STADT BURGDORF

Stadtrat

Bericht und Antrag

Datum SR-Sitzung:	4. November 2019
Direktion:	Präsidialdirektion
Ressort:	Präsidiales
Verfasser:	Roman Schenk
Version:	GRB: 2019-1119 / 16. September 2019

Interpellation GLP-Fraktion betreffend Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips für stadtnahe Unternehmen

---

I. Bericht

Die GLP-Fraktion reichte am 17. Juni 2019 eine Interpellation ein:

Fragen

Der Gemeinderat wird gebeten folgende Fragen betreffend Öffentlichkeitsprinzip für stadtnahe Unternehmen zu beantworten:

1) Warum werden die Jahresberichte aller stadtnahen Unternehmen nicht öffentlich zugänglich gemacht?
2) Falls es gewichtige und nachvollziehbare Gründe gegen eine Veröffentlichung gibt: könnte eine Alternative eine vertrauliche Information an den Stadtrat oder an eine von ihm eingesetzte Kommission, z.B. Geschäftsprüfungskommission, sein?
3) Was braucht es für allfällige Änderungen in Reglementen, Verordnungen, Geschäftsprozessen, etc. damit diese Jahresberichte veröffentlicht werden können?
4) Wie wird der zuständige Gemeinderat, welcher im entsprechenden Aufsichtsgremium Einsitz nimmt, auf seine Aufgabe vorbereitet und nach welchen Richtlinien, resp. Gepflogenheiten wendet er sein Stimmrecht an? Wer entscheidet z.B. ob ein Budget abgelehnt oder einem Verwaltungsrat die Decharge erteilt wird?

Begründung

Insgesamt gibt es folgende stadtnahe Unternehmen:
Schulhaus Burgdorf AG, Parkhaus AG, REZE AG, Localnet AG, Kebag, Hallenbad AG, Anzeiger Burgdorf AG, Casino Theater AG, Markthalle Burgdorf AG

Bei einigen davon, wie z.B. bei der Localnet AG, herrscht eine erfreuliche Transparenz und der Jahresbericht mit den Zahlen ist öffentlich zugänglich. Bei anderen, wie z.B. der Markthalle Burgdorf AG, besteht jedoch eine Intransparenz. Erst wenn unliebsame Überraschungen auftreten und es gar nicht mehr anders möglich ist, wird die Öffentlichkeit informiert. Dies ist für den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zwischen Verwaltung und Bevölkerung alles andere als förderlich.

Aus Sicht der Interpellantin sollte das Öffentlichkeitsprinzip auch bei stadtnahen Unternehmen durchgehend angewendet werden.

Stellungnahme des Gemeinderats

Die Verfassung des Kantons Bern gewährt in Art. 17 Abs. 3 ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, falls nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Sie gewährleistet damit das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung als verfassungsmässiges Recht. Wie jedes andere Grundrecht kann auch jenes auf Akteneinsicht Einschränkungen erfahren. Das kantonale Informationsgesetz regelt die Grundsätze und das Verfahren zur Information der Bevölkerung über die Tätigkeit der Behörden, so namentlich den Grundsatz der Transparenz, das Recht auf Information und auf Einsicht in Akten.

Für die Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger ist nicht unerheblich, ob die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe auf einen Dritten übertragen wurde. Gemäss Informationsgesetz auskunftspflichtig ist „die mit der Sache befasste Behörde“, und die Auskunftspflicht bezieht sich nur auf „amtliche Akten“.

Zur Frage 1:

Die Gemeinde muss Dritte, soweit diese für sie eine Aufgabe erfüllen, beaufsichtigen. Die Gemeinde sorgt daher im Rahmen der übertragenen Aufgaben für eine angemessene Information durch die mit der Aufgabe betrauten Dritten. Diese Informationspflicht von Dritten besteht ausschliesslich gegenüber der übertragenden Gemeinde selbst und nicht gegenüber interessierten Bürgerinnen und Bürgern. Letztere können somit keine direkten Informationsrechte ableiten. Die Aufsicht kann nur ausgeübt werden, wenn die Gemeinde Einsicht in wichtige Akten des Dritten wie zum Beispiel in die Jahresrechnung und den Jahresbericht erhält. Diese Dokumente stellen jedoch nur insoweit „amtliche Akten“ dar, als sie die Erfüllung der übertragenen öffentlichen Aufgaben betreffen. Die Aufsicht der Gemeinde ist demnach keine umfassende. Soweit z.B. eine Aktiengesellschaft neben der Erfüllung öffentlicher Aufgaben auch rein privatwirtschaftlichen Aktivitäten nachgeht, untersteht sie folglich nicht der gemeinderechtlichen Aufsicht. Beispielsweise darf der Amtliche Anzeiger neben dem amtlichen Teil auch einen nichtamtlichen Teil enthalten, z.B. Publikationen von Inseraten, redaktionellen Beiträgen oder Veranstaltungshinweisen. Die Geschäftstätigkeit von Unternehmen mit Beteiligung einer Gemeinde umfasst somit in der Regel auch privatwirtschaftliche Aktivitäten, welche nicht der Gemeindeaufsicht unterliegen. Die Jahresrechnungen legen in der Regel für die gesamten Aktivitäten Rechenschaft ab. Sie können deshalb nicht integral als amtliche Akten qualifiziert werden, die dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen. Vielmehr enthalten sie auch Informationen zu privatwirtschaftlichen Aktivitäten, für welche die Unternehmung ein privates Geschäftsgeheimnis geltend machen kann. Gestützt auf diese Rechtslage hat das Verwaltungsgericht des Kantons Bern am 15. April 2013 eine Beschwerde gegen die Stadt Burgdorf abgewiesen. Burgdorf hatte einem Bürger die Einsichtnahme in die Jahresrechnung der Anzeiger Burgdorf AG somit zu Recht verweigert.

Daraus ergibt sich, dass die Stadt Burgdorf nicht berechtigt ist, von sich aus alle Jahresberichte der Unternehmen mit städtischer Beteiligung öffentlich zugänglich zu machen.

Im Zusammenhang mit dieser Frage muss ausserdem in Erinnerung gerufen werden, was die Gründe dafür waren, eine öffentliche Aufgabe überhaupt durch eine privatrechtliche Organisation erfüllen zu lassen bzw. sie zu „privatisieren“. Das Hauptmotiv im vorliegenden Zusammenhang ist regelmässig die grössere Handlungsfreiheit einer privatrechtlichen Organisationsform verbunden mit der Möglichkeit, am freien Markt teilzunehmen. Wenn sich die öffentliche Hand für eine solche Lösung entscheidet, muss sie zwangsläufig den damit verbundenen Kontrollverlust und oft auch weniger Transparenz in Kauf nehmen.

Zur Frage 2:

Wie oben erwähnt muss die Gemeinde Dritte beaufsichtigen, welche für sie öffentliche Aufgaben erfüllen. Gemäss Gemeindeordnung ist dafür der Gemeinderat abschliessend zuständig (Art. 44 i.V.m. Art. 36 bis 39 GO).

Die unter Ziffer 1 beschriebene Rechtslage schränkt die Möglichkeiten des Gemeinderates ein, Informationen, welche dem privaten Geschäftsgeheimnis unterliegen, „vertraulich" weiter zu geben, sei es auch „nur" an den Stadtrat oder an die Geschäftsprüfungskommission. Die Weitergabe eines Geschäftsgeheimnisses an weitere Personen bedarf in jedem einzelnen Fall der ausdrücklichen Zustimmung der Unternehmung. Andernfalls würde der Gemeinderat das Geschäftsgeheimnis verraten und sich zivil- und strafrechtlich verantwortlich machen.

Zur Frage 3:

Das übergeordnete Recht kann nicht durch Vorschriften auf lokaler Ebene geändert werden. Zudem würde es wenig Sinn machen, in der Gemeindeordnung ausser den Gemeinderat auch den Stadtrat oder die Geschäftsprüfungskommission mit den Aufsichtsaufgaben zu betrauen. Es würden sich schwierige Abgrenzungsfragen stellen und die Verantwortlichkeit könnte nicht mehr klar zugeordnet werden. Je grösser der Personenkreis ausserhalb einer Unternehmung wird, der mit privaten Geschäftsgeheimnissen vertraut gemacht werden muss, desto grösser wird die Gefahr ihrer Veröffentlichung.

Der Gemeinderat will dem Informationsbedürfnis des Stadtrates über das Geschäftsgebaren der stadtnahen Unternehmen auf andere Weise begegnen. Er wird ab sofort einer oder zwei Unternehmen an der jährlichen Informationsveranstaltung im August die Gelegenheit geben, dem Stadtrat vertiefte Einblicke in die Geschäftstätigkeit zu geben sowie Rede und Antwort zu stehen. Im August 2019 waren die Markthalle Burgdorf AG sowie das Regionale Eissportzentrum REZE AG an der Reihe.

Der Gemeinderat wird ausserdem über seine Vertretungen in den Leitungsgremien der Unternehmen auf das Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit hinweisen und auf Verbesserungen der Informationspolitik hinarbeiten.

Zur Frage 4:

Die von einem Gemeinderatsmitglied wahrzunehmenden Vertretungen bei Dritten werden primär aufgrund des Ressorts, welches sie im Gemeinderat übernommen haben, verteilt. Damit ist der bestmögliche Sachbezug und Zugang zum spezifischen Fachwissen in der Verwaltung sichergestellt. In der Regel wird eine Vertretung vom Vorgänger im Gemeinderat auf die Nachfolgerin übergeben mit allen notwendigen Zusatzinformationen und Dokumentationen. Es wäre weder für den Gemeinderat noch für die Verwaltung möglich, die Gemeinderatsvertretung in die Aufgaben eines Gremiums eines stadtnahen Unternehmens einzuführen. Diese Aufgabe kann nur das jeweilige Unternehmen kompetent wahrnehmen. Wer die Gemeinde in einem Unternehmen vertritt, ist verpflichtet, die Interessen der Stadt einzubringen und den Gemeinderat über wichtige Umstände zu informieren bzw. sich im Gemeinderat über die Stadtinteressen zu vergewissern. Das geschieht regelmässig unter dem Traktandum „Mitteilungen" und in besonderen Fällen als Aussprache- oder gar Beschlusstraktandum (z.B. Eigentümerstrategie). Mit der wichtigsten Firma im Stadtbesitz, der Localnet AG, finden zusätzlich regelmässige Treffen statt. Was die Vertretung der Gemeinde in Unternehmen anbelangt, muss gleichzeitig muss darauf hingewiesen werden, dass die Vertretung jeweils ein vollwertiges Mitglied des Führungsorgans der Unternehmung ist. Diese Person muss die Entscheide des Führungsorgans vollumfänglich persönlich mitverantworten. Sie ist deshalb nicht einfach eine weisungsgebundene Delegierte, sondern eine eigenständig handelnde Person im Interesse des Unternehmens sowie im übergeordneten Interesse der Stadt.

Die Finanzdirektion verfügt über alle Geschäftsberichte. Diese sind jeweils auch Gegenstand der jährlichen Revision durch die externe, vom Stadtrat bezeichnete Revisionsgesellschaft.

Über ein Budget einer Unternehmung oder über die Decharge der Unternehmensführung entscheidet in der Regel nicht das Führungsorgan, sondern das oberste Organ bzw. eine Versammlung (Aktionäre, Genossenschafter). Der Gemeinderat delegiert jeweils eines seiner Mitglieder (nicht die Vertretung im Führungsorgan) an die Versammlung und legt dabei fest, in welchem Sinne die Stimmabgabe erfolgen muss.

DER GEMEINDERAT

Stefan Berger, Stadtpräsident
Roman Schenk, Stadtschreiber

Beilage: Beteiligungsspiegel