



**Bericht des Regierungsrates  
an den Grossen Rat über die  
Umsetzung der Reform der de-  
zentralen kantonalen Verwal-  
tung und der Justizreform**

**1. Februar 2012**

## 1. Zielsetzung dieses Berichtes

Die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung und die Justizreform sind seit dem 1.1.2010 bzw. 1.1.2011 in Kraft und somit **umgesetzt**. Es handelt sich um grosse Reformvorhaben, welche die dezentrale kantonale Verwaltung und die Justiz in bedeutender Weise umgestaltet haben. Insbesondere die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung war ein politisch umstrittenes Geschäft, bei dem unter anderem auch die Meinungen über die Auswirkungen stark uneinheitlich waren.

Unter anderem bildeten auch die mit den beiden Reformen verbundenen finanziellen Auswirkungen Gegenstand intensiver Diskussionen. Der Regierungsrat hat unmittelbar nach der Beschlussfassung über die beiden Reformen (Volksabstimmung vom 24. September 2006) ein Controlling installiert und **jährlich** einen **Controllingbericht** erstellen lassen.

Mit dem Inkrafttreten der Justizreform per 1.1.2011 wurde dieser Controllingprozess als separates Instrument **abgeschlossen** und die verbleibenden Pendenzen werden in den ordentlichen Linienzuständigkeiten zu Ende bearbeitet. Der Regierungsrat nimmt dies zum Anlass, dem Grossen Rat einen zusammenfassenden Bericht über die Umsetzungsphase zu erstatten. Zu einem späteren Zeitpunkt wird eine eigentliche **Evaluation** der beiden Reformprojekte durchgeführt werden, worüber der Grosse Rat wiederum in geeigneter Weise informiert werden wird.

Der Grosse Rat hat den vorliegenden Bericht in seiner Fassung vom 4.5.2011 am 14.9.2011 zurückgewiesen und verlangte, dass der Bericht um eine Gegenüberstellung der im Vortrag des Regierungsrates zur Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung vom 2.11.2005 ausgewiesenen Zahlen mit den tatsächlich realisierten Zahlen ergänzt wird. Die Antragstellenden betonten, dass für die Ergänzung des Berichtes kein grosser Aufwand betrieben werden soll, sondern lediglich bereits in den jährlichen Controllingberichten enthaltene Informationen zu den Abweichungen von den finanziellen Vorgaben integriert werden sollen. Die verlangten Informationen wurden in Ziffer 6 eingefügt.

## 2. Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung

### a) Ausgangslage

Vor der Reform wies die dezentrale kantonale Verwaltung **stark unterschiedliche Strukturen** auf. So gab es 26 Regierungsstatthalterämter, 24 Zivilstandesämter, 13 Kreisgrundbuchämter, 5 Kreise der Steuerverwaltung und 4 regionale Betreibungs- und Konkursämter.

Diese Unterschiedlichkeit und Unübersichtlichkeit bildete den eigentlichen Anlass für die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung. Insbesondere die fast 200-jährige Gebietseinteilung in 26 Amtsbezirke sollte überdacht werden.

### b) Reformprozess

Der Startschuss zur Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung geht auf das Jahr 1996 zurück. Damals erteilte der Grosse Rat erstmals den Auftrag, die Strukturen der 26 Amtsbezirke zu überprüfen. Bis zur Volksabstimmung über die Verfassungsänderung zur Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung dauerte es also 10 Jahre. Dies ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass sich die Stossrichtung der Reform erst nach längeren Vorarbeiten

und Richtungsentscheiden des Grossen Rates herauskristallisierte. Hier seien nur die **wichtigsten Etappen** genannt:

- Nach längeren Vorarbeiten rückte in den Jahren 1999 und 2000 erstmals das so genannte **Visionsmodell** ins Zentrum. Es sah vor, den Kanton einheitlich in 5 Regionen zu unterteilen und die Amtsbezirke vollständig abzuschaffen.
- Im August 2001 verabschiedete der Regierungsrat einen ausführlichen Bericht an den Grossen Rat. Darin skizzierte er das Modell Vision mit den 5 Regionen. Als Alternative schlug er den Weg einer zurückhaltenden Reform der Bezirksverwaltung vor und bezeichnete diesen als **pragmatische Optimierung**.
- Der Grosse Rat forderte im November 2001 mit Planungserklärungen, das Modell **Vision** mit 5 Verwaltungsregionen müsse **konkretisiert** werden. Zugleich verlangte er, die so genannte pragmatische Optimierung in einem ersten Schritt bereits umzusetzen, soweit dies die tiefgreifende Reform gemäss Modell Vision nicht beeinträchtigt.
- Im Januar 2004 unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat die verlangte Konkretisierung des Modells 5, also ein Regionenmodell mit räumlicher Konzentration der Verwaltungsdienstleistungen auf 5 regionale Verwaltungszentren.

Als **Alternativmodell** schlug der Regierungsrat vor, zahlreiche Aufgaben in den 5 Regionen wahrzunehmen, aber die Regierungsstatthalterämter beizubehalten, wobei die 26 Amtsbezirke durch 13 so genannte Verwaltungskreise ersetzt würden. Die 13 Verwaltungskreise hätten geografisch den damaligen erstinstanzlichen Gerichtskreisen entsprochen.

Der Grosse Rat sprach sich im April 2004 für ein Modell mit **5 Regionen** und **mindestens 8 Verwaltungskreisen** aus. Er verzichtete damit auf das Modell Vision und die damit verbundene Abschaffung der Regierungsstatthalterämter.

- Hinsichtlich der räumlichen Infrastrukturen erfolgte mit dem Grossratsbeschluss vom April 2004 ebenfalls eine wichtige Weichenstellung: Anstelle der im Modell Vision enthaltenen Forderung, die Dienstleistungserbringung in den Verwaltungsregionen an je einem regionalen Standort zu konzentrieren, sollten nun **bestehende** räumliche **Infrastrukturen** soweit möglich **weiter genutzt** werden.
- Der Regierungsrat arbeitete einen konkreten Vorschlag zur Umsetzung der grossräumlichen Beschlüsse aus und führte dazu ein Vernehmlassungsverfahren durch. Anschliessend wurde die Vorlage dem Grossen Rat unterbreitet. Sie sah **5 Verwaltungsregionen und 10 Verwaltungskreise** vor. Der Grosse Rat nahm nochmals Änderungen vor, worauf die Gesetzgebung vom Grossen Rat abschliessend in der Märzsession 2006 verabschiedet wurde. Die erforderliche Anpassung der **Kantonsverfassung** wurde durch die Stimmberechtigten am **24. September 2006** angenommen.

### c) Eckwerte der Reform

- *5 Verwaltungsregionen und 10 Verwaltungskreise*  
Die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung führt zu einer Neugliederung des Kantons für die Zwecke der dezentralen Verwaltung in 5 Regionen und 10 Kreise (Gemeinden: Stand 1.1.2011 / Einwohner: Stand 1.1.2010):

Verwaltungsregion	Verwaltungskreis	Gemeinden		Einwohner	
		Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
<b>Jura bernois</b>	<b>Jura bernois</b>	<b>49</b>	<b>12.8%</b>	<b>51'539</b>	<b>5.3%</b>
<b>Seeland</b>		<b>64</b>	<b>16.7%</b>	<b>160'269</b>	<b>16.5%</b>
	Biel/Bienne	19	5.0%	92'457	9.5%
	Seeland	45	11.7%	67'812	7.0%
<b>Emmental-Oberaargau</b>		<b>89</b>	<b>23.2%</b>	<b>170'231</b>	<b>17.5%</b>
	Oberaargau	47	12.3%	76'957	7.9%
	Emmental	42	11.0%	93'274	9.6%
<b>Bern-Mittelland</b>	<b>Bern-Mittelland</b>	<b>97</b>	<b>25.3%</b>	<b>386'217</b>	<b>39.6%</b>
<b>Oberland</b>		<b>84</b>	<b>21.9%</b>	<b>205'979</b>	<b>21.1%</b>
	Thun	35	9.1%	103'540	10.6%
	Obersimmental-Saanen	7	1.8%	16'951	1.7%
	Frutigen-Niedersimmental	13	3.4%	39'033	4.0%
	Interlaken-Oberhasli	29	7.6%	46'455	4.8%
<b>Kanton Bern</b>		<b>383</b>	<b>100.0%</b>	<b>974'235</b>	<b>100.0%</b>

#### - Aufgaben

In den **5 Verwaltungsregionen** werden vor allem folgende Dienstleistungen angeboten:

- Grundbuchwesen (mit Aussenstellen)
- Betreibungs- und Konkurswesen (mit Aussenstellen)
- Zivilstandswesen (mit zusätzlichen Zivilstandesämtern und Trauungslokalen)
- Militärverwaltung
- Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung
- Erziehungsberatung
- Schulinspektion
- Steuerverwaltung / Staatskasse

Die **10 Verwaltungskreise** sind ausschliesslich für die Regierungsstatthalterämter massgebend. Mit der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung wurde auch der Aufgabenbereich der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter gestrafft. Als Kernpunkte ihrer **Aufgaben** wurden erachtet:

- Aufsicht und erstinstanzliche Verwaltungsjustiz gegenüber den Gemeinden
- Koordination bei Katastrophen
- Zuständigkeiten im Vormundschaftsbereich (werden mit der Reform des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts wegfallen)
- Baubewilligungen und Baupolizei
- Ombudsfunktion

#### - Standorte

Die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung führte zu einer **dezentralen Konzentration**, indem auf zahlreiche der bisherigen „Aussenstellen“ verzichtet wurde. So führte etwa bei den Regierungsstatthalterämtern, dem Grundbuchwesen, dem Betreibungs- und Konkurswesen sowie dem Handelsregisterwesen die Reform insgesamt zu einer Reduktion der Anzahl Standorte von bisher 65 auf 27.

Die Festlegung der Standorte erfolgte durch den Regierungsrat, der aber vorgängig zu dieser Thematik dem Grossen Rat einen ausführlichen Bericht unterbreitete und die seitens des Grossen Rates mittels Planungserklärungen ausgedrückten Anliegen berücksichtigte.

- *Einführung von NEF in der dezentralen kantonalen Verwaltung*  
Zeitgleich mit der beschriebenen strukturellen Veränderung wurde bei den betroffenen Verwaltungsbereichen per 1.1.2010 auch die neue Verwaltungsführung (**NEF**) eingeführt. Im Zeitpunkt der Einführung von NEF für die Zentralverwaltung (1.1.2005) war die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung in vollem Gange und es wäre deshalb unsinnig gewesen, NEF noch in den alten Strukturen einzuführen.

### 3. Justizreform

#### a) Ausgangslage

Mit der am 1. Januar 1997 in Kraft getretenen grossen **Justizreform I** wurden die 26 Richterämter, welche die Zivil- und Strafverfahren in erster Instanz erledigten, durch 13 Kreisgerichte ersetzt. Gleichzeitig wurde das Geschworenengericht abgeschafft. Für die Voruntersuchungen in Strafsachen wurden 4 regionale Untersuchungsrichterämter geschaffen.

Die **Vereinheitlichung des Straf- und Zivilprozessrechts** auf Bundesebene bildete Anlass für eine neue grosse Justizreform, die **Justizreform II**. Im Bericht vom Januar 2004 an den Grossen Rat zur Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung (vergleiche oben Ziffer 2b) unterbreitete der Regierungsrat zugleich den Vorschlag, die bisherigen 13 Gerichtskreise für die Straf- und Ziviljustiz in 4 regionale Gerichtskreise zusammenzufassen. Die Gerichtskreise sollten dabei grundsätzlich den Verwaltungsregionen entsprechen, wobei der Berner Jura und Biel-Seeland eine gemeinsame Gerichtsregion bilden.

#### b) Reformprozess

Die erwähnte gesamtschweizerische Vereinheitlichung des Straf- und Zivilprozessrechts wurde zum Anlass genommen, nicht nur die Gebietseinteilung für die erstinstanzliche Straf- und Zivilgerichtsbarkeit, sondern auch andere inhaltlich gewichtige Justizthemen vertieft zu analysieren.

So wurde unter anderem auch intensiv geprüft, ob weiterhin **Laienrichterinnen** bzw. **Laienrichter** in die Entscheidungsfindung einbezogen werden sollen. Dies wurde eindeutig bejaht. Auch die bisherige **Wahlkompetenz des Grossen Rates** für die **Richterinnen** und Richter wurde nach ausgiebigem Studium von Alternativen als richtig erachtet und der Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates auch auf die Wahl der erstinstanzlichen Richterinnen und Richter ausgedehnt.

Besonderes Gewicht wurde auf die Stärkung der **institutionellen Unabhängigkeit** der Justiz gelegt. Zusätzlich zur selbstverständlichen richterlichen Unabhängigkeit – die sich vor allem auf die eigentliche Richtertätigkeit bezieht – wurden weitere Elemente einer stärkeren **Eigenständigkeit** der Justiz in den Reformprozess einbezogen. Dies erfolgte auch im Zusammenhang mit der beabsichtigten Einführung geeigneter **NEF-Elemente für die Justiz**. Am 15. August 2007 unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Bericht über die Einführung einer Steuerung der Gerichtsbehörden mit NEF-Elementen, welcher vom Grossen Rat am 22. November 2007 zur Kenntnis genommen wurde.

Die verfassungsmässigen Grundlagen für die Justizreform wurden in der **Volksabstimmung** vom **24. September 2006** angenommen. Die gesetzgeberische Umsetzung wurde vom Grossen Rat am 11. Juni 2009 verabschiedet.

### c) Eckwerte der Reform

- *4 Regionalgerichte*  
Wie bereits erwähnt wurden die heutigen 13 erstinstanzlichen Gerichtskreise durch 4 Regionalgerichte (mit einer Zweigstelle für den Berner Jura) abgelöst.
- *Staatsanwaltschaft*  
Die Staatsanwaltschaft wurde neu strukturiert. Sie übernahm auch die bisherigen **Aufgaben** der **Untersuchungsrichterämter**. Die Staatsanwaltschaft ist nun in die gleichen 4 Regionen unterteilt wie die erstinstanzliche Gerichtsbarkeit. Mit Ausnahme des Generalstaatsanwalts und der beiden Stellvertreter werden die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte neu nicht mehr durch den Grossen Rat gewählt, sondern stehen in einem normalen Anstellungsverhältnis.
- *Wahlen*  
Der Grosse Rat wählt weiterhin die Mitglieder der **obersten Gerichte** im Kanton und auch deren Präsidien. Neu werden auch alle **erstinstanzlichen Richterinnen** und Richter (auch Laienrichterinnen und Laienrichter sowie Fachrichterinnen und Fachrichter) vom Grossen Rat gewählt.
- *Selbstverwaltung der Justiz*  
Die Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz äussert sich einerseits in der Schaffung einer **Justizleitung**, bestehend aus den Präsidentinnen oder Präsidenten des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts sowie der Generalstaatsanwaltschaft. Die Justizleitung nimmt die Interessen der gesamten Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaft wahr. Andererseits wird die Selbstverwaltung ausgebaut, insbesondere durch die eigenständige Zuteilung der Ressourcen innerhalb der Gerichtsbarkeit und vor allem durch das selbständige **Budgetantragsrecht der Justiz** gegenüber dem Grossen Rat.
- *NEF-Elemente*  
Die NEF-Grundsätze der Führungsorientierung, der Leistungsorientierung und der Kostenorientierung sind nun auch für die Justiz massgebend. Dies erfordert auch die entsprechenden **Führungsstrukturen**, weshalb bei den obersten Gerichten und bei der Generalstaatsanwaltschaft je eine mit Kompetenzen ausgestattete **Geschäftsleitung** eingesetzt wird. Auch die erstinstanzlichen Regionalgerichte sowie die regionalen Staatsanwaltschaften erhalten eine Leitung.
- *Zwangsmassnahmengericht*  
Es wurden spezielle Zwangsmassnahmengerichte geschaffen, welche für Haftfragen sowie die Genehmigung von Überwachungsmassnahmen zuständig sind.
- *Schlichtungsbehörden*  
„**Schlichten vor Richten**“ ist ein zentrales Element der neuen gesamtschweizerischen Zivilprozessordnung. Entsprechend wurden besondere regionale Schlichtungsbehörden geschaffen, wobei für arbeits- und mietrechtliche Streitigkeiten Besonderheiten gelten.

## 4. Zusammenhang beider Reformen

Ursprünglich war beabsichtigt gewesen, beide grossen Reformen gleichzeitig, d.h. per 1.1.2010 in Kraft zu setzen. Da indessen der Bund die Inkraftsetzung der neuen eidgenössischen Straf- und Zivilprozessordnungen um ein Jahr verschob, stand der Kanton vor der Alternative, entweder beide Reformen erst per 1.1.2011 in Kraft zu setzen oder die Reformen gestaffelt in Kraft treten zu lassen. Die Analyse der damit verbundenen Vor- und Nachteile führte den Regierungsrat schliesslich zum Ergebnis, am geplanten Inkrafttreten der Reform der de-

zentralen kantonalen Verwaltung per 1.1.2010 festzuhalten und die **Justizreform ein Jahr später** umzusetzen.

Dennoch gibt es selbstverständlich **Zusammenhänge** zwischen beiden Reformen:

- Am augenfälligsten ist der Zusammenhang bei der **Gebietsdefinition**: Die Grenzen der 5 Verwaltungsregionen stimmen mit den Justizregionen überein, wobei – wie bereits erwähnt – bei der Justiz die beiden Regionen Berner Jura und Seeland eine Einheit bilden.
- Wichtig ist der Zusammenhang für die **räumliche Infrastruktur**: Beide Reformprojekte mussten in diesem Punkt – auch nach dem Entscheid über die Staffelung des Inkrafttretens - zeitlich parallel bearbeitet werden, da teilweise frei werdende Räumlichkeiten aus einem Reformprojekt für das andere weitergenutzt werden können. Mit der zeitlichen Staffelung des Inkrafttretens wurde dies nochmals anspruchsvoller.

## 5. Umsetzung beider Reformen

### a) Projektorganisation

Für die Umsetzung der beiden Reformprojekte setzte der Regierungsrat eine gemeinsame **Gesamtprojektleitung** ein, welche die grundlegenden und wichtigen Fragen aus den Teilprojekten zu behandeln hatte, für die Terminüberwachung zuständig war und das Controlling verantwortete. In 4 Teilprojekten – Justiz, Verwaltung, räumliche Infrastruktur, technische Infrastruktur -, die ihrerseits wiederum zum Teil stark ausdifferenzierte Projektorganisationen einsetzten, wurden die vielfältigen inhaltlichen und formellen Fragen bearbeitet.

Mit der Einsetzung der Projektorganisation legte der Regierungsrat zugleich fest, dass die jeweils zuständigen Direktionen auch für die Umsetzung des in der Vorlage zur dezentralen kantonalen Verwaltung in Aussicht gestellten **Einsparungspotenzials** beim Personal zu sorgen haben. Die BVE wurde damit beauftragt, für die Umsetzung den in den beiden Vorlagen in Aussicht gestellten Einsparungen bei der räumlichen Infrastruktur zu sorgen.  
(RRB 1153/31.5.2006)

### b) Wichtige Meilensteine

Die gesamte Umsetzung war ein komplexer und vielfältiger Prozess. Hervorzuheben sind folgende wichtige Elemente:

- Im **Teilprojekt Justiz** stand in einer ersten Phase nach dem zustimmenden Volksscheid zur Änderung der Kantonsverfassung im Jahr 2006 die **gesetzgeberische Umsetzung** im Vordergrund, und zwar sowohl der bundesrechtlichen Prozessordnungen als auch der innerkantonalen Reformteile (NEF-Elemente, stärkere Verselbständigung der Justiz). Im Weiteren galt es, die Produktgruppen und Produktstruktur zu erarbeiten, das Führungsmodell innerhalb der Justiz zu definieren und zu implementieren, und die Selbstverwaltung der Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft vorzubereiten.

Die **Wahlen** der Richterinnen und Richter beschäftigten die Justizkommission in ausserordentlich hohem Masse, galt es doch, insgesamt neu über 400 Wahlentscheide des Grossen Rates vorzubereiten. Auch das übrige Personal der Justiz und der Staatsanwaltschaft musste in die neuen Strukturen überführt werden, mit allen damit verbundenen inhaltlichen und formellen Fragestellungen.

Um die beabsichtigte stärkere Eigenverantwortung der Justiz bereits bei der Umsetzung der Justizreform zu verwirklichen, nahm die **Justizleitung** (Obergerichtspräsident, Verwaltungsgerichtspräsident und Generalstaatsanwalt) ihre Tätigkeit offiziell bereits am

1. Januar 2010 auf (die entsprechenden Teile der Gesetzgebung wurden frühzeitig in Kraft gesetzt). Damit konnte die Justizleitung für die meisten Bereiche, nicht aber für den Voranschlag 2011 (vgl. Art. 98 GSOG) die Verantwortung für die Umsetzung der Justizreform übernehmen. Die Justizleitung bereitete auch den Aufbau ihrer **Stabsstelle** vor. Der effektive Aufbau erfolgte mangels finanzieller Mittel aber erst im Jahr 2011.

- Im **Teilprojekt Verwaltung** war bei Genehmigung der Verfassungsänderung im September 2006 die Gesetzgebung bereits verabschiedet. Hinsichtlich der (integralen) Einführung von **NEF** in der dezentralen kantonalen Verwaltung wurde ebenfalls die Produktgruppen- und Produktstruktur (inklusive Wirkungs- und Leistungsziele) definiert und auch das künftige Führungsmodell bestimmt. Es wurden **Geschäftsleitungen** der Regierungsstatthalterämter, der Betreibungs- und Konkursämter, der Grundbuchämter sowie des Handelsregisteramtes eingesetzt und Leistungsvereinbarungen zwischen den einzelnen Einheiten der dezentralen kantonalen Verwaltung und der JGK vorbereitet.

Aufgrund einer Zuteilung der Personalressourcen zu den einzelnen Organisationseinheiten konnte bis im Frühjahr 2009 allen Mitarbeitenden ihre neue Anstellung bekannt gegeben werden.

Auch das **Finanz- und Rechnungswesen** musste auf die neuen Strukturen umgestellt werden.

- **Räumliche Infrastruktur:** Nach vorgängiger Befassung des Grossen Rates mit der Thematik legte der Regierungsrat am 20. Dezember 2006 die künftigen **Standorte** der dezentralen kantonalen Verwaltung sowie der Justiz definitiv fest. Für verschiedene Standorte war die termingerechte Bereitstellung der räumlichen Infrastruktur äusserst ambitiös. Mit dem Verschieben der Justizreform um ein Jahr ergab sich für die räumliche Umsetzung zwar eine terminliche Entspannung; zugleich wurden aber zusätzliche provisorische Flächen erforderlich, weil die Gerichtsbarkeit ein Jahr länger an den alten Standorten blieb.

Im Februar 2007 genehmigte der Regierungsrat ein **Devestitionskonzept** für jene Liegenschaften, welche der Kanton als Folge der Reformen für Verwaltungszwecke nicht mehr benötigte. Für jede Liegenschaft wurde der kulturelle und historische Wert für den Kanton, die Region und die Standortgemeinden geklärt und der Verkehrswert ermittelt. In der Folge wurde für jede einzelne Liegenschaft das konkrete Vorgehen festgelegt.

An 19 Standorten in 14 Gemeinden wurden kantonale Liegenschaften baulich für die künftige Nutzung angepasst. 9 Liegenschaften wurden neu zugemietet und bisherige Mietverträge bei 18 Liegenschaften gekündigt.

- **Technische Infrastruktur:** Die Reformen erforderten weitreichende Anpassungen der Informatik-Infrastruktur. So mussten etwa die Geschäftskontrolle der Regierungsstatthalterämter, der Betreibungs- und Konkursämter, der erstinstanzlichen Gerichte und der Staatsanwaltschaft sowie des Handelsregisteramtes und auch das elektronische Grundbuch an die veränderten Strukturen angepasst werden. Dies war mit teilweise beträchtlichen Schwierigkeiten verbunden.

Der physische Umzug von vielen Hundert Mitarbeitenden musste auch für die Informatik-Arbeitsplätze vollzogen werden. Für die dezentrale Verwaltung wurden rund 800 Arbeitsstationen und über 250 Drucker neu verkabelt und installiert, die entsprechenden Netzwerke angepasst und alle übrigen Mutationen vollzogen. Die Migration der Datensätze musste so rasch erfolgen, dass die neuen Einheiten in den neuen Strukturen unverzüglich ihre Arbeit aufnehmen konnten.



## 6. Finanzielle Auswirkungen beider Reformen

### a) Ausgangslage

Im Vortrag des Regierungsrates zur Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung vom 2. November 2005 wurden die Kostenfolgen bzw. Einsparungen dieser Reform detailliert geschätzt. Demnach sollte die Umsetzung der Reform der dezentralen kantonalen **Verwaltung** (ohne Justizreform) einmalige Kosten in Höhe von 5,4 Mio. Franken und jährlich wiederkehrende Kosten in Höhe von 3,2 Mio. Franken verursachen. Diesen Kosten sollten jährliche wiederkehrende Einsparungen und Mehrerträge in Höhe von 10,2 Mio. Franken gegenüberstehen. Somit wurde erwartet, dass der kantonale Haushalt durch die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung jährlich wiederkehrend um **7 Mio. Franken entlastet** würde.

Für die **Justizreform** waren im damaligen Zeitpunkt Prognosen über die Kosten nicht in gleichem Masse möglich, weil die Vorarbeiten weniger vorangeschritten waren. Im damaligen Zeitpunkt waren erst einmalige Kosten von 0,69 Mio. Franken und jährlich wiederkehrende Kosten von 1,23 Mio. Franken bekannt.

Die Kosten- und Ertragsschätzungen gemäss dem erwähnten Vortrag stellen für die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung die **Referenzwerte** dar.

### b) Abweichungen gegenüber den Referenzwerten

Gegenüber den Referenzwerten im Vortrag des Regierungsrates zur Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung vom 2. November 2005 haben sich per 31. Dezember 2010 im Einzelnen folgende Abweichungen ergeben:

Einmalige Kosten der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung (in CHF)	Stand: 2.11.05	Stand: 31.12.10
A. Umzüge (inkl. Planungs- und Räumungsarbeiten)	510'000	1'312'000
B. Notwendige Umbaumassnahmen an kantonseigenen Liegenschaften	1'490'000	5'161'800
C. Kantonsspezifische Anpassungen des elektronischen Grundbuches (nur z.T. durch Projekt bedingt)	375'000	890'000
D. Digitalisierung eines Teils der Grundbuchbelege (nur z.T. durch Projekt bedingt)	1'500'000	90'000
E. Kantonsspezifische Anpassungen an der Software der Betriebs- und Konkursämter	225'000	324'000
F. Umbau bzw. Anschlüsse des Netzwerkes	580'000	177'000
G. Anpassungen bzw. Ergänzungen von Mobiliar	710'000	1'755'000
<b>TOTAL</b>	<b>5'390'000</b>	<b>9'709'800</b>

Jährlich wiederkehrende Mehrkosten der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung (in CHF)	Stand: 2.11.05	Stand: 31.12.10
H. Miet- bzw. Baukosten für neue Flächen	2'940'000	4'075'500
I. Mietkosten für Kleinobjekte	60'000	0
J. Jährliche Kosten für Digitalisierung der Grundbuchbelege (nur z.T. durch Projekt bedingt)	150'000	90'000
<b>TOTAL</b>	<b>3'150'000</b>	<b>4'165'500</b>

<b>Jährliche wiederkehrende Einsparungen bzw. Mehrerträge der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung (in CHF)</b>	<b>Stand: 2.11.05</b>	<b>Stand: 31.12.10</b>
K. Minderung der Personalkosten der Regierungsstatthalterämter	1'180'000	1'180'000
L. Minderung der Personalkosten der Betreibungs- und Konkursämter	400'000	400'000
M. Minderung der Personalkosten der Grundbuchämter	560'000	560'000
N. Minderung der Personalkosten der Handelsregisterämter	160'000	160'000
O. Minderung der Personalkosten, Einsparung Mietkosten und Mehrerträge der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung	400'000	400'000
P. Minderung der Personalkosten der Zivilstandsämter	1'600'000	1'000'000
Q. Devestition von kantonseigenen Liegenschaften	4'950'000	3'001'400
R. Kündigung bestehender Mietverhältnisse	225'000	357'000
S. Reduktion der Anzahl EDV-Arbeitsplätze	190'000	-26'300
T. Mehreinnahmen dank Digitalisierung der Grundbuchbelege (nur z.T. durch Projekt bedingt)	500'000	250'000
<b>TOTAL</b>	<b>10'165'000</b>	<b>7'282'100</b>

Es kann somit festgestellt werden, dass die einmaligen Kosten der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung durch die jährlich wiederkehrenden Netto-Einsparungen innert rund 3 Jahren amortisiert sind.

<b>Einmalige Kosten der Justizreform (in CHF)</b>	<b>Stand: 2.11.05</b>	<b>Stand: 31.12.10</b>
U. Notwendige Umbaumaassnahmen an kantonseigenen Liegenschaften	590'000	1'796'500
V. Anpassung der elektronischen Geschäftskontrolle TRIBUNA	100'000	185'000
X. Umzüge (inkl. Planungs- und Räumungsarbeiten)	n.b.	675'000
Y. Anpassungen bzw. Ergänzungen von Mobiliar	n.b.	1'045'000
Z. Umbau bzw. Anschlüsse des Netzwerkes	n.b.	537'000
<b>TOTAL</b>	<b>690'000</b>	<b>4'238'500</b>

<b>Jährlich wiederkehrende Mehrkosten der Justizreform bzw. überlagernder Reformen (in CHF)</b>	<b>Stand: 2.11.05</b>	<b>Stand: 31.12.10</b>
W. Miet- bzw. Baukosten für neue Flächen	1'230'000	5'809'500
AA. Zusätzliche EDV-Arbeitsplätze	n.b.	120'700
<b>TOTAL</b>	<b>1'230'000</b>	<b>5'930'200</b>

*n.b. ~ im November 2005 nicht bekannt (d.h. impliziter Referenzwert = 0)*

Zur Begründung der einzelnen Abweichungen sei auf den Controllingbericht 2010 vom 9. April 2011 verwiesen (vgl. Controllingbericht 2010, Ziffer 5.3, S. 26 ff). Der Controllingbericht 2010 wurde allen ständigen Kommissionen des Grossen Rates im Frühjahr 2011 zugestellt. Im Weiteren wurde der Controllingbericht 2010 als Dokumentation zur Medienmitteilung «Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung und Justizreform - Schlussbericht zu den beiden Reformen» vom 3. Juni 2011 veröffentlicht. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf eine summarische Darstellung der Hauptgründe für die Abweichungen gegenüber den Referenzwerten.

### c) Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung

Gegenüber den Angaben im erwähnten Vortrag des Regierungsrates vom 2. November 2005 haben sich bei den Rahmenbedingungen eine Reihe von **Änderungen** ergeben:

- Aufteilung der Verwaltungsregion Seeland in 2 Verwaltungskreise (Biel-Bienne und Seeland)
- Verzicht auf Aufteilung der Verwaltungsregion Bern-Mittelland in 2 Verwaltungskreise
- Errichtung einer zusätzlichen Zweigstelle des Betreibungs- und Konkursamtes im Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen in Saanen
- Standort der regionalen Leitung des Betreibungs- und Konkursamtes Oberland in Interlaken
- Provisorische Lösungen für den künftigen Standort Burgdorf Neumatt
- 7 statt 5 Standorte für die Zivilstandesämter und Ausweiszentren
- Verschiebung des Inkrafttretens der Justizreform um ein Jahr

Zusammenfassend können folgende Angaben gemacht werden:

- *Personal*  
Die angestrebten Reduktionen des Personalbestandes wurden bei den Regierungsstatthalterämtern, Betreibungs- und Konkursämtern, Grundbuchämtern sowie beim Handelsregisteramt vollständig realisiert, bei den Zivilstandesämtern zu gut  $\frac{3}{4}$ .
- *Räumliche Infrastruktur*  
Die erwarteten Einsparungen bei den Raumkosten konnten infolge der dargestellten veränderten Rahmenbedingungen nicht vollumfänglich realisiert werden. Zum einen fielen die Miet- und Baukosten für neue Flächen um rund ein Drittel höher aus, weil aufgrund des hohen zeitlichen Drucks letztlich nur Mietlösungen realisiert werden konnten. Zum anderen blieben die Erlöse beim Verkauf von kantonseigenen Liegenschaften unter den Erwartungen. Es ist davon auszugehen, dass die wiederkehrenden Einsparungen insgesamt leicht geringer ausfallen als die wiederkehrenden Kosten. Die einmaligen Umbaumassnahmen an kantonseigenen Liegenschaften fielen wegen unvorhergesehenen Kosten für die geforderte Nutzung (erhöhte Sicherheitsanforderungen, Verkabelungen für Kommunikationstechnik usw.) rund dreimal so hoch wie erwartet aus. Und auch die Umzüge sowie die Anpassungen beim Mobiliar erwiesen sich als viel aufwändiger als ursprünglich angenommen.
- *Technische Infrastruktur*  
Entgegen den Erwartungen konnten die EDV-Arbeitsplätze nicht reduziert werden. Hingegen konnten die einmaligen Kosten für Anpassungen an der technischen Infrastruktur durch einen sehr hohen Anteil an Eigenleistungen praktisch halbiert werden.

#### d) Justizreform

Bei der Justizreform existieren beträchtliche **Abgrenzungsprobleme**. Es geht darum, die Kosten und Einsparungen der eigentlichen Justizreform im engeren Sinne (d.h. 4 Regionalgerichte und 1 Zweigstelle im Berner Jura anstelle der heutigen 13 Gerichtskreise) von anderen, die Justizreform überlagernden Reformen abzugrenzen:

- Die Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches 2007 führt zu einer Ausweitung der Aufgaben der erstinstanzlichen Gerichte und Untersuchungsrichterämter. Dafür bewilligte der Regierungsrat rund 25 zusätzliche Stellen. Die Evaluation erfolgte im Zusammenhang mit der Festlegung der benötigten Kapazitäten nach der Justizreform und ergab, dass die provisorisch bewilligten Stellen weitergeführt werden müssen.

- Aufgrund der Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts, der Rechtsweggarantie im Verwaltungsrecht und zusätzlicher Aufgaben des Verwaltungsgerichts, verändern sich die Aufgaben der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft.
- Es erfolgt eine Aufgabenverschiebung von den Gemeinden zum Kanton im Bereich der Mietämter und Arbeitsgerichte.

Im Einzelnen lässt sich Folgendes ausführen:

- *Personal*  
Der Personalbestand der Justiz hat sich aufgrund des revidierten Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches sowie der neuen Prozessordnungen deutlich erhöht. Dies ist aber nicht auf die strukturelle Veränderung bei der Justiz (Reduktion von 13 Gerichtskreisen auf 4 regionale Gerichte) zurückzuführen; diese allein würde selbstverständlich einen Personalabbau ermöglichen.
- *Räumliche Infrastruktur*  
Vor allem aufgrund des erhöhten Personalbestandes fallen für die räumliche Unterbringung der Justiz Mehrkosten von CHF 5,8 Millionen an. Auch die Umbaumaassnahmen an kantonseigenen Liegenschaften haben höhere Kosten verursacht als erwartet. Die Kosten für die Umzüge sowie die Mobiliarbeschaffungen konnten im Jahr 2005 aufgrund der Unsicherheiten hinsichtlich des Personalbedarfs im Jahr 2005 noch nicht geschätzt werden.
- *Technische Infrastruktur*  
Die Anpassung der Geschäftskontrollen der Justiz haben nur unwesentlich höhere Kosten verursacht. Im Rahmen der Justizreform mussten 220 zusätzliche EDV-Arbeitsplätze installiert werden. Dies ist insbesondere auf den höheren Personalbestand, vermehrte Teilzeitarbeitsverhältnisse sowie auf erhöhte Bedürfnisse an die Ausrüstung von Sitzungs- und Einvernahmezimmer zurückzuführen.

## 7. Vorläufige Reformbilanz

Bei beiden Reformen ist eine definitive Bilanz noch nicht möglich. Es ist auch vorgesehen, eine eigentliche Evaluation durchzuführen. Dennoch lassen sich bereits jetzt einige vorläufige Aussagen machen, und zwar sowohl in qualitativer wie quantitativer Hinsicht.

### a) Erreichung der qualitativen Ziele

Bei der **Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung** standen und stehen folgende qualitativen Ziele im Vordergrund:

- ***Vereinheitlichung der Gebietsstruktur***  
Diese Zielsetzung wurde für die ausgewählten Aufgabengebiete vollumfänglich erreicht. Im Laufe der Projektarbeiten war in einer frühen Phase vertieft geprüft worden, welche staatlichen Aufgaben sich für eine Aufgabenerfüllung in den neu anvisierten Strukturen eignen.
- ***Professionellere und effizientere Dienstleistung***  
Mit der dezentralen Konzentration verbunden war stets die Vorstellung, durch Bündelung des Fachwissens und grössere Fallzahlen werde die Aufgabenerfüllung noch professioneller und effizienter als vorher. Zum Grad der Zielerreichung sind heute keine verlässlichen Aussagen möglich.
- ***NEF-Orientierung und stärkere Führung***

Hier sind erste Erfolge bereits deutlich sichtbar. Die konsequente Installierung von Geschäftsleitungen hat die Einheitlichkeit der Praxis im ganzen Kantonsgebiet gefördert und die gegenseitige Hilfestellung insbesondere bei personellen Engpässen wesentlich erleichtert. Die Eigenverantwortung für das Erreichen vereinbarter Ziele (im Rahmen der Leistungsvereinbarung) ist dadurch gestärkt worden. Der Aufwand für die damit verbundenen Führungsaufgaben darf allerdings nicht unterschätzt werden.

Eine qualitative Beurteilung der Zielerreichung bei der **Justizreform** ist im jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Erst die Evaluation wird darüber Aufschluss geben können.

#### b) Erreichung der finanziellen Ziele

Gegenüber den Referenzwerten im Vortrag des Regierungsrates zur Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung vom 2. November 2005 haben sich zusammenfassend folgende Veränderungen ergeben:

- Die Umsetzung der **Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung** hat einmalige Kosten in Höhe von CHF 9,7 Millionen (Referenzwert: CHF 5,4 Millionen). Die jährlich wiederkehrenden Kosten betragen CHF 4,2 Millionen (Referenzwert: CHF 3,2 Millionen). Diesen Kosten stehen jährlich wiederkehrende Einsparungen und Mehrerträge in Höhe von CHF 7,3 Millionen gegenüber (Referenzwert: CHF 10,2 Millionen). Der kantonale Haushalt wird somit durch die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung jährlich wiederkehrend um CHF 3,1 Millionen (Referenzwert: CHF 7,0 Millionen) entlastet.
- Die einmaligen Kosten der **Justizreform** belaufen sich auf CHF 4,2 Millionen (Referenzwert: CHF 690'000), die jährlich wiederkehrenden Kosten auf CHF 5,9 Millionen (Referenzwert: CHF 1,2 Millionen). Über allfällige Einsparungen sind keine Angaben möglich.

Die vom Regierungsrat für die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung sowie die Justizreform ursprünglich vorgegebene jährlich wiederkehrende Entlastung von insgesamt CHF 8,0 bis 12,0 Millionen wurde somit **deutlich verfehlt**.

### 8. Weiteres Vorgehen

Wie bereits erwähnt wurde das spezifische Projektcontrolling mit dem Controllingbericht per Ende 2010 abgeschlossen.

Die noch verbliebenen **Pendenzen** in den beiden Reformprojekten werden im Rahmen der üblichen **Linienzuständigkeiten** weiter bearbeitet und abgeschlossen. Dies gilt namentlich für die noch zu tätigenden Devestitionen von Liegenschaften, welche ja im Einzelfall einen regierungsrätlichen Beschluss erfordern und auch stets öffentlich kommuniziert werden.

Über die **Evaluation** der beiden Reformprojekte wird der Grosse Rat zu gegebener Zeit in geeigneter Weise informiert.

## 9. Antrag

Der Regierungsrat ersucht den Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

Bern,

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Pulver*

Der Staatsschreiber: *Nuspliger*