

## **Steuerung von Aufgaben und Finanzen - Streiflichter aus der Optik „20 Jahre neue Verfassung des Kantons Bern“**

Von Urs Bolz

Publikation Nummer 3

*Am 27. Februar 2014 fand in Bern eine Tagung zum Anlass „20 Jahre neue Verfassung des Kantons Bern“ statt. Die neue Berner Verfassung wurde vom Berner Volk am 6. Juni 1993 mit grossem Mehr angenommen und trat am 1. Januar 1995 in Kraft.*

*Die Tagung wurde von Prof. Dr. K. Nuspliger, ehem. Staatsschreiber des Kantons Bern geleitet. Veranstalter war das Seminar für öffentliches Recht der Universität Bern. Es referierten:*

- Bernhard Antener, Grossratspräsident*
- Alt Bundesrat Samuel Schmid*
- Prof. Dr. K. Nuspliger*
- Prof. Dr. W. Kälin*
- Prof. Dr. M. Caroni*
- Prof. Dr. M. Müller*
- Dr. U. Bolz*
- Dr. A. Auer, Staatsschreiber*
- Prof. Dr. K. Nuspliger.*

*Mehrere Votanten betonten die Bedeutung der Berner Verfassung für die Entwicklung des Kantons Bern und die Verfassungsentwicklung in der Schweiz.*

*Das folgende Referat gibt das leicht ergänzte Referat von Urs Bolz als ehemaliger Verfassungssekretär wieder.*

Februar 2014

# Steuerung von Aufgaben und Finanzen - Streiflichter aus der Optik „20 Jahre neue Verfassung des Kantons Bern“

von Urs Bolz, Dr. iur., Rechtsanwalt, LL.M, ehemaliger Sekretär der Verfassungskommission<sup>1</sup>

1. Kurzer persönlicher Rückblick
2. Steuerung öffentlicher Aufgaben
  - 2.1 Absichten und Normen 1989 - 1993
  - 2.2 Entwicklungen der letzten 20 Jahre
  - 2.3 Würdigung
3. Thesen zu Verfassungsverständnis und -entwicklung
  - 3.1 Die Verfassung ist „fit“ zu halten
  - 3.2 Verfassungsbewusstsein bedarf der Pflege
  - 3.3 Periodischer Bedarf nach Grundsatzdiskussion über Stellung und Aufgaben des Staates
4. Schlussbemerkungen

Die heutige Veranstaltung ist für mich etwas Besonderes. Sie reflektiert nach 20 Jahren eine Arbeit, die ich persönlich mitprägen durfte. Und sie betrifft Themen, die mich in den letzten Jahren intensiv beschäftigten. Wir sind gegenwärtig zum Thema „Steuerung öffentlicher Aufgaben“ in verschiedensten Kantonen beratend tätig, so dass sich zur ehemaligen „Innensicht“ nun auch eine vielfältige „Aussensicht“ gesellt. Ich bin dem Tagungsleiter, Kurt Nuspliger denn auch dankbar, dass ich heute nicht nur zu Historischem referieren, sondern auch über aktuelle Bezüge reflektieren darf.

## 1. Kurzer persönlicher Rückblick

Erlauben Sie mir vorab einen kurzen persönlichen Rückblick, den ich mit zwei Bildern beginnen möchte.<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Leicht ergänztes Referat am Verfassungstag vom 27. Februar 2014 an der Universität Bern. Der Referatsstil wurde beibehalten.

<sup>2</sup> Links: Präsentation der Vernehmlassungsvorlage vom 30.9.1998, vlnr: U. Bolz, Verfassungssekretär, Chr. Beerli und S. Schmid, Vizepräsidentin und Präsident der Verfassungskommission (VK). Rechts: Präsentation des gemeinsamen Antrags von VK und Regierungsrat, 26.2.1992, vlnr: Chr. Steinlin, Vizepräsident der VK, U. Augsburger, Regierungspräsident, S. Schmid, Präsident der VK, A. Janett, Vizepräsidentin der VK, H.U. Büschi, Präsident Ausschuss Öffentlichkeitsarbeit der VK, U. Bolz, Andreas Schultz, Generalsekretär Justizdirektion, Kurt Nuspliger, Staatsschreiber.

Ich war als Sekretär der bernischen Verfassungskommission verantwortlich für die Planung und operative Durchführung aller Verfassungsarbeiten.<sup>3</sup> Ich habe rasch bemerkt, dass neben der eigentlichen juristische Verfassungsarbeit auch das ganze Paket fasziniert: Die Begleitung und Steuerung eines Vorhabens zur Modernisierung des Staates. Das hat mich beruflich dann nicht mehr losgelassen. Der „Virus der Projektarbeit“ hat mich angesteckt. Nach der Rückkehr an das Seminar für öffentliches Recht zur Redaktion des Verfassungshandbuches habe ich mich deshalb für eine Beraterlaufbahn entschieden. Ich arbeitete 12 Jahre für eine grosse internationale Beratungsunternehmung, zuletzt als verantwortlicher Partner für den öffentlichen Sektor. Seit 2010 bin ich nun mit einem eigenen Unternehmen interdisziplinär als Unternehmensberater im öffentlichen Sektor in der ganzen Schweiz tätig.

Was habe ich aus der damaligen Verfassungszeit mitgenommen? Bei den Vorbereitungen auf den heutigen Tag sind mir insbesondere 4 Erfahrungen eindrücklich in den Sinn gekommen, die mir als „lessons learned“ für ein gelungenes Projekt noch immer hochaktuell erscheinen:

- Nach einer grösseren Krise der 1980er Jahre (Stichwort „Finanzaffäre“) hatte eine politische Generation den Mut, den Willen und die Fähigkeit, grundlegende Fragen in unserem Kanton anzupacken und Weichen für die Zukunft zu stellen.
- Der konzeptionelle Ansatz: Die Verfassungskommission setzte sich grundlegend und sorgfältig mit der Materie auseinander<sup>4</sup>, man hat in die Findung von Lösungen investiert: Reflektieren, Konzipieren, Bewerten und Entscheiden. Etwas was in der heutigen raschlebigen und polarisierten Zeit leider nicht mehr immer mit der nötigen Sorgfalt gemacht wird.<sup>5</sup>
- Kultur: Es begann mit den normalen „Fraktionstischen“ beim Nachtessen mit dem Lieblingsthema „Kritik an den anderen“. Dies machte die Arbeit des Verfassungssekretärs nicht ganz einfach. Es ging aber weiter mit persönlichen und politischen Öffnungen, wachsender Neugierde und Gestaltungsfreude. Dies führte schliesslich zu einer Kultur des respektvollen und offenen Austausches, zu eigentlichem „Teamspirit“, der den erfolgreichen Prozess und viele inhaltliche Neuerungen erst möglich machte.
- Parlament und Regierung gemeinsam: Die Anfänge waren nicht verheissungsvoll. Der Regierungsrat wollte den Revisionsauftrag mit dem „Entwurf Zaugg“ relativ schmerzlos hinter sich bringen. Die Verfassungskommission entwickelte dann rasch so viel Energie, dass die Regierung nur noch schwerlich zu folgen vermochte. Dass diese Übung nicht entgleiste, sondern durch ein aktives Bekenntnis zum Miteinander ihre Fortsetzung fand, war eine herausragende Führungsleistung der politisch Verantwortlichen, vorab dem Präsidenten der Verfassungskommission, Samuel Schmid sowie dem Justizdirektor Marion Annoni und ein zentrales Erfolgsrezept für die hohe Akzeptanz der Verfassung - und von mancher erfolgreichen Innovation seither.

---

<sup>3</sup> Dazu gehörten neben allen organisatorischen Aufgaben und der Leitung eines mehrköpfigen Teams (Stellvertreter P. Gerber) die Auswertung der Vernehmlassungen, die inhaltliche Vorbereitung der Arbeiten der Verfassungskommission, aber auch die Betreuung der Zusammenarbeit mit Regierung, Parlament, Verwaltung und der Wissenschaft, insbesondere der Universität Bern. Dazu kamen alle Aspekte der Öffentlichkeitsarbeit.

<sup>4</sup> Siehe auch Bernhard Ehrenzeller, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen, ZBI 2009, S. 3.

<sup>5</sup> Nicht Fortschreibeprinzip oder Wunschdenken oder „Achtung fertig los“, wie es etwa aus anderen Kantonen berichtet wird: Vgl. Christian Schumacher, Initiative und Referendum in der neuen Züricher Kantonsverfassung, in: ZBI 209 S. 45 zur Zürcher Revision.

## 2. Steuerung öffentlicher Aufgaben

Die Steuerung öffentlicher Aufgaben ist in den letzten Jahren zu einem zentralen Thema der Entwicklung von Staat und Verwaltung geworden. Es betrifft einerseits die Frage, was der Staat zu tun hat, wie und durch wen Aufgaben zu erbringen sind, wer wie die Aufgaben zu steuern hat. Dieser Bereich ist verfassungsrechtlich interessant, weil hier der kantonale Handlungsspielraum sehr gross ist und die Verfassung Relevantes zu sagen hat.

### 2.1 Absichten und Normen 1989 - 1993

Was waren die verfassungsrechtlichen Themen der 1993er Verfassung?

**Aufgaben:** Die Diskussion des Aufgabenkatalogs nahm einen wichtigen Teil der Arbeiten ein. Neben der Kodifikation der Klassiker wurden einige neue Aufgaben verankert, z.B. die Förderung von alternativen Heilmitteln. Zudem hat man sich teilweise intensiv mit Grundsatzfragen auseinandergesetzt, z.B. wie der Staat „nicht sinnvolle“ Mobilität lenken könne. In diesem Punkt kam man nicht zum Ziel und diese Pendeuz wäre noch offen. Bei den Aufgabenbestimmungen achtete man sorgfältig auf die Rolle des Staates mit differenzierten Formulierungen wie „gewährleisten“, „sorgen für“ oder „fördern“. Schliesslich wurde die Frage, des sogenannten Verfassungsvorbehalts für neue Aufgaben diskutiert und sicher zu recht verworfen.

**Steuerung / Finanzen:** In Art. 95, „Andere Träger öffentlicher Aufgaben“ hat man sich schon stark mit den rechtlichen Voraussetzungen von Aufgabenübertragungen und Auslagerungen befasst, was für diese Zeit wegweisend war. In Art. 101 hat man zudem bereits einige wesentliche und richtige finanzielle Eckwerte für die Aufgabenerfüllung gesetzt. Stichworte sind: Finanzplanung, Notwendigkeit eines Finanzierungsnachweises sowie die Vorschrift einer periodischen Aufgabenüberprüfung. Mit Art. 105 schliesslich hat man für die Bewilligung von Ausgaben eine bedeutende Wegmarke gesetzt: „Jede Ausgabe setzt Rechtsgrundlage, Vorschlagskredit und Ausgabenbeschluss voraus“. Diese Formel hat anschliessend die Entwicklung des schweizerischen Finanzhaushaltsrechts erheblich beeinflusst.

**Organe:** Die Idee des Parlaments als höchste Staatsbehörde wurde nicht mehr aufgenommen. Regierung und Parlament wurden als Organe auf Augenhöhe ausgestaltet.<sup>6</sup> Für die Steuerung von Aufgaben und Finanzen ist das ein nach wie wichtiger und richtiger Grundsatz.

### 2.2 Entwicklungen der letzten 20 Jahre

Was folgte nach 1993? War die Arbeit nun getan? Natürlich nicht. Dabei denke ich nicht nur an das umfangreiche Umsetzungsprogramm, das es zu bearbeiten gab. Ich erinnere mich noch genau an einen für mich persönlichen Schlüsselmoment, den ich alt Justizdirektor M. Annoni zu verdanken habe. Kaum war die Verfassung fertig, hat mir M. Annoni, ein Buch in die Hand gedrückt, dessen Inhalt die bevorstehende Entwicklung beeindruckend aufzeigte: Osborne/Gaebler, „Reinventing Government“<sup>7</sup>, Untertitel - auf deutsch - „Wie der Unternehmensegeist den öffentlichen Sektor verändert“. Das war eine Revolution des Public Managements auf Ansage. Diese Verwaltungsmodernisierung, das neue Steuerungsmodell, hat die

<sup>6</sup> Vgl. Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1990, S. 422.

<sup>7</sup> Osborne/Gaebler, Reinventing Government, USA 1992, ISBN 0-452-26942-3.

vergangenen 20 Jahre in vielen Ländern, insbesondere auch in der Schweiz, geprägt.<sup>8</sup> Einige Stichworte:

- Grundsatz der Verbindung von Aufgaben und Finanzen. Aufgaben und Finanzplanung wurden näher zueinander geführt. Wer Leistungen bestellt, soll auch für die Finanzierung sorgen.
- Bürger- und Kundenorientierung.
- Idee der Globalbudgetierung, Leistungs- und Wirkungsorientierung. Über den Begriff des New Public Managements wurde die Aufgaben- und Finanzsteuerung von einer Input- in Richtung Output- und Outcome-Steuerung umgebaut.
- Betriebswirtschaftliches Denken und Handeln griff und greift immer tiefer und breiter. Einige Stichworte mögen genügen. Controlling, Risikomanagement, Interne Kontrollsysteme. Die Juristen haben das Primat in Sachen Verwaltungsorganisation definitiv verloren.
- Entwicklung zum Gewährleistungsstaat: In vielen Bereichen konzentrierte sich der Staat auf die Gewährleistung und Bestellung und überliess die eigentliche Aufgabenerfüllung dezentralisierten Einheiten oder mittels Leistungsaufträgen oder neuen Formen von Partnerschaften Privaten.
- In diesem Zusammenhang entstanden auch neue Steuerungsherausforderungen, die unter den Begriffen Public Corporate Governance, Beteiligungsmanagement oder Beitragsmanagement entwickelt wurden.
- Einen sehr grossen Entwicklungsschub machte in der Schweiz auch die Rechnungslegung mit einer Professionalisierung und einem klaren Trend in Richtung Transparenz im Sinne von « true and fair ».
- Zur Entwicklung der Informatik (IKT) muss ich gar nicht mehr viel sagen. Im damaligen Verfassungssekretariat arbeiteten wir bis 1993 noch auf einem System namens „Wang“. Heute werden für IKT, ERP, MIS, E-GoV und wie sie alle heissen, hohe Millionenbeiträge eingesetzt. Wir haben hier den galoppierenden Fortschritt alle selber erlebt.

Es gäbe viel zu diskutieren über alle diese Entwicklungen. Damit würden wir aber das Tagungsthema verlassen. Erlauben sie mir an dieser Stelle einfach einige kurze Bemerkungen.

### 2.3 Würdigung

Diese Entwicklung des staatlichen Steuerungsmodells war für eine moderne, interaktive, ressourcenknappe Welt notwendig. Die grundsätzlichen Schritte sind weitherum unbestritten. Der Kanton Bern hat diese Entwicklung mit dem Modell „Neue Verwaltungsführung“ sehr früh umgesetzt. Allerdings – im Quervergleich zu anderen Kantonen- auch eher dogmatisch und komplex. Weiterkommen heisst allerdings immer auch aus Erfahrungen zu lernen. Die bevorstehende Korrektur ist als Weiterentwicklung zu begrüessen. Der Grosse Rat hat einer Reform im November 2013 zugestimmt. Wichtig dabei ist nun ein korrigierter Schritt nach vorne und nicht etwa zurück!<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Für viele: Andreas Lienhard et al., 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bern 2005 mit vielen Hinweisen.

<sup>9</sup> Der Grosse Rat hat nach einer umfassenden Evaluation Korrekturen am NEF Modell im Zusammenhang mit einer Revision des FLG im November 2013 beschlossen.

Die Verfassung von 1993 hat für den Bereich der Steuerung von Aufgaben und Finanzen eine gute Basis geliefert.<sup>10</sup> Der Aufgabenkatalog liess viel Freiraum, Diskussionen ergaben sich indessen z.B. rund um die Frage der Mehrheitsbeteiligung an der Kantonalbank. Im Bereich des Organisationsrechts hat die Verfassung einen grossen Entwicklungsschub ausgelöst, die den Kanton prägte und ihn zum Schrittmacher für die institutionelle Erneuerung der Kantone machte. Stichworte sind: neues Organisationsgesetz, neues Finanzhaushaltsgesetz, neues Gemeindegesetz, neue Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden, neuer Finanzausgleich.

In Bezug auf die wirkungsorientierte Verwaltung hat die Verfassung bereits selber einige Grundlagen gelegt und war genügend offen, um die beschriebenen Entwicklungen zuzulassen. Hier waren im Rahmen der Verfassungsrevision 2008 rund um die neue Schuldenbremse nur weitgehend formale punktuelle Revisionen nötig.

Etwas bedauern kann man, dass die Verpflichtung zur periodischen Prüfung der Aufgaben auf ihre Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Tragbarkeit nicht aktiver und konsequenter umgesetzt wurde. Dies hätte es dem Kanton u.U. erspart, immer wieder unter Zeitdruck Sparpakete schnüren zu müssen. Dort gäbe es m.E. noch Spielraum, den Verfassungsauftrag methodisch optimaler umzusetzen.

### 3. Thesen zu Verfassungsverständnis und -entwicklung

Vor dem Hintergrund der Verfassung 1993 und der beschriebenen Entwicklungen möchte ich aus der Optik der „Steuerung von Aufgaben und Finanzen“ im Folgenden drei Thesen zum Verfassungsverständnis und zur Verfassungsentwicklung zur Diskussion stellen.

#### 3.1 Die Verfassung ist „fit“ zu halten

Im raschen Wandel kann eine Verfassung auch schnell veralten. Denken wir gerade an den Aufgabenkatalog. Ein minimaler Ansatz beinhaltet die Prüfung, ob es revisionsbedürftige Bestimmungen gibt. Der Regierungsrat sah in der Beantwortung einer entsprechenden Motion Wüthrich keinen relevanten Handlungsbedarf.<sup>11</sup> Die Antwort ist m.E. leider etwas defensiv, sprich defizitorientiert ausgefallen. Unter einem chancenorientierten Ansatz hätten sich durchaus einige spannende Themen finden lassen! Dies zeigt schon ein Vergleich mit den diversen jüngeren Revisionen, die dem Kanton Bern seit 1993 gefolgt sind.

Eine Verfassung muss „fit“ gehalten werden, soll sie nicht – wie sich Kurt Eichenberger ausdrückte - dem „Symbolismus“<sup>12</sup> preisgegeben werden.

---

<sup>10</sup> Der Aufgabenkatalog hatte z.B. im Bereich der Kantonalbank Relevanz, indem er einem Verzicht auf die Mehrheitsbeteiligung entgegenstand. Im Bereich von Art. 46 brachte der Regierungsrat eine Vorlage zur Förderung der Vielfalt der Information. Trotz Hinweis auf die verpflichtende Verfassungsnorm hat indessen das Parlament die Vorlage abgelehnt.

<sup>11</sup> Entsprechend wurde die Motion zwar angenommen, aber abgeschrieben. Motion vom 6.6.2013, Nr. 172-2013; Beantwortung vom 27.11.2013, RRB 1616/2013. Beschluss Grosser Rat [ergänzend]. Der Regierungsrat ortete nach einer Umfrage mögliche Anliegen in den Bereichen Art. 76 b (Begriff der Neuverschuldung streichen); Art. 101a (Erfolgsrechnung statt Laufende Rechnung), Art. 102 Bst. d (offener Formulierung für Finanzierungsinstrumente), Art. 10 Abs. 1 (Ergänzungen im Diskriminierungsverbot) und Art. 63 (Volksvorschlag evtl. durch konstruktives Referendum ersetzen).

<sup>12</sup> Kurt Eichenberger, Von der Bedeutung und von den Hauptfunktionen der Kantonsverfassung, in: Festschrift Hans Huber, 1981, S. 160.

Aus dem Bereich der Steuerung von Aufgaben und Finanzen lassen sich beispielhaft vier Themen hervorheben, die ohne weiteres unter dem Titel Ergänzungs- und Entwicklungspotenzial diskutiert werden könnten.

- Die Grundregeln des Teilnehmungsmanagement: Die Aufgabenerfüllung durch die dezentrale Verwaltung hat in den letzten Jahren einen sehr grossen Stellenwert eingenommen. Gewisse Grundsätze einer guten Public Corporate Governance könnten durchaus sinnvoll auf Verfassungsebene verankert werden.
- Das Nachhaltigkeitsprinzip: Zwar ist die Nachhaltigkeit schon in Art. 31 KV angelegt. Hier allerdings aus der Optik der frühen 1990er Jahre, primär verstanden als ökologische Nachhaltigkeit. Heute umfasst der Nachhaltigkeitsbegriff auch die wirtschaftliche und die sozial/gesellschaftliche Dimension. Diese Grundsätze sind – als staatliche Ziele durchaus verfassungswürdig. Ich darf z.B. auf Art. 6 KVG ZH oder auf Art. 10 KV GE<sup>13</sup> verweisen.
- Schuldenbremse: Auch die heutige Schuldenbremse könnte nach einer Auswertung der best practise in der Schweiz durchaus weiterentwickelt werden.
- Rechnungslegung: Für mich persönlich war es mit der Erarbeitung der ersten Grundsätze einer modernen Rechnungslegung eine Überraschung, wie viel Spielraum bei der Herleitung des Zahlenwerks in vielen Bereichen bestand. Ich bin der Meinung, dass eine transparente und standardbasierte Rechnungslegung bessere Grundlagen für politische Entscheide bietet.<sup>14</sup> Auch hier könnte die Verfassung gewisse Eckwerte setzen.

### 3.2 Verfassungsbewusstsein bedarf der Pflege

Zu Beginn der Verfassungsarbeiten hat mir alt Grossrat Ulrich Hirt gleich den Tarif erklärt: Er hätte die Verfassung als Anwalt jahrzehntelang nie gebraucht. Dies hat mich als jungen Verfassungsrechtler etwas schockiert. Heute habe ich natürlich Verständnis für diese Aussage: In meiner täglichen Arbeit brauche ich den Verfassungstext auch höchst selten. Aber es gibt eine wichtige andere Optik: Hinter den einzelnen Verfassungsartikeln steht ein Verfassungsverständnis, das Verständnis der grundlegenden Prinzipien staatlichen Handelns. Und hier mache ich bei der Arbeit in den Verwaltungen von Bund, Kantonen, Gemeinden und öffentlichen Unternehmungen die Erfahrung, dass dieses Verfassungsverständnis bei der Steuerung und Erfüllung von Aufgaben wieder bedeutender werden müsste. Es gehört heute nicht mehr überall zum täglichen Selbstverständnis, dass verfassungsrechtliche Grundsätze staatliches Handeln leiten und begrenzen. In der zunehmend betriebswirtschaftlich geprägten Aufgabenerfüllung, aber auch in der Hektik der politischen Diskussion, gilt es immer wieder an diese Prinzipien der Verfassung zu erinnern. Die Verfassung kann nicht immer direkte Antworten liefern. Aber sie kann einen Beitrag leisten, Orientierung zu geben und Wertvorstellungen zu schärfen. Das Verfassungsbewusstsein bedarf deshalb, gerade in der heutigen Welt, der ausgesprochenen Pflege.

---

<sup>13</sup> Konsens, dass politische Entscheidungen zur Erfüllung der Staatsziele die drei Handlungsprinzipien der Nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen: Effizienz, Gerechtigkeit (Ressourcen gerecht verteilen und Entscheidungsfreiheit der kommenden Generation sichern), Prinzip der Werterhaltung (Ressourcen: Real-, Natur-, Human- und Sozialkapital) erhalten und weiterentwickeln.

<sup>14</sup> Hier sind andere Kantone vorangegangen. Die Revisionsvorlage zum Gesetz über Finanzen und Leistungen war im November 2013 im Grossen Rat (Beschluss vom 28.11.2013).



### 3.3 Periodischer Bedarf nach Grundsatzdiskussion über Stellung und Aufgaben des Staates

Die Verfassung hat - als normativer Akt – eine übergeordnete, längerfristige, strategische Dimension. Verfassungsgebung ist aber auch als Prozess zu verstehen. Als Prozess der grundsätzlichen Reflexion über den Staat und seine Aufgaben. Die neue Verfassung hat denn auch in den Jahren 1989 – 1993 zu einer solchen grundsätzlichen Reflexion im Kanton Bern geführt.

Ich behaupte, der Kanton Bern braucht heute noch keine neue Verfassung. Dafür war die 1993er-Verfassung zu gut. Ihr Lebenszyklus ist noch nicht erreicht. Vielleicht reicht es, alle 100 Jahre eine ganz neue Verfassung zu machen. Aber – reicht es, nur alle 100 Jahre grundsätzlich über den Staat und seine Aufgaben nachzudenken? Ich behaupte: Nein. Ich wage hier die These, dass der Kanton zumindest alle 20 – 25 Jahre wieder eine Grundsatzdiskussion auf Augenhöhe mit der Verfassung braucht.<sup>15</sup>

Denn ein Bericht zur Lage des Staates Bern würde heute wohl nicht allzu brillant ausfallen. Stichworte sind: Finanzlage, Reputation, fehlende Dynamik.

Vor 20 Jahren wurde die Grundsatzdiskussion von der Verfassung her angestossen. Im modernen Staat ist dieser normativ-rechtliche Ansatz nicht mehr immer der Ideale. Im Umfeld moderner Steuerung kann eine grundsätzliche Diskussion auch über Zielbilder und Strategien geführt werden. Das Ergebnis kann dann zu einer Verfassungsrevision führen. Also von der Strategie zur Norm und nicht umgekehrt, müsste ein künftiger Ansatz lauten. Dass solche Diskussionen die Kantone weiterbringen, zeigt das Vorbild anderer Kantone, die den Stellenwert des kantonalen strategischen Denkens und Handelns erheblich aufgewertet haben.<sup>16</sup> Ich würde mir in diesem Sinne wünschen, dass der Kanton das 20-jährige Jubiläum nutzt, um einen „Strategiecheck“ vorzunehmen. Dieser unternehmerische Begriff mag heute noch nicht zum staatsrechtlichen Standardvokabular gehören. Er scheint mir hier aber zu passen. Es muss nicht immer alles neu erfunden werden. Manchmal reicht es, die bestehenden Grundregeln seriös und intensiv zu hinterfragen, sich Wesentliches in Erinnerung zurufen, Lücken und Chancen zu erkennen und diese gezielt zu schliessen und zu nutzen.

Und was Visionen selbst im Kanton Bern auslösen können durfte ich selber miterleben. Es war mir eine Ehre, nach meiner Verfassungsarbeit für den Regierungsrat eine Vision der dezentralen Verwaltung des Kantons Bern auszuarbeiten. Es war nicht weiter schlimm, dass das Visionspapier nicht direkt umgesetzt wurde. Das ist meistens so. Die Arbeit an einer Vision hat aber den Boden für Reformen bereitet. So war es nicht Zufall, dass nach der Entwicklung der Vision eine starke Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung einsetze, die dem Kanton Bern gut tat.

Vor 20 Jahren hat die Verfassungsdiskussion zu einem neuen Bewusstsein und zu einem Entwicklungsschub geführt. Warum sollte es heute nicht möglich sein, mit einer Grundsatzdiskussion, eben einem Strategiecheck, auch wieder Schwung für eine weitere Erneuerung zur sorgen?

---

<sup>15</sup> Im Kanton Appenzell AR verpflichtet Art. 114 KV, nach 20 Jahren zu prüfen, ob eine Totalrevision in die Hand genommen werden sollte.

<sup>16</sup> Vgl. insbesondere: Kanton Aargau, Kanton St. Gallen, Kanton Basel-Landschaft.

Die Zeit ist nicht reif für eine grundsätzliche Diskussion! Das dürften einige von Ihnen nun sicher denken. Nun, das war schon 1989 – 1993 immer wieder ein Argument.<sup>17</sup> Viele haben ja damals auch von einer Revision abgeraten. Und auch 20 Jahre später, in unserer Zeit des raschen Wandels, wird es nie mehr eine ideale Zeit geben. Allerdings eröffnet sich immerhin alle 4 Jahre wieder ein neues Zeitfenster.<sup>18</sup>

Bis heute geprägt hat mich ein Zitat, auch dieses von Kurt Eichenberger, das ich bei der Vorbereitung auf den heutigen Tag wieder gefunden habe. Ich möchte es Ihnen nicht vorenthalten:

*„Eine nachgeführte und aufbereitete Verfassung ist Ausdruck der Überzeugung, dass man inmitten der verwirrenden und unübersichtlichen Verhältnisse doch noch und wieder Grundzüge, Einfaches, Durchschaubares und Klärendes (...) zu gewinnen vermag, woraus Orientierungssicherheiten für die wertenden Lagebeurteilungen und alsdann für Entschluss und Handlung hervorzugehen vermögen.“<sup>19</sup>*

Was in diesem Zitat für die Verfassung gilt, darf m.E. durchaus auch für eine moderne Strategie gelten.

#### 4. Schlussbemerkungen

Ich darf an die einleitend genannten „Lessons“ erinnern: „Mut, Willen und Fähigkeit, grundlegende Fragen aufzugreifen“ sowie Investitionen in die Lösung komplexer Probleme“ können sich lohnen.

Je rascher sich die Welt verändert, je unsicherer die Lage, desto wichtiger ist es, sich über Ziel und Weg im Klaren zu sein. Keine Führungskraft kann und darf in der modernen komplexen Welt auf eine strategische Orientierung verzichten oder auf die Diskussion von Grundsatzen verzichten. Der Grundsatz „Steuern statt rudern“ den das neue Steuerungsmodell schon frühzeitig proklamiert hat, gilt es ernst zu nehmen. Und wenn die personellen Voraussetzungen für eine Diskussion von grundsätzlichen Fragen auf Augenhöhe mit der Verfassung nicht gegeben sind, dann hat das Wahlvolk die Verantwortung zu übernehmen.

Es wäre schön, wenn die Verfassung von 1993 sich heute nicht nur feiern lässt, sondern zum 20. Geburtstag im erwähnten Sinne motiviert, die Verfassungsidee zu pflegen und die Verfassungsentwicklung aktiv zu leben.

---

<sup>17</sup> So zum Beispiel Jeanne Hersch anlässlich einer Veranstaltung der Verfassungskommission vom 26.5.1989: «Notre monde a changé trop profondément et trop vite. Il change encore. Il n'y a pas encore de consensus, ni même de lignes d'affrontement claires: elles sont le plus souvent héritée, par rapport à des problèmes désormais dépassés. Il me paraît urgent de s'informer, d'informer, de débattre - et attendre». In : Chancen und Grenzen der Totalrevision der Kantonsverfassung ; Broschüre Verfassungskommission Kanton Bern, 1989 (vergriffen).

<sup>18</sup> Vgl. Kurt Eichenberger, Über Möglichkeiten und Grenzen der Totalrevision einer Kantonsverfassung, in ZBl 1990, S. 14: Der kantonale Verfassungsgeber: „Er kann mit seinem Tun sichtbar, hier und jetzt und für morgen bezeugen, dass schöpferisch-gestaltende Kraft tatsächlich vorhanden ist. Es können staatliche Ordnungen, die auf den Menschen von heute und auf die Gesellschaft dieser Zeit zugeschnitten sind. ... aufgebaut und in Aktion gehalten werden.“

<sup>19</sup> Eichenberger (Anm. 12), S. 165.