

Motion Fraktion GLP (Jan Flückiger, GLP): Governance in der Stadt Bern (I): Eignerstrategien von Betrieben mit städtischer Mehrheitsbeteiligung

Die stadteigenen Betriebe ewb und BERNMOBIL verfügen seit der entsprechenden Empfehlung durch KPM (Kompetenzzentrum Public Management der Universität Bern) über Eignerstrategien. Entgegen den Empfehlungen des KPM sind darin aber keine bzw. kaum messbare Ziele enthalten. Eine Eignerstrategie ohne klare, messbare Ziele verliert aber ihre Wirkung. Zudem wird momentan die Eignerstrategie vom Gemeinderat verabschiedet. Der Stadtrat hat damit keinen Einfluss auf die Strategien der stadteigenen Betriebe. Als gewählte Vertretung des Volkes ist der Stadtrat aber die eigentliche Generalversammlung der Betriebe und muss deshalb einen entsprechenden Einfluss haben.

Durch Eignerstrategien, die klare, messbare Ziele enthalten, können a) die Betriebe besser gesteuert werden und b) kann kontrolliert werden, ob die Verwaltungsräte ihre Aufgabe erfolgreich erfüllen und die definierten Ziele erreichen oder nicht.

Unsere Forderungen:

1. Der Stadtrat muss über die Eignerstrategien von Betrieben beschliessen können, bei welchen er Mehrheitsaktionär ist. Insbesondere gilt das für ewb, BERNMOBIL und StaBe. Nur so kann er sicherstellen, dass die Interessen der Stadt wahrgenommen werden.
2. Die Eignerstrategien müssen verbindlich formuliert sein und klare, messbare Ziele hinsichtlich Auftrag, Strategie, Finanzen und Führung enthalten. Es müssen auch klare Definitionen vorhanden sein, wann die Vorgaben als nicht erfüllt betrachtet werden.
3. Über das Erreichen und Nicht-Erreichen der in der Eignerstrategie definierten Ziele liefert der Gemeinderat mit dem Jahresbericht ein jährliches Reporting ab.
4. Bei Nicht-Erreichen der Ziele muss der Gemeinderat verbindliche Weisungen an den Verwaltungsrat erlassen. Falls der Gemeinderat seine Weisungspflicht aus Sicht des Stadtrates ungenügend wahrnimmt, kann der Stadtrat via Motionen den Gemeinderat auffordern, diese wahrzunehmen.

Bern, 19. November 2009

Motion Fraktion GLP (Jan Flückiger, GLP), Michael Köppli, Kathrin Bertschy, Claude Grosjean, Manuel C. Widmer, Henri-Charles Beuchat, Béatrice Wertli, Kurt Hirsbrunner, Vinzenz Bartolome, Thomas Bürki, Martin Schneider, Thomas Begert

Antwort des Gemeinderats

Zu Punkt 1:

Der Vorstoss verlangt, dass „der Stadtrat [...] über die Eignerstrategien von Unternehmen beschliessen können [müsse], bei welchen er Mehrheitsaktionär ist“. Namentlich erwähnt der Vorstoss ewb, BERNMOBIL und Stadtbauten. Begründet wird die Forderung damit, dass die Interessen der Stadt nur so wahrgenommen werden könnten.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Stadt weder bei ewb noch bei BERNMOBIL noch bei Stadtbauten Mehrheitsaktionärin ist. Alle drei Unternehmen sind nicht als Aktiengesellschaften konstituiert und weisen deshalb auch keine Aktionäre aus (es handelt sich um öffentlich-rechtliche Anstalten, die vollständig mit einem von der Stadt zur Verfügung gestellten Dotationskapital ausgestattet sind). Aber selbst dort, wo städtische Unternehmen als Aktiengesellschaften ausgestaltet sind, ist es nie der Stadtrat, der Aktionär ist, sondern vielmehr die Stadt. Der Stadtrat ist eines von verschiedenen Organen des Rechtssubjekts Stadt und verfügt über keine eigenen Vermögens- oder Beteiligungsrechte. Soweit ein städtisches Organ solche Rechte ausübt, tut es dies immer organhalber für die Stadt.

Die Frage, welche der Vorstoss im Kern aufwirft, betrifft die Rollenverteilung bzw. das Rollenverständnis der verschiedenen städtischen Organe im Umgang mit ausgegliederten Verwaltungseinheiten. Dazu kann auf die Studie des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern aus dem Jahr 2007 verwiesen werden, den die Budget- und Aufsichtskommission (BAK) des Stadtrats in Auftrag gegeben hat. Zur Frage, welches Rollenverständnis von Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltungsrat erwartet werden müsse, kommt der Bericht zum Schluss:

„Der Stadtrat muss sich seiner Oberaufsichtsrolle bewusst werden. Er sollte möglichst nicht in die operative Arbeit eingreifen. Der Gemeinderat nimmt für die Stadt die Eignerrolle wahr (Ernennung des Verwaltungsrats, Genehmigung der Rechnung und Verabschiedung der Eignerstrategie).“ (Studie, S. 66)

Der Stadtrat übt die parlamentarische Oberaufsicht aus. Er ist kein Exekutivorgan. Er kann Zweck- und Zielsetzungen der Unternehmen in den Anstaltsreglementen festsetzen. Er kann im Rahmen seiner parlamentarischen Instrumente seine Oberaufsichtsfunktion wahrnehmen. Er kann sich Rechenschaft geben lassen über die Tätigkeit und die Führung der Unternehmen. Entsprechend fällt die Verabschiedung der Eigentümerinnenstrategie in die Zuständigkeit der Exekutive, welche über dieses Instrument die vom Stadtrat vorgegebenen, reglementarischen Zweck- und Zielsetzungen um- und durchzusetzen hat. Diesen Grundprinzipien entspricht auch die Rollenteilung von Parlamenten und Regierungen auf Bundes- und Kantonebene im Umgang mit ausgegliederten Verwaltungseinheiten bzw. mit Mehrheitsbeteiligungen. Der Gemeinderat lehnt einen Eingriff in diese Rollenverteilung ab, die im Übrigen auf dem gängigen Verständnis von Public Corporate Governance basiert. Das geltende Recht der Stadt Bern sieht denn auch nicht vor, dass der Stadtrat die Eigentümerinnen-Strategien für die städtischen Mehrheitsbeteiligungen (und auch nicht für die städtischen Anstalten) beschliessen würde.

Zu Punkt 2:

Der Vorstoss verlangt weiter, Eignerstrategien müssten verbindlich formuliert sein und klare, messbare Ziele hinsichtlich Auftrag, Strategie, Finanzen und Führung enthalten. Es müssten auch klare Definitionen vorhanden sein, wann die Vorgaben als nicht erfüllt betrachtet würden.

Der Gemeinderat hat für die drei grossen städtischen Unternehmen ewb, BERNMOBIL und Stadtbauten Eignerstrategien erarbeiten lassen, teilweise unter Beizug erfahrender Drittexterten. Die in Punkt 2 des Vorstosses erwähnten Eckpunkte entsprechen einem zeitgemässen Verständnis zum Inhalt einer Eigentümerinnenstrategie. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass eine Eignerstrategie eine andere Stossrichtung verfolgt als eine Unternehmensstrategie und insofern eine übergeordnetere Ausrichtung trägt. Zudem erfolgt die Verankerung

von messbaren Zielen sachlogisch nur sehr eingeschränkt in der Eignerstrategie, zumal diese im Normalfall langfristig ausgerichtet ist. In der Regel sind vielmehr separate Systeme auszuarbeiten, wie dies beispielsweise bei ewb erfolgt ist. Dort wurden aufgrund der Eignerstrategie eine Unternehmensstrategie und eine Produktionsstrategie erarbeitet, deren Zielerreichung nun mit einem geeigneten Kennzahlensystem gemessen wird. Der Gemeinderat ist indessen mit einer Annahme dieses Punkts einverstanden. Soweit erforderlich wird er Konkretisierungen im Sinne der Vorstossforderung prüfen.

Zu Punkt 3:

Der Vorstoss fordert weiter ein Reporting des Gemeinderats im Jahresbericht über den Zielerreichungsgrad bezüglich der Eigentümerinnenstrategien. Da der Zielerreichungsgrad ohnehin periodisch erhoben werden muss, ist der Gemeinderat bereit, eine angemessene Form des Reportings in dieser Sache zu prüfen.

Zu Punkt 4:

Der Vorstoss fordert schliesslich, der Gemeinderat müsse bei Nichterreichung der Ziele verbindliche Weisungen an den Verwaltungsrat erlassen. Falls der Gemeinderat seine Weisungspflicht aus Sicht des Stadtrats ungenügend wahrnehme, könne der Stadtrat via Motionen den Gemeinderat auffordern, diese wahrzunehmen.

Dem Gemeinderat steht bei ausgegliederten Verwaltungseinheiten, die als Anstalten ausgestaltet sind, ein Weisungsrecht zu. Dieses nimmt der Gemeinderat auch aktiv wahr, soweit er seine Einflussnahme nicht bereits im Rahmen der periodischen Reportinggesprächen mit den Verwaltungsräten geltend machen kann. Teilweise ist dieses gemeinderätliche Weisungsrecht in den Anstaltsreglementen auch explizit verankert (z.B. Art. 25 ewr: „Der Gemeinderat beaufsichtigt ewb. Er erteilt insbesondere Weisungen, wenn ewb den ihr erteilten Leistungsauftrag nicht oder schlecht erfüllt.“). Insofern hat Punkt 4 (Satz 1) des Vorstosses primär beschreibenden Charakter.

Ist der Stadtrat der Ansicht, dass der Gemeinderat sein Weisungsrecht zu wenig intensiv ausübt, kann er dem Gemeinderat im Rahmen von Richtlinien-Motionen aufzeigen, in welcher Art und Weise er dieses Weisungsrecht wahrnehmen würde. Direkt motionsfähig wären solche Forderungen indessen nicht, da das Weisungsrecht gegenüber den Anstalten in die Kompetenz des Gemeinderats fällt und eine Weisungsanweisung durch den Stadtrat die Rollenteilung zwischen Parlament und Exekutive gemäss dem modernen Verständnis von Public Corporate Governance verletzen würde.

Kein oder nur ein sehr eingeschränktes Weisungsrecht des Gemeinderats besteht gegenüber den Verwaltungsräten von Aktiengesellschaften. Hier hat der Gemeinderat den städtischen Einfluss in erster Linie im Rahmen der der Stadt zustehenden Aktionärsrechte geltend zu machen.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, Punkt 1 und 4 abzulehnen und Punkt 2 und 3 als Richtlinie erheblich zu erklären.

Bern, 18. August 2010

Der Gemeinderat