



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Geschäftsprüfungskommission (GPK)

An den Grossen Rat

17.5242.01

Basel, 29. Juni 2017

Kommissionsbeschluss vom 26. Juni 2017

Bericht der Geschäftsprüfungskommission zu den
Basler Verkehrs-Betrieben (BVB)

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| 1. Ausgangslage und Vorgehen | 3 |
| 1. Erste Untersuchung Anfang 2014 | 3 |
| 2. Empfehlungen von Mitte 2014..... | 3 |
| 3. Revision BVB-OG Ende 2015 | 5 |
| 4. Zweite Untersuchung Ende 2016 | 6 |
| 2. Strategische Vorgaben, Führungs- und Kommunikationskultur . | 8 |
| 1. Verbindliche finanzielle Ziele des Eigners | 8 |
| 2. Weitergehende finanzielle Ziele der BVB | 8 |
| 3. Umfassende Compliance-Massnahmen | 9 |
| 4. Beunruhigende Zahlen | 10 |
| 5. Autoritäre Führung | 11 |
| 3. Feststellungen zu strategischen Vorgaben, Führungs- und Kommunikationskultur | 12 |
| 1. Ambitionierte Sparmassnahmen | 12 |
| 2. Verständliche Unsicherheit..... | 12 |
| 3. Mangelhafte Eignervertretung | 13 |
| 4. Zahlungsverprechen an die CA3F | 14 |
| 1. Irritierendes Versprechen für die Tramlinie 3..... | 14 |
| 2. Fragwürdige Analogie zur Tramlinie 8 | 15 |
| 3. Informelle Vereinbarung zu ungewissem Zeitpunkt | 16 |
| 4. Widersprüchliche Korrespondenz..... | 16 |
| 5. Strittige Weisung des BVD-Vorstehers..... | 17 |
| 6. Kompetenzüberschreitender Alleingang des BVB-Präsidenten . | 18 |
| 5. Feststellungen zum Zahlungsverprechen an die CA3F | 19 |
| 1. Kein Präzedenzfall für Tramlinie 3..... | 19 |
| 2. Keine Befugnis für Versprechen..... | 19 |
| 3. Keine Formalisierung der Vereinbarung | 20 |
| 4. Keine ausreichende rechtliche Grundlage | 20 |
| 5. Keiner übernimmt Verantwortung | 21 |
| 6. Empfehlungen | 22 |
| 1. Vier Empfehlungen an den Gesamtregierungsrat..... | 22 |
| 2. Weiteres Vorgehen | 22 |
| 7. Antrag | 23 |
| 8. Anhang: Beitrag der Finanzkommission | 24 |

1. Ausgangslage und Vorgehen

Die Basler Verkehrs-Betriebe (BVB) wurden im Januar 2006 aus der kantonalen Verwaltung ausgegliedert und werden seither als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt geführt, die sich zu 100 Prozent im Besitz des Kantons befindet und von diesem mit über 65 Mio. Franken jährlich finanziert wird. Die rechtliche Grundlage für die BVB bildet das Organisationsgesetz der Basler Verkehrs-Betriebe (BVB-OG).

*BVB seit 2006
ausgegliedert*

1. Erste Untersuchung Anfang 2014

Nachdem die GPK bereits in ihrem Jahresbericht 2012¹ die Führung, Steuerung und (Ober-)Aufsicht bei selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten behandelte, untersuchte sie im Jahr 2014 zum ersten Mal verschiedene Vorkommnisse bei den BVB: Kompetenzüberschreitungen auf der strategischen und der operativen Führungsebene, mehrfache Verstösse gegen das Personalgesetz, vielfache Verstösse gegen das Beschaffungsgesetz sowie generell ein Betriebsklima, welches das Personal belastete.

Vielfache Verstösse

Während ihrer ersten Untersuchung musste die GPK feststellen, dass in den Jahren nach der Ausgliederung bei den BVB eine Führungs- und Kommunikationskultur herrschte, die dem Charakter einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt in keiner Weise gerecht wurde und in der Compliance ein Fremdwort war. Angesichts der Aufgabe, die BVB als marktorientiertes Unternehmen soweit möglich nach unternehmerischen Grundsätzen zu führen, wurden die tatsächlichen Besitz- und Finanzierungsverhältnisse systematisch ignoriert.

*Compliance:
ein Fremdwort*

Zudem musste die GPK feststellen, dass sich das Bau- und Verkehrsdepartement (BVD) bei der Eignervertretung gegenüber den BVB nicht an die regierungsrätlichen Public-Corporate-Governance-Richtlinien gehalten und seine Aufsicht über die BVB grob vernachlässigt hatte.

*Aufsicht grob
vernachlässigt*

2. Empfehlungen von Mitte 2014

Vor diesem Hintergrund gab die GPK in ihrem ersten Bericht zu den BVB² 16 Empfehlungen ab:

1. Dass der Grosse Rat das BVB-OG zur Konkretisierung und Verbesserung der Organisation der BVB sowie der Aufsicht und Oberaufsicht über die BVB revidiert und dabei die Public-Corporate-Governance-Richtlinien des RR berücksichtigt.

*Eine Empfehlung an
den Grossen Rat*

¹ Bericht der GPK für das Jahr 2012 vom 19. Juni 2013 (Nr. 13.5242.01)

² Bericht der GPK zu den Basler Verkehrs-Betrieben vom 1. Juli 2014 (Nr. 14.5347.01)

2. Dass der RR nach der Revision des BVB-OG alle Verwaltungsratsmitglieder wählt, die Basel-Stadt vertreten, und dass er neben dem Verwaltungsratspräsidenten auch den Verwaltungsratsvizepräsidenten wählt.
3. Dass der RR eine konkrete Eignerstrategie für die BVB formuliert und diese veröffentlicht.
4. Dass der RR mit allen Verwaltungsratsmitgliedern, die Basel-Stadt vertreten, einen Mandatsvertrag schliesst, in dem er sie auf die Umsetzung der Eignerstrategie für die BVB sowie auf die Einhaltung und Sicherstellung der Compliance verpflichtet.
5. Dass der RR zum Reporting jährlich formalisierte Einzelgespräche mit allen Verwaltungsratsmitgliedern, die Basel-Stadt vertreten, führt, in denen diese über die Erreichung der Eignerstrategie für die BVB sowie über die Einhaltung und Sicherstellung der Compliance berichten.
6. Dass der RR eine konkrete Stelle (Abteilung oder Person) bezeichnet, die im Sinne der Eignervertretung federführend für den Kontakt zu den BVB verantwortlich ist.
7. Dass der RR prüft, ob aufgrund der Vorkommnisse in den vergangenen Jahren die Voraussetzungen für eine Organhaftung des VR und der Geschäftsleitung nach Art. 754 OR gegeben sind.
8. Dass der RR in Absprache mit der Ombudsstelle konkretisiert, mit welchen Massnahmen garantiert wird, dass Whistleblower keine Benachteiligung im Anstellungsverhältnis erfahren.
9. Dass die BVB alle noch nicht ergriffenen, zur Aufarbeitung der Vorkommnisse in den vergangenen Jahren notwendigen organisatorischen, personellen, personalrechtlichen und strukturellen Massnahmen konsequent, vollständig und zeitnah ergreifen.
10. Dass die BVB alle in den vergangenen Jahren ergriffenen organisatorischen, personellen, personalrechtlichen und strukturellen Massnahmen auf ihre Angemessenheit, Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit prüfen und sie nötigenfalls konsequent, vollständig und zeitnah korrigieren.
11. Dass die BVB alle noch nicht umgesetzten Empfehlungen der Finanzkontrolle konsequent, vollständig und zeitnah umsetzen.
12. Dass die BVB künftig alle Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen strikt befolgen.
13. Dass die BVB alle Vergaben der vergangenen Jahre aufarbeiten und künftig bei allen Vergaben das Gesetz über öffentliche Beschaffungen strikt einhalten.
14. Dass die BVB bei Entlohnung und Anstellungsbedingungen das kantonale Personalgesetz strikt einhalten.

*Sieben Empfehlungen
an den Regierungsrat*

*Acht Empfehlungen
an die BVB*

15. Dass die BVB die strategische Führungsebene und die operative Führungsebene personell und in ihren Aufgaben strikt voneinander trennen.
16. Dass der Verwaltungsrat der BVB künftig an allen seinen Sitzungen (auch für die Traktanden, an denen Interna besprochen werden) nicht nur ein Beschlussprotokoll, sondern ein Votenprotokoll führt.

3. Revision BVB-OG Ende 2015

Die erste Untersuchung der GPK zeigte, dass das BVB-OG, welches der Grosse Rat am 10. März 2004 zur Ausgliederung der BVB erlassen hat, die Anforderungen in wesentlichen Punkten nicht erfüllte, welche sich aus den Grundsätzen der Public Corporate Governance ergeben und für die Organisation sowie (Ober-)Aufsicht einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt elementar sind. Deshalb empfahl die GPK eine baldige Revision des BVB-OG, woraufhin der Regierungsrat dem Grossen Rat im September 2014 den entsprechenden Ratschlag³ zustellte.

*Revision dank
GPK-Empfehlung*

Die Revision des BVB-OG umfasste vornehmlich die Organisation des Verwaltungsrats, die Rechte und Pflichten des Regierungsrats als Eignervertreter und die Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht. Zentrales Element war dabei die Trennung der strategischen Führung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt von der Aufsicht durch den Regierungsrat und der Oberaufsicht durch den Grossen Rat – der zudem die gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen definiert – mit dem Ziel, eine klare Verantwortungskaskade festzuschreiben und Interessenkonflikte zu vermeiden. Der Grosse Rat beschloss das neue BVB-OG im Dezember 2015 mit 55 gegen 33 Stimmen bei 6 Enthaltungen und die Stimmbevölkerung nahm es im Juni 2016 in einer Referendumsabstimmung mit über 59 Prozent der Stimmen an.

*Neues BVB-OG
angenommen, aber ...*

Seit ihrer ersten Untersuchung herrschten in der GPK unterschiedliche Meinungen bezüglich der Verwaltungsratsmitglieder, die bereits vor Januar 2014 – und damit in der Zeit der untersuchten Vorkommnisse – ihr Amt ausgeübt hatten: Einige GPK-Mitglieder meinten, dass die Erfahrungen eine heilsame Wirkung gezeitigt haben dürften und diese Verwaltungsratsmitglieder bei der Aufarbeitung der Vorkommnisse einen Beitrag leisten könnten. Andere GPK-Mitglieder argumentierten, dass diese Verwaltungsratsmitglieder selber zu stark in die Vorkommnisse involviert gewesen seien, als dass sie diese unabhängig aufarbeiten könnten. Vor diesem Hintergrund beantragte die GPK bei der Revision des BVB-OG, der Verwaltungsrat solle innerhalb von sechs Monaten nach Wirksamkeit der Gesetzesänderung neu gewählt werden und nicht erst auf Januar 2018. Dieser Antrag wurde jedoch vom Grossen Rat abgelehnt.

*... vorgezogene
Neuwahlen abgelehnt*

³ Ratschlag zur Revision der Aufsichts- und Führungsstruktur der Basler Verkehrs-Betriebe vom 4. September 2014 (Nr. 14.1218.01)

4. Zweite Untersuchung Ende 2016

Die GPK anerkannte in ihrem Bericht zu den BVB vom Juli 2014 zwar die Bemühungen, welche die BVB bereits zur Aufarbeitung der Vorkommnisse unternommen hatten, sie äusserte jedoch Zweifel, ob nicht noch weitere Massnahmen notwendig seien. In ihrem Jahresbericht 2015⁴ hielt die GPK fest, dass insbesondere der Direktionswechsel die Situation bei den BVB merklich entspannt habe. Sie formulierte aber gleichzeitig die Erwartung, dass ihre noch offenen Empfehlungen von den Verantwortlichen im BVD und bei den BVB rasch und vollständig umgesetzt werden. Insbesondere sei darauf zu achten, dass das Reporting an den Regierungsrat und die damit verbundene Aufsicht durch den Regierungsrat lückenlos erfolge.

*Erwartung:
Empfehlungen voll-
ständig umsetzen*

Im August 2016 informierte die Ombudsfrau die GPK darüber, dass überdurchschnittlich viele Mitarbeitende der BVB den Kontakt zu ihr gesucht und sich über das Betriebsklima sowie die Führungs- und Kommunikationskultur beschwert hätten. Im Oktober 2016 erhielt die GPK zudem einen ersten Hinweis auf eine laufende Finanzaufsichtsprüfung der Finanzkontrolle Basel-Stadt bei den BVB im Geschäftsbereich Infrastruktur. Vor diesem Hintergrund beschloss die GPK im November 2016, erneut eine Untersuchung aufzunehmen zu Vorkommnissen bei den BVB.

*Ombudsfrau und
Finanzkontrolle aktiv*

Darüber informierte sie die Finanzkommission und die Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission, die sich beide ebenfalls mit den BVB befassten, sowie im Januar 2017 per Medienmitteilung auch die Öffentlichkeit. Die Finanzkommission verfasste in der Folge eine kurze Stellungnahme, die diesem Bericht angehängt ist. Aufgrund der Bedeutung und der Vielzahl der verschiedenen Vorkommnisse beschloss die GPK für ihre Untersuchung zudem Geheimhaltung nach § 61 Abs. 1 GO.

*Geheimhaltung nach
§ 61 Abs. 1 GO*

Unter Berücksichtigung ihres gesetzlichen Auftrags, der rein politischer Natur ist und ihr keine verbindlichen Weisungen ermöglicht, sowie des Grundsatzes, ihre Oberaufsicht nachträglich und nicht begleitend auszuüben, konzentrierte sich die GPK bei ihrer Untersuchung auf die Fragen der politischen und der strategischen Verantwortung. Dabei berücksichtigte sie auch die Tatsache, dass viele Details zu den verschiedenen Vorkommnissen dank den Medien bereits öffentlich bekannt sind. Ausgehend von den Informationen der Ombudsstelle und vom Bericht der Finanzkontrolle⁵ misst sie den zwei Themen Strategische Vorgaben, Führungs- und Kommunikationskultur sowie Zahlungsverprechen an die CA3F⁶ in diesem Bericht besondere Relevanz bei. Zudem hat sich die GPK mit dem Geschäftsbereich Infrastruktur befasst, wird darüber aber aufgrund vieler offener Fragen zu einem späteren Zeitpunkt berichten.

*Frage nach politischer
Verantwortung*

⁴ Bericht der GPK für das Jahr 2015 vom 24. Juni 2016 (Nr. 16.5245.01)

⁵ Bericht Nr. 51 über die Finanzaufsicht 2016 in den Bereichen Geschäftsbereich Infrastruktur und U-Abo-Beiträge vom 15. November 2016

⁶ Communauté d'Agglomération des Trois Frontières. Früher: Communauté de Communes des Trois Frontières (CC3F). Heute: Saint-Louis Agglomération. Im Sinne der Verständlichkeit wird im Bericht ausser in den Zitaten durchgängig der Name CA3F verwendet.

Die GPK befasste sich in 14 ordentlichen Sitzungen mit den Vor-
kommnissen bei den BVB. Sie nahm Einsicht in Protokolle und weitere
interne Dokumente des BVD sowie der BVB und führte – teils mehrmalig
– Hearings durch mit verschiedenen Whistleblowern aus dem BVD und
den BVB sowie mit den folgenden Personen:

*Hearings mit
Whistleblowern*

Unabhängige Organe

- Daniel Dubois, Leiter Finanzkontrolle
- Jean-Marc Rossé, Mandatsleiter Finanzkontrolle
- Beatrice Inglin-Buomberger, Ombudsfrau
- Beat Rudin, Datenschutzbeauftragter

Bau- und Verkehrsdepartement

- Hans-Peter Wessels, Vorsteher
- Peter Erismann, Leiter Personalabteilung
- José González, Leiter Departementsfinanzen
- Alain Groff, Leiter Amt für Mobilität
- Roger Reinauer, Leiter Tiefbauamt
- Daniel Scheuner, Stv. Leiter Rechtsabteilung

Verwaltungsrat Basler Verkehrs-Betriebe

- Paul Blumenthal, Präsident, Vertreter des Regierungsrats
- Paul Rüst, Vizepräsident, Vertreter des Grossen Rats
- Nadine Gautschi, Mitglied, Vertreterin des Grossen Rats

Geschäftsleitung Basler Verkehrs-Betriebe

- Erich Lagler, Direktor
- Stefan Popp, Vizedirektor, Leiter Finanzen
- Bruno Stehrenberger, Leiter Infrastruktur

2. Strategische Vorgaben, Führungs- und Kommunikationskultur

Seit Sommer 2016 häuften sich die Meldungen von Whistleblowern aus dem BVD und den BVB, die sich bei der Ombudsstelle und bei der GPK, aber auch via Medien über Missstände bei den BVB, über das schlechte Betriebsklima und über grosse Defizite in der Führungs- und Kommunikationskultur beschwerten.

Schlechtes Betriebsklima

Aufgrund dieser Meldungen, welche die GPK auch stark an die Situation Anfang 2014 erinnerten, untersuchte sie die Ursachen dafür.

1. Verbindliche finanzielle Ziele des Eigners

Auf der Grundlage der regierungsrätlichen Public-Corporate-Governance-Richtlinien⁷ wurde am 2. September 2014 (zeitgleich mit dem Ratschlag zur Revision der Aufsichts- und Führungsstruktur der BVB) rückwirkend per 1. Januar 2014 die Eignerstrategie für die BVB⁸ in Kraft gesetzt. Die Eignerstrategie gibt dem Verwaltungsrat der BVB die politischen und strategischen Ziele vor; die Vorgaben sind für die Aufsichts- und Führungsgremien der BVB verbindlich. Nach Angaben der BVB waren diese eng einbezogen in die Erarbeitung der Eignerstrategie des Regierungsrats.

Eignerstrategie: verbindliche Vorgaben

In seiner Eignerstrategie 2014–2017 erwartet der Regierungsrat, dass sich die BVB punkto Kosten, Prozesse und Organisation so weit entwickeln, dass sie im betrieblichen Bereich konkurrenzfähig gegenüber anderen Anbietern des öffentlichen Verkehrs sind. Konkret erwartet er eine kontinuierliche Steigerung der Kosteneffizienz und der Produktivität sowie eine jährliche Verbesserung des direkt beeinflussbaren Betriebsergebnisses um maximal 1 Mio. Franken pro Jahr durch die Optimierung von Prozessen und Strukturen, Kooperationen oder Ausgliederungen. Zugleich erwartet der Regierungsrat aber auch, dass z. B. Massnahmen zur Förderung der Kundenfreundlichkeit umgesetzt werden.

Eigner: maximal 1 Mio. Franken pro Jahr

2. Weitergehende finanzielle Ziele der BVB

In den Jahren 2006–2015 ist bei den BVB die Betriebsleistung (in Kurskilometern) nur um 12,7 Prozent von 11 147 000 km auf 12 563 000 km gestiegen. Hingegen sind die Betriebskosten ohne Abschreibungen um 21,7 Prozent von 134.1 Mio. Franken auf 163.2 Mio. Franken und der Personalbestand um 19,6 Prozent von 936 FTE auf 1120 FTE überproportional gestiegen. «Überproportional gestiegen» bezieht sich dabei keineswegs auf den Fahrdienst, wo die Betriebsleistung primär erbracht wird, sondern auf die anderen Bereiche. Vor diesem Hintergrund hat die Geschäftsleitung der BVB das Ziel einer Effizienzsteigerung von 20 Prozent bis ins Jahr 2020 definiert.

Betriebskosten überproportional gestiegen

⁷ Beteiligungsmanagement Basel-Stadt: Public-Corporate-Governance-Richtlinien vom 14. September 2010

⁸ Eignerstrategie für die Basler Verkehrs-Betriebe 2014–2017 vom 2. September 2014

Am 8. Dezember 2015 nahm der Verwaltungsrat der BVB die Mittelfristplanung 2017–2020 zur Kenntnis, welche die Geschäftsleitung der BVB erarbeitet hatte: Sie enthält ein nachhaltiges operatives Sparziel von 5 Mio. Franken pro Jahr. Auf der Grundlage der Mittelfristplanung 2017–2020 erarbeitete die Geschäftsleitung der BVB konkrete Massnahmen, mit denen im Budget 2020 total 24.6 Mio. Franken gegenüber dem Budget 2016 eingespart werden sollen (davon 7.5 Mio. Franken bzw. 30 Prozent durch Prozessoptimierungen und natürliche Fluktuation beim Personal). Diese Massnahmen wurden gemäss Protokoll am 29. August 2016 vom Verwaltungsrat der BVB zur Kenntnis genommen.

*BVB: 5 Mio. Franken
pro Jahr*

Das Ziel einer Effizienzsteigerung von 20 Prozent bis 2020 soll massgeblich durch das von der Geschäftsleitung initiierte Programm «Avanti» erreicht werden, das auf den Managementmethoden Kaizen und Lean basiert: Die Mitarbeitenden sollen in die Massnahmen zur Effizienzsteigerung involviert werden und nach Vorgaben der Vorgesetzten sowie unter Anleitung von Experten ihre Arbeitsprozesse analysieren und danach schrittweise verbessern.

*Mitarbeitende sollen
Prozesse verbessern*

3. Umfassende Compliance-Massnahmen

Nach der ersten Untersuchung der GPK hat der Verwaltungsrat der BVB im Jahr 2014 Compliance-Richtlinien erlassen. Im Jahr 2016 wurde zudem der Aufbau eines Compliance-Management-Systems in Angriff genommen. Damit soll ein strikt gesetzeskonformes Verhalten sowohl des Unternehmens als auch jedes einzelnen Mitarbeitenden sichergestellt werden. Ebenfalls im Jahr 2016 wurde zum einen die Einkaufsorganisation zentralisiert, welche die BVB beim Abwickeln der 34 Beschaffungen unterstützte, die nach dem kantonalen Beschaffungsgesetz ausgeschrieben wurden. Zum anderen wurde der erste Zyklus des Internen Kontrollsystems gemäss der Ende 2015 verabschiedeten IKS-Policy durchgeführt.

*Strikt gesetzeskon-
formes Verhalten*

Diese Massnahmen entsprechen zwar den Empfehlungen der GPK, sie führten aber zu grosser Unsicherheit und Unzufriedenheit bei den Mitarbeitenden der BVB. Das wird in einem Brief deutlich, welchen der Vize-Direktor und die damalige Leiterin Human Resources am 12. September 2016 an den Leiter Departementsfinanzen gesendet haben:

*Unsicherheit bringt
Unzufriedenheit*

«Eine erheblich höhere Arbeitsbelastung ist insbesondere für die Jahre 2014 und 2015 zu berichten. Dort wurde im Rahmen der Überarbeitung und Standardisierung der Beschaffungsprozesse ein erheblicher Rückstand an Ausschreibungen in allen Bereichen der BVB abgearbeitet. Viele Prozesse mussten überarbeitet werden, was zu vielen Veränderungen in der Arbeitswelt der Mitarbeitenden geführt hat. Dies war notwendig, um die gesetzlichen Bestimmungen umfassend einzuhalten. Dies war für alle Beteiligten nur mit einem enormen Arbeitsaufwand bewältigbar. [...] Von vielen Personen wurde das als Entmündigung abgelehnt und als übermässige Bürokratie taxiert, die neu definierten Kontrollen als Überwachung und Misstrauen empfunden.

[...] Die neuen Prozesse dienen der Compliance und sorgen auch für eine höhere Wirtschaftlichkeit. Das Verständnis, dass wir uns strafbar machen, wenn wir die Gesetze nicht einhalten, ist gestiegen, es muss aber immer wieder daran erinnert werden. Dass wir mit den Geldern der BVB so sparsam umgehen, wie wenn es unsere eigenen wären, muss noch verinnerlicht werden. Gleiches gilt für die Einhaltung der Prozesse.

Die Geschäftsleitung der BVB ist seit dem Jahr 2012 in Veränderung. Der Verwaltungsrat wurde wesentlich umbesetzt. Dass das Management ab 2012 zum Ärger des Eigners sehr grosszügig mit den Steuergeldern umgegangen ist und diese Grosszügigkeit auch gegenüber der Mitarbeiterschaft gelebt hat, führte zum bekannten Finanzkontrollbericht und den personellen Veränderungen ab 2014. Konnte das alte Management noch grosszügig haushalten, ist beim neuen Management ab 2014 das Pendel in die entgegengesetzte Richtung ausgeschlagen, um die Compliance wiederherzustellen. [...] Die Verfehlungen der alten Geschäftsleitung [...] und die diversen anderen Fehler der Vergangenheit wurden von der neu zusammengesetzten Geschäftsleitung identifiziert und oft zu Lasten der Mitarbeitenden korrigiert. Hinzu kommt, dass die Geschäftsleitung lange Zeit nicht voll besetzt und viele Positionen interimistisch besetzt waren. Das Management der BVB ist seit dem 1. September 2016 wieder komplett.

Für die neuen Aufgaben, Prozesse, Methoden und Werkzeuge zur vorgenannten Fachunterstützung musste frisches Personal eingestellt werden. Dabei war relevant, dass die zuständigen Vorgesetzten bei der Einstellung die Fähigkeiten der Kandidaten zu diesen vorgenannten Gebieten nur bedingt analysieren konnten, da sie selber einige davon nicht vollständig beherrschten oder zu wenig Erfahrung in diesem Gebiet hatten. Dies führte teilweise zu Fehlbesetzungen und mehr Kündigungen in der Probezeit, sowohl zu Kündigungen von Personen, die die Veränderung nicht wollten, als auch zu Aufhebungsvereinbarungen. Diese Fehlbesetzungen und Veränderungen waren eine Mehrbelastung für die Organisation. Nicht nur wegen der Mehrarbeit, auch wegen des Hin und Her.

Solch einen Umfang an Veränderungen haben die Organisation und die Mitarbeitenden noch nicht erlebt. Das alles führt natürlich zu Unsicherheit und somit zu Unzufriedenheit bei den Mitarbeitenden. Auch wenn die Notwendigkeit der Veränderung intensiv kommuniziert und erklärt wird, steigt die Unzufriedenheit im Vergleich zu den ruhigen Vorjahren. Die Probleme sind erkannt, können aber nur sukzessive abgearbeitet und gelöst werden, das Management der BVB arbeitet mit höchstem Engagement daran.»

4. Beunruhigende Zahlen

Die Beurteilung des Vizedirektors und der damaligen Leiterin Human Resources wird durch die Ergebnisse der Mitarbeitendenbefragung bei den BVB 2016⁹ bestätigt: Diese zeigt neben einigen guten Bewertungen,

Mitarbeitende fühlen sich nicht ernst genommen

⁹ Die Befragung erfolgte vom 1. Juni bis am 4. Juli 2016 durch das unabhängige Marktforschungsinstitut GfK. 704 Personen haben daran teilgenommen, was einer Rücklaufquote von 62 Prozent entspricht.

dass die Mitarbeitenden der Aussage «Bei den BVB herrscht ein guter „Spirit“ (Arbeitsklima und Stimmung)» im Durchschnitt nur 40 von 100 möglichen Punkten gaben; der Aussage «Die Geschäftsleitung nimmt die Anliegen und Bedürfnisse der Mitarbeitenden ernst» nur 43 Punkte; der Aussage «Die Geschäftsleitung kommuniziert offen und ehrlich» nur 47 Punkte; und der Aussage «Ich habe Vertrauen in die Geschäftsleitung als Gremium» nur 46 Punkte.

Die Gesamtzufriedenheit wurde mit 51 von 100 möglichen Punkten bewertet, was einer Steigerung um einen Punkt gegenüber der Mitarbeitendenbefragung bei den BVB 2014 entspricht. Während die Zufriedenheit im Geschäftsbereich Betrieb stieg, sank sie in allen anderen Geschäftsbereichen, namentlich in den Geschäftsbereichen Infrastruktur und Human Resources. Ziel der Geschäftsleitung der BVB ist, die Gesamtzufriedenheit bis ins Jahr 2020 um 19 Punkte auf 70 Punkte zu steigern.

*Gesamtzufriedenheit:
51 von 100 Punkten*

Ebenfalls beunruhigend sind die hohe Fluktuation im Kader und die hohe Absenzenquote im Fahrdienst der BVB. Allein in den Jahren 2015 und 2016 wurden im mittleren und oberen Kader acht und in der Geschäftsleitung drei Arbeitsverhältnisse aufgelöst, was zu Kosten in der Höhe von 684 430 Franken für Abgangsentschädigungen, Lohnfortzahlungen etc. führte. Im Fahrdienst liegt die durchschnittliche Absenzenquote bei 28 Tagen pro Person, branchenüblich seien 13 Tage.

*Hohe Fluktuation, zu
hohe Absenzenquote*

5. Autoritäre Führung

Viele Whistleblower aus dem BVD und den BVB beklagten übereinstimmend die autoritäre Führung im Verwaltungsrat und in der Geschäftsleitung der BVB: Informationen würden monopolisiert, kritische Fragen ignoriert und kein Widerspruch geduldet. Insbesondere der Verwaltungsratspräsident, der sich – wie damals sein Vorgänger – kaum gegenüber der operativen Führungsebene abgrenze, bekunde sichtlich Mühe, offene Diskussionen zu führen und andere Meinungen zuzulassen. Zudem machten sich die Whistleblower Sorgen um die Betriebssicherheit und die Kundenfreundlichkeit bei den BVB.

*Kein Widerspruch
geduldet*

Gerade weibliche Mitarbeitende empfinden die herrschende Kultur im Verwaltungsrat und in der Geschäftsleitung sowie die mangelnde Wertschätzung seitens Verwaltungsratspräsident und einzelner Geschäftsleitungsmitglieder als schwierig. Das mag auch damit zusammenhängen, dass trotz dem in der Eignerstrategie formulierten Ziel, «auf eine angemessene Vertretung der Geschlechter in Führungspositionen zu achten», der Frauenanteil in der Geschäftsleitung nur 22,2 Prozent beträgt und im Führungs- und Fachkader nur 15,3 Prozent.

*Schwierig für weibliche
Mitarbeitende*

Die Vorwürfe werden durch den Eindruck verstärkt, dass der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung der BVB – wie auch der Vorsteher des BVD – die Informationen der Ombudsstelle wenig ernst genommen haben: So wurden keine konkreten Massnahmen zur Verbesserung der Situation ergriffen, sondern einzig eine offenere Kommunikation in Aussicht gestellt.

*Keine Verbesserung
der Situation*

3. Feststellungen zu strategischen Vorgaben, Führungs- und Kommunikationskultur

Die GPK attestiert dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung der BVB, dass diese seit der ersten Untersuchung der GPK grosse Anstrengungen unternommen und mit den BVB in Sachen Compliance Fortschritte gemacht haben. Mit wenigen bestätigten Ausnahmen – wie etwa der Tatsache, dass Vorgesetzte den Bezug von Dienstaltersgeschenken angewiesen haben, was rechtlich nicht zulässig ist – scheinen sich das Unternehmen und die einzelnen Mitarbeitenden gesetzeskonform zu verhalten.

*Anstrengungen
unternommen*

Die verschiedenen Informationen zum schlechten Betriebsklima aufgrund der grossen Defizite in der Führungs- und Kommunikationskultur hat die GPK aber mit Besorgnis zur Kenntnis genommen.

Grosse Defizite

1. Ambitionierte Sparmassnahmen

Grundsätzlich kann die GPK das definierte Ziel des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung nachvollziehen, die Effizienz und die Produktivität bei den BVB zu steigern. Sie sieht dafür auch durchaus Potential, kann und will aber die Sparmassnahmen im Einzelnen nicht strategisch beurteilen oder gar politisch werten.

*Keine politische
Wertung*

Nicht nachvollziehen kann die GPK hingegen, wie viel weiter als der Regierungsrat der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung der BVB gehen: Statt maximal 1 Mio. Franken pro Jahr, wie in der Eigenstrategie vorgegeben wird, möchten sie 5 Mio. Franken pro Jahr (gem. Mittelfristplanung 2017–2020) oder sogar 6.15 Mio. Franken pro Jahr (gem. konkreten Massnahmen) nachhaltig sparen. Die GPK bezweifelt, dass sich Sparmassnahmen in diesem Umfang ohne Einbussen bei der Kundenfreundlichkeit, der Personalzufriedenheit oder bei der Betriebssicherheit umsetzen lassen.

*Einbussen bei
Betriebssicherheit?*

2. Verständliche Unsicherheit

Die GPK beurteilt den Zeitpunkt, die Geschwindigkeit und insbesondere die Kommunikation des Programms «Avanti» kritisch und hat Verständnis für die daraus resultierende Unsicherheit der Mitarbeitenden. Aus Sicht der GPK wäre wesentlich sinnvoller gewesen, zunächst den Compliance-Prozess zu beenden, und erst dann den Effizienz-Prozess zu beginnen, um die Mitarbeitenden und das Unternehmen zur Ruhe kommen zu lassen.

*GPK beurteilt
«Avanti» kritisch*

Zur Unsicherheit trägt aber auch bei, dass es dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung der BVB trotz angeblich intensiver Bemühungen bisher offensichtlich nicht gelungen ist, die Mitarbeitenden davon zu überzeugen, dass mit dem Programm «Avanti» nicht Gründe gesucht würden, «um jemanden loszuwerden», und sie sich nicht «selber wegrationalisieren» müssen. Entsprechend wird das Programm «Avanti» von vielen Mitarbeitenden nicht als Chance, sondern als Gefahr wahrgenommen.

*Mitarbeitende nicht
überzeugt*

3. Mangelhafte Eignervertretung

Starke Defizite in der Führungs- und Kommunikationskultur musste die GPK jedoch nicht nur beim Verwaltungsrat und bei der Geschäftsleitung der BVB feststellen, sondern auch beim Vorsteher des BVD: Wie bereits vor der ersten Untersuchung der GPK führte er noch immer keine regelmässigen formalisierten Gespräche mit allen vom Regierungsrat gewählten Verwaltungsratsmitgliedern der BVB, sondern er verliess sich erneut in erster Linie einseitig auf die Informationen des Verwaltungsratspräsidenten und ignorierte Hinweise von anderer Seite.

*Einseitige
Informationen*

Am «BVB – BVD Runder Tisch», der vom 16. Dezember 2014 bis am 27. März 2017 achtmal stattfand, nahmen immer nur der Vorsteher des BVD mit verschiedenen Amts- und Abteilungsleitern auf der einen Seite und der Verwaltungsratspräsident der BVB mit verschiedenen Mitgliedern der Geschäftsleitung auf der anderen Seite teil, nie aber ein anderes Verwaltungsratsmitglied der BVB. Dadurch wurde nicht nur ein Informationsmonopol beim Verwaltungsratspräsidenten der BVB geschaffen, sondern auch die Aufgaben der politischen Aufsicht, der strategischen Führung und der operativen Führung vermischt, ebenso wie die Aufgaben des BVD in seiner Mehrfachrolle als Eigner und als Besteller. Beides birgt potentielle Interessenkonflikte, die es zwingend zu vermeiden gilt.

*Potentielle
Interessenkonflikte*

4. Zahlungsverprechen an die CA3F

Im Juni 2016 bewilligte der Grosse Rat nach Einsicht in den Ratschlag betreffend Tram 3 Basel – Bahnhof Saint-Louis¹⁰ und auf mündlichen Antrag der UVEK mit 79 gegen 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen Ausgaben zu Lasten der Investitionsrechnung in der Höhe von 30.095 Mio. Franken für den Abschnitt Basel-Stadt der Verlängerung der Tramlinie 3 bis zum Bahnhof Saint-Louis. Für den Abschnitt Frankreich der Tramlinie 3 sind Investitionskosten in der Höhe von 56.420 Mio. Franken budgetiert. Der Bund beteiligt sich zu 35 Prozent an den Investitionskosten von total 86.515 Mio. Franken.

*Grosser Rat bewilligt
30.095 Mio. Franken*

1. Irritierendes Versprechen für die Tramlinie 3

Bei ihrer Prüfung stiess die Finanzkontrolle auf einen Brief vom 9. Mai 2016 des Verwaltungsratspräsidenten und des Vizedirektors der BVB an den Präsidenten CA3F, die auf französischer Seite für die Verlängerung der Tramlinie 3 verantwortlich ist:

*BVB versprechen
1 Mio. Euro ...*

«Gerne kommen wir auf die Frage bezüglich des Beitrages der BVB am Projekt Tram 3 auf französischer Seite zurück.

Es freut uns, Ihnen mitzuteilen, dass die BVB dem Projekt Tram 3 sowie den Nachbargemeinden der Communauté d'Agglomération des Trois Frontières die gleiche Unterstützung zukommen lassen wird wie der Nachbargemeinde Weil am Rhein im Projekt Tram 8.

Die BVB wird sich nach erfolgreichem Abschluss der ausstehenden Unterhalts- und Betriebsverträge für die Linie 3 mit einem Beitrag von 1 000 000 EUR an den Kosten für die Verlängerung der Tramlinie 3 auf französischer Seite beteiligen.

Mit Interesse sehen wir einem guten Projektverlauf und einer weiterhin konstruktiven Zusammenarbeit entgegen.»

Die Finanzkontrolle stellte fest, dass diesem Zahlungsverprechen an die CA3F keine Vereinbarung zugrunde liegt und dass nicht ersichtlich ist, wie diese Summe bestimmt wurde und welche Gegenleistung die BVB dafür erhalten. Sie empfahl entsprechend, für dieses Zahlungsverprechen eine Vereinbarung mit einer konkreten Gegenleistung zu verfassen.

*... ohne Vereinbarung
oder Gegenleistung*

Weil das Zahlungsverprechen der BVB an die CA3F und die Stellungnahme der BVB zum Bericht der Finanzkontrolle die GPK irritierte, untersuchte sie, wie das Zahlungsverprechen tatsächlich zustande kam. In der zitierten Korrespondenz werden zum Teil unterschiedliche Beträge und Währungen sowie widersprüchliche Daten genannt. Die GPK hat diese übernommen, ohne sie zu korrigieren oder zu kommentieren.

*Widersprüchliche
Beträge und Daten*

¹⁰ Ratschlag Tram 3 Basel – Bahnhof Saint-Louis, Abschnitt Basel-Stadt vom 14. Mai 2014 (Nr. 14.0522.01)

2. Fragwürdige Analogie zur Tramlinie 8

Am 6. Februar 2008 beschloss der damalige Verwaltungsrat der BVB auf dem Zirkularweg, einen festen Beitrag in der Höhe von 1.6 Mio. Franken an die Projektierungs- oder Baukosten der Verlängerung der Tramlinie 8 nach Weil am Rhein auf deutschem Boden zu bewilligen. Die Begründung im entsprechenden Antrag des damaligen Direktors der BVB lautete:

6. Februar 2008

«Das Projekt Tram Weil befindet sich in einer sehr kritischen Phase, weil vor der entscheidenden Sitzung des Weiler Gemeinderats vom 19. Februar 2008 Befürworter und Gegner in diesem Gremium ähnlich stark sind [...]. Grund der Ablehnung ist nicht das Tram an sich, sondern ausschliesslich die Höhe des durch Weil zu erbringenden finanziellen Beitrags [...]. Die Gegner erwarten ein stärkeres finanzielles Engagement von Basler Seite.

Die Tramverlängerung nach Weil ist auch für die BVB eine interessante Wachstums-Chance [...] und deshalb strategisch wichtig. Zudem kann der Verlängerung nach Weil Signalwirkung für weitere Netzausbauten zukommen. Eine Ablehnung durch Weil würde unsere Wachstums-Chance reduzieren.

Der Kanton kann aus politischen Gründen nur noch geringe Verbesserungen an seinem bereits guten Angebot an Weil anbringen. Wenn aber die BVB eigene, am Markt erarbeitete Mittel zur Rettung einer interessanten eigenen Geschäftsausweitung im Kernbereich einsetzen, muss der Kanton nicht weitere Steuermittel einsetzen, d. h. solche BVB-Mittel sind politisch weniger kritisch.

Solche ausserordentlichen Mittel, die andernfalls den Rücklagen zugewiesen würden, sind in Form einer Entschädigung aus dem 20-Minuten-Prozess [...] und auf Grund des guten Abschlusses des Werbegeschäfts infolge der Euro 08 vorhanden. [...]. Es darf total mit rund 1.6 Mio. CHF (1 Mio. €) gerechnet werden [...].

Ein allfälliges BVB-Angebot würde sinnvollerweise im Rahmen der laufenden Verhandlungen eingebracht, und zwar durch Herrn Dr. R. Lewin, weil Basel mit einer Stimme sprechen muss. Er wird an der RR-Sitzung vom 19.2.2008 einen Vorschlag zur Übernahme der obgenannten Garantie unterbreiten [...].

In jedem Fall würde der BVB-Beitrag – so er erforderlich wäre – öffentlich als „ausserordentliche Mittel aus dem Werbebereich“, keine Mittel aus dem Leistungsauftrag des Kantons, kommuniziert.»

Keine drei Monate später, am 23. April 2008, informierte der Regierungsrat den Grossen Rat über diesen Beitrag der BVB an die Verlängerung der Tramlinie 8 im Ratschlag betreffend Tramlinie Basel–Weil am Rhein¹¹.

23. April 2008

¹¹ Ratschlag Tramlinie Basel – Weil am Rhein, Beitrag an allfällige Kostenüberschreitungen beim Bau des deutschen Abschnittes vom 23. April 2008 (Nr. 06.1130.01)

3. Informelle Vereinbarung zu ungewissem Zeitpunkt

Nach Angaben des BVD fragten die französischen Partner erstmals am 30. Januar 2012 in einer Besprechung mit dem Vorsteher des BVD, an welcher die BVB nicht vertreten waren, ob für die Verlängerung der Tramlinie 3 ein ähnlicher Beitrag der BVB denkbar wäre wie für die Verlängerung der Tramlinie 8, weil für den Abschnitt Frankreich der Tramlinie 3 eine Finanzierungslücke verblieb.

30. Januar 2012

Bereits eine Woche später, am 8. Februar 2012, wurde nach Angaben des BVD in einer Besprechung zwischen dem Vorsteher des BVD, dem Leiter des Amtes für Mobilität, einem Projektleiter des Ressorts Verkehr im Bereich Städtebau & Architektur sowie dem damaligen Verwaltungsratspräsidenten der BVB auf der einen Seite und französischen Partnern auf der anderen Seite mündlich vereinbart, dass die BVB einem Beitrag in der Höhe von 1.6 Mio. Euro grundsätzlich zustimmen, um die Finanzierungslücke auf französischer Seite zu schliessen.

8. Februar 2012

Nach Angaben der CA3F wurde die informelle Vereinbarung jedoch bereits am 20. November 2011 (einem Sonntag) bzw. am 20. Januar 2012 vom Vorsteher des BVD getroffen.

Ab dem 21. Juni 2012 wurde der Beitrag der BVB an die CA3F zwar in Medienmitteilungen der französischen Partner kommuniziert und in französischen Medienberichten erwähnt, der Grosse Rat wurde jedoch nie darüber informiert, auch nicht im Ratschlag betreffend Tram 3 Basel-Bahnhof Saint-Louis. Zudem wurde die informelle Vereinbarung nie formalisiert, weder BVB-intern noch zwischen den BVB und der CA3F.

21. Juni 2012

4. Widersprüchliche Korrespondenz

Erst drei Jahre später, am 16. Februar 2015, schrieb der neue Präsident der CA3F in einem Brief an den Vorsteher des BVD mit Kopie an den Direktor der BVB:

16. Februar 2015

«Le montage financier de l'opération d'extension de la ligne 3 du tramway de Bâle à Saint-Louis sera achevé avec le dépôt, dans les prochaines semaines, d'un dossier de demande de subvention dans le cadre du programme Interreg V.

Concernant, ce montage financier, je reviens vers vous au sujet de la participation des Basler Verkehrs-Betriebe.

Cette participation a été évoquée à plusieurs reprises et acceptée dans son principe, lors de votre rencontre qui s'est tenue le 20 novembre 2011 dans les locaux de la CC3F avec mon prédécesseur, Monsieur Roland Igersheim, ainsi que lors de la réunion du 20 janvier 2012 au Conseil Général à Colmar, à laquelle vous avez également participé avec votre collaborateur Monsieur Alain Groff.

Les discussions autour de cette participation n'ont malheureusement jamais été formalisées.

Pour autant, la CC3F, sur la base de ces échanges verbaux, a retenu le principe de cette participation et l'a intégrée dans son montage financier à hauteur de 1.6 M€.

Ce plan de financement a été approuvé par le Conseil de la Communauté lors de sa séance du 19 décembre 2012 et repris dans le document du Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt – Fact Sheet Nr. 6.1 du mois d'août 2013.

Je sollicite ainsi votre appuie à la demande officielle de financement que j'adresse à Monsieur Erich Lagler, Directeur des BVB et dont je vous ci-joint copie.»

Bezugnehmend auf den Brief des Präsidenten der CA3F schrieb der Direktor der BVB einen Monat später, am 17. März 2015, an den Vorsteher des BVD:

17. März 2017

«Mit beiliegendem Schreiben vom 16. Februar 2015 beantragt Alain Girny im Namen des Gemeindeverbundes Communauté de Communes des Trois Frontières (CC3F) offiziell die Kostenbeteiligung der BVB am Ausbau der Tramlinie 3 St. Louis – Basel in Höhe von 1.6 Mio. Euro.

Girny verweist in seinen Ausführungen auf zwei Gespräche, in denen Sie seinem Amtsvorgänger Roland Igersheim am 20. November 2011 sowie am 20. Januar 2012 eine Beteiligung zugesagt haben. Gestützt auf diese mündlichen Aussagen haben die französischen Partner eine Beteiligung über 1.6 Mio. Euro in ihrem Finanzpaket aufgenommen.

Seitens BVB lässt sich nachverfolgen, dass uns zu keiner Zeit ein formeller Antrag der CC3F in Hinblick einer Kostenbeteiligung vorgelegen hat. Nachdem mit dem Kanton die Auflösung unserer Reservemittel vereinbart wurde, können wir Herrn Girny aufgrund unserer finanziellen Lage keinen positiven Bescheid geben.

Gerne würden wir das weitere Vorgehen und allfällige Möglichkeiten zur Lösung des Problems mit Ihnen, respektive Ihren Fachleuten besprechen.»

5. Strittige Weisung des BVD-Vorstehers

Bereits eine Woche später, am 24. März 2015, fand ein «BVB – BVD Runder Tisch» (Vorsteher BVD, Leiter Tiefbauamt, Leiter Amt für Mobilität und Leiter Departementsfinanzen sowie Verwaltungsratspräsident und Direktor BVB) statt, an welchem der Beitrag der BVB an die CA3F zwar traktandiert war, das Traktandum jedoch nicht besprochen wurde.

24. März 2015

Stattdessen antwortete der Vorsteher des BVD dem Direktor der BVB erst zwei Monate später, am 6. Mai 2015, per Brief mit Kopie an den Verwaltungsratspräsidenten der BVB:

6. Mai 2015

«Besten Dank für Ihr Schreiben vom 17. März 2015. Es entspricht den Tatsachen, dass wir seitens des Kantons und in Absprache mit den damaligen Vertretern der BVB (Herren Martin Gudenrath und Jürg Baumgartner) gegenüber den französischen Vertretern eine mündliche Zusage über eine zusätzliche finanzielle Beteiligung gemacht haben. Vorgesehen ist eine Finanzbeteiligung der BVB an der Verlängerung der Tramlinie 3 analog derer an der Tramlinie 8.

Entgegen der Aussage gemäss Protokoll des Conseil de Communauté des Trois Frontières vom 20. Dezember 2012 sollen sich die BVB aber nicht mit 1.6 Millionen Euro, sondern analog der Tramlinie 8 nach Weil am Rhein, mit einem Beitrag von 1.0 Millionen Euro an den Kosten der Verlängerung der Tramlinie 3 auf französischer Seite beteiligen.

Gemäss unseren Kenntnissen betreffend die finanzielle Lage der BVB sollte Ihnen eine derartige Beteiligung nach wie vor möglich sein. Wir bitten Sie, die Situation nochmals zu überprüfen und den französischen Partnern eine entsprechende Zusage zu erteilen. Sollte es Ihnen entgegen unserer Einschätzung nicht möglich erscheinen, den erforderlichen Beitrag zu leisten, bitten wir Sie um Kontaktaufnahme mit unserem Eignervertreter Herrn José González [...].

Wir danken Ihnen bereits im Voraus für Ihre Unterstützung bei diesem für uns alle wichtigen Projekt.»

6. Kompetenzüberschreitender Alleingang des BVB-Präsidenten

Wiederum ein halbes Jahr später, am 2. November 2015, wurde an einem «BVB – BVD Runden Tisch» (Vorsteher BVD, Generalsekretärin, Leiter Tiefbauamt, Leiter Amt für Mobilität und Leiter Departementsfinanzen sowie Verwaltungsratspräsident und Direktor BVB) beschlossen, dass die BVB den Beitrag in der Höhe von 1 Mio. Euro an die CA3F unter dem Vorbehalt bezahlen, dass sie auch Betreiber der Tramlinie 3 sein werden.

2. November 2015

15 Monate nach seinem Brief an den Vorsteher des BVD erhielt der Präsident der CA3F am 9. Mai 2016 schliesslich die Antwort des Verwaltungsratspräsidenten und des Vizedirektors der BVB, auf welchen die Finanzkontrolle bei ihrer Prüfung stiess.

9. Mai 2016

Erst zwei Wochen später, am 23. Mai 2016, wurde der Verwaltungsrat der BVB erstmals über den Beitrag der BVB an die CA3F informiert.

23. Mai 2016

Am 19. September 2016 genehmigte der Verwaltungsrat die Vereinbarung über die Finanzierung, den Bau, den Betrieb und Unterhalt sowie die Tarifierung einer Tramlinie zwischen Burgfelden Grenze und Gare de Saint-Louis, in der unter Artikel 3bis vereinbart wurde: «Die BVB werden nach Abschluss der in dieser Vereinbarung genannten Betriebsvereinbarung für die Kosten der Verlängerung der Tramlinie 3 einen finanziellen Beitrag in der Höhe von EUR 1 000 000 an die CA3F leisten.»

19. September 2016

5. Feststellungen zum Zahlungsverprechen an die CA3F

Der GPK ist bewusst, dass 1 Mio. Euro ein geringer Betrag ist im Vergleich sowohl zu den Investitionskosten von total 86.515 Mio. Franken für die Verlängerung der Tramlinie 3 bis zum Bahnhof Saint-Louis (ca. 1.25 Prozent) als auch zum Betriebsertrag der BVB von total 233.901 Mio. Franken im Jahr 2016 (ca. 0.46 Prozent). Dennoch hält sie die Vorkommnisse rund um das Zahlungsverprechen der BVB an die CA3F – unabhängig von der Höhe des Betrags – für gravierend: Aus Sicht der GPK haben die politische Aufsicht einerseits und die strategische Führung andererseits versagt:

*Gravierende
Vorkommnisse*

1. Kein Präzedenzfall für Tramlinie 3

Die GPK beurteilt aus heutiger Sicht bereits den Beitrag der BVB an die Verlängerung der Tramlinie 8 nach Weil am Rhein kritisch. Formell scheint Anfang 2008 zwar alles korrekt gelaufen zu sein, ob die BVB jedoch mit der Begründung, «eine interessante Wachstums-Chance» nutzen zu wollen, Mittel einsetzen sollen, um einen politischen Entscheid zu beeinflussen, stellt die GPK in Frage. Hinzu kommt, dass die Überlegung, der Einsatz von «eigenen, am Markt erarbeiteten Mitteln» sei «politisch weniger kritisch» als der Einsatz von «Steuermitteln», absurd ist bei einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt, die sich zu 100 Prozent im Besitz des Kantons befindet und zu rund 30 Prozent von diesem finanziert wird.

*Kritisch aus
heutiger Sicht*

Absurd ist auch, dass das Vorgehen bei der Tramlinie 8 vom BVD und den BVB als Präzedenzfall für das Vorgehen bei der Tramlinie 3 genannt wird, obwohl sich die beiden Fälle deutlich unterscheiden: Zum einen wurde der Beitrag der BVB an die Verlängerung der Tramlinie 8 vom Verwaltungsrat der BVB beschlossen und dieser Beschluss dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht, bevor der damalige Vorsteher des WSU der Stadt Weil am Rhein die 1.6 Mio. Franken im Rahmen der Verhandlungen in Aussicht stellte. Und auch der Grosse Rat wurde zeitnah informiert. Zum anderen wurde der Beitrag ausdrücklich finanziert «aus ausserordentlichen Mitteln auf Grund des guten Abschlusses, die andernfalls den Rücklagen zugewiesen würden».

*Fälle unterscheiden
sich deutlich*

2. Keine Befugnis für Versprechen

Aufgrund widersprüchlicher Aussagen und fehlender Unterlagen kann die GPK nicht mit Sicherheit nachvollziehen, ob Ende 2011/Anfang 2012, wie vom BVD dargestellt, tatsächlich der damalige Verwaltungsratspräsident der BVB und nicht der Vorsteher des BVD die mündliche Vereinbarung mit den französischen Partnern getroffen hat. Die vorhandenen Informationen legen Letzteres nahe: Zum einen verweist der Präsident der CA3F auf zwei Gespräche, in denen der Vorsteher des BVD seinem Amtsvorgänger eine Beteiligung zugesagt habe. Zum anderen hält der Vorsteher des BVD in seinem Brief an den Direktor der BVB selber fest: «Es entspricht den Tatsachen, dass wir seitens des Kantons und in Absprache mit den damaligen Vertretern der BVB gegenüber den französischen Vertretern eine mündliche Zusage über eine zusätzliche finanzielle Beteiligung gemacht haben.»

*BVB-Präsident oder
BVD-Vorsteher?*

Klar ist aber, dass keiner von beiden dazu befugt war, ohne entsprechenden Beschluss des Verwaltungsrats, welchen es anders als beim Beitrag der BVB an die Verlängerung der Tramlinie 8 nicht gab, für die BVB eine Verpflichtung über 1.6 Mio. Euro einzugehen. Sollte tatsächlich der damalige Verwaltungsratspräsident verantwortlich sein für die mündliche Vereinbarung, hätte der Vorsteher des BVD, der selber bei allen Gesprächen anwesend war, zumindest um die fehlende Befugnis wissen müssen.

Fehlende Befugnisse

Aber nicht nur der Vorsteher des BVD und der damalige Verwaltungsratspräsident der BVB, sondern auch der heutige Verwaltungsratspräsident haben ihre Kompetenzen mehrfach klar überschritten: Nach Eingang des Briefs des Präsidenten der CA3F vom 16. Februar 2015 informierte er den Verwaltungsrat während über einem Jahr nicht über das frühere Zahlungsverprechen an die CA3F. Stattdessen erneuerte er dieses ohne entsprechenden Beschluss des Verwaltungsrats mit seinem Brief vom 9. Mai 2016 an den Präsidenten der CA3F.

*Kompetenz-
überschreitungen*

3. Keine Formalisierung der Vereinbarung

Für die GPK ist die Ignoranz aller Involvierten unverständlich, die über den Betrag von 1.6 Mio. Euro nur eine informelle Vereinbarung getroffen und diese innert fünf Jahren – von Ende 2011/Anfang 2012 bis am 19. September 2016 – nicht formalisiert haben. Während für die BVB und die CA3F verschiedene personelle Wechsel auf der Führungsebene innert dieser fünf Jahre mit Wohlwollen als Entschuldigung geltend gemacht werden können, stand der Vorsteher des BVD die ganze Zeit über in der Verantwortung.

Nicht entschuldbar

4. Keine ausreichende rechtliche Grundlage

Ob für den Beitrag der BVB an die CA3F wirklich eine ausreichende rechtliche Grundlage besteht, zieht die GPK in Zweifel. Weder das BVD noch die BVB konnten oder wollten ihr das abschliessend beantworten. Das BVD verwies die GPK einzig darauf, dass die Kompetenz über die Mittelverwendung grundsätzlich bei den BVB liege. Diese seien ein marktorientiertes Unternehmen und es liege in ihrem strategischen Interesse, ihr Streckennetz auszubauen. Die Verlängerung der Tramlinie 3 nach Saint-Louis entspreche dem Geschäftszweck der BVB. Diese haben als selbständiges Unternehmen auf Basis ihres Organisationsgesetzes mit einem eigenständigen, durch seinen Geschäftszweck legitimierten Beschluss gehandelt.

*Niemand konnte
Frage beantworten*

Aufgrund der vorliegenden Informationen ist für die GPK klar, dass für den Beitrag der BVB an die CA3F keine konkrete Gegenleistung zu erwarten ist, obwohl die Finanzkontrolle eine solche empfiehlt und die BVB noch bis vor kurzem über eine solche verhandelten. Das Argument, dank dem Beitrag der BVB an die CA3F könne die Verlängerung der Tramlinie 3 bis zum Bahnhof Saint-Louis realisiert werden, lässt die GPK nicht gelten: Das Projekt mit Investitionskosten von total 86.515 Mio. Franken wäre auch ohne diesen Beitrag in der Höhe von ca. 1.25 Prozent kaum ernsthaft gefährdet gewesen.

*Keine konkrete
Gegenleistung*

5. Keiner übernimmt Verantwortung

Irritiert ist die GPK darüber, dass weder der Vorsteher des BVD noch der Verwaltungsrat noch die Geschäftsleitung der BVB die politische, strategische oder operative Verantwortung für den Beschluss übernehmen wollen, dass die BVB für die Kosten der Verlängerung der Tramlinie 3 einen finanziellen Beitrag in der Höhe von 1 Mio. Euro an die CA3F leisten. Der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung der BVB einerseits stellten sich gegenüber der GPK klar auf den Standpunkt, den Brief des Vorstehers des BVD vom 6. Mai 2015 unmissverständlich als Weisung verstanden und den Beitrag der BVB an die CA3F allein deshalb (und nicht aus strategischem Interesse) beschlossen zu haben. Selber hätten sie gar keinen Sinn darin gesehen, einen finanziellen Beitrag an die CA3F zu leisten. Der Vorsteher des BVD andererseits beteuerte der GPK, sein Brief sei nicht als Weisung zu verstehen gewesen, sondern er habe die BVB einzig darauf aufmerksam machen wollen, dass seitens BVB tatsächlich ein Zahlungsverprechen erfolgt sei. Er sei gegenüber den BVB nicht weisungsbefugt und eine solche Anmassung würde sich der Verwaltungsrat der BVB auch nicht gefallen lassen. Tatsächlich hat der Vorsteher des BVD aber in besagtem Brief sogar ausdrücklich festgehalten: «Es entspricht den Tatsachen, dass wir seitens des Kantons [...] gegenüber den französischen Vertretern eine mündliche Zusage über eine zusätzliche finanzielle Beteiligung gemacht haben.»

*Weisung oder
keine Weisung?*

Auch die GPK interpretiert den Brief des Vorstehers des BVD vom 6. Mai 2015 als Weisung. Dass allen Involvierten merklich unwohl ist bei der ganzen Angelegenheit und das BVD und die BVB sich gegenseitig den Schwarzen Peter zuschieben, bestärkt die GPK in ihrer Feststellung: Die politische Aufsicht einerseits und die strategische Führung andererseits haben versagt.

Schwarzpeterspiel

6. Empfehlungen

Aufgrund ihrer Feststellungen gibt die GPK die folgenden Empfehlungen ab:

1. Vier Empfehlungen an den Gesamtregierungsrat

1. Der Regierungsrat, der gemäss BVB-OG die Aufsicht über die BVB ausübt, muss als Gremium die Verantwortung übernehmen und auf geeignete Weise sicherstellen, dass der Vorsteher des BVD, an welchen er die Eignervertretung des Kantons gegenüber den BVB und den Verkehr zwischen Regierungsrat und Verwaltungsrat der BVB delegiert hat, künftig seine Pflichten rechtmässig, sachgerecht und rationell im Rahmen der vom Regierungsrat beschlossenen Vorgaben wahrnimmt.
2. Der Regierungsrat muss für die Amtsperiode 2018–2021 einen Verwaltungsrat mit neuen Personen wählen, die für ihre Tätigkeit bei den BVB qualifiziert und in der Lage sind, die Aktivitäten der BVB selbständig zu beurteilen, sowie Verständnis für den Leistungsauftrag und die öffentliche Aufgabe der BVB aufweisen. Insbesondere darf der Regierungsrat den heutigen Präsidenten und den heutigen Vizepräsidenten des Verwaltungsrats aufgrund der Vorkommnisse in ihrer bisherigen Amtszeit nicht wiederwählen.
3. Der Regierungsrat muss auf geeignete Weise, beispielsweise mittels Vorgaben in der Eignerstrategie für die BVB 2018–2021, sicherstellen, dass der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung der BVB wieder Ruhe in das Unternehmen bringen und dem Betriebsklima und insbesondere der Mitarbeiterzufriedenheit den gleichen Wert beimessen wie der Compliance oder der Effizienz.
4. Der Regierungsrat muss beschliessen, ob er das Versprechen, sich mit einem Investitionsbeitrag in der Höhe von 1 Mio. Euro am Abschnitt Frankreich der Verlängerung der Tramlinie 3 zu beteiligen, welches der Vorsteher des BVD seitens Kanton gegeben hat, halten will. Gegebenenfalls muss er dem Grossen Rat einen entsprechenden Nachtragskredit zum Investitionsbeitrag für den Abschnitt Basel-Stadt der Verlängerung der Tramlinie 3 beantragen.

Im Übrigen hält die GPK an allen Empfehlungen aus ihrem Bericht zu den BVB vom 1. Juli 2014 fest, die noch nicht vollständig umgesetzt wurden.

2. Weiteres Vorgehen

Die GPK hielt es für wichtig, wie angekündigt noch vor der Sommerpause zu den BVB zu berichten. Ihre Untersuchungen sind aber mit diesem Bericht nicht abgeschlossen, sondern die GPK wird sich weiter mit den BVB befassen, insbesondere im Rahmen einer geplanten Untersuchung bezüglich Geschäftsmodell Infrastruktur des BVD. Spätestens in ihrem Bericht für das Jahr 2017 wird die GPK wieder über die BVB berichten.

Untersuchung nicht abgeschlossen

7. Antrag

Die GPK unterbreitet dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt folgenden Antrag:

1. Die Feststellungen und Empfehlungen im Bericht zu den Basler Verkehrs-Betrieben werden in zustimmendem Sinn zur Kenntnis genommen.

Die GPK hat den vorliegenden Bericht in ihrer Sitzung vom 26. Juni 2017 einstimmig (mit 12 zu 0 Stimmen, ein Mitglied im Ausstand) verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher ernannt.

Basel, 29. Juni 2017



Tobit Schäfer
GPK-Präsident

8. Anhang: Beitrag der Finanzkommission

Behandlung der Vorkommnisse bei den Basler Verkehrs-Betrieben (BVB) durch die Finanzkommission

1. Grundsätzliches

Nachdem die Geschäftsprüfungskommission (GPK) per Medienmitteilung vom 26. Januar 2017 bekannt gemacht hatte, dass sie die Vorkommnisse bei den BVB in einem speziellen Bericht abhandeln wird, sprach sich eine Mehrheit der Finanzkommission (FKom) dafür aus, keine eigenen Untersuchungen über die Verantwortlichkeiten bezüglich der Führungskrise bei den BVB und dem Erhaltungsstau bei den Infrastrukturanlagen durchzuführen.

Die Finanzkommission erhält alle Berichte der Finanzkontrolle zu Prüfungen, die nicht im speziellen Auftrag der GPK oder des Regierungsrats durchgeführt wurden, und stösst dabei regelmässig auf Sachverhalte, die einer weiteren Abklärung bedürfen. Sie kann die Resultate solcher Abklärungen in ihre regelmässigen Berichte einfliessen lassen oder separate Berichte erstellen. Im vorliegenden Fall hat sie sich entschieden, die GPK um Platz für einen knapp gehaltenen Mitbericht in deren Bericht zu bitten.

2. Bericht der Finanzkontrolle vom 15. November 2016 und Sitzungen der Finanzkommission

Der mit Medienmitteilung vom 22. Dezember 2016 öffentlich gemachte Bericht der Finanzkontrolle vom 15. November 2016 hat die Finanzkommission alarmiert und wurde mit Beschluss vom 8. Dezember 2016 nicht nur den Empfängern gemäss offiziellem Verteiler (Departementsverantwortliche, Präsidium und Sekretariat), sondern angesichts der Tragweite der ganzen Kommission zugänglich gemacht.

In der Kommissionssitzung vom 15. Dezember 2016 hat die Finanzkommission in einem ersten Teil eine Vertretung des Bau- und Verkehrsdepartements, in einem zweiten Teil zusätzlich eine solche von BVB und Finanzkontrolle angehört. Dieses Hearing wurde kommissionsintern an der darauffolgenden Sitzung vom 12. Januar 2017 besprochen; daraus sind weitere Fragen an das Bau- und Verkehrsdepartement hervorgegangen. Die Antworten des Bau- und Verkehrsdepartements hat die Finanzkommission an ihrer Sitzung vom 23. März 2017 erörtert.

3. Erwägungen der Finanzkommission

Aus Sicht der Finanzkommission sind hauptsächlich die beiden folgenden Themen von Relevanz:

3.1. Mangelhafter Zustand Infrastruktur, insbesondere Geleise

Der bestehende Erhaltungsstau der Infrastrukturanlagen der BVB ist nicht auf die letzten zwei oder drei Jahre zurückzuführen, sondern reicht weit in die Vergangenheit zurück. Während schätzungsweise zehn Jahren haben die BVB zu geringe Investitionen in die Infrastruktur getätigt und die notwendigen Vorarbeiten für den Werterhalt der Infrastruktur vernachlässigt. Es fehlte an Transparenz und an einer schriftlichen Dokumentation des Zustands der Gleisanlagen. In der Folge mangelte es deshalb auch an ausreichenden Projektmanagementkapazitäten und entsprechenden Projekten zur Erneuerung der Gleisanlagen.

Im Hearing zur Rechnung 2016 mit der Finanzkommission haben die Verantwortlichen des Bau- und Verkehrsdepartements und der BVB glaubhaft versichert, dass durch personelle Neubesetzungen, entsprechende Planungsressourcen bei den BVB und den geplanten finanziellen Ressourcen der Zustand der Infrastruktur in absehbarer Zeit auf einen akzeptablen Stand gebracht werden kann. Dies erfordere jedoch über mehrere Jahre hinweg erhöhte Investitionen in die Infrastruktur. Die Finanzkommission wird das Thema weiter verfolgen und insbesondere überwachen, ob die geplanten Investitionssummen tatsächlich verbaut werden.

3.2. Zahlung an Frankreich über EUR 1 Mio.

Die Finanzkontrolle hat in ihrem Bericht festgehalten, dass zum Prüfungszeitpunkt der Zahlungsverpflichtung über EUR 1 Mio. keine schriftlich vereinbarte Gegenleistung gegenüberstand. Die BVB sind gemäss übereinstimmenden Aussagen mit dem Bau- und Verkehrsdepartement daran, die Zahlung mit dem Abschluss der Betriebsvereinbarung für die Tramlinie 3 zu verknüpfen. Da die GPK angekündigt hat, sich insbesondere auch mit der Zahlung von EUR 1 Mio. an die französische Seite zu beschäftigen, hat die Finanzkommission entschieden, zumindest bis zum Vorliegen des Berichts der GPK auf eigene weitere Untersuchungen zu diesem Thema zu verzichten.

Die Finanzkommission bedauert, dass die BVB immer wieder negativ ins mediale Rampenlicht geraten, insbesondere wenn dies auf noch nicht bereinigte "Altlasten" zurückzuführen ist. Sie hat sich von den Verantwortlichen der BVB und ihren Ansprechpartnern beim Bau- und Verkehrsdepartement versichern lassen, dass diese alles daran setzen, um die berechtigten Vorwürfe auszuräumen. Inwiefern dies gelingt, wird die Finanzkommission mit besonderem Augenmerk weiterverfolgen.

Die Finanzkommission hat diesen Bericht am 6. Juni 2017 per Zirkulationsbeschluss mit 11:1 Stimmen genehmigt und dankt der GPK für die Aufnahme dieses Beitrages in ihren Bericht.