

**Verband Bernischer Burgergemeinden und
Burgerlicher Korporationen**

59. Hauptversammlung vom 20. Mai 2006 in Niederbipp

Regierungsreform im Kanton Bern

**Referat von Prof. Dr. Kurt Nuspliger,
Staatsschreiber des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Herren Präsidenten der Einwohnergemeinde und der
Bürgergemeinde Niederbipp
Sehr geehrte Damen und Herren

Ich bedanke mich herzlich für die heutige
Einladung. Es ist für mich eine grosse Ehre und
Freude, heute vor Ihrem Verband über die
„Regierungsreform im Kanton Bern“ zu sprechen.

Mein heutiges Referat ist allerdings mit grossen
Risiken verbunden. Als ich die Einladung zur
heutigen Tagung angenommen habe, waren mir
diese Risiken und Gefahren nicht genügend
bewusst. Ich zähle Ihnen diese Risiken kurz auf:

- Das erste Risiko besteht darin, dass es in
diesem Saal viele Leute gibt, die vielleicht
mehr wissen zur Regierungsreform im
Kanton Bern als ich. Ich denke dabei in
erster Linie an Ihre Präsidentin, Frau Vreni
Jenni-Schmid. Frau Vreni Jenni-Schmid war
während Jahren ein sehr aktives Mitglied
des Grossen Rates. Sie gehörte zu den
führenden Köpfen im Parlament und weiss
natürlich ganz genau, wie die Regierung zu
reformieren wäre.
- Ein weiteres Risiko besteht darin, dass die
Bürgerinnen und Bürger die Kunst des guten
Regierens gewissermassen in den Genen
haben. Sie sind die Nachkommen der
politischen Führungsschicht im alten Bern.

Sie wissen seit Jahrhunderten, wie man gut regiert. Das modische englische Wort „Good Governance“ ist für sie kein Fremdwort. Und sie können auch abschätzen, ob die Regierungsarbeit überhaupt der Reform bedarf.

- Es gibt noch ein zusätzliches Risiko. Als ich meinem guten Kollegen und Freund Andreas Kohli im September 2005 schrieb, ich sei bereit, heute zur Regierungsreform im Kanton Bern zu sprechen, war die Welt gewissermassen noch in Ordnung. Am 9. April 2006 haben Wahlen stattgefunden. Ob die Welt auch heute noch in Ordnung ist, muss ich Ihrem Urteil überlassen. Auf jeden Fall ist ungewiss, ob die neue Regierung über die Regierungsreform dasselbe denkt wie die alte Regierung.

Die Analyse aller dieser Risiken müsste mich eigentlich zum Schluss führen, das heutige Referat vorzeitig zu beenden. Ein solcher vorzeitiger Referatsabbruch könnte allerdings Ihren Unmut hervorrufen. Diesem Risiko will ich mich auch nicht aussetzen. Ich habe mich deshalb entschlossen, das heisse Eisen anzupacken.

Zu Beginn muss ich ein mögliches Missverständnis ausräumen: Ich spreche heute nicht über Verwaltungsreform, auch nicht über die

Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung und über die Rolle der Amtsbezirke. Ich spreche über die Regierungsreform.

Am 7. April 2003 beauftragte der Grosse Rat den Regierungsrat, eine Reform seiner Organisation und seiner Tätigkeiten einzuleiten. Oberstes Ziel der Reform müsse die Stärkung der strategischen Führungsrolle des Regierungsrates sein. Der Regierungsrat solle drei Reformmodelle vorlegen. Am 31. März 2004 legte der Regierungsrat einen ersten Zwischenbericht mit acht Reformmodellen vor. Der Regierungsrat hatte seine Aufgabe also mit Elan angepackt. Was tat der Grosse Rat mit der Auswahlendung? Er bezeichnete drei Modelle, die weiter zu bearbeiten seien. Im Januar 2006 behandelte das Parlament einen zweiten Zwischenbericht des Regierungsrates. Es kam zum Schluss, dass die Regierungsreform in erster Linie zu einer Stärkung des Regierungspräsidiums führen müsse.

Soviel zur Vorgeschichte. Ich versuche nun, die grösseren Zusammenhänge der Reformdiskussion darzustellen.

Ich habe mein Referat in drei Teile gegliedert:

1. Was ist eine gute Regierung?
2. Weist das heutige Regierungssystem Mängel auf?

3. Wie kann das heutige Regierungssystem – wenn es Mängel aufweisen sollte – möglichst an das Idealbild der „guten Regierung“ angenähert werden?

Ich komme zum ersten Teil. Wie sieht eine gute Regierung aus?

Die bernische Regierung unterscheidet sich nicht grundsätzlich von anderen Regierungen in demokratischen Staaten. Die Regierung hat keine absolute Macht. Sie ist eingebunden in ein gewaltenteiliges System: Regierung, Parlament und Justiz haben je ihre eigene Rolle wahrzunehmen. Die Regierung wird vom Volk gewählt. Wenn sich die Regierungsmitglieder zu stark vom Willen des Volkes entfernen, können sie nach vier Jahren wieder abgewählt werden.

Während ihrer Amtsdauer untersteht die Regierung überdies der Kontrolle des Parlaments. Von grosser Bedeutung ist auch die Verfassung. Die Verfassung legt fest, welche Kompetenzen und Aufgaben die Regierung hat. Die Verfassung sagt, dass der Regierungsrat unter Vorbehalt der Zuständigkeiten des Grossen Rates die Ziele des staatlichen Handelns bestimmt. Beim Regierungsrat liegt die primäre Führungsrolle bei der Planung der staatlichen Arbeiten, bei der Bündelung der Kräfte der Verwaltung und bei der Koordination der Aufgabenerfüllung mit dem Bund

und mit anderen Kantonen. Der Regierungsrat sollte im Sinne der „Früherkennung“ Probleme rechtzeitig orten, die Entwicklung in Staat und Gesellschaft vorausschauend beurteilen und rechtzeitig die erforderlichen Massnahmen treffen oder vorschlagen.

Die Regierung ist auf Stabilität, Integration und Ausbalancierung der politischen Kräfte angelegt. Die Regierung muss aber auch innovativ sein.

Die Verfassung verknüpft das Kollegial- mit dem Departementalprinzip. Jedes Regierungsmitglied ist Chefin oder Chef einer Direktion und soll die Anliegen der Direktion vertreten. Gleichzeitig sind die Regierungsmitglieder Teil des Regierungskollegiums und müssen in der Lage sein, die Anträge der Direktionen aus einer Gesamtsicht heraus wieder abzuändern oder zu verbessern. Regierungsmitglieder tragen demnach mehrere Hüte gleichzeitig. Das macht die Regierungsarbeit anforderungsreich. Was zeichnet gute Regierungen aus? Ich erwähne nur einige Stichworte:

- *Strategiefähigkeit*: Regierungen müssen langfristige und grossräumige Entwicklungstendenzen erkennen. Sie müssen Innovationen einleiten können, auch gegen Widerstände.

- *Vernetzung mit der Aussenwelt:*
Erfolgreiches Handeln im eigenen Kanton setzt zunehmend enge Kooperation mit andern Kantonen und mit dem Bund voraus. Nur wer die Entwicklung der Probleme auf mehreren Ebenen zugleich begleitet und begreift, kann im eigenen Verantwortungsbereich erfolgreich sein.
- *Zusammenspiel der politischen Kräfte:*
Konfliktlinien innerhalb von Regierungsgremien verlaufen weniger häufig, als es Aussenstehende vermuten könnten, entlang den parteipolitischen Grenzen. Dennoch ist eine Regierung nur dann produktiv, wenn es ihr gelingt, die politische Minderheit massgebend zu beteiligen. Es handelt sich hier um ein Kernstück der Regierungskunst.
- *Gesprächskultur und Wirkungsorientierung:*
Das Regierungskollegium muss sich mit divergierenden Auffassungen auseinandersetzen. Entscheide müssen vielleicht in mehreren Sitzungen reifen. Dennoch darf das Ziel, fristgerecht Wirkung zu erzielen, nicht verfehlt werden.
- *Durchsetzungskraft:* Regierungen müssen sich in einem immer komplexer werdenden Umfeld durchsetzen. Dies gilt nicht zuletzt gegenüber der Verwaltung. Dies gilt aber

auch gegenüber zahlreichen Interessengruppen, die jeweils nur ihre eigene Position maximal verwirklicht sehen möchten.

- *Kommunikationsfähigkeit*: Die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern, mit den gesellschaftlichen Gruppen und mit dem Parlament gehört zu den grundlegenden Herausforderungen für das Regierungskollegium. Regierungen müssen erklären können, weshalb sie etwas tun. Dabei spielt auch das Öffentlichkeitsprinzip eine wichtige Rolle. Regierungen müssen auch überzeugen können.

Wir alle kennen die magische Anziehungskraft, die von englischen Wörtern ausgeht. Zu diesen englischen Wörtern gehört „Good Governance“. Was ist damit gemeint? Mit Good Governance ist ein gutes Steuerungs- und Regelungssystem eines Staates oder einer Organisation gemeint. Zu den guten Prinzipien für die erfolgreiche Steuerung heutiger Gesellschaften gehören Begriffe wie Demokratie, Gerechtigkeit, Transparenz, Verantwortlichkeit, Rechtsstaat, Effizienz, Marktwirtschaft. Regierungen haben dazu beizutragen, dass die Kernelemente der „Good Governance“ realisiert werden können. Ich habe von den englischen Wörtern mit grosser

Anziehungskraft gesprochen. Dazu gehört auch das Wort „Leadership“. Was ist mit Leadership gemeint? Leadership meint jene Überzeugungskraft, die herausragenden politischen Persönlichkeiten mit hohen charakterlichen Qualitäten und visionären Zügen eigen ist. Leadership beruht auf persönlicher Exzellenz. Sie verstehen mich richtig: Erwünscht sind nur Leader mit gutem Charakter. Mit Leadership gelingt es, Menschen in Organisationen geistig und emotional für eine Zukunftsvision zu gewinnen. Im Idealfall zeigen nicht nur einzelne Persönlichkeiten, sondern ganze Regierungskollegien Leadership. Leadership unterscheidet sich von gutem Management. *Leadership shapes the future, management delivers it.* Leadership nimmt prägenden Einfluss auf künftige Entwicklungen, Management setzt diese politischen Vorentscheide um. In der Regierung sind deshalb nicht nur Manager, sondern in erster Linie Leader gefragt.

Jetzt habe ich Ihnen lange genug in zwei Sprachen das Idealbild der Regierung entwickelt. Jetzt komme ich zum zweiten Teil meines Referats, zu den Mängeln.

Weist das heutige Regierungssystem Mängel auf?

Bevor ich mich zu den möglichen Mängeln der Regierung und zum Reformbedarf äussere, möchte ich einen Satz des früheren amerikanischen Präsidenten Harry S. Truman zitieren. Truman hat nach seiner Zeit als Präsident der Vereinigten Staaten Vorlesungen an der Columbia University gehalten und dabei den folgenden Satz geprägt: „Wann immer man eine effiziente Regierung hat, ist es eine Diktatur“. Was ist mit diesem Satz gemeint? Regierungsarbeit in der Demokratie ist langsam, schwierig und widersprüchlich. Wer sich nur an der Effizienz orientiert, vergisst, dass Demokratie auf Zuhören, Dialog und Ueberzeugungsarbeit beruht. Die Suche nach guten Lösungen braucht Zeit. Manchmal führt nur ein Umweg zum Ziel. Es besteht allerdings in verschiedenen Bereichen Reformbedarf für die Regierungsarbeit. Ich nenne nur einige kritische Punkte:

- Regierungsmitglieder müssen sich stärker vom Termindruck und von der Tagesaktualität lösen. Gute Regierungsarbeit ist auf Reflexion angewiesen. Die Regierungsarbeit kann in vielen Bereichen optimiert werden. Diese *Optimierungsarbeit* darf nicht gering geschätzt werden. Optimierungsmaßnahmen in zahlreichen Bereichen können in der Summe zu einer

beachtlichen Verbesserung der Regierungsarbeit führen. Zu den Optimierungsmassnahmen gehören im Sinne von Stichworten folgende Aspekte: Reduktion der Zahl der Regierungsgeschäfte, Delegation von weniger wichtigen Fragen an untergeordnete Einheiten, Straffung der Verfahren und des Papierausstosses der Verwaltung, einfachere Prozesse der Entscheidvorbereitung, bessere Ausschöpfung neuer Technologien, bessere Nutzung der bestehenden Steuerungsinstrumente (Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan), Überprüfung des Vernehmlassungs- und des Mitberichtsverfahrens.

- Eine besondere Bedeutung kommt den Controllingprozessen zu. Gemeint ist eine bessere Steuerung. Ein besseres *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. Ein solches Controlling auf Regierungsstufe müsste komplexen Anforderungen genügen. Es geht nicht nur um Steuerungsvorgaben innerhalb der Zentralverwaltung. Es wäre

auch eine bessere Steuerung der sogenannten „anderen Träger öffentlicher Aufgaben“ sicherzustellen. Mit dem Regierungscontrolling ist zudem ein übergreifendes Risikomanagement angesprochen.

- Zur Regierungsreform gehört auch die *Stärkung des Regierungspräsidiums*. Die Verfassung hält sich mit Vorschriften zur Ausgestaltung des Regierungspräsidiums zurück. Sie lässt namentlich die Frage der Wiederwahlbarkeit und der Amtsdauer offen. Der Grosse Rat hat bei der Behandlung des zweiten Zwischenberichts zur Regierungsreform eine Stärkung des Regierungspräsidiums gewünscht. Der Regierungsrat wird sich dieser Frage annehmen. Ein mehrjähriges Regierungspräsidium wäre mit verschiedenen Vorteilen verbunden. Die präsidiale Führung könnte stärker koordinierend auf das Gremium einwirken. Auch die Repräsentationsfunktion könnte bei einem länger dauernden Präsidium gestärkt werden. Eine Verlängerung des Regierungspräsidiums könnte aber auch mit Nachteilen verbunden sein. Im Kollegium sind verschiedene – insbesondere auch parteipolitische und regionale –

Vertretungsansprüche abgedeckt. Würde das Präsidium entscheidend gestärkt, könnten Störungen des Gleichgewichts im Kollegium die Folge sein.

Ich komme damit zum dritten Teil meines Referats: Wie kann das heutige Regierungssystem möglichst an das Idealbild der „guten Regierung“ angenähert werden? Ich möchte hier zuerst an eine alte Weisheit erinnern: Gut Ding will Weile haben. Das heisst nicht, dass die Reform verzögert werden soll. Aber sie muss reifen. Der Grosse Rat hat in der Januarsession 2006 den zweiten Zwischenbericht des Regierungsrates zur Regierungsreform behandelt. Er hat dabei gewünscht, dass dem Parlament in der ersten Session des Jahres 2007 ein dritter Zwischenbericht vorzulegen ist. Wir stehen nun vor einem Wechsel der Legislatur. In wenigen Tagen – anfangs Juni – wird der Regierungsrat in neuer Zusammensetzung seine Arbeit aufnehmen. Er wird sich sehr rasch mit den strategischen Geschäften der neuen Legislatur befassen müssen: Richtlinien der Regierungspolitik, Voranschlag 2007, Aufgaben- und Finanzplan für die Jahre 2008 bis 2010. Zu den strategischen Geschäften gehört auch die Regierungsreform. Der Regierungsrat wird auch in der Frage der Regierungsreform eine

Grundsatzdiskussion und eine Standortbestimmung vornehmen müssen. Ich kann und will seinen Entscheid zum weiteren Vorgehen nicht vorwegnehmen.

Aus der Sicht des Stabschefs möchte ich auf zwei Aspekte besonders hinweisen:

Reformarbeit ist, wenn sie nachhaltig sein soll, mit harter Arbeit verbunden. Tragfähige Reformen brauchen Zeit und müssen in den Köpfen der Regierungsmitglieder verankert werden. Auch das Parlament muss von den Reformen überzeugt werden. Die grossen Probleme der Zukunft des Kantons können letztlich nur gemeinsam von Regierung und Parlament gelöst werden. Beide Organe müssen sich modernisieren. Beide Organe müssen ihre Strukturen und Prozesse überprüfen. Ich bin der Meinung, dass sowohl der Regierungsrat wie auch der Grosse Rat je in ihrer spezifischen Rolle gestärkt werden müssen. Es gibt also keine Regierungsreform zu Lasten des Parlaments oder umgekehrt. Es geht nicht um Machtzuwachs des einen Organs zu Lasten des andern. Sondern es geht um die wirkungsvolle und sachgerechte Erfüllung der öffentlichen Aufgaben im Interesse der Bürgerinnen und Bürger. Dies muss das oberste Ziel der Reformarbeit sein.

Ich habe mir natürlich überlegt, ob es nicht auf einen einfacheren Weg gibt, um die Reformen zu anzupacken. Dabei habe ich an die reichen Erfahrungen gedacht, über die die bernischen Bürgergemeinden verfügen. Die Bürgerinnen und Bürger haben die Kunst des guten Regierens gewissermassen in den Genen. Ich habe das am Anfang meines Referats erwähnt. Sie wissen seit Jahrhunderten, wie man gut regiert. Man könnte einfach die Bürger fragen, wie die Regierungsreform anzupacken ist. Ein solches Vorgehen könnte uns von eigener Denkarbeit entlasten. Die Bürger haben schliesslich Regierungserfahrung gesammelt im grossen alten Bern, das noch die Waadt und Teile des heutigen Aargaus umfasste. Der Historiker und frühere Waadtländer Bundesrat Georges-André Chevallaz hat das aristokratische Bern des 18. Jahrhunderts einmal als „Beispiel einer ehrlichen und gerechten Staatsführung in relativer Freiheit“ bezeichnet. Er verglich dabei Bern mit den europäischen Monarchien der damaligen Zeit. Was können wir heute mehr wollen als eine ehrliche und gerechte Staatsführung in relativer Freiheit? Dabei sind wir uns ehrlicherweise bewusst, dass das alte Bern im 18. Jahrhundert noch viele Schritte entfernt war von diesem Idealbild der gerechten Staatsführung.

Auch im heutigen Bern sollen sich die Regierenden bei der Lösung der kleinen Probleme die grossen Ideale der Freiheit und der Gerechtigkeit vor Augen halten. Wer ein Regierungsamt anstrebt, darf nicht nur ein Techniker der Macht sein. Gefragt sind vielmehr Charakterfestigkeit, prospektives Denken und jenes Ethos, das in allen Zeiten die guten von den schlechten Herrschern unterschied. Es muss unser Ziel sein, die besten Frauen und Männer für ein Regierungsamt zu gewinnen. Dies setzt voraus, dass wir alle unsere staatsbürgerliche Verantwortung wahrnehmen. Sonst haben wir jene Folgen zu tragen, auf die uns schon Platon hingewiesen hat. Platon sagte vor mehr als 2000 Jahren, dass nur Philosophen Herrscher sein sollen, da nur sie das nötige Wissen um die Idee des Guten haben. Und Platon sagte weiter: Diejenigen, die zu klug sind, sich in der Politik zu engagieren, werden dadurch bestraft, dass sie von Leuten regiert werden, die dümmer sind als sie selbst.