

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 269-2015
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.1084

Eingereicht am: 13.11.2015

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Luginbühl-Bachmann (Krattigen, BDP) (Sprecher/in)
Brönnimann (Mittelhäusern, glp)

Weitere Unterschriften: 11

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 19.11.2015

RRB-Nr.: 152/2016 vom 17. Februar 2016
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**



Neuorganisation der Direktionen im Hinblick auf die Legislaturperiode 2018-2022

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. bis zu den nächsten Gesamterneuerungswahlen 2018 die Aufgabenzuteilung unter den Direktionen zu hinterfragen und dem Grossen Rat eine Neugestaltung der Direktionen auszuarbeiten.
2. Insbesondere werden Vorschläge für die Aufhebung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion sowie die Aufteilung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion in zwei eigenständige Direktionen erwartet.

Begründung:

Die aktuelle Zuteilung zeigt, dass nicht alle Direktionen in gleichem Umfang Aufgaben zu erledigen haben. Es gibt Direktionen, deren heutige Eigenständigkeit wenig Sinn mehr ergibt und deren Ämter ohne weiteres auf andere Direktionen verteilt werden können. Auf der anderen Seite gibt es Direktionen, die einen immer grösseren Geschäftsumfang zu bewältigen haben und in der Gesamtheit direktionsintern zu wenig gemeinsame Berührungspunkte aufweisen. Ziel der Reform sollten eine belastungsmässig ausgewogene Aufgabenverteilung unter den Direktionen und eine sinnvollere Ämterzuteilung der Direktionen sein.

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion etwa hat seit der Kantonalisierung des Spitalwesens einen enormen Aufgabenzuwachs erhalten. Zugleich zeigt sich, dass die Vereinigung des Gesundheits- und des Fürsorgewesens unter einer Direktion je länger je weniger einen Sinn ergibt. Die in Prüfung stehende Zusammenlegung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde mit dem kantonalen Sozialamt in der gleichen Direktion würde in der GEF zusätzliche Aufgaben zur Folge haben.

Die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion erfährt seit der Justizreform (Verselbstständigung der gesamten Justiz) und durch die bevorstehende Neuordnung des Verhältnisses Kirche und Staat eine Aufgabenreduktion.

Mit dem Rücktritt von aktuell zwei Regierungsmitgliedern im 2016 und den oben erwähnten Reformprojekten scheint der richtige Moment gekommen zu sein, die Aufgabenzuteilung auf die Direktionen und die heutige Organisation der Direktionen zu diskutieren und neu einzuteilen. Die Reformen sollten rechtzeitig an die Hand genommen werden, damit allfällige Korrekturen an der Aufgabenzuteilung auf Beginn der Legislaturperiode 2018-2022 bereitstehen.

Ein Blick über die Kantonsgrenze zeigt, dass etliche Kantone ihre Direktionen besser auf Herausforderungen aufgestellt haben. Ein Benchmark mit den üblichen Vergleichskantonen könnte sinnvoll sein. Die Arbeiten sind durch die SAK zu begleiten.

Antwort des Regierungsrates

Der vorliegende Vorstoss wurde der Staatskanzlei zur Beantwortung zugewiesen. Der Regierungsart hat jedoch aufgrund der politischen Dimension entschieden, dass das Geschäft im Grossen Rat durch den Regierungspräsidenten vertreten wird (vgl. Art. 8 Bst. n OrV STA).

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Motionäre, dass die Aufgabenkataloge der Direktionen heute einen unterschiedlichen Umfang und eine unterschiedliche politische Bedeutung aufweisen. Der Grundstein für die heutige Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung wurde mit der totalrevidierten Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 gelegt; die rechtlichen Grundlagen dazu finden sich im Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01). Die damals beschlossene Organisationsstruktur war das Ergebnis eines grossen Reorganisationsprojekts (Projekt EFFISTA), das zu einer Reduktion der Zahl der Direktionen von 14 auf 7 führte (vgl. Schlussbericht EFFISTA vom 9. Dezember 1992, RRB 4598/1992).

Seit dem Inkrafttreten der Kantonsverfassung und des Organisationsgesetzes haben der Umfang und die Komplexität der staatlichen Aufgaben zugenommen. Zudem hat sich das Schwergewicht der Zuständigkeiten verlagert. So hat als Folge der gesellschaftlichen Entwicklungen die Bedeutung der Bereiche *Gesundheit* und *soziale Sicherheit* im Zuständigkeitsbereich der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) stetig zugenommen. Diese Entwicklung wird sich nicht abschwächen. Im Gegenteil: Es ist davon auszugehen, dass die Herausforderungen der GEF und ihr Ressourcenbedarf weiter zunehmen werden (Stichworte: ausreichende Gesundheitsversorgung und soziale Sicherheit, demographische Entwicklung, wirtschaftlicher Strukturwandel). Auf der anderen Seite ist bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) eine Tendenz in die andere Richtung festzustellen. So hat die JGK in den letzten Jahren aufgrund der Verselbstständigung der Justiz sowie der Auslagerung der Stiftungsaufsicht an eine öffentlich-rechtliche Anstalt

mit eigener Rechtspersönlichkeit an Aufgaben und Gewicht verloren. Mit der vom Grossen Rat im Grundsatz beschlossenen Revision des Kirchengesetzes und der Weiterentwicklung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat wird sich dieser Trend fortsetzen.

Der Regierungsrat hat diese Entwicklungen erkannt und schon vor einiger Zeit erste Vorabklärungen im Hinblick auf eine allfällige Direktionsreform in die Wege geleitet. Dabei standen noch nicht Aufgabenverschiebungen im Zentrum seiner Überlegungen. In einer ersten Phase ging es vielmehr darum abzuklären, welche Anforderungen eine allfällige Neu-Organisation erfüllen müsste, damit der Kanton die *zukünftigen* Herausforderungen würde bewältigen können. Zu diesem Zweck hat der Regierungsrat im Verlaufe des letzten Jahres unter Beizug von externen Fachleuten die erwarteten Trends und Zukunftsszenarien in sämtlichen für den Staat relevanten Bereichen analysiert und Überlegungen zu deren Implikationen auf den Kanton Bern im Allgemeinen und seine Direktions- und Verwaltungsorganisation im Besonderen angestellt. Für den Regierungsrat wird eine Direktionsreform die organisatorischen Voraussetzungen dafür schaffen müssen, dass der Kanton Bern die zukünftigen Herausforderungen meistern und sich bietende Chancen nutzen kann.

Darüber hinaus müsste eine Direktionsreform auch den Anspruch erfüllen, Schnittstellen zu bereinigen und allfällige Doppelspurigkeiten zu beseitigen. Die Entwicklungen der letzten 20 Jahre haben dazu geführt, dass in der derzeitigen Verwaltungsorganisation des Kantons Bern gewisse Aufgaben, die einen (zum Teil engen) Bezug zueinander haben, durch unterschiedliche Ämter und Direktionen erfüllt werden. Dies bedingt gegenseitige Absprachen und Koordinationsvorkehrungen. Im ungünstigsten Fall kann eine verzettelte Aufgabenerfüllung auch zu Doppelspurigkeiten führen. Wo die Bürgerinnen und Bürger – aber auch die Behörden anderer Kantone, des Bundes oder der Gemeinden – mehrere Ansprechpartner aus verschiedenen Direktionen haben, können Verzögerungen bei der Geschäftserledigung und ein erhöhter Koordinationsaufwand die Folge sein. Eine Neuzuweisung an eine resp. das Zusammenfassen von zersplittert erfüllten Aufgaben in einer Direktion könnte zu einer Reduktion der Zahl der Ansprechpartner für die Betroffenen und zu einer Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren und Abläufe führen („Unterstützung aus einer Hand“). Die Bündelung von miteinander zusammenhängenden Aufgaben in einer einzigen Direktion vereinfacht gleichzeitig die politische Steuerung. Im Übrigen wird es bei einer Direktionsreform auch ganz generell darum gehen, Arbeitsabläufe, Standards und Effizienz in der Verwaltung mit der Zielsetzung der kostenmässigen Optimierung zu überprüfen.

Schliesslich besteht auch rein terminologisch ein gewisser organisationsrechtlicher Handlungsbedarf. So werden die Begriffe „Erziehung“ und „Fürsorge“ in anderen Kantonen nicht mehr verwendet. Üblich ist heute „Bildung“ statt „Erziehung“ bzw. „Sozial-“ statt „Fürsorge-“. Auch der Begriff „Polizei“ ist heute als Oberbegriff nicht mehr gebräuchlich (besser „Sicherheit“). Zudem betreffen die Ausdrücke „Militär“ und „Kirchen“ Aufgaben, die gesamthaft betrachtet zu unbedeutend sind, um Teil der Direktionsbezeichnungen zu bleiben. Der Begriff „Justiz“ suggeriert die Erfüllung von Aufgaben, für welche die Verwaltung heute gar nicht mehr zuständig ist (die Justizverwaltung wird nach der Verselbständigung der Justiz von deren Behörden selber wahrgenommen).

All die vorstehend erwähnten Gründe, insbesondere aber die in der Motion angesprochenen Disparitäten der derzeitigen departementalen Aufgabenportefeuilles, machen deutlich, dass eine Direktionsreform im Sinne der Motionäre grundsätzlich ein berechtigtes Anliegen ist, das daher ernsthaft geprüft werden sollte. Eine gleichmässige Verteilung der Staatsaufgaben unter den

Regierungsmitgliedern erscheint dabei nicht zuletzt auch aus staats- und demokratiepolitischen Gründen gerechtfertigt, hätte ein besser austariertes Gefüge doch zur Folge, dass der Wählerwille besser abgebildet wird.

Die Motion verlangt im Ziffer 1 eine Analyse der Aufgabenzuteilung unter den Direktionen sowie die Erarbeitung eines Vorschlags zur Neugestaltung der Direktionen zuhanden des Grossen Rates bis zum Beginn der nächsten Legislatur. Dabei werden insbesondere Vorschläge für die Aufhebung der JGK sowie die Aufteilung der GEF in zwei eigenständige Direktionen erwartet (Ziff. 2).

Der Regierungsrat ist bereit, die Motionsforderungen aufzunehmen. Er wird sich aber vorbehalten, neben den gemäss Ziffer 2 erwarteten Vorschlägen für zwei explizit genannte Direktionen auch weitere Änderungen in den übrigen Direktionen vorzuschlagen. Nur mit einer unvoreingenommenen Gesamtsicht über die Aufgabenportefeuilles sämtlicher Direktionen kann eine gleichmässige Verteilung der Staatsaufgaben unter den Regierungsmitgliedern erreicht werden.

Bei der Umsetzung wird sodann dem Umstand Rechnung zu tragen sein, dass die Anliegen der Motion sowohl den Kompetenzbereich des Grossen Rates als auch jenen des Regierungsrats betreffen: Die Kantonsverfassung weist dem Regierungsrat die Kompetenz zu, im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation zu bestimmen und für eine rechtmässige, bürgernahe und wirkungsvolle Verwaltungstätigkeit zu sorgen (Art. 87 Abs. 2 KV). Gleichzeitig verpflichtet die Verfassung den Grossen Rat, die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden auf der Stufe des Gesetzes zu regeln (Art. 69 Abs. 4 Bst. d KV). Dementsprechend ist die Bezeichnung der Direktionen sowie die gesetzliche Zuweisung der wichtigsten staatlichen Aufgaben Sache des Gesetzgebers. Der Regierungsrat ist dagegen zuständig für die Bezeichnung und Organisation der Ämter sowie der ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten (Art. 25 Abs. 2 und 4 OrG).

Dieses Nebeneinander von parlamentarischen und regierungsrätlichen Organisationskompetenzen zeigt, dass die von der Motion geforderte Direktionsreform nur im Dialog zwischen Regierungsrat und Grosse Rat gelingen kann. Der Regierungsrat beabsichtigt daher, dem Grossen Rat im Rahmen eines Berichts konkrete Vorschläge für eine Anpassung der Aufgabenzuteilungen zu unterbreiten. Auf diese Weise soll sich das Parlament bereits zu einem frühen Zeitpunkt einbringen und Stellung nehmen können. Anschliessend wird der Regierungsrat dem Parlament im Lichte der Ergebnisse der Beratung des Berichts einen Entwurf für die Änderung des Organisationsgesetzes sowie der diversen weiteren anpassungsbedürftigen Erlasse unterbreiten. Parallel dazu würden – falls sich der Grosse Rat den Vorschlägen des Regierungsrats anschliessen kann – im Rahmen eines direktionsübergreifenden Projekts und unter Einbezug der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) die umfangreichen Reorganisationsarbeiten an die Hand zu nehmen sein.

Gemäss Ziffer 1 der Motion müssen die ausgearbeiteten Anträge des Regierungsrats bis spätestens zu den nächsten Gesamterneuerungswahlen vom Frühjahr 2018 vorliegen. Diese Zeitvorgabe dürfte, nur schon was das Gesetzgebungsprojekt anbelangt, nur schwer zu erfüllen sein. Die Anpassung des Rechts ist zudem nicht die grösste Herausforderung. Wesentlich aufwändiger und komplexer sind die mit einer Direktionsreform verbundenen organisatorischen Massnahmen, welche mit einer Verschiebung von Aufgaben bzw. Ämtern einhergehen. Dazu gehören etwa Anpassungen der ICT, die Bereitstellung der räumlichen Infrastruktur, eine Änderung der

Produktgruppenstruktur oder Anpassung der Budgetprozesse. Zudem muss die Direktionsreform auf verschiedene, schon laufende gesamtkantonale Reformprojekte abgestimmt werden (wie beispielsweise ERP, IT@BE und DGA). Viele dieser Abstimmungen und Anpassungen haben eine lange Vorlaufzeit und bedingen wegen der Jährlichkeit zahlreicher Prozesse – etwa des Voranschlag- und Finanzplanungsprozesses – eine Inkraftsetzung auf Anfang Jahr. Schon aus diesem Grund wäre eine Wirksamkeit der Reform bereits zu Beginn der neuen Legislatur (1. Juni 2018) von vorneherein ausgeschlossen. Vor allem aber kann die Realisierung der Umsetzungsarbeiten erst an die Hand genommen werden, wenn in Bezug auf die notwendige Änderung der Organisationsgesetzgebung eine gewisse Verbindlichkeit und Verlässlichkeit besteht.

Zusammenfassend unterstützt der Regierungsrat die inhaltliche Stossrichtung der Motion und ist bereit, dem Grossen Rat einen entsprechenden Bericht vorzulegen, der die Grundzüge einer möglichen Direktionsreform, die hierfür benötigen Ressourcen für die Umsetzung sowie die Auswirkungen auf laufende gesamtkantonale Reformprojekte beschreibt. Er kann bei diesem Prozess auf seine zu Beginn der Legislatur gestarteten eigenen Vorarbeiten zurückgreifen. Die *eigentlichen* Arbeiten für eine Direktionsreform sollten nach der Behandlung des Berichts durch den Grossen Rat gestartet werden.

Verteiler

- Grosser Rat