

V2023 Motion (Mitte BDP-CVP-EVP-glp, Grüne, FDP) „Ausgliederung der Gemeindebetriebe“

Beantwortung; Direktion Umwelt und Betriebe

Vorstosstext

Der Gemeinderat wird beauftragt, dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten, die die Gemeindebetriebe Wasserversorgung und Siedlungsentwässerung, sowie den neu aufzubauenen Bereich Wärmeversorgung in eine rechtlich selbständige Einheit auslagert. Die Vorlage hat namentlich die Themenbereiche Rechtsform, Organisation, Anstellungsbedingungen, Finanzierung und Umsetzungsplanung zu regeln. Als Rahmenbedingung ist **imperativ** zu berücksichtigen, dass die ausgelagerte Einheit in hundertprozentigem Besitz der Gemeinde Köniz verbleiben muss.

Begründung

Die Ausgliederung von Wasserversorgung und Siedlungsentwässerung in eigenständige Einheiten, welche von der Verwaltung unabhängig sind, ist in vielen Gemeinden üblich und kann als allgemein akzeptierter Standard gelten. Die Gemeinde Köniz mit einer in die Gemeindeverwaltung eingegliederten Wasserversorgung, ist diesbezüglich ein Exot.

Aufgrund der offensichtlichen Synergien der netzgebundenen Wasserwirtschaft ist die gemeinsame Auslagerung von Wasserversorgung und Siedlungsentwässerung für Köniz die naheliegende Lösung.

Die heutige Situation mit Eingliederung der Wasserwirtschaft in die Verwaltung wirkt sich in verschiedenen Bereichen nachteilig auf die Leistungserbringung aus:

- **Personal**
Die Personalpolitik der Spezialfinanzierungen Wasserversorgung und Siedlungsentwässerung ist kommunal auf die Branche Verwaltung fokussiert. Finanzpolitische Entschiede des Gemeinderates im Personalbereich betreffen direkt auch diese Organisationseinheiten.
- **Management und Betriebsentwicklung**
Wasserversorgung und Siedlungsentwässerung werden heute strategisch und operativ gleich wie die anderen Verwaltungseinheiten geführt. Die Gemeindebetriebe haben betrieblich-unternehmerischen Charakter, können aber keine entsprechenden Managementmethoden und -instrumente einsetzen. Sie müssen ihren Betrieb im Rahmen der Verwaltungsführung entwickeln und sind im Handlungsspielraum eingeschränkt.
- **Finanzielle Führung**
Wasserversorgung und Siedlungsentwässerung sind den Führungsinstrumenten, Reportings, Finanzkompetenzen etc. der Zentralverwaltung unterworfen. Diese werden dem betrieblich-unternehmerischen Charakter sowie der Unterscheidung zwischen Gebühren- und Steuerfinanzierung oft nicht gerecht.
- **Im Zusammenhang mit der Frage einer möglichen neuen Gemeindeunternehmung «Siedlungswasserwirtschaft» stellt sich offensichtlich die Frage, ob sich diese auch weiteren für die Gemeinde wichtigen Aufgabenfeldern annehmen sollte oder könnte. Viele Gemeindeunternehmen bieten neben der Wasser- auch die Energieversorgung an (Strom, Gas, Wärme). Im Vordergrund steht für die Gemeinde Köniz die Frage des Einstiegs in das Geschäftsfeld Wärmeversorgung.**

Bemerkung

Die vorliegende Motion ist an der gleichen Parlamentssitzung wie der Bericht des Gemeinderates zum Postulat 1928 „Ausgliederung der Gemeindebetrieb“ zu behandeln.

Gemäss Planung (telefonische Auskunft von Gemeinderat Hans-Ueli Pestalozzi) wird dies am 21. Juni 2021 der Fall sein. Das Parlamentsbüro wird gebeten, die Beantwortungsfrist der Motion entsprechend zu verlängern.

9.11.2020 / laa

Erstunterzeichner: Andreas Lanz

Eingereicht

09. November 2020

Unterschrieben von 11 Parlamentsmitgliedern

Andreas Lanz, Dominic Amacher, Simon Stocker, Katja Niederhauser, Heidi Eberhard, Sandra Röthlisberger, Roland Akeret, Casimir von Arx, Dominique Bühler, Iris Widmer, Christina Aebischer

Antwort des Gemeinderates

1. Formelle Prüfung und Zusammenhang mit 1928 Postulat

Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen verpflichtenden Auftrag.

Der Gemeinderat sieht die Beantwortung der vorliegenden Motion gleichzeitig als Grundlage für die vorgezogene Abschreibung des gleichlautenden, am 22.06.2020 vom Parlament erheblich erklärten, Postulates 1928 (separates Geschäft).

2. Ausgangslage

Die Gemeindebetriebe (GBET) sind eine von 14 Abteilungen der Zentralverwaltung der Gemeinde in der Direktion DUB. 40 Mitarbeitende erfüllen die Aufgaben aus den Fachgebieten Wasserversorgung, Siedlungsentwässerung sowie Geomatik/GIS. Der Dienstzweig Administration leistet Support für die Abteilung und die Direktion. Ihm ist das Gebührenwesen mit Kundenadministration, Fakturierung und Inkasso sowie die Abteilungsleitung angegliedert. Die Abteilung ist seit 1994 in der heutigen Zusammensetzung operativ tätig und nutzt die Synergien zwischen ihren vier Dienstzweigen.

Bei den GBET handelt es sich um einen kommunalen Werkbetrieb, welcher regional tätig und verbunden ist (Oberbalm, Neuenegg, WANEZ, ara region bern, ARA Sensetal). Im Gegensatz zur klassischen Verwaltung sind im Tagesgeschäft vorwiegend betrieblich-unternehmerische Herausforderungen zu bewältigen. Die GBET sind stark den Einflüssen der Branche "Werke" ausgesetzt: Von dort kommen Normen und Vorgaben, ihre Standards müssen nachvollzogen werden. Personalbewegungen spielen sich hauptsächlich in diesem Umfeld ab. Kommunale und städtische Werke sind fast ausnahmslos als selbständige Gemeindeunternehmungen aufgestellt, welche z.T. regional-, bzw. überregional tätig sind. Als Rechtsform sind öffentlich-rechtliche Anstalten oder die Aktiengesellschaften am häufigsten verbreitet; GmbH oder weitere spielen Nebenrollen.

Die GBET sind als Teil der Zentralverwaltung deren Abläufen, Regeln und Kompetenzordnungen unterworfen obwohl es hier in der Mehrheit um Entscheidungen von geringer politischer Relevanz geht. Wegen den weitreichenden Vorgaben aus der übergeordneten Gesetzgebung besteht in diesen Aufgabengebieten nur ein bescheidener politischer Entscheidungsspielraum. Der Handlungsspielraum besteht in der laufenden Optimierung des Betriebs, soll die Kundenschaft und die Bevölkerung von zeitgemässen Dienstleistungen zu attraktiven Gebühren profitieren. Bei zunehmender Komplexität der Aufgaben und steigender Verantwortung engen die geringen Kompetenzen an der Basis das unternehmerische Denken und Handeln ein.

Es stellen sich deshalb Schlüsselfragen wie sie die Motion anspricht:

- Sind die GBET als Verwaltungsabteilung in der Lage, die aktuellen und künftigen Herausforderungen und Probleme zu bewältigen?
- Soll das kommunalen Werk GBET in eine selbständige Gemeindeunternehmung der Gemeinde Köniz überführt werden, unter Zuweisung der unternehmerischen Verantwortung zur Erreichung von vorzulebenden Zielsetzungen?
- Existiert bei einer Verselbständigung der GBET ein Potenzial zum Einstieg in ein neues Geschäftsfeld Wärmeversorgung. Welche Synergien können dabei genutzt werden?
- Mit welchen Vor- und Nachteilen hätten die Anspruchsgruppen bei einer Ausgliederung der GBET in eine Gemeindeunternehmung zu rechnen?

Der Gemeinderat hatte im November 2020 einen Kurzbericht in Auftrag gegeben, der von den Gemeindebetrieben mit externer Unterstützung erarbeitet wurde (Beilage 2). Er liefert Antworten auf diese Fragen und dient als Grundlage zur Beantwortung der vorliegenden Motion.

3. Problemstellungen der GBET

Soll der Service Public für die Bevölkerung erhalten bleiben, müssen die GBET hauptsächlich folgende Probleme und Herausforderungen meistern:

- "Brain Drain": Ersatz von 1/3 des Personals (2/3 der Erfahrung) infolge Pensionierungswelle bis 2025
- Halten von qualifiziertem Personal; Erhalt der Marktfähigkeit des Personals für Werkbranche und Privatwirtschaft
- Zunehmende Überalterung der Infrastruktur der Wasserversorgung
- Erhalt des Eigenkapitals; Elimination der seit Jahren negativen Rechnungsabschlüsse zwecks Verhinderung der mittelfristig drohenden Gebührenerhöhungen
- Mikroverunreinigungen im Trinkwasser und im Abwasser
- Dichtigkeit der Hausanschlüsse
- An selbständigen Werken orientierte Kundenerwartungen
- Digitalisierungsrückstand
- Beschränkte Nutzungsmöglichkeit Synergie Wasser-Wärme
- Fehlende Kooperationsfähigkeit

Bei deren Bewältigung stehen Managemententscheidungen an, welche ausgewiesene Fachkompetenz auf strategischer wie betrieblicher Ebene verlangen und rasch getroffen werden müssen. Die GBET leisteten zwar bisher anerkanntermassen gute Arbeit. Dies ist für die Zukunft nicht mehr gesichert. Als Verwaltungsabteilung sind die GBET gegenüber selbständigen Werken punkto Kompetenz, Leistungsfähigkeit, Reaktionsvermögen, Effizienz und Attraktivität für das Personal im Nachteil. Kann der in Gang gekommene "Brain-Drain" nicht gestoppt werden, müssten zunehmend Leistungen und Schlüsselkompetenzen extern eingekauft werden, was die Effizienz und Wirtschaftlichkeit weiter schmälern dürfte. Tatsache ist, dass bei Fluktuationen Fachkräfte seit Jahren fast ausschliesslich an selbständige Werke oder an die Privatwirtschaft, kaum an Drittverwaltungen, verloren gehen. Es geht also darum, den unternehmerischen Handlungsspielraum derart zu erweitern, dass die anstehenden Probleme bewältigt werden können. Dank dem erhofften Effizienzgewinn könnte der Rückstand gegenüber der Branche gestoppt und aufgeholt werden. Ein im Werkumfeld bewährter Handlungsansatz ist die Ausgliederung in ein selbständiges Gemeindeunternehmen.

4. Potenzial Wärmeversorgung

Will die Gemeinde Köniz die gesetzten Energie- und Klimaziele erreichen, muss die heute noch vorwiegend Öl- und Erdgas basierte Wärmeversorgung der Liegenschaften in Köniz in absehbarer Zeit auf erneuerbare Energiequellen umgestellt werden. Wärmeverbünde spielen zur Zielerreichung eine Schlüsselrolle.

Die Wärmeversorgung steht in Köniz, wie überall, in den nächsten 10-15 Jahren vor einem Umbruch. Immer mehr Liegenschaftseigentümer/-innen wollen ihre Wärmeversorgung auf erneuerbare Energieträger umstellen. Je dichter ein Quartier bebaut ist, desto weniger können Einzelösungen (Erdsonden, Luft-Wasser-Wärmepumpen) dieses Bedürfnis abdecken; Wärmeverbünde bieten hier wirtschaftliche Alternativen. Entsprechend gross ist das Interesse externer Energieversorger, Könizer Quartiere mit hoher Wärmenachfrage zu erschliessen.

Die Gemeinde schätzt aktuell das Potenzial für zusätzliche, gewinnbringend nutzbare Wärmeverbünde (exkl. Baulandreserve Morillon) auf einen Wärmeabsatz von knapp 100 GWh/a. Bei 65 % davon besteht noch keine Trägerschaft. Bei einem mittleren heutigen Wärmetarif von 15 Rp/kWh beträgt das Ertragspotenzial bei Vollausbau für die offenen Perimeter rund CHF 10 Mio./a. Externe Versorger rechnen mit einer Gewinnmarge von etwa 5% Bei voller Ausnutzung des freien Potenzials liesse sich bis zu CHF 0.5 Mio. Gewinn pro Jahr erzielen.

Wird das Feld Externen überlassen, fliessen die Gewinne aus der Gemeinde ab. Es stellt sich die Frage, ob die Gemeinde das Wärmegeschäft Dritten überlassen will, oder selbst beim Aufbau dieser neuen Monopolinfrastruktur aktiv werden und darüber bestimmen will¹. Nach Auffassung des Gemeinderates besteht in den nächsten Jahren ein günstiges Zeitfenster für einen Einstieg in die Wärmeversorgung.

Könnte die Aufgabenerfüllung der Siedlungswasserwirtschaft und der Wärmeversorgung aus einer Hand erfolgen, könnten bei Planung, Bau und Betrieb der Netze verschiedene Synergien genutzt werden. Am Beispiel eines möglichen Wärmeverbund-Perimeters Köniz-Liebefeld, wo ebenfalls die Wasserversorgung in den nächsten 15 Jahren grösseren Erneuerungsbedarf hat, wurde das Synergiepotenzial für die Tiefbaukosten bei gemeinsamem Bau der Wasser- und Wärmeleitungen abgeschätzt (Beilage 3):

- Trassenlänge Wasser (mit Erneuerungsbedarf) + Wärme: je 2.8 km
- Baukosten Wasser allein: CHF 2.7 Mio.
- Baukosten Wärme allein: CHF 2.0 Mio.
- Baukosten Wasser/Wärme gemeinsam: CHF 3.3 Mio.
- Kosteneinsparung: CHF 1.4 Mio. (30%)
- Vorteil für Wasser + Wärme: je CHF 0.7 Mio. (CHF 0.5 Mio./km)

Dieser Vorteil käme direkt den Wasser- und Wärmekunden zu Gute. Zuzüglich zum Tiefbau kommen weitere Kostenvorteile bei gemeinsamer Finanzierung, Planung, Beschaffung, Ausführung und Kommunikation dazu. Erfolgt die Realisierung zeitgleich aus einer Hand, profitieren die Wasser- und Wärmekunden zusätzlich bei Beratung, Vertragswesen, Immissionen und Erneuerung der Hausanschlüsse. Hochgerechnet auf die in der Gemeinde in den nächsten Jahrzehnten zu realisierenden Wärmeverbünde könnte eine Gemeindeunternehmung "Wasser-Wärme-Köniz" dank den aus einer Hand gefällten Investitionsentscheide Kostenvorteile in einem tiefen zweistelligen Millionenbetrag erzielen. Davon direkt profitieren würden die Wasser- und Wärmekunden durch attraktivere Tarife (heutige Wassergebühren könnten länger gehalten werden; konkurrenzfähigere Wärmepreise).

Selbstverständlich hätte ein solches Unternehmen bei Trassenführung im öffentlichen Raum ebenfalls die Bedürfnisse der Strasseneigentümer (Kanton / Gemeinde / Private) bestmöglich zu berücksichtigen, so dass alle Erschliessungselemente² ihren Zweck erfüllen können und die Strasseninfrastruktur nicht Schaden nimmt.

Handelte es sich bei der Wärmeversorgung um eine auf rasche Entscheidungen angewiesene externe Anbieterin, vermochten bis anhin die GBET diese Synergien aufgrund der ungleich längeren Entscheidungswege und limitierten Ressourcen nicht zu nutzen. Beim Aufbau des Wärmeverbundes Schliern (BKW AG) liessen sich daher kaum Vorteile erzielen.

Ein zusätzliches Geschäftsfeld Wärmeversorgung böte für die GBET also ein relevantes Synergiepotenzial:

- Wärmekunden sind ebenfalls Kunden der Siedlungswasserwirtschaft, Verrechnung ist aus einer Hand möglich.
- Fernwärmetrassen folgen weitgehend den bestehenden Wasser- und Abwasser-Trassen zu den Liegenschaften
- Signifikante Kosteneinsparungen, sofern Neubau von Wärmeleitungen zeitgleich mit der anstehenden Erneuerung von Wasserleitungen erfolgt.
- Rohrnetzmonteure GBET mit eidg. Attest sind ebenso auf Wärmeleitungen ausgebildet.
- Bestehender 24 h-Pikett GBET könnte verwandte Aufgabe Wärmeversorgung übernehmen.

¹ Alle Regionsgemeinden mit eigener Gemeindeunternehmung tun es.

² BauG Art. 106 Abs. 1 Die Erschliessung soll die zonengemässe Nutzung der Grundstücke ermöglichen, indem diese zugänglich gemacht, mit Wasser und Energie versorgt und indem die Abwasser beseitigt werden. Die Erschliessungsanlagen sind auf diesen Zweck auszurichten.

- Zentrale Kundenanlaufstelle für Wasser, Abwasser, Wärme.
- Bündelung von Monopolinfrastrukturen in der öffentlichen Hand.
- Anreicherung der Arbeitsplätze mit zusätzlichem Fachgebiet (Job Enrichment).

Zu Beginn stünden Beteiligungen an Tochterunternehmen, welche Wärmeverbünde aufbauen, im Vordergrund. Bei Beteiligungen von 50% oder mehr könnte die Gemeindeunternehmung bei Planung, Bau und Betrieb mitbestimmen. Damit liessen sich die Synergien zwischen der Siedlungswasserwirtschaft und der Wärme voll ausnutzen; die Kostenbasis würde damit günstiger und böte Vorteile gegenüber externen Anbietern.

5. Die selbständige Gemeindeunternehmung

5.1 Ausgliederung der Siedlungswasserwirtschaft

Die verselbständigten Gemeindebetriebe sollten das vollständige spezialfinanzierte Kerngeschäft der Abteilung, d.h. die Siedlungswasserwirtschaft (= Wasserversorgung + Siedlungsentwässerung und Gewässerschutz) enthalten. Die Verbindung von Wasser und Abwasser bietet viele Vorteile, welche in Köniz seit 1994 genutzt werden. Dazu gehören integral das Kundenvertragsmanagement/Gebührenwesen sowie eine Administration (zentrale Dienste). Die Betriebe der Siedlungswasserwirtschaft sind von Gesetzes wegen verpflichtet als Planungs- und Entscheidungsgrundlage einen Werkkataster zu führen und mit der Aufsichtsbehörde digitale Daten auszutauschen. Daher zählt der Betrieb eines Geografischen Informationssystems (GIS) als Managementwerkzeug zur Kernkompetenz.

Der Gemeinderat geht daher von der Ausgliederung der Siedlungswasserwirtschaft inkl. der hierfür benötigten zentralen Dienste und der Geomatik aus. Zusätzlich erforderliche Services könnten weiterhin von der Verwaltung gegen Verrechnung bezogen werden.

Zur weiteren in der DUB vorhandenen Spezialfinanzierung, Abfall und Deponie (Dienstzweig AD), bestehen hingegen ausser der gemeinsamen Fakturierung keine Synergien oder ähnliche Betriebsabläufe.

5.2 Ausgestaltung der Gemeindeunternehmung

Selbständige Werke sind in der Region die Regel und bieten Orientierung für eine Ausgliederung der GBET Köniz. Als Rechtsform steht die öffentlich-rechtliche Anstalt im Vordergrund (wie z.B. Bern, Biel, Muri, Münsingen). Die öffentlich-rechtliche Anstalt kann massgeschneidert ausgestaltet werden. Sie bleibt grundsätzlich im öffentlichen Recht. Sie ist unbegrenzt handlungs- und vertragsfähig und kann Tochtergesellschaften gründen. Da keine Absicht besteht, das neue Gemeindeunternehmen ganz oder teilweise aus der Hand der Gemeinde zu geben oder andere Gemeinden daran zu beteiligen, kommt die Aktiengesellschaft kaum als Rechtsform in Frage. Die Anstalt verbleibt im Alleineigentum der Gemeinde und kann weder teilweise noch ganz veräussert werden.

Die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt erfolgt durch ein Anstaltsreglement der Gemeinde (vgl. Art. 66 Abs. Gemeindegesetz, Art. 4 Gemeindeordnung). Dieses hat Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen, die Grundzüge der Organisation, die betriebswirtschaftlichen Führungsgrundsätze, Vertragsverhältnis des Personals und die Finanzierungsgrundsätze festzulegen. Die Organisation kann sich an bewährten Standards ausrichten. Das oberste Führungsorgan ist ein vom Gemeinderat gewählter Verwaltungsrat mit 5 -7 Mitgliedern. Die operative Verantwortung trägt die Geschäftsleitung. Als drittes Organ wirkt eine Revisionsstelle. Im Verwaltungsrat nehmen gemäss verbreiteter Praxis bei Gemeindebetrieben 1 bis 2 Mitglieder des Gemeinderats Einsitz.

Die Gemeinde führt ihre Gemeindebetriebe im Rahmen des Anstaltsreglements über eine Eigentümerstrategie. Diese wird jeweils für eine Zeitspanne von mehreren Jahren erstellt, gibt die zu erreichenden Ziele vor und legt entsprechende Controllingmassnahmen fest. Dazu gehören auch regelmässige Eignerggespräche. Die Gemeinde hat die Aufsicht wahrzunehmen mit entsprechenden Einsichts- und Kontrollrechten.

5.3 Ergänzung mit Geschäftsfeld Wärmeversorgung

Bei einem Einbezug des Geschäftsfeldes Wärmeversorgung eröffnet sich für die Gemeinde Köniz ein erhebliches Synergie- und Ertragspotenzial. Es macht daher Sinn, den Gemeindebetrieben bei einer Verselbständigung Aktivitäten in diesem Bereich zu ermöglichen, bzw. sie dazu strategisch zu verpflichten. Der Aufbau des Geschäftsfeldes bedingt hohe Anfangsinvestitionen und könnte jedoch auch moderat mittels Beteiligungen oder der Gründung von Tochtergesellschaften für Bau und/oder Betrieb erfolgen.

5.4 Transaktionskosten

Die Gemeinde Köniz würde den Schritt zur Verselbständigung ihres kommunalen Werkes nicht als "first mover" vollziehen. Sie könnte direkt von Dritterfahrungen und –beispielen profitieren. Trotzdem ist mit einem in- und externer Aufwand von rund CHF 1.5 – 2.0 Mio. zu rechnen. Die Beilage 4 enthält eine Schätzung der Transaktionskosten. Dieser Aufwand ist innert absehbarer Frist refinanzierbar, da von einem Effizienzgewinn in der Grössenordnung von CHF 0.5 Mio. pro Jahr ausgegangen werden kann.

5.5 Wirkungen

Im Zuge der laufenden Abklärungen hat die Direktion Umwelt und Betriebe mit vier ausgegliederten kommunalen Werken Gespräche geführt. Alle betonten die gegenüber früher höhere Effektivität (Konzentration auf das betrieblich Erforderliche) und die gesteigerte Effizienz. Dies bestätigen unisono die zahlreichen Publikationen zu Public Corporate Governance. Nach Branchenerfahrungen ist von einer Effizienzsteigerung von 10 bis 20 % auszugehen, was beim heutigen Gesamtaufwand der GBET eine Grössenordnung von CHF 1.8 – 3.6 Mio. ausmachen würde. Zurückhaltend angenommen, müsste sich für die GBET eine Verselbständigung durch eine wiederkehrende Verbesserung des Betriebsergebnisses von mind. CHF 0.5 Mio. gegenüber heute manifestieren. Konkret wird es hauptsächlich darum gehen:

- Beschränkung auf das betrieblich Notwendige, Entlastung von allgemeinen Verwaltungsaufgaben
- Verschlankung der Prozesse, volle Nutzung von Digitalisierungsvorteilen
- Professionalisierung der Dienstleistungen
- Verlagerung der Kompetenzen an die Verantwortung tragende Mitarbeitende näher bei der Kundschaft. Dadurch können technisch sinnvolle Entscheide direkt vor Ort gefällt werden, was je nach Fall enorme Kosten sparen kann.
- (Flexiblere Ausnutzung von kurzfristigen Opportunitäten)
- Erzielung von Kostenvorteilen durch konsequente Abstimmung der Investitionen zwischen Wasser- und Wärmeversorgung.
- Konsequente Ausrichtung der personellen Ressourcen auf den aktuellen Umfang der anfallenden Aufgaben.
- Eingehen von Kooperationen mit Nachwerken (Dienstleistungen, Support, Beschaffungen u.a.m.)

Eine finanzielle Zielvorgabe in der erwähnten Grössenordnung wäre der ausgegliederten Tochter mittels Eignerstrategie zu machen.

Können diese Wirkungen erzielt werden, lassen sich die Problemstellungen (Kap. 3) bewältigen. Nur eine deutliche Effizienzsteigerung und die systematische Nutzung der Synergien zwischen den Geschäftsfeldern Siedlungswasserwirtschaft und Wärmeversorgung erlauben es, die Infrastrukturüberalterung zu stoppen und gleichzeitig das heutige attraktive Gebührenniveau länger beizubehalten als im Status quo. Die Transaktionskosten liessen sich innert weniger Jahren amortisieren.

5.6 Folgen für das Personal

In erster Linie würde das Personal von neuen Entwicklungsperspektiven, von einer ausgeglichenen Verteilung von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen sowie von im Werkvergleich adäquaten Anstellungsbedingungen profitieren. Das Personalrecht soll sich an das der Gemeinde anlehnen; bei der Überführung ist der Besitzstand zu wahren. Will die Gemeindeunternehmung qualifiziertes Personal halten und rekrutieren können, wird das Lohngefüge dem Branchen-Benchmark standhalten müssen; punktuelle Anpassungen wird es geben.

Grundsätzlich soll sich das Lohnniveau der Tochter an dasjenige der Gemeinde anlehnen. Lohnexzesse gibt es im Umfeld von kommunalen Werken dieser Grösse keine.

In welchem Vertragsverhältnis das Personal angestellt werden soll, sei es öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich (mit einem Gesamtarbeitsvertrag GAV) ist im Rahmen von Detailabklärungen sorgfältig abzuwägen und im Anstaltsreglement, zu definieren, über welches das Parlament schlussendlich entscheidet

Die Arbeitgeberin Gemeindeunternehmung könnte dank Anlehnung an die Branche von verbesserten Chancen beim Kampf um die raren Talente profitieren; ihr Personal vom Erhalt seiner Marktfähigkeit.

6. Auswirkungen auf die Gemeinde

Die Auswirkungen einer Ausgliederung werden nachfolgend aufgrund von Erfahrungen von Drittgemeinden dargelegt. Die auf Annahmen und Prognosen gestützten Chancen betreffen die Zukunft; dementsprechend gilt es ebenfalls Risiken zu beachten (vgl. Kap. 8).

6.1 Auswirkungen auf Politik und Verwaltung

Bei einer Ausgliederung würde die Direktion Umwelt und Betriebe um ca. 35 Vollzeitstellen verkleinert. Bei einer allfälligen Neuorganisation der kommunalen Grünpflege (laufende Aufgabenüberprüfung) würde dies teilweise kompensiert. Ob es weitere Optimierungen oder Verschiebungen zwischen den Direktionen braucht wird nachgelagert zu entscheiden sein.

Grundsätzlich würde Politik und Verwaltung von den Aufgaben im Zusammenhang mit der heutigen GBET entlastet, ohne dass dies hier näher quantifiziert werden kann. Die Gemeindeunternehmung bleibt jedoch unter der strategischen Führung und Aufsicht der Gemeinde (Zielvorgaben und –überprüfung). Verantwortung ihr gegenüber übernimmt der vom Gemeinderat gewählte, mit fachlich ausgewiesenen Persönlichkeiten besetzte Verwaltungsrat. Bei kommunalen Werken ist der Einsitz von 1 – 2 Mitgliedern des Gemeinderates in diesem Gremium üblich. Damit kann die nötige enge Bindung und Koordination zwischen der Gemeinde und ihrer Tochterunternehmung gewahrt werden. Weil die Tochter die Aufgaben der Werkerschliessung in der Gemeinde weiterführt, bleibt die Koordination mit den planenden und bauenden Abteilungen der Mutter wichtig und muss – wie bisher - gepflegt werden.

Die Tochter würde auch weiterhin verschiedene Dienstleistungen wie Informatik, Liegenschaftsdienste und Rechtsberatung gegen Verrechnung beziehen. Andererseits könnte sie der Gemeinde weiterhin mit Leistungsauftrag, für sie kostenneutral, Geomatik-/GIS-Dienste und der DUB kaufmännische Dienstleistungen erbringen sowie im Bereich der amtlichen Vermessung die Zusammenarbeit mit dem Nachführungsgeometer und dem Kanton sicherstellen.

6.2 Auswirkungen auf Kundschaft und Bevölkerung

Von einem erstarkten und leistungsfähigeren kommunalen Werkbetrieb profitieren Kundschaft und indirekt die Wohnbevölkerung mit einem längerfristig haltbaren attraktiven Gebührenniveau. Insbesondere Wasser- und Wärmekundinnen können von den Kostenvorteilen profitieren, wenn diese Dienstleistungen und Angebote aus einer Hand bezogen werden können. Damit bliebe die Kundennähe gewahrt, die Kundennähe und Serviceangebote könnten ausgebaut werden. Langfristig kann damit die Versorgungssicherheit mit wichtigen Grundversorgungsangeboten durch die selbständige Gemeindeunternehmung besser erhalten werden als beim Status quo.

6.3 Finanzielle Auswirkungen

Eine Verselbständigung der GBET ist in Bezug auf den Gemeindehaushalt kostenneutral; die heutigen Aktiven und Passiven, Rechte und Verpflichtungen der Spezialfinanzierungen gingen zum Stichtag vollständig an die Anstalt über. Eine darüber hinaus gehende Ausfinanzierung seitens der Gemeinde ist nicht nötig. Die übertragenen Werte bleiben Gemeindevermögen. Die neue Anstalt hätte in einer Eröffnungsbilanz Anlagevermögen zum heutigen Buchwert von CHF ca. 16 Mio.³. Demgegenüber beträgt das geschätzte effektive Anlagevermögen zum Zeitwert CHF 175 Mio.

³ Jahresrechnung 2019, Anhang 2

Hinzu kommt das ausgewiesene Eigenkapital (Rechnungsausgleich / Werterhalt / Beteiligung) von CHF 38 Mio. Das ist genügend Substanz (stille Reserven), um selbständig tätig zu werden und auch Fremdmittel (insbesondere für das Wärmegeschäft) aufnehmen zu können, ohne dass dies die Verschuldung der Gemeinde erhöhte.

Rückwirkungen hat die Auslagerung auf die heutigen Verrechnungen. Die Spezialfinanzierungen der GBET gelten heute diverse Unterstützungsleistungen der Gemeindeverwaltung über interne Verrechnungen ab. Während diverse Bezüge fortgeführt und weiterhin nach Aufwand verrechnet werden dürften (Liegenschaftsverwaltung, Rechtsberatung, Informatik), würden einige weitere Leistungen, welche zu den Kernkompetenzen der Anstalt zählten, wegfallen (Finanz- und Personaldienstleistungen).

Nach den bereits früher getätigten Abklärungen (Grobanalyse "Sourcing DUB", 2019) gehen die Transaktionskosten der Verselbständigung vollständig z.L. der Spezialfinanzierungen Wasser und Abwasser; verursachen also keine Belastung des Steuerhaushaltes.

Es wurde geprüft, ob der Gemeindehaushalt von der Verselbständigung direkt profitieren könnte:

- Ein Rückbehalt von Mitteln aus der Spezialfinanzierung ist ausgeschlossen, da diese gebührenfinanziert erhoben worden sind.
- Nicht möglich ist die Realisierung eines Aufwertungsgewinnes, obschon nach der Übertragung die stillen Reserven im Sinne einer «true and fair» Darstellung aufgelöst werden. Das kantonale Recht verbietet eine entsprechende Abschöpfung. Die aufgelösten Reserven verbleiben als «Aufwertungsreserve» in den beiden Spezialfinanzierungen.
- Das Infrastrukturportfolio der Siedlungswasserwirtschaft ist über die letzten 110 Jahren aufgebaut worden. Da seit 1912 Gebühren erhoben werden, ist nicht anzunehmen, dass noch steuerfinanzierte Sachwerte in der Spezialfinanzierung sind.
- Eine Verzinsung von Dotationskapital wäre grundsätzlich möglich. Der Zins dürfte aber gemäss den Auflagen des Preisüberwachers nicht wesentlich über den geltenden Referenzzinssätzen liegen. Da aus heutiger Sicht die Anstalt kein Dotationskapital benötigt, ist diese Variante hinfällig.

Positive Effekte für die Gemeinde können sich aus der Übertragung der Betriebsgrundstücke und aus dem Einstieg in die Wärmeversorgung einstellen:

- Damit eine Gemeindeunternehmung handlungsfähig ist, müssten die im Wert erhaltenen oder sogar gestiegenen Betriebsgrundstücke (Wasserfassungen, Reservoirs, Pumpwerke, Regenbecken) im Grundbuch übertragen werden. Ein Veräusserungsverbot, bzw. eine Wertsteigerungsklausel wären festzuhalten. Es lässt sich nicht mehr abschliessend klären, ob diese Werte seinerzeit z.L. Gebühren oder z.L. des allgemeinen Haushaltes beschafft worden sind. Ob die hierfür evtl. früher z.L. des allgemeinen Haushaltes getätigte Zukäufe erstattet oder sogar ein Wertzuwachs abgegolten werden müsste, wird daher politisch zu entscheiden sein. Denkbar ist eine Abgeltung im Umfang von ca. CHF 1.3 Mio. an die Gemeinde.⁴ Im Zuge von Detailabklärungen müssten hier Verkehrswertschätzungen Entscheidungsgrundlagen liefern.
- Steigt die Gemeindeunternehmung in die Wärmeversorgung ein, muss in jedem Verbundperimeter und bei jeder Beteiligung ein angemessener Gewinn erzielt werden. Ein Teil dieses Gewinns kann an die Gemeinde abgeführt werden.

7. Handlungsalternativen

Blieben die GBET unverändert im Verwaltungsumfeld, kann der Werkbetrieb nicht effizienter nach Branchenmassstäben geführt werden. Die angesprochenen Probleme blieben weitgehend ungelöst und die Aufgabenerfüllung nach den kantonalen Vorgaben stünde in Zukunft in Frage gestellt. Der kritische Schlüsselfaktor stellt hierbei das Personal dar: Kann es nicht gehalten werden, müsste die Verantwortung für das Lebensmittel Trinkwasser, weil direkt die Gesundheit der Bevölkerung beeinflussend, u.U. relativ rasch in fremde Hände übertragen werden. Das dürfte die Gebühren kaum positiv beeinflussen.

⁴ Bei einzelnen Parzellen ist von einem Wertzuwachs auszugehen (z.B. Wasserreservoirs Blinzern und Spiegel). Für die Wasserversorgung sind zwischen 1912 und 2005 Betriebsgrundstücke angekauft worden; gemäss Abklärungen der Liegenschaftsabteilung zu einem Kaufpreis von total rund CHF 1.2 Mio. Für die Abwasserentsorgung sind zwischen 1984 und 2014 durch die Gemeinde Betriebsgrundstücke für CHF 129'000 beschafft worden.

Deshalb müsste ihnen, bei einem Verbleib der GBET in der Verwaltung, zusätzlicher finanzieller und betrieblicher Handlungsspielraum gewährt werden, um mindestens teilweise Effizienzverbesserungen zu ermöglichen. Das würde aber zu unterschiedlichen Kompetenzregelungen innerhalb der Verwaltung führen. Verschiedene kommunale Erlasse und Weisungen bis hin zur Gemeindeordnung müssten angepasst werden.

Kaum möglich wäre unter diesen Voraussetzungen ein unternehmerisches Engagement in der Wärmeversorgung oder auch die Kooperationsfähigkeit, wie sie selbständige Werke ausüben können. Die Fluktuation von fähigem Personal in diese Richtung könnte kaum gestoppt werden.

8. Risiken

Die Risiken einer Ausgliederung von unpolitischen Aufgaben der Verwaltung in ein öffentliches Unternehmen sind beherrschbar. Köniz kann hier von den reichen dokumentierten Erfahrungen aus allen drei Staatsebenen lernen. Im Besonderen könnte Köniz von einem Wissenstransfer des 2014 ausgegliederten Energie Service Biel, aber auch von Erfahrungen der Gemeinden Belp, Muri b. Bern und Münsingen profitieren. Deren Gemeindeunternehmungen sind gerne bereit, ihr Knowhow zur Verfügung zu stellen. Sie zeigen, dass sich die nachfolgend aufgeführten Risiken beherrschen lassen.

Risiko	Eintreten	Folgen/Massnahmen
Verlust des politischen Einflusses; Entfremdung von Gemeinde und ihrer Unternehmung	Klein	Die ausgegliederte Unternehmung bleibt zu 100 % ein Gemeindeunternehmen. Reglement und Eignerstrategie sowie die Wahl der Verwaltungsräte als wichtige Hebel. Die Investitionsentscheide in die Wasseranlagen waren bisher immer unbestritten, so dass der Wegfall des Finanzreferendums nicht schwer wiegen sollte.
Verteuerung des Betriebs, insbesondere mit überhöhten Kaderlöhnen und Luxuslösungen, Gefahr einer Gebührenerhöhung	Klein	Dieses Risiko besteht, wird mit geeigneten Vorgaben in Bezug auf Besoldung und Ergebnisse mittels Eignerstrategie und dessen Controlling begegnet werden.
Gebührenerhöhung	Klein	Effizienzvorteile des verselbständigten Betriebes ermöglichen es die Erhöhung der Gebühren weiter hinauszuschieben.
Mittelfremdung Spezialfinanzierungen Wasser und Abwasser im Wärmegechäft	Klein	Spartenrechnung, gesetzliche Vorgaben, Revision und Preisüberwachung verhindern dies.
Akzeptanzverlust bei der Bevölkerung	Klein	Direkte Anspruchsgruppen der GBET wie einer Gemeindeunternehmung sind deren Kunden (6'000 Liegenschaftsbesitzerinnen und -besitzer). Zum Gros der Gesamtbevölkerung (Mieter/-innen) steht nur eine indirekte Beziehung über allfällige Nebenkostenabrechnungen.
Verlust von qualifiziertem Personal	Klein	Ihm können in der Gemeindeunternehmung attraktivere Arbeitsplätze und Entwicklungsperspektiven geboten werden.
Risiko der Gemeinde für Verluste der Unternehmung	Klein	Das Risiko, dass die Gemeinde für Verluste der Unternehmung eintreten muss ist nicht grösser als beim heutigen Betrieb. Bei steuerfinanzierten Investitionen in die Wärmeversorgung wäre das Risiko von Verlusten grösser, da auf Seiten Gemeindeverwaltung weniger fachliches Know-how zur Verfügung steht als bei einem ausgegliederten Betrieb, der in diesem Bereich tätig ist.
Risiko Wärmegechäft	Mittel	Unternehmerisches Risiko vorhanden. Allerdings bewirtschaftbar durch schlüssige Businesspläne und langfristige Abnahmeverträge. Risiken können durch fachkompetenten Verwaltungsrat besser bewirtschaftet werden, der auch persönlich haftet.
Ungleichbehandlung Personal und damit Unmut im Gemeindepersonal	Klein	Das Personalrecht der Gemeindeunternehmung wird nahe an demjenigen der Gemeinde sein. Die Ausnahmen werden zu begründen sein. Der Gemeinderat wird Vorgaben zum Personalrecht machen.

9. Umsetzungsplan

Falls die Motion vom Parlament überwiesen wird, sieht der Gemeinderat folgenden groben Vorgehensplan zur Verselbständigung der Gemeindebetriebe vor:

Schritt	was	bis wann	verantwortlich	Bemerkungen
1	Erheblicherklärung 2023 Motion	03.05.2021	Parlament	
2	Abschreibung 1928 Postulat	03.05.2021	Parlament	
3	Projektauftrag / Mittelfreigabe	Juni 2021	Gemeinderat	Vorbereitung Ausgliederung
4	Einsetzung parlamentarische Spezialkommission	Februar 2022	Parlament	Vorschlag GR: 7er-Kommission
5	Anstaltsreglement und Detailkonzept (Eignerstrategie, Leistungsaufträge, Personalrecht, Businessplan Wärme usw.)	31.05.2022	DUB	Regelmässiger Austausch mit GR & SpezKo
6	Verabschiedung Ausgliederungsvorlage	30.06.2022	Gemeinderat	
7	Verabschiedung Ausgliederungsvorlage inkl. Botschaft an die Stimmberechtigten	30.09.2022	Parlament	Vorbehältlich Volksbeschluss (Vermögensübertrag)
8	Volksabstimmung	12.03.2023	Souverän	
9	Rekrutierung & Wahl Verwaltungsrat und Geschäftsleitung	31.05.2023	Gemeinderat	
10	Vorbereitung Geschäftstätigkeit	31.10.2023	Verwaltungsrat	
11	Anstalt operativ	01.01.2024	Verwaltungsrat	

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird erheblich erklärt.

Köniz, 11. März 2021

Der Gemeinderat

Beilagen

- 1) Formelle Prüfung der Motion vom 18. November 2020
- 2) Verselbständigung Gemeindebetriebe (GBET) Köniz? Kurzbericht zu Motive und Wirkungen vom 20.01.2021



Köniz, 18. November 2020 rc

V2023 Motion (Mitte BDP-CVP-EVP-glp, Grüne, FDP) "Ausgliederung der Gemeindebetriebe"
Formelle Prüfung der Motion

Gemäss der gemeinderätlichen Weisung HA 11 prüft der Gemeindeschreiber, ob der Gegenstand von eingereichten Motionen im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates liegt. In diesem Fall käme einer Motion der Charakter einer Richtlinie zu.

Die reglementarische Grundlage in Art. 53 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Parlamentes:

Eine Motion verpflichtet den Gemeinderat, einen bestimmten Beschlusses- oder Reglementsentswurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Soweit der Gegenstand der Motion in der ausschliesslichen Kompetenz des Gemeinderates liegt, kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu.

Mit der vorliegenden Motion wird der Gemeinderat beauftragt, dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten, die die Gemeindebetriebe Wasserversorgung und Siedlungsentwässerung, sowie den neu aufzubauenden Bereich Wärmeversorgung in eine rechtlich selbständige Einheit auslagert. Die Vorlage hat namentlich die Themenbereiche Rechtsform, Organisation, Anstellungsbedingungen, Finanzierung und Umsetzungsplanung zu regeln. Als Rahmenbedingung ist **imperativ** zu berücksichtigen, dass die ausgelagerte Einheit in hundertprozentigem Besitz der Gemeinde Köniz verbleiben muss.

Die Umsetzung dieser Motion würde die Anpassung des Verwaltungsorganisationsreglements (VOR) erfordern; zudem müsste voraussichtlich ein Organisationsreglement erstellt werden.

Gemäss Art. 44 Gemeindeordnung (GO) beschliesst das Parlament den Erlass, die Änderung und die Aufhebung aller Reglemente und Pläne, die nicht nach besonderer Vorschrift einem anderen Organ vorbehalten sind.

Fazit: Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen verpflichtenden Auftrag.

Cornelia Rauch
Stv. Gemeindeschreiberin