

Motion Fraktion GLP (Jan Flückiger, GLP): Governance in der Stadt Bern (II): Wahl der Verwaltungsräte von Betrieben mit städtischer Mehrheitsbeteiligung

Durch die Vertretung von Gemeinderäten in Verwaltungsräten der stadt eigenen Betriebe (insbesondere ewb, BERNMOBIL und StaBe) entstehen Interessenskonflikte und Führungsprobleme. Der Gemeinderat ist häufig gleichzeitig in der Rolle des Kunden, des Kontrollorgans und der Oberaufsicht. (Manchmal sogar auch noch Projektleiter.)

Bei Versagen oder Führungsmängeln im Verwaltungsrat eines ausgelagerten Betriebes gibt es einen Interessens- bzw. Gewissenkonflikt. Der Gemeinderat müsste das Gremium rügen bzw. austauschen, in dem er selber sitzt. Zudem werden gewisse Verwaltungsräte vom Stadtrat und gewisse vom Gemeinderat gewählt.

Damit es eine saubere Aufgabenteilung gibt, müssen die stadt eigenen Betriebe wie folgt organisiert sein:

- Geschäftsleitung (eingesetzt vom Verwaltungsrat), trägt operative Verantwortung
- Verwaltungsrat (gewählt vom Gemeinderat), trägt strategische Verantwortung
- Gemeinderat (gewählt vom Volk, kontrolliert vom Stadtrat), trägt politische Verantwortung
- Stadtrat (gewählt vom Volk), vertritt die Interessen der Besitzer, also der Bevölkerung

Auf diese Weise entstehen eine klare Aufgabenteilung und klare Verantwortlichkeiten:

Der Verwaltungsrat muss seinen Einfluss auf die Geschäftsleitung sicherstellen, die er im Notfall austauschen kann.

Der Gemeinderat wählt den Verwaltungsrat und kontrolliert die Ausübung der politischen und betriebswirtschaftlichen Aufträge, die in der Eignerstrategie festgehalten sind. Er hat Weisungskompetenz und kann den Verwaltungsrat im Falle von Nicht-Erreichen der Ziele zu rechtweisen oder absetzen.

Der Stadtrat muss die Eignerstrategie (siehe Motion Fraktion GLP [Jan Flückiger, GLP]: Governance in der Stadt Bern [I]: Eignerstrategien von Betrieben mit städtischer Mehrheitsbeteiligung) verabschieden und stellt so sicher, dass die Interessen der Stadt und der Bevölkerung wahrgenommen werden. Wenn der Gemeinderat seine politische Kontrollfunktion gegenüber dem Verwaltungsrat nicht genügend wahrnimmt, kann der Stadtrat via Motionen nachhelfen.

Dies hat folgende Konsequenzen (=Forderungen der Motion) für Betriebe mit städtischer Mehrheitsbeteiligung (insbesondere ewb, BERNMOBIL und StaBe):

1. Die Verwaltungsräte müssen vom Gemeinderat gewählt werden und es dürfen keine Gemeinderäte in den Verwaltungsräten sitzen.
2. Es bestehen klare Anforderungsprofile an die Verwaltungsratsmitglieder, welche dem Stadtrat bekannt sein müssen.
3. Die Wahl der Verwaltungsratsmitglieder geschieht in einem transparenten Verfahren, der Stadtrat muss den Prozess kontrollieren können.
4. Falls die Ziele der Eignerstrategie nicht erreicht werden bzw. die Aufträge nicht wahrgenommen werden, muss der Gemeinderat Weisungen erlassen können, die für den Verwaltungsrat verbindlich sind (das ist in den Reglementen der ausgelagerten Betriebe festzu-

halten). In gravierenden Fällen oder beim wiederholten Nicht-Erreichen der Ziele, muss der Verwaltungsrat abgesetzt werden.

5. Die Eignerstrategie muss klar definierte Ziele enthalten und durch den Stadtrat abgesegnet werden.

Bern, 19. November 2009

Motion Fraktion GLP (Jan Flückiger, GLP), Michael Köpfli, Tanja Sollberger, Kathrin Bertschy, Kurt Hirsbrunner, Vinzenz Bartlome, Thomas M. Bürki, Thomas Begert, Martin Schneider

Antwort des Gemeinderats

Der Gemeinderat befasst sich regelmässig und seit einiger Zeit mit unterschiedlichen Aspekten der Corporate Governance städtischer Unternehmen bzw. Beteiligungen. Unter anderem hat er am 23. Februar 2010 eine Arbeitsgruppe beauftragt, verschiedene Kernthemen der Corporate Governance zu vertiefen. Sämtliche Aspekte, welche durch den vorliegenden Vorstoss aufgegriffen werden, sind von diesem Auftrag ebenfalls erfasst. Insgesamt hat der Auftrag des Gemeinderats zum Ziel, die verschiedenen Massnahmen der städtischen Corporate Governance zu optimieren.

Zu Punkt 1:

Der erste Punkt der Motion enthält zwei Forderungen: a) Zum einen sollen die Verwaltungsräte von Betrieben mit städtischer Mehrheitsbeteiligung durch den Gemeinderat gewählt werden. b) Zum anderen sollen diesen Verwaltungsräten keine Mitglieder des Gemeinderats angehören.

- a) Der Gemeinderat teilt die Auffassung des Vorstosses, wonach die Mitglieder der Verwaltungsräte von der Exekutive zu wählen sind. Bereits die Studie des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern, die im Jahr 2007 im Auftrag der Budget- und Aufsichtskommission (BAK) des Stadtrats verfasst worden war, hat u.a. die folgende Corporate-Governance-Kernaussage festgehalten: „Die Regierung wählt den Verwaltungsrat.“ (Studie, S. 50). Der Verwaltungsrat bildet in der organisatorischen Stufenfolge der ausgegliederten Aufgabenerfüllung ein Instrument der Exekutive, welche die Aufsicht über die ausgegliederten Betriebe wahrzunehmen hat. Teil dieser Aufsicht ist die Einsetzung (und nötigenfalls Absetzung) geeigneter Verwaltungsräte für die dezentralen, verselbständigten Verwaltungseinheiten. Das Parlament dagegen nimmt die Oberaufsicht wahr: „Das Parlament hat die Aufgabe, die Regierung bei der Wahrnehmung der Eignerinteressen zu beaufsichtigen.“ (Studie, S. 51). In der Stadt Bern ist der Corporate-Governance-Ansatz in Bezug auf die Wahl der Verwaltungsräte noch nicht durchgehend umgesetzt. Teilweise wählt noch der Stadtrat diese Gremien. Der Gemeinderat unterstützt den Vorschlag, hier eine Vereinheitlichung der Wahlzuständigkeit im Sinn einer modernen Corporate Governance zu schaffen. Der Vorschlag ist auch insofern konsequent, als der Gemeinderat als gesetzliches Führungs- und Planungsorgan der Stadt auch in allen anderen Bereichen zuständig für die Besetzung von Kaderpositionen der zentralen oder dezentralen Verwaltung ist.
- b) Bei der Vertretung des Gemeinderats in Verwaltungsräten von Betrieben mit städtischer Mehrheitsbeteiligung verfolgt der Gemeinderat seit langem eine differenzierte Haltung. So hat er sich etwa bereits vor einigen Jahren aus sämtlichen Leitungsgremien der grossen Kulturinstitutionen zurückgezogen (z.B. Kunstmuseum, Historisches Museum, Stadtthea-

ter etc.). Der Gemeinderat nimmt nur noch in ganz ausgewählten Fällen durch seine Mitglieder in Verwaltungsräten Einsitz, nämlich nur dort, wo vitale Infrastrukturen oder Leistungen der Kernverwaltung oder der Daseinsvorsorge betroffen sind bzw. wo eine besonders hohe politische Sensibilität im Leitungsgremium vertreten sein muss. Hier stehen Leistungen in Frage, die für die Bevölkerung unverzichtbar und in der Regel nicht substituierbar sind (z.B. Wasser, Energie, öffentlicher Verkehr). Ob hier auf eine direkte, unvermittelte Information und Einflussnahmemöglichkeit des Gemeinderats, der letztlich als Aufsichtsbehörde auch eine wesentliche Mitverantwortung trägt, verzichtet werden kann, ist sorgfältig zu prüfen und unter anderem Gegenstand des Vertiefungsauftrags, den der Gemeinderat am 23. Februar 2010 erteilt hat. Die erwähnte, vom Stadtrat (BAK) in Auftrag gegebene Studie des Kompetenzzentrums für Public Management stellt denn auch fest: „Nicht nur aufgrund der Stufenlogik, sondern auch aufgrund des Problems der gegensätzlichen Interessen sollte die Stadt daher möglichst keine politischen Vertretungen aus Gemeinderat und Stadtrat in den Verwaltungsrat entsenden. Ausnahmen sind dann sinnvoll, wenn es im Verwaltungsrat einen Bedarf nach Wissen gibt, den nur ein Gemeinderat befriedigen kann oder wenn das Gemeinwesen keine Möglichkeit hat, seine Interessen im erforderlichen Masse über anderweitige Instrumentarien wie Gesetze oder die Formulierung von strategischen Zielen sicherzustellen.“ (Studie, S. 49). Der Gemeinderat wird dem Stadtrat im Rahmen des Prüfungsberichts aufzeigen, wo auch in Zukunft eine Vertretung des Gemeinderats aus sachlogischen Gründen sinnvoll ist.

Im Übrigen ist zu beachten, dass der Verzicht auf die Entsendung von Gemeinderatsmitgliedern in die Verwaltungsräte zwar einen Beitrag zur Verringerung gewisser Probleme leisten kann, dass indessen der Gemeinderat in diesem Fall gehalten ist, insbesondere den Informationsfluss und die Beaufsichtigung der Unternehmen auf andere Weise sicherzustellen. Dies ist mit zusätzlichen Kontroll- und Transferkosten verbunden, die je nachdem ganz erheblich sein können. Ein Verzicht auf eine direkte Einsitznahme des Gemeinderats ist deshalb regelmässig mit anderweitigen Aufwänden und Kosten verbunden. Ob dieser Zusatzaufwand in einer vertretbaren Relation zu den (möglichen) Vorteilen eines Einsitzverzichts steht, ist im Einzelnen abzuwägen, insbesondere eben gegen die Bedeutung der durch das betreffende Unternehmen erbrachten Leistungen für die Bevölkerung.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung hat am 22. Januar 2010 in Bern eine Tagung zur Steuerung öffentlicher Unternehmen durchgeführt. Daran nahmen Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Verwaltung und öffentlichen Unternehmen teil. Es zeigt sich auch dort, dass in der Frage der „richtigen“ Besetzung von Leitungsorganen öffentlicher Betriebe keine absoluten „Wahrheit“ existieren. Gleich wie in der Privatwirtschaft, wo teilweise (Gross-)Aktionäre sehr direkt in der operativen Leitung der von ihnen beherrschten Unternehmen Einfluss nehmen, kann es auch in öffentlichen Betrieben unter bestimmten Umständen sachgerecht sein, dass die das Gemeinwesen in seinen Eignerinteressen vertretende Exekutive auch durch eigene Vertretungen in Verwaltungsräten Einsitz nimmt. In Übereinstimmung mit anderen Kantonen und Städten verfolgt der Gemeinderat deshalb eine differenzierte Haltung zur Vertretung der Politik in den Steuerungsgremien von wichtigen städtischen Beteiligungen.

Zu Punkt 2:

Der Vorstoss fordert, für die Mitglieder von Verwaltungsräten müssten klare Anforderungsprofile bestehen, welche dem Stadtrat bekannt sein müssten.

Die Forderung entspricht dem allgemeinen Standard für die Besetzung von Verwaltungsräten, wie er auch in der Stadt Bern gilt. Die Mitglieder der Verwaltungsräte städtischer Unterneh-

men werden aufgrund solcher Anforderungsprofile - die je nach Unternehmen und Funktion bzw. Zusammensetzung des Gremiums variieren können und im Einzelfall zu definieren sind - selektioniert und gewählt. Die Anforderungsprofile sind öffentlich.

Teil des laufenden Auftrags des Gemeinderats, die städtische Corporate Governance zu optimieren, ist auch die Überprüfung und - wo nötig - die Aktualisierung und Harmonisierung der Anforderungsprofile und Pflichtenhefte. Grundsätzlich ist dieser Punkt des Vorstosses bereits erfüllt. Da gleichzeitig jedoch der Optimierungsauftrag des Gemeinderats läuft, ist der Gemeinderat einverstanden, diesen Punkt als Richtlinie entgegenzunehmen.

Zu Punkt 3:

Der Vorstoss fordert, die Verwaltungsratsmitglieder müssten in einem transparenten Verfahren gewählt werden, und der Stadtrat müsse diesen Prozess kontrollieren können.

Die Wahlen für die Mitglieder von Verwaltungsräten städtischer Unternehmen erfolgen in einem „transparenten, nachvollziehbaren und strukturierten“ Prozess (Studie kpm, S. 48). Der Stadtrat kann diesen Prozess im Rahmen seiner Oberaufsicht kontrollieren (insb. Überprüfung der Transparenz, der Nachvollziehbarkeit und der Strukturiertheit des Prozesses). Der Stadtrat ist jedoch gemäss Corporate-Governance-Ansatz nicht Wahlbehörde und kann deshalb auch nicht operativ in den Wahlprozess eingreifen.

Da dieser Punkt des Vorstosses bereits erfüllt ist bzw. nicht erfüllbar ist (soweit die Kontrolle des Stadtrats eine operative Intervention in den Prozess bewirken sollte), beantragt der Gemeinderat, ihn abzulehnen.

Zu Punkt 4:

Der Vorstoss will dem Gemeinderat ein Weisungsrecht gegenüber den Verwaltungsräten zugestehen und dieses, soweit nicht bereits erfolgt, in den entsprechenden Anstaltsreglementen verankern. In gravierenden Fällen oder bei wiederholter Nichterreichung der Ziele müsse der Verwaltungsrat abgesetzt werden.

Dem Gemeinderat als Aufsichtsbehörde steht gegenüber den städtischen Anstalten ein Weisungsrecht zu. Gesetzlich ist dieses für ewb in Artikel 25 Absatz 1 ewr, für Stadtbauten in Artikel 20 Absatz 1 StaBeR und für BERNMOBIL in Artikel 15 des SVB-Anstaltsreglements festgehalten.

Der Gemeinderat teilt im Weiteren die Auffassung, dass die Absetzung von Verwaltungsräten, die in gravierender Weise gegen ihre Pflichten verstossen haben (wozu auch die wiederholte Nichterreichung von Zielen gehören kann), ein Instrument der Aufsicht und bei vorliegen entsprechender Umstände einzusetzen ist.

Dieser Punkt des Vorstosses ist bereits erfüllt. Da das Geschäftsreglement des Stadtrats jedoch eine direkte Abschreibung erfüllter Motionen nicht zulässt, beantragt der Gemeinderat, diesen Punkt als Motion erheblich zu erklären. Er wird gelegentlich ohne weiteres als erledigt abgeschrieben werden können.

Zu Punkt 5:

Diese Forderung entspricht inhaltlich dem Vorstoss Motion Fraktion glp (Jan Flückiger): Governance in der Stadt Bern (I): Eignerstrategie von Betrieben mit städtischer Mehrheitsbeteiligung. Es wird auf die Beantwortung dieses Vorstosses verwiesen.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat,

- Punkt 1 (Wahl der Verwaltungsräte durch den Gemeinderat) und Punkt 4 erheblich zu erklären,
- Punkt 1 (keine Vertretungen des Gemeinderats in den Verwaltungsräten) und Punkt 3 abzulehnen,
- Punkt 2 Annahme als Richtlinie,
- Punkt 5 im Rahmen der Motion Fraktion glp (Jan Flückiger): Governance in der Stadt Bern (I): Eignerstrategie von Betrieben mit städtischer Mehrheitsbeteiligung, zu behandeln.

Bern, 18. August 2010

Der Gemeinderat