



Das regierungsrätliche Konzept des Beteiligungscontrollings im Urteil der Oberaufsichtskommission des Grossen Rats

Benjamin Adler, Sekretär der Oberaufsichtskommission (OAK) des Grossen Rats des Kantons Bern

Einleitung: Aufsicht und Oberaufsicht im Bereich der mittelbaren Verwaltung

Unternehmen und Anstalten, die dem Kanton Bern ganz oder teilweise gehören, sind Teil der so genannten mittelbaren Verwaltung. Dieser Begriff bringt zum Ausdruck, dass es sich hierbei um Institutionen handelt, die zwar öffentliche Aufgaben wahrnehmen, aber – in unterschiedlichem Mass – rechtlich verselbstständigt sind und nicht zur Zentralverwaltung gehören.¹ Sämtliche Träger von öffentlichen Aufgaben, d.h. neben der Zentral- eben auch die mittelbare Verwaltung, unterstehen der Aufsicht des Regierungsrats und der Oberaufsicht des Grossen Rates; in Art. 95 Absatz 3 der Kantonsverfassung wird dem Grossen Rat ausdrücklich eine angemessene Mitwirkung im Bereich der Aufsicht über die mittelbare Verwaltung eingeräumt. Mit Art. 22 Absatz 2a des Grossratsgesetzes wird die Aufgabe der Oberaufsicht über die Verwaltung an die OAK delegiert.

Grundsätzlich kann die Oberaufsicht des Grossen Rates bzw. der OAK im Bereich der mittelbaren Verwaltung sachlich nicht weiter gehen als die Aufsicht des Regierungsrats. Ihre Reichweite und Ausgestaltung wird durch die rechtlichen Grundlagen bestimmt, welche der Aufgabenübertragung zugrunde liegen.² Im Rahmen dieser durch das besondere Recht festgelegten Grenzen, Pflichten und Rechte darf die OAK nicht nur die Wahrnehmung der Aufsicht durch den Regierungsrat prüfen, sondern in unmittelbarem Kontakt mit den Trägern der mittelbaren Verwaltung treten.

Regierungsrätlicher Bericht über das Beteiligungscontrolling im Kanton Bern

Am 24. Oktober 2007 hat der Regierungs-

rat den Bericht "Überprüfung der VKU-Grundsätze: Bericht über das Beteiligungscontrolling im Kanton Bern"³ vorgelegt. Erarbeitet worden ist er von einer direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe. Diese erhielt ihren Prüfungsauftrag per Regierungsratsbeschluss vom 21. September 2005. Mit dem Bericht informiert die Regierung den Grossen Rat über die Umsetzung einer Reihe von parlamentarischen Vorstössen, welche die Überprüfung bzw. Verbesserung des Beteiligungscontrollings des Kantons zum Gegenstand haben. Die OAK hat den Bericht im Februar 2008 zuhanden des Grossen Rats vorberaten, dieser wird ihn in der Märzsession 2008 beraten. Abstrakter und mit Blick auf das Verhältnis von Aufsicht und Oberaufsicht formuliert, lässt sich der hier ablaufende Prozess folgendermassen beschreiben: Mit diesem Bericht informiert die mit der Aufsicht über die mittelbare Verwaltung betraute Instanz, wie sie diese Aufgabe in Zukunft wahrzunehmen gedenkt; Adressaten des Berichts sind die Instanzen der Oberaufsicht, die kraft dieser Funktion eine Beurteilung des Berichts vorzunehmen haben; der Bericht ist Anlass für einen Dialog zwischen der Aufsichtsinstanz und den Oberaufsichtsinstanzen über die künftige Ausgestaltung des Beteiligungscontrollings.

Es sind insbesondere folgende fünf Massnahmen, mit denen der Regierungsrat das Beteiligungscontrolling systematisieren und stärken will:

Einführen eines regelmässigen Reportings (Berichterstattung):

Zurzeit findet eine systematische Befassung durch den Regierungsrat nur bei einem Teil der kantonalen Unternehmen und Anstalten statt. Mit den andern befasst er sich fallweise, d.h. nur in Ausnahmesituationen und auf Antrag der zuständigen Fachdirektion. Um die Auf-

sicht über die zweite Kategorie von Organisationen zu stärken, will der Regierungsrat ein regelmässiges Reporting einführen, das alle Organisationen umfasst.

Veränderte Auswahl der Vertretung der Fachdirektionen in Stiftungs- und Verwaltungsräten:

Oftmals ist die Fachdirektion nicht nur zuständig für die Aufsicht einer solchen Organisation, sondern gleichzeitig auch in deren oberstem Führungsgremium vertreten. Das birgt die Gefahr von Rollenkonflikten. Die Parlamentarische Untersuchungskommission, die eingesetzt wurde, um die Vorkommnisse bei der Bernischen Lehrerversicherungskasse zu untersuchen, hat deshalb in einem Postulat verlangt, dass die Schaffung eines Kompetenzzentrums für die mittelbare Verwaltung geprüft wird. Der Regierungsrat lehnt die Schaffung eines solchen Zentrums ab, einerseits wegen den zusätzlichen Kosten, die ein solches verursachen würde, andererseits, weil diesem gemäss Regierung die erforderliche Sachnähe fehlen würde. Stattdessen setzt sie auf eine "Kompromisslösung" bzw. veränderte Auswahl der Vertretung der Fachdirektion: Als Vertretung im Stiftungs- oder Verwaltungsrat sollen fortan "mit der betreffenden Aufgabe nicht befassete Angehörige des fachlich zuständigen Bereichs der Kantonsverwaltung ausgewählt werden."⁴

Aufsichtskonzepte für alle Organisationen:

Zurzeit existiert nur für die Berner Kantonalbank ein ausformuliertes und durch Regierungsratsbeschluss verabschiedetes Aufsichtskonzept. Neu soll jede einzelne Organisation ein solches erhalten. Ziel davon ist es, Transparenz zu schaffen und die Arbeit der mit der Aufsicht bzw. Oberaufsicht betrauten Organe zu erleichtern. Ein solches Konzept muss namentlich enthalten, wie die Betreuung durch den

¹ Es sind dies, um nur diejenigen Institutionen zu nennen, die für den Kanton von politischer und/oder finanzieller Bedeutung sind: **Aktiengesellschaften:** Berner Kantonalbank BEKB | BCBE, Bedag Informatik AG, Immobiliengesellschaft Wankdorf AG (IWAG), BKW FMB Energie AG, Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft AG, BLS AG, Aare Seeland Mobil, Berner – Oberland – Bahnen (BOB), Regionalverkehr Bern – Solothurn (RBS), Chemins de fer du Jura (CJ), Montreux – Berner Oberland – Bahn (MOB), Verkehrsbetriebe STI, Regionale Spitalzentren AG und Hôpital du Jura bernois SA, Schulverlag blmv AG. **Genossenschaften:** Stadttheater Bern. **Öffentlich-rechtliche Anstalten:** Gebäudeversicherung Bern (GVB), Universität Bern, Berner Fachhochschule (BFH), Deutschsprachige Pädagogische Hochschule, Haute Ecole Pédagogique BEJUNE, Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale. **Stiftungen:** Stiftung Inselspital, Berner Klinik Montana, Kunstmuseum Bern, Zentrum Paul Klee, Historisches Museum, Bernisches Symphonieorchester.

² Die Aufsicht der kantonalen Behörden und damit auch die Oberaufsicht sind weniger eng und umfassend als bei der Zentralverwaltung. Diesem Umstand ist durch die Beachtung der besonderen Rechtslage und eine entsprechende Zurückhaltung Rechnung zu tragen. Falls nicht ein begründeter Einzelfall vorliegt, der eine detaillierte Überprüfung und Kontrolle rechtfertigt, sollte sich das Organ der parlamentarischen Oberaufsicht nicht mit operativen Fragen beschäftigen, sondern das Schwergewicht auf die grundsätzlichen Aspekte, auf die strategische Ausrichtung und auf generelle Entwicklungen legen sowie sich auf die Risiken konzentrieren, welche das Ansehen und die Ressourcen der Institution und des Kantons sowie die delegierte Aufgabenwahrnehmung beeinträchtigen könnten.

³ Der Bericht sowie weitere Unterlagen lassen sich unter <http://www.fin.be.ch/site/index/fd-beteiligungscontrolling/fd-beteiligungscontrolling-dokumente.htm> finden. VKU steht für "Verhältnis des Kantons zu seinen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen."

⁴ Bericht des Regierungsrats, S. 28.



Kanton erfolgt, welche Aufgaben der Fachdirektion zufallen und welche dem Regierungsrat, ob der Kanton im Leitungsgremium direkt vertreten ist und welche Aufgaben die Kantonsvertretung gegebenenfalls hat, wie die Vertretung des Kantons an der Generalversammlung erfolgt und welche Aufgabe der Grosse Rat und die Finanzkontrolle hat.

Als wesentliche Erkenntnis formuliert der regierungsrätliche Bericht, dass "für jede Einheit der mittelbaren Verwaltung ein individuell auf die spezifische Situation der Organisation zugeschnittenes Aufsichtskonzept zu erlassen ist."⁵ Insbesondere die Frage, ob eine Einsitznahme des Kantons im Führungsgremium angebracht ist oder nicht, müsse für jeden Fall gesondert beurteilt werden; je grösser die Bedeutung einer Organisation für den Staat sei, sei es in finanzieller Hinsicht oder in Bezug auf ihre Aufgabe, desto eher dränge sich eine direkte Vertretung auf. Für Gruppen sehr ähnlich ausgerichteter Unternehmen, so wird immerhin eingeschränkt, sei es denkbar, das gleiche Konzept zu verwenden.⁶

Anforderungsprofile für Verwaltungs- und Stiftungsräte:

Das bereits existierende allgemeine Anforderungsprofil wird angepasst und gilt neu auch für Stiftungsräte (bisher nur für Verwaltungsräte). Es gilt grundsätzlich für die Besetzung der Leitungsgremien aller Anstalten. Spezifische Anpassungen sind jedoch, falls notwendig und begründbar, möglich. Ziel ist es, sicherzustellen, dass die Personen, welche den Kanton in diesen Leitungsgremien vertreten, die dafür erforderlichen Kompetenzen mitbringen.

Entschädigung der Kantonsvertreter in den Stiftungs- und Verwaltungsräten:

Der Regierungsrat hat hier noch keine Neuregelung bzw. Überprüfung der bestehenden Regelung vorgenommen. Dieser Schritt soll erst erfolgen, nachdem der Grosse Rat vom vorliegenden Bericht Kenntnis genommen hat. Eine mögliche Neuregelung wird jedoch skizziert: Die Höhe der Entschädigungen ist zu limitieren, beispielsweise auf 20 Prozent des Gehalts der betroffenen Kantonsmitarbeiterin bzw. des betroffenen Kantonsmitarbeiters. Die Mitglieder des Regierungsrats müssen ihre Entschädigungen schon heute abliefern.

Grundsätzlich positive Beurteilung durch die OAK

Grundsätzlich fällt die Beurteilung des Berichts bzw. der darin vorgeschlagenen Massnahmen durch die OAK positiv aus: Wird umgesetzt, was dieser vorsieht, ergibt sich gegenüber dem heutigen Zustand sicherlich eine Verbesserung der Aufsicht der Regierung über die mittelbare Verwaltung. Dasselbe gilt im Prinzip auch für die Oberaufsicht – selbst wenn im Bericht zur (Stärkung) der Rolle des Parlaments direkt nichts enthalten ist: Da die Oberaufsicht des Grossen Rates wie gesagt sachlich an die Aufsicht des Regierungsrats gebunden ist, wird durch deren Systematisierung und Stärkung auch die Oberaufsicht des parlamentarischen Organs erleichtert, sie erhält letztlich griffigere Instrumente.

Nicht alle der vorgeschlagenen Massnahmen vermögen jedoch aus Sicht der OAK zu überzeugen, ausserdem ortet sie einige Lücken im Massnahmenpaket:

Fehlen eines Verzeichnisses der finanzrelevanten Verträge:

Neben den Beteiligungen sollten auch die finanzrelevanten Verträge (Baurechts-, Miet-, Pachtverträge usw.) des Kantons systematisch erfasst und unter Berücksichtigung ihrer Risiken bewirtschaftet werden.

Stärkere Vorkehrungen gegen Rollenkonflikte:

Die vorgeschlagene "Kompromisslösung" bei der Auswahl der Verwaltungsvertreter für Stiftungs- und Verwaltungsräte reicht der Kommission nicht aus. Um die Auswirkungen möglicher Rollenkonflikte zu entschärfen, fordert sie die Stärkung des Vier-Augen-Prinzips: Die Finanzdirektion beurteilt jeweils vorgängig zuhanden des Regierungsrats das Risiko, welches aus ihrer Sicht von einer Beteiligung ausgeht, die übrigen Direktionen nach Bedarf.

Sofortige Implementierung des neuen Anforderungsprofils:

Der Regierungsrat will das neue Anforderungsprofil für Stiftungs- und Verwaltungsräte erst zur Anwendung bringen, wenn beim jeweiligen Gremium Erneuerungswahlen anstehen. Die Kommission ist gegen diesen Aufschub.

Angemessene Vertretung der Geschlechter und der französischsprachigen Minderheit:

Frauen und die französischsprachige Minderheit sollen in den Verwaltungs- und Stiftungsräten angemessen vertreten sein. Das neue Anforderungsprofil stellt diese Forderung zwar ebenfalls auf, jedoch in etwas abgeschwächter Form.

Verwaltungs- oder Stiftungsratsentschädigungen gehen an den Kanton:

Die Kommission spricht sich dafür aus, dass Verwaltungsangehörige keine Verwaltungs- oder Stiftungsratsentschädigungen mehr erhalten. Sie sollen vom Kanton entschädigt werden, falls die Einsitznahme in einem solchen Gremium einen Zusatzaufwand darstellt.

⁵ Ebenda, S. 5.

⁶ Aus Sicht eines Milizorgans wie der OAK ist eine gewisse Einheitlichkeit der Konzepte, und zwar auch inhaltlich, nicht nur formal, sicherlich wünschenswert. Denn je unterschiedlicher die angetroffenen Situationen sind, desto grösser wird der Aufwand, diese zu beaufsichtigen.