



Regierungsreform

Zweiter Zwischenbericht des Regierungsrates an
den Grossen Rat

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Regierungsrates	5
Übersicht	6
1 Ausgangslage	9
1.1 Motion 010/2003 (FDP/SVP). Regierungsreform	9
1.2 Erster Zwischenbericht vom 31. März 2004.....	10
1.3 Ziele der Reform	11
1.4 Beratung im Grossen Rat.....	14
1.4.1 Vorberatung in der Kommission	14
1.4.2 Beratung im Plenum	14
1.5 Planungserklärung des Grossen Rates	18
1.5.1 Ziffer 1 der Planungserklärung	18
1.5.2 Ziffer 2 der Planungserklärung	18
1.5.3 Ziffer 3 der Planungserklärung	19
1.6 Verfahrensbeschlüsse des Regierungsrates	20
1.7 Rückschlüsse aus den Arbeiten der PUK BLVK.....	21
1.8 Koordination mit anderen Reformprojekten des Kantons	22
1.9 Regierungsreform auf Bundesebene	25
2 Aspekte einer Verwaltungsreform	26
2.1 Einleitung.....	26
2.2 Bedeutung der Planungserklärung des Grossen Rates	26
2.3 Übersicht über umgesetzte und geplante Verwaltungsreformen.....	27
2.4 Nächste Schritte im Bereich der Verwaltungsreform	27
3 Übersicht über die drei Reformmodelle	28
3.1 Einleitung.....	28
3.2 Modell A: Optimierung.....	28
3.2.1 Beschreibung	28
3.2.2 Optimierung des bestehenden Führungsinstrumentariums	29
3.2.2.1 Das bestehende Führungsinstrumentarium.....	29
3.2.2.2 Gesamtstaatliche Steuerung.....	30
3.2.2.3 Der Controllingkreislauf.....	30
3.2.2.4 Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente.....	31
3.2.2.5 Optimierungsbedarf.....	32
3.2.3 Berichterstattung über die geprüften Optimierungsmassnahmen	33
3.2.4 Politische Beurteilung des Modells A durch den Regierungsrat.....	48

3.3	Modell B: Stärkung des Regierungspräsidiums.....	49
3.3.1	Beschreibung.....	49
3.3.2	Geltendes Recht.....	51
3.3.3	Rechtsvergleichende Hinweise.....	52
3.3.4	Modalitäten des Modells B.....	53
3.3.4.1	Amtsdauer des Regierungspräsidiums.....	53
3.3.4.2	Wahlorgan des Regierungspräsidiums.....	54
3.3.4.3	Aufgaben des Regierungspräsidiums.....	54
3.3.5	Ausgestaltung eines möglichen Modells B.....	58
3.3.6	Politische Beurteilung des Modells B durch den Regierungsrat.....	59
3.4	Modell H: Haus der Regierung.....	60
3.4.1	Beschreibung im ersten Zwischenbericht.....	60
3.4.2	Verwaltungsinterne Vertiefungsarbeiten am Modell H.....	61
3.4.3	Beurteilung durch die Universität Bern.....	64
3.4.4	Politische Beurteilung des Modells H durch den Regierungsrat.....	67
4	Weiteres Vorgehen.....	68
5	Antrag.....	69

Anhang 1: Modell A: Übersicht über Optimierungsmassnahmen

Anhang 2: Übersicht über die wichtigsten Verwaltungsreformen seit dem Jahr 2000

Anhang 3: Übersicht über die wichtigsten geplanten Verwaltungsreformen

Vorwort des Regierungsrates

Mit der Überweisung der Motion Regierungsreform am 7. April 2003 beauftragte der Grosse Rat den Regierungsrat, eine Reform seiner Organisation und Tätigkeiten einzuleiten, mindestens drei voneinander unabhängige Modelle für eine Regierungsreform gleichwertig auszuarbeiten und Wege der Umsetzung aufzuzeigen. Mit dem ersten Zwischenbericht vom 31. März 2004 legte der Regierungsrat dem Grossen Rat acht Regierungsmodelle vor. Diese acht Reformmodelle bildeten die Grundlage für eine erste Modelldiskussion mit dem Grossen Rat. Am 14. Juni 2004 nahm der Grosse Rat diesen ersten Zwischenbericht des Regierungsrates zur Regierungsreform zur Kenntnis und verabschiedete eine Planungserklärung, welche die weitere Bearbeitung der Modelle A (Optimierung), B (Stärkung des Regierungspräsidiums) und H (Haus der Regierung) verlangte.

Mit dem vorliegenden zweiten Zwischenbericht informiert der Regierungsrat am Ende der Legislatur über den Stand des Projektes Regierungsreform.

Für die weiteren Projektarbeiten stehen für den Regierungsrat die beiden Modelle A (Optimierung) und B (Stärkung des Regierungspräsidiums) im Vordergrund. Das grösste Potenzial sieht der Regierungsrat im Modell A. Beim Modell B überwiegen aus der Sicht des Regierungsrates die Nachteile. Nach der Behandlung des zweiten Zwischenberichts wird der Regierungsrat diese zwei Modelle weiter vertiefen. Dabei sind auch Aspekte einer Verwaltungsreform in die weitere Bearbeitung einzubeziehen.

Das mit vielen offenen Fragen behaftete Modell H gab im Grossen Rat Anlass zu längeren Diskussionen. Aufgrund der Planungserklärung des Grossen Rates sind deshalb weitere Vertiefungs- und Abklärungsarbeiten vorgenommen worden. Eine Beurteilung durch die Universität Bern ergab, dass dieses Modell gravierende Mängel hat. Die Gutachter empfehlen dringend, dieses Modell sei nicht weiter zu verfolgen. Der Regierungsrat schliesst sich dieser Beurteilung an.

Die Hauptkräfte des Kantons sind auf das Erreichen der Legislaturhauptziele zu konzentrieren. Der Kanton Bern kann seine Stellung als attraktiver Werk- und Ausbildungsplatz mit hoher Lebensqualität für alle Generationen nur sichern, wenn wesentliche Schritte in Richtung Entschuldung und Stärkung der Wirtschaftskraft getan werden. Diese Ziele werden auch in Zukunft im Vordergrund stehen müssen. Daneben gilt es, die nachhaltige Entwicklung zu stärken.

Mit dem Aufgabendialog für den Kanton Bern und der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) müssen in den nächsten Jahren auf gesamtstaatlicher Ebene wichtige Projekte bewältigt werden, die Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung haben werden. Auch die Umsetzung von NEF erfordert nach wie vor grossen Einsatz. Deshalb steht für den Regierungsrat ein Reformmodell im Vordergrund, das mit besseren Steuerungsleistungen verbunden ist.

Der Grosse Rat hat nun Gelegenheit, sich zur Stossrichtung der weiteren Reformarbeit zu äussern. Am 1. Juni 2006 wird der Regierungsrat in mehrheitlich neuer Zusammensetzung seine Arbeit aufnehmen. Der Regierungsrat wird sich zu Beginn der Legislatur auch mit der Regierungsreform befassen. Er wird eine politische Bewertung der parlamentarischen Debatte über den zweiten Zwischenbericht vornehmen und die Reformarbeit fortsetzen.

Bern, 23. November 2005

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Annoni*

Der Staatsschreiber: *Nuspliger*

Übersicht

A. Auftrag

Mit der Überweisung der Motion Regierungsreform (M 010/2003) am 7. April 2003 beauftragte der Grosse Rat den Regierungsrat, eine Reform seiner Organisation und Tätigkeiten einzuleiten, mindestens drei voneinander unabhängige Modelle für eine Regierungsreform gleichwertig auszuarbeiten und Wege der Umsetzung aufzuzeigen. Dabei seien die folgenden Ziele zu erreichen:

- a) Die Verantwortung für die strategische Führung ist die wichtigste Aufgabe des Regierungsrates.
- b) Die operative Führung ist so zu organisieren, dass die Regierungsmitglieder zu Gunsten der Gesamtaufgaben entlastet werden.
- c) Die Aufsicht über die Verwaltung bleibt Aufgabe des Regierungsrates und muss transparent organisiert werden. Die Oberaufsicht des Grossen Rates (Art. 78 KV) bleibt vorbehalten.
- d) Es sind geeignete Instrumente und Organisationsformen zu entwickeln, die die Umsetzung der Strategie gewährleisten.

B. Ziele der Regierungsreform

In Konkretisierung der Zielsetzungen der Motion Regierungsreform verfolgt der Regierungsrat mit der Regierungsreform die folgenden Ziele:

Die politische Führung soll derart gestärkt werden, dass der Regierungsrat seine politische Gesamtverantwortung für die Staatsführung besser wahrnehmen kann. Die wichtigsten Reformziele sind die Stärkung der politisch-strategischen Führung, die Stärkung der Wahrnehmung des Regierungsrates als vom Volk gewähltes Kollegium, der Gewinn an Handlungsspielraum sowie die Stärkung der Kapazitäten der Regierungsmitglieder.

C. Planungserklärung zum ersten Zwischenbericht

Mit dem ersten Zwischenbericht vom 31. März 2004 legte der Regierungsrat dem Grossen Rat acht Regierungsmodelle vor. Diese acht Reformmodelle bildeten die Grundlage für eine erste Modelldiskussion mit dem Grossen Rat. Am 14. Juni 2004 nahm der Grosse Rat diesen ersten Zwischenbericht des Regierungsrates zur Regierungsreform zur Kenntnis und verabschiedete die folgende Planungserklärung:

1. Die Modelle A (Optimierung), B (Stärkung des Regierungspräsidiums) und H (Haus der Regierung) sind im Sinne der Motion weiter zu bearbeiten.
2. Zusammen mit diesen Modellen sind Aspekte einer Verwaltungsreform in die weitere Bearbeitung einzubeziehen.
3. Die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Modelle und die zeitliche Abwicklung sind aufzuzeigen.

D. Übersicht über die Schwerpunkte des zweiten Zwischenberichts

Modell A (Optimierung)

Im Modell A werden erste Optimierungsmassnahmen dargestellt. Es handelt sich unter anderem um Massnahmen aus den Bereichen Führungsunterstützung, Führungsprozesse, Controlling und Kommunikation. Eine Übersicht über diese Massnahmen findet sich im Anhang 1. Das Modell A steht für den Regierungsrat im Vordergrund. Das Modell A ist mehr als die Summe der verschiedenen Einzelmassnahmen. Insgesamt kann mit diesem Modell durch eine Verbesserung der Führungsprozesse eine qualitative Optimierung der Regierungsarbeit erreicht werden. Dabei spielt die Stärkung des Controllings eine bedeutende Rolle.

Modell B (Stärkung des Regierungspräsidiums)

Im Modell B wurden weitere Grundlagenarbeiten geleistet. Der Regierungsrat legt gestützt auf die Planungserklärung des Grossen Rates ein mögliches Modell mit einer Stärkung des Regierungspräsidiums vor. Dieses Modell könnte die Führungsarbeit im Kollegium verbessern. Das Modell muss aber noch weiter konkretisiert werden.

Aus der Sicht des Regierungsrates überwiegen beim Modell B allerdings gestützt auf eine Gesamtbeurteilung die Nachteile: Eine Stärkung des Regierungspräsidiums kann bei homogenen und kleinräumigen Verhältnissen (wie z.B. bei Städten und Stadtkantonen) sinnvoll sein. Die Ausgangslage ist aber beim Kanton Bern eine andere. Der zweisprachige Kanton Bern ist ein grosser Kanton mit verschiedenen Regionen und mehreren grossen Parteien. Ein Präsidialsystem würde nach Auffassung des Regierungsrates der kantonalen Kultur der Vielfalt nicht genügend Rechnung tragen. Ein Präsidialsystem hätte überdies auch Auswirkungen auf das Gleichgewicht im Kollegium.

Modell H (Haus der Regierung)

Auf den ersten Blick und insbesondere aus der Optik eines optimierten Verwaltungsmanagements scheint das Modell H mit Vorteilen verbunden zu sein. Nach einer ersten summarischen Prüfung hat auch der Grosse Rat Interesse für dieses Modell bekundet. Das mit vielen offenen Fragen behaftete Modell H gab im Grossen Rat Anlass zu längeren Diskussionen. Aufgrund der Planungserklärung des Grossen Rates sind deshalb weitere Vertiefungs- und Abklärungsarbeiten vorgenommen worden. Nach vertiefter Prüfung kommt der Regierungsrat klar zum Schluss, dass dieses Modell nicht weiter verfolgt werden kann. Das Modell weist erhebliche Mängel auf. Die Gutachter der Universität Bern empfehlen deshalb dringend, das Modell H sei nicht weiter zu verfolgen. Der Regierungsrat schliesst sich dieser Beurteilung an. Auf die weitere Bearbeitung des Modells H wird deshalb verzichtet.

E. Weiteres Vorgehen

Für die weiteren Projektarbeiten ist das folgende Vorgehen geplant:

- Das Modell A wird weiter bearbeitet und mit Controlling-Elementen ergänzt.
- Das Modell B wird weiter bearbeitet.
- Auf die weitere Bearbeitung des Modells H wird verzichtet.
- Aspekte einer Verwaltungsreform, die direkt und zwingend mit den Modellen A und B zusammenhängen, werden aufgezeigt. In vielen Bereichen der Verwaltung sind allerdings Reformvorhaben bereits geplant, im Vollzug begriffen oder realisiert. Eine umfassendere Reform der Verwaltung müsste als separates Projekt geführt werden. Soweit Reformprozesse mit dem Projekt NEF 2000 zusammenhängen, können sie nach der Evaluation dieses Projekts bearbeitet werden. Weitere Reformen können sich insbesondere auch aus den Projekten Aufgabendialog und Umsetzung NFA ergeben.
- Die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Reformmodelle und deren zeitliche Abwicklung werden zum gegebenen Zeitpunkt dargestellt. Die Grundidee der Planungserklärung wird aufgenommen. Damit jedoch verlässliche Aussagen über die finanziellen Auswirkungen und die zeitliche Abwicklung gemacht werden können, müssen die Reformmodelle weiter konkretisiert werden. Dies wird erst nach der Behandlung des zweiten Zwischenberichts möglich sein.

Mit dem vorliegenden zweiten Zwischenbericht informiert der Regierungsrat am Ende der Legislatur über den Stand des Projektes Regierungsreform. Der Grosse Rat hat nun Gelegenheit, diesen zweiten Zwischenbericht zu diskutieren. Dabei besteht für den Grossen Rat auch die Möglichkeit, Planungserklärungen abzugeben.

Am 1. Juni 2006 wird der Regierungsrat in mehrheitlich neuer Zusammensetzung seine Arbeit aufnehmen. Der Regierungsrat wird sich zu Beginn der Legislatur auch mit der Regierungsreform befassen. Er wird eine politische Bewertung der parlamentarischen Debatte über den zweiten Zwischenbericht vornehmen und die Reformarbeit fortsetzen (Projektorganisation für die nächste Projektphase, einzusetzende personelle und finanzielle Mittel, Zeitplanung). Dem neu zusammengesetzten Regierungsrat sollen die nötigen Handlungsspielräume gelassen werden, damit er eigene Akzente setzen und die weitere Marschrichtung des Projektes bestimmen kann.

1 Ausgangslage

1.1 Motion 010/2003 (FDP/SVP). Regierungsreform

Am 10. Februar 2003 reichten die FDP-Fraktion und die SVP-Fraktion gemeinsam eine Motion Regierungsreform ein (M 010/2003, FDP/SVP). Mit RRB 0647 vom 19. März 2003 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat *Annahme der Motion*. Am 7. April 2003 wurde die Motion Regierungsreform vom Grossen Rat mit 105 zu 11 Stimmen überwiesen.

Wortlaut der Motion 010/2003

1. Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Reform seiner Organisation und Tätigkeiten einzuleiten.

Folgende Ziele sind dabei zu erreichen:

- a) Die Verantwortung für die strategische Führung ist die wichtigste Aufgabe des Regierungsrates.
 - b) Die operative Führung ist so zu organisieren, dass die Regierungsmitglieder zu Gunsten der Gesamtaufgaben entlastet werden.
 - c) Die Aufsicht über die Verwaltung bleibt Aufgabe des Regierungsrates und muss transparent organisiert werden. Die Oberaufsicht des Grossen Rates (Art. 78 KV) bleibt vorbehalten.
 - d) Es sind geeignete Instrumente und Organisationsformen zu entwickeln, die die Umsetzung der Strategie gewährleisten.
2. Der Regierungsrat hat zuhanden des Grossen Rates mindestens drei voneinander unabhängige Modelle gleichwertig auszuarbeiten und Wege der Umsetzung aufzuzeigen.
3. Die Reform ist ohne Zögern an die Hand zu nehmen. Dem Grossen Rat ist regelmässig in Form von Zwischenberichten Kenntnis über den Stand der Arbeit zu geben. Der erste Zwischenbericht ist nach spätestens zwölf Monaten vorzulegen und hat verbindlich aufzuzeigen, wie weiter gearbeitet und wann der nächste Zwischenbericht vorgelegt wird.

Begründung:

Es braucht eine Regierungsreform, die diesen Namen verdient. Im Blick auf alle anstehenden Projekte und den Kampf gegen die Schulden stellen wir fest, dass eine Regierungsorganisation notwendig ist, die sich mehr der Gesamtschau, als den Einzelinteressen der Direktionen verpflichtet fühlt.

Antwort des Regierungsrates

1. Nach der Verfassung bestimmt der Regierungsrat unter Vorbehalt der Zuständigkeiten des Grossen Rates die Ziele des staatlichen Handelns. Er plant und koordiniert die Tätigkeiten des Kantons. Bei ihm liegt die primäre Führungsrolle bei der Planung der staatlichen Aufgaben, bei der Bündelung der Kräfte der Verwaltung und bei der Koordination mit dem Bund und anderen Kantonen. Der Regierungsrat soll im Sinne der Früherkennung Probleme rechtzeitig orten, die Entwicklung in Staat und Gesellschaft vorausschauend beurteilen und rechtzeitig die erforderlichen Massnahmen treffen. Diese Führungsrolle entspricht der Verfassung und dem Organisationsgesetz. Das Organisationsgesetz hält ausdrücklich fest, dass der Regierungsrat grundlegende und wichtige Entscheide im Kollegium trifft. Die Regierungsobliegenheiten haben Vorrang vor allen anderen Funktionen eines Regierungsmitgliedes.

Die Verantwortung für die strategische Führung ist die wichtigste Aufgabe des Regierungsrates. Es geht dabei auch um den Vorrang der politischen Führung gegenüber der Verwaltung. Diese Aufgabe ist im geltenden Recht verankert und wird schon jetzt wahrgenommen. Gerade auch in der Perspektive von NEF 2000 sind jedoch Verbesserungen möglich und anzustreben. Deshalb ist die grundsätzliche Stossrichtung der Motion unbestritten.

2. Die Motion zeigt die grundsätzliche Stossrichtung für eine Regierungsreform auf. Sie verlangt die Ausarbeitung von mindestens drei voneinander unabhängigen Reformmodellen. Damit wird zum heutigen Zeitpunkt die Auslösung einer Reformdiskussion, nicht aber ein Modellentscheid verlangt.

3. In der Antwort zur zurückgezogenen Motion 187/02 FDP (Bolli Jost, Bern) hat der Regierungsrat festgehalten, dass die wesentlichen Kräfte in der laufenden Legislaturperiode auf die Fortsetzung der Sanierungspolitik, auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und auf die Umsetzung des Projekts NEF 2000 zu legen sei. Darüber hinaus gebe es in einzelnen Politikbereichen weitere wichtige Reformvorhaben (Spitalversorgungsgesetz, Konsolidierung der Bildungsreform, Erneuerung der Personalgesetzgebung, Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung). Vor diesem Hintergrund beständen keine Kapazitäten für ein zusätzliches Grossprojekt. Im Voranschlag und im Finanzplan seien auch keine zusätzlichen Mittel für ein weiteres Projekt eingestellt.

Die zurückgezogene Motion 187/02 FDP (Bolli Jost, Bern) hatte die Umsetzung der Reform auf Beginn der nächsten Legislatur verlangt. Die neue Motion macht in diesem Bereich realistischere Vorgaben. Sie verlangt, die Reform sei ohne Zögern an die Hand zu nehmen. Der Grosse Rat sei – erstmals nach zwölf Monaten – regelmässig mit Zwischenberichten über den Stand der Arbeiten zu informieren. Auch ein solches Vorgehen wird die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen, die in der Finanzplanung nicht enthalten sind, erforderlich machen. Der Regierungsrat kann jedoch dem in der Motion vorgeschlagenen schrittweisen Vorgehen zustimmen.

1.2 Erster Zwischenbericht vom 31. März 2004

Am 31. März 2004 verabschiedete der Regierungsrat den ersten Zwischenbericht zur Regierungsreform. In diesem Zwischenbericht unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat die folgenden acht Regierungsmodelle:

1. Modell A *Optimierung*

2. Modell B₁ *Regierungspräsidium mit Präsidialdirektion*

3. Modell B₂ *Regierungspräsidium mit Fachdirektion*

4. Modell C *Regierungsmodell mit aufgewerteten Generalsekretären*

Modell D Zweistufige Regierung (Dieses Modell wird nicht weiter verfolgt.)

5. Modell E *Parlamentarisches Regierungssystem*

6. Modell F *Präsidentielles Regierungssystem*

7. Modell G *Modell mit einer Reduktion der Zahl der Regierungsmitglieder*

8. Modell H *Haus der Regierung*

Im Zwischenbericht wies der Regierungsrat darauf hin, dass diese acht Reformmodelle die Grundlage für eine erste Modelldiskussion mit dem Grossen Rat bilden. Es handle sich dabei um eine Auslegeordnung. Der Regierungsrat wies weiter darauf hin, dass ihm bei den Reformarbeiten eine Führungsrolle zukomme. Er müsse die Kontinuität und die Verlässlichkeit staatlicher Institutionen in einem dynamischer gewordenen Umfeld sicherstellen. Reformen

seien dann einzuleiten, wenn erhebliche Gründe zur Annahme bestehen, dass ein neues Modell die Handlungsfähigkeit des Regierungsrates und seine Stellung im Rahmen der Institutionen stärken kann.

Die acht Regierungsmodelle wurden im ersten Zwischenbericht bewertet. Es wurde allerdings darauf hingewiesen, dass diese Bewertung einer Beurteilung des Regierungsrates gestützt auf den gegenwärtigen Stand der Projektarbeiten entspreche. Der Regierungsrat behalte sich vor, im Rahmen der Erarbeitung von mindestens drei unabhängigen, gleichwertig ausgearbeiteten Regierungsmodellen gestützt auf die Beratungen im Grossen Rat und auf die weiteren Arbeiten eine Neubeurteilung vorzunehmen.

1.3 Ziele der Reform

Die Regierungsreform soll die Regierung in die Lage versetzen, den künftigen Herausforderungen wirkungsvoll zu begegnen. Erforderlich ist eine politische Führung, die über genügend Sensibilität für die Eigenheiten des Kantons Bern mit seinen verschiedenen Regionen verfügt und in der Lage ist, nationale und internationale Herausforderungen frühzeitig zu erkennen und geeignete Massnahmen zu treffen. Es ist eine Stärke, seit Jahrzehnten über stabile politische Führungsstrukturen zu verfügen, die sich auch in schwierigen Zeiten bewährt haben. Mit der Regierungsreform sollen die heute gut funktionierenden Regierungsstrukturen nicht radikal umgestaltet, sondern zusätzlich gestärkt und zukunftstauglicher gemacht werden. Mit der steigenden Komplexität und Internationalisierung vieler Sachverhalte, den ausgebauten demokratischen Mitwirkungsrechten und der intensiveren Begleitung des politischen Diskurses in den Medien steigt der Koordinationsbedarf auf Regierungsebene.

Bei der Regierungsreform sollten übergeordnete Ziele in den Vordergrund gestellt werden. Eine Arbeitsgruppe des Bundes unter Leitung des bekannten Staatsrechtsprofessors Kurt Eichenberger hat dazu Folgendes festgehalten:¹

„(...) Es geht darum:

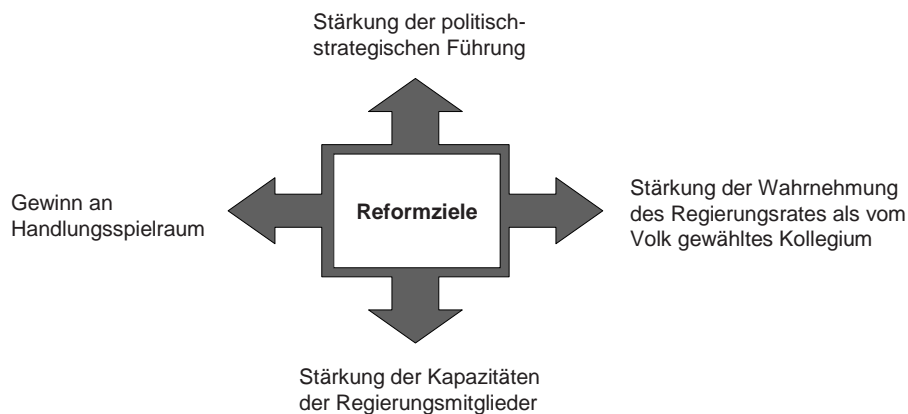
- dass die Regierung eine Einheit zu bilden und aus der Einheit heraus eine wirksame und effektvolle Führung zustande zu bringen vermag;
- dass die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Regierung der sachlichen Komplexität, der beschleunigten Geschwindigkeit und den politisch-gesellschaftlichen Erschwernissen angemessen sichergestellt wird;
- dass die Regierung und ihre Mitglieder vor dauernder Überlastung bewahrt bleiben;
- dass die Regierung dank überzeugender Leistungen von den anderen Staatsorganen respektiert und vom Volke akzeptiert wird und dadurch über eine Legitimation verfügt, die ihre Führungsrolle rechtfertigt.“

An der Regierungsklausur vom 4. Juni 2003 nahm der Regierungsrat eine Auslegeordnung der Ziele der Regierungsreform vor. In Konkretisierung der Zielsetzungen der Motion Regierungsreform (M 010/2003, FDP/SVP) verfolgt der Regierungsrat mit der Regierungsreform die folgenden Ziele:

¹ vgl. Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB) über Abklärungen betreffend die Führungsstrukturen des Bundes: Notwendigkeit und Kriterien einer Regierungsreform. Modelle des Regierungssystems, 23. November 1991; S. 22

Die politische Führung soll derart gestärkt werden, dass der Regierungsrat seine politische Gesamtverantwortung für die Staatsführung besser wahrnehmen kann. Die wichtigsten Reformziele sind die Stärkung der politisch-strategischen Führung, die Stärkung der Wahrnehmung des Regierungsrates als vom Volk gewähltes Kollegium, der Gewinn an Handlungsspielraum sowie die Stärkung der Kapazitäten der Regierungsmitglieder.

Abbildung 1: Ziele der Regierungsreform



A. Stärkung der politisch-strategischen Führung

Der Regierungsrat soll auf der politisch-strategischen Ebene gestärkt werden. Dies macht eine spürbare Entlastung auf der operativen Ebene notwendig.

Die Erreichung dieses Reformziels erfordert Massnahmen in den folgenden Bereichen:

- Generelle Stärkung des Regierungsrates (Kollegium und Präsidium) (Aufsichtsfunktion)
- Erhöhung der Strategiefähigkeit des Regierungsrates (Struktur / Organisation)
- Erhöhung der strategischen Ausrichtung der Regierungsarbeit (Kompetenzen / Zuständigkeiten)
- Erhöhung der Effektivität der Regierungsarbeit

B. Gewinn an Handlungsspielraum

Durch eine spürbare Entlastung auf der operativen Ebene soll der Regierungsrat mehr Handlungsspielraum erhalten. Die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Regierung soll sichergestellt werden. Dabei soll der sachlichen Komplexität, dem beschleunigten Entscheidungsrythmus und den politisch-gesellschaftlichen Erschwernissen angemessen Rechnung getragen werden.

Die Erreichung dieses Reformziels erfordert Massnahmen in den folgenden Bereichen:

- Zeitgerechte Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit
- Prioritätensetzung im innerstaatlichen Bereich, in den Aussenbeziehungen und in besonderen Lagen
- Stärkung der Innovations- und Initiierungskapazität
- Vernetzung / Koordination der Entscheidungsabläufe in den Direktionen

C. Stärkung der Kapazitäten der Regierungsmitglieder

Die Regierung und ihre Mitglieder sollen spürbar entlastet werden und nachhaltig vor dauernder Überlastung bewahrt bleiben.

Die Erreichung dieses Reformziels erfordert Massnahmen in den folgenden Bereichen:

- Entlastung durch optimierte Unterstützung in der Aufgabenerfüllung (z.B. durch Optimierung der Stabsarbeit)
- Sinnvolle Arbeitsgestaltung dank rationeller Abläufe (z.B. Überprüfung der Entscheidungsprozesse, Reduktion der Zahl der Regierungsgeschäfte)

D. Stärkung der Wahrnehmung des Regierungsrates als vom Volk gewähltes Kollegium

Der Regierungsrat arbeitet bereits unter den heutigen Bedingungen intensiv als Kollegialbehörde. Diese Arbeit wird von aussen allerdings nur beschränkt wahrgenommen. Dies liegt teilweise daran, dass die Regierungsmitglieder Sachgeschäfte aus ihrem Direktionsbereich vor dem Grossen Rat und gegenüber der Öffentlichkeit einzeln vertreten und deshalb sehr stark als Direktionsvertreter wahrgenommen werden. Allgemein ist auch eine zunehmende Tendenz zur Personalisierung der Politik festzustellen.

Der Regierungsrat soll eine Einheit bilden und aus der Einheit heraus wirksam und effektiv führen. Die Wahl durch das Volk legitimiert seine Führungsrolle.

Die Regierung hat als geschlossenes Organ aufzutreten, ohne dass die Mitglieder des Kollegiums ihre gruppenspezifischen Bindungen aufzugeben haben. Würde das nicht anerkannt, verlöre eine der wegleitenden Ideen für die Bildung kollegialer Organe, nämlich die Bündelung verschiedener regionaler, sprachlicher und parteipolitischer Strömungen, ihre Grundlage.

Die Erreichung dieses Reformziels erfordert Massnahmen in den folgenden Bereichen:

- Geschlossenes Auftreten gegen aussen bei strategisch wichtigen Geschäften
- Gezielte Auftritte des Regierungskollegiums vor dem Grossen Rat
- Stärkung der Kommunikation gegenüber Bürgerinnen und Bürgern, dem Grossen Rat, Parteien, Verbänden und Medien

1.4 Beratung im Grossen Rat

1.4.1 Vorberatung in der Kommission

Die vorberatende Kommission des Grossen Rates behandelte den ersten Zwischenbericht zur Regierungsreform am 10. Mai 2004 an einer einzigen Sitzung. Der Zwischenbericht wurde gut aufgenommen. Er wurde von allen Fraktionen als gute Diskussionsgrundlage bezeichnet.

Es wurde beschlossen, die Modelle D, E, F und G nicht mehr weiter zu verfolgen. Die Modelle A, B und H sollen hingegen weiter bearbeitet werden. Beim Modell H (Haus der Regierung) wurde von verschiedenen Sprechern betont, dass es nicht darum gehe, dieses Modell eins zu eins umzusetzen. Im Vordergrund stand in der Kommission der Wille, dass bei der weiteren Bearbeitung der Regierungsreform vermehrt auch Aspekte einer Verwaltungsreform einbezogen werden.

Die Kommission beantragte dem Grossen Rat die folgende Planungserklärung:

„Der Grosse Rat nimmt den 1. Zwischenbericht des Regierungsrates vom 31. März 2004 zur Regierungsreform zur Kenntnis.

Der Grosse Rat gibt folgende Erklärung gemäss Artikel 61 des Grossratsgesetzes ab:

1. Die Modelle A, B und H sind im Sinne der Motion weiter zu bearbeiten.
2. Zusammen mit diesen Modellen sind Aspekte einer Verwaltungsreform in die weitere Bearbeitung einzubeziehen.
3. Die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Modelle und die zeitliche Abwicklung sind aufzuzeigen.“

1.4.2 Beratung im Plenum

Auch im Plenum des Grossen Rates wurde der Zwischenbericht am 14. Juni 2004 gut aufgenommen. Einzig das Modell H (Haus der Regierung) gab Anlass zu längeren Diskussionen. Die SP-Fraktion und die EVP-Fraktion beantragten, in der Planungserklärung sei auf das Modell H zu verzichten. Die folgenden Auszüge aus der Diskussion zeigen die Hauptargumente zum Modell H auf:

Eintretensvotum Dieter Widmer (SVP, Wanzwil) (Kommissionspräsident):

„Das Modell H Haus der Regierung will die Regierungsmitglieder und deren Stäbe an einem einzigen Ort ansiedeln. Es bestünden ein Fachstab, ein juristischer Fachstab und ein Stab zur Steuerung von Finanzen und Ressourcen. Dieses Modell wäre ebenfalls mit einer umfassenden Verwaltungsstrukturreform verbunden. Es gäbe keine Direktionen mehr; die Dienstleistungsaufgaben würden in einem Ressourcenamt zusammengefasst. Für die operativen Aufgaben müssten die Ämter neu organisiert und den Regierungsmitgliedern nach Politikbereichen zugeteilt werden. Das gemeinsame Regieren unter einem Dach wäre für die Regierungsarbeit prägend, nicht nur wegen der einheitlichen Führung der Ämter: Die Regierung würde vermutlich eine ganz andere Rolle wahrnehmen, sie könnte sich stärker von den operativen Aufgaben lösen und sich auf die strategischen Aufgaben konzentrieren. Die Teambildung wäre ausgeprägter. Demgegenüber stehen die Gefahr einer Entfremdung zwischen dem komplexen Machtgefüge in der Zentrale und der Führung der Ämter und die Zunahme der fachlichen Machtkonzentration auf Amtsebene.“ (Tagblatt des Grossen Rates 2004, 581)

Votum Peter Bernasconi (SP, Worb):

„In der SP-Fraktion gab vor allem das Modell H (Haus der Regierung) zu reden. Im Bericht sind die Stärken und Schwächen dieses Modells aufgezeigt. Daraus ist ersichtlich, wo die Probleme liegen. Mit diesem Modell verbunden sind eine aufwändige Verwaltungsstrukturreform, die Gefahr einer Schat-

tenregierung wegen des erforderlichen Stabs des Regierungsrats, die Gefahr einer fachlichen Machtkonzentration auf Amtsebene – wir müssen uns überlegen, ob wir das wollen –, und sehr wichtig ist, dass dieses Modell noch nirgends auch nur annähernd erprobt worden ist. Daraus ergibt sich ein hohes Projektrisiko. Zu erwähnen sind auch die nicht unerheblichen Kosten. Der Regierungsrat selber hat dieses Modell eher tief bewertet. Während das Optimierungsmodell A fünf Sterne erhalten hat, gab es für das Haus der Regierung nur zwei Sterne. Aufgrund dieser Situation – mangelnde Priorität einer Regierungsreform, das Modell H wäre exotisch und zudem sehr teuer – kommt die SP zum Schluss, das Modell H sei nicht weiter zu verfolgen.“ (Tagblatt des Grossen Rates 2004, 582)

Votum Otto Mosimann (EVP, Ittigen):

„Das Modell H finden wir interessant als Idee, wenn auch irgendwie utopisch. Die strategische Ebene würde verstärkt, wie die operative Ebene zu funktionieren hätte, ist hingegen offen. Warum möchten wir von diesem Modell absehen? Wir stehen vor der Einführung von NEF, der dezentralen Verwaltungsreform, der Justizreform, der Wahlreform; die Verkleinerung des Grossen Rats steht bevor, es sind Sparmassnahmen durchzuführen: All das gleichzeitig mit einer Regierungsreform – beim Modell H wäre sie sehr weit reichend – ist zu viel. Deshalb soll der Regierungsrat Kraft, Zeit und auch das Geld sparen und sich auf die Lösungsansätze der Modelle A und B konzentrieren.“ (Tagblatt des Grossen Rates 2004, 582)

Votum Regula Rytz (GB, Bern):

„Eine grosse Regierungsreform, wie sie in den Modellen B oder H beschrieben und auch von der beratenden Kommission unterstützt wird, ist aus Sicht der Fraktion Grünes Bündnis, Junge Alternative weder realistisch noch nötig, dies aus zwei Gründen. Erstens lösen alle diese Modelle die Probleme nicht, die FDP und SVP mit ihrer Motion aufgeworfen haben. FDP und SVP möchten die Regierung, in der sie eine Mehrheit haben, zu mehr strategischer Vogelperspektive und Einheitlichkeit verpflichten. Dies sei nur möglich, so heisst es immer wieder, wenn die einzelnen Regierungsrätinnen und Regierungsräte von ihren Direktionen abgenabelt werden. Pardon, liebe Kolleginnen und Kollegen, das ist doch eine Illusion! Regierungsrätinnen und Regierungsräte sind heute nicht in erster Linie ihrer Direktion verpflichtet, sondern Verfassung und Gesetz, ihren Wertvorstellungen, ihrer parteipolitischen Herkunft, den Aufträgen des Grossen Rats und den Fakten, die sich aus der Praxis ihrer Verwaltungstätigkeit ergeben. Dass dies zu unterschiedlichen Blickwinkeln führt, ist absolut normal und gehört zu den Voraussetzungen einer Mehrparteienregierung. Sie wissen von den enormen politischen Differenzen und Spannungen im heutigen Bundesrat. Auch wenn man die sechs Bundesräte und die Bundesrätin Tag und Nacht im gleichen Haus versammelte und sie sich nicht mehr um ihre Direktionen kümmern dürften – was wohl Herrn Blocher am meisten Probleme bereiten dürfte –, so blieben doch die politischen Differenzen enorm. Da hilft keine Regierungsreform, denn das ist Politik, wie sie leibt und lebt. Das Modell H bringt uns deshalb absolut nicht weiter.“ (Tagblatt des Grossen Rates 2004, 582 f.).

Votum Therese Kohler-Jost (FDP, Mühlethurnen):

„Das Modell H Haus der Regierung, das Forderungen der Motion teilweise aufnimmt, ist von der Universität Bern nicht geprüft worden. Dieses Modell ist aus verschiedenen Gründen aber weiter zu verfolgen. Warum? Erstens. Das Haus der Regierung bedeutet eine Stärkung der Regierung auf strategischer Ebene. Durch die Zusammenlegung von Ämtern kann eine Reduktion der Direktunterstellten und somit eine Entlastung der Regierungsmitglieder erzielt werden. Zweitens. Sämtliche Regierungsmitglieder und Generalsekretäre in einem Haus unterzubringen hat den Vorteil einer effizienteren Kommunikation. In der heutigen schnelllebigen Zeit genügen wöchentliche Beratungen nicht mehr. Wichtige Entscheide müssen schnell gefällt werden können. Drittens. Das Modell H lässt die Möglichkeit offen, Ämter auszulagern beziehungsweise dezentral anzusiedeln. Auf kostspielige Büromieten in der Altstadt könnte somit weitgehend verzichtet werden. Viertens. Die Kantone Neuenburg, Schwyz und Luzern haben bereits alle Regierungsmitglieder unter einem Dach. Bern würde also keine Pionierrolle einnehmen. Mit dem Modell H würde die Regierung besser als Gesamtbehörde wahrgenommen (...). Der Schwerpunkt für die Weiterarbeit ist ganz klar auf das Modell H zu legen. Die FDP-Fraktion unterstützt die Planungserklärung der Kommission in allen drei Punkten. Uns ist wichtig, dass wir am Schluss drei gleichwertige Modelle haben, mit Hinweisen, was die Umsetzung in Bezug auf Verfassungs- und Gesetzesänderungen, auf Kosten und die zeitliche Abwicklung mit sich bringt.“ (Tagblatt des Grossen Rates 2004, 583 f.)

Votum Werner Lüthi (SVP, Münsingen):

„Wenn man vom Modell H spricht – es war von einer Utopie die Rede –, muss man sich bewusst sein, dass es nicht aus der Motion geboren worden ist. In der Motion stand nur: «Der Regierungsrat hat zuhänden des Grossen Rats mindestens drei voneinander unabhängige Modelle gleichwertig auszuarbeiten und Wege der Umsetzung aufzuzeigen.» Wenn das Modell als Utopie empfunden und gesagt wird, es existiere noch nirgendwo in der Schweiz, deshalb lehne man es ab, so ist das falsch. Statt es abzulehnen sollte man der Regierung den Auftrag geben, es weiter zu verfolgen. «Haus der Regierung»: das ist für mich ein Arbeitstitel. Ziel der Motion war eine Verschiebung der operationellen Tätigkeit zugunsten der strategischen. Regula Rytz hat sich über die Frage strategisch oder operativ mokiert. Tatsache ist, dass sich die Gesamtregierung heute ein Mal oder eineinhalb Mal pro Woche trifft, um Gesamtprobleme zu diskutieren. Es ist erstaunlich, dass in unserer kantonalen Verfassung der Gesamtverantwortung drei Zeilen, der Leitung der Verwaltung hingegen elf Zeilen gewidmet sind. Genau so kommt unsere Regierung daher. Man erkennt sie als Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher. Bringen sie ein Geschäft nicht durch, fühlen sich die Regierungsmitglieder persönlich betroffen. Will man Aufgaben von einer zur andern Direktion verschieben, wehren sie sich, weil das Gewicht einer Direktion auch anhand ihrer Aufgaben wahrgenommen wird. Wohin hat uns dieses System geführt? In die Verschuldung und in echte Probleme und dahin, dass die Regierung falsch wahrgenommen wird. (...) Aus diesen Gründen lege ich Ihnen ans Herz, das Modell H weiter verfolgen zu lassen. Dieses Modell haben nicht wir erfunden, sondern irgendwer in der Verwaltung oder in der Regierung. «Haus der Regierung» ist ein Arbeitstitel, es könnte auch anders umschrieben werden. Ziel des Ganzen ist, dass sich die Regierung öfters als bisher treffen muss, um Gesamtprobleme zu diskutieren. In diesem Sinn bitte ich Sie im Namen der SVP-Fraktion, der Planungserklärung der Kommission zuzustimmen. Wir wollen nicht eine riesige Verwaltungsreform anzetteln, wie vorhin gesagt wurde. Würde das Modell C im Zusammenhang mit dem Modell H angeschaut, könnten sich gewisse Querverbindungen ergeben. Deshalb ist es richtig, den Begriff «Verwaltungsreform» aufzunehmen.“ (Tagblatt des Grossen Rates 2994, 584)

Votum Markus Meyer (SP, Roggwil):

„Das Modell H ist ein Totalumbau unseres Regierungssystems. Die Direktionen werden abgeschafft – so steht es im Bericht –, die Regierungsräte führen ihre Amtsleiter direkt. Die pragmatische Umsetzung eines solch radikalen Schritts erachte ich als Illusion. Dass eine Gesamtregierung die Gesamtverantwortung übernehmen soll, hängt kaum so stark mit dem Ort des Büros zusammen. Im Bericht steht zu Beginn der Beschreibung des Modells H der Satz: «Die Regierungsmitglieder und ihre Stäbe sind an einem Ort vereint.» Das ist ganz zentral, sonst stünde es nicht an erster Stelle. Aber mich dünkt, der Kanton kranke nicht primär am Ort der Büros. Auch die Verschuldung des Kantons haben wir – ich sage wohl besser: unsere Vorgänger – nicht deshalb herbeigeführt, weil sich die Regierungsmitglieder nur einmal pro Woche getroffen haben. Es waren vielmehr Fehlentscheide, und vor solchen ist man auch mit mehrmaligem Treffen nicht unbedingt gefeit. Das Kollegium zu stärken, das mag etwas für sich haben, aber da möchte ich an das anschliessen, was Regula Rytz sagte: Ob ein Kollegium als solches wirkt, hängt weniger damit zusammen, dass die Kaffeemaschine geteilt wird, sondern damit, ob und wie die Leute miteinander umgehen können und wollen.

Gemäss Bericht ist das Modell H vom Regierungsrat in einer Klausur am 5. November 2003 geboren worden, offenbar nach dem Motto, auch diese Idee könnte noch geprüft werden. Für mich ist dieses Modell schwerlich umsetzbar, ich glaube kaum daran, und das haben eigentlich auch die bisherigen Diskussionen gezeigt: Es kann wohl weniger um das Modell H gehen, sondern um die Modelle A und B. Jedenfalls glaube ich nicht, dass jemand das Modell H ernsthaft befürwortet und sagt, darauf wolle man jetzt hinarbeiten. Verzichten wir also besser ganz darauf, verfolgen wir nicht eine Scheinvariante, nur damit man sie verfolgt und einen Bericht darüber geschrieben hat und die Universität eine Studie verfassen kann. Es wäre schade, die Ressourcen der Verwaltung auf diese Weise zu binden. Aus diesen Gründen macht Ihnen die SP beliebt, die Planungserklärung der Kommission praktisch wörtlich zu übernehmen, aber auf das Weiterverfolgen des Modells H zu verzichten.“ (Tagblatt des Grossen Rates 2004, 584)

Votum Christoph Erb (FDP, Bern)

„Die Modelle A und B sind weiter zu verfolgen, ebenso das Modell H. Das Modell H ist nicht eine Scheinvariante, wie gesagt worden ist, sondern es zeigt das Zusammenwirken der horizontalen und der vertikalen Aufgaben auf. Wir können nicht das eine ändern, ohne dass das andere beeinflusst

würde. Genau deshalb müssen wir auch ein Modell weiter verfolgen, das konsequenter die horizontale Aufgabe beleuchtet, ohne in allen Teilen einverstanden sein zu müssen. Es tel quel umzusetzen, hat allerdings auch seine Gefahren: Aus dem Haus der Regierung würde bald einmal ein Palais gouvernemental, und das wollen wir nicht. Es geht nicht darum, Paläste zu bauen, sondern optimale Führungsstrukturen einzurichten. Es ist auch nicht gesagt, dass die Verwaltungsreform mit der Aufhebung der Direktionsebene beginnen muss. Aber es ist klar, wollen wir die Abläufe und Prozesse verbessern, müssen wir auch die Verwaltungsorganisation anschauen, also parallel zur Regierung die Verwaltung reformieren.“ (Tagblatt des Grossen Rates 2004, 585)

Votum Peter Bernasconi (SP, Worb):

„Folgendes finde ich bei der Promotion des Modells H ganz wichtig: Verschiedentlich wurde gesagt, man wolle keine grosse Verwaltungsreform. Das steht im Widerspruch zum Modell H. Dieses Modell ist, wie es im Bericht heisst, «mit einer aufwändigen Verwaltungsstrukturreform verbunden». Das wird die Realität sein. Pro Regierungsrat wird es maximal vier Ämter geben, hingegen keine Direktionen mehr. Das deutet auf eine grosse Verwaltungsreform hin, doch können wir uns eine solche momentan finanziell nicht leisten. Will man dieses Modell tatsächlich auf einen guten Stand der Realisierung bringen, wird es sehr teuer sein.“ (Tagblatt des Grossen Rates 2004, 585)

Votum Dieter Widmer (SVP, Wanzwil) (Kommissionspräsident):

„Beim Modell H, das jetzt derart im Zentrum der Auseinandersetzung steht, hat man vorerst Annahmen getroffen, beispielsweise in Bezug auf die Aufhebung von Direktionen. Das Modell ist nicht in Stein gehauen, es kann durchaus in einer andern, weniger tief greifenden Reform der Verwaltung realisiert werden. Auch hätte man, wenn man sich etwas Mühe gegeben hätte, mehr als nur gerade drei Vorteile gegenüber 17 Nachteilen ausarbeiten können. Da ist die subjektive Wahrnehmung auch ein bisschen zum Tragen gekommen. Mich dünkt es schade, sich bei einer ersten Auslegeordnung mit Variantenumschreibungen auf nur zwei Varianten zu beschränken. Das Modell A bringt relativ wenig. Das Modell B₁ und B₂ ist eine durchaus zweckmässige und realistische Variante. Beim Modell H – statt «Haus der Regierung» könnte es auch «Regierung unter einem Dach» heissen – wäre es gut, wenn noch ein wenig weiter diskutiert und geprüft würde, welche Varianten möglich wären, ohne in der Verwaltung alles auf den Kopf stellen zu müssen.“ (Tagblatt des Grossen Rates 2004, 586).

Votum Regierungsrat Urs Gasche:

„Zum Modell H: Der Titel «Haus der Regierung» ist auch für die Regierung nur ein Arbeitstitel. Sowohl in der Kommission wie heute im Rat wurde verschiedentlich betont, es dürfe nicht darum gehen, dieses Modell eins zu eins festzunageln und umzusetzen. Im Vordergrund stand der Wille, im Rahmen der Weiterbearbeitung ein Modell vertieft zu prüfen, das das Schwergewicht vermehrt auf direkte Kontakte und andere Verbesserungen der Zusammenarbeit im Sinn einer Stärkung der gesamtheitlichen Arbeit des Regierungsrats legt. Dass dabei auch eine Verwaltungsreform geprüft wird, die heute ziemlich kontrovers diskutiert worden ist und zu der auch die Regierung erhebliche Fragezeichen setzt, ist auf Stufe eines ersten Zwischenberichts durchaus verständlich. Mit den erwähnten Einschränkungen – das Modell H soll nicht eins zu eins als verbindliche Vorgabe verstanden, sondern lediglich vertieft geprüft werden, wobei der Zusammenarbeitsaspekt besser herausgearbeitet werden soll – bin ich überzeugt, dass mit dem Modell H eine eigenständige, sachgerechte Option entwickelt werden kann. Indem neben den Modellen A und B ein drittes Modell vertieft weiter bearbeitet wird, kommen wir auch dem ursprünglichen Motionsauftrag nach.“ (Tagblatt des Grossen Rates 2004, 587)

Bei der anschliessenden Abstimmung über Ziffer 1 der Planungserklärung beschloss der Grosse Rat *mit 84 gegen 61 Stimmen*, das Modell H in der Planungserklärung zu belassen. Der Antrag der Kommission wurde damit angenommen.

In der Schlussabstimmung wurde der erste Zwischenbericht des Regierungsrates zur Regierungsreform mit den bereinigten Planungserklärungen *mit 129 zu 6 Stimmen* zur Kenntnis genommen (bei 9 Enthaltungen).

1.5 Planungserklärung des Grossen Rates

Der Grosse Rat verabschiedete am 14. Juni 2004 die Planungserklärung gemäss Antrag der Kommission. Nach der Parlamentsdebatte setzte sich der Regierungsrat mit dieser Planungserklärung auseinander (vgl. RRB 2829 vom 15.09.2004). Im Folgenden soll kurz die Haltung des Regierungsrates zu den drei Ziffern der Planungserklärung zu Beginn der Arbeiten für den zweiten Zwischenbericht aufgezeigt werden.

1.5.1 Ziffer 1 der Planungserklärung

Text der Planungserklärung:

Die Modelle A, B und H sind im Sinne der Motion weiter zu bearbeiten.

Haltung des Regierungsrates:

Zum Modell A

Das Modell A erhielt im Zwischenbericht die beste Bewertung und war auch im Grossen Rat unbestritten. Mit der Ausarbeitung eines solchen Modells können sich alle Fraktionen einverstanden erklären. Das Modell A wird deshalb weiter verfolgt. Nun geht es darum, die im Zwischenbericht skizzierten Optimierungsmassnahmen weiter zu vertiefen.

Zum Modell B

Das Modell B erhielt im Zwischenbericht ebenfalls eine sehr gute Bewertung. Im Grossen Rat standen der Vertiefung dieses Modells – mit Ausnahme der Fraktion Grünes Bündnis / Junge Alternative (GBJA) – alle Fraktionen positiv gegenüber. Das Modell wird deshalb weiter verfolgt.

Zum Modell H

Das Modell H (Haus der Regierung) war im ersten Zwischenbericht des Regierungsrates noch wenig konkretisiert. Es sind Vertiefungs- und Abklärungsarbeiten nötig. Dabei besteht ein erheblicher Gestaltungsspielraum. Dies entspricht auch dem Willen des Grossen Rates: Der Grosse Rat hat klar zum Ausdruck gebracht, dass es ihm nicht um eine detailgetreue Umsetzung des noch mit vielen offenen Fragen behafteten Modells H geht.

1.5.2 Ziffer 2 der Planungserklärung

Text der Planungserklärung:

Zusammen mit diesen Modellen sind Aspekte einer Verwaltungsreform in die weitere Bearbeitung einzubeziehen.

Haltung des Regierungsrates:

Die Kantonsverfassung verleiht dem Regierungsrat im Bereich der Verwaltungsorganisation eine gewisse Organisationsautonomie. Diese Organisationsautonomie soll es ihm ermöglichen, seine Verwaltung flexibel zu organisieren und für eine rechtmässige, bürgernahe und wirkungsvolle Verwaltungstätigkeit zu sorgen. In jüngster Zeit wurde die Verwaltung in verschiedenen Bereichen reformiert, beispielsweise im Zusammenhang mit dem SAR-Prozess (vgl. dazu Anhang 2 zu diesem Bericht).

Der Regierungsrat wird im Rahmen der weiteren Arbeiten entscheiden müssen, wie die Planungserklärung umgesetzt werden kann. Dabei sind die folgenden Punkte in die Beurteilung einzubeziehen:

- Gegenwärtig hat das Erreichen der drei Legislatur-Hauptziele höchste Priorität: Bern entschulden, Wirtschaftswachstum fördern und nachhaltige Entwicklung anstreben. Die Hauptkräfte des Kantons sind auf die Erreichung dieser Ziele zu konzentrieren.
- Jede Regierungsreform hat direkt zurechenbare Auswirkungen auf die Verwaltungstätigkeit. Dabei können die Strukturen der Verwaltung oder verwaltungsinterne Prozesse betroffen sein. Diese Aussage trifft für das Modell A (Optimierung) und für das Modell B (Stärkung des Regierungspräsidiums) zu. Der Regierungsrat ist bereit, Aspekte der Verwaltungsreform, die unmittelbar mit den erwähnten Modellen zusammenhängen, an die Hand zu nehmen. Die allfällige Weiterverfolgung des Modells H wäre mit einem besonders komplexen Prozess der Verwaltungsreform verbunden. Solche und weitere umfassende Projekte zur Verwaltungsreform müssten – sollte sich die Politik dafür entscheiden – in einem separaten Projekt angegangen werden.
- Seit dem 1. Januar 2005 ist die neue Verwaltungsführung NEF 2000 eingeführt. Die Umsetzungsarbeiten stellen für den Kanton eine grosse Herausforderung dar. Die Evaluation von NEF wird ebenfalls mit Aspekten einer Verwaltungsreform verbunden sein.
- Weitere Reformen können sich insbesondere auch aus den Projekten Aufgabendialog und Umsetzung NFA ergeben.

1.5.3 Ziffer 3 der Planungserklärung

Text der Planungserklärung:

Die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Modelle und die zeitliche Abwicklung sind aufzuzeigen.

Haltung des Regierungsrates:

Der Schlussbericht zur Regierungsreform wird sich zu diesen Punkten äussern. Die Grundidee der Planungserklärung wird aufgenommen. Damit jedoch verlässliche Aussagen über die finanziellen Auswirkungen und die zeitliche Abwicklung gemacht werden können, müssen die Reformmodelle weiter konkretisiert werden. Der Grosse Rat hat Anspruch auf verlässliche Angaben über die finanziellen Konsequenzen von Reformen. Er hat auch Anspruch darauf, dass ihm Zahlen erst in einem Verfahrensstadium unterbreitet werden, in dem hinreichend präzise Angaben möglich sind.

Im Sinne eines vergleichenden Hinweises kann zur Frage der Diskussion der finanziellen Auswirkungen von Regierungsreformen auf den Kanton Basel-Stadt hingewiesen werden: Die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt haben am 30. Oktober 2005 eine neue Kantonsverfassung angenommen. Mit dieser neuen Verfassung soll im Kanton Basel-Stadt ein vierjähriges Regierungspräsidium mit einem Präsidialdepartement eingeführt werden. Die konkreten Kosten dieser Regierungsreform sind im Rahmen der Verfassungsdiskussion nicht erhoben worden. Auch die Abstimmungsbotschaft vom 15. September 2005 enthielt keine Aussagen über die finanziellen Auswirkungen des Regierungspräsidiums. Die finanziellen Auswirkungen der Stärkung des Regierungspräsidiums waren im Kanton Basel-Stadt damit sogar im Stadium der Verfassungsrevision noch offen.

1.6 Verfahrensbeschlüsse des Regierungsrates

Die Motion Regierungsreform verlangt die gleichwertige Ausarbeitung von mindestens drei Modellen für eine Regierungsreform. Im ersten Zwischenbericht unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat im Hinblick auf eine erste Modelldiskussion acht Regierungsmodelle als umfassende Diskussionsgrundlage. Der Grosse Rat hat klar festgehalten, dass die Modelle D, E, F und G nicht mehr weiter zu verfolgen sind.

Die Planungserklärung des Grossen Rates vom 14. Juni 2004 zum ersten Zwischenbericht des Regierungsrates zur Regierungsreform wurde am 15. September 2004 vom Regierungsrat zur Kenntnis genommen (RRB 2829/2004). Auf der Basis der Planungserklärung wurde die Staatskanzlei beauftragt, einen nächsten Bericht an den Grossen Rat auszuarbeiten und diesen bis Ende 2005 dem Regierungsrat vorzulegen. Im Bericht werden die folgenden drei Modelle vertieft (Ziffer 1 der Planungserklärung):

- Modell A (Optimierung)
- Modell B (Stärkung des Regierungspräsidiums)
- Modell H (Haus der Regierung)

Die drei Modelle A, B und H hatten einen unterschiedlichen Bearbeitungsstand. Während die Modelle A und B umfassend dokumentiert und überprüft worden waren, ging es beim Modell H um etwas grundsätzlich Neues. Das Modell H sollte deshalb – wie dies mit Modell A und B bereits erfolgt war – durch die Universität Bern einer Begutachtung unterzogen werden. Mit RRB vom 26. Januar 2005 beschloss der Regierungsrat deshalb, ein Arbeitspapier „Beschreibung Modell H (Haus der Regierung)“ der Polizei- und Militärdirektion vom 6. Januar 2005 der Universität Bern zur Begutachtung zu unterbreiten.

Der Einbezug von Aspekten einer Verwaltungsreform, wie dies Ziffer 2 der Planungserklärung des Grossen Rates verlangt, sollte nach der Festlegung der Hauptstossrichtung der Regierungsreform weiter verfolgt werden.

1.7 Rückschlüsse aus den Arbeiten der PUK BLVK

In der Septembersession des Grossen Rates wurde der PUK-Bericht vom 11. August 2005 zwecks Klärung und Bewertung der Vorkommnisse und Entwicklungen bei der Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK) beraten. Dabei wurde festgehalten, dass im Zusammenhang mit den Vorkommnissen bei der BLVK nicht von einem generellen Institutionenversagen gesprochen werden kann. Der Regierungsrat teilt diese Einschätzung. Die wichtigsten Reformvorschläge der PUK werden unterstützt, und wichtige Reformen sind bereits eingeleitet worden. Im Zusammenhang mit der Regierungsreform ist die Frage geprüft worden, ob aus den Arbeiten der PUK BLVK neben den eingeleiteten Reformen auch Rückschlüsse gezogen werden können, die über die konkreten Untersuchungsgegenstände der PUK hinausgehen.

Als politische Schlussfolgerung hält die PUK BLVK auf Seite 311 des PUK-Berichtes das Folgende fest:

„Die Ereignisse um die Kantonbank wie um die BLVK zeigen vor allem auf, wie gefährlich unkritisch optimistische Zukunftseinschätzungen sind. Eine Verstärkung bisheriger oder die Schaffung neuer Aufsichtsorgane kann dieses Problem nicht lösen. Vielmehr sind die Mitglieder der zuständigen Organe in die Verantwortung zu nehmen: Zukunftsprognosen sind kritisch zu hinterfragen, alternative Szenarien bereitzustellen. Dies erfordert in erster Linie eine sorgfältige Auswahl der Verantwortlichen. Auch die politischen Behörden selbst haben dieses kritische Hinterfragen stärker zu pflegen. (...)“

Der Regierungsrat hielt in seinem Bericht vom 24. August 2005 zum PUK-Bericht (RRB 2618) dazu das Folgende fest:

„Der PUK-Bericht befasst sich in Teil VI mit der Frage, wie Personen, die Verantwortung tragen, mit Risiken und zukünftigen Entwicklungen umgehen sollen. Thematisiert wird dabei auch das Risikomanagement. Für den Regierungsrat stellen sich die folgenden Hauptfragen:

- Werden die Chancen und Risiken bei der Bearbeitung komplexer Geschäfte genügend gewichtet?
- Sind alle Schlüsselinformationen rechtzeitig verfügbar?
- Gibt es Früherkennungssysteme?

Der Mensch muss in allen Lebensbereichen mit Risiken umgehen. Zukunftsbewältigung ist mit der Abwägung und der Einschätzung von Risiken verbunden. Entscheidend ist aber die Herausbildung einer politischen Kultur, in der Risiken offen diskutiert und thematisiert werden dürfen. In den wichtigen Führungsgremien des Staates und in anderen öffentlichen Institutionen muss genügend Raum geschaffen werden für Persönlichkeiten, die Strategien entwickeln, beurteilen und durchsetzen können und die über konzeptionelles und innovatives Denkvermögen verfügen. Dazu gehört die Fähigkeit, eingespielte Abläufe kritisch zu hinterfragen. Eine Absicherungsmentalität ist jedoch abzulehnen. Es darf nicht zum Standard werden, dass in allen komplexen Fragen Zweit- und Drittgutachten eingeholt werden müssen. An die Verantwortungsträger sind allerdings hohe Anforderungen zu stellen. Dies gilt für den Regierungsrat und für die Leitungsgremien bei anderen Trägern öffentlicher Aufgaben in gleicher Weise.“

Die realistische Beurteilung von Zukunftsannahmen und der Umgang mit Risiken sind für die Regierungsarbeit von grundsätzlicher Bedeutung. Der Regierungsrat wird die nötigen Rückschlüsse aus dem PUK-Bericht für die Regierungsarbeit deshalb im Rahmen des Regierungscontrollings weiter vertiefen (insbesondere im Zusammenhang mit dem Risikomanagement und dem Trägerschaftscontrolling).

1.8 Koordination mit anderen Reformprojekten des Kantons

Postulat 129/2003 „Reform und Innovation im Kanton Bern – Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsreform“

Am 9. Februar 2004 hat der Grosse Rat die Motion 129/2003 (SP, Rickenbacher; „Reform und Innovation im Kanton Bern – Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsreform“ als Postulat angenommen. Der Vorstoss verlangt vom Regierungsrat, dem Grossen Rat eine Gesamtstrategie für eine umfassende Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsreform vorzulegen. Der im Vorstoss verwendete Begriff „Verwaltungsreform“ bezieht sich auf das Projekt „Reform dezentrale kantonale Verwaltung“. Die Anliegen des Postulats werden so weit als möglich im Rahmen der Regierungsreform und im Rahmen der Richtlinien der Regierungspolitik 2007-2010 bearbeitet.

Verhältnis zur Parlamentsreform

Der Grosse Rat verabschiedete am 9. Februar 2004 eine Parlamentsreform, welche unter der Federführung des Büros des Grossen Rates erarbeitet wurde. Am 7. September 2005 überwies der Grosse Rat mit 109 zu 18 Stimmen (bei 7 Enthaltungen) eine Motion der PUK BLVK (M 189/2005, „Verbesserung der Möglichkeiten des Grossen Rates bei der Gesetzgebung“), welche ebenfalls zu Änderungen im Parlamentsrecht führen wird. Die Umsetzung dieser Motion erfolgt unter der Federführung des Büros des Grossen Rates.

Verhältnis zum Projekt „Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung“

Das Postulat 129/2003 verlangt eine Koordination der Regierungsreform mit diesem Projekt. Das Projekt „Regierungsreform“ und das Projekt „Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung“ sind zwei eigenständige Projekte. Im Bereich der strategischen Führung durch den Regierungsrat besteht allerdings ein indirekter Zusammenhang zwischen diesen beiden Projekten. Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sind die amtliche Vertretung des Regierungsrates in den 26 Amtsbezirken. Die mit der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung vorgesehene Reduktion der Anzahl Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter (10 Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter in 10 Verwaltungskreisen) hat Einfluss auf den Geschäftsverkehr zwischen dem Regierungsrat und den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern. Die erforderlichen Koordinationsarbeiten werden vorgenommen. Die Behandlung der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung soll in der Januar- und in der Märzsession 2006 des Grossen Rates erfolgen.

Arbeiten der Arbeitsgruppe VKU (Verhältnis des Kantons Bern zu seinen öffentlichen und gemischwirtschaftlichen Unternehmen)

Als Folge des Sonderprüfungsberichtes der Finanzkontrolle vom 19. Mai 2004 zur BLVK und des PUK-Berichts vom 11. August 2005 beauftragte der Regierungsrat am 21. September 2005 unter der Federführung der Finanzdirektion die Arbeitsgruppe VKU, in den folgenden Bereichen Vertiefungsarbeiten zu leisten (RRB 2949; vgl. auch die Antwort des Regierungsrates vom 10. August 2005 auf die Motion M 263/04 Guggisberg, „Verbesserte Kontrollen im Staate Bern“):

- Es ist eine systematische Übersicht über die Art und Weise der qualifizierten Betreuung der einzelnen kantonalen Beteiligungen und Institutionen zu erstellen.
- Es ist eine standardisierte sowie praktikable Berichterstattung zuhanden des Regierungsrates vorzunehmen, unabhängig davon, ob der Kanton durch Mitglieder des Regierungsrates

rates, durch Mitarbeitende der Kantonsverwaltung oder durch extern Mandatierte im Verwaltungsrat vertreten ist.

- Soweit noch nicht vorhanden soll für die einzelnen kantonalen Beteiligungen und Institutionen ein Anforderungsprofil für die Mitglieder des Verwaltungsrates geschaffen werden, welches an die betrieblichen Verhältnisse des Unternehmens oder der Institution angepasst ist.
- Die bestehenden Anforderungsprofile für Mitglieder von Leitungsgremien kantonalen Unternehmen und Institutionen (Verwaltungsrat, Stiftungsrat u.a.) sollen überprüft werden und dem Regierungsrat ist Bericht zu erstatten.
- Die Rolle des Regierungsrates gegenüber den kantonalen Beteiligungen und Institutionen ist in einigen wenigen standardisierten Formen zu fassen und schriftlich festzuhalten. Die rechtlichen Grundlagen sind darzustellen. Nötigenfalls wird der Regierungsrat weitere Vorgaben machen. Die Durchführung liegt bei den betroffenen Direktionen. Dem Regierungsrat ist Bericht zu erstatten.
- Für jede kantonale Unternehmung und Institution ist, sofern noch nicht vorhanden, ein schriftliches Aufsichtskonzept zu erstellen, welches dem Regierungsrat zur Genehmigung und dem Grossen Rat zur Kenntnismahme vorzulegen ist (gemäss M 185/05).
- Als wichtiger Bestandteil dieser Aufsichtskonzepte sind die Wahl und die Rolle der Kantonsvertretungen in den jeweiligen Leitungsgremien der kantonalen Unternehmen und Institutionen zu klären, sowie die Aufgaben, die Entschädigung und das Reporting darzustellen (gemäss M 186/05).
- Im Weiteren sind Massnahmen zu ergreifen und im Aufsichtskonzept darzustellen, damit die für die Betreuung und Aufsicht einer kantonale Unternehmung oder Institution zuständigen Personen innerhalb der jeweils federführenden Direktion nicht zugleich im Leitungsgremium der entsprechenden kantonalen Unternehmung und Institution Einsitz haben (gemäss M 187/05).
- Zudem ist die Zweckmässigkeit zu prüfen, ob innerhalb der Kantonsverwaltung ein Kompetenzzentrum für die mittelbaren Verwaltungseinheiten und die kantonseigenen Unternehmungen einzurichten ist (gemäss P 188/05).

Die Ergebnisse dieser umfassenden Überprüfungsarbeiten sowie die erstellten Aufsichtskonzepte für die einzelnen kantonalen Unternehmen und Institutionen sollen dem Regierungsrat bis Ende 2006 vorgelegt werden.

Zwischen den Arbeiten der Arbeitsgruppe VKU und dem Projekt Regierungsreform bestehen Schnittstellen. Das Verhältnis des Kantons Bern zu seinen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, die Frage der sachgerechten Wahrung der kantonalen Interessen durch den Regierungsrat und die Fragen im Zusammenhang mit der Aufsicht über die mittelbaren Verwaltungseinheiten sind für die Regierungsarbeit von Bedeutung. Die Arbeiten werden deshalb aufeinander abgestimmt.

Aufgabendialog Kanton Bern

Der Regierungsrat hat ein umfassendes Projekt „Aufgabendialog Kanton Bern“ gestartet. Die Arbeiten im Projekt Regierungsreform werden auch auf die Arbeiten im Projekt „Aufgabendialog“ abgestimmt werden müssen.

Nach neun erfolgreichen Sanierungspaketen nimmt der Regierungsrat eine neue und grundlegende Etappe zur Fortsetzung der Trendumkehr bei der Verschuldung des Kantons Bern in Angriff. Der Regierungsrat hat die ersten Schritte zum Projekt „Aufgabendialog Kanton Bern“ eingeleitet. Mit dem Projekt soll bis zur Mitte der kommenden Legislatur in einem breit geführten politischen Dialog die Aufgabenerfüllung des Gemeinwesens Kanton Bern hinterfragt und wo nötig an die Anforderungen des 21. Jahrhunderts angepasst werden. Die Frage, welche Aufgaben der Staat in einem modernen Kanton Bern in Zukunft zu erfüllen und damit zu finanzieren hat, soll dabei im Sinne eines konstruktiven Zukunftsdialogs in einem strukturierten Prozess unter der Führung des Regierungsrates und unter Einbezug von Parlament,

Gemeinden, Politik und betroffenen Kreisen diskutiert und beantwortet werden. Mit diesem Projekt soll Handlungsspielraum für die Fortsetzung der Sanierungspolitik geschaffen werden. Ebenso sollen gefestigte Grundlagen für eine nachhaltige Fortsetzung des Schuldenabbaus in der kommenden Legislatur gelegt werden.

Damit die mit dem Projekt „Aufgabendialog Kanton Bern“ angegangenen grundlegenden Fragestellungen breit diskutiert und die Resultate entsprechend abgestützt werden können, ist ein vom Regierungsrat geführtes, mehrstufiges Verfahren vorgesehen. In diesem Verfahren soll ein vertiefter Einbezug der Politik und der betroffenen Kreise stattfinden, welche über die traditionell durchgeführten Mitwirkungs- und Vernehmlassungsverfahren hinausgeht. Nach der Erarbeitung von Zielsetzungen hinsichtlich des staatlichen Leistungsangebots und dem Abstecken der Arbeitsfelder betreffend mögliche Veränderungsschritte sollen strategische Optionen zur allfälligen Veränderung oder Neugestaltung kantonaler Aufgaben erarbeitet werden. Danach sind durch Regierungsrat und Parlament Massnahmen mit konkreten gestalterischen und finanziellen Effekten festzulegen. Dieser Prozess und die vorgesehenen Elemente eines breiten politischen Dialogs nehmen für die Ausarbeitung mehr Zeit in Anspruch als die bisherigen, traditionellen Sparprogramme, welche in der Regel im Einjahresrhythmus erarbeitet wurden. Ein Abschluss des Verfahrens ist im Verlauf der nächsten Legislatur vorgesehen. Die Steuerungskommission des Grossen Rates erwartet, dass die Resultate des Aufgabendialogs und die daraus abgeleiteten Massnahmen in der Novembersession 2007 auf Stufe Parlament behandelt werden können.

Im Jahr 2006 sollen Schwerpunktsbereiche für die Veränderung und Modernisierung der staatlichen Aufgaben identifiziert, finanzielle Zielsetzungen festgelegt und dann konkrete Massnahmen erarbeitet werden. Im Jahr 2007 soll die Entscheidvorbereitung und Berichterstattung zu Händen des Grossen Rates erfolgen, welcher sich in der Novembersession 2007 mit den Ergebnissen des Aufgabendialogs befassen soll.

Der Grosse Rat hat in der Aprilsession 2005 die Motion „Investitionskürzungen = ungenügende Arbeitsauslastung?“ (M 253/04) der Grossräte Hans-Jörg Pfister (Zweisimmen, FDP) und Erich von Siebenthal (Gstaad, SVP) überwiesen, welche den Regierungsrat auffordert, den Personalbestand in der Zentralverwaltung bis 2008 in gezielter Weise um 6 Prozent, ausmachend rund 150 Vollzeitstellen, zu reduzieren. In der Diskussion im Grossen Rat zeigte sich ein Konsens darüber, dass es sachgerecht sei, den verlangten Stellenabbau nicht in einem separaten Verfahren, sondern im Rahmen des Projektes „Aufgabendialog“ umzusetzen.

1.9 Regierungsreform auf Bundesebene

Im ersten Zwischenbericht des Regierungsrates vom 31. März 2004 wurde über die Arbeiten auf Bundesebene informiert (vgl. Ziff. 2.3.2, S. 23 ff.). In der Zwischenzeit wurden die Arbeiten an einer Regierungsreform auf Bundesebene eingestellt. Es ist auf die folgenden Punkte hinzuweisen:

- Am 30. Januar 2004 behandelte die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates die Vorlage als vorberatende Kommission für den Nationalrat. Nach kurzer Diskussion beschloss sie, dem Nationalrat die Rückweisung an den Bundesrat zu beantragen.
- Am 10. März 2004 folgte der Nationalrat dem Antrag seiner Kommission und wies das Geschäft mit 140 zu 23 Stimmen an den Bundesrat zurück. Trotz Rückweisung der Vorlage wurde der Reformbedarf nicht bestritten. Die ausgearbeiteten Lösungsvorschläge mit „Delegierten Ministern“ oder einer Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf neun vermochten jedoch den Nationalrat nicht zu überzeugen. Der Hauptgrund der Rückweisung lag in der Einsicht, dass es derzeit an der entsprechenden Unterstützung durch den Bundesrat fehlte. Ebenfalls wurde bezweifelt, ob das Modell mit „Delegierten Ministern“ in der Bevölkerung überhaupt abgestützt wäre. Die im Rahmen der Legislaturplanung angekündigte Verwaltungsreform wurde als neuer Reformweg gutgeheissen.
- Am 6. April 2004 stellte die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates den Antrag, dem Rückweisungsbeschluss des Nationalrates zuzustimmen.
- Am 3. Juni 2004 beschloss der Ständerat mit 29 zu 8 Stimmen die Rückweisung des Geschäfts an den Bundesrat. Die Rückweisung der Vorlage wurde mit dem Auftrag verbunden, neue Vorschläge zu unterbreiten mit dem Ziel, die politische Führung zu stärken, die Landesregierung von Verwaltungsaufgaben zu entlasten und die Effizienz der Verwaltung zu sichern.
- Auf bundesrätlicher Seite wurde bereits in der Legislaturplanung vom 25. Februar 2004 die Prüfung einer Reform der Bundesverwaltung in Aussicht gestellt. Mitte Juni, nach der Rückweisung der „Regierungsreform“ durch beide Kammern des Parlaments, erteilte der Bundesrat den Auftrag, es seien ihm verschiedene Varianten für eine Verwaltungsreform zum Entscheid vorzulegen. In seiner Klausur vom 18. August 2004 beschloss er, die künftige Verwaltungsreform schrittweise und in einzelnen, klar umrissenen Projekten vorzunehmen.
- Am 27. April 2005 ernannte der Bundesrat den Luzerner alt Regierungsrat Dr. Ulrich Fässler zum „Delegierten des Bundesrates für die Verwaltungsreform“.
- In der ständerätlichen Debatte vom 9. Juni 2005 zur Motion von Herrn Ständerat Philipp Stähelin, „Reform der Verwaltungsstrukturen des Bundes“ (04.3702), erläuterte Frau Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz den aktuellen Stand der Verwaltungsreform.
- Der Ständerat hat die Motion „Reform der Verwaltungsstrukturen des Bundes“ am 9. Juni 2005 angenommen. Am 17. Juni 2005 überwies der Nationalrat diskussionslos die gleich lautende Motion von Frau Nationalrätin Brigitte Häberli-Koller (04.3803).
- Am 7. September 2005 legte der Bundesrat die Projekte der Verwaltungsreform fest. Mit insgesamt neun Querschnittsprojekten für die gesamte Verwaltung und 25 Departementsprojekten sollen Strukturen und Prozesse innerhalb der Bundesverwaltung verbessert werden. Die Verwaltungsreform wird vom Bundesrat als Kollegium verantwortet. Ein eigens bestellter bundesrätlicher Ausschuss begleitet einzelne Kernprojekte strategisch. Geleitet wird der Ausschuss von Bundesrat Hans-Rudolf Merz. Weiter gehören dem Gremium Bundesrätin Micheline Calmy-Rey, Bundesrat Christoph Blocher sowie Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz und der Delegierte für die Verwaltungsreform, Herr Dr. Ulrich Fässler, an.

2 Aspekte einer Verwaltungsreform

2.1 Einleitung

Eine Reform der Organisation und Arbeitsweise des Regierungsrates hat auch unmittelbare Auswirkungen auf die Verwaltung. Je nach Modellentscheid handelt es sich dabei um mehr oder weniger weit reichende Folgen für die Verwaltung. Die finanziellen und personellen Auswirkungen einer Regierungsreform auf die Verwaltungsorganisation sind deshalb im Hinblick auf einen Modellentscheid in die Überlegungen einzubeziehen.

Die zweckmässige Organisation der Verwaltung ist für den Regierungsrat eine Daueraufgabe. Die Kantonsverfassung verleiht dem Regierungsrat im Bereich der Verwaltungsorganisation eine gewisse Organisationsautonomie. Diese Organisationsautonomie soll es ihm ermöglichen, seine Verwaltung flexibel zu organisieren und für eine rechtmässige, bürgernahe und wirkungsvolle Verwaltungstätigkeit zu sorgen.

Artikel 87 KV Leitung der Verwaltung

¹ Der Regierungsrat führt die Verwaltung. Er teilt die Direktionen unter seinen Mitgliedern auf. Jedes Mitglied der Regierung steht einer oder mehreren Direktionen vor.

² Er bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation und sorgt für eine rechtmässige, bürgernahe und wirkungsvolle Verwaltungstätigkeit.

³ Er ernennt alle ihm untergeordneten Behörden und das kantonale Personal, soweit dafür nicht gemäss Verfassung oder Gesetz ein anderes Organ zuständig ist.

⁴ Er legt dem Grossen Rat jährlich, oder so oft es dieser verlangt, über die Tätigkeit der Verwaltung Rechenschaft ab.

2.2 Bedeutung der Planungserklärung des Grossen Rates

Mit der Planungserklärung vom 14. Juni 2004 zum ersten Zwischenbericht verlangte der Grosse Rat, dass zusammen mit den Modellen A, B und H auch Aspekte einer Verwaltungsreform in die weitere Bearbeitung einzubeziehen seien.

Zur Bedeutung und zur Bindungswirkung von Planungserklärungen ist aus rechtlicher Sicht Folgendes festzuhalten:

Gemäss Artikel 61 Absatz 1 des Grossratsgesetzes (GRG) kann der Grosse Rat zu Berichten des Regierungsrates mit einer sog. Planungserklärung Stellung nehmen. Mit einer Planungserklärung wird der Regierung signalisiert, in wie fern sie bei der Realisierung ihrer Absichten mit der Unterstützung des Parlaments rechnen kann. Die „Planungserklärung“ ist nicht als Auftrag an den Regierungsrat, sondern als selbständige Stellungnahme des Parlaments konzipiert. Sie bringt den Gedanken des Planungsdialoges zwischen Legislative und Exekutive zum Ausdruck. In der Praxis kommt den Planungserklärungen des Grossen Rates eine erhebliche politische Bedeutung zu. Der Regierungsrat verfügt bei der Umsetzung von Planungserklärungen über einen Beurteilungsspielraum. Wenn er eine Planungserklärung nicht oder nicht in vollem Umfang erfüllen kann, wird er gegenüber dem Parlament begründungspflichtig. Kommissionen, Fraktionen sowie einzelne Regierungsmitglieder können Anträge zu Planungserklärungen einreichen. Der Grosse Rat kann diese Anträge abändern. Planungserklärungen gewinnen nur dann politische Verbindlichkeit, wenn sie von der Mehrheit des Grossen Rates überwiesen werden.

2.3 Übersicht über umgesetzte und geplante Verwaltungsreformen

Der Regierungsrat bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation und sorgt für eine rechtmässige, bürgernahe und wirkungsvolle Verwaltungstätigkeit. Neben der Ablauforganisation (NEF 2000) befasst sich der Regierungsrat deshalb regelmässig auch mit der Aufbauorganisation der Verwaltung. In den letzten Jahren wurden in den Direktionen zahlreiche Strukturreformen durchgeführt (z.B. im Rahmen der strategischen Aufgabenüberprüfung SAR). Weitere Optimierungen werden geprüft. Im Anhang 2 befindet sich eine Übersicht mit einer Darstellung der wichtigsten Verwaltungsreformen seit dem Jahr 2000. Anhang 3 enthält eine Übersicht mit einer Darstellung der wichtigsten geplanten Verwaltungsreformen.

2.4 Nächste Schritte im Bereich der Verwaltungsreform

Der Kanton Bern verfügt über moderne Instrumente der Verwaltungsführung. Am 1. Januar 2005 wurde die neue Verwaltungsführung NEF 2000 eingeführt. Die damit zusammenhängenden neuen Steuerungsinstrumente müssen in den nächsten Jahren konsolidiert und evaluiert werden. Parlament, Regierung und Verwaltung müssen erste Erfahrungen mit der neuen Verwaltungsführung machen. Anschliessend müssen diese Erfahrungen ausgewertet werden. Artikel 90 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) sieht vor, dass das Projekt „NEF 2000“ umfassend evaluiert wird. Gemäss Artikel 90 Absatz 1 FLG erstattet der Regierungsrat dem Grossen Rat während der fünf auf das Inkrafttreten des FLG folgenden Jahre jährlich Bericht über den Stand der Einführung von NEF 2000. Der letzte Bericht enthält eine kritische Gesamtwürdigung der Verwaltungsreform, des neuen Steuerungsmodells sowie der gesetzlichen Grundlagen aus verwaltungswissenschaftlicher, betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Sicht. Soweit erforderlich, legt der Regierungsrat dem Grossen Rat gleichzeitig eine Vorlage zu einer Revision der Gesetzgebung vor (Art. 90 Abs. 2 FLG).

Ziffer 2 der Planungserklärung des Grossen Rates vom 14. Juni 2004 verlangt, dass zusammen mit den Modellen A, B und H auch Aspekte einer Verwaltungsreform in die weitere Bearbeitung einzubeziehen sind. Der Regierungsrat ist bereit, nach dem zweiten Zwischenbericht Aspekte einer Verwaltungsreform, die direkt und zwingend mit den weiter zu verfolgenden Modellen zusammenhängen, zu prüfen.

In diesem Zusammenhang muss auf das Projekt „Aufgabendialog Kanton Bern“ verwiesen werden. Die Ergebnisse des Aufgabendialogs sind vor der Prüfung von weiteren Verwaltungsreformen abzuwarten. Der Aufgabendialog ist so angelegt, dass sich daraus Änderungen im Aufgaben-Portefeuille des Kantons ergeben könnten, welche Veränderungen in der Verwaltung bedingen. Auch die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Kanton Bern wird Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung haben, die gegenwärtig noch nicht vollständig abgeschätzt werden können. Auch das Projekt NFA ist damit in die weiteren Überlegungen betreffend möglicher künftiger Verwaltungsreformen einzubeziehen.

3 Übersicht über die drei Reformmodelle

3.1 Einleitung

Im Kapitel 3 werden die drei Modelle A, B und H näher konkretisiert. Dazu werden im Modell A mehrere geprüfte Optimierungsmassnahmen genauer umschrieben, wobei das Regierungscontrolling eine besondere Stellung einnimmt. Im Modell B (Stärkung des Regierungspräsidiums) wird zwischen einem Regierungspräsidium *mit* und *ohne* Präsidialdirektion unterschieden. Beide Varianten werden näher erläutert. Und schliesslich äussert sich der Regierungsrat zum Modell H (Haus der Regierung) unter Berücksichtigung der Beurteilung durch die Universität Bern.

3.2 Modell A: Optimierung

Im Modell A geht es um eine Optimierung der bestehenden Strukturen und Abläufe auf Führungsebene.

3.2.1 Beschreibung

Im ersten Zwischenbericht des Regierungsrates vom 31. März 2004 wurde das Modell A wie folgt umrissen (S. 32 und 35):

Dieses Modell geht von der in Artikel 84 ff. der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) umschriebenen Rolle des Regierungsrates aus.

- Stärkung der strategischen Ausrichtung der Regierungstätigkeit.
- Ausschöpfung aller Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb des bestehenden Regierungsmodells (u.a. Reduktion der Zahl der Regierungsgeschäfte). Stärkung des Controllingprozesses.
- Kompetenzdelegationen (im Bereich der Aufgaben und der Ausgaben).
- Prüfung der Amtsdauer der Regierungsmitglieder (Option).
- Der Regierungsrat entscheidet als Kollegium.
- Die Regierungsmitglieder leiten eine Direktion.
- Die Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb des bestehenden Regierungsmodells sollen ausgeschöpft werden (Reduktion der Zahl der Regierungsgeschäfte, Verfahrensfragen betreffend Vorbereitung und Durchführung der Regierungssitzungen, Überprüfung der Liste der Präsidialverfügungen, Prüfung von Zirkulationsverfahren, Überprüfung der Arbeit der Regierungsausschüsse, Überprüfung der Regierungsklausuren, usw.).
- Im Bereich der Aufgaben und der Ausgaben werden Kompetenzdelegationen an die Direktionen und an die Ämter geprüft.
- Die Entscheidungsprozesse werden überprüft (u.a. Überprüfung des Mitberichtsverfahrens: Vereinfachung und Beschleunigung bei einfachen und unbestrittenen Geschäften).
- Das Gesetzgebungsverfahren (insbesondere das Vorverfahren bis zur Überweisung einer Vorlage an das Parlament) wird hinsichtlich möglicher Straffungsmöglichkeiten geprüft.
- Der Einsatz von persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für Regierungsmitglieder wird geprüft.
- Die Rolle der Staatskanzlei als zentrale Stabs-, Planungs- und Kommunikationsstelle soll gestärkt werden.
- Die Einsatzmöglichkeiten der Konferenz der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre (GSK) werden überprüft. Die GSK hat sich in den letzten Jahren als zentrales Stabs- und Koordinationsorgan bewährt. Um einen Schritt weiter zu gehen, könnte geprüft werden, ob die GSK verstärkt mit einer Art Richtlinienkompetenz für Verwaltungsgeschäfte ausgestaltet werden könnte.

Ziel des zweiten Zwischenberichtes soll es sein, die weitere Stossrichtung des Projektes politisch diskutieren zu können und Schwergewichte zu setzen. Unter diesem Blickwinkel sollen Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

3.2.2 Optimierung des bestehenden Führungsinstrumentariums

3.2.2.1 Das bestehende Führungsinstrumentarium

Auf 1. Januar 2005 wurde nach rund 10-jähriger Vorbereitungsarbeit durch die Inkraftsetzung des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) das Steuerungsmodell NEF SOLL eingeführt. Damit hat der Gesetzgeber ein modernes Führungsinstrumentarium bereitgestellt. In den Artikeln 60 ff. FLG werden die neuen Steuerungsinstrumente des Steuerungsmodells NEF SOLL geregelt (vgl. ausführlich zum Steuerungsmodell NEF SOLL: Vortrag zum FLG vom 19.09.2001 sowie Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17.05.2000, S.57 ff.).

Das neue Steuerungsmodell NEF SOLL sieht folgende Steuerungsinstrumente vor:

- Gesetz (vgl. Art. 64 FLG)
- Richtlinien der Regierungspolitik (Art. 60 FLG)
- Aufgaben- und Finanzplan (Art. 61 FLG)
- Voranschlag (Art. 62 FLG)
- Geschäftsbericht (Art. 63 FLG)

Das Steuerungsmodell NEF SOLL ist das Ergebnis umfangreicher Arbeiten: Ausgehend von staats- und parlamentsrechtlichen Abklärungen unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat erstmals im Jahre 1997 die Grundzüge des Steuerungsmodells NEF SOLL. Seither wurde das Steuerungsmodell im Dialog mit dem Grossen Rat und mit der Wissenschaft stetig weiterentwickelt. Der Grosse Rat nahm zustimmend Kenntnis von diesem Steuerungsmodell.

Neben den Instrumenten aus dem Steuerungsmodell NEF SOLL bestehen auf der Ebene des Regierungsrates allerdings noch weitere wichtige Steuerungsinstrumente. Insgesamt erfolgt die Steuerung des Regierungsrates heute insbesondere mit folgenden Instrumenten:

- Rechtsetzung (Erlass von Verordnungen, Leitung des Vorverfahrens der Gesetzgebung; vgl. Art. 88 KV);
- Jahresplanung des Regierungsrates; mit der Jahresplanung werden die Richtlinien der Regierungspolitik bezogen auf ein bestimmtes Jahr konkretisiert;
- Gesamtstaatliches Controlling als Gesamtkonzept, bestehend aus den Prozessen Planung (Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan), Hochrechnung und Abschluss (Geschäftsbericht);
- Kantonaler Richtplan mit ergänzenden Sachplanungen in einzelnen Aufgabenbereichen (Strassenbauprogramm, Rahmenkredit öffentlicher Verkehr, Agglomerationsprogramme Siedlung und Verkehr, Planung Hochbau, Spitalplanung, usw.);
- Eigentümerstrategien und Leistungsaufträge zur Steuerung von verwaltungsexternen Trägern öffentlicher Aufgaben gemäss Artikel 95 der Kantonsverfassung;
- Strategien in verschiedenen Politikbereichen (u.a. Wachstumsstrategie, Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit, Bildungsstrategie, Strategie für den ländlichen Raum).

Auf Verwaltungsebene erfolgt die Steuerung der Aufgaben und Finanzen über Leistungsvereinbarungen (Art. 22 OrG) und über die schriftliche Berichterstattung sowie durch eine direktionsinterne, den jeweiligen Bedürfnissen in den einzelnen Politikbereichen angepasste Führungsorganisation.

3.2.2.2 Gesamtstaatliche Steuerung

Gemäss Verfassung bestimmt der Regierungsrat unter Vorbehalt der Zuständigkeiten des Grossen Rates die Ziele des staatlichen Handelns. Er plant und koordiniert die Tätigkeiten des Kantons. Ihm obliegt die primäre Führungsrolle. Der Regierungsrat soll im Sinne der „Früherkennung“ Probleme rechtzeitig orten, die Entwicklung in Staat und Gesellschaft vorausschauend beurteilen und rechtzeitig die erforderlichen Massnahmen treffen oder vorschlagen. Der Regierungsrat kann diese staatsleitende Funktion nur wahrnehmen, wenn ihm entsprechende Führungsinstrumente zur Verfügung stehen.

Sämtliche Tätigkeiten, welche die Planung, Entscheidung, Steuerung und Kontrolle des staatlichen Handelns betreffen, werden unter dem Begriff „Controlling“ zusammengefasst. Teilfunktionen des Controllings sind das Erkennen des Informationsbedarfs, das Beschaffen, Aufbereiten, Analysieren und Bereitstellen von Informationen, welche ein frühzeitiges Erkennen von Problemen und eine rechtzeitige Einleitung von Korrekturmassnahmen ermöglichen und sowohl finanzielle wie auch qualitative und quantitative Aspekte beinhalten.

Controlling ist eine Führungsaufgabe aller Führungsstufen und dient der Erhöhung der Steuerbarkeit der staatlichen Tätigkeit. Leistungscontrolling soll auch die Planungsqualität verbessern und sicherstellen, dass die wichtigen Zielsetzungen aller Führungsstufen sowie die notwendigen Massnahmen aktiv in der Planung umgesetzt werden. Die Finanz- und Leistungsplanung erhält so verstärkt den Charakter von Führungsvorgaben.

3.2.2.3 Der Controllingkreislauf

Wie die nachfolgende Grafik zeigt, wird unter dem Begriff „Controlling“ sowohl in der Privatwirtschaft als auch in der öffentlichen Verwaltung ein in sich geschlossener Kreislauf bestehend aus den Schritten Planung, Umsetzung der geplanten Vorhaben, Berichterstattung über die Umsetzung und eine darauf abgestimmte Steuerung verstanden.



Grafik: Darstellung des politischen Steuerungskreislaufes

Dieser Controllingkreislauf wird heute mit NEF 2000 auf Stufe Direktion gestützt auf die Regelungen über die Leistungsvereinbarungen gelebt. So verfügen alle Direktionen und die Staatskanzlei über eigene Controllingkonzepte, deren Basis die Leistungsvereinbarungen zwischen der Direktorin bzw. dem Direktor und den jeweiligen Ämtern ist. Davon ausgehend erfolgen die Umsetzung durch die Verwaltung und eine schriftliche Berichterstattung über die Fortschritte dieser Umsetzung. Gestützt darauf muss die Steuerung durch den Direktionsvorstehenden bzw. die Direktionsvorstehende erfolgen.

3.2.2.4 Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente

Die eingangs dargestellten Führungs- und Steuerungsinstrumente des Regierungsrates, die zwar weitgehend bereits auch früher vorhanden gewesen sind, mit der Einführung von NEF aber eine neue Ausgestaltung und Bedeutung erlangt haben, erscheinen grundsätzlich als zweckmässig. In den nächsten Jahren wird es nun nach Auffassung des Regierungsrates in erster Linie darum gehen müssen, mit den einzelnen Instrumenten auf allen Ebenen (Parlament, Regierung, Verwaltung) Erfahrungen zu sammeln und die Instrumente weiterzuentwickeln. Wo noch Schwachstellen bestehen (z.B. Controlling Grossprojekte, Beteiligungscontrolling), will der Regierungsrat diese beheben.

Als Beispiel dafür, dass Optimierungen aus der Sicht des Regierungsrates auch bei an sich guten und zweckmässigen Instrumenten eine ständige Daueraufgabe sind, kann auf die Richtlinien der Regierungspolitik hingewiesen werden:

Gemäss Artikel 60 FLG und Artikel 2a des Organisationsgesetzes unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat – wie bereits unter bisherigem Recht – zu Beginn einer Legislaturperiode die Richtlinien der Regierungspolitik.

Am 4. September 2002 verabschiedete der Regierungsrat gestützt auf die damaligen gesetzlichen Grundlagen die Regierungsrichtlinien für die laufende Legislaturperiode. Diese Regierungsrichtlinien wurden vom Grossen Rat in der Novembersession 2004 mit einer Planungserklärung grundsätzlich positiv zur Kenntnis genommen. Auch in der Wissenschaft wird das Instrument der Richtlinien der Regierungspolitik des Kantons Bern positiv beurteilt. Bei einem interkantonalen Vergleich der verschiedenen Regierungsprogramme durch das Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (idheap) haben die Richtlinien des Kantons Bern als einziges Regierungsprogramm die maximale Zahl von fünf Punkten erreicht (vgl. Die Schweizer Kantone unter der Lupe, Bern, 2004, S. 55).

In der kommenden Legislatur wird nun aber der neu zusammengesetzte Regierungsrat im Herbst 2006 die Regierungsrichtlinien zum ersten Mal gestützt auf die neuen gesetzlichen Grundlagen verabschieden (Art. 2a OrG). Im Steuerungsmodell NEF SOLL werden die Richtlinien der Regierungspolitik im Zusammenspiel mit dem neu geschaffenen Aufgaben- und Finanzplan eine noch prägnantere Ausrichtung erhalten. Der Regierungsrat soll in den Richtlinien der Regierungspolitik zu Beginn der neuen Legislaturperiode vermehrt die strategischen Oberziele seiner Politik und seine Visionen darlegen. Dabei ist ein stufengerechter politischer Bezug zur konkreten Planung der Aufgaben und Finanzen herzustellen. Dies ermöglicht es der neu gewählten Regierung – im Sinne eines Regierungsprogramms – Schwerpunkte der Regierungspolitik zu präsentieren (auch politikfeldübergreifend). Die Richtlinien der Regierungspolitik sind mit den verschiedenen Sachplanungen (z. B. Richtplan, Spitalplanung, Hochschulplanung, Strassenbauprogramm) zu verknüpfen. Die Richtlinien der Regierungspolitik sollen vermehrt als Grundlage des politischen Dialogs und nicht vorwiegend der Verwaltungsführung dienen. Formell bleiben die Richtlinien der Regierungspolitik ein Bericht, zu welchem der Grosse Rat mit Planungserklärungen Stellung nehmen kann.

Neben den Richtlinien der Regierungspolitik sollen auch die übrigen Instrumente des Steuerungsmodells NEF SOLL laufend überprüft und nötigenfalls optimiert werden. Die Evaluation der neuen Gesetzgebung und damit die Optimierung des neuen Steuerungsmodells NEF SOLL sind in Artikel 90 FLG bereits gesetzlich vorgeschrieben. Der Regierungsrat wird daher zuhänden des Grossen Rats spätestens im letzten Bericht über den Stand der Einführung von NEF gemäss Artikel 90 Absatz 2 FLG auch eine kritische Gesamtwürdigung des neuen Steuerungsmodells vornehmen.

3.2.2.5 Optimierungsbedarf

Der Regierungsrat hat sich bereits an verschiedenen Klausursitzungen mit möglichen Optimierungen seines Führungsinstrumentariums befasst. Dabei sind auch die Konferenz der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre (GSK) und externe Experten beigezogen worden. Die bisherigen Überprüfungsarbeiten haben gezeigt, dass das grundsätzlich zweckmässige Führungsinstrumentarium auf Stufe Regierungsrat wie folgt punktuell und gezielt ergänzt bzw. optimiert werden sollte:

- *Optimierung der Leistungs- und Wirkungsdiskussion:* Die Planung und die dazugehörigen Instrumente erscheinen aus heutiger Sicht auf Stufe Regierungsrat grundsätzlich als vollständig. Die Hauptinstrumente für die gesamtstaatliche Steuerung durch den Regierungsrat bleiben die Prozesse Regierungsrichtlinien, Planung (Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan), Hochrechnung und Abschluss (Geschäftsbericht) inkl. dem dazugehörigen Planungsdialog mit dem Parlament. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Planungsprozess nach NEF haben allerdings die Möglichkeiten und Grenzen des Steuerungsmodells NEF SOLL im politischen Führungsalltag bereits aufgezeigt. In der Praxis müssen für die Leistungs- und Wirkungsdiskussion noch zweckmässige Wege gefunden werden. Im Sinne einer Übergangslösung wird in den nächsten Planungsprozessen (2006 und 2007) eine Leistungsdiskussion grundsätzlich im Rahmen des Projektes „Aufgabendialog Kanton Bern“ geführt. Die im Rahmen des Aufgabendialogs erarbeiteten Zielsetzungen hinsichtlich des künftigen Inhalts und Umfangs der staatlichen Leistungen können die Grundlage für die Leistungsdiskussion in den nachfolgenden Planungsprozessen bilden.
- *Optimierung des Reportings auf Stufe Regierungsrat:* In verschiedenen Bereichen erweist sich das Reporting (d.h. die konsequente und systematische Berichterstattung) auf Stufe Regierungsrat – und damit auch die Steuerungsmöglichkeiten durch den Regierungsrat – als unzureichend. Der Regierungsrat beschliesst pro Jahr rund 4'000 Geschäfte. Er will einen Mechanismus zu einer Berichterstattung an ihn einführen, welcher es ihm erlaubt, die von ihm beschlossenen wichtigen Entscheide sowie deren Umsetzung und Auswirkungen in ausgewählten Fällen noch besser zu verfolgen. So soll sichergestellt werden, dass der Regierungsrat in seinem Zuständigkeitsbereich den Vollzug seiner Beschlüsse in wichtigen Geschäften noch transparenter verfolgen und wo nötig intervenieren kann. Punktuell sind hier Verbesserungen vorzusehen. So erarbeitet zum Beispiel die Finanzdirektion gegenwärtig ein Konzept zu einem Controllinginstrument auf Regierungsstufe, das die Führungsfähigkeit des Regierungsrates im Bereich der Informatik verstärken soll.
- *Optimierung des Controllings auf Stufe Regierungsrat:* Es fehlt ein Beteiligungscontrolling und ein Controlling für Grossprojekte auf Stufe Regierungsrat, worauf auch in parlamentarischen Vorstössen und im Zusammenhang mit den Ereignissen um die BLVK hingewiesen worden ist (vgl. Motion GFL „Vergangenheit bewältigen und Lehren für die Zukunft ziehen“, M 210/2004; Motion Guggisberg „Verbesserte Kontrollen im Staate Bern“, M 263/2004). Der Regierungsrat hat die entsprechenden Aufträge zur Erarbeitung von Controllingmodellen bereits erteilt.
- *Verknüpfung der Controllingkreisläufe:* Gemäss Artikel 65 FLG haben der Regierungsrat, die Direktionen und die Ämter ein angemessenes, aufeinander abgestimmtes Controlling

zu führen. Dieses umfasst Wirkungen, Leistungen, Kosten und Erlöse sowie die finanziellen Eckwerte der Verwaltungsrechnung. Aus heutiger Sicht muss insbesondere der Verknüpfung des Controllingkreislaufes auf Stufe der Direktionen und der Staatskanzlei mit demjenigen des Regierungsrats auf der Ebene des Gesamtstaates sowie der einzelnen, oben aufgeführten Führungsinstrumente des Regierungsrates untereinander besondere Beachtung geschenkt werden.

3.2.3 Berichterstattung über die geprüften Optimierungsmassnahmen

Im Rahmen des Modells A (Optimierung) prüfte der Regierungsrat seit dem ersten Zwischenbericht zahlreiche Optimierungsmassnahmen. Eine Übersicht über die bisher geprüften Massnahmen findet sich im Anhang 1. Über den Stand der Arbeiten kann wie folgt Bericht erstattet werden:

Massnahme 1: Prüfung von strategischen Führungsfunktionen für den Regierungsrat

Im Zusammenhang mit dem Schlussbericht zu NEF 2000 (Umsetzung des Steuerungsmodells NEF Soll) teilte die Umsetzungskommission (UK) NEF des Grossen Rates dem Regierungsrat mit Schreiben vom 2. September 2003 das Folgende mit:

„Es fällt auf, dass der Gesamregierungsrat über keine institutionalisierten strategischen Führungsfunktionen verfügt. Im Rahmen der Motion „Regierungsreform“ sollen diese erarbeitet werden. Der Grosse Rat muss Wert darauf legen, dass die Reformergebnisse zur Verbesserung der politisch-strategischen Führung beitragen.“

In eine ähnliche Richtung zielte auch die Motion Guggisberg „Verbesserte Kontrollen im Staate Bern“ vom 10. August 2004 (M 263/2004). Der Regierungsrat beantragte dem Grossen Rat am 10. August 2005 Annahme der Motion als Postulat (RRB 2420). Der Vorstoss wurde am 7. September 2005 als Postulat angenommen (vgl. hinten, Ziff. 3.2.3.3).

Die Massnahme wird im Rahmen des Regierungscontrollings weiter bearbeitet (vgl. Massnahme 19).

Massnahme 2: Überprüfung der Einsatzmöglichkeiten der GSK und der Funktion der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre

Mit RRB 3109 vom 13. Oktober 2004 erteilte der Regierungsrat der Staatskanzlei einen Abklärungsauftrag für die Konferenz der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre (GSK). Es sollte überprüft werden, inwieweit die Rolle der GSK infolge der breiteren Einführung von NEF 2000 einer grundsätzlichen Anpassung bedarf.

Die GSK führte diese Aufgabenüberprüfung anlässlich einer Klausur vom 19. / 20. August 2004 sowie an einer ordentlichen Sitzung vom 12. November 2004 durch. Es wurde überprüft, ob die GSK in der Perspektive „Überführung des Projektes NEF in die Linie“ Zusatzaufgaben übernehmen soll. Die GSK kam dabei zum Schluss, dass die Einführung von NEF keine Neuausrichtung der GSK erforderlich macht. Die Rolle der GSK ändert sich mit der Einführung von NEF nicht grundsätzlich.

Die GSK hat keine politische Rolle wahrzunehmen. Sie hat jedoch einen wichtigen Auftrag im Bereich der Koordination, der Planung und der Entscheidvorbereitung auf Verwaltungsebene zu erfüllen.

Massnahme 3: Führungsunterstützung für den Regierungsrat; Überprüfung der direktionsübergreifenden Gremien

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 3109 vom 13. Oktober 2004 eine Berichterstattung der Finanzdirektion im Zusammenhang mit der breiten Einführung von NEF 2000 per 1. Januar 2005 zur Kenntnis genommen. Die Staatskanzlei (GSK), die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (RAUS) sowie die Finanzdirektion (RESKO, FIKO, PEKO, KIK) sind dabei beauftragt worden, zu überprüfen, in wie weit die Rollen der von ihnen präsidierten ständigen gesamt-kantonalen Koordinationsgremien in Folge der breiteren Einführung von NEF 2000 per 1. Januar 2005 einer grundsätzlichen Anpassung bedürfen.

Die Staatskanzlei, die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion sowie die Finanzdirektion wurden beauftragt, dem Regierungsrat zum Ergebnis ihrer Überprüfungen Bericht zu erstatten. Die Finanzdirektion wurde beauftragt, die Berichterstattung an den Regierungsrat zu koordinieren.

Eine erste Zwischenberichterstattung an den Regierungsrat durch den Finanzdirektor erfolgte am 1. April 2005. Die Arbeiten werden fortgesetzt.

Massnahme 4: Wahrnehmung von Prospektivaufgaben (Frühwarnung, Prüfung der Einführung eines kantonalen Perspektivstabs)

Auf Bundesebene besteht für die Frühwarnung ein sog. Perspektivstab. Dieser Perspektivstab umfasst Vertreterinnen und Vertreter aus Dienststellen, die sich in Erfüllung ihrer Aufgaben insbesondere mit gesellschaftlichen, räumlichen, ökologischen und wirtschaftlichen Zukunftsfragen beschäftigen. Der Stab fördert prospektives Denken und bearbeitet departementsübergreifende Fragen in Gesetzgebung und Vollzug. Er bezweckt die gemeinsame Beschaffung von Planungsgrundlagen und stellt sicher, dass sich die Dienststellen der Bundesverwaltung im Rahmen ihrer Perspektivarbeiten an den gemeinsam beschafften Grundlagen orientieren.

Der Perspektivstab

- betreut die Beschaffung von Planungsdaten überdepartementaler Natur und fördert die Verwendung statistischer Informationen in der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit;
- fördert die Umsetzung wissenschaftlicher Resultate in der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit mittels Zusammenarbeit mit geeigneten Institutionen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung;
- steht dem Bundeskanzler sowie der Generalsekretärenkonferenz im Rahmen seiner Zweckbestimmung zur Bearbeitung von spezifischen Fragen zur Verfügung;
- fördert mit geeigneten Mitteln die Diskussion und den verwaltungsinternen Informationsaustausch entsprechend seiner Zweckbestimmung.

Die GSK des Kantons Bern hat sich in den letzten Jahren auch mit Fragen der Frühwarnung beschäftigt. Dabei ist man aber zum Schluss gekommen, dass ein eigener Perspektivstab für die Verhältnisse des Kantons Bern überdimensioniert wäre. Fragen der Frühwarnung müssen in den bestehenden Gremien und in den Direktionen als Daueraufgabe bearbeitet werden.

Im Bereich der Früherkennung politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderungsprozesse ist zusätzlich eine intensivere Zusammenarbeit mit der Universität und mit den Fachhochschulen anzustreben.

Massnahme 5: Überprüfung der Fachkommissionen

Der Regierungsrat und die Verwaltung lassen sich bei der Wahrnehmung einzelner öffentlicher Aufgaben seit jeher von sachverständigen Einzelpersonen und von Kommissionen beraten. Die Nutzung dieses externen Fachwissens ist ein sachgerechtes und grundsätzlich unbestrittenes Element der Führungsunterstützung. Auf die Führungsunterstützung durch ausserparlamentarische Kommissionen soll deshalb auch nicht verzichtet werden.

Der Regierungsrat sicherte aber im Zusammenhang mit der Motion 114/2004 (Fässler-Schärer, „Wirkungsorientierte Kommissionen“) zu, dass die ausserparlamentarischen Kommissionen überprüft werden sollen. Dieser Vorstoss wurde mit 137 zu 1 Stimmen (bei 1 Enthaltung) als Postulat überwiesen. Die Überprüfung der Kommissionen ist im Gange. In einem ersten Schritt wird eine Auslegeordnung der vorhandenen Fachkommissionen erarbeitet und anschliessend wird entschieden, in welchen Bereichen Reformen erforderlich sind. Es ist vorgesehen, den Grossen Rat im Rahmen des Geschäftsberichts für das Jahr 2005 über die Ergebnisse dieses Prüfauftrags zu informieren.

Massnahme 6: Optimierung des Aktenmanagements

Der Regierungsrat bearbeitet auf strategischer Ebene komplexe Geschäfte, oftmals unter grossem Zeitdruck. Er ist deshalb darauf angewiesen, dass die ihm von der Verwaltung vorbereiteten Unterlagen einen hohen professionellen Standard aufweisen. Mit einem Leitfaden für die Verwaltung zu den Regierungsrats- und den Grossratsgeschäften sind die administrativen Grundregeln für Qualität und Gestaltung der Regierungsunterlagen festgelegt worden. Der Leitfaden ist gegenwärtig in Überarbeitung. Vorgesehen ist insbesondere auch eine Überarbeitung der Darstellung der Direktionsgeschäfte.

Mit der Optimierung des Aktenmanagements sollen die Geschäfte des Regierungsrates politisch besser beurteilbar, die Entscheidungsprozesse bei komplexen Geschäften standardisiert und das Mitberichtsverfahren vereinfacht werden. Im Einzelnen geht es um Folgendes:

1. Politisch beurteilbare Geschäfte

Dazu gehören die folgenden Elemente:

- Transparente Aufbereitung (Ziel: sofortiger Blick auf das Wesentliche, Darstellung des politischen Kontexts, Vorgeschichte, frühere Beschlüsse von RR/GR, strategische Positionierung, Darstellung der politischen Kernfragen, Reduktion von Komplexität).
- Alle Probleme, die auf Verwaltungsstufe lösbar sind, sind bereinigt.
- Die verbleibenden politischen Differenzen sind klar herausgeschält und in den Regierungsakten zweckmässig dargestellt (transparente, übersichtliche Darstellung der Mitberichtsergebnisse, z. B. mit einem Übersichtsblatt).
- Querbezüge zu anderen Geschäften sind hergestellt.
- Die Qualitätssicherung wird durch die federführende Direktion garantiert (Rechtsgrundlagen, Finanzhaushalt, rechtliche Vorgaben, Zeitplanung).

2. *Entscheidungsprozesse bei komplexen Geschäften*

Die Entscheidungsprozesse bei komplexen Geschäften werden standardisiert.

a) Phase 1: Arbeitsplanung

Die zuständige Direktion legt dem Regierungsrat rechtzeitig eine Arbeitsplanung vor.

b) Phase 2: Entscheidungsfindung

Der Entscheidungsfindungsprozess enthält in der Regel die folgenden Elemente:

- Klausursitzung
- Verfahrensbeschluss
- Mitberichtsverfahren
- materielle Vorentscheide
- zweimalige Traktandierung für die definitive Beschlussfassung

In begründeten Fällen sind Ausnahmen von dieser Regel möglich.

3. *Vereinfachung des Mitberichtsverfahrens*

Die Mitberichte konzentrieren sich in der Regel auf die grundlegenden und wichtigen Fragen. Der Ermessensspielraum der Direktionen in ihren Politikbereichen wird respektiert.

4. *Vernehmlassungen an Bundesbehörden*

Die Vernehmlassungen an die Bundesbehörden werden nach den folgenden Regeln strukturiert:

- Jede Stellungnahme enthält im ersten Abschnitt eine klare Aussage darüber, ob die Vorlage auf Zustimmung oder auf Ablehnung stösst.
- In einem zweiten Teil der Stellungnahme wird in knapper und präziser Form zu den politisch relevanten Fragen Stellung genommen.
- Hinweise zu einzelnen Artikeln und technische Fragen werden in einen Anhang verwiesen oder auf Verwaltungsstufe bereinigt.

5. *Kommunikationsprozess*

- Der Kommunikationsprozess bei komplexen Regierungsgeschäften muss optimiert werden. Bei jedem Geschäft, das mehrere Phasen durchläuft, ist darzulegen, wann und in welcher Form die Kommunikation gegenüber den zuständigen parlamentarischen Gremien und der Öffentlichkeit erfolgt.
- Die Kommunikation ist Teil der Problemlösung. Bei allen wichtigen Geschäften ist den Regierungsakten eine Medienmitteilung beizulegen.

Massnahme 7: Elektronisch abrufbare Informationsangebote

Die Einführung von neuen Instrumenten des behördlichen Informations- und Wissensmanagements ist auf allen Ebenen zu fördern. Exekutive und Legislative sind in der Wahrnehmung der ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu stärken. Beide Behörden sollen in Kenntnis aller Sachzusammenhänge und zum richtigen Zeitpunkt Entscheide fällen können. Von besonderer Bedeutung ist dabei auch eine professionelle Unterstützung im ad-

ministrativen Bereich. Unter Berücksichtigung der beschränkten finanziellen Möglichkeiten sollen beiden Seiten optimale Arbeitsinstrumente zur Verfügung gestellt werden. Im Bereich der Informatik wird es vor allem darum gehen, Informations- und Kommunikationsplattformen weiterzuentwickeln, wie dies im Rahmen der Motion 239/2004 (UK NEF, „Elektronisch abrufbare Informationsangebote für Öffentlichkeit und Behörden“) gefordert wird.

In seiner Antwort vom 23. März 2005 führte der Regierungsrat dazu das Folgende aus:

„Der Regierungsrat unterstützt die Stossrichtung dieses Vorstosses. Die Einführung von neuen Instrumenten des behördlichen Informations- und Wissensmanagements ist unter Berücksichtigung der beschränkten finanziellen Möglichkeiten auf allen Ebenen (Verwaltung, Regierungsrat, Grosser Rat) zu fördern. Der Regierungsrat begrüsst deshalb die Initiative der UK NEF für eine moderne Informations- und Kommunikationsplattform des Grossen Rates. Die Anforderungen der UK NEF an eine solche Informations- und Kommunikationsplattform übersteigen allerdings die heutigen Kapazitäten der kantonalen Verwaltung bezüglich personeller und finanzieller Ressourcen. Es wird unumgänglich sein, für die Realisierung dieses Vorhabens externe Unterstützung beizuziehen. Zudem sind die Arbeiten auf andere Projekte abzustimmen, die gegenwärtig auf der Ebene Verwaltung und Regierungsrat in Angriff genommen werden (vgl. die Antwort des Regierungsrates vom 02.02.2005 auf Ziffer 4 der Motion Guggisberg; M 263/2004; RRB 0454). (...)

Der Regierungsrat hat gegenüber der Vorstudie der UK NEF Vorbehalte (insbesondere betreffend Kosten). Für den Regierungsrat ist im heutigen Zeitpunkt offen, wie viele zusätzliche Ressourcen nach dem Aufbau einer so komplexen Plattform für die Sicherstellung des Betriebes bereit gestellt werden müssen. Die in der Vorstudie erwähnten 75 Stellenprozente für das Erstellen und die Pflege der Informationen werden hierfür kaum ausreichen. Je nach Anforderungen des Grossen Rates an die Plattform muss eine Betreuung des Systems durch zusätzliche Spezialisten sichergestellt werden. Die Gesamtkosten für die erforderlichen Investitionen und den Betrieb der Plattform sind aufgrund der erwähnten Vorstudie noch nicht absehbar. Deshalb sollte das Projekt in einem nächsten Schritt konkretisiert und danach ein Detailkonzept erarbeitet werden. Auf dieser Grundlage können die Kosten ermittelt werden. (...)

Der Regierungsrat ist bereit, neue Instrumente für die Optimierung des Informations- und Wissensmanagements des Grossen Rates zu prüfen. Unter Berücksichtigung der erwähnten Vorbehalte betreffend Zeitbedarf, Gesamt- und Betriebskosten sowie personeller Konsequenzen wird deshalb Annahme als Postulat beantragt.“

Der Vorstoss wurde am 19. April 2005 mit 130 zu 26 Stimmen (bei 7 Enthaltungen) als Postulat überwiesen. Die Arbeiten zu Verbesserungen in diesem Bereich wurden bereits eingeleitet.

Nebst der Erweiterung der Informations- und Kommunikationsplattform im Internet ist auch vorgesehen, die Arbeiten voranzutreiben, damit Regierungsratsbeschlüsse elektronisch publiziert werden können. Im Rahmen dieser Arbeiten soll auch Ziffer 4 der Motion 263/2004 (Guggisberg, „Verbesserte Kontrollen im Staate Bern“) Rechnung getragen werden, welche verlangt, dass die Entscheide des Regierungsrates zukünftig transparenter werden sollen. In seiner Antwort vom 10. August 2005 führte der Regierungsrat zu diesem Vorstoss unter anderem das Folgende aus:

„Nach Auffassung des Regierungsrates kann der Zugang zu den Regierungsratsbeschlüssen verbessert werden. Mit den heutigen technischen Mitteln (z.B. Internet, Intranet, Closed User Group, usw.) sind Optimierungsmassnahmen möglich. Der Regierungsrat ist bereit, neue Formen der Publikation zu prüfen. Er beantragt deshalb eine Annahme dieser Ziffer als Postulat (allerdings lediglich für den Aspekt der Veröffentlichung von Regierungsratsbeschlüssen). Bei der Prüfung von Optimierungsmassnahmen ist allerdings auch die Kostenfrage zu beachten, so dass eine vorgängige Kosten-Nutzen-Analyse unabdingbar ist. Für Optimierungsmassnahmen können nur in beschränktem Umfang finanzielle Mittel eingesetzt werden.“

Ziffer 4 der Motion Guggisberg ist am 7. September 2005 mit 118 zu 1 Stimmen (ohne Enthaltungen) als Postulat überwiesen worden. Mit der Publikation eines grossen Teils der Re-

gierungsratsbeschlüsse wird auch ein Transparenzgewinn verbunden sein. Entsprechende Arbeiten sind eingeleitet worden.

Eine weitere Optimierungsmöglichkeit besteht schliesslich darin, den Internetauftritt bei Vernehmlassungsverfahren zu vereinheitlichen und Formen der elektronischen Mitwirkung zu prüfen. Entsprechende Arbeiten sind im Gang.

Massnahme 8: Kompetenzdelegation an Direktionen und Ämter im Bereich Aufgaben / Ausgaben

Mit der Einführung von NEF wurden die Ausgabenbefugnisse der Direktionen erweitert. Für mehrjährige Verpflichtungskredite wurde für die Ausgabenbefugnis des Regierungsrates neu ein Minimalbetrag von 100'000 Franken eingeführt (vgl. Art. 152 Abs. 3 FLV). Dies führte dazu, dass die Anzahl der Ausgabenbewilligungen auf Stufe Regierungsrat erheblich reduziert werden konnte. Die Auswirkungen der erweiterten Ausgabenbefugnisse werden im Rahmen der Evaluation von NEF 2000 überprüft.

Mögliche Kompetenzdelegationen an Direktionen und Ämter im Bereich Aufgaben werden nach dem zweiten Zwischenbericht geprüft. Dabei sind auch die Ergebnisse des Aufgabendialogs abzuwarten.

Massnahme 9: Überprüfung der Amtsdauer der Regierungsmitglieder

Die Frage der Verlängerung der Amtsdauer der Regierungsmitglieder (und des Grossen Rates) von vier auf sechs Jahre wurde bereits verschiedentlich geprüft. So wurde im Rahmen des Berichtes zur Parlamentseffizienz bereits im Jahre 1997 ein solcher Vorschlag gemacht. Die entsprechende Motion 222/1997 wurde denn auch am 21. Januar 1998 mit 94 zu 62 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) angenommen. Bei der Konkretisierung dieses Vorhabens zeigte sich dann aber, dass der politische Wille zur Verlängerung der Amtszeit nicht mehr vorhanden war. Der Grosse Rat kann sich im Rahmen der Beratung des zweiten Zwischenberichts dazu äussern, ob in diesem Bereich Vertiefungsarbeiten geleistet werden sollen.

In den neuen Verfassungen der Kantone Freiburg und Waadt wurden die Legislaturperioden für Parlament und Regierung auf fünf Jahre verlängert.

Massnahme 10: Optimierung der strategischen Kommunikation (Kommunikation der Regierungspolitik)

Im Rahmen der Entwicklungen zur Informationsgesellschaft hat sich in den letzten Jahrzehnten auch in der Schweiz der Kommunikationsbereich stark entwickelt. Dieser unterliegt einer ausgeprägten Dynamik, die auch ihren Einfluss auf die Kommunikationstätigkeit der Behörden hat (Stichwort eGovernment). Private Unternehmen und die Öffentliche Hand kommunizieren heute in einer ganz andern Intensität als früher mit ihren Dialog- oder Zielgruppen. Soll die Stimme des Kantons Bern auch in Zukunft in einem dynamischen Kommunikationsumfeld wahrgenommen werden, können sich weder Behörden noch Verwaltung neuen Entwicklungen entziehen. Es gilt, ein adäquates Instrumentarium bereitzustellen, damit auf neue Herausforderungen mit einer offenen und aktiven Kommunikationspolitik reagiert werden kann.

Die Kommunikation der Regierungspolitik ist eine zentrale Herausforderung für die Regierungsarbeit. Die Kommunikation der Regierungspolitik muss klar und konsistent sein. Dem Regierungsrat muss es gelingen, der Bevölkerung seine Hauptbotschaften zu übermitteln. In diesem Bereich sind in den letzten Jahren zahlreiche Anstrengungen unternommen worden.

- Als Grundlage für eine konsistente Kommunikationsstrategie beschloss der Regierungsrat am 20. Oktober 1999 eine Neukonzeption der Kommunikation der Regierungspolitik (RRB 2509).
- Im September 2001 lieferte der vom Regierungsrat eingesetzte Wirtschaftsrat dem Regierungsrat einen Bericht ab über die Zukunftsstrategien für den Kanton Bern.² Der Wirtschaftsrat gab darin Gestaltungsempfehlungen für Finanzhaushalt, Bildungspolitik und Kommunikation ab. Der Regierungsrat erteilte daraufhin der Staatskanzlei (Amt für Information) Aufträge für eine Überprüfung der Kommunikation der Regierungspolitik.
- Mit Beschluss vom 27. Februar 2002 (RRB 0621) nahm der Regierungsrat das Konzept für die Weiterbearbeitung der Empfehlungen des Wirtschaftsrates zur Kenntnis und verabschiedete unter anderem die folgenden Aufträge: Kommunikationsstrategie definieren: Gesamtkonzept für die künftige Kommunikation des Regierungsrates (inkl. Eckwerte für die Kommunikation der Wirtschaftsförderung) definieren. Umsetzung: Amt für Information; Mitwirkung Wirtschaftsförderung. In der Folge wurden Aufträge an externe Kommunikationsexperten erteilt.
- Am 7. Mai 2003 nahm der Regierungsrat Kenntnis vom Gesamtkonzept „Kanton Bern - Strategische und operative Kommunikation“ (Farner PR Consulting), von den „Richtlinien für die Medienarbeit des Kantons Bern“ und vom Kurzgutachten „Medienarbeit im Kanton Bern - Grundsätze für das Amt für Information“ (Prof. Roger Blum). Die neuen „Richtlinien für die Medienarbeit des Kantons Bern“ wurden am 1. September 2003 in Kraft gesetzt.
- Am 5. November 2003 nahm der Regierungsrat Kenntnis von den geplanten Massnahmen. Das Amt für Information wurde mit der schrittweisen Umsetzung beauftragt (RRB 2991).

Die Weiterbearbeitung der Empfehlungen des Wirtschaftsrates und die geplanten Massnahmen sollen dazu führen, die Kommunikation des Kantons konsistenter, kohärenter und insgesamt einheitlicher zu gestalten, die Wirkung der Kommunikation zu verbessern und die Medienarbeit in diesem Sinn zu optimieren. Damit soll ein nachhaltiger Effekt für das Image des Kantons, seiner Behörden und der Verwaltung erzielt werden. Mit der klaren Kommunikation der Standortvorteile soll auch ein Beitrag zur Stärkung der Wirtschaftskraft des Kantons geleistet werden.

Massnahme 11: Redaktion der Abstimmungserläuterungen durch den Regierungsrat

Die Grossratsgesetzgebung sieht vor, dass die Abstimmungserläuterungen durch das Büro des Grossen Rates verfasst werden. Im Bund und in verschiedenen Kantonen ist für die Redaktion der Abstimmungserläuterungen die Exekutive zuständig.

Auf Bundesebene wurde die Frage der Zuständigkeit des Bundesrates für die Abstimmungserläuterungen im Jahr 2004 diskutiert: Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates hatte am 25. März 2004 mit 22 zu 0 Stimmen (bei zwei Enthaltungen) den Grundsatzbeschluss gefasst, die Abstimmungserläuterungen in Zukunft einem parlamentarischen Organ zu übertragen. Die SPK des Ständerates hatte daraufhin am 25. Mai 2004 mit 11 zu 0 Stimmen (bei einer Enthaltung) ihre Zustimmung zu dieser Kompetenzverschiebung verweigert. Damit bleibt diese Zuständigkeit auf Bundesebene weiterhin beim Bundesrat.

Aus der Sicht des Regierungsrates stellen die Abstimmungserläuterungen den letzten Schritt eines Kommunikationsprozesses dar, der vom Anfang bis zum Ende in der Hand der Exekutive liegen könnte.

² Bericht „Zukunftsstrategien für den Kanton Bern“; Analyse, Beurteilung und Gestaltungsempfehlungen für Finanzhaushalt, Bildungspolitik und Kommunikation; September 2001; insbesondere S. 209 ff.

Der Grosse Rat wird sich dazu äussern müssen, ob er in diesem Bereich Handlungsbedarf erkennt. Das bisherige System mit der Zuständigkeit des Büros des Grossen Rates ist bekannt. Der Regierungsrat will dem Grossen Rat eine Handlungsoption aufzeigen. Er wäre bereit, im Bereich der Abstimmungserläuterungen zusätzliche kommunikative Verantwortung zu übernehmen. Der Grosse Rat muss entscheiden, ob in diesem Bereich ein Reformschritt unternommen werden soll.

Massnahme 12: Prüfung eines zweijährigen Voranschlagsprozesses

Im Rahmen von NEF 2000 wurde auch die Schaffung eines zweijährigen Planungsprozesses geprüft. Ein zweijähriger Planungsprozess könnte die strategische Arbeit des Regierungsrates, der Steuerungskommission und des Grossen Rates erleichtern.

Die Finanzdirektion prüfte deshalb Möglichkeiten zur Optimierung und Ausgestaltung des künftigen Planungsprozesses unter NEF. Dabei wurden am Modell des Freistaates Bayern auch die Vor- und Nachteile eines zweijährigen Planungsprozesses geprüft. Bei den Vertiefungsarbeiten zeigte sich allerdings, dass der Grundsatz der Jährlichkeit auch bei einem zweijährigen Planungsprozess nach wie vor eine Rolle spielen wird. Obwohl die Idee des zweijährigen Planungsprozesses auf den ersten Blick mit zahlreichen Vorteilen verbunden zu sein scheint, zeigten sich bei der vertieften Überprüfung verschiedene Umsetzungsschwierigkeiten.

Im zweijährigen Planungsprozess könnte die Leistungsdiskussion zeitlich erstreckt werden, indem im ersten Jahr schwergewichtig die Leistungsdiskussion geführt und im zweiten Jahr das Zahlenwerk erarbeitet wird. Demgegenüber muss auch bei einem „Doppelbudget“ für zwei Jahre am Grundsatz der Jährlichkeit festgehalten werden, d.h. die zu beschliessenden Ausgaben und Einnahmen müssen nach Kalenderjahren getrennt veranschlagt werden. Zusätzlich muss die Möglichkeit bestehen bleiben, dem Parlament jeweils für das zweite Jahr des „Doppelbudgets“ einen korrigierten Voranschlag zu unterbreiten, falls dies aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen notwendig ist. Regierungsrat und Parlament müssen auch in Zukunft auf sich veränderte Rahmenbedingungen rasch reagieren und entsprechende Gegenmassnahmen ergreifen können. Jüngste Beispiele hierfür sind die Folgen der Unwetterkatastrophe vom August 2005 und die Neufestlegung der Finanzkraft der Kantone im Bundesfinanzausgleich. Somit ist auch im zweijährigen Planungsprozess eine rollende, jährliche Planung der Finanzen und Aufgaben notwendig – allerdings beschränkt auf eine Analyse und Reaktion auf relativ erhebliche Veränderungen.

Vor diesem Hintergrund muss vorläufig offen gelassen werden, ob durch einen derartigen zweijährigen Budgetprozess in der politischen Entscheidungsfindung tatsächlich ein Zeitgewinn entstehen würde. Eine Vertiefung ist nach dem zweiten Zwischenbericht und im Dialog mit der Steuerungskommission noch vorzunehmen.

Massnahme 13: Einsatz von persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für Regierungsmitglieder

Erfahrungen im Bund und in einzelnen Kantonen zeigen, dass persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Exekutivmitglieder wesentliche Entlastungsmöglichkeiten bieten können. Auch für den Regierungsrat des Kantons Bern könnten in diesem Bereich vertiefte Abklärungen vorgenommen werden.

Eine vorläufige Prüfung hat allerdings ergeben, dass der Einsatz von persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auch mit Nachteilen verbunden sein kann. Es kann zu Abgrenzungs-, Abstimmungs- und Koordinationskonflikten mit den bestehenden Führungsstäben der Direktionen kommen. Es stellt sich auch die Frage, ob die Aufgaben von persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern teilweise durch bestehende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Generalsekretariaten wahrgenommen werden könnten, ohne dass explizit eine neue Personalkategorie geschaffen werden müsste. Die Direktionen verfügen hier auch über eine gewisse Organisationsautonomie.

Massnahme 14: Überprüfung des Vernehmlassungs- und des Mitberichtsverfahrens

Ein Projekt, dessen Ziel darin besteht, die Stellung der Regierung zu stärken, und das zu einer Verwaltungsreform führen kann, bedingt notwendigerweise, dass die verschiedenen Verfahren mit grösster Aufmerksamkeit überprüft werden.³ Dies gilt ganz allgemein für das Rechtsetzungsverfahren (vgl. weiter unten) und insbesondere für das Mitberichts- und für das Vernehmlassungsverfahren.⁴

Das Vernehmlassungsverfahren (dasselbe gilt in geringerem Masse auch für das Mitberichtsverfahren) gehört zum Vorverfahren der Gesetzgebung und ist damit Teil des Rechtsetzungsverfahrens. Es ist die einzige Phase im Rechtsetzungsverfahren, die der Öffentlichkeit – abgesehen von der Volksabstimmung – Gelegenheit zur Teilnahme am Gesetzgebungsprozess gibt. Das Verfahren erlaubt es der Regierung, die politische Akzeptanz der beantragten Regelung zu überprüfen. Es bietet auch die Gelegenheit, die Meinung der Fachleute aus dem betreffenden Sachgebiet einzuholen, insbesondere um herauszufinden, welche Probleme bei der Umsetzung der geplanten Massnahmen entstehen könnten. Schliesslich erfüllt es auch eine pädagogische Funktion, indem es den betroffenen Kreisen ermöglicht, sich auf eine zukünftige Regelung einzustellen, was letztlich wiederum deren Anwendung zu erleichtern vermag.

Im schweizerischen politischen System, das auf Konkordanz und Konsens beruht, spielt das Vernehmlassungsverfahren im Rechtsetzungsverfahren eine zentrale Rolle. In den meisten Fällen ist dieses Verfahren problemlos, da es genügend rasch und effizient durchgeführt werden kann. Manchmal führt aber seine Länge dennoch zu Schwierigkeiten. Das geltende

³ Bezüglich der komplexen Bau- und Planungsverfahren hat der Regierungsrat bereits beschlossen, in den Bereichen Bau, Raumplanung und Umwelt auf eine Reform der Verwaltungsstrukturen zu verzichten und eine allfällige Harmonisierung der baurechtlichen Bestimmungen bei den Konzepten, Definitionen und Messungen auf später zu verschieben (RRB Nr. 2045 vom 23.06.2004). Er hat hingegen mit RRB Nr. 1331 vom 20. April 2005 alle in Bau- und Planungsverfahren involvierten staatlichen Behörden angewiesen, in ihrer Geschäftsabwicklung Prioritäten zu setzen sowie ein konsequentes Fristmanagement einzuführen; er hat ausserdem den zuständigen Direktionen verschiedene Aufträge im Zusammenhang mit der Änderung des Bau- und Planungsrechts erteilt.

⁴ Vgl. Antwort des Regierungsrates auf die Motion M 123/2001 Streiff-Feller, „Für effizientere Verfahren, welche vermehrt die Legislative einbeziehen“, Tagblatt des Grossen Rates 2001, S. 2018 ff.).

Recht enthält Bestimmungen, die eine Verkürzung des Mitberichtsverfahrens⁵ und des Vernehmlassungsverfahrens⁶ erlauben. Es wird dennoch eingehend zu prüfen sein, ob in denjenigen Fällen, in welchen aus politischen Gründen oder aufgrund des übergeordneten Rechts ein schnelleres Verfahren erforderlich ist, die Gesetzesbestimmungen, die das System flexibel machen, einen grösseren Handlungsspielraum erlauben und ob sie gegebenenfalls zu ergänzen sind.

Massnahme 15: Allgemeine Überprüfung des Rechtsetzungsverfahrens

Die Gesetzgebung ist verbindlich und gilt für alle Personen, denen sie Rechte gewährt und Pflichten auferlegt. Sie legt Verfahren und Organisationsregeln fest, weist Befugnisse zu und setzt Behörden ein. Gesetze müssen genau und klar sein. Erfüllt die Gesetzgebung diese Kriterien nicht, ist die Rechtssicherheit bedroht und die Gefahr, dass die erlassenen Regeln missachtet werden, steigt. Hinzu kommt, dass die Rechtsetzungstätigkeit demokratischen Anforderungen gerecht werden muss. Die Legitimität eines Erlasses misst sich am Respekt der demokratischen Grundsätze. Das bedeutet, dass das Rechtsetzungsverfahren so konzipiert sein muss, dass die Bedürfnisse der Gesellschaft möglichst gut berücksichtigt werden können. Angesichts der Komplexität der heutigen Gesellschaft erfordert die Einhaltung dieser Grundsätze die Bereitstellung verschiedener Instrumente (z.B. Mitwirkungsverfahren, Erhebungen, Evaluationen, Abstimmungen), die das Rechtsetzungsverfahren beeinflussen. Die Möglichkeiten, das Verfahren zu verkürzen, sind beschränkt.

Eine generelle Verkürzung der Dauer des Rechtsetzungsverfahrens kann gegenüber den qualitativen Anforderungen, denen dieses Verfahren genügen muss, nicht Vorrang haben. Im interkantonalen Vergleich gibt es keine Hinweise darauf, dass das im bernischen Recht vorgesehene Rechtsetzungsverfahren übermässig lang wäre. Dies deshalb, weil die geltenden Gesetzesbestimmungen die nötige Flexibilität vorsehen und bei Bedarf ein beschleunigtes Verfahren durchaus möglich ist. So sieht die Kantonsverfassung denn auch ein besonderes Verfahren vor, damit übergeordnetes Recht (Bundes- oder Völkerrecht) ohne Verzug ins kantonale Recht aufgenommen werden kann.⁷ Andererseits zeigt die Erfahrung, dass die Dauer des Verfahrens stark variieren kann.⁸ Drei Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit belegen, dass das Verfahren auch sehr kurz sein kann:

- Der Grosse Rat hat das Gesetz über die Bernische Lehrerversicherungskasse (BLVKG) am 17. November 2004 in erster Lesung beraten. Die zweite Lesung erfolgte bereits am 13. Dezember 2004 (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2004, S. 1161 ff. und 1437 f.).
- Im Fall des Gesetzes über die Beteiligung an der Messepark Bern AG (BMBG) ging es darum, dass sich alle betroffenen Partner rasch dem Restrukturierungsplan anschliessen konnten; der Kanton musste dazu jedoch ein Gesetz erlassen. Sobald die interne Restrukturierung beschlossen war (24.06.2004) und die ausserordentliche Generalversammlung der Infrastrukturgesellschaft Messepark Bern AG stattgefunden hatte (29.10.2004), wurde die Gesetzesvorlage in aller

⁵ Art. 22 Abs. 2 Bst. e und Art. 24 Abs. 2 Bst. a und b der Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren (VMV) (BSG 152.025).

⁶ Art. 5, 10 und 21 VMV.

⁷ Art. 88 Abs. 3 KV sieht ein Verfahren in zwei Schritten vor: Der Regierungsrat ist ermächtigt, übergeordnetes Recht auf dem Verordnungsweg einführen, um eine fristgerechte Inkraftsetzung des kantonalen Rechts sicherzustellen. Die Regierung muss sich dabei auf den Erlass unabdingbarer Vorschriften beschränken und darf den Handlungsspielraum des Kantons, der dem Gesetzgeber vorbehalten ist, nicht voll ausschöpfen. Dringliche Einführungsbestimmungen sind danach ohne Verzug durch ordentliches Recht abzulösen.

⁸ Das Verfahren kann 39 Monate (Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, FILAG, BSG 631.1), weniger als zwei Jahre (23 Monate beim Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen, FLG, BSG 620.0) oder sogar nur 12 Monate dauern (Gesetz über die Spezialfinanzierung für die Bewältigung der Lothar-Sturmschäden, BSG 921.20).

Dringlichkeit ausgearbeitet, in eine kurze Vernehmlassung geschickt, durch den Regierungsrat am 22. Dezember 2004 genehmigt und am 26. April 2005 durch den Grossen Rat in einer einzigen Lesung verabschiedet, so dass eine Inkraftsetzung nach dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist möglich war.

- Ein weiteres Beispiel für ein sehr schnelles Gesetzgebungsverfahren ist die Teilrevision des Kinderzulagengesetzes (KZG). Als beschleunigende Massnahme konnte aufgrund der einfachen, klar abgegrenzten und politisch unbestrittenen Fragestellung auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden. Als vorberatende Kommission wurde die Oberaufsichtskommission eingesetzt. Das Gesetz wurde vom Grossen Rat am 17. November 2005 in einer einzigen Lesung verabschiedet. Das Inkrafttreten ist auf 1. April 2006 geplant. Die ganze Teilrevision hat damit bis zum Inkrafttreten deutlich weniger als ein Jahr gedauert.

Es wird nun darum gehen zu prüfen, ob Vereinfachungen und Änderungen möglich und wünschenswert sind. Es könnte auch geprüft werden, ob das in Artikel 88 Absatz 3 der Kantonsverfassung verankerte Dringlichkeitsrecht der Regierung mit einem parlamentarischen Dringlichkeitsrecht ergänzt werden soll, so wie dies in der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002⁹ und in der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005¹⁰ vorgesehen ist.

Massnahme 16: Stärkung des kantonalen Einflusses auf die Bundespolitik

Die Rahmenbedingungen für den Kanton Bern werden durch grossräumige, grenzüberschreitende und langfristige Entwicklungen beeinflusst. Der Kanton muss zunehmend Regelungen vollziehen, deren Inhalte auf schweizerischer oder internationaler Ebene geprägt werden. Die Aussenpolitik – insbesondere im Sinne einer Einflussnahme der Kantone auf die Bundespolitik – gewinnt deshalb für die Regierungsarbeit immer stärker an Bedeutung.

Gegenwärtig kennt der Kanton Bern die folgenden Interventionsmöglichkeiten auf die Bundespolitik:

- Weiterleiten von Informationen an Bundesbehörden (insbesondere an die Berner Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier)
- Vernehmlassungsantworten des Kantons (an den Bundesrat, später an die Parlamentarierinnen und Parlamentarier)
- Periodische Aussprachen und Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesbehörden (Bundesrat, Stände- und Nationalrat)
- Gespräche mit einzelnen Vertreterinnen und Vertretern der Bundesbehörden (Bundesrat, Parlament und Verwaltung)
- Interkantonale Einflussnahme und Interessenwahrung über die Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NRK), die Westschweizer Regierungskonferenz (WRK/CGSO) und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

⁹ Art. 34 Dringlichkeitsrecht

¹ Gesetze, deren In-Kraft-Treten keinen Aufschub erträgt, können sofort in Kraft gesetzt werden, wenn zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zustimmen.

² Ist eine Volksabstimmung erforderlich oder wird eine solche verlangt, so tritt ein solches Gesetz ein Jahr nach Annahme durch den Kantonsrat wieder ausser Kraft, wenn es nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen wird.

¹⁰ Art. 37 Dringlichkeitsrecht

¹ Gesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können vom Kantonsrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder sofort in Kraft gesetzt werden.

² Wird das Referendum ergriffen, so findet die Volksabstimmung innert sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes statt.

³ Wird das Gesetz abgelehnt, so tritt es unmittelbar nach der Volksabstimmung ausser Kraft.

Im Vordergrund stehen bei diesen Aktivitäten auf Bundesebene die Interessenwahrung, das Vermitteln der kantonalen Positionen und der Informationsaustausch bei Sachvorlagen. Dabei gilt es zeit- und sachgerechte Informationen zu liefern. Koordiniert werden die Arbeiten durch die Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen und europäische Integration (KAel). Der Informationsfluss erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Direktionen. Dabei haben ausformulierte Änderungsanträge zu Schlüsselartikeln, die aus Sicht des Kantons geändert werden müssten, die grössten Erfolgschancen. Sie müssen für die Behandlung durch die Kommission des Erstrates vorliegen. Dies bedingt, dass die zuständige Fachverwaltung Know-how aufbaut und die Geschäfte, die sie besonders betreffen, verfolgt. Entsprechend müssen Interventionspunkte festgelegt werden, und die Einflussnahme muss koordiniert erfolgen. Ein direkter Kontakt des Regierungsrates mit den Ratsmitgliedern erhöht die Erfolgschancen zusätzlich.

Damit die Kantone die Bundespolitik erfolgreich beeinflussen können, sind in den folgenden Bereichen Anstrengungen nötig:

- *Frühwarnung:* Die Kantone müssen die Geschäfte, die sie betreffen, frühzeitig erkennen. Die wenigsten Kantone verfügen gegenwärtig über eine eigentliche Frühwarnung, welche die wichtigen Geschäfte auf Bundesebene erkennt und bezeichnet. Die Konferenz der Westschweizer Regierungen (KdK-W / CGSO) hat diesen Mangel erkannt und eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung von Vorschlägen beauftragt. Der Kanton Bern ist an diesen Arbeiten beteiligt.
- *Schwerpunktbildung:* Es müssen diejenigen Geschäfte bezeichnet werden, die für die Kantone von strategischer Bedeutung sind. Eine Auslese der für die Kantone wichtigen Geschäfte und eine klare Zuteilung der Zuständigkeiten finden häufig erst spät statt. Geschäfte verbleiben auf der Ebene der Fachverwaltung oder der Fachkonferenzen. Der Regierungsrat wird oftmals erst im Vernehmlassungsverfahren einbezogen. Sein Handlungsspielraum ist dann bereits wesentlich eingeschränkt. Hier sind Optimierungen nötig. Im Frühling 2004 wurden im Kanton Bern anhand der Legislaturplanung 2003-2007 des Bundesrates die prioritären Geschäfte bestimmt und einer federführenden Direktion zugeteilt.
- *Aufbau von Know-how:* Die zuständigen Verwaltungsstellen müssen entsprechendes Wissen aufbauen, damit sie gezielt, zeit- und sachgerecht intervenieren können. Das fachtechnische Wissen ist in der Verwaltung bereits vorhanden. Hingegen werden wichtige Geschäfte manchmal zu wenig in einen Gesamtzusammenhang auf der strategischen Ebene gestellt. Auch hier sind Optimierungen nötig.
- *Koordination mit anderen Gremien:* Das Vorgehen muss mit anderen Gremien, namentlich den regionalen oder gesamtschweizerischen Regierungs- und Fachdirektorenkonferenzen, koordiniert werden. Die Koordination erfolgt auf der strategischen Ebene (regionale oder gesamtschweizerische Regierungskonferenzen) und kann noch verstärkt werden. Zudem gelingt es den Kantonen und ihren Gremien nicht immer, sich auf eine gemeinsame Linie zu verpflichten. Einfacher ist die Koordination auf der fachtechnischen Ebene (regionale oder gesamtschweizerische Fachdirektorenkonferenzen).
- *Koordination der Interventionen:* Es muss eine zweckmässige Intervention der Kantone bei den Adressaten erfolgen. Hier sind Verbesserungen nötig. Angestrebt werden müssen systematische, koordinierte, zeit- und sachgerechte Interventionen.

Die Optimierung der Einflussnahme erfordert Massnahmen auf verschiedenen Ebenen: Am Schnellsten lassen sich Optimierungen auf kantonaler Ebene umsetzen. Verbesserungen lassen sich auch auf regionaler Ebene (etwa in der WRK/CGSO) und auf gesamtschweizerischer Ebene (in der KdK) erreichen. Hier nehmen die Steuerungsmöglichkeiten des Kantons aber deutlich ab und der Zeithorizont verschiebt sich zusehends. Wenig Spielraum bleibt bei den durch die europäische Ebene bedingten Anpassungen. Hier könnten grundsätzliche Anpassungen im institutionellen Bereich notwendig werden.

Neben den internen, direkt beeinflussbaren Massnahmen zur Verbesserung der kantonalen Einflussmassnahme auf die Bundespolitik stehen gegenwärtig auf interkantonaler Ebene und auf Bundesebene Projekte an, welche für die zukünftige Ausgestaltung des Verhältnisses der Kantone zu den Bundesbehörden von grundlegender Bedeutung sind (z.B. Aufgabenüberprüfung auf Bundesebene, Verwaltungsreform auf Bundesebene, Föderalismusreform, Europäische Integration mit den Bilateralen I und II, Europareform der Kantone EuRefKa, Fortentwicklung der KdK, der regionalen Regierungskonferenzen und der gesamtschweizerischen und regionalen Direktorenkonferenzen, Entwicklung der Zusammenarbeit dieser Gremien). Für eine Stärkung des kantonalen Einflusses auf die Bundespolitik ist es entscheidend, dass sich der Kanton Bern in diesen Projekten Gehör verschafft.

Der Kanton Bern hat mit der Bundesstadt und aufgrund der Nähe zu den Bundesbehörden Vorteile, die es zu nutzen gilt. Das koordinierte Auftreten des Kantons und der Stadt ist zu fördern. Zudem hat der Kanton Bern den Vorteil der relativen Grösse, was sich zum Beispiel darin äussert, dass er in vielen eidgenössischen und interkantonalen Arbeitsgruppen, aber auch in fast allen parlamentarischen Kommissionen vertreten ist.

Massnahme 17: Aktive Mitarbeit beim Projekt „Haus der Kantone“

Das Projekt „Haus der Kantone“ soll zu einer Stärkung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie zu einer räumlichen Zusammenführung in der Stadt Bern führen. Die interkantonale Zusammenarbeit auf politischer und technischer Ebene soll weiter verbessert werden. Die Kantone wollen damit ihre Bedeutung als Partner des Bundes stärken. Der Regierungsrat hat sich positiv zu diesem Projekt geäussert und ist bereit, die Umsetzung dieses Projektes aktiv zu unterstützen.

Das Projekt „Haus der Kantone“ umfasst politische und technische Massnahmen, mit denen die interkantonale Zusammenarbeit weiter verbessert werden soll. Im Zentrum stehen die verstärkte Koordination zwischen den interkantonalen Konferenzen sowie die Nutzung von Synergien zwischen den Sekretariaten der KdK und der Direktorenkonferenzen. Angestrebt wird eine Zusammenführung möglichst vieler interkantonaler Konferenzen unter einem Dach in Bern. Zur Umsetzung des Grundsatzentscheids "Haus der Kantone" hat die KdK eine spezielle Projektorganisation eingesetzt. Sie besteht aus einem politischen Steuerungsausschuss und einem technischen Leitorgan, in denen die wichtigen Direktorenkonferenzen vertreten sind. Herr Regierungsrat Samuel Bhend ist als Vorstandsmitglied der Gesundheitsdirektorenkonferenz Mitglied des politischen Steuerungsausschusses. Mit den konkreten Umsetzungsarbeiten sind zwei Arbeitsgruppen betraut. Sie suchen nach einer geeigneten Immobilie in Bundeshausnähe, klären die entsprechenden Finanzierungsmöglichkeiten ab und erarbeiten die Grundlagen für den künftigen Betrieb des "Hauses der Kantone". In der Arbeitsgruppe Immobilien ist auch das Amt für Grundstücke und Gebäude der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion vertreten. Wertvoll sind dabei die praktischen Erfahrungen, die sich aus der seit kurzem bestehenden Bürogemeinschaft der Sekretariate der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK), der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) und der KdK im Kaiserhaus an der Amthausgasse 22 in Bern ergeben.

Massnahme 18: Lockerung der Unvereinbarkeit zwischen einem Regierungsratsmandat und einem Mandat in der Bundesversammlung (Art. 68 Abs. 3 KV)

Artikel 68 Absatz 3 der Kantonsverfassung regelt die Unvereinbarkeit zwischen einem Regierungsratsmandat und einem Mandat in der Bundesversammlung. Die Mitglieder des Regierungsrates dürfen nicht gleichzeitig der Bundesversammlung angehören. Im Rahmen der Regierungsreform wurde die Frage geprüft, ob diese Unvereinbarkeit im Hinblick auf eine

Verstärkung des kantonalen Einflusses auf die Bundespolitik aufgehoben oder gelockert werden könnte.

Bis im Jahre 1987 durften maximal vier Mitglieder des Regierungsrates des Kantons Bern gleichzeitig der Bundesversammlung angehören. Am 21. August 1986 reichte die EDU eine Initiative „Gegen die Wählbarkeit von Regierungsräten in die Bundesversammlung“ ein. Mit dieser Initiative sollte die Unvereinbarkeit in die Staatsverfassung aufgenommen werden. Am 14. Juni 1987 wurde die Initiative angenommen.

Am 5. Dezember 1989 entschied die Verfassungskommission, die Unvereinbarkeit zwischen Regierungsrats- und Bundesversammlungsmandat sei beizubehalten. Anlässlich der Verfassungsdebatte wurde im Ratsplenum ein Antrag Metzger diskutiert, welcher die ersatzlose Streichung von Artikel 68 Absatz 3 KV verlangte. Dieser Antrag wurde mit einer grossen Mehrheit abgelehnt.

Die Unvereinbarkeitsbestimmung von Artikel 68 Absatz 3 KV dient dem „Zwecke der Erhaltung der vollen Arbeitskraft der Regierungsmitglieder für das Amt“ (vgl. Zaccaria Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 374). Die Unvereinbarkeit zwischen Regierungsrats- und Bundesversammlungsmandat tangiert hingegen die gewaltenteilige Staatsorganisation nicht unmittelbar. Es gibt einige Mitglieder kantonalen oder kommunalen Exekutiven, die auf Bundesebene ein Parlamentsmandat ausüben. Grundlage für die Unvereinbarkeit zwischen Regierungsrats- und Bundesversammlungsmandat ist nicht der Grundsatz der Gewaltenteilung, sondern eine politische Wertentscheidung, welche die Übernahme mehrerer Ämter durch dieselbe Person vermeiden will.

Nach erfolgter Überprüfung im Rahmen der Regierungsreform hält der Regierungsrat das Folgende fest:

- Seit der Einführung der Unvereinbarkeit im Jahre 1987 haben sich die Verhältnisse der Regierungsarbeit teilweise erheblich verändert. Die direkte Wahrnehmung kantonalen Interesses auf Bundesebene hat für die Regierungsarbeit stark an Bedeutung zugenommen. Dies zeigt auch die zunehmende Bedeutung der Direktorenkonferenzen und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).
- Eine Aufhebung oder Lockerung der bestehenden Unvereinbarkeit zwischen einem Regierungsratsmandat und einem Mandat in der Bundesversammlung würde die direkte Wahrnehmung kantonalen Anliegen auf Bundesebene für Regierungsmitglieder erleichtern.¹¹
- Die zeitliche Belastung durch ein solches Mandat darf allerdings nicht unterschätzt werden.
- Für den Regierungsrat erscheint es gegenwärtig nicht angebracht, die bestehende Unvereinbarkeit von sich aus in Frage zu stellen.
- Stattdessen sollten die bestehenden Instrumente und Mittel zur Einflussnahme auf die Bundespolitik, die dem Kanton allein oder zusammen mit anderen Kantonen zur Verfügung stehen, in Zukunft noch stärker genutzt und weiter optimiert werden.

Massnahme 19: Optimierung des Regierungscontrollings

Regierungsreform ist mehr als Strukturreform. Regierungsreform muss mit einer besseren strategischen Steuerung verbunden werden. Die Regierungen müssen sich auf den Dialog mit der modernen, komplexen und schnelllebigen Netzwerkgesellschaft einrichten. Die Re-

¹¹ Artikel 63 der am 27. Februar 2005 vom Zürcher Stimmvolk angenommenen Verfassung des Kantons Zürich sieht z.B. vor, dass höchstens zwei Mitglieder des Regierungsrats der Bundesversammlung angehören dürfen.

gierungsarbeit muss durch zweckmässige Systeme unterstützt werden. Führungsarbeit ist vermehrt auf Managementinformationssysteme, Kennzahlen und Schlüsselindikatoren angewiesen. Führungsarbeit darf jedoch nicht darauf beschränkt werden, den Umgang mit quantitativen Messgrössen zu verbessern. Führungsarbeit ist mit einer Integrationsleistung verbunden, zu der auch die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Werthaltungen und der Einbezug verschiedenster Akteure in den Willensbildungsprozess gehören.

Reformdiskussionen im öffentlichen Bereich beschäftigen sich immer stärker mit Steuerungsproblemen auf der obersten Führungsebene („Konzernsteuerung“). Ein Controlling auf der obersten Führungsebene könnte die Qualität der Planung verbessern und sicherstellen, dass die Zielsetzungen und die vorgesehenen Massnahmen auf allen Führungsstufen umgesetzt werden. Dieses Controlling auf Regierungsstufe müsste komplexen Anforderungen genügen. Dazu gehört auch eine den gesetzlichen Grundlagen entsprechende Steuerung der so genannten „anderen Träger öffentlicher Aufgaben“ (vgl. Art. 95 KV). Überdies muss der Regierungsrat dafür sorgen, dass die weiteren Akteure (Politik, Wirtschaft, Gesellschaft), welche Anforderungen an das politische System stellen, rechtzeitig in den Meinungsbildungsprozess einbezogen werden. Die gesetzlichen Grundlagen für ein Regierungscontrolling finden sich in Artikel 65 FLG. Mit dem Regierungscontrolling ist zudem ein übergreifendes *Risikomanagement* angesprochen.

In Ziffer 3.2.2 wird das bestehende Führungsinstrumentarium dargestellt. Dabei wird ausgeführt, dass bestehende Instrumente mit der Einführung von NEF teilweise eine neue Ausgestaltung erlangt haben und grundsätzlich als zweckmässig erscheinen. In Einzelbereichen konnten aber auf der Ebene des Controllings auf der Stufe Regierungsrat teilweise Schwachstellen erkannt werden (z.B. Controlling Grossprojekte; Beteiligungscontrolling). Der Regierungsrat wird diese Schwachstellen überprüfen und mit geeigneten Massnahmen beheben. Die Massnahme „Optimierung des Regierungscontrollings“ besteht damit in der Prüfung von verschiedenen Massnahmen zur Optimierung des *bestehenden* Führungsinstrumentariums.

3.2.4 Politische Beurteilung des Modells A durch den Regierungsrat

Mit dem vorliegenden zweiten Zwischenbericht legt der Regierungsrat zahlreiche Optimierungsmassnahmen vor, welche im Rahmen des Modells A (Optimierung) bearbeitet werden können. Teilweise wurde unter Ziffer 3.2.3 auch auf Massnahmen hingewiesen, die zwar im Rahmen der Regierungsreform geprüft worden sind, die aber in diesem Projekt nicht mehr weiter verfolgt werden sollen. Teilweise handelt es sich dabei um Daueraufgaben.

Im Anhang 1 findet sich eine Liste mit allen Massnahmen, die geprüft worden sind oder die nach dem zweiten Zwischenbericht im Rahmen des Modells A weiter geprüft werden sollen..

Der Grosse Rat hat die Möglichkeit, sich im Rahmen der parlamentarischen Debatte zu diesen Massnahmen zu äussern.

Für den Regierungsrat steht das Modell A im Vordergrund. Das Modell A ist mehr als die Summe der verschiedenen Einzelmassnahmen. Insgesamt kann mit diesem Modell durch eine Verbesserung der Führungsprozesse eine qualitative Optimierung der Regierungsarbeit erreicht werden. Dabei spielt auch die Stärkung des Controllings eine bedeutende Rolle.

3.3 Modell B: Stärkung des Regierungspräsidiums

Im Folgenden sollen die Modelle B₁ und B₂ beschrieben sowie die jeweiligen Vor- und Nachteile aufgezeigt werden. Geprüft wird auch ein Modell, das die Vorteile der beiden Modelle B₁ und B₂ kombiniert.

3.3.1 Beschreibung

Zu Beginn der Arbeiten wurden fünf Modellgruppen für eine Regierungsreform geprüft. Die Modellgruppe B war mit „Stärkung des Regierungspräsidiums“ betitelt. Sie umfasste ein Präsidium mit mehrjähriger Amtsdauer, eine allfällige Volkswahl des Präsidiums, zusätzliche Entscheidungskompetenzen des Präsidiums und Optimierungselemente aus der Modellgruppe A (Optimierung) (vgl. erster Zwischenbericht, S. 33). Diese Modellgruppe „Stärkung des Regierungspräsidiums“ wurde im ersten Zwischenbericht wie folgt beschrieben (S. 37):

- Diese Modellgruppe geht von der in Artikel 84 ff. KV umschriebenen Rolle des Regierungsrats aus.
- Der Regierungsrat entscheidet als Kollegium. Am Prinzip der gesamten Verantwortung des Regierungskollegiums wird damit festgehalten.
- Die Regierungsmitglieder leiten eine Direktion. An der bestehenden Doppelfunktion Regierungsmitglied / Vorsteherin bzw. Vorsteher einer Direktion wird damit festgehalten.
- Die Rolle des Regierungspräsidiums und die zusätzlichen Entscheidungskompetenzen des Präsidiums sind auf Verfassungs- oder Gesetzesebene klar zu umschreiben.
- Der Regierungspräsident bzw. die Regierungspräsidentin übernimmt eine zentrale Repräsentationsfunktion gegenüber der Öffentlichkeit und dem Parlament.
- Folgende weiteren Aufgaben und Kompetenzen könnten einem Regierungspräsidium zufallen: Sicherstellung der Kohärenz des regierungsrätlichen Handelns; Beschaffung von Grundlagenmaterial zur Sicherstellung regierungsrätlicher Entscheidungsfindungen aus einer Gesamtschau heraus; Steuerung, Veranlassung und Koordinierung von Arbeiten in Regierung und Verwaltung, die Gewähr bieten soll, dass alle Bereiche abgedeckt sind, in denen Handlungsbedarf besteht; Kontrolltätigkeiten im Namen und Auftrag des Kollegiums; Verfahrenskonkordanz zwischen Exekutive und Parlament; Abwicklung der Öffentlichkeitsarbeit.
- Der Regierungspräsident bzw. die Regierungspräsidentin leitet eine Präsidialdirektion oder einen Präsidialdienst. Je nach Modell steht er daneben auch einer eigenen Fachdirektion vor. Die Schnittstellen zwischen Präsidialdirektion bzw. Präsidialdienst und der Staatskanzlei müssen noch geklärt werden.
- Das Regierungspräsidium wird für eine mehrjährige Amtsdauer gewählt. Dabei kann eine ein- oder mehrmalige Wiederwahlmöglichkeit vorgesehen werden.
- Für die Wahl des Regierungspräsidiums sind verschiedene Varianten möglich (Wahl durch Volk, Parlament oder Regierungsrat).

Im Gutachten vom 13. November 2003 würdigte die Universität Bern die Modellgruppe B wie folgt (vgl. erster Zwischenbericht, S. 45, Ziff. 3.4):¹²

„Eine Stärkung des Regierungspräsidiums kann eine Optimierung der Ziele der Regierungsreform bewirken. Auch die Einrichtung einer Präsidialdirektion sowie die Volkswahl des Regierungspräsidiums auf 4 Jahre sind gangbare Varianten. Ein Modell mit einem starken Präsidium mit einer Präsidialdirektion ohne Ressortverantwortung hätte verschiedene Vorteile: Die Koordination der Regierungstätigkeit würde mehr Gewicht erhalten und die Repräsentation gegen aussen sowie die Wahrnehmung der Regierung als vom Volk gewählte Einheit würde verstärkt. Die Erweiterung des Systems der Präsidialverfügungen würde eine weitere Entlastung des Kollegiums mit sich bringen. In anderen Kantonen sind Lösungen mit einer Stärkung des Regierungspräsidiums verwirklicht¹³ bzw. diskutiert worden.“

¹² Gutachten, S. 19 f. und 18

¹³ vgl. Art. 115 und Art. 117 der Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003

„Die Stärkung des Regierungspräsidiums hat Auswirkungen auf die Vertretung und damit die Partizipation der Stimmberechtigten: Nur eine Person (und damit eine Partei) hat das Regierungspräsidium inne. Die Volksvertretung in der Exekutive ist weniger ausgewogen als in einem Kollegialgremium mit sieben gleichberechtigten Mitgliedern und einem Präsidenten mit bloss organisatorischen Aufgaben. Soll aufgrund dieser Tatsache der Volkswille verstärkt berücksichtigt werden, ist eine Volkswahl des Regierungspräsidenten vorzusehen; soll dagegen die Ausgewogenheit möglichst optimal gewährleistet werden, ist das Regierungspräsidium durch den Regierungsrat selber zu besetzen.“

Im Rahmen der weiteren Konkretisierungsarbeiten wurde die Modellgruppe B in die folgenden zwei Modelle aufgeteilt:

- Modell B₁ „Regierungspräsidium mit Präsidialdirektion“ (d.h. ohne Fachdirektion)
- Modell B₂ „Regierungspräsidium mit Fachdirektion“

Beim Modell B₁ steht die Präsidentin oder der Präsident einer Präsidialdirektion vor, während die heutigen sieben Fachdirektionen unter den anderen sechs Regierungsmitgliedern aufgeteilt werden. Beim Modell B₂ bleiben die sieben Fachdirektionen bestehen, wobei eine davon einem Regierungsmitglied zugeteilt wird, das die Regierung präsidiert und zusätzlich einem „Präsidialdienst“ vorsteht. Gleich ist bei beiden Modellen, dass das Regierungspräsidium durch das Volk, das Parlament oder den Regierungsrat gewählt werden kann, dass die Amtsdauer des Präsidiums mehrjährig sein kann und dass beide Modelle mit oder ohne Wiederwahlmöglichkeit ausgestaltet werden können. Die Optimierungen aus dem Modell A können auch mit den Modellen B₁ und B₂ kombiniert werden. Die Stärken und Schwächen sind im ersten Zwischenbericht wie folgt wiedergegeben:

Stärken und Schwächen Modellgruppe B₁ (erster Zwischenbericht, S. 55)

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> + Das Modell B₁ kann mit dem Modell A kombiniert werden. + Das Projekt ist überblickbar und technisch verhältnismässig leicht zu handhaben. + Das Modell wird von der Universität als gangbarer Weg bezeichnet. + Das Modell hat eine grosse Aussenwirkung. + Die Politik des Regierungsrats kann stärker personalisiert werden. + Mit dem Modell kann die strategische und operative Kommunikation des Regierungsrats gefördert werden. Der Bereich der politischen Planung kann gestärkt werden. + In Kombination mit anderen Optimierungen fördert das Modell die Vernetzung der Regierungspolitik mit der Bundespolitik. 	<ul style="list-style-type: none"> – Das Modell tangiert den Grundsatz der Gleichrangigkeit der Regierungsmitglieder. – Ohne Kombination mit dem Modell A erzielt das Modell zu geringe Wirkungen. – Allein mit dem Modell B₁ können die Reformziele nicht erreicht werden. – Das Modell ist mit einer Verwaltungsstrukturreform verbunden. – Die Kosten für die Schaffung einer Präsidialdirektion und für die nötige Verwaltungsstrukturreform sind gegenwärtig noch nicht kalkulierbar.

Stärken und Schwächen Modellgruppe B₂ (erster Zwischenbericht, S. 57)

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> + Das Modell B₂ kann mit dem Modell A kombiniert werden. + Das Projekt ist überblickbar und technisch verhältnismässig leicht zu handhaben. + Die Projektkosten sind überschaubar. + Das Modell wird von der Universität als gangbarer Weg bezeichnet. + Das Modell hat eine gewisse Aussenwirkung. + In Kombination mit anderen Optimierungen fördert das Modell die Vernetzung der Regierungspolitik mit der Bundespolitik. 	<ul style="list-style-type: none"> – Das Modell tangiert den Grundsatz der Gleichrangigkeit der Regierungsmitglieder. – Ohne Kombination mit dem Modell A erzielt das Modell zu geringe Wirkungen. – Allein mit dem Modell B₂ können die Reformziele nicht erreicht werden.

Nach der Analyse aller Modelle beschloss der Regierungsrat, dass die Modelle B₁ und B₂ weiter geprüft werden sollen, da eine Stärkung des Regierungspräsidiums die Erreichung der Reformziele fördert und die Ziele in Kombination mit dem Modell A erreicht werden können (vgl. erster Zwischenbericht, S. 70, Ziff. 6).

Mit der Planungserklärung vom 14. Juni 2004 verlangte der Grosse Rat, dass die Modelle A, B und H weiter bearbeitet werden. Nur die Fraktion Grünes Bündnis, Junge Alternative (GBJA) lehnte das Modell B sowie alle anderen Modelle ab, die mehr als eine reine Optimierung vorsehen. Die übrigen Mitglieder des Grossen Rats hielten es allgemein für sinnvoll, die Bearbeitung des Modells B fortzusetzen. Zu den beiden Modellen B₁ und B₂ gab es allerdings unterschiedliche Standpunkte (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2004, S. 580 ff.).

3.3.2 Geltendes Recht

Kantonsverfassung

Eine Stärkung des Regierungspräsidiums wurde bereits im Rahmen der Verfassungsrevision diskutiert. Die Frage wurde sowohl in der Kommission wie auch im Plenum diskutiert. Während der ersten Lesung der Kantonsverfassung wurden von den Grossräten Blaser (Uettligen)¹⁴ und Weyeneth¹⁵ entsprechende Änderungsanträge eingereicht (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1992, S. 731 ff.). Die beiden Änderungsanträge wurden aber abgelehnt. Ausführlich diskutiert wurde dabei insbesondere die Frage einer Volkswahl des Regierungspräsidiums. Kommissionspräsident Samuel Schmid hielt dazu das Folgende fest:

„Der Regierungspräsident soll nicht durch eine Volkswahl eine spezielle Position erhalten. Wir möchten die Kollegialität im Regierungsrat nicht brechen. (...) Widersprüche zwischen der parteimässigen Mehrheit im Regierungsrat und einem konstitutionell gestärkten Präsidenten des Regierungsrates könnten dem Regierungssystem abträglich sein. Wir würden uns in der Zone zwischen Ministerpräsidentensystem und reinem Kollegialsystem bewegen.“ (Tagblatt 1992, S. 732)

Auf eine Stärkung des Regierungspräsidiums wurde in der Folge im Rahmen der Verfassungsrevision verzichtet. Die Kantonsverfassung erwähnt das Regierungspräsidium (abgesehen von der übergangsrechtlichen Bestimmung in Artikel 132 KV) heute nur in einem einzigen Artikel: Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe *b* KV legt fest, dass die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident durch den Grossen Rat gewählt wird. Bei den Bestimmungen zum Regierungsrat (Art. 84 ff. KV) wird das Regierungspräsidium nicht erwähnt. Die Verfassung hält sich damit in der Frage der Ausgestaltung des Regierungspräsidiums zurück. Offen lässt sie namentlich die Frage der Amtsdauer und der Wiederwählbarkeit. Dem Gesetzgeber wurde mit der neuen Verfassung die Möglichkeit eingeräumt, vom bisherigen Rotationsprinzip (gemäss alter Staatsverfassung) abzuweichen und das Regierungspräsidium durch eine längere Amtszeit allenfalls aufzuwerten. Die Verfassung schreibt allerdings vor, dass auch die Regierungspräsidentin bzw. der Regierungspräsident eine Direktion führt (Art. 87 Abs. 1 KV).

¹⁴ Antrag Blaser: Rückweisung an die Kommission mit der Auflage, die Frage der Schaffung einer Präsidialabteilung mit einem auf jeweils 4 Jahre zu wählenden Regierungspräsidenten zu prüfen.

¹⁵ Der Antrag Weyeneth verlangte die Volkswahl für die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten, dieselbe Amtsdauer wie für den Grossen Rat und eine Bestimmung, wonach dem Regierungspräsidium neben der Leitung der Regierungsratssitzungen durch Gesetz auch weitere besondere Befugnisse übertragen werden können.

Organisationsgesetz

Die zurückhaltende Normierung des Regierungspräsidiums auf Verfassungsebene ermöglicht es, die Rolle des Regierungspräsidiums *auf Gesetzesebene* zu konkretisieren. Im Rahmen des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01) bot sich deshalb nach der Verfassungsdiskussion eine weitere Gelegenheit, das Regierungspräsidium zu stärken.

Aus dem Vortrag geht hervor, dass die Stärkung des Regierungspräsidiums eines der Ziele des neuen Gesetzes war (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1995, Beilage 29). Die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Möglichkeit einer Verlängerung der Amtsdauer der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten auf zwei oder vier Jahre bzw. einer Wiederwahl der Amtsinhaberin oder des Amtsinhabers stiess bei einem grossen Teil der Vernehmlassungsadressaten auf Widerstand. Der Regierungsrat verzichtete deshalb in der Folge darauf, dem Grossen Rat eine solche Regelung zu unterbreiten. Im Grossen Rat wurden die Frage der Amtsdauer und die Wiederwählbarkeit des Regierungspräsidiums nicht mehr diskutiert (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1995, S. 365).

Die Bestimmungen des Organisationsgesetzes sehen heute vor, dass die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident vom Grossen Rat für eine einjährige Amtsdauer gewählt wird und dass eine sofortige Wiederwahl nicht zulässig ist (Art. 12). Sie weisen der Regierungspräsidentin oder dem Regierungspräsidenten die Aufgabe zu, den Regierungsrat zu leiten und dafür zu sorgen, dass dessen Aufgaben zeitgerecht, zweckmässig und koordiniert aufgenommen und abgeschlossen werden. Die Präsidentin oder der Präsident bereitet die Verhandlungen des Regierungsrates vor und kann ausserdem jederzeit Abklärungen über bestimmte Angelegenheiten anordnen und dem Regierungsrat geeignete Massnahmen vorschlagen (Art. 13). Gemäss Artikel 15 OrG besteht in bestimmten Fällen die Möglichkeit von Präsidialentscheiden.

3.3.3 Rechtsvergleichende Hinweise

Die im Laufe der letzten Jahre unternommenen Schritte zur Regierungsreform auf Bundesebene wurden im ersten Zwischenbericht (S. 23 ff.) und unter Ziffer 1.9 beschrieben.

Im Kanton Zürich nahmen die Stimmberechtigten am 27. Februar 2005 eine neue Kantonsverfassung an. Diese sieht in Bezug auf den Regierungsrat keine Neuerungen vor. Der Regierungsrat besteht nach wie vor aus sieben Mitgliedern, und der Regierungspräsident oder die Regierungspräsidentin wird weiterhin für eine Amtsdauer von einem Jahr durch die Mitglieder des Regierungsrats gewählt (vgl. Art. 61 KV ZH).

Die Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 geht nicht näher auf das Regierungspräsidium ein (vgl. Art. 60 ff. KV SH).

Im Kanton Basel-Stadt haben die Stimmberechtigten am 30. Oktober 2005 die neue Verfassung, die der Verfassungsrat am 23. März 2005 verabschiedet hat, mit 76.5 Prozent Ja gegen 23.5 Prozent Nein angenommen (bei einer Stimmbeteiligung von 34.5%). Die neue Verfassung sieht vor, dass die Regierungspräsidentin bzw. der Regierungspräsident durch das Stimmvolk gewählt wird (vgl. Art. 46 Abs. 3 KV BS), und zwar für die Dauer einer Amtsperiode (Art. 102 Abs. 1), die vier Jahre dauert (Art. 73 Abs. 1). Die Präsidentin bzw. der Präsident steht dem Präsidialdepartement vor, dem zusätzlich Verwaltungsaufgaben zugewiesen sind, während die übrigen sechs Regierungsmitglieder je einem Departement vorstehen (Art. 111 Abs. 1-3). Die Stellvertretung des Präsidiums und der Departementsleitungen wird durch den Regierungsrat geregelt (Art. 111 Abs. 4). Gemäss den Erläuterungen zur neuen Kantonsverfassung wird der Regierungspräsident bzw. die Regierungspräsidentin den Kanton

und die Stadt Basel nach aussen vertreten und in den Beziehungen zum benachbarten Ausland und zu anderen Städten als Ansprechperson zur Verfügung stehen. Das Regierungspräsidium soll zugleich die Arbeit des Regierungsrats leiten, planen und koordinieren und damit gewährleisten, dass die Regierung zum Wohl von Kanton und Stadt am gleichen Strick zieht.

Möglicherweise liess sich der baselstädtische Verfassungsgeber zumindest teilweise von der Verfassung inspirieren, die das Stimmvolk des Kantons Waadt am 14. April 2003 angenommen hat. Auch diese Kantonsverfassung bestimmt, dass die Staatsratspräsidentin oder der Staatsratspräsident für die gesamte Legislaturperiode gewählt wird (vgl. Art. 115 KV VD). Die Legislaturperiode dauert im Kanton Waadt jedoch fünf Jahre (Art. 113 Abs. 1), und der Staatsrat wählt die Präsidentin oder den Präsidenten aus seiner Mitte (Art. 115). Die Aufgabe des Präsidiums ist es, die Kohärenz der Regierungstätigkeit zu gewährleisten (Art. 115). Die Staatsratspräsidentin bzw. der Staatsratspräsident verfügt über die allgemeine Verwaltung, koordiniert die Tätigkeiten der Departemente und achtet auf deren gutes Funktionieren (Art. 117 Abs. 2). Das Departementssystem bleibt jedoch bestehen, d.h. jedes Mitglied des Staatsrats leitet ein Departement (Art. 117 Abs. 1).

Aus dem Kommentar zu den entsprechenden Verfassungsbestimmungen (vgl. La Constitution vaudoise du 14.04.2003, Pierre Moor, Hrsg., Verlag Stämpfli AG, Bern 2004) geht hervor, dass der Verfassungsgeber zwar die Rolle des Präsidiums stärken wollte, indem er die Amtsdauer verlängerte. Gleichzeitig schien es ihm aber unzweckmässig, eine Wahl durch das Stimmvolk oder durch das Kantonsparlament vorzusehen, da eine solche Aufwertung angesichts der Rolle des Regierungspräsidiums nicht erforderlich schien.

Für den Waadtländer Gesetzgeber, der die Verfassungsbestimmungen im Zusammenhang mit dem Präsidium des Staatsrats zu konkretisieren hat, besteht die grösste Schwierigkeit in der Aufgabenzuteilung, da das Präsidium gleichzeitig die Tätigkeiten der Departemente koordinieren und zusätzlich selbst ein Departement leiten muss. Um den Geist der Verfassung zu respektieren, muss ein Präsidialdepartement geschaffen werden, dem aber auch Aufgaben zugewiesen werden, die über den Aufgabenkreis hinausgehen, mit dem ein solches Departement üblicherweise betraut ist.

3.3.4 Modalitäten des Modells B

Die rechtsvergleichenden Hinweise haben gezeigt, dass für die Ausgestaltung des Regierungspräsidiums verschiedene Lösungen möglich sind. Die Ausgestaltung des Regierungspräsidiums wird dabei insbesondere durch die folgenden Modalitäten geprägt:

- Amtsdauer
- Wahlorgan
- Aufgaben

In den nachfolgenden Ziffern sollen diese Modalitäten vertieft werden.

3.3.4.1 Amtsdauer des Regierungspräsidiums

Bei einer Legislaturdauer von vier Jahren kommt für das Regierungspräsidium eine Amtsdauer von einem, zwei oder vier Jahren in Betracht. Ein mehrjähriges Regierungspräsidium wäre mit verschiedenen Vorteilen verbunden. Die präsidiale Führung könnte die Arbeit des Gremiums stärker koordinieren und auf längerfristige und grundlegende Zielsetzungen ausrichten. Als weiterer Vorteil eines längeren Präsidiums kann die Wirkung gegen aussen bezeichnet werden.

Die beiden Kantone Basel-Stadt und Waadt, die das Regierungspräsidium gestärkt haben, haben die Amtsdauer des Regierungspräsidiums auf die gesamte Legislaturperiode erstreckt (4 bzw. 5 Jahre). Eine zu kurze Amtsdauer weist zahlreiche Nachteile auf, da sie die Erreichung der wichtigsten Ziele eines stärkeren Präsidialamts – die Kontinuität und die Kohärenz des Regierungshandelns – erschwert.

Eine echte Stärkung des Präsidialamts erfordert eine Amtsdauer über die ganze Legislaturperiode. Dies scheint bei Modell B₁ (Regierungspräsidium mit Präsidialdirektion, aber ohne Fachdirektion) unausweichlich, während man sich beim Modell B₂ (Regierungspräsidium mit Fachdirektion) auch mit einer einjährigen Amtsdauer begnügen könnte, was dann allerdings auch geringere Auswirkungen auf die Kontinuität und die Kohärenz der Führungsarbeit zur Folge hätte.

3.3.4.2 Wahlorgan des Regierungspräsidiums

Als Wahlorgan für das Regierungspräsidium kommen die folgenden Behörden in Frage:

- Volk
- Grosser Rat
- Regierungsrat

Die Bestimmung des Wahlorgans für das Regierungspräsidium ist ein politischer Werteentscheid. Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe *b* der geltenden Kantonsverfassung sieht vor, dass die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident im Kanton Bern durch den Grossen Rat gewählt wird. Andere Kantone kennen die Volkswahl (z.B. die Landsgemeindekantone) oder eine Wahl durch den Regierungsrat. Während die Verfassung des Kantons Basel-Stadt die Volkswahl des Regierungspräsidiums einführt, sieht die Verfassung des Kantons Waadt die Ernennung des Regierungspräsidiums durch den Staatsrat vor.

Eine Volkswahl des Regierungspräsidiums würde die Legitimation ohne Zweifel erhöhen. Sie hätte aber auch Auswirkungen auf das Gleichgewicht im Kollegium. Eine Bestimmung des Regierungspräsidiums durch den Regierungsrat könnte die spätere Zusammenarbeit des Kollegiums belasten und Auswirkungen auf die Geschlossenheit haben. Für den Regierungsrat besteht deshalb gegenwärtig keine Veranlassung, von der gegenwärtigen Regelung abzuweichen.

3.3.4.3 Aufgaben des Regierungspräsidiums

Von zentraler Bedeutung für die Ausgestaltung eines gestärkten Regierungspräsidiums ist die Definition der Aufgaben des Regierungspräsidiums. Eine Analyse bestehender Regelungen kann dazu wichtige Hinweise liefern.

A. Bestehende Aufgaben gemäss Organisationsgesetz

Gemäss Organisationsgesetz hat das Regierungspräsidium im Kanton Bern heute die folgenden Aufgaben:

- Leitung des Regierungsrates
- Koordination der Aufgabenerfüllung des Regierungsrates (zeitgerechte, zweckmässige und koordinierte Aufgabenerfüllung)
- Vorbereitung der Verhandlungen des Regierungsrates

Diese Aufgaben würden dem Regierungspräsidium auch bei einer Stärkung des Regierungspräsidiums weiterhin zukommen.

B. Erster Zwischenbericht vom 31. März 2004

Der erste Zwischenbericht zur Regierungsreform beschreibt auf Seite 37 mögliche Aufgaben und Kompetenzen, die dem Regierungspräsidium zufallen könnten:

- Sicherstellung der Kohärenz des regierungsrätlichen Handelns
- Beschaffung von Grundlagenmaterial zur Sicherstellung regierungsrätlicher Entscheidungsfindungen aus einer Gesamtschau heraus
- Steuerung, Veranlassung und Koordinierung von Arbeiten in Regierung und Verwaltung, die Gewähr bieten soll, dass alle Bereiche abgedeckt sind, in denen Handlungsbedarf besteht
- Kontrolltätigkeiten im Namen und Auftrag des Kollegiums
- Verfahrenskonkordanz zwischen Exekutive und Parlament
- Abwicklung der Öffentlichkeitsarbeit

C. Situation im Kanton Waadt

Neben der Pflicht, für die Kohärenz des Regierungshandelns zu sorgen, weist die Verfassung des Kantons Waadt dem Regierungspräsidium auch die Aufgabe zu, die Tätigkeit der Departemente zu koordinieren und auf deren gutes Funktionieren zu achten. Laut Verfassungsbotschaft müssen daher alle Amtsstellen, die der allgemeinen Verwaltung angegliedert werden können, zu einem einzigen Präsidialdepartement zusammengefasst werden. Im Kommentar wird präzisiert, dass es bei der Gewährleistung der Kohärenz des Regierungshandelns darum geht, dafür zu sorgen, dass die Beschlüsse und Vorhaben der Regierung dem Legislaturprogramm entsprechen. Es ist allerdings festzustellen, dass heute sowohl die rechtlichen als auch die technischen Instrumente noch fehlen, die zur Ausübung dieser Funktion unabdingbar sind.

D. Situation im Kanton Basel-Stadt

Gemäss dem Entwurf für eine neue Verfassung des Kantons Basel-Stadt soll die Regierungspräsidentin bzw. der Regierungspräsident die Amtstätigkeit des Regierungsrates als Kollegialbehörde leiten, planen und koordinieren, ihn nach innen und aussen vertreten sowie dem Präsidialdepartement vorstehen, dem zusätzlich Verwaltungsaufgaben zugewiesen sind.

Gemäss einem Bericht der Kommission „Behörden“ des Verfassungsrates¹⁶ könnten dem Regierungspräsidium insbesondere die folgenden Aufgaben übertragen werden:

„Das Präsidium

Führungs- und Koordinationsaufgaben

- steht dem Regierungskollegium vor. Es leitet die Arbeit des Kollegiums und koordiniert die Tätigkeit der Departemente;
- trägt die Verantwortung für die Organisation der Arbeit des Regierungskollegiums;
- schlägt bei departementübergreifenden Geschäften dem Kollegium vor, wer die Federführung übernehmen soll;
- setzt innerhalb der Leitplanken des vom Regierungskollegium erarbeiteten Politikplans bei Bedarf Prioritäten, moderiert und koordiniert im Kollegium und vermittelt wenn nötig zwischen den Departementen;

¹⁶ 5. Zwischenbericht der Verfassungsratskommission Behörden vom 4. Juli 2002 zu den Themen Wahlkörper für das Regierungspräsidium und Grösse des Regierungsrates (S. 2 ff.)

- sorgt für eine departementsübergreifende Koordination der Regierungsaktivitäten und der politischen Planung sowie der Arbeit der gesamten Verwaltung;

Planungsaufgaben

- leitet die zentrale Planungsbehörde;
- koordiniert die Erarbeitung des Politikplans zu Handen des Regierungskollegiums;
- sorgt über den Politikplan hinaus, für eine Gesamtplanung der Aktivitäten der Regierung;

Kontrollaufgaben

- legt dem Regierungskollegium einen Bericht zur Zielerreichung des Politikplans vor;
- setzt seine organisatorischen und formellen Weisungsbefugnisse im Falle ausbleibender Aufgabenerfüllung durch das Regierungskollegium ein; Kommunikative Aufgaben
- übernimmt die Kommunikation des Gesamtregierungsrates und koordiniert die Kommunikation der Departemente; Vertretungs- und Repräsentationsaufgaben
- vertritt den Kanton in Fragen von übergreifendem Interesse. In Sachfragen vertritt das sachlich zuständige Kollegiumsmitglied den Kanton, vorbehaltlich eines anderen Beschlusses des Kollegiums;
- sorgt dafür, dass die allgemeinen Belange des Kantons beim Bund bekannt gemacht und berücksichtigt werden;
- sorgt für Konstanz und Kontinuität der Vertretung des Kantons im regionalen Umfeld.

Sachaufgaben

- erhält Sachaufgaben im Rahmen des Gesetzes durch das Regierungskollegium zugewiesen.“

E. Situation in den Städten Bern, Biel und Thun

Die Volkswahl des Gemeindepräsidiums für eine mehrjährige Amtsdauer hat in verschiedenen bernischen Städten Tradition.

Die Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 überträgt der Person, die das Präsidium innehat, die folgenden Aufgaben (vgl. Art. 118 GO):

Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident:

- leitet den Gemeinderat
- sorgt dafür, dass der Gemeinderat seine Aufgaben rechtzeitig, zweckmässig und koordiniert an die Hand nimmt und abschliesst
- bereitet die Verhandlungen des Gemeinderats vor und schlichtet in strittigen Fragen
- stellt sicher, dass der Gemeinderat die politische Planung und die Aufsicht über die Stadtverwaltung wahrnimmt
- kann Geschäfte aufgreifen und koordinieren, die mehr als eine Direktion betreffen
- kann unter Orientierung der Direktorin oder des Direktors jederzeit Abklärungen über bestimmte Angelegenheiten anordnen, bei jeder Organisationseinheit der Stadtverwaltung Auskünfte einholen und dem Gemeinderat geeignete Massnahmen beantragen

Die Präsidialdirektion der Stadt Bern umfasst neben dem Generalsekretariat und den Zentralen Diensten auch die Politikbereiche Kultur, Stadtentwicklung, Stadtplanung, Wirtschaft, Gleichstellung, Denkmalpflege und Baupolizei.

In der Stadt Biel ist der Präsidialstab zuständig für die Stadtentwicklung, das Stadtmarketing, die Aussenpolitik, die Wirtschaftsförderung, das Personalwesen sowie für das Sekretariat und die Kanzlei des Gemeinderats. Er koordiniert zudem verschiedenste Aufgaben in Zusammenarbeit mit städtischen Direktionen und anderen Institutionen.

In der Stadt Thun schliesslich steht die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident der Direktion „Präsidiales und Finanzen“ vor, die folgende Organisationseinheiten umfasst: Stadtkanz-

lei und Rechtsdienst, Politikmanagement, Kulturabteilung mit Kunstmuseum, Personalamt mit AHV-Zweigstelle, Finanzverwaltung (inkl. Stadtkasse und Steuerverwaltung), Finanzinspektorat, Stadtarchiv.

F. Aussenbeziehungen

Die Aussenbeziehungen gewinnen für die Regierungsarbeit immer mehr an Bedeutung. Es handelt sich dabei insbesondere um Folgendes:

- Interkantonale Beziehungen auf Regierungsebene (Konferenz der Kantonsregierungen, Konferenz der Westschweizer Kantonsregierungen, Nordwestschweizerische Regierungskonferenz);
- Internationale Beziehungen (Transjurassische Konferenz, spezielle Projekte);
- Einflussaufnahme auf die Bundespolitik;
- Kontakte zu den bernischen Mitgliedern des Nationalrates und des Ständerates.

Auf politischer Ebene sind diese Tätigkeitsbereiche heute auf mehrere Regierungsmitglieder aufgeteilt. Die Kohärenz und die Kontinuität des Handelns des Regierungsrates sind deshalb erschwert. Es ist denkbar, dass die Stellung des Kantons Bern gestärkt würde, wenn seine Haltung während einer ganzen Legislaturperiode immer durch dieselbe Person vertreten würde. Damit könnte auch der Dialog zwischen der Regierung und dem Parlament erleichtert werden.

G. Schlussfolgerungen

Die konkreten Aufgaben des Regierungspräsidiums müssen im Organisationsgesetz (und in den Grundzügen eventuell sogar auf Verfassungsebene) festgehalten werden. Für den Regierungsrat stehen dabei die folgenden Hauptaufgaben im Vordergrund:

- Politische Koordination der Regierungsgeschäfte (Kohärenz der Regierungspolitik);
- Aussenbeziehungen;
- Verantwortung für bestimmte Politikbereiche, deren Zuordnung zum Präsidialamt angezeigt ist;
- Kommunikation der Regierungspolitik.

Der Regierungsrat hält es für ein zentrales Erfolgskriterium, dass die Aufgaben eines Regierungspräsidiums neben den eher technischen Stabsdiensten auch selbständige Politikbereiche mit Aussenwirkung umfassen. Dies erlaubt es dem Regierungspräsidium, in der Öffentlichkeit nicht nur als Koordinator, sondern in wichtigen Politikbereichen auch als Politikgestalter und Ressortverantwortlicher wahrgenommen zu werden.

Aus der Sicht des Regierungsrates sollte der Regierungspräsident oder die Regierungspräsidentin deshalb neben der Koordinationsfunktion auch die Hauptverantwortung für einzelne Politikbereiche haben. Die Auswahl dieser Politikbereiche ist politisch zu diskutieren. Für den Regierungsrat steht deshalb das Modell B₁ „Regierungspräsidium mit Präsidialdirektion“ (d.h. ohne Fachdirektion) nicht im Vordergrund.

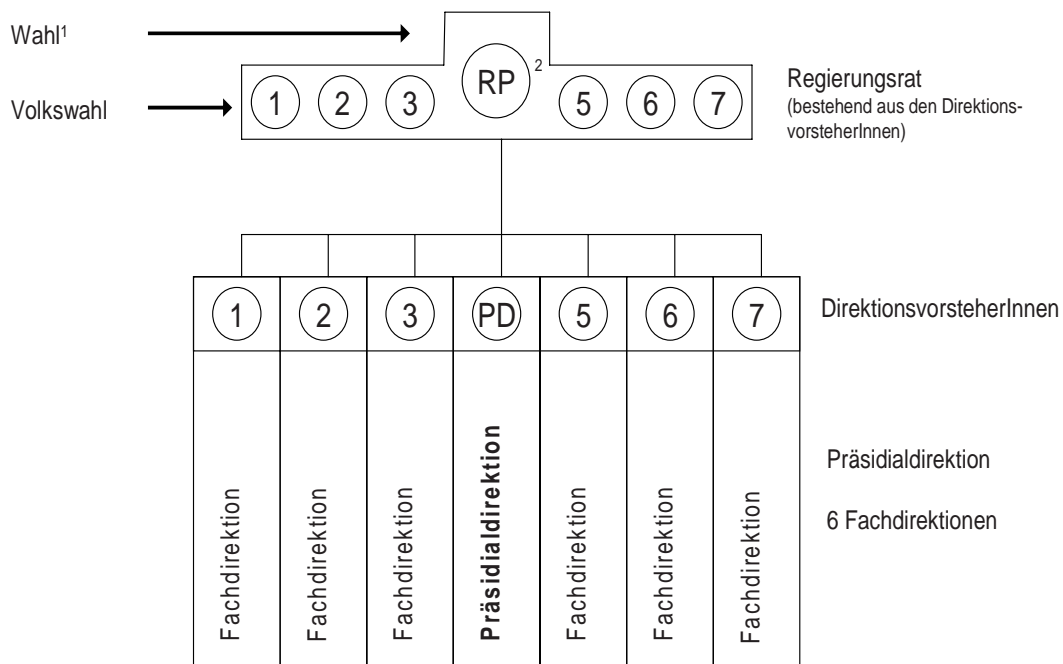
Der Regierungsrat hält allerdings auch das Modell B₂ „Regierungspräsidium mit Fachdirektion“ in Reinkultur nicht für zielführend. Soll das Regierungspräsidium tatsächlich gestärkt werden, kann eine Regierungspräsidentin oder ein Regierungspräsident neben dem anspruchsvollen Regierungspräsidium nicht auch noch eine ganze Fachdirektion führen.

Die beiden Modelle B₁ und B₂ vermögen den Regierungsrat damit für sich (d.h. je einzeln) nicht vollständig zu überzeugen. Der Regierungsrat schlägt deshalb eine Kombination der

beiden Modelle vor. Die Grundzüge dieses Modells sollen in der nächsten Ziffer dargestellt werden.

3.3.5 Ausgestaltung eines möglichen Modells B

A. Grafische Darstellung



¹ Wahl des Regierungspräsidiums durch den Grossen Rat (wie bisher: vgl. Art. 77 Abs. 1 Bst. b KV)

² Wahl für eine vierjährige Amtsdauer (mit Wiederwahlmöglichkeit)

B. Beschreibung der Hauptaufgaben der Präsidialdirektion

Die neu zu schaffende Präsidialdirektion besteht aus den folgenden Ämtern und Diensten:

- Präsidialdienst im engeren Sinne (Ämter der Staatskanzlei);
- Dienst für Aussenbeziehungen;
- Einzelne Ämter oder Dienststellen aus den bestehenden sieben Direktionen.

Die restlichen Ämter der Kantonsverwaltung werden auf sechs Direktionen aufgeteilt. Das Modell „B plus“ ist damit mit einer Verwaltungsreform verbunden.

3.3.6 Politische Beurteilung des Modells B durch den Regierungsrat

Gestützt auf die Planungserklärung des Grossen Rates legt der Regierungsrat im zweiten Zwischenbericht ein mögliches Modell mit einer Stärkung des Regierungspräsidiums vor. Dieses Modell könnte die Führungsarbeit im Kollegium verbessern. Das Modell muss aber noch weiter konkretisiert werden.

Gestützt auf eine Gesamtbeurteilung überwiegen beim Modell B aus der Sicht des Regierungsrates die Nachteile: Eine Stärkung des Regierungspräsidiums kann bei homogenen und kleinräumigen Verhältnissen (wie z.B. bei Städten und Stadtkantonen) sinnvoll sein. Die Ausgangslage ist aber beim Kanton Bern eine andere. Der zweisprachige Kanton Bern ist ein grosser Kanton mit verschiedenen Regionen und mehreren grossen Parteien. Ein Präsidialsystem würde nach Auffassung des Regierungsrates der kantonalen Kultur der Vielfalt nicht genügend Rechnung tragen. Ein Präsidialsystem hätte überdies auch Auswirkungen auf das Gleichgewicht im Kollegium.

3.4 Modell H: Haus der Regierung

Im Folgenden soll das Modell H dargestellt werden. Zudem werden die wichtigsten Punkte des Gutachtens der Universität Bern zu diesem Modell erläutert.

3.4.1 Beschreibung im ersten Zwischenbericht

Die Regierungsmitglieder und ihre Stäbe sind an einem Ort vereint. Jedes Regierungsmitglied verfügt über ein persönliches Generalsekretariat (eigener Führungsstab mit einer Generalsekretärin bzw. einem Generalsekretären, einem Sekretariat sowie 2-3 wissenschaftlichen Mitarbeitenden). Die bisherige Stellung der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre gemäss Organisationsgesetz bleibt sinngemäss unverändert. Daneben bestehen

- eine vom Staatsschreiber geführter Staatskanzlei, in welcher die zur Führungsunterstützung der Regierung benötigten Ressourcen zusammengefasst werden (Sekretariat der Regierung, Informationsfachleute, Fachspezialisten pro Politikbereich, ProjektleiterInnen, Spezialisten für interkantonale Fragen und Kontakte zum Bund, usw.),
- ein Stab für Information (Arbeitsweise und Funktion gemäss dem bisherigen Amt für Information),
- ein juristischer Stab (Fachjuristinnen und -juristen aus den bisherigen Rechtsämtern, Beschwerdedienste, Datenschutz, usw.),
- ein in erster Linie für das für die Finanzen zuständige Regierungsmitglied tätiger Stab zur Steuerung der Finanzen und Ressourcen (Finanzplanung, Einnahmenpolitik, Ökonomie, Ressourcenbereiche, Personalpolitik und -entwicklung, usw.).

Diese Stäbe sind administrativ der Staatskanzlei angegliedert und unterstützen den Gesamtregierungsrat in den gesamtkantonalen Geschäften (Gesamtkonzepte, Grossprojekte, usw.) und sorgen für zusätzlichen Fachinput in den einzelnen Politikbereichen. Die Dienstleistungsaufgaben der bisherigen Finanzverwaltung, des Personalamtes, des Organisationsamtes und des Hochbauamtes werden in einem Ressourcenamt zusammengefasst. Den Regierungsmitgliedern werden die Ämter, die über eine für das operative Geschäft ausreichende Organisation verfügen, in der Regel nach Politikbereichen (Bildung, Gesundheit, Infrastruktur, Sicherheit, Volkswirtschaft, Justiz, usw.) zugeteilt. Die Regierungsmitglieder führen die Ämter mit Unterstützung ihrer persönlichen Generalsekretariate sowie bei Bedarf durch den Einsatz von Spezialisten aus den übrigen Stäben. Die Regierungsmitglieder behalten gegen aussen ihre generelle Zuständigkeit für einen Politikbereich. Durch die enge - auch örtliche - Vernetzung der persönlichen Generalsekretariate und der Fachspezialisten wird der notwendige Koordinationsaufwand für amtsübergreifende Geschäfte reduziert und das Politikbereichsdenken weicht zunehmend Gesamtüberlegungen. Die Zusammenfassung der Führungsunterstützung der Regierungsmitglieder an einem Ort ermöglicht zudem die Nutzung von Synergien (gemeinsame Kanzlei, Infrastrukturen, usw.) und vereinfacht die Kommunikation. Die Umsetzung des Modells kann pragmatisch erfolgen und sollte bezogen auf den mittelfristigen Betrieb kostenneutral ausgestaltet werden. Die bisherigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Generalsekretariate verteilen sich auf die persönlichen Generalsekretariate und auf die drei übrigen Stäbe (bzw. auf die Stabsorganisationen der vergrösserten Ämter). Die Reduktion und die Reorganisation der Ämter könnten im Rahmen einer Gesamtkonzeption schrittweise vollzogen werden.

3.4.2 Verwaltungsinterne Vertiefungsarbeiten am Modell H

Aufgrund der Planungserklärung des Grossen Rates vom 14. Juni 2004 erteilte der Regierungsrat der Polizei- und Militärdirektion (POM) am 15. September 2004 den Auftrag, im Hinblick auf die weiteren Projektarbeiten bis am 31. Dezember 2004 eine klare Beurteilungsgrundlage zum Modell H liefern (RRB 2829).

Am 6. Januar 2005 lieferte die POM das Arbeitspapier „Beschreibung Modell H (Haus der Regierung)“ ab. In diesem Arbeitspapier umschreibt die POM die wesentlichen generellen Merkmale des Modells H wie folgt:

- Die Regierungsmitglieder sind zusammen mit den für die Führungsunterstützung benötigten Mitarbeitenden und Ressourcen an einem Ort vereint.
- Jedes Regierungsmitglied verfügt über einen eigenen Führungsstab in Form eines Generalsekretariats (inkl. wissenschaftliche bzw. persönliche Mitarbeitende).
- Der Regierung bzw. allen Regierungsmitgliedern stehen als Organe der Führungsunterstützung die Staatskanzlei, der Stab für Information (bisher Amt für Information), der juristische Stab (bisher v.a. Fachjuristinnen und Fachjuristen aus den bisherigen Rechtsämtern und Beschwerdediensten) sowie der „in erster Linie für das zuständige Regierungsmitglied für Finanzen“ tätige Stab zur Steuerung der Finanzen zur Verfügung, wobei diese Stäbe administrativ der Staatskanzlei angegliedert werden sollen.
- Diese Zusammenführung der Führungsunterstützung der Regierungsmitglieder an einem Ort soll die Nutzung von Synergien ermöglichen und die „persönliche Kommunikation“ vereinfachen.
- Durch die enge - auch örtliche - Vernetzung der Generalsekretariate der Regierungsmitglieder und der Fachspezialisten soll der notwendige Koordinationsaufwand für amtsübergreifende Geschäfte reduziert werden; das „Denken in Politikbereichen (bisherige Direktionen) weicht zunehmend gesamtkantonalen Überlegungen“. Als „Politikbereiche“ erwähnt die Polizei- und Militärdirektion in diesen Zusammenhang „Bildung, Gesundheit, soziale Sicherheit, staatliche Infrastrukturen, Umwelt, öffentliche Sicherheit, Justiz, Querschnittaufgaben usw.“.
- Den Regierungsmitgliedern sollen die Ämter, die ihrerseits über eine für das operative Geschäft ausreichende und weitgehend unabhängige Organisation verfügen, in der Regel nach Politikbereichen zugeteilt werden.
- Die Regierung „initiiert und leitet direkt die strategischen Vorhaben des Kantons“ und wird für diese Aufgabe von den erwähnten zentralen Stäben unterstützt. „Ähnlich einer Konzerngeschäftsleitung werden den Regierungsmitgliedern die operativen Führungsaufgaben der Regierung delegiert“.
- Die Regierungsmitglieder setzen die Ziele und Vorhaben in den einzelnen Politikbereichen im Auftrag der Regierung um und treten gegen aussen „in erster Linie als Vertreter und Teil“ der Gesamtregierung auf. Sie spezialisieren sich auf einen oder mehrere Politikbereiche und repräsentieren die Regierung bei öffentlichen Auftritten.

Zur Führungsunterstützung durch die Stäbe auf Regierungsebene hält die POM fest:

- Der juristische Stab soll den Gesamtregierungsrat in allen rechtlichen Fragen unterstützen. Er soll insbesondere für die einwandfreie Umsetzung von gesetzgeberischen Arbeiten mit dem zuständigen Regierungsmitglied und den fachverantwortlichen Ämtern sorgen. Die Mitarbeitenden des juristischen Stabes haben zudem alle Beschwerden im Auftrag der zuständigen Stellen zu instruieren. Zur Wahrung der Unabhängigkeit in mehrstufigen Beschwerdeverfahren ist vorzusehen, dass der Stab in unabhängige Gruppen gegliedert wird.
- Der Stab zur Steuerung der Finanzen und Ressourcen ist für die Führungsunterstützung (insbesondere des für die Finanzen verantwortlichen Regierungsmitglieds) im Bereich der Finanz- und Leistungsplanung zuständig. Er unterstützt das gesamtstaatliche Controlling und sorgt für die vom Regierungsrat benötigten Steuerungsinformationen in den Bereichen Personal, Raum und Informatik. Für die bisher bereits zentral geführten und angebotenen Dienstleistungsaufgaben im Bereich Finanzen, Personal, Informatik und Raum dient ein separates Ressourcen- bzw. Querschnittsamt.

Behandlung der Kredit- und Sachgeschäfte: Diese sollen wie bisher in der Regel durch die Ämter vollständig vorbereitet, von den zentralen Stäben bei Bedarf fachtechnisch vorgeprüft und vom vorgesetzten Regierungsmitglied beurteilt und beim Regierungsrat beantragt werden. Die Generalsekretariate sorgen für das notwendige Mitberichtsverfahren. Sofern das Mitberichtsverfahren eine einstimmige Zustimmung ergibt, gilt das Geschäft ausserhalb der Regierungssitzung als genehmigt.

Zur Arbeitsweise und Funktion der Ämter: Die Ämter werden mittels Leistungsvereinbarung geführt. Die Leistungen der Ämter werden mit dem zuständigen Regierungsmitglied verhandelt und pro Produktgruppe und Produkt festgelegt. Die Ämter erbringen diese Leistungen mit grosser Selbständigkeit und hoher Eigenverantwortung. Sie sorgen für eine effiziente und effektive Leistungserstellung im Rahmen der dafür vorgesehenen finanziellen Mittel und entlasten damit die Regierungsmitglieder und deren Generalsekretariate weitgehend von operativen Führungsaufgaben. Die Ämter verfügen zu diesem Zweck über einen ausreichenden Amtsstab, der für leistungsfähige Führungs- und Supportprozesse sorgt. Die Grösse der Ämter wird so gewählt, dass eine weitgehend unabhängige Leistungserstellung mit wenigen Schnittstellen möglich wird und grösstmögliche Synergien in den Querschnittsbereichen entstehen.

Für die *Führung der Ämter durch die Regierungsmitglieder* soll gelten: Die Regierungsmitglieder führen und steuern die ihnen zugewiesenen direktunterstellten Einheiten und sorgen für eine enge politische und operative Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den direktunterstellten Einheiten. Sie werden von der Öffentlichkeit nach wie vor als Finanzdirektoren, Erziehungsdirektoren etc. wahrgenommen, obwohl das Organisationselement „Direktion“ entfällt.

Vor- und Nachteile aus der Sicht der POM:

Politisches System: Das Modell führt zur Stärkung der strategischen und politischen Führung durch den Regierungsrat. Der bisher relativ grosse politische Einfluss der Direktionen entfällt. Die Regierung wird vom Volk verstärkt als Einheit wahrgenommen. Die politische Führungsfunktion der Regierung wird zulasten der operativen Führungsfunktion der Direktionen verstärkt.

Stärken	Schwächen
+ Klare Stärkung der Position der Regierung in strategischen und politischen Fragen	- Der Handlungsspielraum des Regierungsmitglieds wird durch die Stärkung der Position der Regierung unter Umständen eingeschränkt

Führung: Mit der neuen Verwaltungsführung wird von den Ämtern erwartet, dass sie mit grosser Eigenverantwortung die mit der politischen Führung vereinbarten Leistungen erbringen. Diese Leistungen werden in der Neuen Verwaltungsführung mit der Definition von Produktgruppen festgelegt. Damit verlieren die bisherigen Direktionen heute an Bedeutung. Die Festlegung, Vereinbarung und Steuerung der Produktgruppen ist eine nicht delegierbare Aufgabe der Regierung, die gegenüber den Ämtern im Leistungsvereinbarungsprozess von den zuständigen direktvorgesetzten Regierungsmitgliedern verstärkt übernommen werden muss. Das zuständige Regierungsmitglied hat deshalb einerseits mit geeigneten Controllingmassnahmen dafür zu sorgen, dass die Ämter ihre Leistungen tatsächlich erbringen können. Andererseits werden die Regierungsmitglieder durch den Wegfall der Organisationsebene „Direktion“ von vielfältigen Koordinationsaufgaben zugunsten der kantonalen Führung (Personal, Finanzen, Raum etc.) deutlich entlastet.

Stärken	Schwächen
+ Das Modell harmoniert gut mit der NEF-Steuerung über Produktgruppen und Produkte	- Komplexe und dynamische Führungsaufgabe für die Kader der zentralen Stäbe (Ressourcen, Prioritäten etc.)
+ Die Ämter verfügen über eigene Stäbe und eine synergiefördernde Grösse, dadurch einheitliche und vereinfachte Führung der Ämter durch den Regierungsrat	
+ Mögliche Synergien durch die Zentralisierung von Spezialisten	

Kommunikation: Die gegenseitige, auch informelle Kommunikation wird verbessert. Durch das gemeinsame Regieren unter einem Dach können die Geschäfte politisch breiter vorbereitet und die anschliessende Kommunikation der Regierungsentscheide gegen aussen verbessert werden.

Stärken	Schwächen
+ Gemeinsames Regieren unter einem Dach fördert die informelle Kommunikation und das gegenseitige Verständnis zwischen den Regierungsmitgliedern, den Generalsekretariaten und den zentralen Stäben	

Organisation: Die Organisation baut die organisatorischen (Direktions-)Schranken ab und fördert übergreifendes und vernetztes Arbeiten. Das in der Verwaltung vorhandene Know-how kann besser genutzt werden. Vorhaben des Gesamtregierungsrates müssen nicht mehr wie bisher einer Direktion federführend zugewiesen werden, sondern werden mit zentralen Ressourcen bearbeitet und auch direkt geführt. Die Aufsicht des Regierungsrates wird durch wirkungsvolle Stäbe mit grossem Spezialwissen unterstützt. Die Amtsleitungen werden gestärkt, aber gleichzeitig im Sinne der Neuen Verwaltungsführung auch zu grosser Eigenverantwortung und „unternehmerischem“ Denken verpflichtet.

Stärken	Schwächen
+ Das vorhandene Know-how wird übergreifend und vernetzt genutzt + Vorhaben des Gesamtregierungsrates werden optimal unterstützt + Arbeitsspitzen können besser ausgeglichen werden	- Konzentration des Fachwissens beim Leistungsvereinbarungspartner Amt

Umsetzung:

Nach Auffassung der POM sollte das „Modell H“ in zwei Schritten umgesetzt werden: In einem ersten Schritt sind unter Berücksichtigung der vorhandenen Produktstrukturen die vorhandenen bisherigen Ämter zu neuen Ämtern der vorgeschlagenen kritischen Grösse und Ausgestaltung zusammenzufügen. Die Regierung bestimmt die neu vorgesehenen Amtsvorstehenden mit dem Auftrag, die neuen Ämter innert zwei Jahren entsprechend zu organisieren. Dabei sind gleichzeitig die bereits notwendigen organisatorischen Anpassungen in den Generalsekretariaten und den Querschnittsämtern vorzunehmen.

In einem zweiten Schritt sind anschliessend die Aufgaben sämtlicher Generalsekretariate, der Staatskanzlei sowie der Querschnittsämter den neu zu schaffenden Generalsekretariaten, zentralen Stäben und Supportstellen zuzuordnen. Damit entfallen die Direktionen als Organisationsebene. Gleichzeitig ist die Ablauforganisation der Regierungsgeschäfte der vorgesehenen neuen Aufbauorganisation anzupassen und die räumliche Nähe der Regierungsmitglieder an einem Ort sowie eine gemeinsame Supportorganisation (Sekretariat, Kanzlei etc.) anzustreben.

Mit RRB 302 vom 26. Januar 2005 nahm der Regierungsrat Kenntnis von diesem Arbeitspapier und beschloss, das Modell H (Haus der Regierung) der Universität Bern zur Begutachtung zu unterbreiten.

3.4.3 Beurteilung durch die Universität Bern

Mit Schreiben vom 1. Februar 2005 wurde das Departement für öffentliches Recht der Universität Bern mit einer Überprüfung des Modells H aus staatsrechtlicher und politikwissenschaftlicher Sicht beauftragt. Als Grundlage für diese Überprüfung diente das Arbeitspapier „Beschreibung Modell H (Haus der Regierung)“ der POM vom 6. Januar 2005.

Am 19. Juli 2005 lieferte die Universität dieses Gutachten ab.¹⁷ Die Gutachter kamen dabei zur folgenden Gesamtbeurteilung:¹⁸

„Aus der Optik eines optimierten Verwaltungsmanagements mag das „Modell H“ zwar gewisse Vorteile aufweisen, die als verständlich erscheinen lassen, dass der Grosse Rat und der Regierungsrat dazu weitere Abklärungen gefordert haben. Bei näherer Prüfung, namentlich auch aus staatsrechtlicher Sicht, fallen seine Nachteile indessen derart stark ins Gewicht, dass dem Grossen Rat und dem Regierungsrat dringend empfohlen werden muss, es nicht weiter zu verfolgen.“

Das Modell H wurde von den Gutachtern damit als nicht geeignet beurteilt. Im Einzelnen kann auf die folgenden Hauptargumente verwiesen werden:

Als zentrales Problem des Modells H wird im Gutachten die Aufhebung des Departementalprinzips bzw. des Direktionsprinzips erachtet. Gemäss Gutachten hat sich die Staatsrechtslehre bisher noch nie mit einem Regierungsmodell ohne Departemente befasst.¹⁹ Auch im Rahmen der Regierungs- und Staatsleitungsreform auf Bundesebene war von einer Preisgabe des Departementalprinzips nie die Rede. Zur staatsrechtlichen Bedeutung des Departementalprinzips im schweizerischen Regierungssystem hält das Gutachten das Folgende fest.²⁰

„Sowohl auf Bundesebene als auch in den Kantonen ist das Regierungssystem gekennzeichnet durch das *Kollegialprinzip* auf der einen Seite und durch das *Departementalprinzip* auf der anderen Seite. Diese fundamentalen Strukturprinzipien werden in Artikel 177 BV gemeinsam genannt: (...) Diese beiden Prinzipien greifen eng ineinander, ja bedingen sich nach schweizerischem Staatsleitungsverständnis gegenseitig, selbst wenn sie gelegentlich miteinander in einen gewissen Konflikt geraten. In der Verfassungsbotschaft vom 20. November 1996 äussert sich der Bundesrat wie folgt zu den beiden Strukturprinzipien: „... Verknüpft mit dem Kollegialprinzip ist das Departementalprinzip (...): Die Mitglieder des Bundesrates sind in Personalunion Angehörige des Regierungsorgans und Departementsvorsteher. Solchermassen kombiniert, stehen die beiden Prinzipien in einem dauernden, verfassungsrechtlich angelegten Spannungsverhältnis. Das Departementalprinzip hat dabei eigenständige Bedeutung und bildet angesichts der Aufgabenfülle im Hochleistungsstaat der Gegenwart eine notwendige Voraussetzung für ein taugliches Funktionieren des Kollegialsystems: Es ermöglicht die arbeitsteilige Geschäftserledigung der Exekutive. Die Departemente präparieren die Geschäfte zuhanden des Kollegiums und führen dessen Beschlüsse aus; den Grossteil der Verwaltungsgeschäfte erledigen sie selbständig. Absatz 1 [von Art. 177 BV] signalisiert jedoch den normativen Vorrang des Kollegialprinzips sowie die Verpflichtung für jedes Mitglied des Bundesrates, der Mitgliedschaft im Regierungskollegium Vorrang einzuräumen.“²¹

¹⁷ Regina Kiener / Markus Müller / Pierre Tschannen / Ulrich Zimmerli, Ergänzungsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Projekt Regierungsreform im Kanton Bern: „Modell H“, 19. Juli 2005 (nachfolgend: Ergänzungsgutachten)

¹⁸ Ergänzungsgutachten, S. 29

¹⁹ Ergänzungsgutachten, S. 15

²⁰ Ergänzungsgutachten, S. 16 f.

²¹ BBl 1997 I 407

Auch im bernischen Staatsorganisationsrecht hat das Departementalprinzip neben dem Kollegialprinzip seinen festen Platz und gilt in gleicher Weise wie beim Bund.²² So lautet Artikel 87 Absatz 1 der KV:

„Der Regierungsrat führt die Verwaltung. Er teilt die Direktionen unter seinen Mitgliedern auf. Jedes Mitglieder der Regierung steht einer oder mehreren Direktionen vor.“

Zusammenfassend äussert sich das Ergänzungsgutachten wie folgt zum Fehlen der Direktionsebene im Modell H:²³

„Mit der einhelligen schweizerischen Staatsrechtslehre darf deshalb mit Fug davon ausgegangen werden, dass das Departementalprinzip unabdingbare Funktionsvoraussetzung der Kollegialregierung ist: Die Verteilung der Geschäfte nach Departementen trägt einerseits dazu bei, das Kollegium von zweitrangigen Dossiers zu entlasten; andererseits sorgt das Departementalprinzip dafür, dass jene Entscheidungen, die im Kollegium fallen müssen, fachkundig und politisch ausreichend vorbereitet werden. Auch das Departementalprinzip ist demnach ein Führungs- und Entscheidungsprinzip. (...) Die Vorbereitung und der Vollzug eines Bundesratsgeschäfts gibt dem jeweils federführenden Departement notwendigerweise ein grosses Gewicht im Entscheidungsprozess im Bundeskollegium. Initiative und Sachkompetenz liegen somit in erster Linie bei den Departementen. Dieses faktische Übergewicht des Departementalprinzips gegenüber dem Kollegialprinzip ist nicht unproblematisch, weil zumindest dann, wenn es dem Kollegium mangels hinreichender Planung an politisch verbindlichen Vorgaben fehlt, die inhaltliche Politikformulierung weitgehend auf der Ebene der Departemente verbleibt. Diese Departementalisierung „beeinträchtigt weniger die Entscheidungsmacht als die Definitionsmacht, die Prioritätensetzung und die politische Vorgaben des Gremiums“. Hinzu kommt folgerichtig, dass die Mitglieder der Regierung politisch vor allem als Bereichsverantwortliche für ihre Departemente wahrgenommen werden. Politische Verdienste, aber auch politische Fehlleistungen werden in erster Linie den einzelnen, für das Ressort verantwortlichen Regierungsmitgliedern zugerechnet, auch wenn es um Geschäfte oder Entscheide geht, bei denen die Kollegialregierung die Gesamtverantwortung zu tragen hat. Deshalb gehen die Bestrebungen der Regierungsreform allemal dahin, die Departementsführung angesichts der Komplexität der ihnen anvertrauten Politikbereiche zwar zu stärken, gleichzeitig aber nach Mitteln und Wegen zu suchen, um das Regierungskollegium dergestalt aufzuwerten, dass freie kollegiale Entscheide in politisch prioritären Angelegenheiten stets möglich bleiben. In diesem Sinn soll das Zusammenwirken der beiden grundlegenden Strukturprinzipien des schweizerischen Regierungssystem (Kollegialprinzip, Departementalprinzip) mithin optimiert werden, und zwar – wie der Stand der Verwaltungsreform (...) zeigt – in kleinen, pragmatischen Schritten.“

„Insofern ist der Vorschlag (...), mit dem „Modell H“ die Direktionen als zweite exekutive Führungsebene formell zu eliminieren, zwar neu, aber dem schweizerischen Staatsorganisationsrecht fremd und insbesondere mit dem bisherigen, differenzierten staatsrechtlichen Verständnis des Kollegialprinzips nicht vereinbar.“

Eine solche Elimination der Direktionsebene würde sich beispielsweise auch auf die Entscheidvorbereitung, die Steuerungsaufgaben für die Umsetzung von NEF, die politische Kommunikation und die Verwaltungsrechtspflege auswirken. In diesen Bereichen müssten Aufgaben, die bisher durch die Direktionen ausgeführt wurden, durch die Regierung als Kollegium übernommen werden. Ebenfalls würde ein offenkundiger Mangel an Transparenz bei der Entscheidungsfindung im Regierungskollegium vorliegen.²⁴

Soll das vorliegende Modell H nicht zu einer Überbelastung des Regierungskollegiums führen, müssten die bisher den Vorsteherinnen und Vorstehern der Direktionen zustehenden Kompetenzen entweder an die Ämter oder einem der neuen Führungsstäbe delegiert werden. Eine solche Erweiterung der Entscheidungszuständigkeiten der Ämter würde zu einer

²² Vgl. Kurt Nuspliger, Bernisches Staatsrecht, Bern 2004, S. 73 (Ergänzungsgutachten, S. 19)

²³ Ergänzungsgutachten, S. 19 f.

²⁴ Ergänzungsgutachten, S. 26

Verpolitisierung der Linie führen und neue Rekrutierungskriterien für die Auswahl der Vorsteherinnen und Vorsteher bedingen. Weiter schreibt das Gutachten:²⁵

„Eine „de-facto-Direktion“ ohne formelle organisationsrechtliche Verankerung widerspricht dem Gesetzmässigkeitsprinzip, das nach einhelliger Lehre auch für das Staatsorganisationsrecht gilt²⁶, erscheint darüber hinaus als ineffizient und intransparent – und wäre für das einzelne „ressortverantwortliche“ Mitglied der Kollegialregierung zudem höchst unbefriedigend, würde man ihm damit doch letztlich zumuten, ohne formale Kompetenz politische Verantwortung zu tragen. Solches ist dem schweizerischen Staatsrecht grundlegend fremd.“

Ebenfalls müssten die auf Direktionsebene angesiedelten Rechtsetzungs- und Vollzugskompetenzen entweder dem Regierungskollegium oder auf die Ämter übertragen werden. Erstes stände im Widerspruch zur erklärten Absicht des Modells H, nämlich die strategische und politische Führung zu stärken und zu diesem Zweck die politische Regierungsfunktion von der operationellen Führungsfunktion der Regierungsmitglieder zu trennen. Letzteres würde das politische Gewicht der Ämter aufwerten, was eine Reihe von Problemen mit sich bringen würde. Zusammenfassend schreibt das Gutachten dazu:²⁷

„Diese grundsätzlichen Überlegungen zeigen, dass das „Modell H“ schwerwiegende organisationsrechtliche Mängel aufweist, die – ungeachtet der Organisationshoheit, wie sie den Kantonen zusteht²⁸ – nur schwerlich mit den im schweizerischen Verfassungsrecht anerkannten Strukturprinzipien in Einklang gebracht werden können. Es kommt deshalb nicht von ungefähr, dass die Preisgabe des Departementalprinzips weder in den anderen Kantonen noch auf Bundesebene ein Thema ist.“

Zur Idee des Modells H dem Regierungskollegium ein Stabskonglomerat zur Seite zu stellen steht das Gutachten kritisch gegenüber. Insbesondere die Schnittstelle zwischen den Ämtern und den Stabstellen würde sich als problematisch erweisen:²⁹

„Hätte indessen allemal der Regierungsrat als Kollegium zu entscheiden, so müsste das Geschäft nach den Vorstellungen der Befürworter des „Modells H“ offenbar vom neuen „Stab zur Steuerung von Finanzen und Ressourcen“ für den Regierungsrat vorbereitet werden. Daraus ergäben sich zwangsläufig problemträchtige Schnittstellen zwischen der fachkompetenten Linie („Ressourcenamt“) und dem „Strategiestab“, der zuhanden des Regierungskollegiums auch politische Würdigungen vorzunehmen hätte, wenn er schon „strategische Führungsunterstützung“ leisten soll.“

„Ähnliche Schnittstellenprobleme dürften sich im übrigen auch beim „juristischen Stab“ ergeben, (...). Es dürfte kaum möglich sein und würde auch keine Sinn machen, das in den Rechtsdiensten und Rechtsämtern der Direktionen vorhandene spezielle juristische Fachwissen bei einem juristischen „Universalstab“ nach den Vorstellungen der Befürworter des „Modells H“ zu konzentrieren. Rechtsdienste auf Amtsebene werden unentbehrlich sein.“

Schliesslich hält das Gutachten fest, dass das Modell H auch aus Sicht der Verwaltungsrechtspflege als wenig durchdacht erscheint.³⁰

„Nach geltendem Recht gilt für die Verwaltungsrechtspflege der Grundsatz der Zweistufigkeit, d.h. zur Anfechtung einer Verwaltungsverfügung stehen im Prinzip zwei Rechtsmittelinstanzen zur Verfügung, wobei als erste Instanz gemeinhin die Direktion als hierarchisch übergeordnete Verwaltungsbehörde eingesetzt wird (sog. verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren). Auf der Stufe „Direktion“ teilt sich im Modell der Rechtsweg: nach dem Prinzip der sog. Generalklausel wird das Verwaltungsgericht als zweite, verwaltungsunabhängige Rechtsmittelinstanz zuständig, es sei denn, der Gesetzgeber sehe im Sinne einer mit dem übergeordneten Recht (namentlich mit Art. 6 EMRK) vereinbaren Ausnahme vor, dass der Regierungsrat als Justizbehörde zu amten habe oder die Direktion endgültig entscheide.

²⁵ Ergänzungsgutachten, S. 21

²⁶ vgl. statt vieler Pierre Tschannen / Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2005 § 19 ii/2, S. 125

²⁷ Ergänzungsgutachten, S. 23

²⁸ vgl. Art. 51 BV und die Kommentare dazu

²⁹ Ergänzungsgutachten, S. 24 und 25

³⁰ Ergänzungsgutachten, S. 27f.

Eine justizmässige Überprüfung von Entscheiden des Regierungsrats durch das Verwaltungsgericht ist systemwidrig und kommt nur in Frage, wenn die sog. Rechtsweggarantie um Tragen kommt. Im Zuge der Anpassung des kantonalen Verwaltungsprozessrechts an das von den eidgenössischen Räten am 17. Juni 2005 verabschiedete neue Bundesgerichtsgesetz wird darauf zu achten sein, dass diese Prinzipien weiterhin gelten werden. Das bedeutet, dass der Regierungsrat nicht Vorinstanz des Verwaltungsgerichts sein soll, d.h. die Direktionen als erste Rechtsmittelinstanzen einzusetzen sind und nötigenfalls die Verfügungskompetenz auf die Stufe Amt zu delegieren ist, oder dass anstelle der Direktionen erstinstanzliche verwaltungsunabhängige Verwaltungsjustizbehörden als Vorinstanzen des Verwaltungsgerichts eingesetzt werden.

Die Befürworter des „Modells H“ regen an, die „Mitarbeitenden des juristischen Stab“ mit der Instruktion „aller Beschwerden im Auftrag der zuständigen Stellen“ zu beauftragen, wobei „zur Wahrung der Unabhängigkeit in mehrstufigen Beschwerdeverfahren der Stab in unabhängige Gruppen gegliedert“ werden soll.

Mit der Elimination der Stufe „Direktion“ fällt auch deren Funktion als Rechtsmittelinstanz dahin. Das bedeutet, dass

- entweder an ihrer Stelle erstinstanzliche verwaltungsunabhängige Verwaltungsjustizbehörden eingesetzt werden müssten, was zu einem unerwünschten generellen Ausschluss der verwaltungsinternen Rechtspflege führen würde,
- oder dass der Regierungsrat als Rechtsmittelinstanz einzusetzen wäre, was nach dem Gesagten systemwidrig wäre und ausserdem im Widerspruch zu den Vorgaben der Regierungsreform (Konzentration auf Strategie und politische Führung) stünde,
- oder dass mittels entsprechender Revision der Prozessgesetzgebung gar der „juristische Stab“ selber als Rechtsmittelinstanz eingesetzt würde, was aber angesichts seiner fehlenden demokratischen Legitimation kaum politisch mehrheitsfähig sein dürfte.“

Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass im Gutachten der Universität Bern gravierende Mängel des Modells H festgestellt werden.

3.4.4 Politische Beurteilung des Modells H durch den Regierungsrat

Auf den ersten Blick und insbesondere aus der Optik eines optimierten Verwaltungsmanagements scheint das Modell H mit Vorteilen verbunden zu sein. Nach einer ersten summarischen Prüfung hat auch der Grosse Rat Interesse für dieses Modell bekundet. Das mit vielen offenen Fragen behaftete Modell H gab im Grossen Rat Anlass zu längeren Diskussionen. Aufgrund der Planungserklärung des Grossen Rates sind deshalb weitere Vertiefungs- und Abklärungsarbeiten vorgenommen worden. Nach vertiefter Prüfung kommt der Regierungsrat klar zum Schluss, dass dieses Modell nicht weiter verfolgt werden kann. Das Modell weist erhebliche Mängel auf. Die Gutachter der Universität Bern empfehlen deshalb dringend, das Modell H sei nicht weiter zu verfolgen. Der Regierungsrat schliesst sich dieser Beurteilung an. Auf die weitere Bearbeitung des Modells H wird deshalb verzichtet.

4 Weiteres Vorgehen

4.1 In materieller Hinsicht

Für die weiteren Projektarbeiten ist das folgende Vorgehen geplant:

- Das Modell A wird weiter bearbeitet und mit Controlling-Elementen ergänzt.
- Das Modell B wird weiter bearbeitet.
- Auf die weitere Bearbeitung des Modells H wird verzichtet.
- Aspekte einer Verwaltungsreform, die direkt und zwingend mit den Modellen A und B zusammenhängen, werden aufgezeigt. In vielen Bereichen der Verwaltung sind allerdings Reformvorhaben bereits geplant, im Vollzug begriffen oder realisiert. Eine umfassendere Reform der Verwaltung müsste als separates Projekt geführt werden. Soweit Reformprozesse mit dem Projekt NEF 2000 zusammenhängen, können sie nach der Evaluation dieses Projekts bearbeitet werden. Weitere Reformen können sich insbesondere auch aus den Projekten Aufgabendialog und Umsetzung NFA ergeben.
- Die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Reformmodelle und deren zeitliche Abwicklung werden zum gegebenen Zeitpunkt dargestellt. Die Grundidee der Planungserklärung wird aufgenommen. Damit jedoch verlässliche Aussagen über die finanziellen Auswirkungen und die zeitliche Abwicklung gemacht werden können, müssen die Reformmodelle weiter konkretisiert werden. Dies wird erst nach der Behandlung des zweiten Zwischenberichts möglich sein.

4.2 In zeitlicher Hinsicht

Die Motion Regierungsreform verlangt in Ziffer 3, dass dem Grossen Rat regelmässig in Form von Zwischenberichten Kenntnis über den Stand der Arbeiten zu geben ist. Die Zwischenberichte haben zudem aufzuzeigen, wie weiter gearbeitet wird.

Mit dem vorliegenden zweiten Zwischenbericht informiert der Regierungsrat am Ende der Legislatur über den Stand des Projektes Regierungsreform. Der Grosse Rat hat nun Gelegenheit, diesen zweiten Zwischenbericht zu diskutieren. Dabei besteht für den Grossen Rat auch die Möglichkeit, Planungserklärungen abzugeben.

Am 1. Juni 2006 wird der Regierungsrat in mehrheitlich neuer Zusammensetzung seine Arbeit aufnehmen. Der Regierungsrat wird voraussichtlich im September 2006 seine Richtlinien der Regierungspolitik für die Jahre 2007-2010 vorlegen. Dabei wird er die Schwerpunkte seiner Politik für die nächsten vier Jahre präsentieren. Der Regierungsrat wird sich zu Beginn der Legislatur auch mit der Regierungsreform befassen. Er wird eine politische Bewertung der parlamentarischen Debatte über den zweiten Zwischenbericht vornehmen und die Reformarbeit fortsetzen (Projektorganisation für die nächste Projektphase, einzusetzende personelle und finanzielle Mittel, Zeitplanung). Dem neu zusammengesetzten Regierungsrat sollen die nötigen Handlungsspielräume gelassen werden, damit er eigene Akzente setzen und die weitere Marschrichtung des Projektes bestimmen kann.

5 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, der zweite Zwischenbericht zur Regierungsreform sei zur Kenntnis zu nehmen.

Bern, 23. November 2005 / RRB 3514

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Annoni*

Der Staatsschreiber: *Nuspliger*

Anhang 1

Modell A (Optimierung): Übersicht über die bisher geprüften und über die weiter zu verfolgenden Optimierungsmassnahmen

Anhang 2

Übersicht über die wichtigsten Verwaltungsreformen seit dem Jahr 2000

Anhang 3

Übersicht über die wichtigsten geplanten Verwaltungsreformen

Anhang 1

Modell A (Optimierung): Übersicht über die bisher geprüften und über die weiter zu verfolgenden Optimierungsmassnahmen

Nr.	Optimierungsmassnahme	Status
1	Prüfung von strategischen Führungsfunktionen für den Regierungsrat (Forderung der UK NEF)	Massnahme wird im Rahmen des Regierungscontrollings weiter bearbeitet (vgl. Ziff. 19).
2	Überprüfung der Einsatzmöglichkeiten der GSK und der Funktion der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre	Daueraufgabe
3	Führungsunterstützung für den Regierungsrat; Überprüfung der direktionsübergreifenden Gremien	Überprüfung läuft.
4	Wahrnehmung von Prospektivaufgaben (Frühwarnung)	Daueraufgabe
5	Überprüfung der Fachkommissionen	Überprüfung läuft.
6	Optimierung des Aktenmanagements	Überprüfung läuft.
7	Elektronisch abrufbare Informationsangebote	Überprüfung läuft.
8	Kompetenzdelegation an Direktionen und Ämter im Bereich Aufgaben / Ausgaben	Weitere Optimierungsmöglichkeiten werden geprüft (Evaluation NEF).
9	Überprüfung der Amtsdauer der Regierungsmitglieder	Meinungsäusserung des Grossen Rates erforderlich, ob Vertiefungsarbeiten geleistet werden sollen.
10	Optimierung der strategischen Kommunikation (Kommunikation der Regierungspolitik)	Daueraufgabe
11	Redaktion der Abstimmungserläuterungen durch den Regierungsrat	Meinungsäusserung des Grossen Rates erforderlich, ob Vertiefungsarbeiten geleistet werden sollen.
12	Prüfung eines zweijährigen Voranschlagsprozesses	Meinungsäusserung des Grossen Rates erforderlich, ob Vertiefungsarbeiten geleistet werden sollen. Weitere Arbeiten im Rahmen der Evaluation von NEF.
13	Einsatz von persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für Regierungsmitglieder	Überprüfung wird eingeleitet.
14	Überprüfung des Vernehmlassungs- und des Mitberichtsverfahrens	Daueraufgabe
15	Allgemeine Überprüfung des Rechtsetzungsverfahrens	Daueraufgabe
16	Stärkung des kantonalen Einflusses in der Bundespolitik	Daueraufgabe
17	Aktive Mitarbeit beim Projekt „Haus der Kantone“	Daueraufgabe
18	Lockerung der Unvereinbarkeit zwischen einem Regierungsmandat und einem Mandat in der Bundesversammlung (Art. 68 Abs. 3 KV)	Meinungsäusserung des Grossen Rates erforderlich, ob Vertiefungsarbeiten geleistet werden sollen.
19	Optimierung des Regierungscontrollings. Prüfung von Massnahmen zur Optimierung des bestehenden Führungsinstrumentariums, insbesondere in den Bereichen: <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="280 1912 628 1948">– Controlling Grossprojekte <li data-bbox="280 1948 593 1984">– Beteiligungscontrolling 	Die Arbeiten werden fortgesetzt.

Anhang 2

Übersicht über die wichtigsten Verwaltungsreformen seit dem Jahr 2000

Volkswirtschaftsdirektion

Jahr	Reform	Ursache	Schwerpunkte der Reform / Wichtigste Ergebnisse
2003	beco Fusion KAWE und KIGA zum beco	SAR Bericht und Führungsentcheid VOL	Zusammenfassung der zwei „Wirtschaftsämter“ der VOL zum neuen Amt beco Berner Wirtschaft. Reduktion von 17 Abteilungsleiter- und Kaderstellen auf 9 Stellen. Einsparungen von ca. Fr. 0.5 Mio. pro Jahr, Effizienzsteigerung Auftrag VOL: 14.01.2003 Vortrag OrgV VOL: 20.02.2003 Konzept: März 2003
2004	LANAT Zusammenlegung ANAT und LANA	Strategische Aufgabenüberprüfung (SAR)	Abbau von 3.5 Stellen Sparbeitrag jährlich ca. Fr. 0.35 Mio, Effizienzsteigerung
2003	LANAT: INFORAMA Konzentration von Bildung und Beratung	Strategische Aufgabenüberprüfung (SAR)	Abbau von ca. 25 Stellen, Sparbeitrag jährlich ca. 3 Mio, Effizienzsteigerung
2003	LANAT Milch- und Lebensmittelzentrum mlz Rütli: Schliessung und Neuunterstellung MIBD zu Veterinärdienst	Strategische Aufgabenüberprüfung (SAR)	Abbau von 22 Stellen, Sparbeitrag ca. 1.2 Mio. jährlich
2005	LANAT Zusammenlegung der Abteilungen Strukturverbesserung (ASV), Produktion und ländliche Entwicklung (PLE) und Umwelt und Landwirtschaft (AUL) in ASP	Strategische Aufgabenüberprüfung (SAR)	Abbau von 8 Stellen, Sparbeitrag Personal und Investitionsbeiträge insgesamt ca. 5 Mio. pro Jahr, Effizienzsteigerung
2004	KAWA SIRIUS 10	Wirtschaftliche Situation, Sparpotential	Zusammenzug der Staatsforstbetriebe der 8 Waldabteilungen in die zentral geführte Abteilung Staatsforstbetrieb, verbunden mit Personalabbau (47 Stellen)

Gesundheits- und Fürsorgedirektion

Jahr	Reform	Ursache	Schwerpunkte der Reform / Wichtigste Ergebnisse
2000	Reorganisation der GEF	Schaffung von kundenorientierten Verwaltungsstrukturen im Hinblick auf die Einführung von NEF	Zusammenfassung verschiedener Aufgaben (Planung, Finanzen, Controlling) nach Fachbereichen (Spitalversorgung, Sozialhilfe, Alters- und Behindertenbereich) in einzelnen Ämtern OrV GEF vom 29.11.2000

per 1.10. 2003	Verschiebung des Asylwesens von der GEF an die POM	Motion Käser (Langenthal)	Transfer des Asylwesens von der GEF zur POM (MIP) mit dem Ziel, die soziale und fremdenpolizeiliche Betreuung der Asylbewerber/innen unter eine einheitliche Führung zu stellen Änderung OrV GEF vom 3.12.2003
Per 1.1. 2005	Zusammenführung der Opferhilfe (Verschiebung von der JGK an die GEF)	Aufgrund der Überschneidungen der Aufgabengebiete GEF/JGK wurde verwaltungsintern eine Zusammenführung aller Opferhilfe-Bereiche in einer Direktion beantragt.	Zusammenführung aller Bereiche der Opferhilfe (Entschädigungen, Genugtuung, Soforthilfe etc.) bei der GEF, um eine effizientere und besser auf die "Kunden" ausgerichtete Abwicklung der Geschäfte sicherzustellen. Der Grundsatzentscheid wurde vom Grossen Rat am 26.6.2003 im Rahmen der Änderung des Gesetzes betreffend die Einführung der schweizerischen Strafgesetzgebung gefällt. Änderung OrV GEF vom 3.8.2005
per 1.1. 2006	Verschiebung der Berufsbildung von der GEF an die ERZ	Inkraftsetzung des neuen eidg. Berufsbildungsgesetzes auf 1.1.2004	Mit dem neuen eidg. Berufsbildungsgesetz wechselt die Verantwortung für die Ausbildung in den Gesundheitsberufen unter das Dach des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie. Auf kantonaler Ebene wird dieser Schritt mit einem neuen kantonalen Gesetz über die Berufsbildung, Weiterbildung und Beratung (BerG) vollzogen. Dieses wird am 1.1.2006 in Kraft gesetzt. Auch im Spitalversorgungsgesetz (SpVG), das per 1.1.2006 in Kraft tritt, wird die Zuständigkeit für die Gesundheitsberufe von der GEF zur ERZ transferiert. BerG vom 14.6.05 SpVG vom 5.6.2005

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

Jahr	Reform	Ursache	Schwerpunkte der Reform / Wichtigste Ergebnisse
2000	Evaluation der Justizreform	Evaluation der per 1.1.1997 in Kraft getretenen Justizreform.	Zusammenführung der 13 Gerichtskreise in 4 Regionalgerichte. Einführen eines Justizmanagements. Elektronischer Datenaustausch zwischen den Untersuchungsrichterämtern und der Polizei. Schaffung einer Geschäftsleitung für die Betreibungs- und Konkursämter, Kreisgrundbuchämter und Handelsregisterämter unter der jeweiligen Führung eines Justizinspektors bzw. einer Justizinspektorin. Schaffung von online-Zugriffsmöglichkeiten für das Grundbuch. Aufhebung der Zweigstellen der Kreisgrundbuchämter und Überprüfung der personellen Ressourcen nach Abschluss der Ersterfassung

			im elektronischen Grundbuch. Reduktion der Dienststellen der Betreibungs- und Konkursämter. Aufhebung der Zweigstelle des Handelsregisteramtes Berner Jura-Seeland.
2002	Pragmatische Optimierung	Strategische Aufgabenüberprüfung (SAR); Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung	Einsatzstrategie für Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter definieren. Sicherstellen des juristischen Fachwissens in den Regierungsstatthalterämtern, Einsetzen einer Geschäftsleitung für die regionale Ressourcenbewirtschaftung bei den Regierungsstatthalterämtern und Optimieren der Stellvertretung bei den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern. Überprüfen und Optimieren des Aufgabenkatalogs und der Aufgabenteilung.
2003	Zentralisierung des AGR	Strategische Aufgabenüberprüfung (SAR)	Zentralisierung der Aufgabenerfüllung. Teilweiser Aufgabenverzicht im Bereich der Grundlagen der Raumordnung. Abbau des Leistungsumfangs vor allem in den Bereichen kommunale und regionale Raumordnung. Abbau von Staatsbeiträgen. Total 7 Stellen bis Ende 2008 abgebaut. Verwesentlichung und Vereinfachung bei Vorprüfungen und Genehmigungen vorgenommen. Kürzung von Staatsbeiträgen erfolgt. Verfahren vereinfacht. (vgl. SAR-Schlussbericht)
2003	Konzentration der gesamten staatlichen Opferhilfe in einem Kompetenzzentrum bei der GEF (sog. Transfer Opferhilfe)	Die staatliche Opferhilfe war seit ihrem Bestehen im Jahr 1993 auf zwei verantwortliche Direktionen aufgeteilt: Bereich Beratung bei der GEF, Bereich Entschädigung und Genugtuung bei der JGK. Beide Direktionen mussten teilweise parallel ihr Fachwissen aufbauen.	Die Vorteile der Konzentration der Ressourcen auf ein Kompetenzzentrum bei der GEF sind: bessere Nutzung des Fachwissens, Ausschöpfen der Synergien, Vereinfachung der administrativen Abläufe, keine heiklen Abgrenzungsfragen in der Zuständigkeit zwischen Beratungsbehörde und Entschädigungsbehörde, Vermeiden von Doppelgesuchen der Opfer.
2004/ 2005	Reorganisation ASVS	Schaffung von kundenorientierten Verwaltungsstrukturen (NEF)	Struktur- und Prozessoptimierung in den Abteilungen „Prämienverbilgung und Obligatorium“ sowie „Berufliche Vorsorge und Stiftungsaufsicht“. Aufgabenentflechtungen in den Fachbereichen. Teilweiser Aufgabenverzicht sowie Automatisierung in der Verlustscheinverwaltung. Optimierung der Arbeitsabläufe. Einführen einer ziel- und ergebnisorientierten Führungsstruktur. Schaffen der Voraussetzungen zur Einführung eines Qualitätsmanagementsystems.

Polizei- und Militärdirektion

Jahr	Reform	Ursache	Schwerpunkte der Reform / Wichtigste Ergebnisse
2000	Projekt WESAV	Evaluation des neu gebildeten Amtes für Freiheitsentzug und Betreuung	Prozessoptimierung, Verbesserung der Führungsstrukturen
2000	Projekt SIAM	Zusammenlegung von 2 Ämtern (ABK-AMVB)	Neuaufbau des Amtes für Militär und Bevölkerungsschutz, Reduktion von 125 (170) auf 73 Stellen
2000	Projekt Syberz	Änderungen im Bereich Militär	Reorganisation Zeughaus Wegfall von 45 Stellen
2003	Projekt AMBAS	SAR-Entscheid	Übernahme Sport und Zusammenlegung mit AMB; Neuorganisation und Reduktion von 16 auf 5 Stellen
2003	Übernahme Asylfürsorge	Zusammenführung Asylwesen	Übernahme der Asylfürsorge von der GEF, komplette Neuorganisation der Prozesse
2004	Projekt ZIBE	Neuordnung Zivilschutz	Neuorganisation der Zivilschutzorganisation im Kanton Bern, Anpassung der gesetzlichen Grundlagen
2004	Projekt sigma	SAR-Entscheid	Transfer Bereich Signalisation und Markierungen von SVSA zu TBA; Neuorganisation und Wegfall von 15% der Stellen
2004	Projekt AIDA	Anforderungen an die Polizei	Überprüfung der Strukturen und Bestände der Kantonspolizei, Neuordnung des Postennetzes
2004	Projekt LAWEplus	Optimierungsbedarf	Aufhebung Direktion Gefängnisse, Neuorganisation Führung und Führungsunterstützung, Reduktion von 20% der Stellen

Finanzdirektion

Jahr	Reform	Ursache	Schwerpunkte der Reform / Wichtigste Ergebnisse
2000	Verselbständigung der Finanzkontrolle (abgeschlossen)	Revision des Gesetzes über die Finanzkontrolle	Rückkehr zum monistischen System, Aufhebung des Grossratsrevisorats. Die Finanzkontrolle als oberstes Organ der Finanzaufsicht wird neu als selbständiges, fachlich und administrativ von Parlament, Regierung und Verwaltung unabhängiges Amt nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltung geführt. (vgl. Vortrag zum Gesetz, Verwaltungsberichte, Voranschlag)
2000 f.	Neue Verwaltungsführung NEF 2000 (Konzeptionsphase weitgehend abgeschlossen, Umsetzung und Evaluation laufen)	Umsetzung der Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) in der bernischen Kantonsverwaltung	Stossrichtung ist einerseits die Stärkung der Handlungsfreiheit und des Gestaltungsspielraums des Grossen Rates, des Regierungsrates und der Verwaltung in ihren Zuständigkeitsbereichen und andererseits eine vermehrte Ausrichtung der Tätigkeit in Politik und Verwaltung auf Qualität und Wirkungen. Per 1. Januar 2005 breite Einführung von NEF 2000:

			<ul style="list-style-type: none"> - Inkraftsetzung der totalrevidierten Finanzhaushaltgesetzgebung (u.a. Einführung einer Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung) - Einführung des Steuerungsmodells „NEF SOLL“ - Inbetriebnahme des Finanzinformationssystems FIS - Überführung der Projektorganisation in die Linie <p>(vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates: Abschluss der Versuchsphase und breite Einführung; RRB 1553 vom 17.05.2000); zudem Verwaltungsberichte, Vortrag zum Gesetz, verschiedene Fachhandbücher)</p>
2000 f.	Projekt „Neuorganisation der Versicherungsabläufe NOVA“ (abgeschlossen)	Vermutung von Optimierungspotential	<ul style="list-style-type: none"> - Erhebliche Einsparungen bei den Versicherungsprämien - Neue Zuständigkeiten bei der Betreuung und Bewirtschaftung des Versicherungsportefeuilles
2000 f.	Einjährige Steuerveranlagung / Steuergesetzrevision	Allgemeine Überprüfung der Steuerepolitik	Einführung per 1.1.2001 und Bewältigung des dadurch entstandenen Mehraufwands (vgl. Vortrag zu den Erlassen)
2001	Umsetzung des neuen Finanz- und Lastenausgleichs (FILAG) (abgeschlossen)	Beschluss des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich	Neuordnung der Zuständigkeiten und Finanzflüsse zwischen Kanton und Gemeinden (vgl. Vortrag zu den Erlassen)
2002 f.	Strategische Aufgabenüberprüfung SAR (abgeschlossen)	Noch nicht voll sanierte Haushaltslage auch nach Abschluss von 8 Sanierungspaketen und Vorgaben des Grossen Rates	Sicherung der Stabilisierung der Verschuldung und Voraussetzung für einen nachhaltigen Schuldenabbau schaffen (vgl. Bericht vom 04.09.2002, Ergänzungsbericht vom 27.08.2003, Schlussbericht vom 31.08.2005)
2002 f.	Rechtsformumwandlung der Bedag Informatik (abgeschlossen)	Allgemeine Entwicklungen im Informatikbereich	<ul style="list-style-type: none"> - Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine Aktiengesellschaft nach Obligationenrecht - Neue Eigentümerstrategie (vgl. Vortrag zum Gesetz)

2002 f.	Optimierungsmassnahme im Bereich der Raumnutzung. Vorarbeiten ab 2002 im Rahmen vom Projekt <i>optimmo</i> (Massnahmenpaket im Aufgabenfeld Hochbau, Überprüfung der Bauorganisation / Projektbegleitung und -unterstützung) (für die FIN abgeschlossen)	LSP/SAR	Vereinigung der Kompetenzen in einem Amt (Fusion LV und HBA zu einem neuen Amt in der BVE; AGG) (vgl. SAR-E und Schlussbericht)
2003 f.	Neues Personalrecht (abgeschlossen)	Allgemeine Entwicklungen im Personalbereich (u.a. unter NEF), politische Vorgaben in finanzieller Hinsicht	u.a. Neufestlegung der Zuständigkeiten in der Personalarbeit (u.a. in den Erlassen)
2003 f.	Reorganisation / Optimierung der Organisation der Steuerverwaltung 2003 (RSV 03) (Abschluss: 2005 vorgesehen)	Rückstände bei der Veranlagung auf Grund der Umstellung auf die einjährige Steuerveranlagung und nach einer Häufung von Fehlern bei der Veranlagung sowie bei der Rechnungsstellung	<ul style="list-style-type: none"> - Steigerung der Bürgerfreundlichkeit und Einleitung eines Kulturwandels im Umgang mit den Steuerpflichtigen - Einführung einer neuen Führungsorganisation zur kompetenten Leitung eines der grössten kantonalen Ämter - Einführung eines Qualitätsmanagements zur Behebung von Fehlern und zur Sicherung eines hohen Qualitätsstandards in der Veranlagung - letzte Medienmitteilung (mit erläuternden Unterlagen): 14. Juni 2005
2003 f.	Reorganisation Finanzverwaltung - Generalsekretariat Finanzdirektion (RFG) (abgeschlossen)	Anpassung der Finanzhaushaltgesetzgebung im Hinblick auf die breitere Einführung der Neuen Verwaltungsführung (Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen)	Klare Aufgabenteilung zwischen Generalsekretariat (das für die strategische Steuerung zuständig ist) und Finanzverwaltung (die für die fachlichen und systemtechnischen Aspekte der Haushaltführung verantwortlich ist).
2004 f.	Reorganisation der IT-Belange in der Finanzdirektion (REO IT FIN) (Abschluss: Ende 2006)	Ausfluss aus der Optimierung des Informatikeinsatzes in der kantonalen Verwaltung (SAR-E); RRB vom 21. April 2004	<ul style="list-style-type: none"> - Klare Zuweisung der gesamtstaatlichen und direktionsinternen Aufgaben im Bereich der Informatik - Bildung eines Kompetenzzentrums für IT- und Organisationsfragen (KAIO)

Erziehungsdirektion

Jahr	Reform	Ursache	Schwerpunkte der Reform / Wichtigste Ergebnisse
2001	AKVB: Kantonalisierung der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (BSLB)	Inkraftsetzung neues Gesetz (BerG)	Zentrale Steuerung der 18 Berufsberatungs- und Informationszentren (BIZ); neue vollumfängliche Trägerschaft durch den Kanton

2001/ 2002	ERZ: Reorganisation der Zentralverwaltung	NEF	Produktgruppen - orientierte Organisation, Trennen von internen Dienstleistungen und Direktionsführung, Zusammenfassen der Führungsunterstützung, Einführung der COFRA (Conférence de coordination francophone) Totalrevision OrV ERZ
2002	AKVB: Reduktion der BIZ-Standorte	SAR-Massnahme	Zentralisierung; Reduktion der Standorte von 18 auf 10 in den Regionen Emmental/Oberaargau und Bern-Mittelland; Umsetzung per 2006 abgeschlossen Konzepte für die einzelnen Regionen
2003	GS: Reorganisation der Zentralverwaltung	NEF	Das Amt für Bildungsforschung wird als selbständiges Amt aufgelöst und als Abteilung „Bildungsplanung und Evaluation“ in das Generalsekretariat integriert Totalrevision OrV ERZ
2003	MBA: Bildung Section Francophone des MBA	Massnahmen Sonderstatut	Zusammenfassung der französischsprachigen Dienstleistungen im Amt; bessere Zusammenarbeit/Koordination mit Westschweizer Kantonen in der Berufsbildung
2003	MBA: Transfer Abt. Mittelschulen von AKVB zu MBA	Horizontale Gliederung der Bildungsämter	Zusammenfassung der Sek.II Ausbildungen; gleiche Steuerung der Berufsfachschulen und Gymnasien Revision OrV
2004	AH: Neustrukturierung der Berner Fachhochschule	Berücksichtigung von Erfahrungswerten aus Gründungsperiode	Vereinfachung der Führungsstruktur, Departementsbildung, Kantonalisierung von HSW und HSA Gesetz über die Berner Fachhochschule (FAG)
2005	MBA: Transfer Abt. Erwachsenenbildung von GS zu MBA	nBBG/Revision Gesetz über die Förderung der Erwachsenenbildung/ SAR-Massnahme	Zusammenfassung der allg. und beruflichen Weiterbildung (Projekt nBerG) nBerG / OrV
2005	AH: Errichtung der Pädagogischen Hochschule Bern	Aufhebung der bisherigen Lehrerinnen- und Lehrerbildung	Schaffung einer autonomen Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit auf Hochschulstufe, Anpassung an gesamtschweizerische Entwicklung Gesetz über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule (PHG)

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Jahr	Reform	Ursache	Schwerpunkte der Reform / Wichtigste Ergebnisse
2003/ 2004	Zusammenlegungen von Liegenschaftsverwaltung (FIN) und Hochbauamt (BVE) zum Amt für Grundstücke und Gebäude (BVE)	SAR-Projekt	<ul style="list-style-type: none"> - Formeller Zusammenschluss erfolgte per 1.1.05 - Mit dem Zusammenschluss wurden Doppelspurigkeiten und Lücken beseitigt und die organisatorischen Voraussetzungen für ein wirksames Immobilienmanagement geschaffen.
2003/ 2004	Überführung des Bereichs Strassenmarkie-	SAR-Projekt	<ul style="list-style-type: none"> - Formeller Zusammenschluss

	rungen, Signalisation, Verkehrstechnik und Unfallanalyse des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes (POM) ins Tiefbauamt (BVE)		erfolgte per 1.1.05 – Mit dem Zusammenschluss wurden Doppelspurigkeiten und Lücken beseitigt sowie Einsparungsmöglichkeiten realisiert.
2003/2004	Reorganisation Informatik	Verbesserung der Effizienz und Realisierung von Einsparungsmöglichkeiten	Zentralisierung im Generalsekretariat und angepasste Führungsorganisation, günstigere Leistungserbringung
2004/2005	Zentralisierung von Geoinformationen	Die rasant steigende Anzahl von verfügbaren Geoinformationen und die neuen Anforderungen der Vollzugsaufgaben erfordern ein neues Datenmanagement in der kantonalen Verwaltung.	Für die gesamte Kantonsverwaltung werden die Datenhaltung, der Dateneinkauf, der Datenvertrieb von Geoinformationen und das Geo-Management zentralisiert. Die Einführung der Geodatenbank bringt für die gesamte kantonale Verwaltung mit Bedürfnissen bezüglich Nutzung von Geoinformationen organisatorische Änderungen. (vgl. Vortrag "Projekt Geodatenbank", GRB vom 11.2.05)
2005	Reorganisation Finanzen	Anpassung an neue Aufgaben im Zusammenhang mit NEF und FIS	Aufbau Controlling und Betriebsbuchhaltung mit entsprechender Änderung der Organisation
2005/2006	Überführung der Abteilung Energiewirtschaft des Wasser- und Energiewirtschaftsamtes (WEA) in die Koordinationsstelle für Umweltschutz (KUS) per 1.1.06	Die KUS und die Abt. Energiewirtschaft des WEA bearbeiten ähnliche Querschnittsaufgaben und haben teilweise dieselben Adressatengruppen. Mittelfristig sollen zudem die heutigen „Wasserämter“ der BVE (WEA und Gewässerschutzamt GSA) zusammengeführt werden. Die Abt. Energiewirtschaft würde in einem solchen neuen Amt einen Fremdkörper darstellen.	Das Überführen der Abt. Energiewirtschaft in die KUS ermöglicht es, die vorhandenen Synergiepotenziale zu nutzen und damit die Auftragsbefriedigung im Energiebereich zu verbessern sowie Einsparungen auf der Aufwandseite zu erzielen. Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden in den Bereichen Umwelt und Energie kann intensiviert werden. Die Änderung der OrV BVE wird der RR voraussichtlich am 26.10.05 beschliessen.
1.5.2001	Zusammenlegung von 2 Strasseninspektoren zu einem im Oberingenieurkreis I (Berner Oberland)	Nutzen von erkannten Einsparungen	Vereinfachung von Abläufen, direkte Wege, Kosteneinsparungen

Anhang 3

Übersicht über die wichtigsten geplanten Verwaltungsreformen

Volkswirtschaftsdirektion

Gegenwärtig sind keine grossen Verwaltungsreformen geplant.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion

Jahr	Reform	Ursache	Schwerpunkte der Reform / Angestrebte Wirkung
2000 f.	Prüfung der Überführung der Sonderschulen in den Zuständigkeitsbereich der ERZ	Motion Frey betreffend Überführung der Sonderschulen in den Zuständigkeitsbereich der ERZ (überwiesen als Postulat)	Zusammenführung der Verantwortlichkeiten im Bildungsbereich (vgl. Bericht zum Postulat Frey „Überführung der Sonderschulen in den Zuständigkeitsbereich der ERZ“, 2003)
2005 f.	Prüfung einer allfälligen Zusammenlegung des Kantonsarztamtes, Kantonsapothekeramtes und des Kantonalen Laboratoriums	Motion Andres (überwiesen als Postulat)	Der Motionär verlangt eine Überprüfung und Anpassung der Organisationsstrukturen und erhofft sich grössere Effizienz und Effektivität.
vor-aus. 2008	Transfer der Tagesschulen an die ERZ	Das spezifische Tagesschulangebot gehört als Teil der modernen Volksschule in den Aufgabenbereich der ERZ	Das Angebot Tagesschulen ist als Teil der Bildungsstrategie auszugestalten und mit den laufenden Projekten, wie z.B. Integration, Verstärkung der Schulleitung, Blockzeiten, Schulsozialarbeit zu koordinieren (vgl. Tagesschulen im Kanton Bern; Standortbestimmung, August 2005)

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

Jahr	Reform	Ursache	Schwerpunkte der Reform / Angestrebte Wirkung
2009/2010	Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung	Haushaltsanierung 1999: Beschluss des Grossen Rates, die Strukturen der Bezirksverwaltung zu überprüfen.	Schaffung von 5 Verwaltungsregionen mit 10 Verwaltungskreisen. In den Regionen werden die Aufgaben des Grundbuchwesens, des Betriebs- und Konkurswesens, sowie in den Verwaltungskreisen die Aufgaben der Regierungsstatthalterämter wahrgenommen. Das Handelsregisterwesen wird kantonalisiert. Es wird nur noch ein Handelsregisteramt geben. Wirkung: straffere Verwaltungsstrukturen und Kosteneinsparungen (vgl. Vortrag des Regierungsrates vom 02.11.2005)
2009/2010	Justizreform	Einführung eidg. Zivil- und Strafprozessordnung	Umsetzung des neuen Bundesrechts mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand (vgl. Vortrag des Regierungsrates vom 02.11.2005)

Polizei- und Militärdirektion

Jahr	Reform	Ursache	Schwerpunkte der Reform / Angestrebte Wirkung
2006	Projekt police.bern	Motion	Schaffung <i>einer</i> uniformierten Polizei im Kanton Bern, Synergien im Polizeibereich

Finanzdirektion

Jahr	Reform	Ursache	Schwerpunkte der Reform / Angestrebte Wirkung
2005 bis 2010	NEF-Evaluation	Bereits im FLG vorgesehene Evaluation (Art. 90 Abs. 2 FLG)	Kritische Gesamtwürdigung von NEF 2000
2005 bis 2007	Aufgabendialog	Legislaturziel „Haushaltsanierung“	Überprüfung des staatlichen Leistungsangebots
2006	FILAG-Evaluation	Das FILAG sieht nach Abschluss von vier Vollzugsjahren eine Evaluation mit einer anschliessenden Berichterstattung an den Grossen Rat oder einer Vorlage für eine Gesetzesänderung vor.	Überprüfung der Erfahrungen und Auswirkungen des FILAG
2005 bis 2007	Umsetzung NFA	Am 28. November 2004 haben Volk und Stände die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) zugestimmt.	Umsetzung der NFA im Kanton Bern (Gesetze anpassen, Verfahrensabläufe umstellen, Lösung von Übergangsproblemen)
2005/2006	Reorganisation Personalamt	Ergebnisse der im Rahmen des Projekts CONTENTA durchgeführten Umfragen zur Personalarbeit in den Direktionen und in der Staatskanzlei	Überprüfung der Organisation und der Strukturen

Erziehungsdirektion

Jahr	Reform	Ursache	Schwerpunkte der Reform / Angestrebte Wirkung
2007	Totalrevision Unigesetz	Anpassung an die hochschulpolitische Entwicklung in der Schweiz	Berücksichtigung der Koordination und Kooperation mit anderen Hochschulen

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Jahr	Reform	Ursache	Schwerpunkte der Reform / Angestrebte Wirkung
2005 bis 2010	Räumliche Konzentration der Zentralverwaltung im Amt Bern	Politische Forderungen, Ziel der Reform ist in den Kernaufgaben des AGG begründet	Reduktion des Flächenkonsums und damit Reduktion der Kosten. Aktueller Stand: Prüfung von zwei Varianten
2006/2007	Zusammenlegung von zwei BVE-Ämtern (Amt für Gewässerschutz und Abfallwirtschaft sowie Wasser- und Energiewirtschaftsamt)	Spargründe, abgestimmt auf Pensionierungen der beiden Amtsvorsteher	Bereits eingeleitet: Überführung der Abt. Energiewirtschaft in die Koordinationsstelle für Umweltschutz (vgl. Anhang 2). Zusammenführung der Ver- und Entsorgung des Wassers. Nutzung der Synergiepotenziale.
1.1. 2008	Neuorganisation des Bundesamtes für Strassen (ASTRA)	Neuer Finanzausgleich (NFA)	Verlagerung der Bewirtschaftung der Nationalstrassen von den Kantonen zum Bund (ASTRA); Leistungsaufträge für Kantone
2006	Zusammenlegung von 2 Strasseninspektoren zu einem im Oberingenieurkreis III	NFA Nutzen von erkanntem Einsparpotential	Schaffen günstiger Voraussetzungen im Hinblick auf NFA (Raum Seeland, Berner Jura)