

## Das ärgerliche Problem mit der unsaubereren Konkurrenz durch öffentliche Unternehmungen



Die Stadtgärtnerei ist das ‚pièce de résistance‘ unserer Privatisierungsdebatte – sie produziert zu wenig wirtschaftlich! ... Aber es geraten auch weitere Stadtbetriebe in Kritik.

### Der Trend läuft doch in Richtung Privatisierung – oder nicht?!

Praktisch weltweit ist die Tendenz zu beobachten, dass staatliche Unternehmungen verselbständigt oder privatisiert werden.

So geschieht dies auch in der Schweiz auf eidgenössischer Ebene mit z.B. Swisscom, Post, RUAG usw. und in den meisten Kantonen darunter auch in Bern.

Eine auffällige Ausnahme macht nun die Stadt Bern: Gleich zwei Unternehmungen, die Stadtbauten STABE und die Energie Wasser Bern EWB, machen sich ganz konkret auf, ihren Wirkungskreis in die Privatwirtschaft auszuweiten und so in Domänen einzudringen, die bisher durch das private Gewerbe zu aller Zufriedenheit bearbeitet wurden.

Weitere Anzeichen deuten gar darauf hin, dass die RGM-Regierung unserer Stadt steigende Lust verspürt, sich vermehrt als Unternehmerin zu versuchen.

### Um was es im Kern geht

Im letzten Dezennium wurden für etliche stadteigene Betriebe Massnahmen eingeleitet, diese aus der Verwaltung zu entflechten und ihnen betriebliche Eigenständigkeit zu verleihen.

Auch diese öffentlichen Unternehmungen stehen unter dem Druck, ihre Kosten in den Griff zu bekommen, Defizite zu vermeiden oder diese zu minimieren. Für das dazu erforderliche

Management ist es unabdingbar, die Kosten erstens marktmässig zu erfassen (-> *Kostenrechnung*) und zweitens selber gestalten zu können (-> *unabhängige Lohnordnung*). Diese beiden Voraussetzungen sind nur mit Hilfe der rechtlichen Selbständigkeit zu erreichen.

### Wir untersuchen 5 städtische Unternehmen

Wir wollen in dieser Recherche ein kleines, Wettbewerbsrating der Unternehmen in städtischem Besitz vornehmen. Hauptfokus ist dabei das Verhalten dieser Unternehmen am Markt: Planen, projektieren und überwachen diese Unternehmen ihre Arbeiten – oder treten sie zu stark als Unternehmer auf?

### BernMobil: Auf gutem Wege

BernMobil ist seit 1. Januar 1998 selbständig in der Form einer autonomen öffentlichrechtlichen Anstalt. Anstoss dazu gab die Revision des kantonalen Gesetzes über den öffentlichen Verkehr von 1995. Die Stadt wurde damit zum Glück gezwungen, den kostspieligen SVB-Betrieb zu verselbständigen. Dafür deckt nun der Kanton das anfallende Defizit; das waren für das Jahr 2004 34 Mio CHF.

Bei Leistungserweiterungen läuft das nun so, dass BernMobil dem Kanton Verkehrsdienste offeriert; u. U. auch gegen Konkurrenzofferten. So kommen erwünschte Wettbewerbssele-

mente zum Tragen. Der Kanton bestellt dann die Dienstleistung und gewährt dazu den Beitrag, der zum glatten Ergebnis nötig ist.

Die Unternehmung zählt heute 720 MitarbeiterInnen, davon 80 Admin, 490 Betrieb, Verkehr, 140 Technik und 16 Lehrlinge.

Das Einzugsgebiet reicht mit 190.000 Menschen weit über die Stadt Bern hinaus.

Unsaubere Konkurrenz ist bis heute nicht festzustellen: Die kantonale Submission funktioniert und die BernMobil spielt z.B. nicht mit der Idee mit ihrem Garagebetrieb auf den Markt zu drängen.

#### Resultat:

Das Image, der Auftritt und die regionale Integration von BernMobil sind seit 1998 unter der Leitung des damaligen Direktors Hans Rudolf Kamber stark verbessert worden. Der OeV hat gewonnen. ⇨⇨ 😊



BernMobil: Ein leistungsfähiges Unternehmen mit tollem Auftritt; schade, dass die Combinos weiterhin so ruckeln.

#### **Stadtgärtnerei: Da ändert sich gar nichts!**

Einen recht grossen Betrieb mit rund 200 Mitarbeitenden stellt die Stadtgärtnerei dar. Sie ist weiterhin vollständig in die Direktion Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün integriert.

Die Entente Bernoise EB hat bereits 1996 in einer Recherche die – teilweise – Privatisierung vorgeschlagen und begründet. Die Idee wurde von der Verwaltung nicht unfreundlich aufgenommen und Massnahmen in Aussicht gestellt.

Eine spätere Studie 2004 stellte aber fest, dass in der Zwischenzeit nichts geschehen ist. Heute 2006 sind wir immer noch gleich weit!

Die Stadtgärtnerei ist von ihrer saisonalen Produktionsstruktur und ihrer Nähe zum Markt – es gibt so viele gute Gärtnereien – zur Teil-Privatisierung prädestiniert. Der Nettoaufwand, das Defizit pro Jahr beträgt immer noch rund 10 Mio CHF! Dieser Steuerzehntel schmerzt!

#### Resultat:

Dass hier eine vorgeschlagene Strukturoptimierung über 10 Jahre ignoriert wird, ist alarmierend! Die Optimierungsmöglichkeiten sind so offensichtlich! ⇨⇨ 😞

#### **Die EWB: Systemwidriger Aufbruch in die Privatwirtschaft.**

Die EWB versorgt unsere Stadt mit Elektrizität, Gas und Wasser und entsorgt Abwässer und Abfälle aller Art. Sie plant und realisiert Versorgungsnetze und –anschlüsse und gewährleistet deren Unterhalt.

#### Eine tolle Unternehmensaufgabe und ein echtes öffentliches Interesse und Anliegen.

Über Jahrzehnte haben sich unter der Firma EWB gesondert heranwachsende Betriebe zum integralen Ver- und Entsorgungsunternehmen unserer Stadt entwickelt. In den späten 90er-Jahren setzte sich die Einsicht durch, diesen Grossbetrieb aus der Stadtverwaltung zu lösen und in geeigneter Form zu verselbständigen. Die Bürgerlichen wollten eine vollständige Ausgliederung in der Form einer Aktiengesellschaft; die linke Mehrheit stimmte dagegen für die eher staatsgläubige, ‚öffentlich-rechtliche Anstalt‘.

Die Fassung des dazu notwendigen Leistungsauftrages fiel wiederum in die Kompetenz des Stadtrates. – Das musste ja schief gehen: Ein Unternehmensauftrag ist nicht politisch auszuhandeln. Das Resultat ist denn auch nur eingeschränkt als Führungsmittel brauchbar.

#### Das Problem

In Ausübung seiner Selbständigkeit und munterer Interpretation des Leistungsauftrags hat die EWB zwei Firmen, die Bärenheizungs AG und die Bären-Sanitär AG akquiriert.

Ziel dabei ist es, die hauseigene Abteilung ‚Haustechnik‘ zu fördern. Diese ist „zu klein zum Leben, zu gross zum Sterben“ – ein klassisches Kapazitätsproblem.

Da das Geschäftgebiet Heizung als Monopol-Gaslieferant einen sehr erschlossenen Markt bietet, leuchtet die Logik der EWB-Leitung ein. Zudem wird das Argument ‚Service‘ als Kompetenz bedeutungsvoll nachgeschoben. „Das Gasgeschäft lebt vom Heizungsgeschäft! EWB handelt hier als Unternehmer; die Rechtsform ist dabei von geringer Bedeutung – der Leistungsauftrag lässt unsere Handlungsweise zu“.

Es stellt sich die Frage, ob die Stadtbehörde mit ihrer neuen öffentlich-rechtlichen Anstalt als Heizungsunternehmer am Markt auftreten will?

#### Resultat:

Insgesamt arbeitet die neue EWB sehr professionell. Aber die Unternehmerspiele müssen beiseite gelassen werden! ⇨⇨ 😞

#### **Die Stadtbauten Bern StaBe:**

Auch diese Unternehmung ist 2001 gegründet worden. Die StaBe entstand aus einer organisatorischen Entscheidung: Alle Gebäude und Liegenschaften des städtischen Finanz- und

Verwaltungsvermögens, ausser den Liegenschaften des Wohnaufonds sollen zentral und einheitlich betreut werden.

#### Was leistet die StaBe?

Die Betreuung und Bewirtschaftung der rund 1200 Liegenschaften im Eigentum der Stadt in einer Hand zusammen zu fassen, ist ein äusserst begrüssenswerter Entscheid. In der Zeit vor dieser Massnahme war diese Aufgabe den nutzenden Direktionen zugeteilt; jede Direktion unterhielt in diesem Sinne eine kleine Nebenbei-Liegenschaftsverwaltung. Die Zusammenfassung garantiert Professionalität.

Zum einen erfüllt die StaBe demnach die Aufgaben einer normalen Liegenschaftsverwaltung: Unterhalt, Service, Reinigung, Reparaturen, Renovationen usw., darüber hinaus soll die StaBe die Entwicklung des Raumbedarfs der Verwaltung fachlich begleiten. Das beinhaltet anspruchsvolle Aufgaben von Bedarfschätzungen über Projektierungsarbeiten, Investitionsberechnungen bis hin zu Bauführungen usw. ... Eine tolle Unternehmensaufgabe und ein echtes öffentliches Interesse dahinter!



StaBe: Sinnvolle Kernaufgabe ist die professionelle Betreuung des städtischen Liegenschaftsbesitzes.

#### Organisation

Wiederum entschied sich Verwaltung und Parlament für die Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, was anschliessend die Formulierung eines Leistungsauftrags nötig machte. Und in diesem Leistungsauftrag ermöglicht der Stadtrat die Errichtung ausgelagerter Töchter ... für welche Zwecke auch immer.

Nun hat die StaBe entsprechend dieser angebotenen Möglichkeiten eine Tochter geboren: Die SBS Stadtbauten Services AG.

Was ist nun der Sinn dieses Ablegers?

Der Chef Rudolf Lanzrein titelt in der BZ „Wir konkurrenzieren keine Privatfirmen“ und erläutert anschliessend, dass er sich damit MWSt auf Aufträgen von Dritten ersparen will. Eben: Dritte sind Auftraggeber ausserhalb des Eigentümers Stadt Bern. Damit ist klar, dass die StaBe mit dieser Tochter auf den privaten

Markt expandiert, dass sie ihre Kapazitäten hier besser auslasten will.

Ein Vorstoss ‚Stüchelberger‘ im Stadtrat weist den Gemeinderat unter dem Titel: „Sind Auslagerungen von Auslagerungen sinnvoll?“ darauf hin, dass solche Ausgründungen zur Umgehung des Reglements führen könnten. Der Interpellant zieht dann auch Parallelen zur verweigerten Ausgliederung der PaketPost in die Post Logistik AG.

#### Befund:

Dieses Verhalten geht nun zumindest neben dem Leistungsauftrag vorbei. Nach diesem hat StaBe zur Aufgabe, das Liegenschafts-Portfolio der Stadt zu betreuen. Im Auftrag steht nichts davon, dass die Stadt eine regional agierende Facility Managements-Firma betreiben will.

#### Resultat:

Schluss mit den Privatunternehmer-Spielen! Konzentration auf die Kernaufgabe. Wir sind gespannt auf den Leistungsausweis. ⇨⇨ ☹️

#### **Das Tiefbauamt der Stadt Bern TBA**

Innerhalb der Direktion Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün arbeitet das Tiefbauamt. Es „plant, baut und unterhält sämtliche Tiefbauanlagen der Stadt inkl. Strassenraum, Stadtentwässerung und Gewässer der Stadt“. Entsprechend dieser Aufgabe ist es in Abteilungen organisiert und beschäftigt 340 Mitarbeitende.

Die konkreten, ausführenden Aufgaben z.B. der Abt ‚Baubetrieb‘ sind auf eine Weise formuliert, dass sie die arbeitsteilige Partnerschaft mit dem Baugewerbe ermöglicht. So werden die kleineren Instandstellungsarbeiten wie „Strassenbeläge ausbessern, Belagsrisse ausgiessen ....“, usw. sehr genau beschrieben. Entgegen diesen Richtlinien sind Fälle bekannt, wo das TBA z.B. bei der Kirchenfeldbrücke grössere Gesamtbauarbeiten in eigener Regie ausführte, die besser und günstiger durch private Bauunternehmer erledigt worden wären.

Noch lauter aber schellen die Alarmglocken bei der Abteilung Signalisation und Markierung. Es ist ja bekannt, dass es schweizweit spezialisierte Firmen für diesen Bereich gibt; ebenso ist aber verständlich, dass die Stadt nicht für jeden Abzweigungspfeil die private Firma engagieren will.

#### Resultat:

Aber dass die Abteilung dann „Baugrafiken, Aussenwerbung, Digital- und Siebdruck ... auch für Private zu Marktpreisen ...“ anpreist, geht nun doch zu weit. ⇨⇨ ☹️

### **EWB und StaBe: Eigendynamik der Bosse statt Eigentümerstrategie**

Gemein ist bei den Unternehmen wohl, dass sie den gleichen Eigentümer und die gleiche Rechtsform aufweisen.

Die wichtigste Gemeinsamkeit besteht sicher darin, dass beide Firmen von Geschäftsleiter-Persönlichkeiten geführt werden, die Spass an der Unternehmerrolle haben. Sie neigen sicher dazu, einen gegebenen Handlungsrahmen – sprich Reglement und Leistungsauftrag – auf mögliche Spielräume abzuklopfen.



EWB: ... besser projektieren als Heizungen installieren

Ausschlaggebend für die Entwicklung der Unternehmenskultur ist aber die künftige Führung der Firmen: Wie interpretiert der Eigentümer den Leistungsauftrag? Wie die Unternehmensstrategie? Wie die Aufteilung der strategischen und der operativen Führung?

Ein Signal, dass die Geschäftsleiter das Szepter bereits übernommen haben, sandte der Gemeinde- und der Stadtrat in der Behandlung eines FDP-Vorstosses zur Bärenheizungs-Akquisition. Der Gemeinderat befand lediglich, dass dieses Geschäft „das Reglement nicht verletze“.

In der Zwischenzeit haben Stadt- und Gemeinderat in aller Form die Bären-Akquisition abgesegnet - ein ordnungspolitischer Sündenfall.

Diese Spielrunde ist ein voller Erfolg für die CEOs der beiden Unternehmen. Die Politik hat bewiesen, dass Unternehmensführung nicht ihre Sache ist.

Der Gemeinderat muss flankierend zum Leistungsauftrag eine Eigentümerstrategie formulieren. Für die beiden Firmen soll das u.a. heissen:

EWB: „Die Stadt will sich nicht als Heizungs-Installationsfirma etablieren“.

StaBe: „Die Stadt will keine (regional agierende) Facility Management-Firma betreiben.“

Dringend: Für die Interpretation und Durchsetzung des Leistungsauftrages ist ein Unternehmungsleitbild zu erarbeiten.

### **Sind öffentliche Unternehmen überhaupt notwendig?**

Die historischen Entwicklungen und Beispiele zeigen deutlich, dass es Aufgaben und Situationen gibt, wo sich der Staat, die öffentliche Hand, in die Leistungserbringung einschalten kann oder muss.

Grundsätzlich ist jedoch die öffentliche Hand kein geeigneter Unternehmer. Dies zeigt sich insbesondere bei Nebenbetrieben öffentlich-rechtlicher Firmen. Diese konkurrenzieren private Anbieter aufgrund unkorrekter Kostenrechnungen. Deshalb gehören Bauabteilungen etc. von öffentlichen Monopolbetrieben konsequent ins Geschichtsbuch!

Langfristig ist die öffentliche Hand kein geeigneter Unternehmer: Das Zusammenspiel von Politik, staatlicher Macht und der unvermeidlichen personellen Verflechtungen führen dazu.

Fazit: Öffentliche Unternehmungen waren und sind wichtig, notwendig und befruchtend. Auch die Swissair war in der vor-privaten Phase ein sicherer Wert.

Aber auf der Passiv-Seite gibt es die schlüssigen Hinweise, dass die öffentliche Hand à la longue keinen guten Unternehmer abgibt.

#### **Die Bilanz der Entente Bernoise:**

- In unserer Wirtschaft hat es Platz für sinnvolle öffentliche Unternehmungen.
- Legitimation für staatliche Unternehmen sind ein öffentliches Interesse und das Fehlen entsprechender privater Angebote.
- Die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt ist gefährlich; sie entbindet die Verwaltung nicht von der Unternehmergebung.

#### **Die Entente Bernoise fordert deshalb:**

- Der Gemeinderat muss sich und seinen Firmen ein Leitbild geben, welches das Unternehmerverhalten der Stadt regelt.
- Unternehmerischer Aktivismus und Expansion in bestehende Märkte sind zu bremsen.
- Stadtbetriebe wie EWB und TBA haben sich auf Planung, Projektierung und Controlling zu konzentrieren – die Ausführung besorgt das Gewerbe.
- Die Stadt betreibt keine Firmen in klassischen, bestehenden Branchen; die beiden Fehlentwicklungen sind zu korrigieren. Die Unternehmen der Stadt arbeiten nur dort, wo ein öff. Interesse aber kein privates Angebot besteht.

05/2006