



Normkonzept

Normkonzept zur Verselbstständigung des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamts (SVSA)

Bearbeitungsdatum	15. Juni 2021
Version	2.0
Dokument Status	abgenommen
Klassifizierung	Nicht klassifiziert
Autor/-in	Kernteam NERES
Dateiname	Beilage-Normkonzept-23.06.2021-de.docx

Inhaltsverzeichnis

1.	Auftrag und Zielsetzung	10
2.	Ausgangslage	11
2.1	Aktueller Überblick	11
2.1.1	Allgemeines	11
2.1.2	Aufgaben und Leistungen	11
2.1.3	Rechtliche Rahmenbedingungen	11
2.2	Herausforderungen/Problemanalyse	12
2.2.1	Überblick	12
2.2.2	Umbruch: Fahrzeugtechnologie	14
2.2.3	Umbruch: Zulassung von Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern	15
2.2.4	Umbruch: Digitalisierung der Partner- und Kundenbeziehungen	15
2.2.5	Umbruch: Recht und Vollzug	16
2.2.6	Neue integrierte Mobilität	17
2.2.7	Fazit	17
2.3	SVSA im Umfeld vergleichbarer Organisationen	18
2.3.1	Erfahrungen anderer kantonalen Strassenverkehrsämter	18
2.3.2	Verselbständigte Anstalt im Kanton Bern: z. B. Gebäudeversicherung (GVB)	21
3.	Das SVSA neu als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt	22
3.1	Optimale Geschäftsentwicklung durch Verselbständigung	22
3.2	Rechtsform der neuen SVSA: öffentlich-rechtliche Anstalt	23
3.3	Handlungsalternative: Mehr Autonomie innerhalb der Verwaltung (Besondere Rechnung)	24
3.4	Status Quo: Folgen eines Verzichts auf eine Verselbständigung	25
4.	Die Ausgestaltung der neuen öffentlich-rechtlichen Anstalt	26
4.1	Allgemeines	26
4.2	Organe	26
4.2.1.	Allgemeines	26
4.2.2.	Verwaltungsrat	26
4.2.3.	Geschäftsleitung	27
4.2.4.	Revisionsstelle	27
4.3	Public Corporate Governance – das Verhältnis zum Kanton	28
4.3.1.	Allgemeines	28
4.3.2.	Instrumente und Prozesse	28
4.4	Aufgaben und Kompetenzen der neuen Anstalt SVSA	29
4.4.1.	Allgemeines	29
4.4.2.	Hoheitliche Handlungsfelder (Kernaufgaben)	31
4.4.3.	Weitere Aufgaben (Mandatsleistungen, erweiterte Dienstleistungen)	32
4.5	Personal	33
4.5.1.	Allgemeines	33
4.5.2.	Bedarf nach vermehrtem Handlungsspielraum	34
4.5.3.	Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Anstellung?	34
4.5.4.	Kaderlöhne	36
4.5.5.	Pensionskasse	37
4.6	Immobilien und Schiffsliegeplätze	37
4.6.1.	Ausgangslage	37
4.6.2.	Neubau Münchenbuchsee	38
4.6.3.	Grundsätzliche Optionen im Bereich Liegenschaften	39
4.6.4.	Schiffsliegeplätze	40
4.6.5.	Lösungsansatz Schiffsliegeplätze	40
4.7	Betriebliche Schnittstellen	40
4.8	Informatik	41
4.8.1.	Ausgangslage	41
4.8.2.	Vorgehen	42
4.8.3.	Fazit	43
4.9	Weitere Fachthemen	43
4.9.1.	Beschaffung	43
4.9.2.	Datenschutz	44
4.9.3.	Haftung	44
4.9.4.	Rechtsschutz	44
5.	Finanzielle Auswirkungen	46
5.1	Übersicht und Zusammenfassung	46

5.2	Ziel: Kostenwahrheit.....	47
5.3	Finanzielle Ausgangslage (IST)	48
5.3.1	Bilanz.....	48
5.3.2	Erfolgsrechnung	49
5.4	Perspektiven der neuen Anstalt (SOLL)	51
5.4.1	Transaktion und Transaktionskosten	51
5.4.2	Planbilanz.....	52
5.4.3	Planerfolgsrechnung	52
5.5	Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	55
5.5.1	Allgemeines (inkl. Abgeltungsfragen)	55
5.5.2	Bilanz.....	56
5.5.3	Erfolgsrechnung	56
5.5.4	Investitionsrechnung	57
5.5.5	Zahlungsflüsse	58
5.6	Finanz- und Rechnungswesen.....	60
6.	Rechtliche Umsetzung	61
6.1	Allgemeines.....	61
6.2	Eckwerte des neuen Gesetzes	61
6.3	Anschluss- und Vollzugsgesetzgebung	62
6.4	Regulierungsalternativen	62
7.	Umsetzungsplanung	63
7.1	Übersicht/Zeitplanung	63
7.2	Errichtung der neuen Anstalt	64
7.2.1	Allgemeines.....	64
7.2.2	Übertragung von Vermögenswerten	64
7.2.3	Übertragung von Verträgen	65
7.2.4	Laufende Geschäfte und Verfahren	65
7.2.5	Zum Vorgehen.....	66
7.3	Change und Kommunikation.....	66
7.3.1	Change- und Organisationsentwicklungsprozess.....	66
7.3.2	Kommunikation.....	67
8.	Wirkungen: Nutzensausweis und Risikobeurteilung	69
8.1	Überblick	69
8.1.1	Wirkungen auf die SVSA.....	70
8.1.2	Wirkungen auf die Mitarbeitenden	70
8.1.3	Wirkungen auf den Kanton Bern.....	70
8.1.4	Wirkungen für Bevölkerung und Kunden	71
8.2	Risiken.....	72
8.3	Erreichen der Zielsetzungen	73
9.	Weiteres Vorgehen nach Beschluss über Normkonzept	74
10.	Anhänge	75
10.1	Projektorganisation	75
10.2	Rechtsgrundlagen	76
10.3	Übersicht betriebliche Schnittstellen	77

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Herausforderungen/Problemanalyse	14
Abbildung 2: Kundenzufriedenheit nach Verselbständigung (SCAN)	19
Abbildung 3: Öffentlich-rechtliche Anstalt oder Aktiengesellschaft?	23
Abbildung 4: Aufgaben der neuen SVSA	30
Abbildung 5: Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Anstellung	36
Abbildung 6: Übersicht der Prüfstellen Kanton Bern	38
Abbildung 7: IT-Infrastruktur und Applikationen	41
Abbildung 8: In Rechnung SVSA nicht enthaltene Aufwände	47
Abbildung 9: Aktiven und Passiven des SVSA	48
Abbildung 10: Erfolgsrechnung der SVSA	49
Abbildung 11: Entwicklungsszenarien	54
Abbildung 12: Zahlungsflüsse grafisch	59
Abbildung 13: Zahlungsflüsse tabellarisch	60
Abbildung 14: Umsetzungsplanung	63
Abbildung 15: Aktivitäten Umsetzung	64
Abbildung 16: Wesentliche zu übertragende Verträge	65
Abbildung 17: Erreichen der Zielsetzungen	73
Abbildung 18: Projektorganisation	75
Abbildung 19: Übersicht betriebliche Schnittstellen	78
Abbildung 20: Planbilanz	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Abbildung 21: Planerfolgsrechnung – Szenario «Wahrscheinliche Entwicklung»	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Abbildung 22: Auswirkungen auf ER Kanton Bern Basis Zahlen 2019	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Abbildung 23: Auswirkungen auf ER Kanton Bern Basis Zahlen 2024	Fehler! Textmarke nicht definiert.

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
Abs.	Absatz
ADSD	Dekret über die Aufgaben der Direktionen und der Staatskanzlei und die Direktionsbezeichnungen
AFP	Aufgaben- und Finanzplan
AG	Aktiengesellschaft
AGG	Amt für Grundstücke und Gebäude
asa	Vereinigung der Strassenverkehrsämter
ASS/OCN	Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt Freiburg
ASSG	Gesetzes über das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt Fribourg
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BEBU	Betriebsbuchhaltung
BEDAG AG	Bedag Informatik AG
BEKB AG	Berner Kantonalbank AG
BEWAN	Bernische Weitbereichsnetz
BO	Berner Oberland
BPK	Bernischen Pensionskasse
BSFG	Gesetz über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge
BSG	Bernische systematische Gesetzessammlung
Bst.	Buchstabe
BVD	Bau- und Verkehrsdirektion
Ca.	circa
CHF	Schweizer Franken
COC	Certificate of Conformity
D+O	Directors and-Officers (Versicherung)
DOM	Dokumenten-Outputmanagement
E-FHG	Neues Finanzhaushaltsgesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
E-KFKG	Neues Kantonales Finanzkontrollgesetz
EO	Erwerbsersatzordnung
PCG-RL	Public Corporate Governance Richtlinie
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
f.	folgend
FaG	Gesetz über die bernische Fachhochschule
ff.	fortfolgend
FIBU	Finanzbuchhaltung
FIS	Finanzinformationssystem des Kantons Bern
FLG	Gesetz über Finanzen und Leistungen
FusG	Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung
FV	Finanzverwaltung
GAAP FER	Swiss General Accepted Accounting Principles Fachempfehlungen zur Rechnungslegung
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
Gever	Elektronisches Geschäftsverwaltungssystem
GR	Grossrat
GRB	Grossratsbeschluss
GVB	Gebäudeversicherung des Kantons Bern
GVG	Gebäudeversicherungsgesetz
HAFAG	Bernische Hafenbau AG
HBR	Handbuch Rechnungslegung
HNK	Heiz- und Nebenkosten
HR	Human Resources
HRM2	Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden
i.V.m.	In Verbindung mit
ICT	Information and Communication Technology
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
ISO	International Organization for Standardization

IVI	Initial Vehicle Information (Bundesamt für Strassen)
IVöB	Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen
IVZ	Informationssystem Verkehrszulassung (Bundesamt für Strassen)
IWAG	Immobilien-gesellschaft Wankdorfplatz AG
KAIO	Amt für Informatik und Organisation
kalk.	kalkulatorisch
KDSG	Kantonales Datenschutzgesetz
KFKG	Kantonales Finanzkontrollgesetz
Km/h	Kilometer pro Stunde
KomBE	Amt für Kommunikation
KOM-BV	Kommunikationsnetz des Bundes
KSP	Kompetenzzentrum Schwerverkehrsprüfungen
KSVG	Kantonales Strassenverkehrsgesetz
KV	Kantonsverfassung
LSCAN	Loi sur le service cantonal des automobiles et de la navigation Neuchâtel
m ²	Quadratmeter
MCHF	Millionen Schweizer Franken
Mio.	Millionen
MOFA	Motorfahrrad
MWSTG	Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer
n.a.	not available (nicht verfügbar)
NEF	Neue Verwaltungsführung
OE	Oberaargau/Emmental
OR	Obligationenrecht
OrV	Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Sicherheitsdirektion
OZD	Oberzolldirektion
PA	Personalamt
PCG	Public Corporate Governance
PERSISKA	Personalinformationssysteme
PG	Personalgesetz
PKG	Gesetz über die kantonalen Pensionskassen
PolG	Polizeigesetz
PSA	Projektsteuerungsausschuss
RR	Regierungsrat
RRB	Regierungsratsbeschluss
S:	Seite
SAP	Enterprise Resource Planning System des Kantons Bern
SB	Seeland/Berner Jura
SCAN	Service cantonal des automobiles et de la navigation Neuchâtel
SID	Sicherheitsdirektion
SIEN	Service informatique de l'entité neuchâteloise
SLP	Schiffsliegeplätze
SPS	Swiss Post Solutions
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundes
STA	Staatskanzlei
SUSA	Strassenverkehrs- und Schifffahrtsanwendung
SVSA	Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (neu: Strassenverkehrs- und Schifffahrts-anstalt)
TCHF	Tausend Schweizer Franken
TCS	Touring Club Schweiz
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
vgl.	vergleiche
vks	Vereinigung der Schifffahrtsämter
VRPG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege
VTS	Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

Zusammenfassung

Das SVSA ist heute organisatorisch ein Amt der bernischen Zentralverwaltung, im Wesen jedoch ein zweisprachiges Dienstleistungsunternehmen des Kantons Bern. Es sorgt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags für einen sicheren und umweltschonenden Verkehr auf Strassen und Gewässern. Das SVSA vollzieht in seiner Funktion hauptsächlich unpolitische Bundesaufgaben, die an den Kanton delegiert wurden. Es erfüllt zudem weitere Aufgaben, die ihm gestützt auf die kantonale Gesetzgebung und die strategischen Zielvereinbarungen übertragen wurden.

In der Welt der Mobilität stehen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten bedeutende Umbrüche bevor. Namentlich werden die Entwicklungen in den Bereichen Fahrzeugtechnologie, Digitalisierung und Kundenbedürfnisse zu grossen Veränderungen führen. Der Wandel wird sich in stetig ändernden Vorgaben des Bundes niederschlagen. Damit zeitgerecht und zielgerichtet auf diese Entwicklungen reagiert werden kann, braucht das SVSA Handlungsspielraum in Bezug auf Betrieb und Investitionen. Dies soll mit einer Verselbständigung in Form einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt erreicht werden. Es geht mithin um die Zukunftsfähigkeit des kantonalen Vollzugs und die Zukunftsfähigkeit des SVSA und seiner Kundendienstleistungen.

Der Regierungsrat hat der Sicherheitsdirektion den Auftrag erteilt, ein Normkonzept für die Verselbständigung des heutigen SVSA in eine öffentlich-rechtliche Anstalt zu erarbeiten. Dieses soll einen Grundsatzentscheid ermöglichen, ob eine entsprechende Gesetzesvorlage und ein Detailkonzept ausgearbeitet werden sollen.

Die Verselbständigung hat zum Ziel, die bisher erbrachten öffentlichen Aufgaben noch wirksamer und wirtschaftlicher zu erfüllen. Die neue Anstalt («die SVSA»)¹ kann die eidgenössischen Aufgaben im Mobilitätsbereich nachhaltiger erfüllen und sich agiler entwickeln. Als selbständiger Betrieb verfügt die SVSA zukünftig über die nötigen Instrumente und Mittel sowie die Reaktionsfähigkeit, um im dynamischen Umfeld leistungsfähig zu sein, die übertragenen Aufgaben für den Kanton bestmöglich zu erfüllen und die vielfältige Kundschaft bestmöglich zu bedienen.

Die Verselbständigung ist keine Privatisierung. Die künftige SVSA ist weiterhin eine öffentlich-rechtliche Einrichtung unter kantonomer Führung. Die Steuerung erfolgt entlang der Public Corporate Governance-Vorgaben des Kantons Bern. Die Aufgaben, die Eckwerte der Organisation sowie das Anstellungsverhältnis des Personals definiert der Grosse Rat in einem Anstaltsgesetz. Der Regierungsrat wird – wie bisher – einen Gebührenrahmen festlegen. Er wird zudem mit einer Eigentümerstrategie strategische Vorgaben machen. Die Organe unterliegen der Aufsicht durch den Regierungsrat sowie der Oberaufsicht des Grossen Rats. Zudem bleibt der öffentlich-rechtliche Rechtsschutz im Bereich hoheitlicher Handlungen gewährleistet. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Aufgabenerfüllung des SVSA wenig Anlass für politische Interventionen gab.

Die Verselbständigung ist für den Kanton und die Bevölkerung wirtschaftlich vorteilhaft, da die Effizienz gesteigert, Risiken reduziert und Chancen im sich wandelnden Umfeld besser genutzt werden können. Die Finanzflüsse gewinnen deutlich an Transparenz.

Die im Geschäftsbericht ausgewiesenen Überschüsse entsprechen nicht der Kostenwahrheit. Sie enthalten insbesondere keine vollständigen Verrechnungen der innerhalb der Verwaltung anfallenden Querschnittskosten (z. B. Liegenschafts- und Informatikkosten). Die künftigen Unternehmensergebnisse dürften sich auf der Basis einer ersten groben Businessplanung auf ca. CHF 3.5 Mio. belaufen (vor Berücksichtigung der künftigen Immobilienkosten). Dazu kommen die aufgrund der gesteigerten Handlungsfreiheit möglichen Effizienzvorteile. Der Kanton profitiert somit weiterhin durch folgende Einnahmen von der Anstalt:

¹ Im Sinne eines Arbeitstitels wird aus «DEM SVSA» («A» für «Amt») neu «DIE SVSA» («A» für «Anstalt»).

- Verrechnung der vom Kanton bezogenen Dienstleistungen (ca. CHF 4 Mio. je Jahr).
- Entlastung von Investitionsausgaben (ca. CHF 2.5 Mio. je Jahr, künftig von der Anstalt getragen).
- Verrechnung von Baurechtszinsen für kantonale Liegenschaften.
- Abschöpfung von überschüssigen Reserven durch den Kanton.

Mit der Verselbständigung werden alle Aktiven und Passiven wie auch die Verpflichtungen des SVSA auf die neue Anstalt übertragen. Eine zusätzliche Kapitalausstattung ist nicht nötig. Beim Bezug des neuen Gebäudes in Münchenbuchsee, das sich in Planung befindet, bietet sich dem Kanton zudem die Möglichkeit, seine Investitionsrechnung durch die Übertragung des Baurechts an die SVSA erheblich zu entlasten.

Mit der Verselbständigung kann ein klares Potenzial zu Effizienz- und Effektivitätssteigerungen erwartet werden. Die Annahmen belaufen sich mittelfristig auf CHF 1.5 Mio. je Jahr. Neben Kostensenkungen aus einer beschleunigten Digitalisierung und Automatisierung können durch die im Rahmen der Autonomie gewährten Entscheidungsspielräume und die aktive Bewirtschaftung neuer Geschäftsfelder mittelfristig auch höhere Einnahmen generiert werden. Damit können die zu erwartenden Transaktionskosten von ca. CHF 5.5 Mio. (v. a. Finanz- und Rechnungswesen, Informatik, Content-Management) innerhalb von rund vier Jahren amortisiert werden.

Die Nutzenbilanz zeigt insbesondere folgende Vorteile: Anpassungsfähigkeit des Kantons im Vollzug von Bundesrecht (mit Risikoverminderung), Eigenverantwortung der neuen Anstalt mit Ergebnisverantwortung, positive Effekte auf das Personal durch zeitnahe, massgeschneiderte Lösungen, optimalere Leistungen für Kundinnen und Kunden, positive Effekte für die Gebührenzahlenden.

Aus diesen Gründen darf die Verselbständigung für Kanton und Bevölkerung als wirtschaftlich vorteilhaft eingestuft werden. Von besonderer Bedeutung ist dabei die damit verbundene Transparenz über die Kosten. Diese ist heute nicht gegeben. Die vorgesehene Spartenrechnung der neuen Anstalt wird hier sowohl für den Eigentümer Kanton als auch für die Gebührenzahlenden eine massive Verbesserung bringen.

Die Eckwerte des Projekts Verselbständigung des heutigen Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamts («das SVSA») in eine Strassenverkehrs- und Schifffahrtsanstalt (neu «die SVSA») können wie folgt beschrieben werden:

1. Die Aufgaben des heutigen Amts, die wesentlich vom Bund vorgegeben sind und einen überwiegend betrieblichen und unpolitischen Charakter aufweisen (Massengeschäft), sollen künftig von einem **öffentlichen Unternehmen** im Alleineigentum des Kantons erfüllt werden.
2. Mit der Verselbständigung des SVSA wird den künftigen **bedeutenden Veränderungen** im Bereich der Mobilität begegnet, eine agile, **effektive und effiziente Aufgabenerfüllung** gewährleistet, die **Risikolage des Kantons vermindert** und **Kostentransparenz** geschaffen.
3. Die neue SVSA hat die Rechtsform einer **selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt**.
4. Sie übernimmt im Auftrag des Kantons die bisherigen **hoheitlichen Aufgaben**. Sie kann dazu Mandatsleistungen für den Kanton und den Bund erbringen und weitere Aufgaben im Bereich der Mobilität übernehmen.
5. Sie wird seitens des Kantons, auf der Basis des **Anstaltsgesetzes**, mit **Eigentümerstrategie** und einer **Leistungsvereinbarung** im Bereich der hoheitlichen Leistungen gesteuert.
6. Die **Anstellung des Personals** wird im Anstaltsgesetz geregelt. Denkbar ist eine öffentlich-rechtliche Anstellung oder eine privatrechtliche Anstellung, die in Anlehnung an die kantonalen Regeln erfolgt. Das Personal bleibt bei der BPK versichert (Anschlussvertrag).
7. Die neue SVSA übernimmt die bisher dem Kanton gehörenden **Gebäude** im Baurecht. Die bisherigen Mietverträge mit Dritten werden auf die neue SVSA übertragen.
8. Der Kanton überträgt die **Schiff liegeplätze** an die neue SVSA zu Eigentum. Sie übernimmt deren Bewirtschaftung.

9. Die neue SVSA ist **eigenwirtschaftlich** ausgerichtet und beachtet das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip. Die Aufgaben und die Finanzflüsse werden weitgehend entflochten. Die effektiven Kosten werden ausgewiesen und transparent dargestellt.

1. Auftrag und Zielsetzung

Die laufende Entwicklung und die Zukunftsprognosen zeigen für die Welt der Mobilität einen radikalen Umbruch auf. Die Strassenverkehrs- und Schifffahrtsämter der Schweiz bewegen sich in diesem sich rasch und nachhaltig veränderndem Spannungsfeld, das von europäischen und eidgenössischen Vorschriften und letztlich unpolitisch geprägt ist. Wirtschaft und Gesellschaft erwarten, dass die Chancen aus diesen Entwicklungen wirkungsvoll genutzt werden. Ein hoher Grad an individueller Mobilität und eine optimale Vernetzung der Verkehrsträger bilden zentrale Faktoren für die zukünftige Attraktivität des Wirtschaftsstandorts. Verkehrssicherheit und Ökologie sind dabei im Strassenverkehr nachhaltig sicherzustellen. Das SVSA führt in diesem Zusammenhang zentrale Aufgaben aus.

In den Aufgabengebieten des SVSA lässt sich erkennen, dass die heutigen Strukturen des kantonalen föderalistischen Vollzugs in diesem dynamischen, internationalen Umfeld an ihre Grenzen stossen. Um den Herausforderungen prospektiv begegnen zu können, ist ein grösserer organisatorischer Handlungsspielraum wichtig.

Der Regierungsrat hat sich anlässlich mehrerer Sitzungen mit dieser Situation befasst und die Sicherheitsdirektion (SID) beauftragt, zu prüfen, ob durch eine Verselbständigung des SVSA die Voraussetzungen für die Bewältigung der Veränderungsprozesse grundlegend verbessert werden können. Im Rahmen eines Normkonzepts sind die finanziellen und weiteren Vorteile der neuen Rechtsform auszuarbeiten und dazu vor der Befassung des Regierungsrats ein Mitberichtsverfahren durchzuführen (RRB vom 19.08.2020). Das Normkonzept wird dem Regierungsrat für die politische Risikobeurteilung des Vorhabens sowie im Hinblick auf die Konstituierung des zukünftigen Betriebs und zur Freigabe der nächsten Projektphasen (Gesetzesentwurf, Detailkonzept) vorgelegt. Es bietet sich an, dem Grossen Rat das Normkonzept zusammen mit einem Bericht des Regierungsrates vor den nächsten Vertiefungsschritten zur Kenntnis zu bringen.

Die Arbeiten am Normkonzept erfolgen im Rahmen der unter Ziff. 10.1 aufgezeigten Projektorganisation unter Einbezug der hauptsächlich betroffenen Querschnittsämter der Kantonsverwaltung (Finanzverwaltung, Personalamt, Amt für Informatik und Organisation, Amt für Grundstücke und Gebäude) und externer Unterstützung. Der Projektsteuerausschuss (PSA) steht unter der Leitung des Sicherheitsdirektors. Mitglieder des PSA sind die Generalsekretäre der Finanzdirektion und der Sicherheitsdirektion sowie der Amtsvorsteher SVSA als Projektleiter.

Zielsetzungen des Vorhabens sind

1. Für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen und der Mobilitätsumbrüche wird das SVSA nachhaltig organisatorisch gestärkt, um seine **Entwicklungs- und Anpassungsfähigkeit** sowie sein **Innovationspotential** zum Nutzen aller Anspruchsgruppen zu **erhöhen**.
2. In einem Bereich mit tiefgreifenden technologischen Umbrüchen, wo die Gesetzgebung zudem nicht auf kantonaler Ebene erfolgt, soll sich das SVSA **optimal positionieren** können.
3. Bei der **selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt** im Alleineigentum des Kantons (**keine Privatisierung**) kommen die Vorgaben vom Kanton (Grosser Rat und Regierungsrat).
4. Es darf **keine Nachteile** gegenüber der heutigen Lösung **für den Kanton** geben: Transformationskosten sind rasch zurückzubezahlen, es darf keine Nachteile für die Erfolgsrechnung geben (Überschüsse können wie bisher durch den Kanton abgeschöpft werden), die Risiken für den Kanton sinken.
5. Es gibt **keine Nachteile für die Mitarbeitenden**.
6. **Kostentransparenz** soll geschaffen werden.

2. Ausgangslage

2.1 Aktueller Überblick

2.1.1 Allgemeines

Das SVSA ist organisatorisch ein Amt der bernischen Zentralverwaltung, im Kern jedoch ein zweisprachiges Dienstleistungsunternehmen des Kantons Bern. Es sorgt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags für einen sicheren und umweltschonenden Verkehr auf Strassen und Gewässern. Das SVSA übernimmt hauptsächlich die dem Kanton vom Bund zum Vollzug übertragenen Aufgaben. Es erfüllt weitere an das SVSA im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung und strategischen Zielvereinbarung delegierte Aufgaben gemäss Leistungskatalog.

2.1.2 Aufgaben und Leistungen

Der Umfang der Aufgaben und der operative Handlungsspielraum bei der Aufgabenerfüllung werden klar durch bundesrechtliche oder kantonale gesetzliche Grundlagen vorgegeben. Das SVSA erbringt folgende Aufgaben und Leistungen:

- Zulassung zum Strassenverkehr: Zulassung zu Führerprüfungen; Durchführung von Fahrzeug- und Führerprüfungen; Erteilung von Fahrzeug-, Führerausweisen und Sonderbewilligungen; Fahrlehreraufsicht; Anordnung und Vollzug von Massnahmen gegenüber auffälligen Fahrzeugführerinnen und -führern.
- Zulassung zum Schiffsverkehr: Durchführung von Schiffs- und Schiffsführerprüfungen; Erteilung von Schiffs-, Schiffsführerausweisen und nautischen Bewilligungen; Signalisationen auf Gewässern; Anordnung und Vollzug von Massnahmen gegenüber auffälligen Schiffsführerinnen und -führern.
- Finanzdienstleistungen: Erhebung der kantonalen Strassenverkehrs- und Schiffssteuern sowie der eidgenössischen Strassenverkehrsabgaben; Vermietung und Verwaltung von Schiffsliegplätzen des Kantons.

Das SVSA tritt in seinem Aufgabenbereich gegenüber Kundinnen und Kunden grundsätzlich hoheitlich auf: Steuererhebung, Fahrzeug- und Führerprüfungen, Bewilligungserteilungen, Administrative Massnahmen, Medizinische Kontrolle u.a. Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in staatliches Handeln wird gestärkt durch das Bewusstsein, dass sich dieses Handeln grundsätzlich am Ziel der korrekten, rechtsgleichen Aufgabenerfüllung orientiert und nicht primär dem Streben nach Gewinnoptimierung folgt. Das SVSA unterliegt als Teil der Verwaltung der politischen und verwaltungsrechtlichen Kontrolle der zuständigen Behörden und Organe. Dies trägt zur Akzeptanz durch die Allgemeinheit beziehungsweise durch die Kundschaft bei. Das SVSA hebt sich aber aufgrund seiner Stellung im Massengeschäft und seiner Kundennähe bereits heute als Organisationseinheit von der eigentlichen Zentralverwaltung ab und ist selbstständig positioniert und profiliert. Die Notwendigkeit einer verwaltungsinternen Koordination oder die Möglichkeit, Synergien zu nutzen, sind für die Aufgabenerbringung nicht wesentlich. Ein eigentlicher Koordinationsbedarf besteht heute nur im Bereich des Leistungsbezugs von verwaltungsinternen Stellen.

Die Finanzierung erfolgt ausschliesslich über kostendeckende und verursachergerechte Gebühren und besondere Abgeltungen (z. B. für den Bezug der eidgenössischen Verkehrsabgaben).

2.1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen im Aufgabenbereich des SVSA sind weitestgehend von der Rechtsetzung der Europäischen Union und von eidgenössischem Recht geprägt.

Im Vordergrund stehen folgende gesetzliche Vorschriften (inkl. Ausführungsbestimmungen und Weisungen):

- Bundesgesetz über den Strassenverkehr,
- Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt,
- Bundesgesetz über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe.

Die zahlreichen, für die Schweiz verbindlichen internationalen Regelungen im Bereich der technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (Richtlinien und Verordnungen EG/EU, Richtlinien UNECE) finden sich im Anhang 2 der entsprechenden eidgenössischen Verordnung (VTS, SR 741.41). In der Schifffahrt kommt die EU-Sportboot-Richtlinie zur Anwendung.

Das kantonale Recht beschränkt sich auf organisatorische Regelungen des Vollzugs, steuert die Finanzen und Ressourcen im Rahmen der gesamtsstaatlichen Planung und der jährlichen Leistungsvereinbarung, regelt materiell den Bezug von Motorfahrzeug-, Schiffssteuern und Gebühren sowie die Vermietung der Schiffsliegplätze durch das SVSA.

2.2 Herausforderungen/Problemanalyse

2.2.1 Überblick

Integrierte Mobilität

Die Mobilität verändert sich in gesellschaftlicher und technischer Hinsicht akzentuiert und nachhaltig. Rasche Adaptionfähigkeit und entsprechende Agilität bei der Entscheidungs- und Umsetzungsfähigkeit sind entscheidende Faktoren, um dieser Entwicklung gewachsen zu sein.

In der Mobilität wird eine starke Integration und Vernetzung aller Verkehrsmittel und Verkehrsträger angestrebt. Mit neuen Technologien und Mobilitätsformen werden die gesellschaftlichen Erwartungen an einen schnellen, sicheren, leistungsfähigen und zuverlässigen Verkehr erfüllt.

Verkehrspolitische Handlungsfelder zur Umsetzung der integrierten Mobilität sind:

- angebotsorientierte Infrastruktur- und Fördermassnahmen,
- überwachende und repressive Massnahmen,
- proaktive und begleitende Ausbildungs-, Zulassungs-, Bewilligungs- und Prüfverfahren.

Das **SVSA** ist im Vollzug ein **zentraler Akteur auf diesem Weg zu einer integrierten Mobilität** und unterscheidet sich vor diesem Hintergrund entscheidend von den übrigen Betrieben der Zentralverwaltung.

Umbruch: Fahrzeugtechnologie

- Die schrittweise Teil- bis Vollautomatisierung der Strassenfahrzeuge schafft **neue rechtliche Verantwortlichkeiten und potenziell andere Geschäftsmodelle und Aufgabenteilungen**.
- Die aus ökologischen und ökonomischen Gründen notwendige Abkehr von fossilen Antriebsenergien verhilft **alternativen Technologien in verschiedenen Ausprägungen** zum raschen Durchbruch.
- Die langfristige **Koexistenz von hochmodernen Fahrzeugen und Fahrzeugen mit traditioneller Technologie** sowie die breite Palette von Fahrzeugarten erhöht die Komplexität im Vollzug laufend.

Schlussfolgerung: Prüfungsinhalte, Prüfinfrastruktur und Prüfmittel sind entsprechend den **Entwicklungen auf dem Markt** wirksam und zeitnah zu **adaptieren**. Dies gilt auch für die Datenerfassungs- und Datenbanksysteme zum Sicherstellen des Datenaustausches und zur Gewährleistung

der Konformität der Prüfungen. Die Aufsicht des SVSA über Marktakteure mit behördlich delegierten Aufgaben wird komplexer und die Anforderungen an die Fachkompetenzen der Mitarbeitenden erhöhen sich (technologische, rechtliche und betriebswirtschaftliche Kenntnisse).

Umbruch: Zulassung von Fahrzeugführerinnen und -führern

- Das **individuelle Mobilitätsbedürfnis** bleibt trotz Veränderungen **sehr hoch**.
- Der **Anteil der älteren Bevölkerung** mit hohen Erwartungen an eine unbehinderte Mobilität **wächst** stark.
- Auch bei einer vermehrten Nutzung von Mobility-Plattformen **bleibt der individuelle Strassenverkehr ein wesentlicher Bestandteil der Gesamtmobilität**.
- Die **Fahrzeugtechnologie verändert schrittweise die Anforderungen an die Fahrzeugbedienung**.

Schlussfolgerung: Ausbildungs- und **Prüfungsinhalte der Führerprüfungen** sind entsprechend der Entwicklung regelmässig **an die wechselnden technischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen im Verkehr** zu adaptieren. Durch die differenzierten und individualisierten Anforderungen an die Prüfungsabnahme steigen die **organisatorischen und personellen Herausforderungen** (Rekrutierung, Wissensmanagement, Einsatz von Spezialisten).

Umbruch: Digitalisierung von Partner- und Kundenbeziehungen

- Im Rahmen der international und national angelegten Datenübermittlungsverfahren erfolgt eine **umfassende Digitalisierung und Automatisierung**.
- Prozesse und Anwendungen müssen im Interesse der **Kosteneffizienz** und der **Kundenorientierung** rasch und konsequent an die neuen Anforderungen adaptiert werden.
- Die Einführung des **digitalen Fahrzeugausweises** oder des **digitalen Lernfahr- und Führerausweises** schreitet rasch voran.

Schlussfolgerung: Die notwendigen Änderungen gehen weit über diejenige einer sich entwickelnden digitalen Verwaltung mit ihren e-Government-Lösungen hinaus. Es ist mittelfristig von einer **interkantonal harmonisierten und durch eidgenössische Vorgaben definierten Systemlandschaft** auszugehen.

Umbruch: Recht und Vollzug

- Die Mobilität wird durch **internationale und eidgenössische Vorschriften** reguliert.
- Die Rechtsanpassungen vermögen dem raschen Tempo des technischen und gesellschaftlichen Umbruchs kaum zu folgen.
- Der zeitnahe, inhaltliche und einheitliche Vollzug der Gesetzgebung ist im föderalistischen Umfeld gefährdet.

Schlussfolgerung: Dem **wachsenden Investitionsbedarf** zur schnellen Harmonisierung und Anpassung der Informatikanwendungen an rechtliche Vorschriften (namentlich auch an die **Erfordernisse des nationalen und internationalen Datenaustauschs**), zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung im Zusammenhang mit der Verkehrszulassung sowie zum notwendigen Ausbau der Prüfinfrastruktur und der personellen Ressourcen steht die chronische **Knappheit kantonaler Ressourcen** sowie die **Konkurrenz bei der Zuteilung dieser beschränkten Mittel** entgegen. Dies, obwohl die Tätigkeit des SVSA aufgrund der Einnahmen aus Dienstleistungen und weiteren Erträgen selbsttragend ist. Die Einbettung im öffentlich-rechtlichen Bereich bleibt für den Service aus Sicht der Anspruchsgruppen wichtig.

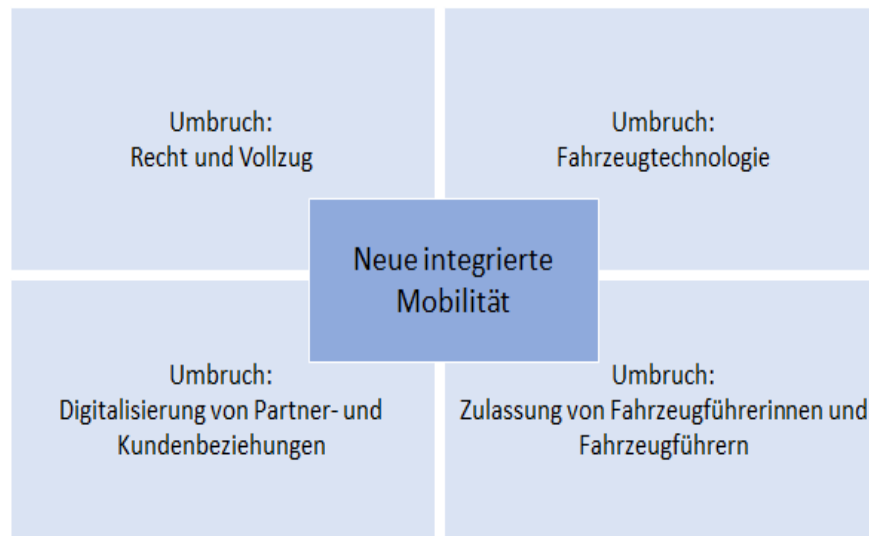


Abbildung 1: Herausforderungen/Problemanalyse

2.2.2 Umbruch: Fahrzeugtechnologie

Der Vollzug von rechtlichen Vorschriften und die daraus resultierende Prozessgestaltung orientieren sich an einer zunehmenden Vernetzung mit einer Vielzahl von nationalen und internationalen Partnern. Neben regulierenden staatlichen Stellen stehen vor allem auch die Hersteller von Fahrzeugen, die Importeure, die Verkäufer und die für die Wartung verantwortlichen Betriebe in der Pflicht. Die Fahrzeugtechnik wird zunehmend mit intelligenter Betriebssoftware ergänzt, welche die Sicherheit und den Fahrkomfort erhöht und neue Anforderungen an das Fahrzeug und dessen Betrieb stellt. Die schrittweise Teil- bis Vollautomatisierung der Strassenfahrzeuge schafft neue rechtliche Verantwortlichkeiten in Herstellung, Fahrzeugbedienung und technischer Betreuung. Dadurch wird auch die wichtige Hoheit über immer zahlreichere Daten aus dem Betrieb der Fahrzeuge verändert. Die Teil- bis Vollautomatisierung kann zudem durch Mobilitätsplattformen mit Zeitnutzung, «car sharing», Mietlösungen usw. das traditionelle Modell des Individualeigentums an Fahrzeugen ablösen. Bleiben die Fahrzeuge im Eigentum grosser Vermittlungsunternehmen, so werden diese mit anderen Erwartungen den Prüf- und Zulassungsbehörden gegenüberstehen. Die aus ökologischen und ökonomischen Gründen notwendige Abkehr von fossilen Antriebsenergien verhilft der Elektromobilität in verschiedenen technologischen Ausprägungen zum raschen Durchbruch. Durch die langfristige Koexistenz von hochmodernen Fahrzeugen und Fahrzeugen mit traditioneller Technologie sowie die breite Palette von Fahrzeugarten wird die Komplexität im Vollzug weiter erhöht.

Diese disruptiven Veränderungen führen zu einem ständigen, ressourcenintensiven und zeitkritischen Anpassungsbedarf im Leistungsbereich des SVSA:

- Regelmässige Adaption der Prüfungsinhalte an die technische Entwicklung.
- Regelmässige Neubeschaffung von Prüfmitteln entsprechend dem Stand der digitalen Technik.
- Anpassen der Prüfinfrastruktur für Fahrzeuge mit hochentwickeltem Standard.
- Anpassen der Datenerfassungs- und Datenbanksysteme (Auslesen von Fahrzeugdaten) und Sicherstellen des Datenaustauschs mit den verantwortlichen Stellen.
- Regelmässige Anpassung der Dispositionssysteme aufgrund der verbesserten Wartungsintervalle bei Fahrzeugen mit neuen Antriebsarten.
- Erweiterte Kooperation mit Fach- und Prüfstellen im nationalen Umfeld.
- Ausdehnung der Vollzugsmassnahmen im Rahmen der Marktaufsicht (Durchsetzung von Rückrufaktionen).
- Sicherstellen des Wissensmanagements (traditionelle und neue Technik) von Verkehrsexpertinnen und Verkehrsexperten.

- Rekrutierung von geeigneten Mitarbeitenden in einem sich verändernden Berufs- und Berufsbildungsumfeld.

2.2.3 Umbruch: Zulassung von Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern

Auch wenn sich die Mobilitätsangebote und -produkte verändern und sich die Grenzen zwischen dem öffentlichen Verkehr und dem motorisierten Individualverkehr zunehmend auflösen, wird das individuelle Mobilitätsbedürfnis sehr hoch bleiben. Der Anteil der älteren Bevölkerung mit hohen Erwartungen an eine unbehinderte Mobilität wächst stark. Auch bei einer vermehrten Nutzung von Mobility-Plattformen bleibt der individuelle Strassenverkehr ein wesentlicher Bestandteil der Gesamtmobilität. Dabei verändert die Fahrzeugtechnologie schrittweise auch die Anforderungen an die Fahrzeugbedienung. Auch hier sind die Koexistenz von hochmodernen Fahrzeugen und Fahrzeugen mit traditioneller Technologie sowie die breite Palette von Fahrzeugarten zu beachten.

Daraus ergibt sich folgender ressourcenintensiver und zeitkritischer Anpassungsbedarf im Leistungsbereich des SVSA:

- Regelmässige Adaption der Inhalte der Führerprüfungen an die technischen Voraussetzungen.
- Erhöhter Abstimmungsbedarf zwischen Ausbildungs- und Prüfinhalten (Fahrschulen/Prüfungen).
- Differenziertere Anforderungen an die zugelassenen Prüfungsfahrzeuge.
- Situativere Festlegung des Prüfungsumfangs.
- Zunahme von sensiblen und zeitintensiven Alterskontrollfahrten.
- Regelmässige Anpassung der Dispositionssysteme an die Prüfungsvorgaben und das interkantonale Qualitätssicherungssystem.
- Erweiterte Kooperation mit Fachstellen im nationalen Umfeld.
- Sicherstellen des Wissensmanagements (traditionelle und neue Technik) von Verkehrsexpertinnen und Verkehrsexperten.
- Rekrutierung von geeigneten Mitarbeitenden in einem sich verändernden Berufs- und Berufsbildungsumfeld.

2.2.4 Umbruch: Digitalisierung der Partner- und Kundenbeziehungen

Die Leistungen des SVSA sind geprägt vom kundenorientierten Massengeschäft. Es wird mit hoher betriebswirtschaftlicher Effizienz erbracht. Die Prozesse basieren auf der anerkannten Fachkompetenz der Mitarbeitenden und auf dem wirksamen und rationellen Einsatz von massgeschneiderten Informations- und Kommunikationstechnologien.

In den kommenden Jahren werden die Prozessketten zwischen privaten und öffentlichen Partnern weitergehend und umfassend digitalisiert und automatisiert. Die Potenziale werden durch nationale Vorgaben im Strassenverkehrsgesetz und im Binnenschiffahrtsgesetz mit ihren zahlreichen Folgeerlassen umgesetzt. Die Zulassungsstellen müssen ihre Prozesse und Anwendungen im Interesse der Kosteneffizienz und der Kundenorientierung rasch und konsequent an die neuen Anforderungen adaptieren können. Diese Anforderung geht im Bereich der Zulassungsbehörden weit über die normalen Bedürfnisse einer sich entwickelnden digitalen Verwaltung mit ihren e-Government-Lösungen hinaus.

Eine Vielzahl komplexer Digitalisierungsvorhaben sind durch das SVSA zwingend neu zu implementieren. Im Kundengeschäft stehen dabei aus europäischer, eidgenössischer und interkantонаler Sicht folgende zentrale Themen im Fokus:

- Einführung des digitalen Fahrzeugausweises.
- Einführung des digitalen Führerausweises.

- Neue Homologationsdatenbank und Workflowprozesse im internationalen und inländischen Datenverkehr (Projekt «Initial Vehicle Information», IVI).²
- Weiterentwicklung elektronischer Versicherungsnachweis.

Daneben ist die Zukunftsfähigkeit der heutigen ICT-Fachapplikation einer vertieften Überprüfung zu unterziehen. Die Sicherstellung des Funktionalitätsumfangs und der Systemperformance im kundenorientierten Massengeschäft stellt auch zukünftig höchste Ansprüche mit entsprechend hohem Mitteleinsatz. Es ist mittelfristig von einer interkantonal harmonisierten und durch eidgenössische Vorgaben definierten Systemlandschaft auszugehen.

- Life-Cycle-Management SUSA.
- Ersatzbeschaffungen.

2.2.5 Umbruch: Recht und Vollzug

Die Kadenz und der Umfang von komplexen Rechtsanpassungen haben sich in den letzten Jahren mit Blick auf die erhöhten Sicherheits- und Umweltaanforderungen sowie den Umbruch in der Mobilität stetig erhöht. Anpassungen im europäischen Recht, die vom Bund weitgehend unverändert übernommen werden, erfolgen ebenfalls immer zahlreicher und in rascherer Folge. Die Komplexität steigt regelmässig.

Es bestehen heute erhebliche Unsicherheiten darüber, wie die Eidgenossenschaft langfristig in ihrer Rechtsetzung die kommenden hoheitlichen Aufgaben im Strassenverkehr und in der Schifffahrt definiert und wem sie den Vollzug der Vorschriften sachgerecht und wirksam zuordnet. Die Kantone dürften dabei weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Dennoch ist zu vermuten, dass die Aufgaben neu abgegrenzt werden. Der Vollzug wird zunehmend vor zeitliche und inhaltliche Herausforderungen gestellt. Den Anforderungen an die Flexibilität der Organisation, den Ressourceneinsatz, das Wissensmanagement, die Infrastruktur sowie an die Zusammenarbeit und Aufgabenteilung mit den eidgenössischen und den privaten Partnern kommt laufend eine grössere Bedeutung zu. Der Investitionsbedarf wächst. Es ist denkbar, dass der Bund in gewissen Bereichen in Zukunft mit interkantonalen Kompetenzzentren und nicht mehr mit 26 Einzelkantonen zusammenarbeiten möchte.

Die bestehende Knappheit an kantonalen Ressourcen sowie die Konkurrenz bei der Zuteilung dieser beschränkten Mittel sind auf lange Frist nicht geeignet, einen zeitgerechten, wirksamen und korrekten Vollzug eidgenössischer Vorschriften in einem an kantonale Grenzen gebundenen Umfeld sicherzustellen. Die Abstimmung der kantonalen Finanzplanung auf die Umsetzungsplanung des Bundes im Informatikbereich bringt bereits heute erhebliche Probleme.

Wichtig bleibt weiterhin die stabile Verankerung der Aufgabenerfüllung im öffentlichen Recht. Diese stellt die Steuerung der Leistungen in den für das SVSA von der Politik definierten Kernbereichen «Verkehrssicherheit» und «Umweltschutz» nachhaltig sicher. Zudem ist das öffentliche Recht das Fundament für einen qualitativ hochwertigen öffentlichen Dienst als Erfolgsfaktor für die unabhängig wahrzunehmenden Kontroll-, Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben.

Im Leistungsbereich des SVSA führt dies zu folgenden zentralen Herausforderungen:

- Umsetzung einheitlicher Prüfungs- und Zulassungsvoraussetzungen im föderalistischen Umfeld (Verhinderung von Wettbewerbskonkurrenz auf Kosten der Verkehrssicherheit und des Umweltschutzes und zum Nachteil der Bernerinnen und Berner).

² Ablösen der aktuellen Typengenehmigungen und deren Datenbank für Fahrzeugserien. Schaffen von Voraussetzungen zu einer vollständig digitalisierten Erstinverkehrsetzung von Fahrzeugen gestützt auf elektronische, vom Fahrzeughersteller generierte «Confirmations of conformity (e-COC)» für Einzelfahrzeuge. Prozesse und Verantwortlichkeiten für die Erfassung und Kontrolle der Daten und die Sicherstellung ihrer Richtigkeit werden dadurch erheblich verändert.

- Notwendigkeit der Harmonisierung der Informatikanwendungen und ständiger Erweiterung der Funktionalitäten mit Schnittstellen zum Bundesamt für Strassen, zu den Zulassungs- und Prüfstellen, zur Polizei, zum Zoll, zu den Versicherungs- und Leasinggesellschaften sowie zum Transport- und Fahrzeuggewerbe.
- Umfassende Abstimmung der Ressourcenplanung (Finanz-, Personal- und Infrastrukturbedarf) zwischen SVSA und Bund.
- Erweiterte Kooperation und Abstimmung mit Regulierungs-, Fach- und Prüfstellen im nationalen Umfeld.
- Gewährleistung der Standortattraktivität für mobile oder interkantonal tätige Firmen.

2.2.6 Neue integrierte Mobilität

In der langfristigen Entwicklung der Mobilität ist eine starke Integration und Vernetzung aller Verkehrsmittel und Verkehrsträger anzustreben. Dabei sind die Potentiale neuer Technologien und Mobilitätsformen in ihrer Gesamtheit zu nutzen, um den gesellschaftlichen Erwartungen an einen sicheren, ökologischen, leistungsfähigen, schnellen und zuverlässigen Verkehr gerecht zu werden.³ Neben dem motorisierten Individualverkehr und dem öffentlichen Verkehr nimmt der Langsamverkehr (Fahrrad, e-Bikes, e-Trottinett, Roller usw.) vor allem in kommunalen Strukturen eine immer wichtigere Rolle ein. Erste vielversprechende Versuche werden zudem mit dem Lufttransport von Gütern mittels Lastdrohnen gemacht.

Zur Umsetzung der neuen integrierten Mobilität sind aus verkehrspolitischer Sicht nicht nur angebotsorientierte Infrastruktur- und Fördermassnahmen, sondern weiterhin auch steuernde, überwachende und repressive Massnahmen notwendig, damit die verkehrspolitischen Interessen der Gesellschaft gewahrt werden, beispielsweise im immer wichtiger werdenden Bereich des Verkehrsmanagements (nachfragegerechte Anpassung der Vorgaben z.B. der Höchstgeschwindigkeit, von offenen Fahrspuren oder der Priorisierung von Lichtsignalanlagen) .

Die integrierte Mobilität erfordert zeitnahe, proaktive und begleitende Zulassungs-, Bewilligungs- und Prüfverfahren bei zunehmend wachsendem Bedarf. Das SVSA kann in diesem Zusammenhang mit seiner Fachkompetenz einen wesentlichen Beitrag an diese gesellschaftliche Entwicklung leisten. Mit der notwendigen Veränderungs- und Adaptionsfähigkeit können die absehbaren Handlungsfelder zukunftsnahe erweitert und effizient auch unter Marktbedingungen bewirtschaftet werden.

Verkehrspolitisch könnten neben den bestehenden Schwerpunkten folgende Aufgabenfelder mittelfristig von Interesse sein:

- Mitwirkung am Aufbau eines interkantonalen Zentrums im Bereich „autonomes Fahren“.
- Mitwirkung am Aufbau eines interkantonalen technischen Sicherheitszentrums zum Betrieb von Drohnen.
- Mitwirkung und Angebot von Services bei der Umsetzung koordinierter neuer Bezugssysteme (z. B. Mobility-Pricing, Umweltetiketten).

2.2.7 Fazit

Das SVSA hat dauerhaft sicherzustellen, dass die strassenverkehrsrechtlichen Vorgaben zur Verkehrssicherheit und zum Umweltschutz bei den bernischen Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern umgesetzt werden. Das SVSA ist im Interesse der Anerkennung seiner Dienstleistungen und Prüfungen sowohl nach ISO 9001-2015 zertifiziert als auch als Prüfstelle akkreditiert.

³ Vgl. dazu Mobilitätsszenarien für die Schweiz, Schweizerische Bundesbahnen, Bern, Juni 2019.

Der schrittweise aber radikale Umbruch in der Mobilität (Teil- bis Vollautomatisierung der Fahrzeuge, Sharing Economy, Vernetzung von Fahrzeugen und Infrastruktur, Datenhoheit und -nutzung, nichtfossile Antriebssysteme, Grossflotten- statt Individualeigentum an Fahrzeugen usw.) und die daraus erwachsenden gesellschaftlichen und technischen Anforderungen stellen an die Entwicklungs- und Anpassungsfähigkeit des SVSA Erwartungen, die im traditionellen Verwaltungsumfeld für die vielfältigen Anspruchsgruppen nicht umfassend und zeitnah erfüllt werden können. Zu beachten gilt dabei auch, dass die Prognosen des Bundes mit einem weiteren starken Wachstum der Gesamtmobilität rechnen (bis 2040: ca. 30 Prozent im motorisierten Strassenverkehr).

Zur Sicherung der kantonalen Standortattraktivität setzen im Massengeschäft die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger und des Gewerbes an eine wirksame, zeitnahe, effiziente, rechtssichere, einfache und qualitativ hochwertige Leistungserbringung die notwendigen Massstäbe.

Für den Kanton ergeben sich aus einer Verselbständigung des SVSA neben Vereinfachungen in den Prozessen vor allem Vorteile bei der zukünftigen Bereitstellung von finanziellen Mitteln und personellen Ressourcen, wodurch die Entwicklungsfähigkeit und Transparenz im Vollzug verbessert werden. Das Synergiepotential innerhalb der kantonalen Verwaltung ist für die spezifische Aufgabenerbringung des SVSA sehr gering.

Die Leistungen des SVSA unterliegen einer erheblichen (eidgenössischen) Regulierung. Die Marktfähigkeit der erbrachten Leistungen ist unter den gegebenen Umständen gering. Sie richten sich in Qualität, Quantität und Preis nach dem «regulierten Markt» unter den Kantonen als Vollzugsorgane des Bundes aus.

Eine über die föderalistischen Grenzen hinausgehende einfache und verbindliche Kooperation und Vernetzung ist unter dem Aspekt der laufenden Veränderungen in der Mobilität unverzichtbar, um die verkehrs- und umweltpolitischen Ziele erreichen zu können

2.3 SVSA im Umfeld vergleichbarer Organisationen

2.3.1 Erfahrungen anderer kantonomer Strassenverkehrsämter

a. Service cantonal des automobiles et de la navigation (SCAN: Kanton Neuenburg)

Als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ist das SCAN seit dem 1. Januar 2009 in seiner Organisation und Geschäftsführung autonom.

Folgende Herausforderungen standen dabei im Vordergrund der politischen Erwägungen:⁴

- Die Aufgaben des SCAN werden inhaltlich und bezüglich Anpassungen durch eidgenössische und europäische Gesetzgebung bestimmt.
- Die Interventionsmöglichkeiten des Kantons sind äusserst beschränkt. Die kantonalen politischen Instanzen können keine eigenständige Politik im Aufgabengebiet des SCAN führen.
- Die Einflussnahme besteht nur hinsichtlich der Gebührenhöhe und der Organisation im Zusammenhang mit der Leistungserbringung.
- In ihrer Gesamtheit sind die erbrachten Leistungen homogen und leicht messbar. Eine politische Einflussnahme auf das operative Geschäft ist nicht nötig.
- Der Leistungskatalog lässt es zu, dass mit Überschüssen aus dem Massengeschäft (Verkehrszulassung und Prüfungen) weniger rentable Aufgaben (z. B. Administrative Massnahmen oder Informations- und Präventionskampagnen) querfinanziert werden können.

⁴ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur le service cantonal des automobiles et de la navigation du 13 février 2008 (LSCAN).

- Die öffentlich-rechtliche Anstalt tritt als Visitenkarte des Kantons auf. Wird die Leistung konsequent an den Bedürfnissen der Bevölkerung ausgerichtet, profitiert auch das Image des Kantons.
- Das SCAN befindet sich in einer zunehmenden Standortkonkurrenz (Fahrzeugprüfungen) gegenüber anderen Kantonen.
- Die bauliche und elektronische Infrastruktur genügt den aktuellen Anforderungen nicht. Es müssen hohe Investitionen getätigt werden.
- Die finanzielle Situation des Kantons lässt weder kurz- noch mittelfristig Investitionen im erforderlichen Umfang zur Verbesserung der Infrastruktur und damit für die Erhöhung der Kapazitäten und zur Optimierung der Effizienz zu.
- Das SCAN weist im interkantonalen Vergleich hohe Gebühren auf.

Der Kanton Neuenburg wurde durch die Autonomie von Investitionen (Neubauten, Informatik usw.) entlastet. Die Anstalt verlegte ihren Geschäftssitz in zwei Etappen an einen neuen, für die Anspruchsgruppen gut zugänglichen Standort. Durch den Neubau wurden erhebliche Effizienzgewinne realisiert. Die Administration wurde durch die Einführung einer neuen Fachapplikation und einen ausgebauten On-line-Schalter vereinfacht. Im Bereich der Informatik werden Grundversorgungsdienstleistungen aufgrund einer flexiblen Servicevereinbarung vom kantonalen Amt für Informatik (SIEN) bezogen. Der Anstalt ist es zudem gelungen, die Gebühren für die Dienstleistungen auf das schweizerische Mittel zu senken.

Das SCAN sieht als wesentliche Erfolgsfaktoren:

- Zusammenarbeit Verwaltungsrat – Kader,
- Kompetenz und Motivation der Kader und Mitarbeitenden,
- Zusammenarbeit mit der Betriebskommission,
- Aufbau eines betrieblichen Rechnungswesens und bedürfnisgerechter Controlling-Instrumente,
- Umsetzung von Informatikprojekten,
- Interkantonale Zusammenarbeit.

Das SCAN zieht seit der Umwandlung in die neue Rechtsform eine vollumfänglich positive Bilanz. Sie konnten die Kosten der Dienstleistungen für ihre Klienten bei besserer Qualität merklich senken, was sich insbesondere auch in der periodisch erhobenen Kundenzufriedenheit widerspiegelt. Dies führt das SCAN vor allem auf den starken Ausbau des Online-Angebotes zurück, andererseits jedoch auf die gesteigerte Motivation der Mitarbeiter, da ihre Anliegen individueller aufgenommen werden können und auch strukturell schneller und flexibler durch das Management gehandelt werden kann.

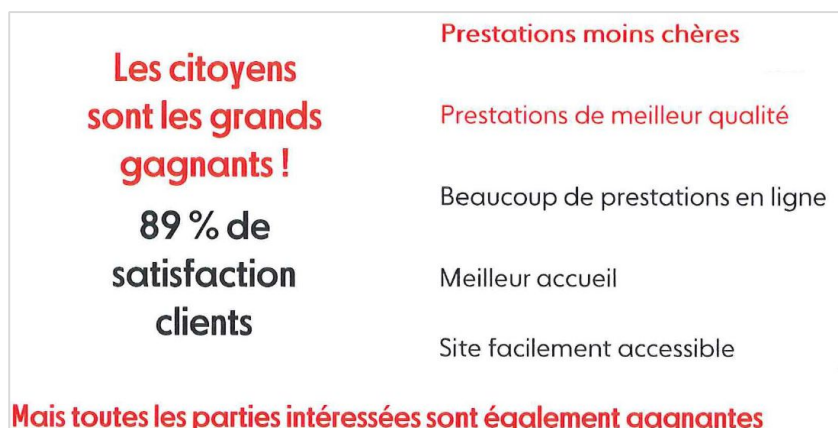


Abbildung 2: Kundenzufriedenheit nach Verselbständigung (SCAN)

Der Fahrzeug- und Schiffsbestand liegt im Kanton Neuenburg bei 134'000 Fahrzeugen und 4'000 Schiffen. Das SCAN verfügt über rund 55 Vollzeitstellen an einem einzigen Standort. Der Betriebsertrag belief sich 2019 auf CHF 13 Mio. Der Betriebsaufwand lag bei CHF 11.4 Mio. Das Unternehmensergebnis belief sich auf CHF 1.56 Mio. CHF 1.37 Mio. wurden an den Kanton abgeführt.

Die Bilanzsumme beläuft sich auf CHF 19.36 Mio. Die Passivseite beläuft sich auf CHF 12.7 Mio. Fremdkapital, das Eigenkapital wird mit CHF 6.7 Mio. ausgewiesen. Die Eigenmittel bilden somit 1/3 der Bilanzsumme gegenüber 2/3 Fremdkapital. Der Cash Flow belief sich auf CHF 1.74 Mio.⁵

b. Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS/OCN: Kanton Freiburg)

Das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS/OCN) ist seit dem 1. Januar 1997 eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. In der Botschaft zum Gesetzesentwurf wurde das generelle Ziel wie folgt umschrieben:

«Dieser Status soll dem ASS in erster Linie die Aktionsfreiheit verleihen, die es für die Anpassung seiner Geschäftsführung und seiner Dienstleistungen an ein sich rasch wandelndes und zunehmend wettbewerbsorientiertes Umfeld benötigt.» Folgende Herausforderungen standen dabei im Vordergrund der politischen Erwägungen:⁶

- Kunden- und Einnahmenverlust aufgrund von eingeschränkten Kapazitäten (Infrastruktur, Verkehrsexperten) und langen Wartezeiten; Abwanderung der Kundinnen und Kunden in die Nachbarkantone.
- Rasche rechtliche und technische Entwicklung der Verkehrszulassung von Personen und Fahrzeugen im internationalen Umfeld, neue Kontroll- und Ausbildungsmethoden.
- Steigende Anforderungen und differenzierte Erwartungen der Garagisten, der Fahrlehrer, Autofahrer und anderer Kunden, welche eine hohe Adaptionfähigkeit erfordern.
- Budgetierung/Finanzplanung, die mit ihren langen Vorlaufzeiten dem notwendigen Führungsrhythmus in diesem dynamischen Umfeld nicht entspricht. Abkehr von mittellorientierten Führungs- und Kontrollsystemen hin zu einer ziel- und wirkungsorientierten Steuerung.
- Methoden und Instrumente der betrieblichen Führung sollen nach den Grundsätzen des New Public Managements verbessert werden, so dass sich das Potential des Kaders und der Mitarbeitenden zur Verbesserung der Kunden- und Ergebnisorientierung und der Innovationsfähigkeit entwickeln können.
- Motivation und Verantwortungsbewusstsein sollen gefördert werden.

Der Kanton Freiburg wurde durch die Autonomie von Investitionen (Neubauten, Informatik usw.) entlastet. Durch die Anstalt wurde unter anderem der Hauptsitz modernisiert und seit der Gründung wurden zwei neue moderne Prüfstellen gebaut. Die Administration wurde vereinfacht. Der Anstalt ist es zudem gelungen, die Dienstleistungen mit Gebühren, die zum Teil unter dem schweizerischen Durchschnitt liegen, in guter Qualität zu erbringen.

Das OCN erkennt die Vorteile der neuen Rechtsform insbesondere in den kurzen Entscheidungswegen. So gestaltet sich die Dauer eines Projektes von Beginn der Planungsarbeiten bis zur Eröffnung einer neuen Niederlassung zwischen 2 bis 3 Jahren. Diese Effizienzsteigerung auch in zeitlicher Hinsicht, lässt es zu, gerade im Hinblick auf die Kundenbedürfnisse aktuell und vorausschauend zu agieren.

Das hohe Mass an Flexibilität führte auch zu einer Zufriedenheitssteigerung bei den Mitarbeitenden, die von individuellen und schnellen Lösungen ausserhalb einer starren Reglementierung profitieren.

⁵ Rapport de gestion 2019 du SCAN, 2019.

⁶ Botschaft des Staatsrates des Kantons Freiburg vom 9. Januar 1996 zum Gesetzesentwurf über das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt.

Der Fahrzeug- und Schiffsbestand liegt im Kanton Freiburg bei 270'000 Fahrzeugen und 5'500 Schiffen. Das OCN verfügt über rund 92 Vollzeitstellen. Der Betriebsertrag belief sich 2019 auf CHF 21 Mio. Der Betriebsaufwand lag bei CHF 16.6 Mio. Das Unternehmensergebnis belief sich auf CHF 3.2 Mio. CHF 2.8 Mio. wurden an den Kanton abgeführt.

Die Bilanzsumme beläuft sich auf CHF 18.5 Mio. Die Passivseite beläuft sich auf CHF 8 Mio. Fremdkapital, das Eigenkapital wird mit CHF 10 Mio. ausgewiesen. Der Cash-Flow belief sich auf CHF 5.6 Mio. Die Eigenmittel bilden 54 % der Bilanzsumme. Berücksichtigt man die stillen Reserven auf Immobilien, erreicht der Eigenfinanzierungsgrad 68 %.⁷

Die obligatorischen Leistungen (gesetzlicher Auftrag) machten 2019 73 % des Betriebsertrags aus. Sie resultieren aus dem Vollzug der Gesetzgebung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr und zur Schifffahrt.

Die Mandatsleistungen zugunsten des Staats liegen bei 16% des Betriebsertrags. Sie setzen sich hauptsächlich aus den Inkassokommissionen für die erhobenen Motorfahrzeug- und Schiffssteuern sowie für die Pauschale Schwerverkehrsabgabe des Bundes zusammen. Der vom Staat gewährte Entschädigungssatz beträgt 2,45 % und deckt die effektiven Kosten für die Erhebung der kantonalen Steuern.

Die vertraglichen Leistungen beliefen sich auf 11 %. Sie umfassen Dienstleistungen, die das OCN entwickelt hat, um den Bedürfnissen der Kundschaft noch gezielter zu entsprechen, wie zum Beispiel die freiwilligen Fahrzeugprüfungen oder der Verkauf von speziellen Nummernschildern.

2.3.2 Verselbständigte Anstalt im Kanton Bern: z. B. Gebäudeversicherung (GVB)

Gestützt auf das Gebäudeversicherungsgesetz vom 9. Juni 2010 (GVG BSG 873.11) wurde der GVB als im Handelsregister eingetragene selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts das Gebäudeversicherungsmonopol übertragen. Das Gesetz hält Wirkungsziele, Leistungsauftrag und Unternehmensgrundsätze für die GVB fest. Die Festlegung von Grundsätzen im Gesetz hat sich bewährt. Die Revision erfolgt nicht durch die Finanzkontrolle. Dieser kommt aber eine wesentliche Rolle bei der Überprüfung der Eigentümerstrategie und der Aufsicht durch den Kanton zu.

Den Kanton trifft keine subsidiäre Haftung für die Verpflichtungen der GVB. Die Mittelbeschaffung der GVB erfolgt vor allem durch Versicherungsprämien. Die nachhaltige Risikoabdeckung ist Sache der GVB. Der Kanton konnte sich mit der Verselbständigung von Risiken entlasten.

Die GVB erlässt im Streitfall Verfügungen gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, BSG 155.21). Diese können mit Verwaltungsbeschwerde bei der Volkswirtschaftsdirektion angefochten werden.

Die Rechtsverhältnisse der GVB mit den Mitgliedern des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung sowie mit dem Personal unterstehen dem Privatrecht (Art. 51 GVG). Verträge können einfacher geschlossen werden. Es wurden differenzierte Arbeitszeitmodelle evaluiert und eingesetzt. Die Verselbständigung hat das Wir-Gefühl, die Eigenverantwortung und die Leistungsbereitschaft gestärkt. Der Kulturwandel muss aktiv begleitet werden.

Die Kunden erwarten eine ausgeprägte Agilität. Durch die Auslagerung wurde die Flexibilität und Dynamik der GVB im Kundenbereich erhöht. Durch regelmässige Kundenbefragungen konnte dieser Effekt bestätigt werden.

⁷ Geschäftsbericht 2019 des OCN, 2020.

3. Das SVSA neu als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt

3.1 Optimale Geschäftsentwicklung durch Verselbständigung

Die Verselbständigung hat zum Ziel, die bisher verwaltungsintern erbrachten öffentlichen Aufgaben wirksamer und wirtschaftlicher zu erfüllen. Durch die Autonomie wird die Entwicklung des Amts beim Vollzug der eidgenössischen Aufgaben im Mobilitätsbereich nachhaltig unterstützt. Als autonomer Betrieb (öffentlich-rechtliche Anstalt) verfügt das SVSA zukünftig über die nötigen Instrumente und Mittel und die Reaktionsfähigkeit, um in diesem dynamischen Umfeld leistungsfähig zu sein und so die Interessen der Bevölkerung und Wirtschaft im Kanton umfassend wahrzunehmen.

Für Dienstleistungen mit Monopolcharakter und Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht ist die Anstalt die zweckmässige Organisationsform. Werden Aufgaben hoheitlich erbracht, bestehen Rechtsetzungskompetenzen oder erfolgt die Finanzierung durch Steuern oder Gebühren, so steht die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt im Vordergrund.

Als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit handelt die SVSA gestützt auf die Gesetzgebung und die Eigentümerstrategie des Regierungsrats in eigenem Namen. Sie gewährleistet eine gute, angemessen dezentrale und preiswerte Versorgung im Bereich Strassenverkehr und Schifffahrt.

Mit Einnahmen aus den Dienstleistungen (Gebühren, Entschädigungen) werden die benötigten Mittel und Ressourcen für die Weiterentwicklung verursachergerecht finanziert. Die Investitionen erfolgen kundenorientiert, zeitnah, rechtlich massgeschneidert und entsprechend den technischen Erfordernissen direkt durch die Anstalt, ohne den kantonalen Staatshaushalt zu belasten. Die Verantwortung für die zukunftsgerechte Prioritätensetzung und die zeitnahe und konsequente Umsetzung der vom eidgenössischen Gesetzgeber veranlassten Massnahmen liegt umfassend beim SVSA. Die Finanzströme werden weitgehend entflochten. Die Steuereinnahmen fliessen direkt an den Kanton, die SVSA wird hier im Auftrag des Kantons tätig und wird diesbezüglich eine Leistungsvereinbarung abschliessen.

Kurzfristig realisierbar ist mit der Verselbständigung eine Vergrösserung des Handlungsspielraums in allen Ressourcenaspekten. Die Anstalt kann so die für ihr Tagesgeschäft notwendigen Ressourcen rasch und zweckmässig bereitstellen, damit sie die Vorgaben von EU und Bund fristgerecht und bedarfsorientiert umsetzen kann. Ebenfalls kann sie absehbare Veränderungen, die mit Investitionsbedürfnissen gekoppelt sind, proaktiver bewältigen. Der Kanton wird von operativen Querschnittsaufgaben im Ressourcenbereich entlastet.

Die SVSA trifft die Entscheidungen über den Leistungsbezug selber. Damit kann sie die Leistung weiterhin zu attraktiven oder gar noch für die Bevölkerung vorteilhafteren Konditionen (z. B. tiefere Gebühren, Online-Services) erbringen. Mit Leistungsvereinbarungen kann – allenfalls auch für eine bestimmte Übergangszeit – der Bezug bei bisherigen kantonalen oder externen Serviceerbringern vorgesehen werden. Bestehende organisatorische Abhängigkeiten ohne Mehrwert und Synergien werden schrittweise entflochten und neue Strukturen und Prozesse zukunftsorientiert aufgebaut.

Die Arbeiten haben gezeigt, dass nur eine vollständige Verselbständigung und die Entlassung in die rechtliche Selbstständigkeit in der Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt die erwarteten Vorteile bringen (Ziff. 3.2). Die in Ziff. 3.3 dargelegte Handlungsalternative der Besonderen Rechnung wäre nicht geeignet die vorgesehene Wirkung zu erreichen. Innerhalb der heutigen Verwaltungsstrukturen (Status Quo) lassen sich keine wirksamen Verbesserungen realisieren.

3.2 Rechtsform der neuen SVSA: öffentlich-rechtliche Anstalt

Im Rahmen des Grobkonzepts wurden die Vor- und Nachteile der verschiedenen Rechtsformen überprüft.⁸

Die öffentlich-rechtliche Anstalt hat sich für den Fall der SVSA eindeutig als die geeignete Rechtsform herausgestellt, insbesondere, weil sie auch weiterhin hoheitliche Leistungen wahrnehmen soll, der politische Einfluss auf die Organisation wichtig ist (Anstaltsgesetz) und keine Beteiligung Privater denkbar ist (vgl. auch die ausgegl. Betriebe in den Kantonen Fribourg und Neuenburg).

Die einzige praktikable Alternative zur Anstalt wäre die Aktiengesellschaft. Bei der Verselbständigung von Spitälern und psychiatrischen Kliniken wählte der Kanton Bern in den vergangenen Jahren regelmässig die Form der Aktiengesellschaft. Die Aktiengesellschaft (Art. 620 ff. OR, evtl. Art. 762 OR, SR 220) richtet ihr Handeln hauptsächlich an wirtschaftlichen Zielen aus. Im Gegensatz zur Anstalt ist eine Aktiengesellschaft besser geeignet, um Beteiligungen Dritter zu ermöglichen. Die Einflussnahme des Kantons wird in diesem Falle weitgehend durch das Aktienrecht bestimmt.

Im heutigen Umfeld ist das Tätigkeitsfeld weitgehend hoheitlich definiert und durch Bundesrecht vorgegeben. Längerfristig erscheint es zwar durchaus möglich, dass durch Impulse des Bundes oder durch die Initiative von Kantonen neue Kooperationsformen auf interkantonaler Ebene aktiv gefördert werden oder auch private Akteure neue Rollen und Verantwortungen übernehmen können. Dies kann aber auch durch Beteiligungen und Kooperationen durch die Anstalt erfolgen. Da die Aufgabe der SVSA weiterhin auf dem ordnungsgemässen Vollzug der rechtlichen Vorschriften im Bereich Strassenverkehr und Schifffahrt liegen und keine Ausweitung der Leistungen in Konkurrenz zur Wirtschaft erfolgen soll, wird auf eine weitere Vertiefung einer aktienrechtlichen Organisation verzichtet. Sollte sich zukünftig ein Bedürfnis ergeben, wäre dies in einem neuen Projekt und politischen Prozess anzugehen.

Öffentlich-rechtliche Anstalt oder Aktiengesellschaft?		
	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Private Aktiengesellschaft
Ausprägung	• Basiert auf kantonalem Gesetz (Anstaltsgesetz) • Kanton kann Grundlagen, Rahmenbedingungen, Autonomiegrad und Aufsicht massgeschneidert wählen • Ist als eigenständige Rechtsperson umfassend handlungs- und kooperationsfähig • Sehr eingeschränkte Möglichkeit einer Beteiligung Dritter an der Anstalt • Risiko Kanton: Faktische Ausfallhaftung des Kantons • Primäre Haftung für Verwaltungsräte: Kanton (vgl. Art. 101f. Personalgesetz)	• Gesetzliche Grundlage für Aufgabenübertragung nötig (Art. 95 KV) • Unterliegt dem Obligationenrecht (Aktienrecht, Art. 620ff. OR) • Variante Art. 762 OR: Möglichkeit der Ernennung von Staatsvertretern • Mehrheit von Aktionären möglich • Risiko Kanton: Grundsätzlich nur mit dem Aktienkapital (allerdings auch hier faktische Ausfallhaftung bei öffentlichen Aufgaben) • Primäre Haftung für Verwaltungsräte: Persönliche Haftung (ausser ernannte Verwaltungsräte gemäss Art. 762 OR)
Würdigung SVSA	• Deckt alle Bedürfnisse der SVSA ab • Erlaubt massgeschn. Organisation • Öffentlich-rechtliches Rechtskleid entspricht den weiterhin vorwiegend öffentlichen Aufgaben der SVSA (häufig Vollzug Bundesrecht) • Öffentlich-rechtlicher Rechtsschutz bei hoheitlichen Aufgaben gewährleistet	• Spezifische Vorteile der AG (Beteiligung Dritter) nicht gefragt • Private Rechtsform für die weitgehend hoheitliche Aufgabenerfüllung nicht zweckmässig • Politische «Privatisierungsdebatte» könnte die Umsetzung der Projektziele unnötig gefährden

Abbildung 3: Öffentlich-rechtliche Anstalt oder Aktiengesellschaft?

⁸ Vgl. für viele: FREUDIGER PATRICK, Anstalt oder Aktiengesellschaft, Zur Bedeutung der Rechtsform bei Verselbständigungen, Diss., Bern 2016.

3.3 Handlungsalternative: Mehr Autonomie innerhalb der Verwaltung (Besondere Rechnung)

Nach Art. 36 Abs. 1 FLG kann der Grosse Rat Organisationseinheiten die Führung einer Besonderen Rechnung bewilligen, wenn dies besondere rechtliche oder betriebliche Rahmenbedingungen erfordern. Es lässt sich argumentieren, dass dies beim SVSA mit der geplanten höheren Autonomie, basierend auf den sich verändernden Rahmenbedingungen, grundsätzlich erfüllt wäre. Das SVSA könnte demnach anstelle einer Verselbständigung als Anstalt als Besondere Rechnung innerhalb des Kantons geführt werden. Es wäre damit immer noch vom Kanton konsolidiert und Teil des Voranschlags und des Geschäftsberichts, aber gesondert ausgewiesen. Von den Bestimmungen des FLG könnte überall dort abgewichen werden, wo dies zweckmässig erscheint (Ausgabenrecht, Kreditrecht, evtl. Personal).

Doch passt dies auch zum aktuellen Steuerungsmodell des Kantons? Das FLG befindet sich derzeit in einer formellen Totalrevision. Das Instrument «Besondere Rechnung» wird praktisch unverändert weitergeführt (für besondere Rechnungen sind neu nur noch Reglemente und nicht eine separate Verordnung notwendig). Abweichende Regelungen können die Planung, die Berichterstattung sowie das Kredit- oder Ausgabenrecht betreffen. Heute werden z. B. der Regierungsrat, der Grosse Rat, die Gerichtsbehörden, die Finanzkontrolle und die Datenschutzaufsichtsstelle als Besondere Rechnung geführt. Sie weisen allerdings in einer Gesamtsicht kaum wesentliche Unterschiede zu den normalen Regeln des FLG auf.

Beim SVSA wären die Unterschiede zur jetzigen Konzeption ungleich grösser: Höhere Kompetenzen bei Ausgaben (evtl. auch bei Investitionen), umfassendes Globalbudget, Ausnahme von Nachtragskrediten etc. Die Möglichkeiten im Bereich Personal müssten gesondert betrachtet werden. Ein SVSA als besonderes kantonsinternes Profit Center, mit einer neuen, viel weitergehenden Besonderen Rechnung als bisher bekannt, wäre für den Kanton Bern in diesem Sinne Neuland.

Autonom(er) geführte Einheiten als Teil des Kantons (Profitcenters) können durchaus ein mögliches Organisationsmodell darstellen – zumal in der Rechnungslegung sowieso von einem umfassenden Konsolidierungsbegriff ausgegangen wird. Dafür müsste jedoch die Besondere Rechnung strategisch neu positioniert werden. Notwendig wären demnach Grundsatzentscheide zur Verwaltungsorganisation. Das Instrument der Besonderen Rechnung bietet einen potenziellen Handlungsspielraum im Bereich des Finanzhaushalts. Es ist im Kanton heute jedoch kaum erprobt und konkretisiert. Das Instrument erzielt keine vergleichbare positive Wirkung mit Blick auf die Adaptions- und Handlungsfähigkeit, wie bei einer Umwandlung in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Die Besondere Rechnung könnte zwar dazu beitragen, die heutigen Mängel in der Transparenz der Rechnungslegung punktuell zu verbessern, unterstützt die eigenwirtschaftliche Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung durch die Organisationseinheiten aber nicht und stellt somit bloss eine hypothetische Lösung und keine echte Option dar.

FLG Art. 36 Anstalten, Organisationseinheiten und Betriebe

¹ Der Grosse Rat kann auf Antrag des Regierungsrates Anstalten, Organisationseinheiten und Betrieben die Führung einer Besonderen Rechnung bewilligen, wenn

a besondere rechtliche oder betriebliche Rahmenbedingungen dies erfordern oder

b dies zur Erprobung neuer Formen, Abläufe und Organisationsformen des Verwaltungshandelns dient.

² Der Regierungsrat regelt die Art und Weise der Rechnungsführung durch Verordnung. Er regelt dabei insbesondere auch das Vorgehen beim Einholen von Nachkrediten.

³ Die Besonderen Rechnungen sind als Teil des Aufgaben- und Finanzplans, des Voranschlags und des Geschäftsberichts speziell auszuweisen.

⁴ Für Anstalten, Organisationseinheiten und Betriebe mit Besonderer Rechnung kann der Grosse Rat zur Stabilisierung der finanziellen Entwicklung die Finanzpläne auf Antrag des Regierungsrates verbindlich erklären.

3.4 Status Quo: Folgen eines Verzichts auf eine Verselbständigung

Mit dem Verzicht auf die Verselbständigung bleibt das SVSA Teil der Zentralverwaltung des Kantons Bern. Es kommen die bestehenden Steuerungs- und Querschnittsprozesse zur Anwendung. Die Handlungsspielräume bleiben dadurch eingeschränkt und den beschriebenen Herausforderungen (vgl. Ziff. 2.2) könnte nur sehr begrenzt begegnet werden.

Durch den Verzicht auf die Verselbständigung und die damit verbundene Organisationsautonomie werden die mittel- und langfristigen Chancen für eine wirksamere und effizientere Umsetzung der Vollzugsaufgaben in der jeweiligen Umbruchsituation nicht genutzt. Die sich heute bereits akzentuierenden Problemstellungen für eine zeitgerechte inhaltliche Adaptation an die sich stark verändernden Verhältnisse und den damit verbundenen Ressourceneinsatz können nicht proaktiv angegangen werden. Die Verantwortung für den zeit- und sachgerechten Vollzug der eidgenössischen Vorschriften bleibt auch für das operative Geschäft in der politischen Verantwortung der kantonalen Entscheidungsträger. Es ist damit zu rechnen, dass sich der Vollzug dadurch erschwert und den Druck auf eine Zentralisierung von operativen Aufgaben beim Bund erhöht.

Um negative Entwicklungen im Vollzug entschärfen zu können, sind innerhalb der Verwaltungsorganisation Wege zu suchen, damit das SVSA seine betrieblichen Bedürfnisse bestmöglich befriedigen und sich agil an neue Situationen anpassen und weiterentwickeln kann. Hier besteht indessen innerhalb der heutigen Verwaltungsorganisation sowie dem geltenden Steuerungsmodell nur sehr beschränkter Spielraum der zusätzlich genutzt werden könnte.

4. Die Ausgestaltung der neuen öffentlich-rechtlichen Anstalt

4.1 Allgemeines

Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt wird in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit überführt. Der abgekürzte Name (SVSA) soll vorläufig bleiben, kann sich aber im Laufe des Prozesses noch entwickeln. Aus «DEM SVSA» («A» für «Amt») wird neu «DIE SVSA» («A für «Anstalt»). Grundlage für die neue Organisation bildet ein kantonales Anstaltsgesetz. Dieses regelt die Aufgaben der neuen Anstalt. Auch die Grundzüge der Organisation, der Finanzierung sowie die Befugnisse werden in diesem Gesetz geregelt (vgl. Art. 95 Abs. 2 KV, näheres Ziff.6). Die neue Anstalt geniesst administrativ, organisatorisch und finanziell Autonomie, soweit dies für ihre effektive und effiziente Aufgabenerfüllung hilfreich ist. Sie steht vollumfänglich im Eigentum des Kantons.

Die Anstalt erfüllt die Aufgaben, die ihr durch die eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über den Strassenverkehr und die Schifffahrt oder durch die Vereinbarung mit dem Regierungsrat und mit anderen Verwaltungsträgern übertragen werden. Der Aufgabenbereich (vgl. dazu umfassender Ziff. 4.4) umfasst insbesondere:

- den Vollzug der Gesetzgebung im Bereich der Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr und zur Schifffahrt,
- die Erhebung von Fahrzeug- und Schiffssteuern,
- die Vermietung von Schiffsliegplätzen.

Die Anstalt kann auf vertraglicher Grundlage Dienstleistungen erbringen und Geschäfte abschliessen, die mit ihren Aufgaben in Zusammenhang stehen. Sie kann sich insbesondere auch an Organisationen beteiligen und eigene Gesellschaften gründen. Die Anstalt erhält auch die Kompetenz, Liegenschaften zu Eigentum zu haben.

Der Verwaltungsrat als strategisches Führungsorgan der neuen Anstalt soll wesentliche Entscheide treffen können. Dies zum Beispiel in Bezug auf den Sitz der Anstalt (im Kanton Bern) sowie über Anzahl und Lokalität ihrer Aussenstellen (Verkehrsprüfzentren, allenfalls Agenturen). Er soll befugt sein, neue Aussenstellen zu errichten oder bestehende aufzuheben. Dem Regierungsrat soll indessen die Möglichkeit verbleiben, im Rahmen der Eigentümerstrategie oder der Leistungsvereinbarung gewisse Vorgaben im Interesse des Kantons zu machen.

4.2 Organe

4.2.1. Allgemeines

In Anlehnung an verschiedenste andere kantonale Anstalten und das Aktienrecht soll die neue Anstalt folgende Organe haben: Verwaltungsrat, Geschäftsleitung, Revisionsstelle. Die Funktion der Generalversammlung übernimmt in der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt der Regierungsrat als Eigentümer.

4.2.2. Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist das strategische Führungsorgan der neuen Anstalt. Er besteht aus 5 bis 7 Mitglieder. Der Regierungsrat wählt die Mitglieder des Verwaltungsrats auf der Basis eines spezifischen Anforderungsprofils und bezeichnet dessen Präsidentin oder Präsidenten. Ansonsten konstituiert sich der Verwaltungsrat selbst. Er ist befugt, über alle Angelegenheiten Beschluss zu fassen, welche nicht gemäss Gesetz den kantonalen Behörden vorbehalten sind. Er ist insbesondere für die Unternehmensstrategie, die Aufsicht über die Geschäftsführung, die Rechnungslegung, das Risikomanagement sowie für die Erfüllung der Eigentümerstrategie und der Leistungsvereinbarung

im Bereich der hoheitlichen Leistungen verantwortlich. Der Verwaltungsrat erlässt ein Organisationsreglement, welches die Zuständigkeiten innerhalb der Anstalt regelt. Hierzu gehören insbesondere Bestimmungen über Ausschüsse des Verwaltungsrats sowie die Zuständigkeiten der Geschäftsleitung.

Die unübertragbaren Aufgaben des Verwaltungsrats könnten im Anstaltsgesetz – in Anlehnung an Art. 716a OR und modernere Anstaltsgesetze – wie folgt abgebildet werden:

Aufgaben und Kompetenzen

¹ *Der Verwaltungsrat trägt die Gesamtverantwortung für die SVSA.*

² *Er hat die folgenden nicht übertragbaren Aufgaben:*

- a Oberleitung der SVSA und Erteilung der nötigen Weisungen insbesondere auch in Bezug auf das Risikomanagement,*
- b Festlegung der Organisation und Erlass des Organisationsreglements,*
- c Ausgestaltung des Rechnungswesens, der Finanzaufsicht sowie der Finanzplanung,*
- d Ernennung, Beaufsichtigung und Abberufung der oder des Vorsitzenden der Geschäftsleitung,*
- e Erlass des Personalreglements,*
- f Erstellung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung.*

4.2.3. Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung leitet die Anstalt im Rahmen der übergeordneten Vorgaben (Eigentümerstrategie, Leistungsvereinbarung über hoheitliche Leistungen, Organisationsreglement) in allen finanziellen, technischen, betrieblichen, personellen und administrativen Belangen. Der oder die Vorsitzende der Geschäftsleitung (allenfalls Direktorin/der Direktor) wird durch den Verwaltungsrat bestimmt. Die oder der Vorsitzende bestimmt die weiteren Mitglieder der Geschäftsleitung nach Genehmigung des Verwaltungsrats. Denkbar ist auch, dass der Verwaltungsrat alle Mitglieder der Geschäftsleitung selbst wählt. Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses kann entschieden werden, ob und wieweit dem Verwaltungsrat hier entsprechende Vorgaben gemacht werden sollen.

4.2.4. Revisionsstelle

Gemäss dem Entwurf zum neuen kantonalen Finanzkontrollgesetz prüft die kantonale Finanzkontrolle Anstalten, soweit die Gesetzgebung nichts Anderes vorsieht (Art. 13 E-KFKG, Vernehmlassungsvorlage).

Da die künftige SVSA weiterhin hoheitliche Aufgaben wahrnimmt und gebührenfinanziert ist, bestehen keine zwingenden Gründe für eine externe private Revisionsstelle. Die kantonale Finanzkontrolle prüft z. B. schon heute die viel grösseren Anstalten Universität und Berner Fachhochschule nach dem Rechnungslegungsstandard Swiss GAAP FER.

Eine private Revisionsgesellschaft könnte Vorteile ausweisen durch besondere Branchenkenntnisse, Synergien mit anderen Mandaten (insbesondere im Rahmen der Swiss GAAP FER-Prüfung), Verfügbarkeiten in der «busy season» im Frühjahr, durch besondere Eignung im Rahmen eines erweiterten Prüfmandats im Auftrag von Verwaltungsrat und/oder Regierungsrat oder, falls politisch eine Trennung zwischen Revisionsstelle und Finanzaufsicht der kantonalen Finanzkontrolle gewollt ist. Dem stehen die höheren Kosten für externe Prüfer gegenüber. Eine externe Revisionsstelle würde auf Antrag des Verwaltungsrats durch den Regierungsrat gewählt.

Von der Revision zu unterscheiden ist die Finanzaufsicht. Die ausgegliederte Anstalt bleibt zwar der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterstellt. Die Art und Weise der Aufsicht wird sich aber mit der neuen Rechtsform ändern. Sie richtet sich nach dem Aufgabenbereich der kantonalen Finanzkontrolle bei Beteiligungen und ist gemäss Entwurf zum neuen kantonalen Gesetz über die

Finanzkontrolle (E-KFKG)⁹ klar subsidiär zur Aufsicht durch Verwaltungsrat, Direktion und Regierungsrat (Überprüfung der Wahrnehmung der Aufsichts- und Controllingaufgaben durch die zuständigen kantonalen Stellen; vgl. Art. 14 E-KFKG).

4.3 Public Corporate Governance – das Verhältnis zum Kanton

4.3.1. Allgemeines

Neben der eigentlichen Organisation der Anstalt (Ziff.4.2) kommt dem künftigen Verhältnis zum Kanton eine wichtige Rolle zu. Dieses Verhältnis beruht auf den kantonalen Richtlinien vom 16. Dezember 2020 zur Public Corporate Governance (PCG),¹⁰ den Richtlinien über die Führung, Steuerung und Aufsicht von Trägern öffentlicher Aufgaben. Sie ersetzen das bisherige Gesamtkonzept der Aufsicht und des Controllings gegenüber den kantonalen Beteiligungen, Unternehmen und Institutionen. Es ist davon auszugehen, dass die SVSA den gleichen Grundsätzen (dem gleichen Kreis 1) angehören wird, wie es heute z. B. die Gebäudeversicherung (GVG) oder die Hochschulen sind.

Im Kanton Bern gibt es heute – vereinfacht – folgende beiden Steuerungsmodelle für verselbständigte Einheiten zu unterscheiden:

- (1) Steuerung mit gesetzlichem Leistungsauftrag und Eigentümerstrategie (heute u. a.: BEKB AG, BEDAG AG, BKW AG, BLS AG, Spital-AGs, GVB): das Unternehmen erarbeitet auf der Basis von Gesetz und Eigentümerstrategie eine Unternehmensstrategie. Werden öffentliche Aufgaben an das Unternehmen übertragen kann für diese Bereiche eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden.
- (2) Führung mit Gesetz und Leistungsauftrag des Regierungsrats (heute z. B. Uni und Fachhochschulen).

Im Falle der künftigen Anstalt SVSA wird klar davon ausgegangen, dass grundsätzlich das Modell (1), «Steuerung mit gesetzlichem Leistungsauftrag und Eigentümerstrategie» zur Anwendung kommt. Die folgenden Ausführungen beruhen auf diesem Modell. Der Bereich der übertragenen hoheitlichen Leistungen wird mit (öffentlich-rechtlicher) Leistungsvereinbarung geregelt.

4.3.2. Instrumente und Prozesse

a. Eigentümerstrategie und Eigentümercontrolling

Der Regierungsrat wird eine Eigentümerstrategie für die Anstalt festlegen. Diese enthält insbesondere Zweck und Interesse des kantonalen Engagements, die Eigentümerziele in unternehmerischer, organisatorischer, wirtschaftlicher, sozialer und personeller Hinsicht sowie allfällige Vorgaben in Bezug auf Kooperationen und Beteiligungen. Dazu enthält die Eigentümerstrategie regelmässig Vorgaben zur Führung sowie zu Aufsicht und Controlling. Die zuständige Direktion überprüft die Eigentümerstrategie mindestens alle vier Jahre und schlägt dem Regierungsrat allfällige Anpassungen vor.

b. Aufsicht und Aufsichtskonzept

Die neue Anstalt steht unter Aufsicht des Regierungsrats (Art. 95 Abs. 3 KV) sowie der Oberaufsicht des Grossen Rats (Art. 78 KV). Diese Aufsicht wird in einem Aufsichtskonzept konkretisiert. Dieses legt fest, wie die Führung, die Steuerung und die Aufsicht durch die kantonalen Organe wahrgenommen werden. Hierzu gehören insbesondere: Aufgaben der Revisionsstelle, Verhältnis

⁹ Vernehmlassungsvorlage vom 24. August 2020. Aktuell vor der Verabschiedung an den Grossen Rat.

¹⁰ In Kraft seit 1. Januar 2021.

zur Aufsicht durch die zuständige Fachdirektion, Ziele, Rolle und Aufgaben einer allfälligen Kantonsvertretung, Vorkehren zur Vermeidung von Rollenkonflikten, Aufgaben des Regierungsrats, der Fachdirektion und der Finanzkontrolle, Festlegungen im Bereich der Berichterstattung, insbesondere im Hinblick auf die periodischen Controlling-Gespräche mit den Leitungsorganen.

c. Leistungsvereinbarungen

Im Bereich der hoheitlichen Leistungen werden die von der SVSA zu leistenden Aufgaben in einer öffentlich-rechtlichen Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und Anstalt zu regeln sein. Um allfällige vergaberechtliche Probleme zu vermeiden (vgl. hierzu auch Ziff. 4.9.1), wird die Übertragung an die SVSA im Gesetz festgeschrieben. Hier sind insbesondere festzulegen:

- Eckwerte zur Übertragung der hoheitlichen Leistungen des Kantons,
- Finanzflüsse zwischen Kanton und Anstalt im Bereich der hoheitlichen Leistungen,
- Vereinbarungen im Bereich des Bezugs von Querschnittsleistungen und deren Verrechnung.

Im Bereich der Dienstleistungen (Services) werden Vereinbarungen zu treffen sein, die allenfalls privatrechtlicher Natur sein können. Denkbar sind einzelne Verträge über Serviceleistungen, allenfalls auch ein Rahmenvertrag mit Anhängen zu einzelnen Themen.

d. Einsitznahme von Kantonsvertretern

Der Kanton kann eine Vertretung (Mitglied des Regierungsrats oder Angehörige der kantonalen Verwaltung) in die strategischen Führungsorgane von Anstalten entsenden, wenn es die Gesetzgebung vorsieht oder der Regierungsrat es in begründeten Fällen beschliesst (Art. 48 OrG). Die kantonalen PCG-Richtlinien sehen vor, dass auf eine Kantonsvertretung grundsätzlich zu verzichten ist, wenn die Interessenvertretung des Kantons über andere Instrumente sichergestellt werden kann.¹¹ Im Falle der künftigen SVSA-Anstalt kann die Wahrung der Interessen des Kantons ohne weiteres über die anderen Instrumente, insbesondere die Gesetzgebung, die Eigentümerstrategie, sowie die Aufsichtskompetenzen wahrgenommen werden. Zudem hat der Regierungsrat mit seinem Wahlrecht des Verwaltungsrats alle Möglichkeiten zur Hand, mit einer geeigneten Besetzung für die Wahrung der kantonalen öffentlichen Interessen zu sorgen. Letztlich bietet die Leistungsvereinbarung, mit der die Erfüllung der übertragenen öffentlichen Aufgaben gesteuert wird, einen bedeutenden Hebel der Interessenswahrung. So kann auf eine kantonale Eigentümervertretung verzichtet werden.

4.4 Aufgaben und Kompetenzen der neuen Anstalt SVSA

4.4.1. Allgemeines

Die neue SVSA wird im Wesentlichen die heutigen Aufgaben weiterführen. Sie wird allerdings flexibel auf neue Bedürfnisse der Bevölkerung und Kundschaft oder regulatorische Anforderungen reagieren müssen und können. Im Zusammenhang mit der Verselbständigung soll es der SVSA auch möglich werden, gewisse neue Dienstleistungen im Mobilitätsbereich anzubieten, soweit dies mit den Kernaufgaben der SVSA im Zusammenhang steht und mit den gesetzlichen Vorgaben sowie den Vorgaben der Eigentümerstrategie im Einklang steht.

¹¹ Vgl. PCG-Richtlinien (Fussnote 10) Ziffer 12.2: «Von der Möglichkeit, eine Kantonsvertretung in das strategische Führungsorgan eines Trägers [öffentlicher Aufgaben] zu entsenden, ist zurückhaltend Gebrauch zu machen. Ziffer 12.3: «Die Mitglieder des Regierungsrates nehmen keinen Einsitz im strategischen Führungsorgan von Trägern öffentlicher Aufgaben. Ziffer 12.4: «Kantonsvertretungen durch Mitglieder des Grossen Rats sind ausgeschlossen».

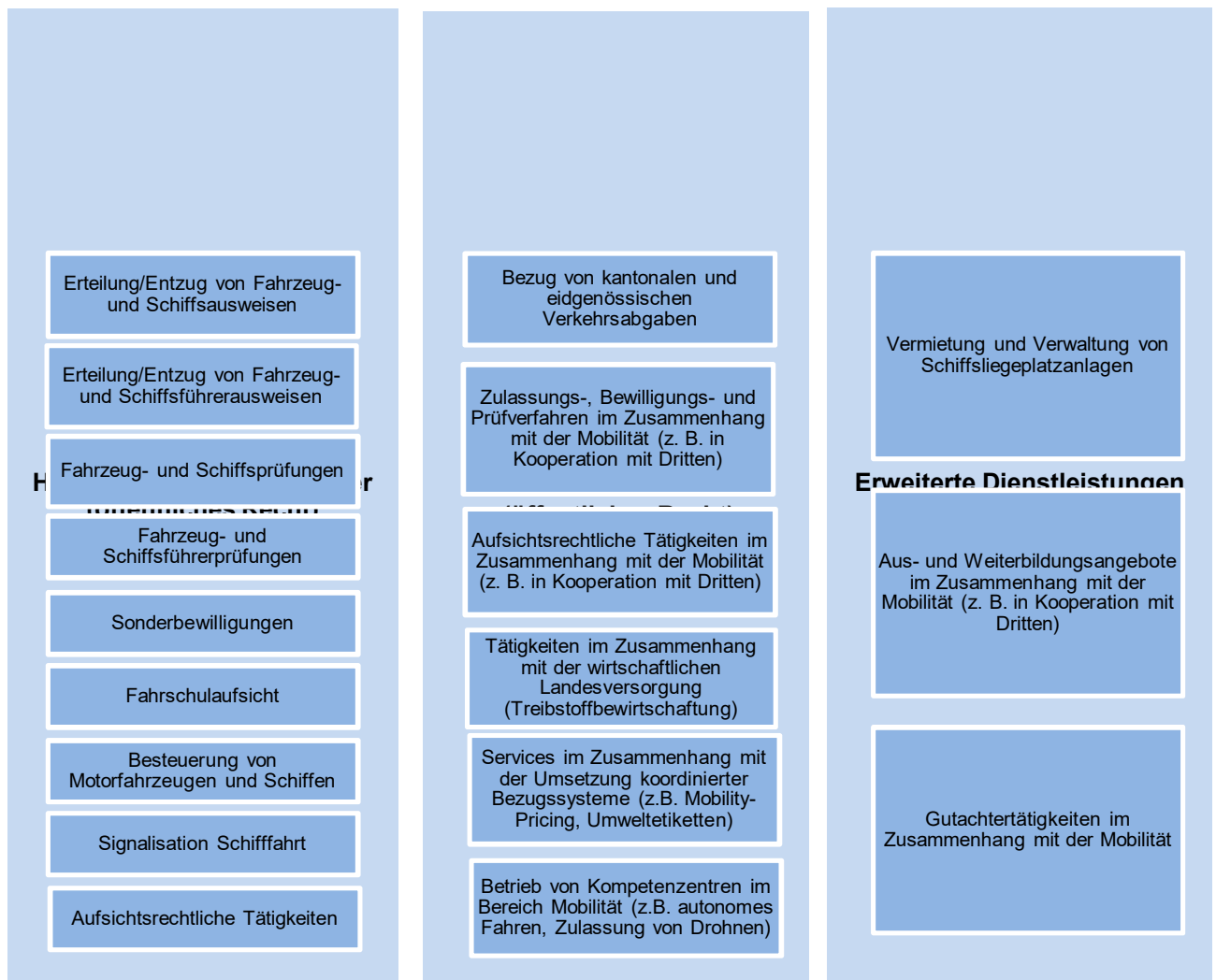


Abbildung 4: Aufgaben der neuen SVSA

Die öffentlich-rechtliche Anstalt ist auch gegen aussen weiterhin als ein Teil der Kantons Bern erkennbar, die der politischen und verwaltungsrechtlichen Kontrolle untersteht. Dies stellt die Akzeptanz durch die Allgemeinheit beziehungsweise durch die Kundschaft sicher.

Eine Aufteilung des heutigen Aufgabenbereichs zwischen Zentralverwaltung (Beibehaltung eines Teils der hoheitlichen Aufgaben) und Anstalt wurde geprüft. Diese Trennung wäre aufgrund der Vielzahl neuer betrieblicher Schnittstellen weder zweckmässig noch wirtschaftlich. Vorhandene Synergien in den heutigen Prozessen gingen verloren. Die gesetzten Ziele der Adaptions- und Entwicklungsfähigkeit im gesellschaftlichen Umfeld würden dadurch vereitelt. Die Aufgabenerbringung aus einer Hand entspricht aus Sicht der Transparenz und Einfachheit der Prozesse und Verantwortlichkeiten einer absoluten Notwendigkeit.

4.4.2. Hoheitliche Handlungsfelder (Kernaufgaben)

a. Allgemeines

Die SVSA wird vom Kanton oder Bund verschiedene hoheitliche Aufgaben zu übernehmen haben. Diese werden im Anstaltsgesetz definiert. Im Vordergrund stehen:

- Amtshandlungen Zulassung zum Strassenverkehr,
- Amtshandlungen Zulassung zum Schiffsverkehr,
- Erhebung von Verkehrsabgaben,
- Aufsichtsrechtliche Tätigkeiten (z. B. Qualitätssicherung obligatorischer Fahrschulunterricht).

Die Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben durch die rechtlich von der Staatsverwaltung losgelöste Anstalt bedarf einer formellen gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 69 Abs. 4 und Art. 95 Abs. 2 KV). Dabei muss dem neuen Aufgabenträger der Vollzug der Gesetzgebung im Bereich der Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr und zur Schifffahrt übertragen werden. Weiter muss die gesetzliche Grundlage auch die Erhebung der Fahrzeugsteuer und der Schiffssteuer umfassen.

In diesem Zusammenhang muss die Anstalt mit allen notwendigen Kompetenzen ausgerüstet werden, die sie für die Wahrnehmung dieser Aufgaben benötigt.

b. Verfügungskompetenz

Mit der Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf die rechtlich selbständige Anstalt ist die Notwendigkeit verbunden, dass diese in Wahrnehmung ihrer Aufgaben zum Erlass von Verwaltungsverfügungen ermächtigt ist. Diese Kompetenz ist der Anstalt in der gesetzlichen Grundlage zu übertragen. Unsicherheiten in diesem Bereich sind zu beseitigen, indem das Gesetz das Verhältnis zwischen der Anstalt und ihrer Kundschaft/Benützenden im hoheitlichen Bereich für öffentlich-rechtlich erklärt sowie die Verfügungskompetenz der Anstalt ausdrücklich nennt.

c. Kompetenz zur Gebührenfestsetzung

Gebühren stellen das Entgelt für die Inanspruchnahme einer Leistung dar, die der Staat und seine Behörden in Ausübung der ihnen übertragenen Aufgaben an die Empfängerinnen und Empfänger erbringen. Das SVSA erhebt die Gebühren für seine Tätigkeiten zurzeit gestützt auf die Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (GebV, BSG 154.21). Die Gebührenrahmen werden heute vom Regierungsrat festgelegt. Das soll auch künftig der Fall sein. Die Anstalt bleibt dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip verpflichtet. Innerhalb dieser Rahmenbedingungen soll der SVSA künftig ein optimaler Spielraum zu Bemessung und Festlegung der Gebühren zugestanden werden.

Bei der Delegation der Befugnis zur Festsetzung und Erhebung von Gebühren ist im Gesetz auch ihr Gegenstand, die Grundsätze ihrer Bemessung und der Kreis der Abgabepflichtigen ausdrücklich zu regeln (Art. 69 Abs. 4 KV). Eine Gebührenverfügung muss mit denselben Rechtsmitteln angefochten werden können, wie bisher. Dies ist im Anstaltsgesetz so vorzusehen.

Mögliche Regelung im Anstaltsgesetz:

Grundsatz der Gebührenpflicht und Kreis der Abgabepflichtigen

¹ Wer Leistungen (Hoheitsakte und andere öffentlich-rechtliche Leistungen) der SVSA verursacht oder in Anspruch nimmt, hat nach Massgabe der nachstehenden Bestimmungen Gebühren zu entrichten.

Bemessungsgrundsätze

¹ Die Gebühren decken alle Kosten, die der SVSA durch die betreffende Leistung entsteht (Kostendeckung).

² Wenn eine kostendeckende Gebühr in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung steht, wird die Gebühr höchstens mit dem objektiven Wert der Leistung festgesetzt.

³ Der Regierungsrat legt den Gebührenrahmen durch Verordnung fest. Innerhalb dieses Rahmens bestimmt die SVSA die Gebühren in einem Reglement.

Rechtsschutz

¹ Verfügungen der SVSA können innert 30 Tagen bei der Sicherheitsdirektion angefochten werden, sofern die besondere Gesetzgebung kein vorgängiges Einspracheverfahren bei der SVSA oder einen anderen Rechtsmittelweg vorsieht.

² Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG).

d. Aufgabenübertragung an Dritte

Bereits heute hat der Kanton gewisse Aufgaben aus dem Bereich Strassenverkehr und Schifffahrt auf Private übertragen (z. B. Vereinbarung mit dem TCS betreffend Fahrzeugprüfung). Die Möglichkeit einer solchen sogenannten Beleihung muss mit Blick auf ihren unternehmerischen Handlungsspielraum auch der Anstalt offenstehen. Im Anstaltsgesetz wird daher der Anstalt die Kompetenz eingeräumt, einzelne ihr übertragene Aufgaben namentlich in folgenden Bereichen mittels verwaltungsrechtlichen Verträgen an Dritte weiter zu delegieren: Fahrzeugprüfungen, internationale Führerausweise, Qualitätssicherung. Im Gesetz ist die Art der Aufgabenerfüllung durch die beauftragten Dritten in den Grundzügen zu regeln. Weiter sind die Privaten bei der Ausübung dieser Aufgaben einer mit der Anstalt gleichwertigen Aufsicht des Kantons zu unterstellen, um sicherzustellen, dass dabei die öffentlichen Interessen ausreichend gewahrt werden. Schliesslich sind die Privaten bei der Aufgabenerfüllung an die Einhaltung der Verfassung, insbesondere an das Gebot der Gleichbehandlung, gebunden.

4.4.3. Weitere Aufgaben (Mandatsleistungen, erweiterte Dienstleistungen)

Im Bereich der nicht hoheitlichen Leistungen soll der neuen SVSA ein weiter Handlungsspielraum zugestanden werden. Den Rahmen bildet das Gesetz. Die nicht hoheitlichen Aufgaben können wie folgt unterteilt werden:

- Mandate im Auftrag des Kantons oder des Bundes. Der SVSA werden im Bereich der Mobilität vom Kanton gewisse Aufgaben zur Erfüllung zugewiesen gegen Entschädigung. Die SVSA wird hier zum Erfüllungsgehilfen des Kantons oder des Bundes. Die Zusammenarbeit basiert auf einem öffentlich-rechtlichen Vertrag. Beispiel ist der Bezug der eidgenössischen Schwerverkehrsabgabe oder zukünftig der Bezug von kantonalen Verkehrsabgaben im Auftrag der Finanzverwaltung.
- Erweiterte Dienstleistungen. Die SVSA kann im Zusammenhang mit Ihren Kernaufgaben auch weitere Dienstleistungen anbieten und nach aussen auftreten. Sie wird in diesen Bereichen privatrechtlich handeln. Der Kanton kann der Anstalt über das Gesetz oder aber die Eigentümerstrategie Leitplanken setzen. Die Leistungen sind mindestens zu kostendeckenden Preisen anzubieten. Die Anstalt soll dabei nicht in Ausnützung der öffentlich-rechtlichen Stellung zum vorhandenen privatwirtschaftlichen Markt in Konkurrenz treten.

In Zukunft ist es durchaus denkbar, dass es auch Sinn macht, in Absprache mit anderen Kantonen und deren zuständigen Ämtern auch ausserkantonale tätig zu sein. Für solche Tätigkeiten sind indes politischen Vorabsprachen Voraussetzung.

Diese Aufgaben könnten, in Erweiterung der hoheitlichen Aufgaben z. B. wie folgt formuliert werden:

Erweiterte Dienstleistungen

¹ Die SVSA kann erweiterte Dienstleistungen im Bereich der Mobilität erbringen, a sofern sie im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Auftrag stehen und b diese die Aufgabenerfüllung gemäss Artikel XY nicht beeinträchtigen.

² Die dauerhafte Erbringung von erweiterten Dienstleistungen ausserhalb des Kantons bedarf der Zustimmung des Regierungsrats.

Das Anstaltsgesetz soll die SVSA ermächtigen, sich an Unternehmen zu beteiligen oder selber eigenständige Unternehmen zu gründen. Auch hier kann die Eigentümerstrategie wiederum bei Bedarf Leitplanken setzen.

Die Anstalt erhält eine umfassende Vertragsschlusskompetenz. Dies ergibt sich bereits aufgrund der eigenen Rechtspersönlichkeit, welche ihr als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt zukommt. Zu denken ist z. B. an den Kauf und Verkauf von Liegenschaften und Abschluss von Bauverträgen, Miete und Vermietung von Liegenschaften und technischen Einrichtungen oder Zusammenarbeitsverträge mit Bundesstellen und mit Partnerorganisationen wie OZD, ASTRA, asa, vks und TCS. Auch hier wird die Eigentümerstrategie jedoch gewisse Leitplanken setzen und die zu schliessenden Verträge Vorgaben machen können (z. B. in der Leistungsvereinbarung zu den Kernaufgaben oder in den abzuschliessenden Baurechtsverträgen).

4.5 Personal

4.5.1. Allgemeines

Für die rund 370 Mitarbeitenden des SVSA gilt heute das kantonale Personalrecht. Es handelt sich dabei um kantonales öffentliches Recht. Dieses bestimmt die Entstehung und die Auflösung der Arbeitsverhältnisse und die vertraglichen Modalitäten.

Der HR-Bereich des SVSA geniesst heute sowohl intern als auch gegenüber externen Partnern einen guten Ruf. Das SVSA investiert seit vielen Jahren in die Weiterentwicklung der HR- und Führungsprozesse. Die Führungsinstrumente werden kontinuierlich weiterentwickelt. Das SVSA engagiert sich systematisch für gute Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden und darf das Label «friendly workspace» der Gesundheitsförderung Schweiz tragen. Diese Ambitionen sollen bei einer Verselbständigung weiterentwickelt werden.

Das Personal wird bei der Verselbständigung auf die Anstalt übertragen. Das Gesetz soll der neuen Anstalt auch im Bereich Personal eine hohe Autonomie gewährleisten. Sie wird für ihr Personal eigenverantwortlich sein. Die Stellenplanung, -beschaffung und -einreihung fällt in die Zuständigkeit der Anstalt.

Arbeitsverträge werden unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung von der Anstalt abgeschlossen. Gibt es bei den neuen Arbeitsverträgen Veränderungen, so sind zweckmässige Übergangsregelungen zu treffen. Allenfalls sind Besitzstandsgarantien zu berücksichtigen. Die Veränderung des Anstellungsverhältnisses ist frühzeitig und sorgfältig zu kommunizieren.

Die Kompetenz zu Regelung und Abschluss der Sozial-, Krankentaggeld- und Unfallversicherungen für die Anstaltsangestellten wird dem Verwaltungsrat obliegen. Es ist beabsichtigt, den heutigen Leistungsstandard mindestens beizubehalten und die Leistungen soweit zweckmässig und zulässig gegen entsprechende Abgeltung weiterhin über den Versicherungspool des Kantons zu beziehen.

4.5.2. Bedarf nach vermehrtem Handlungsspielraum

Soll die künftige SVSA kundenorientierter und unternehmerischer aufgestellt werden, so benötigt sie im Bereich Personal zwingend betriebsorientierte Spielräume. Nur so kann die neue Anstalt im erwähnten Umfeld des dynamischen Mobilitätswandels bestehen, sich betrieblich entwickeln und ihre Konkurrenzfähigkeit bewahren. Erweiterte Handlungsspielräume und somit Handlungsbedarf gegenüber dem Status quo sind insbesondere in folgenden Bereichen notwendig.

- Arbeitszeitregelungen, evtl. unter Berücksichtigung Arbeitsgesetz (Zeiterfassung, Arbeitszeitmodelle, Vertrauensarbeitszeit usw.).
- Arbeitsplatzmodelle (Home-Office, Mobiler Arbeitsplatz, Reaktion auf demografischen Wandel).
- Gehaltsmodell (markt- und bedürfnisgerechte Bedingungen, in Anlehnung an adaptierte kantonale oder andere bewährte Modelle).
- Personalentwicklung/strukturiertes Wissensmanagement.
- Hierarchieabbau und Agilität (Verschlankung der Entscheidungsprozesse, Abbau hemmender Schnittstellen).
- Aktive und rasche Entwicklung der Digitalisierung (innerbetriebliche Workflows).
- Arbeitgeberauftritt/Rekrutierungsplattformen (Social-Media usw.).

Neben dem Hauptvorteil einer eigenverantwortlichen Stellenbewirtschaftung und -finanzierung können die erwähnten Spielräume im Betrieb der SVSA folgenden Nutzen auf dem Arbeitsmarkt, in der betrieblichen Führung und bei den Mitarbeitenden erzielen:

- Verbesserung der Konkurrenz- und Marktfähigkeit (Bund, Stadt, Private),
- Verbesserung der Arbeitgeberattraktivität,
- Verbesserung der Identifikation zum Betrieb und zur Aufgabe,
- Verbesserung der Reaktions- und Entscheidungsfähigkeit,
- Verbesserung der Prozessfähigkeit,
- Breitere Unterstützung der betrieblichen Bedürfnisse und der Life-Work-Balance (Arbeitszeit- und Arbeitsplatzmodelle, Weiterbeschäftigung von älteren Mitarbeitenden),
- Stärkung der unternehmerischen Verantwortung bei Führung und Mitarbeitenden.

4.5.3. Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Anstellung?

Die Frage der Rechtsnatur des Anstellungsverhältnisses gibt bei Verselbständigungen immer wieder zu Diskussionen Anlass. Das Bedürfnis nach möglichst grosser Freiheit steht den Befürchtungen an einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, Kündigungen, der Gefahr überhöhter Bezüge der oberen Kader oder einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung gegenüber dem öffentlichen Personal gegenüber.

Unbestritten ist, dass im Falle der SVSA das Personalrecht recht eng an das kantonale Personalrecht angelehnt werden soll. Da die neue SVSA weiterhin zu erheblichen Teilen hoheitliche Leistungen erbringt und im Namen des Kantons handelt, rechtfertigen sich grosse Differenzen nicht. Dies gilt auch für die Kaderlöhne. Der neuen Anstalt sollen im Interesse der Entwicklungs- und Leistungsfähigkeit aber dort Spielräume für Abweichungen eröffnet werden, wo ein Bedürfnis entsprechend den oben erwähnten Handlungsfeldern besteht.

Diese Zielsetzung kann sowohl durch eine öffentlich-rechtliche als auch durch eine privatrechtliche Lösung erreicht werden. Die beiden Varianten seien im Folgenden dargelegt.

a. Öffentlich-rechtliche Anstellung

Gestützt auf Art. 2 Abs. 2 Personalgesetz können einer kantonalen Organisation Spielräume in der Ausgestaltung des Personalrechts zugestanden werden. Die Eckwerte der Ausnahmen sind indessen im Gesetz festzuhalten.

Als Beispiel kann die Regelung im Universitätsgesetz (Art. 18, BSG 436.11)¹² dienen:

Personalrecht

¹ Soweit dieses Gesetz und seine Ausführungsbestimmungen keine besonderen Vorschriften über die Anstellung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter enthalten, gilt die Personalgesetzgebung.

² Der Regierungsrat regelt das Nähere zum Gehalt und zur Anstellung sowie die Zuständigkeiten durch Verordnung. Er kann für die in Forschung und Lehre tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Regelungen vorsehen, die von der Personalgesetzgebung abweichen; dies gilt für

a. die Befristung des Angestelltenverhältnisses,

b. die Bemessung des Gehalts innerhalb der gesetzlichen Höchstbeiträge,

c. die Fristen und Termine für die Beendigung des Angestelltenverhältnisses,

d. die Folgen der Beendigung des Angestelltenverhältnisses,

e. die Regelungen betreffend finanzielle Abgeltung von Ferien- und Zeitguthaben,

f. die Regelungen betreffend Langzeitkonti.

Im Unterschied zum Universitätsgesetz würde das Anstaltsgesetz anstelle einer regierungsrätlichen Verordnung ein genehmigungspflichtiges Personalreglement vorsehen.¹³ Die Voraussetzungen von Art. 95 Abs. 2 KV (Bst. b) müssen dabei erfüllt sein. Die beiden verselbständigten Strassenverkehrsämter Fribourg¹⁴ und Neuenburg¹⁵ kennen öffentlich-rechtliche Arbeitsverträge mit definierten Ausnahmen.

Verfügungen der Anstalt gestützt auf das öffentlich-rechtliche Personalrecht wären nach den bestehenden ordentlichen Rechtsmittelwegen anfechtbar. Die Bildung einer eigenen Rekurskommission als erste Beschwerdeinstanz anstelle der zuständigen Direktion – wie sie beispielsweise die Universität kennt – fällt angesichts des bescheidenen Mengengerüsts ausser Betracht.

b. Privatrechtliche Anstellung

Die Gesetzgebung kann indessen auch vorsehen, dass das Personalrecht privatrechtlich auszugestalten ist. So regelt z. B. Art. 51 des Gebäudeversicherungsgesetzes für die GVB relativ einfach: «Die Rechtsverhältnisse mit den Mitgliedern des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung sowie mit dem Personal unterstehen dem Privatrecht.» Denkbar ist bei privatrechtlichen Verträgen der Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags (GAV). Auch Übergangsregelungen zur Besitzstandswahrung sind denkbar.

¹² Vgl. auch Art. 18 des Gesetzes über die Berner Fachhochschule vom 19. Juni 2003 (FaG); (BSG 435.411).

¹³ Ein Ansatz zu einer Kompetenzdelegation findet sich z.B. in Art. 18 Abs. 2 FaG.

¹⁴ So sieht Art. 12ff. des Gesetzes über das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt des Kantons Freiburg vom 07. Mai 1996 (ASSG) folgende Freiheiten für das Amt vor: Festsetzung der Arbeitszeitordnung (im Rahmen der kantonalen Arbeitsdauer), Festlegung der Gehälter (im Rahmen der Gehaltsskala des Kantons), Möglichkeit der Berücksichtigung von individuellen Leistungen, mögliche Beteiligung an den vom Amt erreichten Verbesserungen der Geschäftsergebnisse.

¹⁵ Art. 21 des Loi sur le service cantonal des automobiles et de la navigation (LSCAN) sieht zwar ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis vor, ermöglicht jedoch privatrechtliche Arbeitsverhältnisse (travail non récurrentes). Der Regierungsrat legt zudem mit Beschluss fest, wie weit die Bestimmungen des Personalgesetzes auf die Geschäftsleitung und das Personal Anwendung finden.

Eine Formulierung könnte etwa wie folgt lauten:

Personalrecht

¹Das Personal der Anstalt wird privatrechtlich angestellt.

²Der Verwaltungsrat erlässt in Anlehnung an das kantonale Personalrecht ein Personalreglement.

³Evtl. Das Personalreglement ist durch den Regierungsrat zu genehmigen.

Diese Formulierung erlaubt der Anstalt massgeschneiderte Lösungen. Die Überwachung der Einhaltung der einschränkenden gesetzlichen Vorgaben könnte durch den Regierungsrat bzw. die zuständige Sicherheitsdirektion im Rahmen ihrer allgemeinen Aufsichtskompetenz oder aber über eine besondere Genehmigungsbefugnis des Regierungsrats wahrgenommen werden.

c. Summarische Gegenüberstellung der beiden Varianten

Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Anstellung		
	Öffentliches Recht	Privates Recht
Ausprägung	• Öffentlich-rechtlicher Arbeitsvertrag • Rechtsschutz: Beschwerde • Ausnahmen im Rahmen des Anstaltsgesetzes oder des Personalgesetzes (vgl. Art. 17f. PG) zu definieren • Versicherungen: Tendenz Kanton	• Privatrechtlicher Arbeitsvertrag (Obligationenrecht, Arbeitsgesetz) • Rechtsschutz: Zivilrecht/Arbeitsgericht • Anlehnung an PG durch Reglement (evtl. Genehmigung durch RR) • Versicherungen: Tendenz Eigenständigkeit
Vorteile	• Gleichbehandlung mit kantonalem Personal • Begegnet möglichen Ängsten der Belegschaft vor Verlust Besitzstand • Einschränkende Bestimmungen des Arbeitsgesetzes kommen nicht zur Anwendung	• Einfachheit der Lösung durch Einsatz eines Personalreglements für die Anstalt • Höhere Adaptions- und Reaktionsfähigkeit • Möglichkeit der Annäherung an Branchenstandard • Möglichkeit des Abschlusses eines Gesamtarbeitsvertrags.
Nachteile	• Nur beschränkte Autonomie. Ausnahmen nur im Rahmen der expliziten gesetzlichen Ermächtigungen • Aufwand in der Rückkoppelung zum kantonalen Personalrecht (v.a. Nachvollzug)	• Befürchtungen/Ängste der bisherigen Mitarbeitenden • Möglicher Konfliktpunkt in der politischen Diskussion („undifferenzierte Gleichsetzung von privatrechtlicher Anstellung mit Privatisierung“)
Beispiele	• Kantonale Anstalten Universität, Fachhochschule • Strassenverkehrsanstalt Fribourg • Strassenverkehrsanstalt Neuenburg (mit Ausnahmen).	• Gebäudeversicherung (GVB) • Bernmobil

Abbildung 5: Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Anstellung

4.5.4. Kaderlöhne

Ein regelmässiges Thema bei der Verselbständigung von Betrieben sind die Kaderlöhne. Die Anstalt muss sich bei der Festlegung ihres Gehaltssystems nicht nur am Kanton, sondern auch am Branchenumfeld orientieren, um ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt sichern zu können. Im Vordergrund dürfte die für die operativen und strategischen Führungsorgane eines Lohnbandes mit Minimal- und Maximalbeträgen im Vordergrund stehen. Zudem ist Transparenz hinsichtlich der Publikation der Vergütungen der operativen und strategischen Führungsorgane herzustellen.

Der Regierungsrat hat zur Kaderlohnfrage gerade in jüngster Zeit einen umfassenden Bericht erstellt und publiziert.¹⁶ Der Regierungsrat hält fest, dass er «seine politische Verantwortung in Bezug auf die Vergütungen der operativen und strategischen Führungsorgane innerhalb der ihm zustehenden rechtlichen Handlungsspielräume wahrnimmt» (S. 5). Eine fixe Obergrenze lehnt der Regierungsrat ab (S. 6). Dafür hat er in den am 1.1.2021 in Kraft getretenen PCG-Richtlinien übergeordnete Leitsätze zur Kaderlohnvergütung erlassen. Diese umfassen u.a. generelle Kriterien für die Festlegung der Vergütungen sowie Hinweise zur Höhe der Vergütungen.¹⁷ Zudem ist es – innerhalb des zu erlassenden Gesetzes – dem Regierungsrat möglich, im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion Vorgaben betreffend Vergütungen der obersten Leitungsorgane zu machen. Damit bestehen seitens des Kantons hinreichende Grundlagen und Möglichkeiten um – bei Bedarf – auf die Kaderlöhne der neuen Anstalt Einfluss zu nehmen.

4.5.5. Pensionskasse

Die Angestellten des SVSA sind heute bei der Bernischen Pensionskasse (BPK), einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaft, versichert. Die Anstalt würde grundsätzlich eine Anschlussvereinbarung mit der Bernischen Pensionskasse anstreben. Damit können hohe (Transaktions-) Kosten für den Auskauf vermieden werden. Zu prüfen wird sein, ob die Anstalt eine Anschlussvereinbarung im Bereiche der «Sonderrente» realisieren kann.

Soweit der Kanton ein Interesse daran hat, die Anstalt und ihre Mitarbeitenden langfristig an die BPK zu binden, wäre auch eine indirekte Änderung des PKG (Art. 4) zu prüfen, indem die SVSA explizit seinem Geltungsbereich unterstellt würde. Dadurch wären allfällige Zusatzleistungen zugunsten des Personals der Anstalt ebenfalls durch den Grossen Rat zu entscheiden.

Sollte auf diese gesetzliche Unterstellung verzichtet werden, kann in einem späteren Zeitpunkt geprüft werden, welche Vorteile die Anstalt und ihre Mitarbeitenden und Kader aus einem Anschluss an eine andere Pensionskasse mit primär privaten Unternehmen oder der Pensionskasse einer anderen öffentlich-rechtlichen Anstalt erzielen könnten. Ein entsprechender Wechsel hätte die Rentenbezüge einzubeziehen.

Ein sofortiger Wechsel in eine andere Personalkasse würde den Umsetzungsprozess politisch und operativ gefährden. Er hätte sehr hohe Kosten zur Folge (Auskauf aufgrund von Erfahrungswerten geschätzt: ca. CHF 10-20 Mio.). Eine entsprechende Variante wird nicht in Betracht gezogen.

4.6 Immobilien und Schiffsliegeplätze

4.6.1. Ausgangslage

Das SVSA ist an 13 Standorten mit einer Geschäftsstelle bzw. Prüfstelle vertreten. Der Hauptsitz des SVSA befindet sich am Schermenweg 5 in Bern. Die Räumlichkeiten am Schermenweg 5 sind durch das Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) von der Immobiliengesellschaft Wankdorfplatz AG (IWAG) gemietet. Das Verkehrsprüfzentrum Bern (VPZ BE) am Schermenweg 9 befindet sich im Eigentum des Kantons. Bei dem zum VPZ Bern gehörenden Kompetenzzentrum für Schwerverkehrsprüfungen (KSP) an der Milchstrasse 10 in Ostermundigen handelt es sich ebenfalls um eine Mietlösung. Für diese Standorte gibt es von Seiten des Kantons aktuell keine Raumkostenverrechnung zulasten SVSA. Mit Bezug des Neubaus in Münchenbuchsee werden die Flächen am Schermenweg in Bern und an der Milchstrasse 10 in Ostermundigen aufgegeben.

¹⁶ Bericht des Regierungsrats über die Vergütung der operativen und strategischen Führungsorgane in kantonalen Beteiligungen vom 18. November 2020.

¹⁷ Vgl. zum Ganzen Ziffer 13 der PCG-Richtlinien vom 16. Dezember 2020. Ziffer 13.3: «Die Höhe der Vergütung der operativen und strategischen Führungskräfte in den Trägern öffentlicher Aufgaben soll massvoll erfolgen und diejenige in anderen vergleichbaren Unternehmen nicht überschreiten».

Die Liegenschaften des Verkehrsprüfzentrums Seeland/Berner Jura in Orpund (VPZ SB), des Verkehrsprüfzentrums Oberaargau/Emmental in Bützberg (VPZ OE) sowie des Verkehrsprüfzentrums Berner Oberland in Thun-Allmendingen (VPZ BO) wurden spezifisch für die Nutzung als Prüfzentrum erstellt. Eine anderweitige Verwendung ist kaum sinnvoll möglich. Bei den Anlagen handelt es sich somit um Spezialimmobilien im Eigentum des Kantons Bern. Auch hier gibt es seitens des Kantons aktuell keine Raumkostenverrechnung zulasten SVSA.

Für die übrigen Standorte bestehen zum Teil langjährige Verträge mit Dritten.

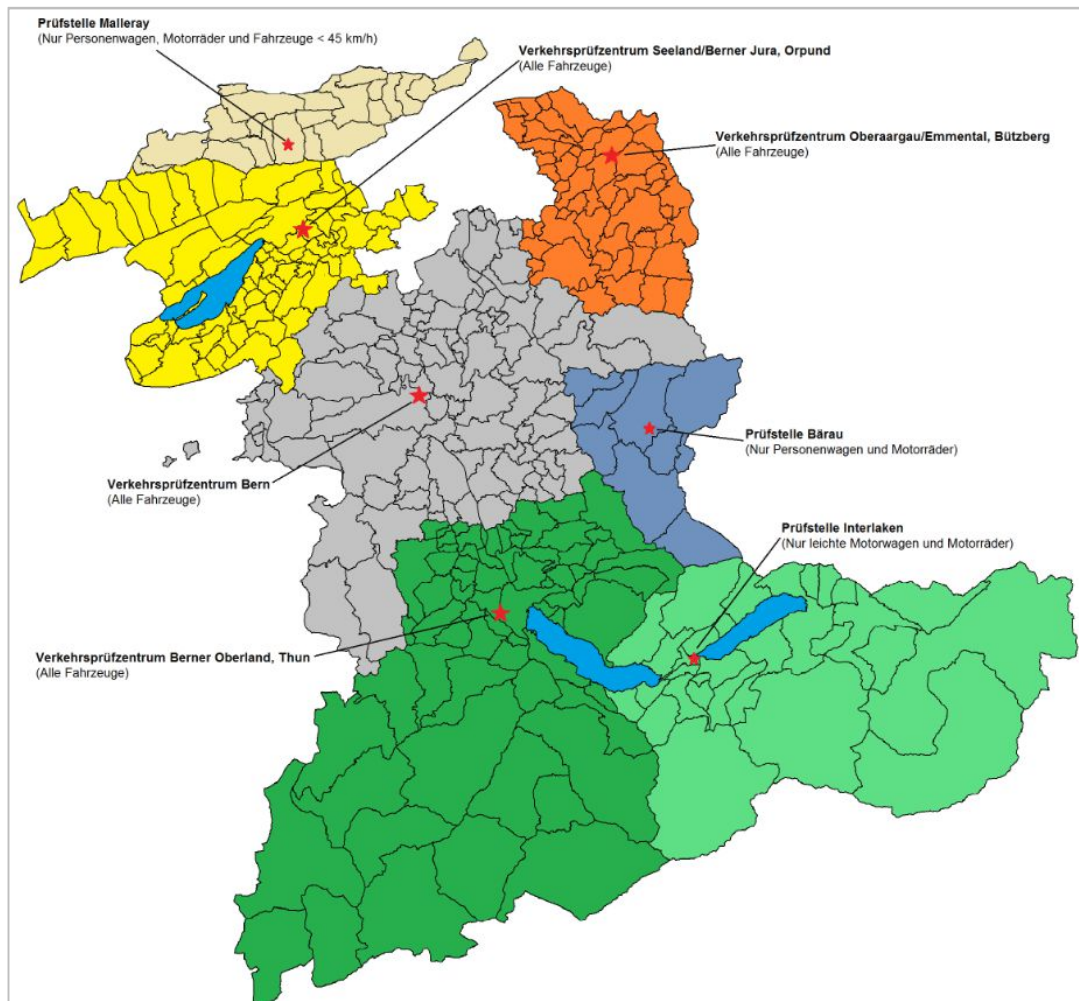


Abbildung 6: Übersicht der Prüfstellen Kanton Bern

4.6.2. Neubau Münchenbuchsee

Mit einem Neubau in Münchenbuchsee sollen die heutigen Standorte in Bern und Ostermundigen ersetzt werden. Rund 260 Mitarbeitende werden organisatorisch und örtlich zusammengefasst. Dadurch lassen sich betriebliche und kundenwirksame Verbesserungen erzielen (Disposition der Fahrzeugprüfungen, Einsatz der Verkehrsexperten, abteilungsübergreifende Synergien).

Das Gebäude Schermenweg 9 des Verkehrsprüfzentrums Bern ist in einem sehr schlechten Zustand und nicht ausbaubar. Der erhebliche Sanierungsbedarf macht einen neuen Standort des SVSA aus baulicher Sicht notwendig. In der Buechlimatt in Münchenbuchsee soll deshalb in nächster Nähe zur Autobahnausfahrt ein Neubau für die Bedürfnisse des SVSA erstellt werden. Eine Machbarkeitsstudie bestätigte die Eignung dieses Areals für die Bedürfnisse des SVSA.

Der Neubau muss die kantonalen Baustandards erfüllen und soll in hohem Mass nachhaltig und wirtschaftlich sein. Ziel ist es, ein räumliches Nutzungskonzept zu realisieren, das flexibel und mit geringem Aufwand auf sich verändernde Bedürfnisse adaptiert werden kann. Die Prüfhallen und die Prüfinfrastruktur werden auf einen effizienten und sicheren Betrieb ausgerichtet. Der Raumbedarf orientiert sich auch an der fortschreitenden digitalen Entwicklung und den Bedürfnissen neuer Arbeitsformen.

Im März 2020 hat der Grosse Rat den Baurechtsvertrag mit der Burgergemeinde bzw. der Einwohnergemeinde Münchenbuchsee genehmigt und dem Kredit für die Durchführung eines Architekturwettbewerbs zugestimmt. Die Wettbewerbsergebnisse liegen 2021 vor. Die Inbetriebnahme des neuen Standorts als Ersatz für die bisherigen Standorte im Raum Bern ist für das Jahr 2028 geplant.¹⁸

4.6.3. Grundsätzliche Optionen im Bereich Liegenschaften

Aufgrund der Rahmenbedingungen, welche sich aus der Immobilienstrategie des Kantons Bern¹⁹ ergeben, können kantonale Immobilien nur im Baurecht auf die Anstalt übertragen werden. Der Boden bleibt somit beim Kanton Bern. Langfristige Mietverhältnisse zwischen Kanton und Anstalt werden durch den Kanton ausgeschlossen. Eine Ausnahme davon sind Übergangslösungen für den Hauptsitz Schermenweg in Bern im Zusammenhang mit dem Neubau in Münchenbuchsee.

Die zu gründende Anstalt soll im Grundsatz die Verfügungsgewalt über die von ihr benutzten Immobilien und Infrastrukturen haben. Die neue SVSA übernimmt daher die bisher dem Kanton gehörenden Gebäude der Verkehrsprüfzentren in Thun, Orpund und Bützberg im Baurecht. Die Baurechte für Orpund und Bützberg werden dafür neu begründet. Das bestehende Baurecht mit der Burgergemeinde Thun wird vom Kanton auf die neue SVSA übertragen. Die heute genutzten Flächen am Schermenweg werden beim Kanton als Übergangslösung weiterhin gemietet bis der Neubau in Münchenbuchsee bezogen werden kann.

Für den Neubau in Münchenbuchsee wird ebenfalls ein Baurecht angestrebt. Der am 20.12.2017 errichtete Baurechtsvertrag zwischen Kanton und Standortgemeinde sollte – inhaltlich unverändert – auf die Anstalt überschrieben werden. Falls dies mit Rücksicht auf die Interessen der Grundeigentümer nicht möglich wäre, würde das Baurecht mittels Unterbaurecht auf die Anstalt übertragen.

Als Übertragungswert für die kantonalen Liegenschaften werden die jeweiligen Buchwerte zum Übertragungszeitpunkt eingesetzt (vgl. auch Ziff. 5.4.1)²⁰. Es ist davon auszugehen, dass für das VPZ BO der mit der Burgergemeinde Thun ausgehandelte Baurechtszins beibehalten werden kann. Der Neubau in Münchenbuchsee wird im Bau- resp. Unterbaurecht zum Anschaffungswert in die Bilanz der neuen SVSA übernommen. Der zwischen der Standortgemeinde und dem Kanton ausgehandelte Baurechtszins wird auf das zu gründende Bau- bzw. Unterbaurecht zwischen Kanton und der neuen Anstalt angewendet.

Unterhalt und Betrieb der zu übertragenden Liegenschaften werden durch die neue SVSA übernommen, sodass der Kanton sowohl in der Erfolgsrechnung wie – je nach Ausgestaltung – auch in der Investitionsrechnung um die Immobilienvollkosten der Prüfzentren entlastet wird.

¹⁸ Der Regierungsrat beabsichtigt, den Neubau Münchenbuchsee in der Planung der Hochbauvorhaben für die Jahre 2022-2031 prioritär aufzunehmen.

¹⁹ Immobilienstrategie Kanton Bern vom März 2019, Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern (AGG), 2019.

²⁰ Im Rahmen des Detailkonzepts sind zur Festlegung der genauen Übertragungswerte die Gebäude Verkehrswertschätzungen zu unterziehen, soweit dies unter Berücksichtigung des Charakters von Spezialliegenschaften sinnvoll ist.

4.6.4. Schiffsliegeplätze

Das SVSA vermietet und unterhält rund 2'000 Schiffsliegeplätze (SLP) in bernischen Gewässern (Thunersee, Wohlensee, Bielersee, Zihlkanal, Alte Zihl, Nidau-Büren-Kanal, Aare), verteilt auf 54 Anlagen. Dies entspricht rund einem Sechstel des gesamten Schiffsliegeplatzangebots im Kanton Bern. Damit stellt der Kanton sicher, dass Bootsplatzbewerbende mit nachgewiesenen Beziehungen zur Schifffahrt dem wirtschaftlich Stärkeren allenfalls kantonsfremden Bewerbenden vorgezogen werden. Die Anlagen liegen somit jetzt schon mehrheitlich in den Händen von Privaten und Gemeinden. Beim Unterhalt und der Verwaltung der Schiffsliegeplätze handelt es sich nicht um eine Kernaufgabe des SVSA. Das Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) erteilt die notwendigen Bewilligungen für den gesteigerten Gemeingebrauch und stellt die Konzessionsgebühr für die Nutzung der Wasserfläche in Rechnung. Per Ende 2019 weisen die SLP einen Buchwert von CHF 1'337'448.67 auf.

Das Eigentum des Kantons an Schiffsliegeplätzen ist historisch bedingt. Die Bewirtschaftung von Hafenanlagen durch den Kanton erfolgte vor rund 50 Jahren unter ordnungspolitischen Aspekten. Es ging vor allem darum, an den Gewässern einen Wildwuchs beim Anbinden der Boote zu verhindern. Mehr als die Hälfte dieser Anlagen wurde bis Ende der 1990er-Jahre durch die eigens vom Kanton dafür gegründete Bernische Hafenbau AG (HAFAG) gebaut und unterhalten. Die Vermietung und Verwaltung erfolgte durch das SVSA. Mit der Auflösung der HAFAG wurden die SLP-Anlagen beim SVSA angegliedert.

Eine Erweiterung der Anlagen, sei es in Form von Neubauten oder durch die Übernahme einzelner SLP von Privaten und Gemeinden, ist nicht vorgesehen. Im Gegenteil, durch die Umklassierung der SLP-Anlagen vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen werden aktuell die Voraussetzungen geschaffen, sich von einzelnen unwirtschaftlichen Anlagen trennen zu können. Denkbar wäre, Anlagen aufzuheben oder diese an Private (Bojen) oder den anliegenden Gemeinden abzugeben. Defizitär oder knapp kostendeckend sind tendenziell die Bojenfelder sowie die Anlagen in der Aare.

4.6.5. Lösungsansatz Schiffsliegeplätze

Die bestehenden SLP-Anlagen sollen zum genannten Buchwert an die neue Anstalt übertragen werden. Dadurch entsteht der Vorteil, dass der Kanton entlastet wird und das unternehmerische Handeln der neuen Anstalt gestärkt wird, auch im Bereich der Investitionen. Demgegenüber wird die politische Einflussnahme auf die Investitionen entfallen.

Eine Verpachtung der SLP vom Kanton an die neue Anstalt ist keine Option. Dies würde der heutigen Strategie des AGG widersprechen. Der Kanton müsste für die nötigen Investitionen sowie den baulichen Unterhalt sorgen. Dadurch könnte zwar der Kanton über Investitionen politisch entscheiden. Es ist aber zu befürchten, dass die notwendigen Mittel nicht in genügendem Ausmass bereitgestellt würden und dass die unterhaltsintensiven Anlagen ungenügend unterhalten würden.

4.7 Betriebliche Schnittstellen

Die Beschaffung und Versorgung der Anstalt mit den betriebsnotwendigen Gütern und Dienstleistungen soll marktgerecht und nach sachlich-fachlichen Kriterien ausgestaltet werden. Potentiale bestehen dank schlankerem Verfahren und schnelleren Entscheidungsstrukturen.

Schnittstellen zum Kanton, namentlich im Bereich der Planungs- und Führungsprozesse werden erheblich vereinfacht. Verbleibende Schnittstellen gewinnen an Verfahrens- und Kostentransparenz.

Mit Ausnahme der Schnittstellen, welche im Rahmen der Public Corporate Governance festgelegt werden oder aufgrund von Servicevereinbarungen definiert werden, entfallen praktisch alle heute bestehenden aufwändigen Schnittstellen. Dies führt innerhalb der gesamtstaatlichen Strukturen zu einem erheblichen Effizienzgewinn.

Die vollständige Übersicht der aktuellen betrieblichen Schnittstellen und Hinweise zu deren Inhalt und die Entflechtung im Rahmen der Verselbständigung finden sich in Ziff. 10.3.

4.8 Informatik

4.8.1. Ausgangslage

Die Informatik des SVSA basiert vollumfänglich auf den Grundsätzen von IT@BE. Verschiedene Standards und Prozesse werden dabei im Rahmen der kantonalen Informatikstrategie als verbindlich erklärt. Die Informatikorganisation des SVSA richtet sich so nach dem kantonalen Dreischichtenmodell. Die Kernkompetenz der ICT-SVSA liegt beim Servicemanagement der Fachapplikationen und der diesbezüglichen Schnittstellen. Die Infrastruktur und Applikationen der Grundversorgung werden vom KAIO verantwortet und durch das SVSA bezogen. Sie stellen die Grunddienste des SVSA sicher.

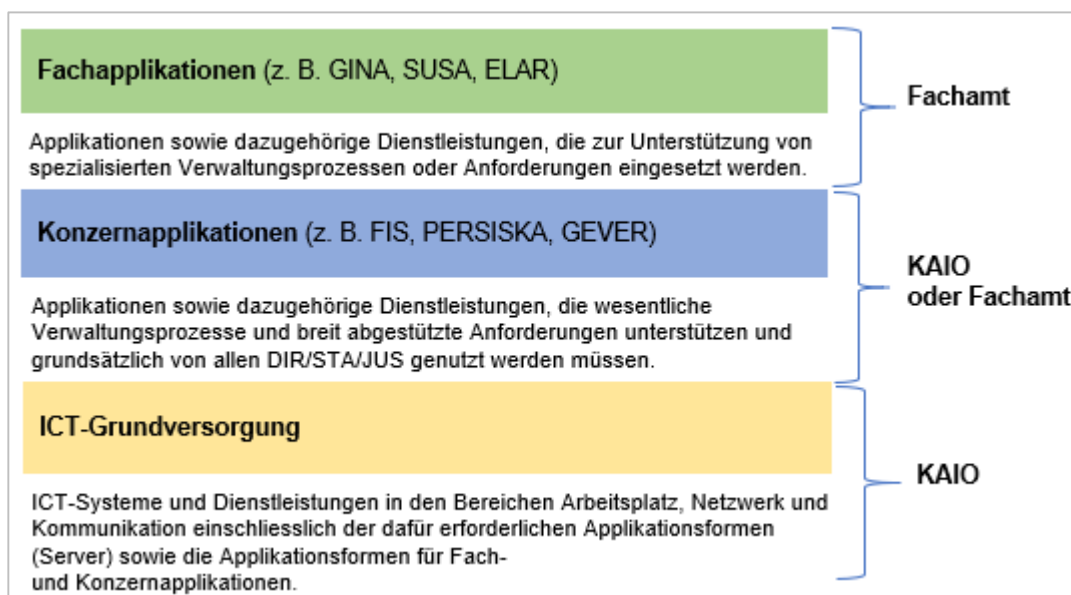


Abbildung 7: IT-Infrastruktur und Applikationen

Als strategische Fachapplikation ist die Strassenverkehrs- und Schifffahrtsanwendung (SUSÄ) hervorzuheben. Sie enthält alle für die Geschäftsprozesse und die Erbringung der Leistungen notwendigen Kundeninformationen und Funktionalitäten. Das System kommuniziert mit dem Bund (IVZ), den Kantonen, der Clearingstelle der Leasinggesellschaften und weiteren angeschlossenen Partnern. Das Debitorenmanagement und die Fakturierung des SVSA werden ab Mai 2021 als eigene Fachapplikation (inova:ERP) durch das SVSA betrieben. Buchungsinformationen werden konsolidiert an die Konzernapplikation (FIS/SAP) des Konzernrechnungswesens übergeben. Nicht fristgerecht beglichene Forderungen des SVSA werden automatisiert zum rechtlichen Inkasso an die Fachapplikation NESKO der Steuerverwaltung übermittelt. Der Massendruck erfolgt im Rahmen der Konzernapplikation DOM (Dokumenten-Output-Management) im zentralen Druckzentrum (SPS).

Das SVSA ist vollumfänglich in die Kommunikationsinfrastruktur des Kantons Bern eingebunden. Für die Datenübermittlung zwischen den einzelnen Standorten sowie den Partnern innerhalb und

ausserhalb des Kantons Bern wird das Bernische Weitbereichsnetz (BEWAN) benützt. Über diese sichere Plattform erfolgt auch der Zugang zum Internet oder zum Kommunikationsnetz des Bundes (KOM-BV).

SUSA und inova:ERP werden im Auftrag des SVSA weiterentwickelt. Der Betrieb der Fachapplikationen erfolgt durch das Rechenzentrum der BEDAG.

Als Buchhaltungssystem (Kreditoren, Kosten- und Leistungsrechnung, Anlagebuchhaltung) dient das Finanzinformationssystem des Kantons Bern (FIS, zukünftig SAP). Anwendung als weitere Konzernapplikation findet auch PERSISKA (Personalinformationssystem des Kantons Bern), welche Verbindungen zur Bernischen Pensionskasse sowie zum Finanzinformationssystem (Personalkostenplanung, Lohnbuchhaltung) aufweist. PERSISKA steuert namentlich auch die Gehalts- und Spesenauszahlungen an das Personal und erstellt die notwendigen Lohnausweise für die Steuerverwaltung.

Die Konzernapplikationen FIS und PERSISKA werden bis 2023 vollständig durch ein kantonales ERP-System (SAP S/4 HANA) ersetzt.

4.8.2. Vorgehen

Im Mittelpunkt des Vorgehens steht zu jeder Zeit die Sicherstellung des operativen Betriebs aller ICT-Systeme im Bereich der Grundversorgung, der Konzern- und der Fachapplikationen. Für die zukünftige Anstalt ist es essentiell, dass eine Bezugsfreiheit und ein Bezugsrecht zu fairen Konditionen sichergestellt sind. Die Anstalt soll wo immer möglich auf selbst wählbaren ICT-Standards basieren und auch im terminlichen Bereich (Release Management) die notwendige Freiheit erlangen. Generell ist bei einer Verselbständigung davon auszugehen, dass mindestens in der Anfangsphase mit einer Kostenzunahme für den laufenden ICT-Betrieb zu rechnen ist. Dieser Umstand hängt auch mit der Tatsache zusammen, dass durch die Verselbständigung eine erhöhte Kostentransparenz und Kostenwahrheit entsteht.

Gemäss KAIO ist die Grundversorgung als Ganzes zu betrachten und kann nicht aufgeteilt werden. Nur ein Teilbezug der Grundversorgung durch die zukünftige Anstalt ist somit nicht möglich. Eine Ablösung der Grundversorgung auf den Zeitpunkt der Verselbständigung würde ein unnötiges Risiko darstellen und ist nicht zwingend notwendig, da das KAIO die Grundversorgung auch für eine kantonale Anstalt zur Verfügung stellt. Sinnvollerweise kann die Anstalt so noch eine gewisse Zeit von der etablierten Infrastruktur und von den Skaleneffekten des Kantons profitieren. Die Kosten für die Grundversorgung werden sich während dieser Zeit nach heutigem Informationsstand in der aktuellen Grössenordnung bewegen. Entsprechende Verträge sind auf den Zeitpunkt der Verselbständigung mit dem KAIO abzuschliessen. Längerfristig kann in diesem Bereich eine Eigenständigkeit mit anderen Partnern angestrebt werden. Die wirtschaftlichen Folgen der späteren Ablösung wären vorgängig zu prüfen.

Im Bereich der Konzernapplikationen sind auf den Zeitpunkt der Verselbständigung hin die Konzernapplikationen PERSISKA/FIS (ab 2023 SAP) und BE-eGov (Online-Plattform, Content Management System) abzulösen bzw. es sind im Rahmen der Konzeption die notwendigen Anforderungen an die Systeme zu definieren und entsprechende Applikationen im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens zu evaluieren und einzuführen. Ob dabei die Mandantenfähigkeit der kantonalen Systeme für die Anstalt genutzt werden könnten, ist bei der Erstellung der Informationskonzepte zu klären. Eine weitergehende Ablösung von Konzernapplikationen (z. B. CMI, Genesys) kann zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

In der Phase Detailkonzeption ist zu prüfen, ob der heute vom SVSA eingesetzte Web-Mandant auch für die Anstalt weiterverwendet und auf das CI/CD der Anstalt angepasst werden kann. In

diesem Fall könnte im Zeitpunkt der Verselbständigung auf die bestehenden Funktionalitäten zurückgegriffen werden. Wäre dies nicht möglich, wäre die Implementierung eines Kundenportals mit den angebotenen Onlinedienstleistungen zwingend.

Bei Fachapplikationen, welche bereits heute in der Verantwortung des SVSA liegen, besteht im Rahmen der Verselbständigung kein Bedarf zu einer Ablösung. Die Applikationen werden im Rahmen des normalen Life-Cycle-Managements bewirtschaftet und bei Bedarf abgelöst oder ersetzt. Das Eigentum an den Fachapplikationen ist auf die Anstalt zu übertragen. Die Übertragung erfolgt auf der Basis der aktuellen Werte gemäss Anlagebuchhaltung. Zukünftig ist vor allem aufgrund von Erweiterungen und Modernisierung der eidgenössischen Informatikplattformen aktuell noch für den Kanton bzw. neu für die Anstalt mit unvorhersehbaren und sehr grossen Investitionsbedürfnissen zu rechnen. Die Kosten fallen indes unabhängig von der Rechtsform der oder des SVSA an. Bei einer verselbständigten SVSA belasten sie das Kantonsbudget jedoch nicht.

4.8.3. Fazit

Die Anstalt übernimmt als Eigentümerin der Fachapplikationen die Verantwortung für deren Beschaffung, Weiterentwicklung und Betrieb. Sie ist verantwortlich für die Systemerweiterungen und Ersatzbeschaffungen im Rahmen der betrieblichen Bedürfnisse und des Life-Cycle-Managements.

Der Bezug der Grundversorgung wird durch Servicevereinbarung mit dem KAIO geregelt. Sollte sich zu einem späteren Zeitpunkt eine wirtschaftlich günstigere Lösung für die Parteien ergeben, kann die Vereinbarung aufgelöst werden.

Im Rahmen der Transition sind neue ICT-Lösungen für das Rechnungswesen sowie das Personalwesen durch das SVSA als Fachapplikation zu evaluieren und im Hinblick auf die veränderten Bedürfnisse der Anstalt und des Kantons fachgerecht vor der Betriebsaufnahme zu implementieren. Dasselbe gilt für den Web-Auftritt und das Content-Management-System. Die Ablösung weiterer Konzernapplikationen ist nicht zeitkritisch und kann schrittweise – soweit zweckmässig – erfolgen.

4.9 Weitere Fachthemen

4.9.1. Beschaffung

Die neue Anstalt ist eine Einrichtung des öffentlichen Rechts gemäss Art. 3 Bst. f der Interkantonalen Vereinbarung vom 15. November 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB; BSG 731.2-2). Bei der Beschaffung von Leistungen Dritter untersteht sie dem öffentlichen Beschaffungsrecht, mit Ausnahme ihrer gewerblichen Tätigkeiten (Art. 4 Abs. 1 IVöB).

Neu ist auch die Übertragung von öffentlichen Aufgaben dem Beschaffungsrecht unterstellt, wenn sie mit der Übertragung ausschliesslicher Rechte und einem direkten oder indirekten Entgelt verbunden ist (Art. 9 IVöB). Das kantonale Recht kann die Anwendung des öffentlichen Rechts allenfalls wegbedingen. Dies könnte im Rahmen der Erarbeitung des Anstaltsgesetzes geprüft werden.

Erfolgt keine gesetzliche Wegbedingung der Unterstellung kann die Vergabe von Aufträgen an die Anstalt dann vergabefrei erfolgen, wenn insbesondere das «in-state-Privileg» in Anspruch genommen werden kann. Dies dürfte der Fall sein, weil die SVSA ihrerseits dem Beschaffungsrecht unterstellt sein wird, keine Privaten beteiligt sind und die SVSA ihre Leistungen grundsätzlich nicht im Wettbewerb mit Privaten erbringt (Art. 10 Abs. 2 Bst. b IVöB).²¹ Die «quasi-inhouse-Vergabe»

²¹ Vgl. dazu Felix Tuchschnid, Kommentar zu Art. 10 BöB/IVöB, Rz. 38fff, in: Hand-Rudolf Trüeb (Hrsg.), Handkommentar zum schweizerischen Beschaffungsrecht, , 2020, S. 202f.

dürfte nicht in Frage kommen: Zwar werden die Leistungen an Private 20% nicht übersteigen; allerdings untersteht die Anstalt nicht mehr der (hierarchischen) Dienstaufsicht, welche Bedingung für dieses Privileg ist.

Die rechtliche Verselbständigung des SVSA hat zur Folge, dass die zwischen der Anstalt und dem Kanton gegenseitig erbrachten Leistungen zu marktüblichen Konditionen abzugelten sind. Die Anstalt entscheidet indessen, welche Leistungen sie bezieht. Die Anstalt unterliegt keinem Zwangskonsum von Leistungen des Kantons.

4.9.2. Datenschutz

Wie bisher als Amt untersteht auch die Anstalt dem Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04) (vgl. Art. 2 Abs. 6 Bst. b KDSG). Ebenso untersteht die Anstalt dem Gesetz vom 10. März 2020 über die zentralen Personendatensammlungen (Personendatensammlungs-gesetz, PDSG). Insoweit sind keine besonderen Regelungen erforderlich. Die Anstalt kann weiterhin Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten sowie solcher, die in den zentralen Personendatensammlungen abgelegt sind, bearbeiten, soweit es zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben (zwingend) erforderlich ist.

4.9.3. Haftung

a. Haftung des Kantons und der Anstalt

Gemäss Art. 71 Abs. 1 KV haften der Kanton und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben für Schäden, den ihre Organe bei der Ausübung ihrer hoheitlichen Tätigkeiten widerrechtlich verursachen.

Konkretisiert hält Art. 101 Abs. 1 des Personalgesetzes vom 16. September 2004 (PG, BSG 153.01) fest, dass öffentliche Organisationen des kantonalen Rechts zunächst selbst für den Schaden haften, den ihre Organe oder Angestellten Dritten in Erfüllung ihrer Aufgabe Dritten widerrechtlich zugefügt haben. Wird ein Schaden, für den eine solche Organisation haftet, nicht gedeckt, steht der Kanton für den Ausfall ein. In diesem Umfang geht die Forderung der Geschädigten auf den Kanton über (Art. 101 Abs. 2 PG). Es besteht mit Blick auf die Haftungsnorm gemäss Art. 101 PG kein zwingender Bedarf nach einer spezialgesetzlichen Haftungsregelung.

Schliesslich könnte sich grundsätzlich unter dem Titel der Organisationshaftung auch eine kantonale Haftung aus einer ungenügenden Wahrnehmung der aus der Übertragung öffentlicher Aufgaben resultierenden Aufsichtspflicht ergeben (Unterlassung staatlicher Kontrolle).

Somit ist festzuhalten, dass sich die subsidiäre Staatshaftung des Kantons Bern nicht wegbedingen lässt und er für das Verhalten der rechtlich verselbständigten Anstalt weiterhin subsidiär haftet. Eine Staatsgarantie ist somit nicht notwendig. Damit ist auch kein Tatbestand für eine entsprechende Abgeltungsposition gegeben (vgl. Ziff. 5.5.1).

b. Versicherung

Die Haftung der Anstalt wird über eine Versicherungslösung abgedeckt: Die Anstalt versichert ihre Betriebsrisiken oder schliesst sich dem Pool des Kantons an. Für die Organe der Anstalt wird mit Vorteil eine D+O Versicherung abgeschlossen.

4.9.4. Rechtsschutz

Das Handlungsinstrument der Anstalt als Trägerin von Staatsaufgaben ist die Verwaltungsverfügung. Mit ihr ist der Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren untrennbar verbunden.

In den folgenden Fällen, die allesamt jedoch eine spezifische Rechtsgrundlage haben, handelt die Anstalt nicht mittels Verfügungsverfügung:

- Tätigkeiten im Bereich der fiskalischen Wettbewerbswirtschaft und mithin nicht in der Erfüllung von Staatsaufgaben,
- Adressat des Verwaltungshandelns der Anstalt ist nicht die Bürgerin oder der Bürger, sondern eine gleichgestellte Verwaltungseinheit,
- das Gesetz schreibt der Anstalt eine andere Handlungsform als die Verfügung vor (z. B. verwaltungsrechtlicher Vertrag),
- das Gesetz verweist die verwaltungsrechtliche Streitigkeit der Anstalt mit einem Dritten auf den Klageweg,
- das Rechtsverhältnis der Anstalt mit einem Dritten untersteht dem Privatrecht.

Der Rechtsschutz ergibt sich aus der Handlungsform im Einzelfall. Soweit die Verfügungsverfügung das Handlungsinstrument darstellt, kommt der verwaltungsrechtliche Rechtsschutz zum Tragen.

Bei der Übertragung der öffentlichen Aufgaben im Bereich Strassenverkehr und Schifffahrt auf die rechtlich selbständige Anstalt ist der Rechtsschutz im gleichen Umfang zu gewährleisten, wie wenn die Aufgaben weiterhin von einem innerhalb der zentralen Verwaltungsorganisation stehenden Träger erfüllt würden. Im Anstaltsgesetz kann hierfür auf das heute anwendbare Rechtsmittelverfahren verwiesen werden. Es besteht mithin auch kein sachlicher Grund, den Instanzenzug zu verändern.

Konkret bleibt eine verwaltungsunabhängige Rekurskommission für die Beurteilung von Beschwerden betreffend Administrativmassnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern sowie betreffend das Ergebnis von Führerprüfungen und Kontrollfahrten zuständig, welche anstelle des Verwaltungsgerichts kantonale letztinstanzlich entscheidet (vgl. Art. 3 Abs. 1 des kantonalen Strassenverkehrsgesetzes vom 27. März 2006 [KSVG; BSG 761.11] i.V.m. Art. 76 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]).

Für die übrigen verwaltungsrechtlichen Verfahren ist im Anstaltsgesetz die Sicherheitsdirektion als Beschwerdeinstanz zu bezeichnen. Allfällige vorgelagerte anstaltsinterne Einspracheverfahren bleiben möglich, sofern sie in der Spezialgesetzgebung vorgesehen sind (vgl. z. B. Art. 20 Abs. 1 des Gesetzes über vom 12. März 1998 die Besteuerung der Strassenfahrzeuge [BSFG; BSG 761.611]). Für den weiteren Instanzenzug ist im Anstaltsgesetz – wenn auch deklaratorisch, jedoch im Sinne der Transparenz erwünscht – auf das VRPG zu verweisen.

Erbringt die Anstalt gewerbliche Dienstleistungen, handelt sie funktional gesehen nicht mehr als Verwaltungsträger. Sie agiert insoweit wie ein beliebiger Privater und der Rechtsschutz richtet sich nach der Zivilgesetzgebung.

5. Finanzielle Auswirkungen

5.1 Übersicht und Zusammenfassung

Die finanziellen Auswirkungen der Verselbständigung können wie folgt zusammengefasst werden.

- (1) Für Kanton und alle anderen Anspruchsgruppen wird die Rechnung der SVSA erheblich **transparenter**. Die für das SVSA im jährlichen Geschäftsbericht ausgewiesene Rechnung entspricht bei den Ausgaben nicht der Kostenwahrheit. So sind ca. CHF 8 Mio. Kosten im Globalbudget des SVSA nicht enthalten (ca. CHF 3 Mio. Immobilienkosten, CHF 4 Mio. Informatikkosten, CHF 1 Mio. übrige Dienstleistungen). Reine Ableitungen aus den heutigen Saldi führen zu massiven Fehlinterpretationen. Abgrenzungen der Kosten zwischen Steuern, Gebühren und sonstigen Erträgen²² sowie die Finanzflüsse sind nicht hinreichend transparent. Die Transparenz wird mit der Verselbständigung klar verbessert. Die Zahlungsflüsse werden stark vereinfacht und damit transparent. Das betriebswirtschaftliche Ergebnis wird nach anerkannten Rechnungslegungsstandards ausgewiesen. Die SVSA wird für die verschiedenen Aufgabenfelder eine Spartenrechnung führen.
- (2) Die Verselbständigung ist **wirtschaftlich vorteilhaft**. Die SVSA kann im Rahmen ihrer gesteigerten Handlungsfreiheit Effizienzvorteile im Umfang von ca. CHF 1.5 Mio. je Jahr erschliessen. Neben Kostensenkungen aus einer beschleunigten Digitalisierung und Automatisierung können im Rahmen neuer Geschäftsfelder mittelfristig auch höhere Einnahmen generiert werden. Die Kosten der Verselbständigung (Transaktionskosten) im Umfang von ca. CHF 5.5 Mio. (finanzrelevanter Sach- und Personalaufwand) können durch die Ergebnisse innerhalb von rund vier Jahren amortisiert werden. Die Transaktionskosten werden zum grössten Teil während der Übergangsphase vom Kanton vorfinanziert und durch die neue Anstalt an den Kanton zurückbezahlt.
- (3) Die heutigen **Aktiven und Passiven** des SVSA werden zu aktuellen Buchwerten auf die neue Anstalt übertragen. Da die neue Anstalt nach dem Standard Swiss GAAP FER (True and fair) geführt werden soll, kann allenfalls mit Aufwertungen gerechnet werden. Diese Aufwertungen könnten das Eigenkapital weiter verstärken (Aufwertungsreserve). Der sich in Planung befindliche Neubau wird nach Erstellung ebenfalls an die SVSA übertragen, durch die SVSA aber refinanziert, was die **Investitionsrechnung** des Kantons entlastet.
- (4) Die Verselbständigung ist für den Kanton **weitgehend erfolgsneutral**. Die bisherigen Saldi der Erfolgsrechnung können aufgrund bereits erkannter Veränderungen bei den Kosten und Erträgen – diese fallen wie aus dem AFP 2024 ersichtlich unabhängig von der Rechtsform an - und die transparente Verrechnung von Querschnittsleistungen nicht als relevanter Vergleich beigezogen werden.

Resultieren aus der Neuordnung der Finanzflüsse Überschüsse für die SVSA, so kann der Kanton die dabei entstehenden überschüssigen **Reserven** gestützt auf die Festlegungen im Anstaltsgesetz und in der Eigentümerstrategie **abschöpfen**. Da die neue Anstalt von Beginn weg gut kapitalisiert sein wird, liegt rasch ein Abschöpfungspotenzial vor. Eine erste grobe Businessplanung (Basis AFP 2024) weist ein Unternehmensergebnis von ca. CHF 3.5 Mio. aus.²³ Dazu kommen die aufgrund der gesteigerten Handlungsfreiheit möglichen Effizienzvorteile.

- (5) Der Kanton wird von **erheblichen Risiken** entlastet. Die neue Anstalt wird unternehmerischer und finanziell selbstverantwortlich tätig sein. Sie wird finanzielle Risiken selbst tragen und Änderungen der Rahmenbedingungen - je nach Szenario der Entwicklung - mit geeigneten

²² Z.B. Erträge aus dem Verkauf von Wunschkontrollschildern, Abgeltung des Bezugsaufwands für die Verkehrsabgaben des Bundes (Pauschale Schwerverkehrsabgaben und interkantonales Vertriebsnetz für die Autobahnvignette).

²³ Vor Berücksichtigung der künftigen Immobilienkosten (Veränderungen im Zusammenhang mit dem Neubau).

Massnahmen auffangen müssen. Das ist insbesondere mit Blick auf die zu erwartenden bedeutenden Umbrüche in der Welt der Mobilität wichtig. Diese Risiken können durch die neue Unternehmung besser bewirtschaftet und gleichzeitig können Chancen genutzt werden (z.B. Schaffung von Kompetenzzentren).

- (6) Die Verselbständigung benötigt seitens des Kantons **keine besondere Kapitalausstattung**. Die heutigen Werte (ohne Neubau) genügen nach aktuellem Kenntnisstand, um die neue SVSA mit genügend Substanz auszurüsten. Die übertragenen Vermögenswerte bleiben in der Bilanz des Kantons: sie werden nur innerhalb des Verwaltungsvermögens umgeschichtet (Beteiligung).

5.2 Ziel: Kostenwahrheit

Die für das SVSA im jährlichen Geschäftsbericht ausgewiesene Rechnung entspricht bei den Ausgaben nicht der Kostenwahrheit.²⁴ Innerhalb des Kantons wird eine Vielzahl von Serviceleistungen z. G. der einzelnen Ämter zentral erbracht. Aus strategischen Überlegungen oder der Einfachheit halber werden Kosten für Querschnittsdienstleistungen zentralisiert (z. B. KAIO, AGG, FV, SID usw.), ohne dass diese den Leistungsbezüglern zugewiesen werden. Bei einer undifferenzierten Betrachtung der Jahresrechnung der Ämter führt dies zu massiven Fehlinterpretationen. Diese fallen bei der Analyse des Rechnungsergebnisses und Kostendeckungsgrads sowie bei der Evaluation der Verursacherfinanzierung und Kalkulation der Kausalabgaben ins Gewicht. Die nicht in der Rechnung des SVSA enthaltenen kalk. Aufwände, welche bei einer zukünftigen Anstalt vollumfänglich in die Erfolgsrechnung einfließen würden, sind nachfolgend aufgeführt (Annäherungswerte):

In Rechnung SVSA nicht enthaltene Aufwände (Durchschnittswerte)	Organisation	CHF
Miet-/Gebäudekosten (staatseigene Liegenschaften, Anmieten, Nebenkosten) ²⁵	AGG	3'231'000
- Schermenweg 5 Bern - Schermenweg 9 Bern - Schwerverkehrszentrum Ostermundigen - Verkehrsprüfzentrum Berner Oberland Thun-Allmendingen - Agentur Zweisimmen - Verkehrsprüfzentrum Seeland-Berner Jura - Agentur Tavannes - Verkehrsprüfzentrum Oberaargau-Emmental		996'000 312'000 474'000 630'000 9'000 507'000 13'000 290'000
ICT-Kosten	SID/KAIO	4'005'000
- Grundversorgung - Konzernapplikationen FIS/Persiska (SAP) - Übrige Basisinfrastruktur (CMI, ADOBE, GERES, ZPV u.a.) - Dienstleistungen ICT-Support (1st-Level, Fieldsupport)		1'280'000 2'000'000 225'000 500'000
Übrige Serviceleistungen	Diverse	775'000
- Dienstleistungen/Kurse kantonale Fachstellen (PA, KAIO usw.) - Zentrale Beschaffungsstellen (Versicherungen, Fahrzeuge usw.) - Inkassodienstleistungen SV (ZPV/Betreibungswesen)		50'000 225'000 500'000
Total (gerundet)		8'000'000

Abbildung 8: In Rechnung SVSA nicht enthaltene Aufwände

Ebenfalls zu beachten ist, dass die Aufwände für den Bezug der kantonalen Verkehrsabgaben nicht den Motorfahrzeug- und Schiffssteuern, sondern den Kausalabgaben zugerechnet werden.

²⁴ Die von der SVSA erhobenen Kausalabgaben unterliegen dem Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip. Sie werden regelmässig zur Sicherstellung der Kostenwahrheit und der Verursacherfinanzierung einer umfassenden Nachkalkulation unterworfen.

²⁵ Die Kosten basieren bei kantonalen Liegenschaften auf kalkulatorischen Mietwerten von CHF 200.-- bis 300.-- pro m2 im Jahr für die Hauptnutzflächen. Die Berechnung der Nebenkosten (HNK) geht von CHF 40 pro m2 und Jahr aus. Bei Anmieten werden die effektiven Mietkosten sowie die Nebenkosten ausgewiesen (Quelle AGG).

Eine transparente Spartenrechnung unter Berücksichtigung der Vollkosten könnte hier faktenbasierte Entscheidungsgrundlagen schaffen, um gezielt Gebührensenkungen vornehmen zu können.

5.3 Finanzielle Ausgangslage (IST)

5.3.1 Bilanz

AKTIVEN	Werte vom 12.2019
Umlaufvermögen	6'179'800
Flüssige Mittel (Kasse, Bank, PostFinance AG, Debit- + Kreditkarten)	57'300
Forderungen aus Lieferungen + Leistungen gegenüber Dritten	7'396'500
Wertberichtigung Forderungen aus Lieferungen + Leistungen	-1'571'800
Vorräte/Roh- und Hilfsmaterial	297'800
Anlagevermögen	16'796'432
Mobilien	2'127'100
Schiffsliegeplätze	1'337'400
Software/Immaterielle Anlagen	2'760'700
Immobilien	10'571'232
Total	22'976'232
PASSIVEN	Werte vom 12.2019
Kurzfristiges Fremdkapital	5'022'900
Kreditoren aus Lieferungen + Leistungen	3'134'500
Weitere Kreditoren / kurzfristige Schulden	35'600
Kontokorrente	687'000
Rechnungsabgrenzung	465'600
Kurzfristige Rückstellungen	700'200
Langfristiges Fremdkapital	2'172'300
Langfristige Rückstellungen	2'172'300
«Eigenkapital»	15'781'032
Total	22'976'232

Abbildung 9: Aktiven und Passiven des SVSA

Die Immobilien umfassen die Gebäude (ohne Grundstücke) der VPZ BO, VPZ SB und VPZ OE, allerdings ohne Schermenweg 9 (gemischte Nutzung mit Kantonspolizei, wird mit neuem Standort abgelöst). Es handelt sich um die Buchwerte per 31.12.2019 (vgl. Ziff. 4.6).

Die Substanzbewertung der Verkehrsprüfzentren hat die Buchwerte des AGG im Sinne einer Plausibilisierung bestätigt, obwohl über die Gebäudeversicherungswerte eine andere Herangehensweise gewählt wurde.²⁶ Zur Festlegung der genauen Übertragungswerte sind im Rahmen des Detailkonzepts die Gebäude Verkehrswertschätzungen zu unterziehen, soweit dies unter Berücksichtigung des Charakters von Spezialliegenschaften sinnvoll ist.

²⁶ Schlussbericht zur Substanzermittlung für Verkehrsprüfzentren vom 26. Januar 2021, Elsener + Partner AG.

5.3.2 Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung präsentiert sich auf Basis der aktuellen AFP-Zahlen. Sie wurde ergänzt durch die nicht im AFP ausgewiesenen internen Verrechnungen und Kosten.

		Rechnung					Voranschlag			AFP	
SG	Position in TCHF	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
30	Personalaufwand	33'485	33'521	34'837	35'406	35'251	36'734	37'578	37'341	37'724	37'931
31	Sachaufwand	7'249	7'226	8'245	8'694	9'695	12'337	11'960	12'138	11'807	11'455
33	Abschreibungen	3'444	3'360	1'905	1'934	1'893	2'039	2'076	2'233	2'077	2'363
34	Finanzaufwand	0	0	269	26	20	20	20	20	20	20
39	Interne Verrechnungen	388	399	510	284	294	1'124	1'552	1'529	1'503	1'519
	Total Aufwand	44'566	44'506	45'766	46'344	47'153	52'254	53'186	53'261	53'131	53'288
42	Entgelte (Gebühren, Verkäufe usw.)	1'854	1'851	60'639	61'048	59'884	59'611	57'901	58'101	58'431	58'331
43	Verschiedene Erträge	59'705	60'418	0	10	29	0	100	100	100	100
44	Finanzertrag (Mietzinsertrag SLP)	19	19	1'877	1'872	1'891	1'840	1'840	1'840	1'840	1'840
46	Transferertrag	0	0	22	0	0	0	0	0	0	0
49	Interne Verrechnungen	851	874	875	1'069	910	865	875	875	875	875
	Total Ertrag	62'429	63'162	63'413	63'999	62'714	62'316	60'716	60'916	61'246	61'146
	Total FIBU (exkl. fiskalische Erlöse)	17'863	18'656	17'647	17'655	15'561	10'062	7'530	7'655	8'115	7'858
	Abgrenzungen FIBU/BEBU (+/-) ¹	1'091	993	851	1'415	1'220	1'134	1'504	1'486	1'226	1'217
	Saldo 1 Globalbudget (BEBU)	18'954	19'649	18'498	19'070	16'781	11'195	9'034	9'141	9'341	9'075
	- Nicht in Rechnung enthaltene Kosten	-8'185	-8'185	-8'185	-8'185	-8'185	-7'035	-7'035	-8'014	-7'988	-8'004
	Ergebnis (exkl. fiskalische Erlöse)	10'769	11'464	10'313	10'885	8'596	4'160	1'999	1'127	1'353	1'071
40+46	Fiskalische Erlöse (Steuern, CO2, usw.)	250'364	257'035	262'095	266'724	271'826	273'530	271'720	311'750	321'610	323'010

¹ Wertberichtigung auf Forderungen, tatsächliche Forderungsverluste, Abschreibungen, Vereinnahmungen, kalk. Zinsen, kalk. Abschreibungen etc.

Abbildung 10: Erfolgsrechnung der SVSA

Die in der Rechnung des SVSA ausgewiesenen Erträge setzen sich aktuell wie folgt zusammen:

- Fiskalische Einnahmen (kantonale Motorfahrzeugsteuern und Schiffssteuern),
- Kausalabgaben (Dienstleistungsgebühren),
- Mieten (Schiffsliegeplatz- und Parkplatzbewirtschaftung),
- Sonderabgaben (Wunschkontrollschilder),
- Aufwandentschädigungen (Bezugsaufwand für eidgenössische Verkehrsabgaben),
- Rückerstattungen (EO usw.).

Die Aufwände beinhalten im Wesentlichen: Personalaufwand, Sachaufwand, Investitionsaufwand, Abschreibungen.

Der in der Erfolgsrechnung ausgewiesene Saldo 1 (Globalbudget) beinhaltet verschiedene Abgrenzungspositionen zwischen FIBU und BEBU. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die tatsächlichen Forderungsverluste sowie die Abschreibungen auf Sachanlagen und immateriellen Anlagen. In den Abgrenzungen sind auch die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen der Kostenrechnung berücksichtigt.

Die Rechnung des SVSA hat bisher regelmässig einen beträchtlichen Nettoüberschuss ausgewiesen. Dieser belief sich im Jahr 2019 auf rund CHF 17 Mio. (Saldo 1 Globalbudget). Die Rechnung widerspiegelt indessen die effektiven Kosten nicht, weil massgebliche Aufwände nicht in der Rechnung des SVSA ausgewiesen werden (vgl. Ziff. 5.2). Der effektive Ertragsüberschuss im Rechnungsjahr 2019 liegt unter Berücksichtigung der notwendigen Berichtigungen bei rund CHF 9 Mio.

Die bisher nicht in der Rechnung enthaltenen Aufwände betragen ca. CHF 8 Mio. je Jahr. Schwankungen in den einzelnen Rechnungsjahren ergeben sich unter anderem auch aus vorübergehenden Anpassungen der Weiterverrechnungsmodalitäten innerhalb des Kantons. So wurde die Informatikkostenverrechnung - als Ergebnis des Projekts IT@BE - bereits mehrfach angepasst (Kosten bis 2019 bei KAIO, ab 2022 bei SID, dazwischen bei SVSA). Ähnliches lässt sich bei der Weiterverrechnung der Postfrankaturen von der STA an das SVSA feststellen. Diese Kosten sind im Massengeschäft erheblich.

Die Erhöhung des Sachaufwands in den Planjahren (ab 2020) ist u.a. eine Folge der Umsetzung der Teilautonomie Debitorenmanagement SVSA (Aufbau eigenständiger Betrieb, Betriebs- und Weiterentwicklungskosten Folgejahre) sowie spezifische Projektkosten.

Es gilt zu beachten, dass der gesamtstaatliche Planungsprozess mit seinen sehr weit im Voraus erhobenen Werten und den damit verbundenen Konzernvorgaben und Prozessschritten keine zeitnahe Abbildung der finanziellen Erwartungen zulässt.

Die Werte für die Voranschlags- und Finanzplanjahre (AFP) können die Veränderungen im Personalaufwand (Vakanzen, Rotationsgewinne, Lohnaufstiegsvorgaben) und Sachaufwand (Effizienzgewinne, Änderungen im Einkauf, Preisentwicklung, Verzichtsplanung usw.) sowie bei den Erträgen (Zunahme Mengengerüst) nicht ausreichend und umfassend im Voraus berücksichtigen. Namentlich in der Umsetzung von Projekten kommt es regelmässig zu Anpassungen in der Planung, mit entsprechenden Auswirkungen auf die eingestellten Werte und die erwarteten und ausgewiesenen Ergebnisse. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass regelmässig mit Verbesserungen sowohl bei den Erträgen als auch bei den Aufwänden zu rechnen ist.

Für das laufende und die kommenden Planjahre ist mit **nicht vorhergesehenen negativen Einflüssen** aus der Covid-Krise (eingeschränktes Geschäftsvolumen aufgrund von gesundheitspolitischen Beschränkungen, gesunkene Neufahrzeugverkäufe, Zunahme Firmenkonkurse) auf die jeweiligen Rechnungsergebnisse zu rechnen.

5.4 Perspektiven der neuen Anstalt (SOLL)

5.4.1 Transaktion und Transaktionskosten

Es wird davon ausgegangen, dass für die Gründung der SVSA die heutigen Vermögenswerte und Verpflichtungen vollständig an die neue Organisation übergehen werden. Für die Übertragung ist folgendes Vorgehen geplant:

- Die heutigen Sacheinlagen werden vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen überführt. Die Übertragung erfolgt zu Buchwerten (HBR Ziff. 3.2.8.3.2).
- Sie werden zu gleichen Werten neu gewidmet (Beteiligung; Investitionsausgabe).
- Sie werden an die Anstalt übertragen und in deren Eröffnungsbilanz als Sacheinlage ausgewiesen.
- Zeitgleich wird ein Restatement der Eröffnungsbilanz gemacht und die effektiven Werte nach Swiss GAAP FER eingestellt. Allfällige stille Reserven werden aufgelöst und als Reserve in der Bilanz der Anstalt ausgewiesen.
- Die übrigen Bilanzwerte werden analog übertragen.
- Die Übertragung des Neubaus wird zu einem späteren Zeitpunkt zu klären sein (vgl. Ziff. 4.6.2).

Die Transaktionskosten wurden im Laufe der Arbeiten abgeschätzt. Zusammenfassend können folgende Aussagen gemacht werden:

Die Vorbereitungs- und Umsetzungsarbeiten werden in erheblichem Umfang durch das heutige Personal zu leisten sein. Die Aufwände gehen zu Lasten der laufenden Personalkosten. Der Hauptteil der Arbeiten entfällt auf die Mitarbeitenden der SVSA (ca. CHF 1.6 Mio.). Das Personalbudget der anderen Amtsstellen wird mit ca. CHF 1 Mio. belastet. Dabei ist davon auszugehen, dass ein wesentlicher Teil dieser Personalausgaben auch bei anderen Varianten zur notwendigen Weiterentwicklung der SVSA anfallen würden.

Finanzrelevant sind Ausgaben für Sachaufwand, Dienstleistungen und zusätzlich zu engagierendes Personal für die Übergangsphase. Der Gesamtbetrag wird auf ca. CHF 5.5 Mio. geschätzt, wobei CHF 5 Mio. von der künftigen Anstalt und CHF 0.5 Mio. durch den Kanton getragen werden sollen. Kosten, die durch die künftige Anstalt zu tragen sind und bereits vor der Errichtung anfallen, werden durch den Kanton vorfinanziert, der neuen SVSA belastet und anschliessend zurückerstattet. Die wesentlichen Positionen sind:

Kanton

- Externe Begleitung bis zur Errichtung der neuen Anstalt (CHF 0.5 Mio.).

Neue SVSA (teilweise vorfinanziert durch Kanton in der Zeit vor der Gründung der Anstalt)

- Verstärkung der internen Ressourcen in der Projektführung, im Projektaufbau und in der Projektumsetzung (CHF 0.3 Mio. Personalaufwand).
- Beschaffung / Betrieb Informatik: CHF 0.8 Mio. (davon CHF 0.5 Mio. Dienstleistungen Dritter, CHF 0.3 Mio. Personalaufwand).
- Prozesse Finanz- und Rechnungswesen/Personal: CHF 2.4 Mio. (davon CHF 1.3 Mio. ICT-Infrastruktur, CHF 0.5 Mio. Dienstleistungen Dritter, 0.6 Mio. Personalaufwand).
- Corporate Design/Corporate Identity: CHF 1.3 Mio. (davon CHF 0.8 Mio. Web-Plattform, CHF 0.5 Mio. Dienstleistungen Dritter).
- Change Management / Diverses: CHF 0.2 Mio.

Bei einem angestrebten jährlichen Effizienzgewinn von CHF 1.5 Mio. sind die Transaktionskosten von CHF 5.5 Mio. innerhalb von rund 4 Jahren refinanziert.

5.4.2 Planbilanz

Die bestehenden Vermögenswerte des SVSA werden in der Bilanz der neuen Anstalt überführt und im Grundsatz eins zu eins abgebildet, gleiches gilt für die bestehenden Verpflichtungen des SVSA. Dies erfolgt vorbehältlich allfälliger Neubewertungen.

Werden die aktuellen Werte (basierend auf den Werten 2019) überführt, so darf mit Aktiven und Passiven von rund CHF 30 Mio. gerechnet werden, davon entfallen ca. CHF 6 Mio. auf das Umlauf- und ca. CHF 24 Mio. auf das Anlagevermögen. Die Immobilien werden dabei mit CHF 14.3 Mio. berücksichtigt. Der Buchwert von CHF 14.3 Mio. inkludiert die vom AGG bis Ende 2024 geplanten Unterhaltsarbeiten. Nach der Ausführung werden die Investitionen aktiviert (und zeitlich linear abgeschrieben)²⁷. Das Eigenkapital würde sich auf ca. CHF 20 Mio. und das Fremdkapital auf ca. CHF 10 Mio. belaufen. Für eine Übergangsphase würde der Kanton – bei Bedarf – für die nötige zusätzliche Liquidität sorgen.

Allenfalls mögliche Aufwertungen gestützt auf eine true and fair Bewertung nach Swiss GAAP FER würden gemäss Rechnungslegungsvorschriften des Kantons einer Aufwertungsreserve zugewiesen.

Bei der Übernahme des Neubaus (vgl. Ziff. 4.6.2) wird sich die Bilanzstruktur erheblich verändern. Hier besteht Potenzial, den Wert des Gebäudes nicht vollständig in das Eigenkapital der neuen Anstalt zu überführen, sondern nur teilweise oder gar nicht. So könnte der Kanton das Gebäude (Baurecht) der neuen Anstalt gegen ein rückzahlbares, verzinsliches Darlehen übertragen oder auch verkaufen. Die Anstalt würde den Kaufpreis dann am Finanzmarkt refinanzieren. Die voraussichtliche Übernahme des Neubaus im Baurecht per 1.1.2028 führt zu einem starken Anstieg des Anlagevermögens (Annahme: + CHF 75 Mio.). Für die Finanzierung der Übernahme wurde angenommen, dass diese zu 30 % mit einer Eigenkapitalaufwertung (+ CHF 22.5 Mio.) und zu 70 % über ein verzinsliches und rückzahlbares Darlehen (+ CHF 52.5 Mio.) erfolgt.

5.4.3 Planerfolgsrechnung

a. Allgemein

Die Ertrags- und Kostenentwicklung des Amtes sowohl in der heutigen Organisationsform als auch als verselbständigte Anstalt ist nur schwer zu prognostizieren. Die Hauptfaktoren der Volatilität sind denn auch primär extern zu finden. Die Voranschlagswerte wurden in den letzten Jahren zum Teil deutlich übertroffen. Mit der Verselbständigung ist die notwendige Kostentransparenz zu schaffen. Dies gilt sowohl für die Finanzflüsse zwischen SVSA und Kanton als auch für die Kalkulationsgrundlagen der Kausalabgaben und Mieten.

b. Szenarien

Im Folgenden wurde versucht, die möglichen Szenarien/Sensitivitäten abzuschätzen. In Szenarien werden – ausgehend von den Kennzahlen 2019 – Annahmen getroffen für die mittelfristige Entwicklung ab 2025. Es wurden unterschiedliche Szenarien entwickelt.

Als allgemeine Eckwerte gelten:

- Die individuelle Mobilität ist weiterhin ein zentraler Bestandteil des täglichen Lebens.
- Umbrüche im Markt orientieren sich an den gesellschaftlichen und technischen Umbrüchen im gesamten Mobilitätsumfeld.
- Kontinuierliche Anpassungen an Digitalisierung und Wandel. Keine disruptive Entwicklung (Black Swan).
- Deutliche Zunahme von Fahrzeugen mit klimaneutralem Antrieb, ohne dass die fossil angetriebenen Fahrzeuge aus dem Verkehr genommen werden (Achtung: Einfluss auf Steuererträge!).

²⁷ Anlagewert per Ende 2024 ermittelt durch GS BVD

- Wegfall Aufwandsentschädigung für den Bezug der Autobahnvignette, fortschreitender Wegfall der Einnahmen aus Selbstabnahmeprüfungen von Neufahrzeugen durch das Gewerbe aufgrund bereits beschlossener gesetzlicher Änderungen.
- Portfoliobereinigung SLP (Wegfall von Anlagen mit schlechter Wirtschaftlichkeit).

Szenario	Wahrscheinliche Entwicklung	Positive Entwicklung	Negative Entwicklung
Markt	• Schrittweise Veränderung aufgrund Sharing Economy und Automatisierung	• Zunehmende Veränderung aufgrund Sharing Economy und Automatisierung	• Markteintritt von Dritten zulasten der Kantone / ihrer Ämter
Aufgaben	• Orientierung an heutigen Aufgabenfeldern • Allgemeine Ausweitung der Geschäftsfelder	• Neue Geschäftsfelder: z.B. Kompetenzzentrum „Automatisiertes Fahren“, Kompetenzzentrum für Grosskunden • Erschliessung neue Regionen (SVSA CH) • Allgemeine Ausweitung der Geschäftsfelder, Verlagerung Aufgaben Bund an Kantone (Vollzugsschnittstelle)	• Wegfall von Aufgaben wegen Technologie oder Regulierung • Unwirtschaftliche Aufgaben verbleiben im kantonalen Vollzug (attraktive Aufgaben übernehmen Dritte)
Fahrzeugbestand	• Hochrechnung bisheriger Durchschnitt, Wachstum 0.75 % • Technologische Veränderung des Fahrzeugbestandes	• Geringerer Fahrzeugbestand mit höheren Fahrleistungen (z.B. 500'000 Fahrzeuge im Kanton Bern) infolge Automatisierung und Sharing	• Markanter Rückgang (Klima, Umwelt, Politik) Fahrzeuge und Kilometerleistungen
Fahrzeugzulassung	• Wachstum 0.85 % (in Relation zu Fahrzeugzuwachs)	• Höhere Kilometerleistung führt zu Verkürzungen der Prüfungsintervalle (z. B. analog Schwerverkehr jährlich) • Rückgang bei den Immatrikulationen wird durch die höhere Prüfkandidenz kompensiert	• Weniger und/oder längere Prüfintervalle (entsprechend Rückgang Fahrzeugbestand) • Markanter Rückgang der Fahrzeugzulassung ohne Kompensation durch Fahrzeugprüfungen • Immatrikulationsaufgaben zunehmend an den Bund verlagert oder durch Digitalisierung ersetzt
Führerzulassung	• Individuelle Mobilität und Zulassungsvoraussetzungen bleiben weitgehend unverändert / wachsen nur analog Bevölkerungswachstum	• Wachstum durch Komplexität Mischverkehr (Automatisierungsstufen 1 – 5) und zusätzliche Ausbildungen und Prüfungen; ev. zusätzliche Kategorien Führerausweise	• Starke Reduktion aus der Veränderung des Mobilitätsverhaltens in den Bereichen Führerprüfungen, Führerausweisen und Lernfahrerausweisesuchen sowie Umtausch ausländischer Ausweise • Wegfall kantonale Vollzugsaufgaben (durch Bund, Digitalisierung, Markteintritt Dritter)
Personalkosten	• Zunahme Verkehrsexperten und Fachspezialisten	• Zunahme Verkehrsexperten und Spezialisten (auch neue Berufsfelder) • Gezielte Stellenreduktionen z.B. bei der Immatrikulation mit Umlagerungen in nachfragestarke Felder	• Stellenreduktion durch Abbau von Mitarbeitern in den Prüfungs-, Dispositions- und Zulassungsbereichen wegen Nachfragerückgang

Szenario	Wahrscheinliche Entwicklung	Positive Entwicklung	Negative Entwicklung
Kosten ICT/Digitalisierung	Proportionaler Anstieg ICT-Kosten	Anstieg ICT-Kosten tiefer durch effiziente Verbundlösungen / ev. Standardisierungen	Anstieg ICT-Kosten und zugleich weniger Anwendungsfälle
Entwicklung Digitalisierung / Automatisierung	Inkrementelle Effizienz- und kundenorientierte Anpassungen oder Neuerungen	Intensive Effizienz- und kundenorientierte Anpassungen oder Neuerungen	Effizienz- und kundenorientierte Anpassungen trotz Nachfrage- und Ertragsrückgang

Abbildung 11: Entwicklungsszenarien

Fazit: Die absehbaren Veränderungen können positive (nachfragestärkende) oder negative (nachfragesenkende) Ausprägungen haben je nach politisch-rechtlichen Entscheidungen oder der Intensität und Breite technischer Neuerungen. Die kantonale zuständige Behörde kann als Anstalt dank ihrer grösseren Adaptions- und Entscheidungsfähigkeit gezielter und zeitgerechter auf die einzelnen Szenarien eingehen. Positive und negative Einflüsse auf die Geschäftsentwicklung können durch die unmittelbare betriebsnahe und weniger von übergeordneten Vorgaben geprägte Steuerung aufgefangen werden.

- Szenario «Wahrscheinliche Entwicklung»: Die kontinuierliche Weiterentwicklung der Geschäftstätigkeit im gegenwärtigen Aufgabengebiet muss für die Anspruchsgruppen sicher und bedarfsgerecht erfolgen können. Dieses Szenario stellt bereits im aktuellen Umfeld hohe Ansprüche an die Entwicklungsfähigkeit. Durch die Freiheit zu gezielten Investitionen, namentlich im Personal- und Informatikbereich, können Effizienzgewinne für das Kundengeschäft ohne lange Vorlaufzeiten nutzbar gemacht und grössere oder kleinere Schwankungen in der Nachfrage rechtzeitig und kompetent abgedeckt werden. Namentlich der Personalbestand und die Skills der Mitarbeitenden folgen den sich ändernden Anforderungen in den Leistungserwartungen.
- Szenario «Positive Entwicklung»: Kostenintensive und zeitnah notwendige Investitionen in die digitale Zukunft, eine Erweiterung der räumlichen und technischen Infrastruktur, die unmittelbare Rekrutierung und Ausbildung von geeigneten Mitarbeitenden (auch mit neuen Fachkompetenzen) und die Möglichkeit von Kooperationsvereinbarungen mit Partnern lässt auch die Bewältigung von grossen Veränderungen im Mobilitätsumfeld durch die Anstalt in kurzer Zeit zu. Hier geht es vor allem um die Nutzung neuer Chancen und das Erfüllen grosser / anders ausgeprägter Nachfrage.
- Szenario «Negative Entwicklung»: Das Szenario ist schwer einschätzbar geht von einer stark ausgeprägten Umwandlung und einer grundsätzlichen Reduktion des angestammten Aufgabengebiets der Anstalt aus. Diese kann regulatorische, technische oder gesellschaftliche Gründe haben. Die negativen Auswirkungen zeigen sich in einer raschen und umfassenden Erosion der für die Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit und der Unternehmung erforderlichen Aufgaben und Geschäfte. Die Anstalt hat in diesem Umfeld mit ihren Prozessen und Instrumenten besser die Möglichkeit, rasch nötige Anpassungen im Bereich der Infrastruktur (Desinvestition) oder des Personaleinsatzes vorzunehmen. Dadurch werden allfällige Eigentümerrisiken reduziert.

c. Planerfolgsrechnung (Szenario: wahrscheinliche Entwicklung)

Die Planerfolgsrechnung stellt eine Prognose aufgrund der aktuell getroffenen Annahmen dar.

Die zu erwartenden Saldi liegen bis 2030 voraussichtlich bei rund CHF 5 Mio. pro Jahr. Vorbehalten bleiben Aktualisierungen aufgrund der Rechnungsergebnisse sowie eine transparente Spartenrechnung mit Vollkostenbetrachtung. Die Erwartungen sind im Rahmen der Detailkonzeption zu schärfen.

Die ausgewiesenen Werte berücksichtigen bereits heute absehbare Veränderungen im Sachaufwand sowie die erwartete Ertragsentwicklung. Da Voranschlag und Finanzplanung diese Entwicklungen nicht zeitnah abzubilden vermögen (vgl. Ziff. 5.3.2), erfolgt die Annäherung aufgrund der gesicherten Rechnungsergebnisse 2019 mit den für das Szenario massgeblichen Wachstumserwartungen.

Der nicht-hoheitliche Bereich wird nur einen kleinen Teil des Umsatzes ausmachen (deutlich unter 10 %). Mit den daraus resultierenden Nettoerträgen kann und soll die neue Anstalt ihre Entwicklungs- und Investitionsfähigkeit erhöhen.

Ein Abschöpfungspotenzial für den Kanton besteht unter Beachtung des verfassungsmässigen Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips sowie des Liquiditäts- und Investitionsbedarfs durch die Anstalt.

Potenziale für eine Abschöpfung bestehen aufgrund der zukünftigen Wachstumserwartungen im Prüfungs- und Zulassungsgeschäft, bei spezialgesetzlichen Sonderabgaben im Zusammenhang mit dem Zulassungsgeschäft (Wunschkontrollschilder) sowie bei der Erschliessung neuer Aufgabengebiete wie z.B. Beratungstätigkeiten für die Verkehrsteilnahme der wachsenden Zahl von Senioren und Seniorinnen, Prüf- und Zulassungsgeschäfte im Zusammenhang mit neuen Mobilitätsformen (z. B. Kompetenzzentrum autonomes Fahren) oder rechtliche und technische Gutachtertätigkeiten für Behörden.

Die Anstalt wird unternehmerischer ausgerichtet sein. Von ihr wird erwartet, dass sie Risiken trägt, Effizienz und Effektivität steigert und damit die Qualität der Services zu Gunsten der Nutzer erhöht. Gleichzeitig kann sie Potenziale für Gebührensenkungen erschliessen bzw. potenzielle Gebührenerhöhungen vermeiden.

Eine erste grobe Businessplanung (Basis AFP 2024) weist ein Unternehmensergebnis von ca. CHF 3.5 Mio. aus. Dies allerdings vor Berücksichtigung von Veränderungen der Immobilienkosten. Diese Veränderungen können beim heutigen Planungsstand des Projekts aktuell noch nicht beziffert werden.

Noch nicht berücksichtigt ist das Effizienzsteigerungspotential von ca. CHF 1.5 Mio. Dieses ergibt sich aus der raschen und konsequenten Umsetzung der Automatisierungs- und Digitalisierungsvorhaben (z. B. kundenorientierte Dialogverfahren, Standardisierung der Fachapplikation), organisatorischen Anpassungen im Rahmen der Autonomie (z. B. Optimierung des standortgebundenen ineffizienten Schalterbetriebs im Massengeschäft) sowie der Opportunitäten, die sich aus neuen Dienstleistungsangeboten ergeben. Im Vordergrund stehen dabei Zulassungs-, Bewilligungs- und Prüfverfahren im Bereich automatisierte Fahrzeuge und deren Betrieb, aufsichtsrechtliche Tätigkeiten im Bereich Mobilität, Aus- und Weiterbildungsangebote im Bereich Mobilität sowie Gutachtertätigkeiten/Beratungen im Bereich Mobilität.

5.5 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

5.5.1 Allgemeines (inkl. Abgeltungsfragen)

Der Kanton als Eigentümer der Anstalt hat ein Interesse am langfristigen Wohlergehen seiner Anstalt. Entsprechend sind die Leistungsverrechnungen und die allgemeinen Abgeltungen so anzusetzen, dass die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit und die bestmögliche Leistungserbringung der neuen Anstalt gewährleistet bleiben. Die Anstalt soll ihre Investitionen und laufenden Kosten selber tragen können.

Der gesamte Gebührenbereich ist mit der neuen SVSA konsequent am Kostendeckungsprinzip und Äquivalenzprinzip auszurichten. Die heute noch nicht vollständig umgelegten Kosten des Kantons für die Leistungserbringung der SVSA sind transparent zu machen. Spartenrechnungen auf Vollkostenbasis können die Einhaltung der Vorgaben gewährleisten. Bereits heute wären eigentliche Gewinne zu Lasten der Gebührenpflichtigen nicht zulässig. Eine Abschöpfung von Überschüssen durch den Kanton kann sich aber aus Tätigkeiten im Mandatsbereich oder aufgrund des Geschäftsvolumens (z. B. Zunahme Fahrzeugbestand) ergeben.

Denkbar wäre eine Entschädigung für die Zurverfügungstellung des Eigenkapitals/Dotationskapitals. Eine solche wäre rein betriebswirtschaftlich zu rechtfertigen. Sie belastet indessen auch die Rechnung der SVSA und beeinflusst damit die Gebührenpolitik zu Lasten der Gebührenpflichtigen. Es spricht viel dafür, darauf zu verzichten und allfällige Reserveüberschüsse über eine Gewinnabschöpfung an den Kanton fliessen zu lassen.

Ebenfalls verworfen wurde eine Staatsgarantie mit Abgeltung, wie sie z. B. die Kantone Fribourg und Neuenburg für ihre Anstalten kennen.²⁸ Für die neue SVSA drängt sich diese nicht auf. Sie wird genügend kapitalisiert sein, um allfällige Fremdfinanzierungen zu ermöglichen und der Kanton wird die nötige Liquidität zur Verfügung stellen können. Damit erübrigt sich auch eine an und für sich denkbare Abgeltung einer Staatsgarantie.

5.5.2 Bilanz

Die Übertragung der Aktiven und Passiven bewirkt für den Kanton keinen Mittelabfluss. Sie werden grundsätzlich zu bisherigen Werten an die Anstalt übertragen. Das bisherige Verwaltungsvermögen wird nur umgeschichtet, von klassischem Verwaltungsvermögen in eine Beteiligung (vgl. oben).

Durch das Restatement der Anstalt (von Buchwerten zu Verkehrswerten) nach Errichtung könnten bei der Anstalt allenfalls (Aufwertungs-)Reserven gebildet werden (vgl. allerdings hierzu die Vorbehalte in Ziff. 5.4.2). Allfällige stille Reserven werden in der Bilanz der SVSA sichtbar. Die Beteiligung des Kantons wird damit aufgewertet (auch wenn sich diese in den Büchern des Kantons wegen der Bewertungsvorschriften nicht zeigt).

Die Anstalt wird grosszügig mit Eigenkapital ausgestattet sein, insbesondere nach Eigentumsübertragung des Neubaus (Baurecht). Deshalb besteht die Möglichkeit, der Anstalt nur einen Teil der übertragenen Werte als Eigenkapital zuzuordnen. Für die übrigen Werte könnte ein Darlehen gewährt werden.

Als öffentlich-rechtliche Anstalt kann sich die Anstalt bei Bedarf am Kapitalmarkt mit Fremdkapital finanzieren. Damit könnte sie einen weiteren Teil der (Vor-)Finanzierung an den Kanton zurückführen.

5.5.3 Erfolgsrechnung

Der heutige AFP sieht für 2024 einen Überschuss von ca. CHF 9 Mio. aus. Rechnet man die hier in der Rechnung nicht ausgewiesenen internen Kosten von CHF 8 Mio. dazu, resultiert gemäss aktuellem AFP ein knapp positives Ergebnis von CHF 1 Mio.

Betrachtet man die Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung des Kantons gestützt auf eine erste Businessplanung ist von einem positiven Unternehmensergebnis der SVSA von CHF 3.5 Mio. auszuge-

²⁸ Art. 24 ASSG FR; Art. 27 LSCAN NE.

hen: Saldo Globalbudget CHF 10.3 Mio., Saldo nicht verrechneter Aufwand - CHF 4.8 Mio., Abgrenzungen - CHF 2 Mio.). Noch nicht eingerechnet ist hier ein Effizienzsteigerungspotential von ca. CHF 1.5 Mio. (vgl. Ziff. 5.4.3) sowie auch Veränderungen im Bereich Liegenschaftskosten, die mit den Neubau anfallen werden (Eigentümer- und Nutzungskosten). Hierzu ist anzumerken, dass die Veränderungen hier unabhängig von der Ausgliederung anfallen. Mehrkosten gehen zu Lasten des Kantons (sei es als Immobilienaufwand oder als reduziertes Potenzial zur Abschöpfung von überschüssigen Reserven; dasselbe gilt für allfällige Kostensenkungen).

Resultieren aus der Neuordnung der Finanzflüsse Überschüsse für die SVSA, so kann der Kanton die dabei entstehenden überschüssigen Reserven gestützt auf das Anstaltsgesetz und die Eigentümerstrategie abschöpfen. Dabei wird er als Eigentümer darauf zu achten haben, dass das Eigenkapital der Anstalt mit Blick auf Aufgaben und Risiken angemessen und die nötige Selbstfinanzierung der Investitionen gewährleistet bleibt.

Da die neue Anstalt von Beginn weg gut kapitalisiert sein wird, dürfte relativ rasch ein Abschöpfungspotenzial vorliegen.

5.5.4 Investitionsrechnung

Der Neubau in Münchenbuchsee wird vom Bauherr Kanton erstellt. Er übernimmt auch die Bauzeitfinanzierung. Der Neubau soll anschliessend an die SVSA übergehen. Wie oben dargelegt, ist nicht nötig, dass der Kanton die ganze Investition der SVSA überlässt. Er kann den Neubau auch an die Anstalt verkaufen und damit seine Investitionsrechnung entlasten. Er kann auch ein verzinsliches Darlehen gewähren und die Investitionsrechnung im Rahmen der Rückzahlung entlasten. In der aktuellen Planrechnung wird angenommen, dass die SVSA nur 30% als Eigenkapital übernimmt und der Kanton für 70 % ein Darlehen gewährt (Ziff. 5.4.1).

Alternativ kann die Anstalt ab dem Zeitpunkt ihrer Gründung (eigene Rechtspersönlichkeit) das Bauprojekt im aktuellen Bearbeitungszustand vom Kanton übernehmen und die weiteren Arbeiten als Bauherrin selber übernehmen. Zugleich übernimmt sie die Finanzierung dieser Arbeiten und Investitionen, sodass der Kanton nur die bis dahin aufgelaufenen Kosten trägt. Ob und in welcher Form die Anstalt diese dem Kanton zurückerstatten muss und ob die bisher durch den Kanton getätigten Investitionen ausserordentlich abzuschreiben wären, sofern diese nicht abgegolten werden, ist im Detailkonzept und den darauf basierenden politischen Entscheidungsprozessen (Eigentümerstrategie) zu klären.

Die direkte Bauherrschaft und Finanzierung ab der Anstaltsgründung setzt einen sicheren Rechtstitel der Anstalt voraus; im Vordergrund steht dafür ein Unterbaurecht gegenüber dem Kanton, welcher seinerseits für die Parzelle ein Baurecht gegenüber der Einwohnergemeinde Münchenbuchsee und der Burgergemeinde Münchenbuchsee hat (Baurechtsvertrag von Ende 2017). Die Optionen für den Umfang und die Abwicklung der Finanzierung wären sowohl aus Sicht der Anstalt als auch aus konsolidierter Kantonssicht im Detailkonzept aufzuzeigen und unter Zuzug möglicher Finanzierungspartner zu entwickeln, damit die finanziellen Auswirkungen transparent ausgewiesen werden.

Der konkrete Umfang der Entlastungseffekte auf die kantonale Investitions- und Erfolgsrechnung und der - entsprechend der politisch gewählten Vorgehensvariante - absehbare Zeitpunkt des positiven Wirkungseintritts können erst im Detailkonzept ausgeführt werden.

Die SVSA trägt die Investitionskosten im Zusammenhang mit der erstmaligen Ausrüstung des neuen Standorts selber (ca. CHF 4.5 Mio.).

Eine weitere Entlastung der Rechnung des Kantons erfolgt bezüglich der übrigen Investitionen (Software, Prüfmittel, Fahrzeuge, Geräte, Instandhaltung Schiffsliegplatzanlagen). Aktuell sind jährlich

CHF 2.65 Mio. veranschlagt. Dieser Betrag dürfte sich aber aufgrund der notwendigen Anpassungen im ICT-Bereich (ICT-Projekte des Bundes, Entwicklungen im interkantonalen und eidgenössischen Applikationsumfeld) erheblich erhöhen. Diese Veränderungen werden unabhängig von der Rechtsform des SVSA, allenfalls zu Lasten der Rechnung des Kantons eintreten.

5.5.5 Zahlungsflüsse

Die Einnahmen fliessen heute vollumfänglich in den allgemeinen Staatshaushalt. Daraus wird unter anderem auch der Aufwand des SVSA bestritten. Da die Einnahmen des SVSA in der Rechnung den Aufwand regelmässig übertreffen, entsteht der falsche Eindruck, dass das Amt im Kanton einen hohen «Gewinn» abwirft und sich so als «Cash-Cow» darstellt. Wie oben dargestellt, sind diese Annahmen unter dem Aspekt der Kostenwahrheit erheblich zu relativieren. Die Kausalabgaben haben sich schon heute im Rahmen des Kostendeckungsprinzips zu bewegen. Dadurch sind regelmässige Überschüsse oder Gewinne aus verfassungsrechtlicher Sicht prinzipiell im gebührenfinanzierten Aufgabenbereich ausgeschlossen. Überschüssige Reserven aus anderen Geschäftsfeldern können durch den Kanton abgeschöpft werden.

Der Reinerlös der fiskalischen Einnahmen wird gemäss gesetzlicher Zweckbestimmung im Wesentlichen für Bau, Betrieb und Unterhalt der Kantonsstrassen verwendet (Art. 2 Gesetz über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge, BSFG). Der Bruttoerlös der fiskalischen Abgaben (kantonale Motorfahrzeug- und Schiffssteuern) geht weiterhin direkt an den Kanton. Die neue SVSA übernimmt für den Kanton wie bis anhin den Bezug der Steuern. Der Umfang der Leistungen der Anstalt und deren Entschädigung sind im Mandat festzulegen.

Kosten, welche die Ämter der Zentralverwaltung dem SVSA bisher nicht verrechnet haben, werden der neuen Anstalt in Rechnung gestellt. Dadurch wird der Kanton entlastet.²⁹ Gemäss dem Prinzip der Leistungsverrechnung sind die vom Kanton bezogenen Leistungen auf der Basis spezifischer Vereinbarungen zu marktüblichen Konditionen zu entschädigen.

In der öffentlich-rechtlichen Anstalt fallen alle Kosten im eigenen Betrieb an. Die Kostentransparenz wird dadurch für alle Anspruchsgruppen und namentlich für die politischen Entscheidungsträger und die betriebliche Führung massgeblich verbessert. Nachfolgend sind die Finanzflüsse schematisch dargestellt.

Durch die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt erfolgt kein Mittelabfluss aus dem Kanton. Der Kanton bleibt zu 100 Prozent Eigentümer der Anstalt und profitiert so von deren langfristigen Wirtschaftlichkeit.

²⁹ Z.B. Informatikbetriebs- und -servicekosten für die Grundversorgung, Raumkosten.

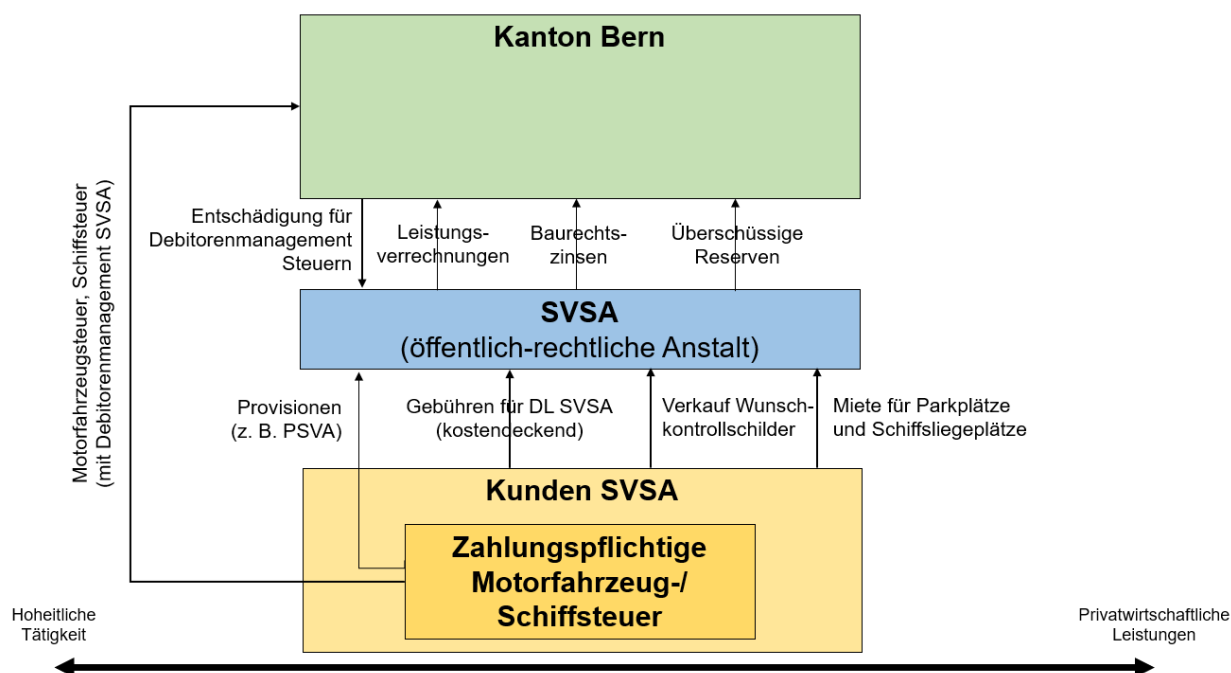


Abbildung 12: Zahlungsflüsse grafisch

Zahlungsflüsse an Kanton	
Fiskalische Einnahmen (Debitorenmanagement SVSA)	Die Erhebung von Motorfahrzeug- und Schiffssteuern erfolgt im Auftrag des Kantons. Das Debitorenmanagement und die Fakturierung werden durch die SVSA erledigt. Es ist eine Abgeltung für den Bezugsaufwand festzulegen.
Baurechtszinsen	Zinsen für die sich im Eigentum des Kantons befindlichen Grundstücke (Thun, Bützberg, Orpund, vgl. Ziff. 4.6.1).
Leistungsverrechnungen	Die Anstalt wird weiterhin Dienstleistungen beim Kanton beziehen (insb. Informatik). Diese werden dem Kanton abgegolten.
Überschüssige Reserven	Die Anstalt wird für ihre Investitionen sowie die Absicherung von Risiken Reserven zu bilden haben. Für die gebührenfinanzierten Bereiche (Spartenrechnungen) sind die entsprechenden Vorschriften zu beachten. Überschüssige Reserven wird der Kanton abschöpfen können. Das Gesetz wird ihn dazu ermächtigen.
Zahlungsflüsse an SVSA	
Kausalabgaben (Gebühren, Verkäufe)	Die Einnahmen aus den Kausalabgaben verbleiben bei der Anstalt. Gestützt auf die Vor- und Nachkalkulation unter Berücksichtigung der Vollkosten und des Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzips sind sämtliche laufenden oder geplanten Kosten aus der Dienstleistungserbringung durch den Betrieb zu decken.
Entschädigung für Bezug der kantonalen Verkehrsabgaben (Mandatsleistungen)	Es ist eine Abgeltung für den Bezugsaufwand festzulegen. Diese Entschädigung hat sich an den Vollkosten inkl. Amortisation und Erneuerung der Bezugssysteme auszurichten. Zu berücksichtigen sind allenfalls auch Kosten zum rechtlichen Inkasso und die Übernahme von Verlust-Risiken (Delkredere). Im Vordergrund steht eine pauschalisierte Entschädigung nach Fahrzeugbestand / Fahrzeugarten und Schiffsbestand.
Sonderabgaben (Wunschkontrollschilder)	Spezialgesetzliche Sonderabgaben
Mieteinnahmen Schiffs Liegeplätze	Die Mieten decken den Verwaltungsaufwand und die Unterhaltskosten der SLP-Anlagen. Der Werterhalt der Infrastruktur ist damit sicherzustellen.
Provision Bezug eidgenössischer Verkehrsabgaben (PSVA)	Bezugs- und Administrationsaufwand SVSA und Dritte

Abbildung 13: Zahlungsflüsse tabellarisch

5.6 Finanz- und Rechnungswesen

Die Anstalt wird ihr eigenes Finanz- und Rechnungswesen aufzubauen haben. Sie wird in diesem Sinne nicht dem Gesetz über Finanzen und Leistungen (FLG) unterstellt.

Es ist vorgesehen, dass die SVSA ihre Rechnung nach einem anerkannten Standard ablegt. Im Vordergrund steht Swiss GAAP FER (General Accepted Accounting Standards / Fachempfehlungen zur Rechnungslegung). Die Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (Swiss GAAP FER) sind Schweizer Rechnungslegungsstandards, die ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage (True and Fair View) vermitteln. Der Regierungsrat wird im Rahmen der Eigentümerstrategie hier Vorgaben machen können.

Zumindest für den Start ist davon abzusehen, dass die SVSA eine eigene Anlagepolitik betreibt. Der Kanton kann die Anstalt bei Bedarf mit Liquidität versorgen und die Tresorerie der SVSA stellen. Dazu ist eine besondere Tresorerievereinbarung abzuschliessen. Damit können auch unnötige Negativzinsen vermieden werden.

Da der Kanton keine konsolidierte Rechnung kennt, wird die Rechnung der ausgelagerten SVSA nicht konsolidiert. Hingegen wird die Jahresrechnung als Beteiligung im Rahmen der Geschäftsberichterstattung des Kantons auszuweisen sein.

6. Rechtliche Umsetzung

6.1 Allgemeines

Artikel 95 Absatz 1 Buchstabe a KV ermöglicht die Errichtung von Anstalten und anderen Institutionen des öffentlichen und privaten Rechts. Die KV sieht überdies vor, dass namentlich folgende Bereiche im Gesetz zu regeln sind (vgl. Art. 95 Abs. 2 KV):

- die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Anstalten und Institutionen, die vom Kanton errichtet werden,
- Art und Rahmen der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen,
- Art und Umfang von bedeutenden kantonalen Beteiligungen,
- Art und Umfang der Übertragung einer öffentlichen Aufgabe, sofern diese eine bedeutende Leistung zum Gegenstand hat oder zur Einschränkung von Grundrechten oder zur Erhebung von Abgaben ermächtigt.

Diese Träger öffentlicher Aufgaben stehen unter der Aufsicht des Regierungsrates. Das Gesetz sorgt für eine angemessene Mitwirkung des Grossen Rates (Art. 95 Abs. 3 KV).

Die Kantonsverfassung umschreibt damit die Mindestvoraussetzungen eines «Anstaltsgesetzes».

6.2 Eckwerte des neuen Gesetzes

In Umsetzung von Artikel 95 KV regelt das Anstaltsgesetz insbesondere folgende Bereiche:

- Festlegung der Rechtsform
 - Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt
 - Eigene Rechtspersönlichkeit
 - Sitz im Kanton Bern
- Aufgaben der Anstalt
 - Gesetzlich übertragene Aufgaben
 - Per Mandat / Leistungsvereinbarung vom Kanton übertragene Aufgaben
 - Erbringung weiterer Dienstleistungen, im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Auftrag stehen
- Bezeichnung der Organe der Anstalt sowie Festlegung ihrer Aufgaben und Kompetenzen
 - Verwaltungsrat
 - Geschäftsleitung
 - Revisionsstelle
- Steuerung und Aufsicht
 - Aufsicht durch den Regierungsrat
 - Sie richtet sich nach Grundsätzen der Gesetzgebung über die Finanzen und Leistungen sowie der Public Corporate Governance-Richtlinien Kanton Bern
- Personalrecht
 - Festlegung der Grundzüge unter (teilweiser) Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen
 - Bezeichnung der Einrichtung für die berufliche Vorsorge
- Finanzrecht
 - Gebühren
 - Preisbildung bei weiteren Dienstleistungen
 - Rechnungslegung
 - Möglichkeit der Entnahme von Reserveüberschüssen durch den Kanton
- Verantwortlichkeit
- Verfahren und Rechtsschutz
- Vollzug

- Übergangs- und Schlussbestimmungen
 - Bestimmung zur Übertragung von Aktiven und Passiven, Rechten und Verpflichtungen
 - Delegation der Ausgabenkompetenz an den Regierungsrat (vgl. Ziff. 7.1).
 - Übertragung der Mitarbeitenden auf die Anstalt, ggf. unter Wahrung des Besitzstands
 - Regelung im Übergangszeitpunkt hängige Verfahren

6.3 Anschluss- und Vollzugsgesetzgebung

Die Änderung der Rechtsform hin zu einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt führt zu einer Anpassung der kantonalen Organisationsgesetzgebung, allen voran im Dekret vom 11. September 2019 über die Aufgaben der Direktionen und der Staatskanzlei und die Direktionsbezeichnungen (ADSD; BSG 152.010), aber auch auf Verordnungsebene (z. B. Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Sicherheitsdirektion [OrV SID, BSG 152.221.141]). Sie ist ebenso in verschiedenen kantonalen Spezialgesetzen abzubilden, wo der Vollzug des Strassen- und Schiffsverkehrsrechts bisher der Sicherheitsdirektion zugewiesen war und neu der Anstalt zuzuweisen ist, oder wo das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt namentlich erwähnt wird (vgl. Art. 147 Abs. 3 des Polizeigesetzes vom 10. Februar 2019 [PolG; BSG 551.1]). Namentlich erwähnt wird das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt zudem in ca. 15 Verordnungen, wo ebenfalls die nötigen Anpassungen vorzusehen sind. Soweit es sich um einen rein formellen Nachvollzug in anderen Erlassen handelt, ist der Regierungsrat durch das Anstaltsgesetz zu ermächtigen, die nötigen Änderungen durch Verordnung vorzunehmen.

Der Erlass eigentlicher Ausführungsbestimmungen zum Anstaltsgesetz durch den Regierungsrat ist aller Voraussicht nach nicht notwendig.

6.4 Regulierungsalternativen

Ernsthafte Regulierungsalternativen stehen nicht im Raum. Die Vorgaben von Artikel 95 KV erfordern eine formell-gesetzliche Grundlage und eine Verankerung in der materiellen Strassenverkehrs- oder Schifffahrtsgesetzgebung bringt keine Vorteile. Möglich wäre die Erarbeitung eines umfassenden Anstaltsgesetzes samt einer detaillierten Ausführungsverordnung des Regierungsrates. Eine solche Regelung ist angesichts der vorhandenen kantonalen Public Corporate Governance-Richtlinien indes nicht nötig und würde die organisatorische Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Anstalt unnötigerweise einschränken.

7. Umsetzungsplanung

7.1 Übersicht/Zeitplanung

Die Umsetzungsplanung hat den politischen und den betrieblichen Prozess zu berücksichtigen. Bei einer Kenntnisnahme des vorliegenden Normkonzepts durch den Regierungsrat im März 2021 kann im optimalen Fall mit einer Verabschiedung des Anstaltsgesetzes im Grossen Rat im Frühjahr 2023 gerechnet werden. Für die Vorbereitung der Betriebsaufnahme muss mit mindestens anderthalb Jahren gerechnet werden. Der operative Start der neuen SVSA kann damit frühestens auf den 1.1.2025 erfolgen.

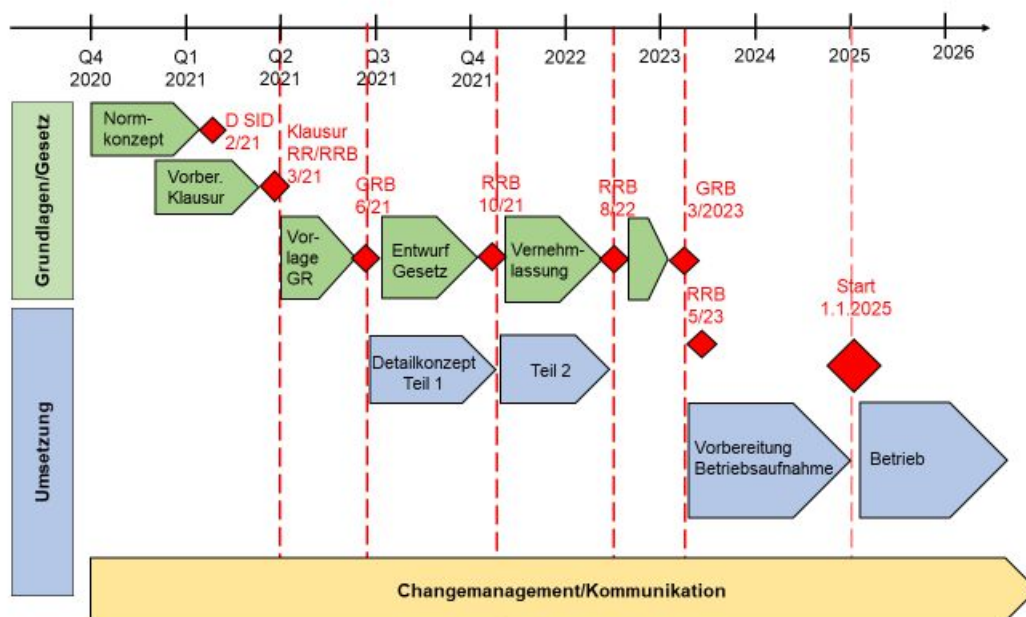


Abbildung 14: Umsetzungsplanung

Nr.	Thema	Bemerkung
1	Normkonzept/Entscheid Grosser Rat	Das Normkonzept wird dem Regierungsrat im März 2021 im Rahmen einer Klausur vorgelegt. Die Kenntnisnahme durch den Regierungsrat erfolgt zeitnah. Möchte der Regierungsrat einen politischen Grundsatzentscheid des Grossen Rates erwirken, geht die Vorlage an das Parlament.
2	Grundsatzentscheid Grosser Rat	Der Grosse Rat soll gestützt auf das Normkonzept im Rahmen von Planungserklärungen einen Grundsatzentscheid über die Fortführung der Arbeiten treffen können (Freigabe Detailkonzept und Einleitung Gesetzgebungsprozess). Der Regierungsrat wird die dafür nötigen Ausgaben voraussichtlich in eigener Kompetenz beschliessen können.
3	Detailkonzept Teil I	Parallel zum Gesetzgebungsprozess (der durch das Normkonzept schon gut vorbereitet ist) sind die konzeptionellen Grundlagen zu ergänzen. Hier sind alle Fragen aufzuarbeiten, welche für die Vernehmlassungsvorlage nötig ist.
4	Detailkonzept Teil II	Für die Beratung des Anstaltsgesetzes sind weitere Grundlagen aufzuarbeiten, welche für die Diskussion nötig erscheinen: • Entwurf Eigentümerstrategie • Entwurf Leistungsvereinbarung • Entwurf Governance-Konzept (Aufsicht, Controlling, Reporting) • Anpassungsbedarf Verordnungen • Kommunikationskonzept Kanton Zudem ist die Vorbereitung der Betriebsaufnahme anzugehen. Hier insbesondere die Vorbereitung der möglichen Ausschreibungen

Nr.	Thema	Bemerkung
5	Beschluss durch den Grossen Rat	Beschluss zum Anstaltsgesetz inkl. Delegation der Ausgabenbewilligung an den Regierungsrat. Mit dem Beschluss über das Anstaltsgesetz besteht über das «ob» der Verselbständigung Klarheit. Auch der Handlungsspielraum über das «wie» wird eng eingegrenzt sein. Denn im Wesentlichen wird es darum gehen, bestehendes Verwaltungsvermögen SVSA in eine Beteiligung des Kantons (ebenfalls im Verwaltungsvermögen) umzuwandeln (vgl. Ziff. 5.4). Um offene Fragen rund um die Frage der Gebundenheit der Ausgabe (vgl. Art. 48 Abs. 1 FLG) zu vermeiden, ist vorgesehen, dass die Ausgabenbefugnis durch Gesetz in diesem konkreten Fall an den Regierungsrat delegiert ist. Dies ist gestützt auf Art. 69 Abs. 1 KV möglich.
6	Vorbereitung der Betriebsaufnahme	Diese Phase enthält insbesondere: • Detailkonzeption ICT-Landschaft • Entwurf Unternehmensstrategie • Entwurf Planerfolgsrechnung • Organe (Anforderungen) • Entwurf Organisations- und Geschäftsreglement • Kommunikationskonzept Anstalt
7	Transition	Diese Phase beinhaltet insbesondere: • Sachübernahmeverträge • Anschlussvereinbarung PK • Kreditbeschlüsse (z. B. ICT) • Beschaffung Infrastruktur • Konstituierung Organe • Vertragsanpassungen (SLA usw.) • Implementierung neue Instrumente (ICT, HR, usw.) • Aufbau interne Skills

Abbildung 15: Aktivitäten Umsetzung

7.2 Errichtung der neuen Anstalt

7.2.1 Allgemeines

Die Anstalt wird – anders als eine Aktiengesellschaft – nicht gegründet, sondern sie entsteht durch Inkraftsetzung des Anstaltsgesetzes. Diesem Gesetz kommt «unmittelbar konstitutive Wirkung» zu.³⁰ Dabei wird vorausgesetzt, dass alle nötigen Rechtsakte (z. B. Ausgabenbeschlüsse etc.) ebenfalls rechtskräftig getroffen wurden. Das Gesetz kann den Stichtag der Errichtung selbst definieren oder diesen Entscheid an den Regierungsrat delegieren.

Handlungsfähig wird die neue Anstalt durch Eintragung in das Handelsregister (Art. 932 OR).

Das Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz, FusG, SR 221.301) kommt bei der hier zu betrachtenden Übertragung der Vermögens- und Vertragsverhältnisse nicht zur Anwendung, da es sich ausschliesslich um eine Strukturanpassung zwischen Instituten des öffentlichen Rechts handelt.³¹ Damit kann die Verselbständigung die Vorteile des Fusionsgesetzes – insb. die Universalsukzession – nicht in Anspruch nehmen. Das massgebliche öffentliche Recht (Anstaltsgesetz) kann aber gegebenenfalls auf das FusG verweisen.

7.2.2 Übertragung von Vermögenswerten

Die Sacheinlagen erfolgen verwaltungsrechtlich durch eine Widmung der entsprechenden Vermögenswerte.³² Die Vermögenswerte (Aktiven und Passiven) sind in einem Inventar einwandfrei zu bestimmen und nach anerkannten Rechnungslegungsvorschriften zu bewerten. Eine Überprüfung

³⁰ VOGEL STEPHAN, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, Zürich 2008, S. 285f.

³¹ FREUDIGER PATRIK, Anstalt oder Aktiengesellschaft, Bern 2016, S. 219.

³² VOGEL (a.a.O.), S. 287f.

durch eine anerkannte Revisionsstelle wird empfohlen. Sie werden anschliessend auf den im Anstaltsgesetz definierten Moment hin auf den neuen Rechtsträger übertragen (Singularsukzession).

7.2.3 Übertragung von Verträgen

Verträge, die das bisherige SVSA mit Privaten abgeschlossen hat, binden rechtlich den Kanton Bern. Soll ein Vertrag auf die rechtlich verselbständigte Anstalt übertragen werden, stellt dies aus der Sicht des privaten Vertragspartners eine Änderung der Vertragspartei dar. Die relevanten Verträge müssen deshalb auf die neue Anstalt übertragen werden (keine Universalsukzession). Dies ist auch für die öffentlich-rechtlichen Verträge zu empfehlen. Die Änderungen bedürfen der Zustimmung durch die andere Vertragspartei. Vor der Übertragung ist eine pragmatische rechtliche Due Diligence durchzuführen.

Eine saubere Dreiparteienvereinbarung empfiehlt sich auch bei Mietverträgen, unabhängig der gesetzlichen Regelungen von Art. 263 OR. Bei den privatrechtlichen Arbeitsverträgen wäre das Verfahren gemäss Art. 333ff. OR zu beachten; indessen bestehen heute beim SVSA keine solchen Verträge.

Sollen Vereinbarungen mit anderen Kantonen auf die Anstalt übertragen werden, bedarf dies ebenfalls der Zustimmung des anderen Kantons. Möglich ist aber auch, dass der Kanton Bern Partei der Vereinbarung bleibt und den anderen Kanton über die geänderte Organisation der Behörde (SVSA) orientiert. Wichtig ist in diesem Fall, dass der Kanton Bern der Anstalt alle Befugnisse überträgt, die diese zur Erfüllung der Interkantonalen Vereinbarungen benötigt.

Aus heutiger Sicht stehen insbesondere folgende Verträge im Vordergrund:

Rahmenvertrag für die Entwicklung und Anpassung von Software sowie die Systembetreuung der Anwendung SUSA vom 14.10.2002	Leistungserbringer
Service Level Agreement SUSA Nachtrag zum «Rahmenvertrag für die Inanspruchnahme von Rechenzentrumsdienstleistungen», Fassung vom 21.01.1999	KAIO/Leistungserbringer
Vertrag betreffend «CarD New» Fachlösung vom 25.07.2017	asa Vereinigung der Strassenverkehrsämter
Vereinbarung betreffend die Übertragung von Aufgaben gemäss Art. 5h Abs. 2 VZV im Bereich der verkehrsmedizinischen und verkehrspsychologischen Untersuchungen gemäss VZV vom 11.08.2016	asa Vereinigung der Strassenverkehrsämter
Rahmenvertrag Informatikdienstleistungen betreffend amtsspezifische Informatikanwendungen vom 05.02.2020	Leistungserbringer
Vereinbarung vom 4. April 1984 und Nachtrag vom 18.11.2015 über die Durchführung periodischer Fahrzeugnachprüfungen	TCS Touring-Club der Schweiz (Sektionen)

Abbildung 16: Wesentliche zu übertragende Verträge

7.2.4 Laufende Geschäfte und Verfahren

Zum Sticht datum werden noch hängige Verfahren bestehen. Das Gesetz wird in den Übergangsbestimmungen festzuhalten haben, dass diese von der heutigen SVSA auf die neue Anstalt übergehen. Das gleiche gilt für die Gebühreneinnahmen von übertragenen Geschäften. Zu klären ist, ob die Rechnungen, die vor dem Stichtag gestellt wurden, noch an den Kanton oder aber an die neue Anstalt übergehen (vgl. dazu Kap. 5 Finanzen).

7.2.5 Zum Vorgehen

Die Einzelheiten (Kommunikation der neuen Rechtspersönlichkeit an Vertragsparteien usw.) sind in der Realisierungsphase zu regeln. Wichtig sind zudem insbesondere:

Vorprüfung Handelsregisteramt: Es empfiehlt sich eine zeitgerechte Vorprüfung durch das Handelsregisteramt mit allen relevanten Dokumenten.

Steuern: Der Kanton und seine Anstalten sind sowohl von der direkten Bundessteuer als auch von den Kantons- und Gemeindesteuern befreit. Dies gilt auch bei Vermögensübertragungen in neue Anstalten. Weder beim Kanton noch bei der aufnehmenden Anstalt fallen Gewinn- und Kapitalsteuern an. Der Kanton ist ebenfalls von der Grundstückgewinnsteuer befreit. Die Übertragung von betriebsnotwendigen Grundstücken in die neue Anstalt löst somit keine Grundstückgewinnsteuern aus. Inwieweit eine allfällige spätere Veräusserung von Grundstücken durch die Anstalt der Grundstückgewinnsteuer unterliegt, muss im Detailkonzept vertiefter geprüft werden. Bezüglich Mehrwertsteuer ändert sich gegenüber heute grundsätzlich nichts. Die Verselbständigung löst indessen administrative Umstellungen aus. Bei der Übertragung der Vermögenswerte im Rahmen der Verselbständigung kommt das Meldeverfahren zur Anwendung. Der Leistungsbezug des Kantons bei seiner Anstalt löst keine Mehrwertsteuerpflicht aus (Gemeinwesensprivileg, Art. 21 Abs. 2 Ziff. 28 Bst. c MWSTG). Handänderungssteuern entfallen beim Erwerb oder Veräusserung von Grundstücken durch den Kanton oder kantonalen Institutionen des öffentlichen Rechts, sofern ein notwendiger Bezug zum Betrieb des Unternehmens der Anstalt besteht.

Bestätigung der Grundlagen durch die Organe der neuen Anstalt: (Reglementarien, Eröffnungsbilanz, Restatement Eröffnungsbilanz, Sacheinlageinventar, Vertragsliste).

Anmeldung und Eintrag im Grundbuch: Im Hinblick auf die Übertragung sowie die Verfügungsrechte der neuen Anstalt sind die Anmeldeverfahren Grundbuch rechtzeitig einzureichen.

Bankverbindungen: Für die Bankverbindungen ist zu beachten, dass hier teilweise aufwändige Formalitäten zu beachten sind. Die künftigen Kontobeziehungen sind frühzeitig abzuklären und die Übertragungen zeitgerecht vorzubereiten.

7.3 Change und Kommunikation

7.3.1 Change- und Organisationsentwicklungsprozess

Die Kommunikation während den einzelnen Projektphasen der Transition muss sowohl nach innen als auch nach aussen anspruchsruppengerecht geplant werden. Der Change-Prozess zur Verselbständigung ist sowohl für die Entscheidungsträger als auch für die Mitarbeitenden herausfordernd und es ist zu verhindern, dass während der langdauernden Projektumsetzung der Fokus auf die angestrebten Ziele nicht verloren geht. Das Projekt ist aktiv mit Kommunikationsmassnahmen auf allen Ebenen zu begleiten.

Im Vordergrund der Verselbständigung steht die Entwicklungs- und Adaptionfähigkeit der SVSA im gesellschaftlichen Wandel. Das Potential dazu besteht in der Entwicklung und Ausgestaltung einer neu ausgerichteten Führungsstruktur und Führungskultur. Dieser Organisationsentwicklungsprozess ist unmittelbar nach dem Beschluss über die Verselbständigung in Angriff zu nehmen und langfristig auszurichten. Die Dauer einer solchen Organisationsentwicklung ist mit bis zu zehn Jahren zu veranschlagen.

Eine neu ausgerichtete Führungsstruktur und -kultur bildet eine stimulierende Grundlage für die Umsetzung weiterer Potentiale der Digitalisierung und Automatisierung und damit zur Vereinfachung von Geschäftsprozessen und Dienstleistungsverfahren. Neue Angebote und die optimale Qualifikation der Mitarbeitenden können aufgrund der gewonnenen Flexibilität in der Erbringung der Dienstleistungen unmittelbar kundenwirksam genutzt werden.

Die Kommunikation nach innen und aussen muss sich in der Vorbereitung, Umsetzung und nach der Betriebsaufnahme an diesen nachhaltigen Effekten ausrichten.

7.3.2 Kommunikation

a. Generelle Grundsätze

Die Kommunikation erfolgt während allen Projektphasen der Transition regelmässig nach folgenden Grundsätzen:

- Die Orientierung der Öffentlichkeit (Medien) und der politischen Anspruchsgruppen (Kommissionen Grosser Rat usw.) erfolgt durch den Direktor SID.
- Der Einbezug der Kader erfolgt anlässlich der strukturierten Führungssitzungen und -gespräche. Zwischenergebnisse und Entscheide der politischen Organe und der Projektsteuerungsgremien sowie aktuelle Folgeschritte werden proaktiv und zeitnah kommuniziert.
- Die Auswirkungen der Arbeiten auf das Tagesgeschäft und die Bindung von Ressourcen wird mit den Linienvorgesetzten regelmässig besprochen.
- Die Mitarbeitenden des SVSA werden im Rahmen der periodischen Führungskommunikation des Amtsvorstehers über die Zielsetzungen, die wichtigen Zwischenergebnisse und die jeweils aktuellen Arbeiten orientiert. Alle Mitarbeitenden sind eingeladen, Fragen und Anliegen jederzeit beim Amtsvorsteher, ihren Abteilungskadern oder in der Projektorganisation einzubringen.
- Die Information an wichtige Partner (Verbände usw.) erfolgt anlässlich der regelmässigen Sitzungen (Sounding-Boards SVSA).

b. Kommunikation: Voranalyse/Normkonzept

Bis zur Kenntnisnahme des Regierungsrates zum Normkonzept im März 2021 wird die Kommunikation zum Geschäft zurückhaltend geführt. Im Januar/Februar 2021 soll ein einfaches Konzept für die interne und externe Kommunikation erstellt werden. Im Vordergrund steht die Dokumentation des Grossen Rates zur Beratung des Normkonzepts.

c. Kommunikation: Konzept/Gesetzgebung

In der Phase Konzept werden die wesentlichen Weichen zur zukünftigen Ausrichtung der Anstalt getroffen. Es werden erhebliche Ressourcen in die Erarbeitung der Liefenergebnisse, namentlich das Gesetzgebungsverfahren und die Detailkonzepte investiert. Eine grobe Schätzung des Transaktionsaufwands liegt vor.

Im Rahmen der Projektorganisation ist als Lieferobjekt ein umfassendes Kommunikationskonzept zu erarbeiten. Neben der Festlegung der betroffenen Anspruchsgruppen und der zu wählenden Kommunikationsmittel bezieht sich dieses auf den ordentlichen Gesetzgebungsprozess und an den konzeptionellen Ergebnissen zum zukünftigen Betrieb (Steuerung, Struktur usw.). Wesentlich ist auch die transparente Kommunikation im Zusammenhang mit den notwendigen Ausgabenbeschlüssen.

Der Kommunikation im politischen Entscheidungsprozess auch gegenüber der Öffentlichkeit und der Verbände kommt ein wesentliches Gewicht zu.

d. Kommunikation: Realisierung/Einführung

Die Realisierung beinhaltet die konkrete Vorbereitung des Betriebs auf die neuen Anforderungen und die Umsetzung der konzeptionellen Inhalte. Dazu gehören neben technischen Veränderungen (z. B. Informatik) vor allem auch Anpassungen in den Verträgen. Die Steuerungsorgane und -instrumente werden aufgebaut. Betroffen sind zentral bis nach Abschluss der Einführung alle Mitarbeitenden und Kader des Betriebs.

Für diese Phasen sind umfassende Changemanagement-Massnahmen zu definieren. Dabei steht nicht allein die Information im Vordergrund. Die Betroffenen werden zu Beteiligten. Dies setzt neue Mitwirkungsinstrumente voraus. In den verselbständigten Anstalten des Kantons Neuenburg und Freiburg hat sich die Schaffung von Betriebskommissionen vor der Betriebsaufnahme sehr bewährt.

Die im Aufbau befindlichen Organe (Verwaltungsrat) sind zeitgerecht in diesen Projektphasen einzubeziehen.

8. Wirkungen: Nutzensausweis und Risikobeurteilung

8.1 Überblick

Nutzen und Risiken der Ausgliederung des heutigen SVSA können summarisch wie folgt dargestellt werden:

Der **positive Nutzen der Verselbständigung überwiegt** insbesondere aus folgenden Gründen:

- Die **Anstalt übernimmt Betriebsverantwortung**. Durch die gewonnene Reaktions- und Entscheidungsfähigkeit sowie die Verbesserung der Prozessfähigkeit wird die betriebliche Effizienz direkt beeinflusst. Dies wirkt sich zum Nutzen des Kantons und der Gebührenzahlenden positiv auf die Leistungserbringung und das Betriebsergebnis aus.
- Die **Anstalt übernimmt Ergebnisverantwortung**. Sie kann auf den bevorstehenden Wandel rasch und sachgerecht reagieren, die Leistungen wo nötig anpassen und Möglichkeiten zu Kooperationen nutzen. Zudem kann der Wirkungsgrad erhöht werden (z. B. Verkehrssicherheit, Umweltschutz).
- Für die **Mitarbeitenden** werden durch die unternehmerische Ausrichtung und die Möglichkeit zur raschen Umsetzung von ressourcen- und arbeitsplatzwirksamen Massnahmen positive Effekte ausgelöst (Identifikation und Motivation, Prozessverbesserungen, Arbeitsumfeld, Abbau von Stressoren usw.).
- Der **Kanton Bern** wird mit der neuen Anstalt reaktionsfähiger im Hinblick auf das sich rasch wandelnde Aufgabengebiet, das von eidgenössischen und internationalen Vorgaben geprägt ist. Die kantonalen Finanzen werden durch die Verselbständigung nicht belastet, sondern durch die Risikominderung entlastet. Zudem wird die Investitionsrechnung entlastet. Die Finanzierung wird durch eine Spartenrechnung der SVSA transparenter.
- **Bevölkerung/Kundschaft/Gewerbe**: Die Dienstleistungen können flexibel auf die Kundinnen und Kunden angepasst werden. Der Rechtsschutz bei hoheitlichem Handeln bleibt erhalten. Die Gebührenzahlenden profitieren durch erhöhte Kostentransparenz und Effizienzsteigerungen.

Negative Argumente fallen in der Nutzenbilanz kaum ins Gewicht:

- Politischer Einfluss. Die betriebliche Autonomie der neuen Anstalt geht einher mit einer Rücknahme des direkten politischen Einflusses (z. B. Wegfall Finanzreferendum); allerdings wird die Steuerung über das Anstaltsgesetz, die Eigentümerstrategie und Aufsicht erheblich gestärkt. Das eigentliche Kerngeschäft des SVSA ist ohnehin unpolitischer Natur und wird von den internationalen und eidgenössischen Vorgaben gesteuert.
- Betriebliche Schnittstellen. Es bestehen weiterhin betriebliche Schnittstellen. Diese können aber reduziert und zweckmässig gestaltet werden.
- Bei den Mitarbeitenden können Ängste vor der Neuausrichtung und Veränderungen entstehen. Dem ist durch eine zweckmässige Gestaltung des Übergangs, ein angemessenes Personalstatut und mit neuen Mitwirkungsinstrumenten (z. B. Personalkommission) Rechnung zu tragen.

Für die **Umsetzung des Nutzenversprechens** besteht insbesondere folgendes **Risiko**

- Zu enge politische Rahmenbedingungen im Anstaltsgesetz würden den Handlungsspielraum vereiteln und damit die Erreichung des Nutzenversprechens verunmöglichen.

Es wird Aufgabe des Gesetzgebungsprozesses und der nachfolgenden Steuerungs- und Aufsichtsaufgaben des Regierungsrats und der Sicherheitsdirektion sein, diesen Risiken mit angemessenen Massnahmen zu begegnen.

Mit der beschriebenen Ausrichtungen können die Zielsetzungen des Projekts umfassend erreicht werden (Ziff. 8.3).

8.1.1 Wirkungen auf die SVSA

Die betriebliche Verantwortung bei der Erbringung der Aufgaben und Leistungsprozesse wird gegenüber heute erheblich gestärkt. Chancen und Risiken sind im gesellschaftlichen, rechtlichen und technischen Mobilitätsumbruch laufend zu evaluieren. Die Reaktions- und Entscheidungsfähigkeiten werden zur elastischen Anpassung von Angebot und Leistungen für die Anspruchsgruppen genutzt. Umfang und Qualität der Angebote können sich im Rahmen der den gesetzlichen Vorgaben und der Eigentümerstrategie an einer möglichst hohen Zufriedenheit der Anspruchsgruppen ausrichten. Neue Aufgabenfelder im Mobilitätsumfeld können im Rahmen der Eigentümerstrategie proaktiv bewirtschaftet werden. Durch die vorhandenen Vertrags- und Kooperationsfreiheiten können Entwicklungen in einem vernetzten Mobilitätsumfeld über die Kantonsgrenzen hinaus aktiv mitgestaltet werden.

Bei den Leistungen im Gesetzesvollzug und im Service Public können durch die Erhöhung der Prüfungsressourcen und den akzentuierten Mitteleinsatz zum Ausbau der Digitalisierung (e-Government-Lösungen, Automatisierung von Prozessen, Eliminierung von Medienbrüchen) rasche Ergebnisse erzielt werden. Diese werden kurz- bis mittelfristig zu einer besseren Ertragslage führen (Mehrerlöse und Minderkosten) und den Wirkungsgrad beim Vollzug der Kernaufgaben (Verkehrssicherheit, Umweltschutz) erhöhen.

Die Ausrichtung auf die Eigentümerstrategie und die vom Verwaltungsrat festgelegte Unternehmensstrategie wird die Prozesse und die Organisation der Anstalt neu definieren. Dadurch und durch die Stärkung der Betriebs- und Ergebnisverantwortung sind auch massgebliche Veränderungen in der Unternehmens- und Führungskultur (Abkehr von der Verwaltungskultur) absehbar. Das Potential der Kulturveränderung wird sich nicht abrupt, sondern laufend über längere Zeit entwickeln. Entscheidungsprozesse können aktiv durch Hierarchieabbau und vernetzte Organisationsformen verschlankt werden.

Die zeitnahe und spürbare Umsetzung von Massnahmen im Interesse der Anspruchsgruppen sowie die Kulturveränderung verstärken die Arbeitgeberattraktivität und die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit.

8.1.2 Wirkungen auf die Mitarbeitenden

Die Aufgaben für die Mitarbeitenden bleiben durch die Verselbständigung im Wesentlichen unverändert. Sie bleiben sinnstiftend am gesellschaftlichen Nutzen ausgerichtet und tragen so weiterhin massgeblich zur persönlichen Motivation, Identifikation und Leistungsbereitschaft bei. Im vorliegenden stark betrieblich geprägten Umfeld können jedoch durch nachfrage- und betriebsorientierte zeitnahe Bereitstellung der notwendigen personellen Ressourcen und die Beschleunigung von Entscheidungen zu Prozessverbesserungen Stressoren und damit die Befindlichkeit am Arbeitsplatz positiv beeinflusst werden. Es kann eine bessere Ausgewogenheit in der kollektiven und individuellen Arbeitsbelastung erreicht werden. Mit ausgebauten Instrumenten der proaktiven Nachfolgeplanung und des Wissenstransfers sowie durch attraktive lebensweltorientierte Beschäftigungs- und Arbeitsplatzmodelle kann den Bedürfnissen der aktiven oder potentiellen Mitarbeitenden über die heutigen Rahmenbedingungen hinaus Rechnung getragen werden. Partizipative Mitwirkungsmodelle (z. B. Betriebskommission) lassen sich als Ansprechstelle zu Verwaltungsrat und Geschäftsleitung etablieren. Durch die Beibehaltung der Pensionskasse wird der Versicherungsschutz für die Mitarbeitenden und Rentner ohne negative Folgen gesichert.

8.1.3 Wirkungen auf den Kanton Bern

In einem weitgehend unpolitischen Aufgabengebiet, das von eidgenössischen und internationalen Vorschriften geprägt ist, wird der Kanton Bern durch die gestärkte Adaptions- und Entwicklungsfähigkeit der SVSA reaktionsfähiger bezüglich sich rasch ändernder gesellschaftlicher Bedürfnisse.

Es erfolgt eine Risikominimierung im föderalistischen Vollzug. Die Ressourcenkonkurrenz zu anderen Aufgabenfeldern in kantonaler Hoheit wird abgebaut. Namentlich aufgrund seiner Eigenwirtschaftlichkeit ist das SVSA auch nicht direkt mit anderen Verwaltungseinheiten des Kantons vergleichbar. Die strategische Steuerung des Politikfeldes wird durch eine klare Eigentümerstrategie des Regierungsrats und ein verantwortliches Steuerungsorgan in Form des Verwaltungsrats sowie die Umsetzung der Public Corporate Governance erheblich gestärkt.

Die Standortattraktivität kann durch ein zeitnahe, bedürfnisgerechtes Leistungsangebot und die Ausrichtung des Angebots auf die Anspruchsgruppen unterstützt werden. Kurze, reaktionsschnelle und betriebsnahe Entscheidungsprozesse hinsichtlich des Mitteleinsatzes und dem angebotenen Leistungsumfang schaffen das nötige Potential.

Der Kanton wird durch die Übertragung des neuen Gebäudes Münchenbuchsee seine Investitionsrechnung entlasten.

Kausalabgaben werden weiterhin verursachergerecht erhoben. Die Kostentransparenz und Kostenwahrheit wird durch den direkten Einbezug aller Servicekosten stark verbessert. Entschädigungen für erbrachte Leistungen (z. B. Informatik, Versicherungspool usw.) werden transparent in den Rechnungen der SVSA (Spartenrechnung) und der jeweiligen Leistungserbringer des Kantons ausgewiesen. Es erfolgt ein direkter Mittelrückfluss aus der Geschäftstätigkeit an den Kanton. Die fiskalischen kantonalen Verkehrsabgaben fliessen direkt an den Kanton. Der damit zusammenhängende Bezugsaufwand wird transparent entschädigt.

Schnittstellen innerhalb der Zentralverwaltung können abgebaut werden. Die Zentralverwaltung wird von Querschnittsaufgaben entlastet.

8.1.4 Wirkungen für Bevölkerung und Kunden

Die erhöhte Planungs-, Reaktions- und Entscheidungsfähigkeit der SVSA erbringt eine konsequente und proaktive Ausrichtung von Organisation und Vollzug auf die Umbrüche in der Mobilität und die damit verbundenen gesellschaftlichen Veränderungen. Die Kernkompetenzen im Bereich Verkehrssicherheit, Umweltschutz und Service Public können so für die Bevölkerung, die private Kundschaft und die Wirtschaft nachhaltig flächendeckend gesichert werden.

Dem Risiko, dass durch eine allzu starke Betonung der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Anstalt die Qualität im Hinblick auf die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags in den Hintergrund tritt, kann im Rahmen der Eigentümerstrategie klar entgegengewirkt werden.

Die Anstalt kann durch die Elemente der Vertrags- und Kooperationsfreiheit sowie die eigenständige Bewirtschaftung der Ressourcen und Infrastruktur die eigenen Leistungen an neue Bedürfnisse rasch und gezielt adaptieren und ausbauen und noch kundenorientierter ausrichten. Der Zugang im Massengeschäft kann weiter vereinfacht, individualisiert und digitalisiert werden. Die Kosten- und Erlöstransparenz (Spartenrechnung) wird gegenüber den Leistungsbezüglern stark verbessert. Die verfassungsmässigen Kostendeckungs- und Äquivalenzvorgaben werden dadurch überprüfbar.

Die Reaktions- und Bearbeitungszeiten in den Geschäftsprozessen werden durch die raschere Automatisierung beschleunigt. Die Qualität der Leistungen und Wirkungen wird durch den nachfragegerechten Ressourceneinsatz positiv beeinflusst. Dadurch wird das mit der Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Anstalt – als Institution des kantonalen Rechts – weiterhin vorhandene Vertrauen der Bevölkerung in die neutrale und rechtskonforme Aufgabenerfüllung zusätzlich gestärkt.

8.2 Risiken

Die «Raison d'être» der Anstalt besteht darin, die im Zusammenhang mit dem Umbruch der Mobilität und Digitalisierung notwendige Agilität und Innovationsfähigkeit sicherzustellen und die daraus resultierenden Nutzenpotentiale zu realisieren. Durch allzu restriktive gesetzliche Rahmenbedingungen oder eine zu starke politische Beeinflussung der Geschäftspolitik können diese Ziele nicht umgesetzt werden.

Eine generelle Verschlechterung der betrieblichen Rahmenbedingungen (Wegfall von ganzen Aufgabenfeldern, massive Ertragsausfälle, kostenintensive Aufwände) durch den raschen und intensiven Wandel in der internationalen oder eidgenössischen Gesetzgebung oder die fortschreitende Prozessveränderung im Rahmen der Digitalisierung lässt sich heute nicht absehen. Eine vorausschauende Businessanalyse und -planung sowie die Möglichkeit zur Eröffnung neuer Geschäftsfelder im Bereich der Mobilität vermögen dieses Risiko zu minimieren. Grundsätzlich handelt es sich dabei um ein Risiko, das ohnehin – unabhängig von der Rechtsform – besteht.

Durch eine sorgfältig definierte Eigentümerstrategie und das Controlling und die Berichterstattung im Rahmen der Public Corporate Governance können politisch unerwünschte Entwicklungen wie die Ausnützung der öffentlich-rechtlichen Stellung am Markt, ungerechtfertigte Preissteigerungen, Qualitätseinbussen durch reine Effizienzstrategien oder unangemessene Lohn- und Entschädigungsentwicklungen (namentlich bei Katern und Verwaltungsrat) verhindert werden.

Das Risiko der subsidiären Staatshaftung für die öffentlich-rechtliche Beteiligungsgesellschaft fällt aus praktischer Sicht für den Kanton kaum ins Gewicht, da diese Haftung auch unter heutigen Aspekten besteht. Da sich die Anstalt in einem klar umrissenen Aufgabenfeld bewegt und die Steuerung über die Eigentümerstrategie erfolgt, sind keine besonderen oder nicht absehbaren Haftungsrisiken absehbar.

Die Möglichkeit, dass Mitarbeitende und Kader durch den Wandel der Organisations- und Unternehmenskultur verunsichert werden, kann durch den Einbezug der Mitarbeitenden in die Entwicklungs- und Entscheidungsprozesse (z. B. Schaffung einer Betriebskommission), ein professionelles Change- und Organisationsentwicklungsmanagement, eine klare Kommunikation vor, während und nach der Transformation sowie die Umsetzung attraktiver Arbeitszeit- und Arbeitsplatzmodelle entschärft werden. Durch die erhöhte Reaktions- und Entscheidungsfähigkeit wird das Vertrauen in die Organisation gestärkt.

Die Möglichkeit, dass im laufenden Betrieb der Anstalt höhere Kosten ausgewiesen werden, ist in einzelnen Geschäftsbereichen absehbar. Die Steigerungen ergeben sich aus organisatorischen und technischen Anpassungen an die Autonomie sowie aus der transparenten Verrechnung von Servicekosten innerhalb der Verwaltung. Durch die Autonomie der Anstalt können jederzeit ausreichende und geeignete Ressourcen eingesetzt werden und die Investitionen in die Digitalisierung und Automatisierung zeitnah vorgenommen werden. Die daraus resultierenden Effizienzgewinne (Aufwandminderungen, Einnahmensteigerungen)³³ ermöglichen die zunehmende Zahl der Geschäftsfälle in einem wachsenden Komplexitätsumfeld aufzufangen und den aus der Kostenentwicklung entstehenden Preisdruck im Griff zu behalten.

³³ Z. B. Einnahmen aus der Ausdehnung der Prüftätigkeit durch Rückstandsabbau oder durch neue Aufgabenfelder im Bereich Prüfung und Zulassung autonomer Fahrzeuge.

8.3 Erreichen der Zielsetzungen

Mit der beschriebenen Ausrichtung können die Zielsetzungen des Projekts (vgl. Ziff. 1) umfassend erreicht werden.

Nr.	Ziel	Kommentar
1	Die Entwicklungs- und Adaptionfähigkeit sowie das Potential des SVSA sollen für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen und den Mobilitätsumbruch nachhaltig organisatorisch gestärkt werden.	Mit der Verselbständigung und der Rechtsform einer Anstalt mit hinreichender Autonomie wird dieses Ziel erreicht.
2	Das SVSA soll sich nach erfolgter Verselbständigung im Rahmen der Autonomie schrittweise bedarfsgerecht und zukunftsorientiert selbständig weiterentwickeln können.	Die Vorlage ermöglicht diese gewünschte Entwicklung. Sie wird im Rahmen der Eigentümerstrategie durch die Unternehmensstrategie zu konkretisieren und einzufordern sein. Die Zielerreichung wird einzufordern und durch die Berichterstattung zu dokumentieren sein.
3	Die Verselbständigung soll eine agilere, effizientere und effektivere Leistungserbringung zum Nutzen der Anspruchsgruppen fördern.	Durch den im Rahmen der Autonomie gewährten Handlungsspielraum und die unternehmerische Ausrichtung der Anstalt wird die Leistungserbringung und Effizienz verbessert.
4	Negative Auswirkungen auf den Kanton Bern sind auszuschliessen und soweit vorhanden transparent offen zu legen (finanzielle Risiken, Leistungsrisiken des Kantons usw.).	Die Vorlage hat keine erheblichen negativen Auswirkungen auf den Kanton Bern. Die relevanten Risiken sind erkannt und der Risikoeintritt mit zweckmässigen Massnahmen zu vermeiden.
5	Die Organisation soll für alle Anspruchsgruppen einfach nachvollziehbar sein.	Die neue Anstalt wird klassisch aufgebaut nach der guten Praxis moderner Public Corporate Governance. Die Aufgaben werden in drei Aufgabenfelder (Kernaufgaben, Mandatsleistungen, erweiterte Dienstleistungen) unterschieden.
6	Die notwendige Kostentransparenz ist zu schaffen. Dies gilt sowohl für die Finanzflüsse zwischen SVSA und Kanton als auch für die Kalkulationsgrundlagen der verursacherorientierten Gebühren. Die verfassungsmässigen Grundsätze des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips sind beim Gebührenbezug und bei der Abgeltungsregelung zu respektieren	Die Finanzströme werden vereinfacht und die Kostentransparenz entlang der definierten Aufgabenfelder klar verbessert.

Abbildung 17: Erreichen der Zielsetzungen

9. Weiteres Vorgehen nach Beschluss über Normkonzept

Mit der Genehmigung des Berichts «Verselbständigung des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamts (SVSA)» durch den Regierungsrat im März 2021, dessen Anhang das vorliegende Normkonzept bildet, wird die Voranalyse zur Verselbständigung formell abgeschlossen.

Anschliessend sollen der Bericht und das Normkonzept eine grundsätzliche Diskussion zur Verselbständigungsabsicht in der Wintersession 2021 im Grossen Rat ermöglichen. Gestützt auf die politische Debatte im Grossen Rat entscheidet der Regierungsrat über die konkreten weiteren Projektschritte.

Im Falle einer positiven Haltung gegenüber der Verselbständigung wird das Gesetzgebungsverfahren initialisiert. Im Rahmen eines Detailkonzepts werden gleichzeitig alle Grundlagen zu erarbeiten sein, die für die Durchführung des Gesetzgebungsprozesses und die anschliessende Entscheidungsfindung notwendig sind.

Die für die externen Beratungsleistungen in der Phase Gesetzgebung/Konzept notwendigen Kreditbeschlüsse werden durch die Sicherheitsdirektion dem Regierungsrat als finanzkompetentem Organ zum Entscheid unterbreitet.

Stösst das Vorhaben auf grundsätzliche Ablehnung in der politischen Beratung, wäre das Projekt zur Verselbständigung nicht weiter zu verfolgen. Für die Schaffung der notwendigen Entwicklungs- und Adaptionenfähigkeit sowie die Stärkung der Entscheidungsfähigkeit müssten trotzdem wirksame Schritte unternommen werden, auch wenn – wie unter Ziff. 3 aufgezeigt – keine Alternative zur Errichtung einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit vergleichbar positiven Wirkungen zur Verfügung steht.

10. Anhänge

10.1 Projektorganisation

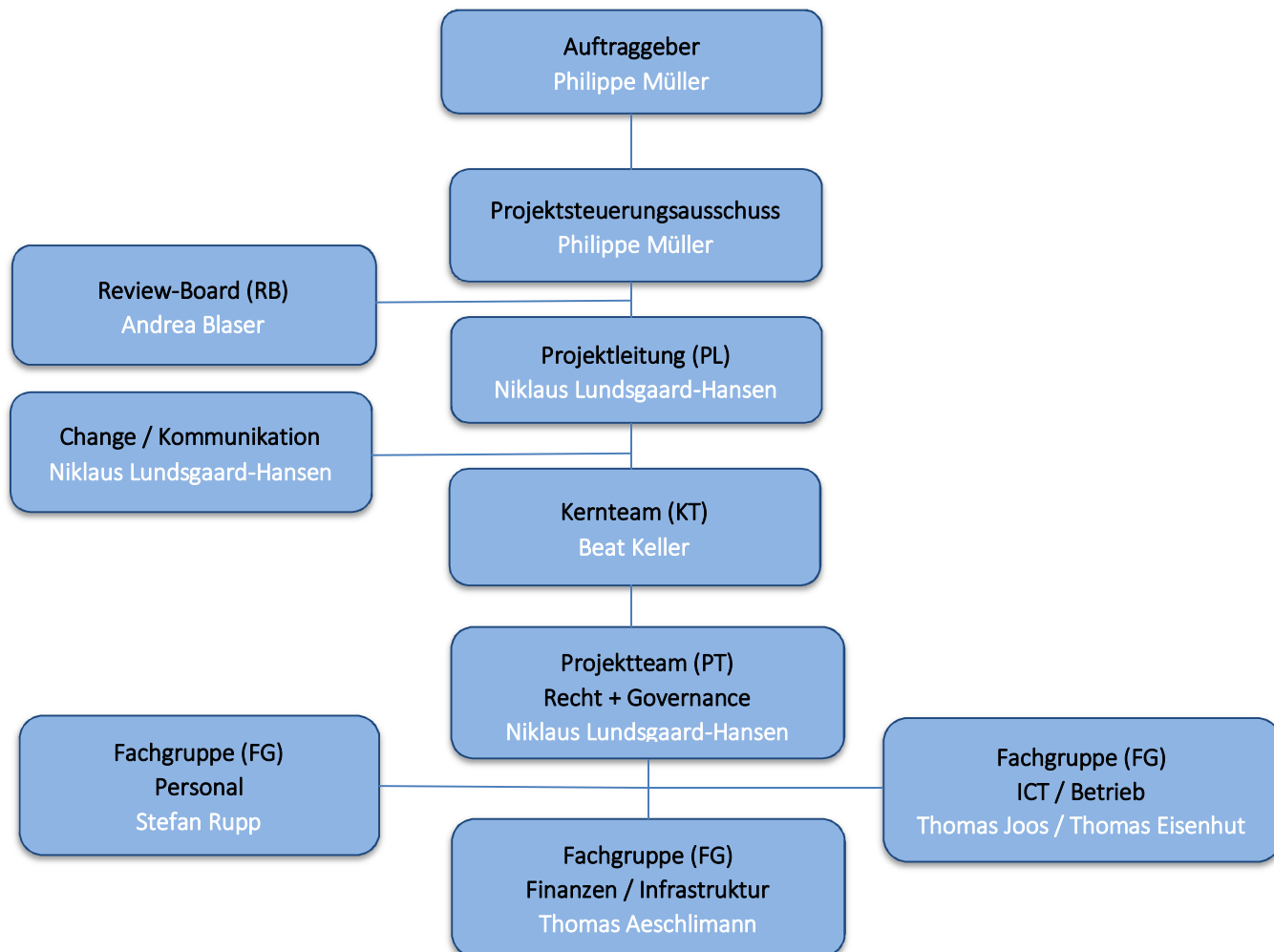


Abbildung 18: Projektorganisation

Auftraggeber: Regierungsrat Philippe Müller, Direktor SID.

Projektsteuerung: Leitung: RR P. Müller. Mitglieder: Gerhard Engel (FIN), Andreas Michel (SID). Beratung: Niklaus Lundsgaard-Hansen (SVSA) Florian Hirte (SID), Beat Keller (SVSA), Urs Bolz (bolz+partner consulting, bpc).

Review Board: Leitung: Andrea Blaser (SID). Mitglieder: Beat Jakob (KAIO), André Matthey (PA), Heidi Rubi (BVD), Roland Werthmüller (SID), Markus Wyss (FV). Beratung: N. Lundsgaard-Hansen (SVSA).

Projektleitung: N. Lundsgaard-Hansen (SVSA).

Kernteam: Beat Keller (SVSA), Simone Richner (SVSA), Thomas Aeschlimann (SVSA), Florian Hirte (SID), Urs Bolz (bpc).

Projektteam Recht + Governance: (u. a. mit allen Fachgruppenleitenden). Leitung: N. Lundsgaard-Hansen. Mitglieder: Beat Keller (SVSA), Simone Richner (SVSA), Thomas Aeschlimann (SVSA), Martin Bruder (SVSA), Thomas Eisenhut (SVSA), Thomas Joos (SVSA), Stefan Rupp (SVSA), Florian Hirte (SID). Begleitung: Urs Bolz (bpc).

Externe Begleitung Fachgruppen: Urs Bolz, bpc (Gesamtprojekt, Kernteam), Christian Elsener, elsener + partner ag (Immobilien), Hans-Peter Münger, rpc res publica consulting (ICT und Betrieb).

10.2 Rechtsgrundlagen

Bundesrecht

- Bundesgesetz über den Strassenverkehr (SVG)
- Verkehrszulassungsverordnung (VZV)
- Verkehrsversicherungsverordnung (VVV)
- Verkehrsregelverordnung (VRV)
- Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (SDR)
- Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS)
- Verordnung über technische Anforderungen an Transportmotorwagen und deren Anhänger (TAFV1)
- Verordnung über technische Anforderungen an landwirtschaftliche Traktoren und deren Anhänger (TAFV 2)
- Verordnung über technische Anforderungen an Motorräder, Leicht-, Klein- und dreirädrige Motorfahrzeuge (TAFV 3)
- Fahrlehrerverordnung (FV)
- Chauffeurzulassungsverordnung (CZV)
- Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer und -führerinnen (Chauffeurverordnung, ARV 1)
- Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Führer von leichten Personentransportfahrzeugen und schweren Personenwagen (ARV 2)
- Schwerverkehrsabgabengesetz (SVAG)
- Verordnung über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (SVAV)
- Bundesgesetz über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen (NSAG)
- Verordnung über die Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen (NSAV)
- Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt (BSG)
- Verordnung über die Schifffahrt auf schweizerischen Gewässern (BSV)
- Verordnung über die Anforderungen an Schiffsmotoren auf schweizerischen Gewässern (VASm)
- Ausführungsbestimmungen des UVEK zur Verordnung über die Anforderungen an Schiffsmotoren auf schweizerischen Gewässern (AB-VASm)
- Schiffbauverordnung (SBV)
- Ausführungsbestimmungen des UVEK zur Schiffbauverordnung (AB-SBV)
- Verordnung über die Typenprüfung von Schiffen

Kantonale Spezialerlasse

- Kantonales Strassenverkehrsgesetz (KSVG)
- Strassenverkehrsverordnung (StrVV)
- Gesetz über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge (BSFG)
- Verordnung über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge und den Bezug von Forderungen durch das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt
- Verordnung über den Vollzug der Eidgenössischen Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer (Chauffeurverordnung)
- Gesetz über die Schifffahrt und die Besteuerung der Schiffe
- Dekret über die Beschränkungen der Schifffahrt (Schifffahrtsdekret)
- Dekret über die Besteuerung der Schiffe (SSD)
- Verordnung über die Ausnahmen von der Besteuerung in der Schifffahrt (VABS)
- Schiffsliegeplatzverordnung (SLPV)

10.3 Übersicht betriebliche Schnittstellen

Prozesse	Ist-Lösung	Soll-Lösung
Politische Prozesse RR/GR		
Gesetzgebung	Gesetzesentwürfe (formell, materiell) inkl. Vortrag im Auftrag SID oder selbständige Initialisierung, aktive Leitung und Mitwirkung in Fachgruppen	Auftrag SID an Anstalt Mitwirkung Projekt Vorschläge an SID
Politische Vorstösse	Beantwortungsentwürfe politische Vorstösse im Auftrag SID (inkl. Koordination mit anderen Fachstellen)	Stellungnahmen an SID (fachlich)
Politische Mitwirkung (Vernehmlassungen, Mitberichte)	Beantwortungsentwürfe in der politischen Mitwirkung im Auftrag SID, Stellungnahmen aus fachlicher oder organisatorischer Sicht	Stellungnahmen an SID (fachlich) Anstalt evtl. direkt adressiert (z. B. Bund)
Planungs- und Führungsprozesse		
Voranschlag und Finanzplan	Mitwirkung im gesamtsstaatlichen Prozess zur Finanzplanung (inkl. PKP, Voraktualisierung) im Auftrag SID	Anstalt (eigenverantwortlich)
Jahresabschluss Berichterstattung	Mitwirkung im gesamtsstaatlichen Prozess zur Rechnungslegung im Auftrag SID	Anstalt (eigenverantwortlich)
Stellenplanung	Prozess Stellenplanung im Auftrag SID	Anstalt (eigenverantwortlich)
Informatikplanung	Prozess Informatikplanung im Auftrag SID	Anstalt (eigenverantwortlich) Prozesse bei Grundversorgung und Konzernapplikationen gemäss Vereinbarung KAIO
Raumplanung	Prozess Raumplanung im Auftrag SID	Anstalt (eigenverantwortlich)
Leistungsvereinbarung	Mitwirkung bei der Erstellung der jährlichen Leistungsvereinbarung mit der SID	Anstalt (eigenverantwortlich) (Zielvorgaben gestützt auf Eigentümerstrategie und mehrjährige Leistungsvereinbarung)
Führungs-, Steuerungs-, Koordinations- und Fachgremien	aktive Teilnahme und Mitwirkung	Anstalt (eigenverantwortlich)
Infrastruktur		
Raum	Beschaffung und Unterhalt (inkl. Bau, Mieten usw.) durch AGG	Anstalt (eigenverantwortlich)
Prüfinfrastruktur	Mietverträge mit dezentralen Prüfstellen (Infrastrukturmiete)	Anstalt (eigenverantwortlich)
Versorgung		
Zentrale Beschaffungsstellen (ZBS)	Prozess- und Beschaffungsvorgaben zu Informatik, Mobility, Post, Mobiliar, Facility-Management, Drucksachen usw.	Anstalt (eigenverantwortlich)
ICT-Grundversorgung	Verantwortlichkeiten und Prozessvorgaben im Bereich ICT-Grundversorgung (SID/KAIO)	Anstalt (eigenverantwortlich) Prozesse bei Grundversorgung und Konzernapplikationen gemäss Vereinbarung KAIO
ICT-Konzernapplikationen	Verantwortlichkeiten und Prozessvorgaben im Bereich ICT-Konzernapplikationen (div. Fachämter)	Anstalt (eigenverantwortlich)
ICT-Fachapplikationen (APF)	Betrieb und Wartung der Fachapplikationen im Rechenzentrum BEDAG, BIT u. a.	Anstalt (eigenverantwortlich)

Prozesse	Ist-Lösung	Soll-Lösung
Personal	Zentrale Personaladministration und Besoldungswesen, zentrale Leistungen im Bereich Sozialpläne, zentrale Betreuungs- und Beratungsangebote, zentrale Controllingmassnahmen (Lohngleichheit usw.), zentrales Kursangebot (PA, KAIO, FV usw.)	Anstalt (eigenverantwortlich) Prozesse bei Beibehaltung öffentlich-rechtlicher Anstellung und PG sowie kantonaler Infrastruktur sind im Detail festzulegen. Zentrale Services durch Vereinbarung regeln.
Pensionskasse	Zentrale Prozessabläufe zu Pensionskasse durch Personalamt	Anstalt (eigenverantwortlich) Prozesse gemäss Anschlussvereinbarung
Versicherungspool	Zentrales Versicherungsmanagement und Übernahme von spezifischen Schäden durch Finanzdirektion	Servicevereinbarung oder Anstalt (eigenverantwortlich)
Staatskanzlei	Kommunikation (KomBE), CD/CI	Anstalt (eigenverantwortlich)
Staatsarchiv	Archivierung	Ablieferungsvereinbarung
Betrieb		
Finanzverwaltung	Debitoren- und Kreditorenbewirtschaftung	Anstalt (eigenverantwortlich)
Finanzverwaltung	Cash-Management	Anstalt (eigenverantwortlich)
Finanzverwaltung	Geldanlagen	Finanzverwaltung
Steuerverwaltung	Rechtliches Inkasso (zentraler Service)	Servicevereinbarung oder Anstalt (eigenverantwortlich)
Finanzkontrolle	Revision/Buchprüfung	gesetzliche Regelung
Kantonspolizei	Zustellung von unzustellbaren Verfügungen und Kontrollschildereinzug	Servicevereinbarung
Kantonspolizei	Datenaustausch Rialto in Bereichen ADMAS, Versicherungskündigungen u. a.	Servicevereinbarung
Kantonspolizei	Beratungsleistungen zentrales Bedrohungsmanagement	Servicevereinbarung oder Anstalt (eigenverantwortlich)

Abbildung 19: Übersicht betriebliche Schnittstellen