

**Motion Catherine Weber/Michael Jordi (GB): Bernmobil, Combino & Cie:
Im verflixten siebten Jahr der Auslagerung ist es Zeit für mehr Kontrolle
durch das Parlament**

Am 1. Januar 1998 trat das „Anstaltsreglement der Städtischen Verkehrsbetriebe (SVB)“ in Kraft. Bei diesem quasi ersten grossen Auslagerungsschritt hat sich der Stadtrat eine ernsthafte Aufsichtspflicht vergeben. Artikel 15 (Aufsicht) sieht vor, dass der Gemeinderat die SVB beaufsichtigt und den Stadtrat nur dann über bevorstehende Massnahmen orientiert, wenn die SVB „den ihr erteilten Leistungsauftrag überschreiten oder in anderer Weise nicht oder schlecht erfüllen“.

Zwar ist Bernmobil im Gegensatz zu ewb und Stadtbauten nicht im „direkten Besitz“ der Stadt. Trotzdem hat die Stadt – und dabei namentlich der Stadtrat – eine Verantwortung, sowohl was den sicheren und zuverlässigen Betrieb und den Ausbau des Öffentlichen Verkehrsnetzes betrifft als auch bezüglich der Sicherheit gegenüber den Kundinnen und Kunden von Tram und Bus. Auch wenn die Stadt an dem Unternehmen nur indirekt finanziell beteiligt ist, wird Bernmobil als städtisches Verkehrsbetriebsunternehmen wahrgenommen, bzw. mit der Stadt identifiziert. Immerhin wählt der Stadtrat die Mitglieder des Verwaltungsrats, davon ein Mitglied des Gemeinderats (ein weiteres Mitglied des Gemeinderats bestellt von Amtes wegen das Präsidium und muss nicht vom Stadtrat gewählt werden).

Speziell vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion über die Sicherheit der Combino-Trams und den damit verbundenen offenen Fragen zu Risiken, Haftung, Zusatzkosten und Entschädigung bei Ausfall oder Ersatz u.a.m. ist es unabdingbar, dass sich der Stadtrat ein Stück Aufsichtsrecht zurückerobert und damit den Kundinnen und Kunden von Bernmobil gegenüber signalisiert, dass er sich nicht vor der Mitverantwortung drückt.

Der Gemeinderat wird deshalb beauftragt, dem Stadtrat eine Teilrevision des Anstaltsreglements zu unterbreiten, in welchem ein neuer Artikel ein erweitertes Aufsichtsrecht des Stadtrats regelt (im Besonderen Kenntnisnahme von Geschäftsentwicklung, Investitions- und Finanzplanung, strategischen Zielen und Sicherheitsfragen durch eine zuständige stadträtliche Kommission).

Bern, 13. Mai 2004

Motion Catherine Weber/Michael Jordi (GB), Natalie Imboden, Martina Dvoracek, Simon Röthlisberger, Erik Mozsa, Annemarie Sancar-Flückiger

Antwort des Gemeinderats

Die Städtischen Verkehrsbetriebe Bern (SVB), die heute unter dem Namen Bernmobil auftreten, sind eine selbständige, autonome öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Bern. Ihre Rechtsform entspricht damit grundsätzlich derjenigen anderer städtischer Unternehmen (Stadtbauten Bern, Energie Wasser Bern). Alle drei Betriebe sind ausgegliederte Bereiche der Stadtverwaltung. Ziel dieser Ausgliederungen war es unter anderem, den unternehmerischen Handlungsspielraum der Betriebe zu stärken.

Mit der Verselbständigung sollen die Unternehmen im Rahmen ihres klar umschriebenen Leistungsauftrags vermehrt Eigenverantwortung übernehmen. Dies bedingt jedoch, dass ihnen auch die entsprechenden Kompetenzen zugestanden werden. Die Ausgliederung eines Betriebs aus der eigentlichen Stadtverwaltung ist daher naturgemäss auch mit gewissen Einschränkungen der direkten Einfluss- und Mitsprachemöglichkeiten von Parlament und Regierung verbunden. Zu den Voraussetzungen einer wirksamen und effizienten Betriebsführung gehört es ferner, dass Verantwortlichkeiten und Handlungsmöglichkeiten des betreffenden Unternehmens deckungsgleich sind. Eine Ausgliederung ist deshalb so zu organisieren, dass die Entscheidungs-, Verantwortungs- und Aufsichtsbereiche zwischen Eignerin (Stadt) und Unternehmung entsprechend ihren Rollen abgegrenzt sind.

Die Stimmberechtigten haben seinerzeit mit der Zustimmung zur Ausgliederung der SVB dem Unternehmen einen bestimmten Auftrag und die Verantwortung für die Erfüllung dieses Auftrags erteilt; gleichzeitig haben sie jedoch auch Ja gesagt zu einer Organisation, die Bernmobil eine entsprechende Selbständigkeit einräumt.

Die Stadt ist allerdings nach wie vor Eignerin von Bernmobil, auch wenn nicht ausser Acht gelassen werden darf, dass die konkrete Leistungsbestellung und -finanzierung heute in überwiegendem Mass über die kantonale Ebene abgewickelt wird. Da aber, wie erwähnt, Bernmobil eine städtische Anstalt ist, gestaltet sich die Aufsicht über das Unternehmen grundsätzlich entlang den dafür vorgesehenen Regeln und Mechanismen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der direkten, so genannt *mitschreitenden* Aufsicht der Exekutive und der parlamentarischen Aufsicht, die den Charakter einer *nachschreitenden* Oberaufsicht hat.

Dass der Stadtrat keine eigentliche Aufsicht, sondern eine – ebenso wichtige – Oberaufsicht ausübt, ergibt sich bereits aus der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO, SSSB 101.1). Artikel 56 GO hält fest, dass der Stadtrat die „Oberaufsicht über die Stadtverwaltung“ führt. Daraus folgt zunächst, dass der Stadtrat grundsätzlich oberaufsichtlich tätig ist, und zwar auch im Bereich der zentralen Stadtverwaltung. Umso mehr gilt dies für die autonomen Bereiche der erweiterten Stadtverwaltung. Parlamentarische Aufsicht ist *kein Mittel der Verwaltungsführung*, sondern ein *Instrument der nachträglichen Kontrolle*. Dies ist keine Besonderheit der Stadt Bern. Vielmehr ist aus grundsätzlichen, staatsrechtlichen Überlegungen ein direktes parlamentarisches Aufsichtsrecht nicht mit dem Prinzip der Gewaltenteilung vereinbar. Direkte, mitschreitende Aufsicht ist Aufgabe der Exekutive.

Dies entwertet die Rolle der parlamentarischen Aufsicht in keiner Weise. Der Stadtrat beobachtet im Rahmen seiner Oberaufsicht auch die Aufsichtstätigkeit des Gemeinderats. Mit anderen Worten: Wo die Exekutive Aufsicht ausübt oder auszuüben gehalten ist, da besteht auch parlamentarische Oberaufsicht. Der Stadtrat hat demnach im Rahmen seiner Befugnisse durchaus die Möglichkeit, auf den Gemeinderat einzuwirken, wenn er der Ansicht ist, dass dieser seiner Aufsichtspflicht nicht nachkommt.

Die Gemeindeordnung regelt auch die Möglichkeiten der Einflussnahme des Stadtrats im Rahmen seiner Oberaufsicht: Gemäss Artikel 72a Absatz 1 überwacht die Budget- und Aufsichtskommission (BAK) die Geschäftsführung der Verwaltung und der städtischen Anstalten auf deren Ordnungs- und Rechtmässigkeit hin. Dabei handelt es sich, wie die gleiche Bestimmung sagt, um eine Verwaltungskontrolle, d.h. typischerweise um eine Tätigkeit des Parlaments als Oberaufsichtsbehörde. Im Rahmen dieser Aufsicht kann die BAK – soweit nicht übergeordnetes Recht entgegensteht – vom Gemeinderat alle Informationen verlangen, die sie für ihre Kontrolltätigkeit benötigt. Die BAK kann gestützt darauf auch die erforderlichen aufsichtsrechtlichen Massnahmen ergreifen, die in ihrer Zuständigkeit liegen.

Dem Stadtrat stehen gegenüber Bernmobil, gegenüber anderen städtischen Unternehmen und auch gegenüber der eigentlichen Stadtverwaltung keine direkten Eingriffs- oder Weisungsrechte zu. Insofern entspricht das Verhältnis zwischen dem Stadtrat und Bernmobil den allgemeinen aufsichtsrechtlichen Abgrenzungen zwischen Exekutive und Parlament. In diesem Zusammenhang ist auch der in der Motion erwähnte Artikel 15 des Anstaltsreglements der Städtischen Verkehrsbetriebe (SVB) vom 28. September 1997 zu sehen. Dieser lautet wie folgt:

„Der Gemeinderat beaufsichtigt die SVB. Er erteilt insbesondere Weisungen, wenn die SVB den ihr erteilten Leistungsauftrag überschreiten oder in anderer Weise nicht oder schlecht erfüllen. In diesem Fall orientiert er den Stadtrat über bevorstehende Massnahmen.“

Dass dem Gemeinderat die eigentliche Aufsicht über die Anstalt obliegt, entspricht der üblichen Zuständigkeitsordnung. Die in dieser Bestimmung erwähnte Orientierungspflicht gegenüber dem Stadtrat für den Fall, dass wegen Überschreitens oder Nicht- bzw. Schlechterfüllens des Leistungsauftrags Massnahmen ergriffen werden müssen, schliesst nun aber keineswegs aus, dass der Stadtrat – über die BAK – beim Gemeinderat bei Bedarf jederzeit weitere Informationen über die Anstalt einholen kann. So ist es schon heute – wie dies die vorliegende Motion verlangt – durchaus möglich, dass sich die BAK über die Geschäftsentwicklung von Bernmobil, über die Investitions- oder Finanzplanung, über die strategischen Ziele oder über Sicherheitsfragen informieren lässt, dies unter Vorbehalt der für die ganze Verwaltung geltenden Geheimhaltungspflichten. Es besteht deshalb nach Ansicht des Gemeinderats keine Veranlassung, eigens für Bernmobil die Aufsichtsbefugnisse des Stadtrats über die Möglichkeiten hinaus auszuweiten, die dem Parlament ohnehin zustehen und dem üblichen Verhältnis zwischen Stadtrat und Exekutive entsprechen. Es besteht auch keine Veranlassung, im Anstaltsreglement Aufsichtsrechte des Stadtrats zu verankern, die – wie dargelegt – bereits anderweitig gewährleistet sind.

Es ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass eine weitergehende Aufsicht des Stadtrats die Verantwortlichkeitsbereiche zwischen Parlament und Gemeinderat verwischen könnte. Die Aufsicht über Verwaltung und ausgegliederte Aufgabenträger obliegt grundsätzlich dem Gemeinderat, dem auch ein entsprechendes Weisungsrecht zukommt. Dies entspricht den Grundsätzen der Gewaltenteilung in einem modernen Staatswesen. Damit trägt der Gemeinderat auch die entsprechende Verantwortung. Würde die Aufsicht des Parlaments so erweitert, dass es auch in die direkte Aufsicht einbezogen würde, hätte dies unabsehbare Folgen für die Mitverantwortung der Stadträtinnen und Stadträte. Der moderne, gewaltenteilige Rechtsstaat grenzt diese Verantwortungen jedoch gerade gegeneinander ab. Nach den gleichen Grundsätzen sind übrigens auch die aufsichtsrechtlichen Verhältnisse auf kantonaler Ebene geordnet: Auch hier obliegt die Aufsicht über die kantonalen Unternehmen (BEKB, BKW, Bedag etc.) dem Regierungsrat, während der Grosse Rat für die Oberaufsicht zuständig ist (Artikel 78 der Kantonsverfassung).

Antrag des Gemeinderats

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

Bern, 10. November 2004

Der Gemeinderat