

**Interfraktionelle Motion SP/JUSO, GB/JAI/GPB, GFL/EVP (Walter Christen/Ruedi Keller, SP / Michael Jordi, GB / Peter Künzler, GFL) vom 13. Juni 2002: Moratorium der Auslagerungen von Teilen der Stadtverwaltung; Abschreibung der Punkte 1 und 3 sowie Prüfungsbericht zu Punkt 2**

Mit SRB 164 vom 8. Mai 2003 hat der Stadtrat die Punkte 1 und 3 des folgenden, als Motion eingereichten Vorstosses, als Motion erheblich erklärt. Der Punkt 2 der Motion wurde in ein Postulat umgewandelt und als solches vom Stadtrat für erheblich erklärt.

Der Service public garantiert eine flächendeckende Versorgung nach ökologischen Kriterien mit gesellschaftlich, volkswirtschaftlich und individuell unerlässlichen Gütern oder Dienstleistungen für die ganze Bevölkerung. Ihn zu gewährleisten ist Sache der öffentlichen Hand. Die Produktion sowie die Zuteilung der Service-public-Leistungen erfolgt nach den Kriterien der Rechtsstaatlichkeit. Sie soll verteilungsgerecht, sozial, umweltverträglich und demokratisch sein.

Eine Veralterung der Grundversorgungs- und Kernaufgaben von öffentlichem Interesse hat oft zur Folge, dass die Kosten der Leistungen teurer werden, der Zugang erschwert, die Verfügbarkeit eingeschränkt, die Arbeitsbedingungen verschlechtert. Die notwendige demokratische Kontrolle – und Mitbestimmung – geht verloren, die Kundennähe sowie das Know-how sind nicht mehr gewährleistet, die Entscheidungswege werden schwerfälliger: Öffentliche Monopole werden zu privaten Monopolen, allerdings quersubventioniert durch die öffentliche Hand.

Einstehen für eine leistungs- und entwicklungsfähige Stadtverwaltung heisst nicht, bestehende Angebote, Organisationsformen und das aktuelle Funktionieren der öffentlichen Einrichtungen unkritisch zu verteidigen und den Ist-Zustand zu zementieren. Vielmehr gilt es, dazu Sorge zu tragen. Die öffentliche Verwaltung und ihre Betriebe sind so zu gestalten, dass sie ein marktnahes, qualitativ hochstehendes Produkt oder entsprechende Dienstleistungen effizient, kundennah und kostengünstig herstellen, anbieten und vertreiben. Dies soll mit eigenständigen, nach unternehmerischen Gesichtspunkten geführten Abteilungen, Agenturen sowie öffentlich-rechtlichen Anstalten, die nach wie vor innerhalb der Verwaltung angesiedelt sind, geschehen.

Die Umsetzung der Prinzipien von NSB (Neue Stadtverwaltung Bern) ist in vollem Gange, die entsprechende Anpassung der legislativen und exekutiven Strukturen ist aufgegleist. Aber es wird nicht abgewartet, welche Veränderungen und Verbesserungen die Umsetzung von NSB auch finanziell bringt. Das Personal wird durch die ständig aufkeimenden Diskussionen und Gerüchte demotiviert. Die breite Bevölkerung beginnt zusehends, die Auslagerungen und Privatisierungen NSB anzulasten. Es ist Zeit eine Denk- und Atempause einzuschalten!

Der Gemeinderat wird aufgefordert,

1. ein Gesamtkonzept für die Erbringung des Service public (eingeteilt nach Grundversorgungs-, Kern- und Lateralaufgaben) und ev. Auslagerungen von Teilen der Stadtverwaltung zu erarbeiten.
2. dem Stadtrat ein Reglement vorzulegen, welches – als Ergänzung zum „Reglement über die Vergabe an Dritte“ – die Erfüllung der Aufgaben des Service public der Stadt Bern und ev. Modalitäten der Auslagerung klar regelt.

3. geplante Auslagerungen bis zum Vorliegen des Gesamtkonzepts und der Reglementsentwürfe zu sistieren.

Bern, 13. Juni 2002

*Interfraktionelle SP/JUSO, GB/JA!/GPB, GFL/EVP* (Walter Christen / Ruedi Keller, SP / Michael Jordi, GB / Peter Künzler, GFL), Andreas Zysset, Marie-Louise Durrer, Margareta Klein-Meyer, Sabine Schärner, Raymond Anliker, Miriam Schwarz, Sylvia Spring Hunziker, Corinne Mathieu, Andreas Krummen, Beat Zobrist, Michael Aebersold, Margrith Beyeler, Guglielmo Grossi, Esther Kälin Plézer, Oskar Balsiger, Erik Mozsa, Blaise Kropf, Catherine Weber, Natalie Imboden, Peter Sigerist, Doris Schneider, Daniele Jenni, Peter Blaser, Rosmarie Okle Zimmermann, Béatrice Stucki, Liselotte Lüscher, Ursula Rudin-Vonwil, Verena Furrer-Lehmann, Barbara Streit-Stettler, Annemarie Sancar-Flückiger

## **Bericht des Gemeinderats**

Der vorliegende Vortrag des Gemeinderats gliedert sich den Beschlüssen des Stadtrats entsprechend in zwei Hauptteile: In Teil (A) folgen Ausführungen zu den beiden als Motion erheblich erklärten Punkten, in Teil (B) wird der Prüfungsbericht zu Punkt 2 (Postulat) erstattet.

### **A) Zusammenfassung des Berichts betreffend Service Public**

Die Stadt Bern verfügt mit dem Produktgruppen-Budget über einen umfassenden Leistungskatalog (Produktgruppen und Produkte). Sie erbringt die meisten ihrer Aufgaben durch die Stadtverwaltung. Daneben existieren reine Aufgabenübertragungen an Dritte mittels Leistungsverträgen sowie stadteigenen Unternehmungen, insbesondere im Infrastrukturbereich. Die Steuerung der verwaltungsexternen Aufgabenerbringung erfolgt direkt durch die sachlich zuständigen Direktionen, vorbehaltlich der Zuständigkeit des Gemeinderats oder des Stadtrats für bestimmte Geschäfte (z.B. Bestellung des Verwaltungsrats, Genehmigung von Investitionen, Festlegung von Kaderlöhnen etc.).

Gestützt auf den überwiesenen Punkt 1 des Vorstosses hat der Gemeinderat beiliegenden Bericht erarbeitet, den er dem Stadtrat im Sinne von Artikel 58 Absatz 1 der Gemeindeordnung zur Kenntnisnahme weiterleitet. Der vorgelegte Bericht beleuchtet in einem ersten Teil die Rahmenbedingungen der staatlichen Aufgabenerbringung und die in diesem Zusammenhang gemeinhin verwendeten Schlüsselbegriffe. Der zweite Teil thematisiert die Voraussetzungen und Kernprobleme von Auslagerungen. Schliesslich werden in einem dritten Teil Folgerungen für die Stadt Bern gezogen. Im Folgenden werden die zentralen Aussagen des Berichts zusammengefasst wiedergegeben.

## **1. Begriffsklärungen**

### **a) Öffentliche Aufgabe / staatliche Aufgabe**

Der Begriff der staatlichen Aufgabe wird regelmässig mit demjenigen der öffentlichen Aufgabe gleichgesetzt. Ein (struktureller) Unterschied lässt sich allerdings ausmachen: Das öffentliche Interesse umschreibt die Ergebnisse politischer Entscheidungsprozesse, die ein Abbild der jeweils geltenden gesellschaftlichen Werteordnung sind. Mit anderen Worten: Die in einer Gesellschaft zuständigen politischen Organe entscheiden, welche Tätigkeiten als im öffentlichen Interesse eingestuft und unter Umständen anders als die üblichen in einer Gesellschaft auftretenden Interessen behandelt werden sollen und damit als

öffentliche Aufgabe gilt. Ein allgemeingültiger öffentlicher Aufgabenkatalog existiert demgegenüber nicht.

Unbestritten ist heute, dass der Begriff der öffentlichen Aufgabe nichts darüber aussagt, ob die betreffende Tätigkeit vom Staat oder von Privaten ausgeführt wird. An dieser Zuordnung knüpft der Begriff der staatlichen Aufgabe an, die nach herrschender Auffassung eine „Teilmenge“, einen „Unterfall“ oder einen „Spezialfall“ der öffentlichen Aufgaben darstellt. Eine öffentliche Aufgabe wird demnach nur dann zur staatlichen, wenn die Tätigkeit durch den Staat selbst oder von einer ihm zurechenbaren juristischen Person (z.B. als Folge einer relevanten Beteiligung) erbracht wird oder der Staat für die Tätigkeit die *Endverantwortung* übernimmt. Staatsaufgaben will der Staat erfüllt haben, ob durch eigenes Tun oder durch Übertragung dieser Aufgaben an staatliche beherrschte oder unabhängige Subjekte. Eine Staatsaufgabe – wenn sie als solche definiert ist – bleibt selbst dann eine solche, wenn sie von Privaten erfüllt wird. Der Begriff des „Service public“ ist im Prinzip mit demjenigen der Staatsaufgaben deckungsgleich.

#### **b) Auslagerung / Ausgliederung**

Unter „Auslagerung“ wird die Übertragung von Aufgaben an vom Staat strukturell unabhängige Dritte verstanden (staatlich beherrschte, aber rechtlich selbständige Organisationen oder Private).

Der Begriff der Ausgliederung erfasst die strukturelle Verselbständigung von Teilen der Verwaltung in öffentlichrechtliche (z.B. Anstalt) oder privatrechtliche Formen (z.B. Aktiengesellschaft).

#### **c) Contracting out / Outsourcing**

Von *Contracting Out* ist die Rede, wenn eine Aufgabe an einen Dritten zur direkten Erfüllung übertragen wird: Der Kunde bzw. die Bürgerin tritt in ein Verhältnis zum Dritten und bezieht die Leistung unmittelbar von diesem. Andererseits wird von *Outsourcing* (Outside resource using) gesprochen, soweit der Staat für sich selbst oder im Rahmen einer bestimmten Aufgabenerfüllung (Teil-)Leistungen von Dritten bezieht (insbesondere im Rahmen der Bedarfsverwaltung, z.B. „Auslagerung“ von Informatikdienstleistungen). Hier bleibt nach wie vor der Staat eigentlicher Leistungserbringer; die Leistung des Dritten wird nicht unmittelbar zugunsten der Öffentlichkeit oder der Leistungsbezüger erbracht.

#### **d) Privatisierung: echte/unechte, materielle/formelle**

Materielle Privatisierung (echte Privatisierung) meint den Rückzug des Staates aus einem bestimmten Sachbereich, aus einer bestimmten Tätigkeit, aus der Verantwortung für eine bestimmte Aufgabe und damit die Überlassung dieses Tätigkeitsbereichs an Private. Von einer *Übertragung* an Private zu sprechen wäre unpräzise, denn es interessiert den Staat fortan nicht mehr, ob im entsprechenden Bereich überhaupt noch eine Aktivität stattfindet. Nicht ausgeschlossen bzw. die Regel ist dagegen, dass der Staat auch nach dem Verzicht auf ein materielles Engagement für den Fall, dass in diesem Bereich Private aktiv werden, weiterhin (oder nun erst recht) Regulierungs- oder Aufsichtsaufgaben wahrnimmt.

Rechtswissenschaft und -praxis verwenden indessen die Figur der Privatisierung auch und in nicht unbedeutendem Umfang für Vorgänge und Zustände, die keine Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben zum Inhalt haben. So gliedert das Gemeinwesen beispielsweise Verwaltungseinheiten aus und überführt diese in privatrechtliche Rechtsformen, obwohl dabei weder auf eine staatliche Beteiligung verzichtet wird noch beabsichtigt ist, die formell ausgelagerte Aufgabe nunmehr als eine private Veranstaltung zu betrachten. Oder es werden Private mit der Erfüllung staatlicher Aufgaben betraut. Im Zuge beider Vorgänge werden zwar Vermögensgegenstände und Tätigkeiten in (formell) private Hände übergeführt, doch zieht sich, um dies vereinfacht auszudrücken, der Staat nicht aus dem

entsprechenden Sachbereich zurück: Nach wie vor ist er mit dem nun aktiven Rechtssubjekt eng verbunden. Zwar wird in diesem Zusammenhang oft vertreten, dass die ausgegliederte, aber in mindestens mehrheitlicher Staatsbeteiligung stehende (privatrechtliche) juristische Person Eigenständigkeit erlange. Dies trifft jedoch nur auf die Frage der Rechtspersönlichkeit, nicht jedoch auf diejenige der Handlungsautonomie zu. Diese Art von Privatisierung wird gemeinhin als *formelle* bzw. *unechte* Privatisierung bezeichnet: Formell wird die Aufgabe zwar einem Subjekt des Privatrechts übertragen, materiell verbleibt die Erfüllungsverantwortung indessen beim Staat.

## 2. Definition einer Staatsaufgabe (Verstaatlichung) und Privatisierung: Ergebnisse eines Verfahrens

Es existiert kein materieller Staatsaufgabenkatalog, dem in genereller Weise moderne Gemeinwesen unterliegen und damit den Umfang der staatlichen Aufgabenerbringung vorgeben würde. Gleichzeitig lassen sich weder allgemeingültige staatliche Kernaufgaben noch Aufgabengrenzen formulieren.

Daraus folgt, dass die Definierung staatlicher Aufgaben das Ergebnis politischer Entscheidungsverfahren darstellt. Immer dann, wenn das zuständige Organ eines Gemeinwesens bzw. eines staatlichen Subjekts eine Aufgabe an sich zieht, wird diese zur Staatsaufgabe. Vor dem Hintergrund, dass die entsprechenden Entscheide die legitimatorischen und rechtsstaatlichen Prinzipien zu beachten und dass sie insbesondere auch der staatlichen Zuständigkeitsordnung zu folgen haben, führt dies dazu, dass Staatsaufgaben zum Ergebnis eines demokratischen Verfahrens werden. Bei Privatisierungen gelangt dasselbe Verfahren zur Anwendung.

## 3. Motive und Kriterien für die Auslagerung / Ausgliederung einer Aufgabe (unechte/formelle Privatisierungen)

Mit Organisationsauslagerungen ist regelmässig die Hoffnung verbunden, *strukturelle Veränderung* bewirken zu können. Werden ganze Wirtschaftsbereiche dereguliert (Telekom, Post, Energie), kann mittels einer staatlichen Eigentümerstellung an einem bedeutenden Unternehmen versucht werden, gewisse *Rahmenbedingungen im Markt* weiterhin zu prägen. Formelle Privatisierungen von Teilen der Verwaltung können auch als *Vorstufe zu einer materiellen Privatisierung* gesehen werden. Schliesslich kann mit Auslagerungen versucht werden, die *Trennlinie zwischen privatem und öffentlichem Bereich aufzuweichen* und beidseitige Stärken zu kombinieren.

Als Kriterien für einen Auslagerungs-/Ausgliederungsentscheid kommen staatspolitische (Funktion des Staates), volkswirtschaftliche (Auswirkungen auf die Volkswirtschaft), betriebswirtschaftliche (Effizienz und Effektivität der Aufgabenerbringung) Überlegungen sowie die Realisierbarkeit nichtökonomischer Zielsetzungen in Frage.

Auslagerungen bzw. Ausgliederungen oder aber der Entscheid für einen Verbleib der Tätigkeit in der Zentralverwaltung müssen eingehend begründet werden. Prinzipiell sind Auslagerungen bzw. Ausgliederungen für praktisch alle Aufgaben denkbar. Die entscheidende Frage ist demnach in aller Regel nicht, ob ausgelagert oder ausgegliedert werden kann, sondern ob dies politisch gewollt ist. Transparente Entscheidungsgrundlagen verbessern dabei nicht nur die Qualität des Entscheides, sondern dienen im Anschluss daran auch der Nachevaluation der Beweggründe.

## 4. Konsequenzen einer Auslagerung oder Ausgliederung von staatlichen Aufgaben

Zu beachten ist, dass ausgelagerte Verwaltungsteile oder mit staatlichen Aufgaben betraute Dritte sich nicht vollumfänglich wie „normale“ Wirtschaftssubjekte verhalten können, obschon die Übernahme privatwirtschaftlicher Verhaltensweisen mit Auslagerungen prinzipiell angestrebt wird. Bei Anstalten beispielsweise ergibt sich dies schon aus deren Zu-

gehörigkeit zum öffentlichen Recht; deren Befugnis zu von öffentlichrechtlichen Regeln abweichendem Handeln bemisst sich allein und abschliessend nach den Bestimmungen des Errichtungsreglements bzw. allfälliger Verordnungsbestimmungen. Was die mit staatlichen Aufgaben betrauten Privaten anbelangt, sind diese zumindest an bestimmte Grundrechte gebunden (namentlich Willkürverbot und Gleichbehandlungsgebot). Weitergehende Bindungen an die staatliche Werterordnung (z.B. Personalrecht) ergeben sich aus entsprechend ausgestalteten Errichtungsreglementen oder Leistungsvereinbarungen.

Der Staat als Eigentümer kann mit den von ihm beherrschten Unternehmen sämtliche Interessen verfolgen, die er selbst (Zentralverwaltung) auch zu verfolgen berechtigt ist und die aufgrund der Wirtschaftsverfassung zulässig sind. Vor diesem Hintergrund ergibt sich ein breites Motivspektrum, in dem monetäre Zielsetzungen wie Gewinnstrebigkeit oder Gewinnoptimierung lediglich Elemente unter vielen bilden. Ebenso zulässig sind beispielsweise sozial- oder umweltpolitische Zielsetzungen. Der Spielraum für andere als ökonomische Zielsetzungen besteht im monetären Optimierungspotential, sofern das Überleben des Unternehmens langfristig sichergestellt ist. Werden ökonomische Optimierungspotentiale bewusst nicht ausgeschöpft, muss dies durch die Stadt als Eigentümerin transparent gemacht werden, weil es sich funktionell um Ausgaben handelt.

#### **5. Steuerung ausgegliederter / ausgelagerter Aufgabenerfüllung**

Die zunehmende Durchdringung des staatlichen Einflussbereichs mit ökonomischen Denkweisen und Handlungsmuster hat unter anderem dazu geführt, dass vermehrt Führungs- bzw. Steuerungsprinzipien von privatwirtschaftlichen Konzernen und Grossunternehmen in den staatlichen Bereich übernommen bzw. den Besonderheiten des öffentlichen Sektors angepasst werden. Diese Grundsätze sind mittlerweile in OECD-Guidelines kodifiziert und werden fortlaufend den neusten Erkenntnissen angepasst.

Auf den Kerngedanken reduziert zielen die zunächst für den privaten Bereich entwickelten Corporate Governance-Grundsätze auf eine optimale operative Umsetzung der strategischen Vorgaben einer sich im marktwirtschaftlichen Umfeld bewegenden Organisation. Dies soll mit einer klaren Zuteilung von Entscheidungskompetenzen und -verantwortlichkeiten, einer sauberen Trennung der strategischen und operativen Ebene sowie mittels effektiver und stufengerechter Führungsinstrumente erreicht werden. Von grosser Bedeutung sind dabei die zugrunde liegenden, nicht immer offen deklarierten Prämissen: Die Corporate Governance-Grundsätze umschreiben ein System von Praktiken, die den Eigentümerinteressen optimal dienen.

Allerdings kann das Modell nur eine beschränkte Gültigkeit für nicht börsennotierte oder staatlich beherrschte Unternehmen beanspruchen. Zwar können auch letztere eine Optimierungsstrategie verfolgen, obgleich staatliche Strukturen nicht auf Profit ausgelegt sind: Denn grundsätzlich ist denkbar, dass Profitmaximierung (privater Bereich) und Aufwandminimierung (staatlicher Bereich) mit deckungsgleichen organisatorischen Strukturen erreicht werden sollen. Auch die bei staatlich beherrschten Unternehmen (und regelmässig auch bei nicht börsennotierten Unternehmen) hinzutretende Kategorie von Zielsetzungen, die am einfachsten mit „nicht monetär“ umschrieben wird, spricht nicht gegen eine Anwendung der Corporate Governance-Grundsätze, da diese auch bei derartigen Zielsetzungen gute Resultate bringen. Der zentrale Unterschied liegt vielmehr darin, dass Entscheidungsverfahren und Handlungsmaximen im staatlichen Bereich nicht vollständig mit denjenigen des privaten Sektors übereinstimmen können. Deshalb führen private Führungsprinzipien im staatlichen Bereich nicht durchwegs zu deckungsgleichen Resultaten.

Die für staatlich beherrschte Unternehmen geltenden Steuerungsgrundsätze (der Begriff wird sehr weit verstanden und reicht von strategischen Vorgaben bis Controllingaufgaben) können im Prinzip auf die reine Auslagerung von Aufgaben an private Dritte übertragen werden. Namentlich bedarf es auch hier einer klaren, transparenten Strategie auf der po-

litischen Ebene sowie einer konsequenten Umsetzung im Rahmen der Steuerung auf der Verwaltungsebene.

Gleich wie im privaten Bereich *muss* der Staat als Eigentümer eines Unternehmens oder Auftraggeber von Leistungen aktiv steuern. Lediglich die (rechtliche) Begründung ist ein andere: Im privatwirtschaftlichen Sektor halten potentielle Verantwortlichkeitsansprüche den Eigentümer zur Steuerung seines Unternehmens an. Im öffentlichen Bereich ist der Staat schon verfassungsrechtlich angehalten, die ausgelagerte oder ausgegliederte Aufgabenerfüllung eng zu begleiten.

## 6. Konsequenzen für die Stadt Bern

### a) Umfang der städtischen Aufgaben

Umfang und Gewichtung des Ausgabenspektrums werden zu einem beträchtlichen Teil durch verfassungs-, bundes- und kantonrechtliche Vorgaben determiniert. Innerhalb des bei der Stadt Bern verbleibenden Kompetenzbereichs kann diese frei entscheiden, ob eine Aufgabe übernommen werden soll oder nicht. Zwar kann die Stadt nur im öffentlichen Interesse stehende Aufgaben an sich ziehen, was als öffentliche Aufgabe zu qualifizieren ist, entscheidet sie jedoch selbst. Dem Begriff der öffentlichen Aufgabe sind verfassungsrechtlich sehr weite Grenzen gesetzt.

#### – *Relativität des städtischen Aufgabenumfangs*

Staatliche Aufgaben sind Ergebnisse politischer Entscheidungsverfahren. Welche Tätigkeiten zur städtischen Aufgabe werden oder diesen Status wieder verlieren sollen, ist dementsprechend allein auf der politischen Ebene zu entscheiden.

#### – *Keine Kategorisierung von städtischen Aufgaben*

Eine allfällige Unterteilung der städtischen Aufgaben in verschiedene Kategorien (z.B. Grundversorgungs-, Kern- und Lateralaufgaben) lässt sich nicht an unbestrittenen materiellen Kriterien festmachen und widerspiegelt deshalb letztlich lediglich die aktuellen politischen Kräfteverhältnisse bzw. deren Sicht der Dinge. Auf das Aufgabenspektrum hat eine Einteilung von staatlichen Aufgaben keinen direkten Einfluss. Versucht kann damit allenfalls werden, zukünftige politische Entscheide in eine bestimmte Richtung zu lenken, indem für einzelne Aufgabenkategorien mögliche Privatisierungs- oder Verstaatlichungsbestrebungen erschwert werden. Gegen ein derartiges Vorgehen spricht nebst dem erwähnten Umstand, dass keine verlässlichen Zuordnungskriterien existieren, vor allem, dass eine zeitgemässe und verantwortungsbewusste Beschäftigung mit gesellschaftlichen Entwicklungen erschwert wird.

### b) Form der Erbringung städtischer Aufgaben

Grundsätzlich ist es der Stadt Bern überlassen, in welcher Form sie ihre Aufgaben erbringen will. Sie kann ihre Aufgaben entweder selber erfüllen, diese einer Gemeindeunternehmung (öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Natur) übertragen oder unabhängige Dritte mit der Aufgabenerfüllung betrauen.

Für die Form der städtischen Aufgabenerbringung gilt im Prinzip dasselbe wie für deren Umfang. Von ganz wenigen Ausnahmen (wie politischer Entscheidungsprozess) abgesehen, können grundsätzlich sämtliche städtischen Aufgaben sowohl durch die Stadtverwaltung erbracht als auch ausgelagert werden. Unter ökonomischen Gesichtspunkten sind ausgelagerte oder ausgegliederte Aufgabenträger seit dem Greifen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (NSB) nicht mehr per se zu bevorzugen. Auf der anderen Seite lässt sich aber auch nicht sagen, mit ausgelagerter Aufgabenerfüllung könnten prinzipiell nicht sämtliche Zielsetzungen einer städtischen Aufgabe realisiert werden. Demnach lau-

tet die entscheidende Frage in aller Regel nicht, ob ausgelagert oder ausgegliedert werden kann, sondern ob dies politisch gewollt ist.

### c) Auslagerungen und Ausgliederungen

Auslagerungen bzw. Ausgliederungen oder aber der Entscheid für einen Verbleib der Tätigkeit in der Stadtverwaltung müssen eingehend begründet werden. Prinzipiell sind auch in der Stadt Bern Auslagerungen – immer unter Vorbehalt, dass die Stadt über die dafür notwendigen Kompetenzen verfügt – für praktisch alle Aufgaben denkbar.

#### – *Kriterien für Auslagerungen*

Als Kriterien für den politischen Entscheid betreffend einer Ausgliederung oder Auslagerung kommen staatspolitische (Funktion der Stadt bzw. der Stadtverwaltung), volkswirtschaftliche (Auswirkungen auf die Volkswirtschaft der Stadt Bern), betriebswirtschaftliche (Effizienz und Effektivität der Aufgabenerbringung) Überlegungen sowie die Realisierbarkeit nichtökonomischer Zielsetzungen in Frage (Motivation, wenn Gewinnstrebigkeit fehlt). Den Kompetenzrahmen bilden die Vorgaben des übergeordneten Rechts.

#### – *Grenzen der Übernahme privatwirtschaftlicher Handlungsmuster*

Auch aus städtischer Warte ist zu beachten, dass für ausgegliederte Verwaltungsteile (z.B. ewb) oder mit städtischen Aufgaben betraute Dritte ein engeres Verhaltensspektrum gilt, als dies im privaten Teil der Gesellschaft der Fall ist.

#### – *Ziele städtischer Unternehmen*

Die Stadt als Eigentümerin kann mit den von ihr beherrschten Unternehmen sämtliche Interessen verfolgen, die sie selbst (Stadtverwaltung) auch zu verfolgen berechtigt ist und die aufgrund der Wirtschaftsverfassung zulässig sind.

#### – *Nachevaluation von Auslagerungen und Ausgliederungen*

Entscheide über die Form der städtischen Aufgabenerbringung, namentlich aber Auslagerungs- oder Ausgliederungsentscheide, müssen in besonderer Weise nachevaluieren werden. Der Grundsatz, wonach eine Auslagerung oder Ausgliederung von durch die Stadtverwaltung erbrachten Aufgaben bei Vorliegen guter Gründe jederzeit in Erwägung gezogen werden kann, gilt auch umgekehrt.

### d) Steuerung ausgegliederter Verwaltungsteile und ausgelagerter Aufgaben

#### – *Stadt in Eigentümerstellung*

Die Motive des städtischen Eigentums an einem öffentlichen oder privaten Unternehmen müssen auf Regelementsebene transparent ausgewiesen werden. Dabei können und sollen auch andere als wirtschaftliche Motive (beispielsweise gesellschafts-/sozialpolitische, personalpolitische oder ökologische) verfolgt werden; diese sind ebenfalls auszuweisen.

Die Stadt ist Eigentümerin und hat als solche entsprechende Kompetenzen. Die Stadt sollte sich wie eine Mehrheits- oder Alleinaktionärin fühlen und *muss* in allen Strategiefragen aktiv steuern. Einerseits geschieht dies durch die vom Gemeinderat zu erarbeitende Eigentümerstrategie, welche die groben, gesetzlich definierten Zielsetzungen konkretisiert<sup>1</sup>. Andererseits kann sich die Stadt auf Reglementsebene (durch Stadtrat

<sup>1</sup> Die Eigentümerstrategie wird von der Stadt als Eigentümerin und nicht vom Unternehmen erarbeitet und ist für das Unternehmen in jedem Fall verbindlich.

bzw. die Stimmberechtigten erlassen) oder in der Eigentümerstrategie bestimmte unternehmerische Entscheide vorbehalten.

Die Kommunikation mit den Unternehmen, die Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen, die Sicherstellung des Informationsflusses sowie das Controlling ist von der Stadt Bern aktiv zu steuern. Dabei können zwischen der Unternehmung und dem Gemeinderat als Vertretung der Eigentümerin unterschiedliche Auffassungen zum Tragen kommen. Entsprechend wichtig ist es, dass sich die Stadt bzw. der Gemeinderat ihrer/seiner Rolle als Vertretung der Eigentümerin im Klaren ist und weiss, welche Zuständigkeiten ihr/ihm obliegen.

Die Eigentümerin Stadt Bern wird jeweils von mindestens einem Gemeinderatsmitglied im Verwaltungsrat von Bernmobil, ewb und StaBe vertreten. Zudem finden Treffen des Gemeinderats mit den Verwaltungsräten der drei erwähnten Unternehmungen statt. Das Unternehmen selbst bzw. dessen Interessen können sich nur innerhalb der Vorgaben der Eigentümerin bewegen. Der Einfluss der Stadt Bern als Eigentümerin hat sich auf die vorgesehene Form der Steuerung sowie die Sicherstellung der kommunizierten Eigentümerinteressen zu beschränken.

– *Information und Controlling*

Über die Motive des städtischen Eigentums und die Umsetzung der strategischen Zielsetzungen ist gegenüber der Öffentlichkeit transparent zu informieren.

Die Stadt als Eigentümerin muss sicherstellen, dass sie Zugang zu sämtlichen relevanten Informationen erhält. Diese dienen namentlich dem Controlling im Zusammenhang mit der Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der Umsetzung der Eigentümerstrategie. Darüber hinaus werden sie für die Vorbereitung der Geschäfte zuhanden des Gemeinderates benötigt. Bis anhin ist es weitgehend den jeweils zuständigen Direktionen überlassen, den Informationsfluss und das Controlling (der Umsetzung der Eigentümerinteressen) sicherzustellen sowie die Entscheidungsgrundlagen für nach wie vor in der Kompetenz des Gemeinderates stehende Geschäfte zu erstellen.

## **B) Prüfungsbericht zu Punkt 2 (Postulat)**

Die städtischen Aufgaben resultieren einerseits aus bundes- oder kantonrechtlichen Vorgaben, andererseits aus selbst gewählten, in städtischen Reglementen normierten Aufgaben. Dargestellt ist das aktuelle städtische Aufgabenspektrum in der Investitionsrechnung und im städtischen Produktgruppenbudget.

Gemäss dem übergeordneten Recht ist es der Stadt Bern überlassen, wie sie ihre Aufgaben erfüllt. Entweder erbringt sie diese durch die Stadtverwaltung selber, betraut eigene Unternehmungen mit der Aufgabenerbringung oder überträgt die Aufgaben an unabhängige Dritte. Die Erfüllung der städtischen Aufgaben durch die Stadtverwaltung folgt den allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungshandelns, die je zum Teil auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene verankert sind.

Was die Erbringung ausgelagerter Aufgaben anbelangt, hat die Stadt Bern am 30. Januar 2003 das Reglement für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen (Übertragungsreglement; UeR) erlassen. Dieses Reglement regelt die Übertragung öffentlicher Aufgaben der Stadt Bern auf Dritte (Art. 1 Abs. 1), klammert aber die Erbringung öffentlicher Aufgaben durch von der Stadt beherrschte privat- oder öffentlichrechtliche Unternehmen aus. Letztere Form der Auslagerung wird nach der bisherigen Methodik jeweils im entsprechenden Errichtungsreglement (oder allenfalls Beteiligungsreglement) normiert.

Die konkreten Vorgaben zur Erfüllung ausgelagerter Aufgaben durch von der Stadt unabhängige Dritte sind in den Leistungsverträgen definiert. Die Steuerung dieser Form der Aufgabenerbringung ist den Direktionen überlassen. Namentlich sind sie für die Auswahl der Leistungserbringer, die Überprüfung und Durchsetzung der Leistungsverträge, die Kommunikation mit dem externen Leistungserbringer sowie für die Erstellung der Entscheidungsgrundlagen für den Gemeinderat zuständig.

Die eigentliche Leistungserbringung von durch die Stadt beherrschten Unternehmen (z.B. ewb, Bernmobil, StaBe) wird auf unterschiedlichen Stufen geregelt (Errichtungs- oder Beteiligungsreglement, Verordnung, Eigentümerstrategie, Entscheide und Weisungen des Gemeinderates an den Verwaltungsrat). Entsprechend aufgeteilt ist die Steuerung. Vorgaben betreffend die Leistungserbringung erfolgen durch den Gemeinderat. Controlling und Sicherstellung des Informationsflusses werden durch die zuständige Direktion wahrgenommen. Die Kommunikation erfolgt teilweise auf Ebene Gemeinderat, teilweise auf Ebene Direktion. Die Erstellung der Entscheidungsgrundlagen für den Gemeinderat erfolgt in der Regel auf Direktionsebene, zum Teil aber auch durch das Finanzinspektorat oder durch die Stadtkanzlei.

Nach dem Gesagten ist die Erbringung der städtischen Aufgaben sowohl im Bereich der Stadtverwaltung als auch in demjenigen ausgelagerter Aufgabenerfüllung (städtisch beherrschte Unternehmen und mit Aufgaben betrauten unabhängige Dritte) im Prinzip umfassend und lückenlos geregelt. Anlass für neues Reglement besteht demnach nicht, ein solches hätte rein deskriptiven Charakter. Im Übrigen wäre ein derartiges Unterfangen auch kaum realisierbar, da die Kompetenzen der Stadt Bern zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen erheblich differieren können. Eine einheitliche Darstellung würde an dieser Komplexität scheitern; oder aber auf einige wenige Grundsätze reduziert, die wie erwähnt bereits – meist im übergeordneten Recht – normiert sind.

### **Antrag**

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Bericht des Gemeinderats betreffend Service Public vom 7. Juni 2006.
2. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die erheblich erklärten Punkte 1 und 3 der Motion abzuschreiben.

Bern, 7. Juni 2006

Der Gemeinderat

### *Beilage*

Bericht des Gemeinderats betreffend Service Public vom 7. Juni 2006