

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 142-2016
 Vorstossart: Motion
 Richtlinienmotion: ☒
 Geschäftsnummer: 2016.RRGR.674

Eingereicht am: 27.06.2016

Fraktionsvorstoss: Nein
 Kommissionsvorstoss: Ja
 Eingereicht von: GPK (Siegenthaler, Thun) (Sprecher/in)
 GPK (Ruchti, Seewil)
 Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
 Dringlichkeit gewährt:



RRB-Nr.: 64/2017 vom 25. Januar 2017
 Direktion: Staatskanzlei
 Klassifizierung: Nicht klassifiziert
 Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
 Ziffer 1: Annahme und gleichzeitige Abschreibung
 Ziffer 2: Ablehnung
 Ziffer 3: Annahme und gleichzeitige Abschreibung

Fachkommissionen: Übersicht schaffen und zentrale Überprüfung der Zahl, Aufgaben und Notwendigkeit

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. die gestützt auf Artikel 37 des Organisationsgesetzes von Regierungsrat, Direktionen, Staatskanzlei oder ihnen unterstellten Organisationseinheiten eingesetzten Fachkommissionen *überdirektional, d. h. zentral* hinsichtlich Funktion, Aufgaben, Kompetenzen, Zweckmässigkeit und Notwendigkeit kritisch zu überprüfen
2. den Bestand an Fachkommissionen um rund einen Drittel zu reduzieren, indem beispielsweise Gremien aufgehoben oder zusammengelegt werden
3. jährlich eine aktuelle Übersicht zu erstellen, die sämtliche auf kantonaler Ebene eingesetzten Fachkommissionen umfasst – unabhängig von ihrer Funktion (beratend, vollziehend etc.) und jeweiligen Bezeichnung (kantonale Kommission, beratendes Gremium, Sounding Board etc.)

Begründung:

Gemäss Artikel 37 Absatz 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01) können der Regierungsrat, die Direktionen und die Staatskanzlei Kommissionen mit Sachverständigen oder Vertretungen bestimmen

Bevölkerungsgruppen einsetzen. Ziel dieser Fachkommissionen ist es, externes Fachwissen für die Aufgabenerfüllung nutzbar zu machen. Das Ziel an sich ist für die GPK unbestritten. Hingegen sieht die Kommission Handlungsbedarf bei der Handhabung dieses Instruments in der Praxis.

Im Staatskalender des Kantons Bern sind gegenwärtig unter «Kommissionen der Zentralverwaltung» über 90 Gremien aufgeführt. Abklärungen der GPK haben jedoch gezeigt, dass diese Liste nicht komplett ist. Wie viele Fachkommissionen genau existieren, lässt sich somit nicht mit abschliessender Sicherheit sagen. Erschwerend kommt im Übrigen hinzu, dass eine Vielzahl von Bezeichnungen existiert für Gremien, die sich alle auf Artikel 37 Absatz 2 OrG abstützen (z. B. Fachkommission, kantonale Kommission, beratendes Gremium, Kooperationsgremium, Sounding Board etc.), was einer klaren Übersicht zusätzlich abträglich ist.

Die Fachkommissionen wurden bereits einmal überprüft; dies im Rahmen der Regierungsreform 2003-2008 und gestützt auf einen parlamentarischen Vorstoss (Motion Fässler-Schärer 114/2004: «Wirkungsorientierte Kommissionen»). Laut Geschäftsbericht 2008 führte diese Überprüfung dazu, dass sich alle Direktionen in systematischer Weise mit ihren Kommissionen beschäftigt und sich einen «aktuellen Überblick» darüber verschafft hatten. Insgesamt wurde kein dringender Handlungsbedarf identifiziert; die Direktionen und die Staatskanzlei wurden aber angewiesen, die Fachkommissionen in ihrem Zuständigkeitsbereich «im Sinne eines Dauerauftrags» regelmässig auf ihre Notwendigkeit, Zweckmässigkeit sowie finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit gemäss Artikel 101 Absatz 4 Kantonsverfassung (KV; BSG 101.1) zu überprüfen. Der Grosse Rat schrieb die Motion 114/2004 daraufhin mit dem Geschäftsbericht 2008 ab.

Ende 2014 erkundigte sich die GPK beim Regierungsrat nach einer aktuellen Übersicht über die gestützt auf Artikel 37 OrG eingesetzten Kommissionen. Wie die GPK in der Folge feststellen musste, existierte bis zu ihrer Anfrage kein genauer Überblick über sämtliche der auf kantonaler Ebene eingesetzten Fachkommissionen. Der Regierungsrat hat der GPK in der Zwischenzeit zwar in Aussicht gestellt, in Zukunft eine vollständige Liste dieser Kommissionen als Teil des Staatskalenders im Internet zu veröffentlichen und regelmässig zu aktualisieren (vgl. auch Antwort des Regierungsrates auf die Interpellation 195-2015 Luginbühl-Bachmann «Übersicht der Kommissionen im Kanton Bern» vom 27.1. 2016). Die erste Anpassung des Staatskalenders per 1. März 2016 lässt die GPK aber zweifeln, ob die gewünschte Übersicht und Transparenz wirklich erreicht wird. Gewisse Kommissionen haben neu Eingang in die Liste gefunden, andere sind aus unerklärlichen Gründen indes nicht mehr aufgeführt.

Aus Sicht der GPK nicht genügend umgesetzt wird damit ihre Empfehlung vom 27.8.2015 an den Regierungsrat, eine gezielte Überprüfung der bestehenden Fachkommissionen zu veranlassen. Der Vorschlag des Regierungsrates sähe zur Sicherstellung der regierungsrätlichen Gesamtsicht und -kontrolle nämlich einzig vor, dass die Direktionen und die Staatskanzlei die Kommissionen ihres Zuständigkeitsbereichs regelmässig *dezentral* überprüfen sollen. Die GPK ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen zum Schluss gelangt, dass dieser Lösungsansatz wichtigen Anliegen der Kommission – einem zurückhaltenderen Einsatz von Fachkommissionen einerseits und einer Reduktion der Zahl der bestehenden Gremien im Sinne einer effizienteren Aufgabenerfüllung andererseits – zu wenig Rechnung trägt. Das zeigt sich auch daran, dass – wie erwähnt – ja schon 2008 ein *dezentraler* Ansatz weiterverfolgt wurde, der aber eben nicht zum Erfolg führte. An einer *zentral* geleiteten Überprüfung, die auch die gesamtstaatliche Optik berücksichtigt, führt deshalb kein Weg mehr vorbei. In diesem Zusammenhang gilt es auch zu berücksichtigen, dass mit der Schaffung der ständigen parlamentarischen Sachbereichskommissionen seit Juni 2014 Gremien existieren, die zum Teil Aufgaben von bestehenden Fachkommissionen übernehmen können – sei es z. B. um neue Ideen im Rahmen eines Sounding Boards auf ihre Mehrheitsfähigkeit zu überprüfen oder um die Notwendigkeit eines gesetzlichen Anpassungsbedarfs auszuloten.

Letztlich geht es der GPK mit der vorliegenden Motion darum, sicherzustellen, dass dem Willen des Gesetzgebers bei der Schaffung der Grundsatznorm in Artikel 37 OrG, wonach externes Fachwissen *gezielt* beizuziehen ist, Folge geleistet wird.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages. Die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

In Artikel 37 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.02) ist die Kompetenz der Regierung und der Direktionen zum Beizug externer Fachpersonen in Kommissionen geregelt: Der Regierungsrat und die Direktionen resp. die Staatskanzlei können Kommissionen mit externen Sachverständigen oder Vertretungen bestimmter Bevölkerungsgruppen einsetzen.

Fachkommissionen ergänzen und erweitern das in der kantonalen Verwaltung vorhandene Fachwissen. Insbesondere bei fachspezifischen Fragen können kantonale Aufgaben durch Fachkommissionen und damit ohne neue Anstellungen oder externe Aufträge aufgefangen werden (z.B. Familienzulagenkommission, Kantonale Kommission für den schulärztlichen Dienst). Weiter können mit der Schaffung entsprechender Kommissionen Querschnittsthemen bewusst angesprochen und Interessenvertretungen berücksichtigt werden (z.B. Kantonale Fachkommission für Gleichstellungsfragen, Kantonale Ethikkommission). Der Regierungsrat stellt fest, dass sich Fachkommissionen insbesondere im Bereich der Beratung der Verwaltung und der Regierung bewährt haben. Er ist weiter überzeugt, dass der Einsatz von Fachkommissionen zur partizipativen Verwaltungstätigkeit sowie zu einer effizienten und sparsamen Aufgabenerfüllung beiträgt.

Während die gestützt auf Artikel 37 OrG eingesetzten Fachkommission wie dargelegt den Regierungsrat und die Verwaltung bei ihren Exekutivaufgaben unterstützen – zu diesen Aufgaben gehören namentlich das Vorverfahren der Rechtsetzung sowie der Vollzug von Gesetzgebung, Grossratsbeschlüssen und rechtskräftigen Urteilen –, dienen parlamentarische Aufsichts- und Sachbereichskommissionen der Unterstützung des Grossen Rates bei seinen Legislativaufgaben. Dementsprechend sind Parlamentskommissionen primär politisch und nicht nach Fachkriterien zusammengesetzt. Im Übrigen wäre es mit dem Prinzip der Gewaltenteilung nicht vereinbar, wenn parlamentarische Sachbereichs- oder Aufsichtskommissionen nun auch auf dem Gebiet der erwähnten Exekutivaufgaben aktiv werden und den Regierungsrat sowie die Verwaltung anstelle der Fachkommissionen bei den Vollzugsaufgaben beraten würden.

Die Geschäftsprüfungskommission spricht in ihrem Vorstoss die Auflistung der Fachkommissionen im Staatskalender und deren ungenügende Aktualisierung an. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass die im Staatskalender bis Ende 2016 unter dem Titel «Kommissionen der Zentralverwaltung» aufgeführten Gremien weit mehr umfassen als «nur» die Fachkommissionen gemäss Organisationsgesetz. Er anerkennt aber auch, dass im Bereich Aktualisierung und Vollständigkeit der aufgeführten Kommissionen ein gewisser Handlungsbedarf besteht.

Ausgelöst durch die in der Motion erwähnten Empfehlungen hat sich die Generalsekretärenkonferenz im Auftrag des Regierungsrats dem Anliegen der GPK angenommen und sämtliche aktuell im Staatskalender aufgeführten Kommissionen auf deren Qualifikation als Fachkommission gemäss Artikel 37 OrG kontrolliert. Dabei hat sie unter anderem festgestellt, dass Führungsgremien öffentlich-rechtlicher oder privater Körperschaften (so bspw. der Verwaltungsrat der Gebäudeversicherung, der Verwaltungsrat der Inselspital-Stiftung, der Stiftungsrat der Berner Klinik

Montana) oder Aufsichtsgremien (so bspw. Schulkommissionen bei Gymnasien) im Staatskalender aufgelistet sind, die nicht unter den Begriff der Fachkommissionen im Sinne von Artikel 37 OrG fallen. Ebenso wenig beraten Prüfungskommissionen den Regierungsrat und die Verwaltung bei Vollzugsaufgaben. Vielmehr führen etwa die Prüfungskommission für Berner Jäger oder die Prüfungskommission für Notare staatliche Prüfungen durch, für die in den betroffenen Ämtern und Direktionen kein genügend spezifisches Fachwissen vorhanden ist. Sodann sind Fachkommissionen von verwaltungsinternen Arbeits- oder Projektgruppen abzugrenzen, in denen überwiegend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Einsitz haben.

Dank dieser Überprüfung ist nunmehr sichergestellt, dass die im Staatskalender publizierte Liste der Kommissionen inskünftig nur noch die von der Geschäftsprüfungskommission anvisierten Fachkommissionen im Sinne von Artikel 37 OrG umfassen wird. Dementsprechend soll die Liste neu mit dem Begriff «Fachkommissionen» und nicht mehr mit der unbestimmten Wendung «Kommissionen der Zentralverwaltung» überschrieben werden. Die damit nicht mehr im Staatskalender geführten Gremien und Institutionen bleiben an (besser) geeigneter Stelle – in der Regel auf der Homepage der fachlich zuständigen Direktion – im kantonalen Internet publiziert.

In Zukunft soll die Liste jährlich einer kritischen Überprüfung und Aktualisierung unterzogen werden. Um eine übergeordnete Konzernsicht sicherzustellen, wird die Überprüfung nicht nur durch die jeweils federführend zuständige Direktion, sondern zusätzlich durch die Generalsekretärenkonferenz vorgenommen. Sodann soll in Zukunft auch der Regierungsrat einmal im Jahr mit einer aktuellen Gesamtübersicht sämtlicher Fachkommissionen befasst werden. Weitergehende Massnahmen zur Überwindung des von der Motionärin kritisierten dezentralen Ansatzes erachtet der Regierungsrat hingegen als nicht zielführend. Zwar teilt er die Auffassung der Motionärin, dass eine Gesamtsicht notwendig ist. In einer Organisation mit dezentral zugewiesenen Aufgabenkompetenzen müssen die Grundlagen für die geforderte Gesamtsicht aber stets von den dezentralen Organisationseinheiten (Direktionen) erarbeitet werden. Damit der Regierungsrat beurteilen kann, ob die Einsetzung etwa der «Kommission für Jagd und Wildtierschutz» oder der «Fachkommission für Augenoptik» nach wie vor sachgerecht ist, bedarf er daher der fachlichen Einschätzung jener Direktion, welche der Gesetzgeber für die Erfüllung der entsprechenden Vollzugsaufgaben zuständig erklärt hat (im vorliegenden Beispiel VOL und GEF).

Der Regierungsrat erachtet es sodann als wenig sinnvoll, eine prozentuale Zielsetzung zur Reduktion der Anzahl Fachkommissionen vorzugeben. Wie oben ausgeführt, erfüllen Fachkommissionen wichtige Aufgaben in der Beratung und Begleitung der Regierung und der Verwaltung in verwaltungsfremden Fachgebieten. Deren Einsetzung und Aufhebung soll durch bestehende Bedürfnisse gesteuert werden.

Zusammenfassend stützt der Regierungsrat die von der Geschäftsprüfungskommission motionierte Forderung nach einer Überprüfung und jährlichen Aktualisierung der Fachkommissionen gemäss Artikel 37 OrG (Ziffer 1 und 3 der Motion). Gleichzeitig stellt er fest, dass die geforderten Massnahmen durch die Generalsekretärenkonferenz bereits umgesetzt wurden und die Motion in diesen Punkten abgeschrieben werden kann. Nicht zielführend erachtet der Regierungsrat die Festsetzung einer prozentualen Reduktion der Anzahl Fachkommissionen (Ziffer 2 der Motion). Vielmehr soll dieses wichtige Instrument durch die Regierung und die Direktionen auch weiterhin bedarfsgerecht eingesetzt werden können. Der Regierungsrat beantragt daher die Ablehnung von Ziffer 2 der Motion.

Verteiler

- Grosser Rat