

Kommission für Staatspolitik  
und Aussenbeziehungen

Commission des institutions  
politiques et des relations exté-  
rieures

Parlamentsdienste des Grossen Rates  
Postgasse 68  
Postfach 562  
3000 Bern 8  
Telefon +41 (0)31 633 75 81  
Telefax +41 (0)31 633 75 88  
[www.be.ch/gr](http://www.be.ch/gr)



## **Bericht der Kommission für Staatspo- litik und Aussenbeziehungen zu den**

### **Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018 – Legislaturziele des Regierungsrates**

vom 5. Januar 2015

## 1 Ausgangslage und Vorgaben

Nach Artikel 75 der Verfassung des Kantons Bern<sup>1</sup> behandelt der Grosse Rat die Richtlinien der Regierungspolitik. Über den Inhalt der Richtlinien äussert sich das Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG)<sup>2</sup> in Artikel 2a: Der Regierungsrat hält in den Richtlinien der Regierungspolitik die Zielsetzungen und Strategien seiner Politik für die Legislatur fest, genauer seine grundsätzlichen Absichten und Erwägungen, von denen er sich als Gesamtbehörde leiten lässt, die geplanten Massnahmen zur Umsetzung dieser Absichten und Erwägungen sowie deren Dringlichkeitsordnung, wesentliche neue Aufgaben des Kantons und dafür benötigte Ressourcen, die Entwicklung der Kantonsfinanzen und Visionen des Regierungsrates über die Legislaturperiode hinaus. Nach Artikel 47 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 (Grossratsgesetz, GRG)<sup>3</sup> bilden die Richtlinien der Regierungspolitik die Grundlagen für die Ausarbeitung weiterer Berichte und Planungen. Gemäss Artikel 67 Absatz 2 Buchstabe e der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 (GO)<sup>4</sup> ist ausserdem im Vortrag jedes Erlasses, internationalen oder interkantonalen Vertrages und jedes Grundsatzbeschlusses dessen Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik zu erläutern.

Dem Grossen Rat werden die Richtlinien der Regierungspolitik zur *Kenntnisnahme* unterbreitet.<sup>5</sup> Die Kenntnisnahme kann ganz oder teilweise erfolgen und mit Planungserklärungen ergänzt werden. Der Grosse Rat kann die Richtlinien auch ganz oder teilweise *zurückweisen*, wobei das Geschäft mit Auflagen an den Regierungsrat zurückgeht.<sup>6</sup>

Nachdem bisher die Finanzkommission für die Vorberatung der Richtlinien der Regierungspolitik zuhanden des Grossen Rates zuständig gewesen war, erfüllt die mit der Totalrevision des Parlamentsrechts per Juni 2014 neu geschaffene Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) nun diese Aufgabe.<sup>7</sup> Die SAK hat beschlossen, wie schon die Finanzkommission im Jahr 2010, dem Grossen Rat einen kurzen schriftlichen Bericht über ihre Beratungen vorzulegen. Dies auch aufgrund der Tatsache, dass sich alle Sachbereichskommissionen sowie die Finanz- und die Geschäftsprüfungskommission in Form eines Mitberichts an die SAK geäussert haben. Dem Grossen Rat und den Kommissionen soll mit dem vorliegenden Bericht auch Rechenschaft darüber abgelegt werden, wie in der SAK mit den Stellungnahmen umgegangen wurde.

## 2 Vorgehen der SAK

Die SAK hat die Richtlinien der Regierungspolitik an mehreren Sitzungen eingehend diskutiert. Für ihre Beratungen zog sie Erkenntnisse bei aus einer parlamentarischen Veranstaltung zum Finanzhaushalt des Kantons Bern, aus einem Inputreferat von und Diskussionen mit Prof. em. Dr. Paul Messerli der Universität Bern, welchen die Kommission eigens für eine wissenschaftliche Aussensicht auf die Situation des Kantons eingeladen hatte, Unterlagen der Bau-, Energie- und Verkehrsdirektion zur Nachhaltigen Entwicklung im Kanton Bern sowie dem Themenheft des Forums für Universität und Gesellschaft „Kanton Bern – Stadt UND Land müssen sich bewe-

---

<sup>1</sup> BSG 101.1

<sup>2</sup> BSG 152.01

<sup>3</sup> BSG 151.21

<sup>4</sup> BSG 151.211

<sup>5</sup> Art. 47 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 GRG in Verbindung mit Art. 2a OrG

<sup>6</sup> Art. 52 und 53 GRG

<sup>7</sup> Art. 39 Abs. 4 Bst. a GO

gen<sup>8</sup>. Im Weiteren stellte die SAK dem Regierungsrat rund 35 Fragen, welche ihr schriftlich beantwortet wurden. Noch offene und weitere Fragen wurden durch Regierungsrat Andreas Rickenbacher, welcher die Regierungspräsidentin vertrat, und den Staatsschreiber Christoph Auer an der Kommissionssitzung vom 15. Dezember 2014 mündlich geklärt. Da es sich um ein direktionsübergreifendes Geschäft handelt, welches von Interesse und Bedeutung für verschiedene Kommissionen ist, ermunterte der Kommissionspräsident die anderen Kommissionen, die Möglichkeit zum Mitbericht an die SAK zu nutzen. So konnte sich die SAK bei ihren Beratungen auch mit den Forderungen und Hinweisen anderer Kommissionen auseinandersetzen.

### 3 Mitberichte der Kommissionen

Die Stellungnahmen der Kommissionen werden im Folgenden kurz zusammengefasst, wobei nur die wichtigsten Hinweise aufgeführt werden.

Die **Finanzkommission** beantragt der SAK in ihrem Mitbericht, die Richtlinien der Regierungspolitik integral zurückzuweisen mit der Auflage, es seien prioritäre Ziele zu definieren, welche zur Stärkung des Ressourcenpotenzials des Kantons Bern führten. Zentrales Mittel dazu sei die Steuerstrategie, welche auf die Wirtschaftsstrategie 2025 abzustimmen sei. Für die Mehrheit der FiKo sei entscheidend, dass der Kanton die politischen Weichen stelle, dass eine finanz- und wirtschaftspolitische Stärkung eintreten könne. Diese Bestrebungen dürften jedoch nicht auf Kosten der finanzpolitischen Stabilität gehen. Es müsse ein finanzielles Polster erwirtschaftet werden, welches primär auf einer Effizienzsteigerung der internen Organisation und Prozesse gründe und das Potenzial Berns als Verwaltungs-, Gesundheits- und Hightech-Standort stärker nutze.

Auch die Mehrheit der **Gesundheits- und Sozialkommission** beantragt der SAK in ihrem Mitbericht, die Richtlinien der Regierungspolitik als Ganzes zurückzuweisen. Nach Meinung der GSoK werden in verschiedenen Bereichen die zentralen Herausforderungen der heutigen Zeit nicht oder nicht in ausreichender Tiefe behandelt und fehlten überhaupt interdisziplinäre oder direktionsübergreifende Ansätze, um solchen zu begegnen. In Bezug auf die Gesundheits- und Sozialpolitik sei die GSoK enttäuscht, weil keine strategischen und visionären Überlegungen angestellt würden, sondern lediglich die Problemlage beschrieben werde. Unbeantwortet bliebe insbesondere, wie den steigenden Kosten und der demographischen Entwicklung begegnet werden solle und welche übergeordneten Strategien der Regierungsrat genau verfolgt würden (Qualitäts- oder Kostenführerschaft? Konkrete Umsetzung der Strategie „ambulant vor stationär“?). Bemängelt wird in diesem Zusammenhang, dass die in den letzten Richtlinien geplante Gesundheitsstrategie nicht mehr erwähnt werde und Aussagen zu den Schnittstellen zwischen Gesundheit und Wirtschaft fehlten.

In ihrem Mitbericht zeigt sich auch die **Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission** über die Ausführungen zu den sie betreffenden Kapiteln enttäuscht, obwohl sie die grundsätzliche Stossrichtung in diesen Bereichen begrüsst. Sie hält fest, dass nach den Vorgaben des Organisationsgesetzes die Richtlinien der Regierungspolitik keine Problemanalyse darstellen, sondern Angaben zu Ressourcen, Strategien und Dringlichkeitsordnung enthalten sollten. Nach Ansicht der BaK seien jedoch die genauen Lösungsansätze des Regierungsrates etwa in Bezug auf den Schutz des Kulturlandes, die angeblichen Spannungen in der Stadt-Land-Beziehung, die Stossrichtung in der Raumentwicklung im Spannungsfeld zwischen Bodenverbrauch, Siedlungswachstum und regionalen Bedürfnissen, die Beschleunigung der Gemeindezusammenschlüsse und die Prioritäten im Bereich der Energiepolitik unklar. Angesichts der Um-

<sup>8</sup> Forum für Universität und Gesellschaft (2013). *Der Kanton Bern. Stadt UND Land müssen sich bewegen. Forumsgespräche 2013, 29. Mai, 5. Juni, 19. Juni.* Bern.

wälzungen in der Energiepolitik des Bundes erwarte die BaK zudem, dass der Regierungsrat die zuständige Kommission in absehbarer Zeit über allenfalls nötige Anpassungen der kantonalen Energiestrategie informierte.

Die **Bildungskommission** unterstützt die vorgesehenen Massnahmen im Bildungsbereich im Allgemeinen. Eine knappe Mehrheit der BiK bezeichnet die zugehörigen Ziele jedoch als enttäuschend, ohne konkrete Anträge an die SAK zu formulieren. Auch mit Blick auf die Notwendigkeit des wirtschaftlichen Erfolgs erwarte die BiK eine Bildungspolitik, welche nicht nur auf Konsolidierung sowie Reflexion und Weiterentwicklung des Unterrichts ausgerichtet sei, sondern sich offensiv und umfassend zeige. Vermisst werden etwa Aussagen zur Berufsbildung, zum Fachkräftemangel in Gesundheits- und technischen Berufen, zum Tagesschulangebot und zur Stabilisierung der finanziellen Situation vorab der Hochschulen. Eine starke Minderheit der BiK ist demgegenüber mit der regierungsrätlichen Bildungspolitik für die kommende Legislatur einverstanden und erachtet die finanzielle Stabilisierung, die Verbesserung der Anstellungsbedingungen für Lehrpersonen, die Umsetzung des Lehrplans 21 und die Standortkonzentration der Berner Fachhochschulen als ehrgeizige Ziele.

Die **Sicherheitskommission** begrüsst die Stossrichtungen, Ziele und Massnahmen im Sicherheitsbereich grundsätzlich. Ihr fehle aber ein wichtiges Ziel: die Bestandeserhöhung des Polizeikorps. Weiter sei der SiK wichtig, dass im Hinblick auf die steigenden Herausforderungen im Bereich der Sicherheit bei der Erarbeitung und Umsetzung von Strategien und Projekten das Optimierungspotenzial konsequent geprüft würde.

Die **Geschäftsprüfungskommission** schliesslich teilte der SAK mit, dass sie als Aufsichtskommission eine inhaltliche Stellungnahme als nicht opportun erachte, da es sich um ein strategisches Grundlagenpapier handle, das in die Zuständigkeit des Regierungsrates falle.

## 4 Überlegungen und Anträge der SAK an den Grossen Rat

### 4.1 Grundsätzliches

Die SAK hat die Richtlinien der Regierungspolitik im Bewusstsein der eingangs genannten Rahmenbedingungen geprüft. Sie misst ihnen grosse Wichtigkeit zu, weil sie wie erwähnt die Stossrichtung der regierungsrätlichen Politik für die Legislatur festhalten und damit eine übergeordnete Gesamtstrategie des Regierungsrats darstellen. Doch auch für den Grossen Rat sind die Richtlinien der Regierungspolitik von Bedeutung, sind doch Rechtsetzungsvorhaben, Berichte und Planungen grundsätzlich darauf abzustimmen. Einerseits ist aus Sicht der SAK unter diesen Vorgaben eine gewisse Zurückhaltung bei der parlamentarischen Beurteilung der Richtlinien angezeigt, handelt es sich doch um *regierungsrätliche* Absichten und nicht um ein klassisches Legislaturprogramm von Regierung und Parlament, und kann in den Richtlinien allgemein nicht das staatliche Handeln in seiner Gesamtheit, sondern können nur die Schwerpunkte der Tätigkeiten in der kommenden Legislatur abgebildet werden. Andererseits scheint der SAK eine inhaltliche Äusserung seitens des Parlaments zu diesen regierungsrätlichen Absichten zweckmässig und notwendig, um dem Regierungsrat zu signalisieren, mit welchen Schwerpunkten und Zielen sich der Grosse Rat von vornherein einverstanden erklären kann.

### 4.2 Würdigung der Mitberichte der Kommissionen

Die Mitberichte der Kommissionen zeugen vom fundierten Fachwissen, das sich die Kommissionen in ihren Sachbereichen bereits aneignen konnten, und können allgemein als kritisch bezeichnet werden. Dabei machen die FiKo und die GSoK grundsätzliche Bedenken geltend und

empfehlen daher eine Rückweisung des gesamten Berichts. Aus dem Mitbericht der BaK wird eine grosse Enttäuschung deutlich, welche auch eine knappe Mehrheit der BiK teilt. Aus Sicht der SiK schliesslich kann die Stossrichtung im Bereich der Sicherheitspolitik zwar allgemein unterstützt werden, es fehle aber ein wichtiges Ziel.

Die SAK teilt die Besorgnis der FiKo zum Ressourcenpotenzial des Kantons Bern. Auch ihr ist es ein Anliegen, dass die Situation nachhaltig verbessert werden kann. Wie die FiKo erwartet sie wichtige Fortschritte auf Basis der geplanten Steuerstrategie, welche nach den Ausführungen des Regierungsrates gegenüber der SAK auf das Zusammenspiel mit anderen Strategien ausgerichtet und mit wissenschaftlicher Unterstützung eines Expertenteams erarbeitet wird. Aber auch einige weitere Massnahmen der Richtlinien zielen direkt oder indirekt auf eine Stärkung des Ressourcenpotenzials (Innovationsförderungsgesetz, Infrastrukturprojekte, Raumplanungsvorhaben usw.). Anders als die FiKo ist die SAK deshalb der Auffassung, dass in den vorliegenden Richtlinien ausreichend Ziele, Massnahmen und Geschäfte vorhanden sind, welche zur Stärkung des Ressourcenpotenzials führen können. Die genaue Umsetzung der regierungsrätlichen Absichten in diesem Bereich wird zeigen, ob das Ressourcenpotenzial damit tatsächlich massgeblich verbessert werden kann. Aus all diesen Überlegungen teilt die SAK folglich auch die Ansicht der FiKo nicht, wonach die Richtlinien aufgrund fehlender Ausrichtung auf das kantonale Ressourcenpotenzial zurückzuweisen seien.

Die SAK ist mit der Einschätzung der GSoK einig, wonach die Richtlinien der Regierungspolitik nur eine unvollständige Abbildung des staatlichen Handelns des Kantons Bern darstellen. Dies liegt jedoch in der Natur eines solchen Berichts, welcher Schwerpunkte setzen *muss*. Anders als der GSoK scheinen der SAK die Schwerpunkte insgesamt zweckmässig, um den aktuellen Herausforderungen zu begegnen. Was die bemängelte interdisziplinäre Ausrichtung betrifft, so sind aus Sicht der SAK die genannten Ziele und Massnahmen durchaus auf überdirektionale Zusammenarbeit ausgerichtet, machen eine solche gar zwingend nötig. Es wird jedoch darauf ankommen, inwiefern es dem Regierungsrat in der täglichen Arbeit gelingt, die Zusammenarbeit zu fördern und zu leben. Gegenüber der SAK hat der Regierungsrat jedenfalls betont, dass es am Willen und an den Strukturen zur Zusammenarbeit keinesfalls fehle. Solche Arbeitsweisen seien jedoch gegen aussen nicht immer sichtbar. Aus all diesen Überlegungen unterstützt die SAK die Meinung der GSoK nicht, dass die Richtlinien wegen mangelnder Fokussierung auf aktuelle Herausforderungen und fehlenden interdisziplinären Ansätzen zurückzuweisen seien.

Die weiteren sachspezifischen Hinweise der FiKo, BiK, GSoK, BaK und SiK zu den einzelnen Themenbereichen hat die SAK mit Interesse zur Kenntnis genommen. Als Kommission, welcher weder ein genauer Sachbereich, noch eine Aufsichtsfunktion zugeordnet ist, muss sie ihre Arbeitsweise und Positionierung auf Grundsätzliches beschränken. Im Laufe der vergangenen Monate hat sich in dieser Hinsicht ein breiter Konsens eingestellt, dass die SAK bestrebt ist, über sachliche Einzelfragen hinweg zu denken und ihre besondere Aufmerksamkeit den staatspolitischen Querschnittsfragen zu widmen. Die von den Kommissionen angebrachten Fragen und Hinweise hat die SAK folglich zwar teilweise im Gespräch mit dem Regierungsrat behandelt. Sie hat sich aber entschieden, nur dort eigene Forderungen daraus zu formulieren, wo ihrer Ansicht nach eine themenübergreifende oder im weitesten Sinne staatspolitische Dimension vorhanden ist. Die SAK empfiehlt deshalb den Kommissionen, ihre entsprechend offen gebliebenen Fragen direkt im Dialog mit den zuständigen Direktionen zu thematisieren und bei Bedarf parlamentarische Instrumente zu ergreifen, um Schritte in die gewünschte Richtung zu erwirken.

### 4.3 Anträge der SAK an den Grossen Rat

Nach detaillierter Prüfung der Richtlinien der Regierungspolitik, Beizug der genannten zusätzlichen Unterlagen und Expertenmeinungen und in Kenntnis der Stellungnahmen der anderen Kommissionen **beantragt die SAK dem Grossen Rat mit 14 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung, die Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018 zur Kenntnis zu nehmen.**

Trotz den kritischen Hinweisen der anderen Kommissionen erachtet die SAK aus ihrer auf Grundsätzliches gerichteten Perspektive den Bericht als verständlich, in sich schlüssig, die Ziele als grundsätzlich nachvollziehbar und im Allgemeinen unterstützungswürdig. Insgesamt scheinen ihr die vorliegenden Richtlinien der Regierungspolitik eine taugliche Basis, um die Herausforderungen der laufenden Legislatur in Angriff zu nehmen. Die Kommission möchte jedoch hervorheben, dass sie sich nicht mit allen Inhalten im Detail einverstanden erklärt, wenn sie dem Grossen Rat Antrag auf Kenntnisnahme stellt. Detaillierte Meinungsäusserungen zu den einzelnen Vorhaben und Geschäften sind jedoch bei der Behandlung der Richtlinien der Regierungspolitik aus Sicht der SAK verfrüht, weil einerseits die konkrete Umsetzung der geplanten Massnahmen noch nicht klar ist, und sich andererseits erst bei der Behandlung der einzelnen Geschäfte im Grossen Rat im Rahmen der vorgesehenen Prozesse (Vorberatung durch zuständige Kommission, Positionierung der Fraktionen, Diskussion im Plenum) zeigen soll, welche Vorhaben in welcher Form konkret unterstützt werden. Trotzdem kommt die SAK nach ihren Beratungen zum Schluss, dass sie in einzelnen Bereichen Schwerpunkte setzen möchte, und schlägt dem Grossen Rat in diesem Sinne folgende **Planungserklärungen** vor:

1. In den Richtlinien der Regierungspolitik ist unter Einbezug der demographischen Herausforderungen ein Kapitel zu den Visionen über die Legislatur hinaus einzufügen.
2. *Zu Ziel 1:* Zur Stärkung der regionalen und gesamtkantonalen Leistungsfähigkeit sowie der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land ist eine Strategie zu entwickeln, wie die regionale Zusammenarbeit im Kanton Bern zukünftig zu gestalten ist. Dabei sind insbesondere die Punkte Regionen ohne Regionalkonferenz sowie Kompetenzen und Aufgabenbereiche der Regionalkonferenzen vertieft zu behandeln; ein Lösungsvorschlag hat bis Ende Legislatur vorzuliegen. Gemeindefusionen und regionale Zusammenarbeitsformen sind in der Strategie ebenfalls präziser aufzuführen.
3. *Zu Ziel 2:* Der Regierungsrat wird aufgefordert, seine Finanzpolitik so zu gestalten, dass Spielraum für gezielte steuerliche Massnahmen entsteht, welche langfristig das Ressourcenpotential des Kantons stärken. Diese Zielsetzung soll auch in der Steuerstrategie des Kantons zum Ausdruck kommen und mit der Wirtschaftsstrategie 2025 abgestimmt sein.
4. *Zu Ziel 4:* Zur Sicherung der sozialen Stabilität ist neu eine Gesundheitsstrategie zu erarbeiten, welche die künftige Gesundheitsversorgung sowie die Schritte zur Gesundheitsförderung und –prävention definiert.
5. *Zu Ziel 8:* Bei der Überprüfung und Optimierung der organisatorischen Strukturen der Kantonspolizei ist der Bestand der uniformierten Polizei zu klären und allenfalls anzupassen.

#### **4.4 Ausblick auf künftige Richtlinien der Regierungspolitik**

Der Regierungsrat misst den Richtlinien der Regierungspolitik gemäss Geschäftsplanung hohe politische und strategische Bedeutung für den Kanton zu und stuft sie daher als Geschäft 1. Priorität ein. Auch die grossrätlichen Kommissionen erachten die Richtlinien als zentrales Geschäft, was sich darin äussert, dass sechs Kommissionen der SAK eine Stellungnahme zukommen liessen. Nun erfolgten die Verabschiedung von Kommissionsmitberichten, die Fragenbeantwortung durch die Verwaltung und den Regierungsrat sowie die Kommissionsberatungen zu den vorliegenden Richtlinien in einem sehr engen Zeitrahmen. Auf Basis dieser ersten Erfahrungen bei einem direktionsübergreifenden Geschäft wünscht sich die SAK, dass sie bei der Erarbeitung der nächsten Richtlinien insbesondere im Hinblick auf die parlamentsseitige terminliche Koordination und Planung möglichst frühzeitig in den Prozess miteinbezogen wird.

*Im Namen der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen:*

*Walter Messerli, Präsident  
Bern, 5. Januar 2015*