

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



Tätigkeitsbericht 2017

der Finanzkommission

Stand: 19. März 2018

Status: definitive Version

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort des Präsidenten	3
2	Rolle der Finanzkommission, Aufgaben und Organisation.....	4
2.1	Aufgaben	4
2.2	Rolle der Finanzkommission.....	4
2.3	Organisation und Arbeitsweise	5
3	Ordentliche Geschäfte	7
3.1	Geschäftsbericht 2016.....	7
3.2	Voranschlag 2018 / Aufgaben- und Finanzplan 2019 – 2021 und Entlastungspaket 2018	7
3.3	Finanzaufsicht	8
3.4	Gebundene Ausgaben.....	9
4	Weitere Schwerpunkte der Tätigkeit	10
4.1	Entlastungspaket 2018	10
4.2	Die Einführung von HRM2	11
4.3	Informatik.....	11
5	Antrag	13
	Anhang	14

1 Vorwort des Präsidenten

Ich habe das Präsidium der Kommission Anfang Februar 2017 angetreten. Ich habe eine gut funktionierende Kommission übernehmen dürfen. Die Organisation erschien mir zweckmässig, so dass ich keine organisatorischen Veränderungen anstossen musste und auch die Abläufe konnten belassen werden. Dafür möchte ich meinem Vorgänger Jürg Iseli mein Lob und meinen Dank aussprechen. Sodann möchte ich mich bei der Kommission und beim Sekretariat bedanken, die mich in meiner neuen Rolle sofort und ohne Probleme akzeptiert haben und die im vergangenen Jahr den grossen Arbeitsanfall mit Bravour bewältigt haben.

Mein erstes Jahr als Präsident der Finanzkommission war ein ereignisreiches Jahr. Vor allem in der zweiten Jahreshälfte war der Arbeitsanfall enorm hoch. Die Finanzkommission hatte für die Novembersession nebst dem Voranschlag und dem Aufgaben-/Finanzplan das Entlastungspaket 2018 sowie das Steuergesetz vorzubereiten. Mit diesem zeitlichen Zusammentreffen ermöglichte es die Regierung dem Grossen Rat, eine Gesamtschau vorzunehmen und eine finanzpolitische Grundsatzdebatte zu führen. Ferner lagen mehrere Kreditgeschäfte und das BKW-Beteiligungsgesetz vor, welche ebenfalls von der Finanzkommission vorbereitet wurden. Weiter waren im Herbst 2017 weitere Gesetzesvorlagen aus anderen Sachbereichskommissionen zu verzeichnen, die noch in der laufenden Legislatur zu Ende beraten werden sollten. Diese mussten zwingend für die erste Lesung in der Novembersession traktandiert werden. Es ist also durchaus verständlich, warum die vielen Geschäfte alle noch vor Ende 2017 beraten werden mussten. Bei all diesen Sachzwängen ist es aber auch nötig, die Kapazitäten der vorberatenden Kommissionen und des Milizparlamentes zu berücksichtigen. Es kann nicht im Interesse des Kantons Bern sein, dass Geschäfte von den Kommissionen aufgrund von Überlastungen ungenügend aufgearbeitet werden und danach im Plenum des Grossen Rates Gefahr laufen, Schiffbruch zu erleiden. Ich persönlich gehe davon aus, dass sich die Situation vom Herbst 2017 nicht so rasch wiederholen wird, beziehungsweise die nötigen Schlüsse daraus gezogen worden sind.

Daniel Bichsel

Präsident der Finanzkommission

2 Rolle der Finanzkommission, Aufgaben und Organisation

Die Finanzkommission, kurz FiKo, ist neben der Geschäftsprüfungs- und der Justizkommission eine der drei Aufsichtskommissionen des Grossen Rates. Sie ist ausschliesslich dem Grossen Rat verpflichtet und erstattet ihm gemäss Artikel 50 Absatz 4 der Geschäftsordnung (GO) des Grossen Rates jährlich einmal Bericht über ihre Tätigkeit.

2.1 Aufgaben

Die Aufgaben der Finanzkommission sind in Artikel 36 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) festgelegt.

Art. 36 GO: Finanzkommission (FiKo)

¹ Die Finanzkommission besteht aus 17 Mitgliedern.

² Sie befasst sich mit der Steuerung von Finanzen und Leistungen und übt die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt aus.

³ Sie berät insbesondere folgende Geschäfte vor:

- a Voranschlag,
- b Aufgaben- und Finanzplan einschliesslich der Investitionsplanung,
- c Geschäftsbericht und weitere Berichte, die für die Steuerung von Finanzen und Leistungen und für die Oberaufsicht über die Finanzen von Bedeutung sind,
- d Nachkredite,
- e Steueranlage,
- f Rahmen einer Neuverschuldung,
- g Verpflichtungs- und Zusatzkredite, die nicht im Voranschlag eingestellt waren oder die nicht in den Aufgabenbereich einer ständigen Sachbereichskommission fallen,
- h Finanzmotionen.

⁴ Sie behandelt gebundene Ausgaben gemäss Artikel 48 Absatz 3 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) [BSG 620.0].

⁵ Sie prüft im Rahmen ihrer Tätigkeit in Koordination mit der Geschäftsprüfungs- und der Justizkommission insbesondere

- a die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung und der Rechnungslegung, die Rechtmässigkeit, die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, die Zweckmässigkeit sowie die Wirksamkeit der Haushaltsführung,
- b das Controlling des Regierungsrates, der Direktionen und der Ämter,
- c die Abstimmung von Finanzen und Leistungen.

⁶ Sie erledigt weitere Finanzgeschäfte, wenn kein anderes Ratsorgan dafür zuständig ist.

⁷ Sie ist Sachbereichskommission für die Geschäfte der Finanzdirektion sowie für die Bereiche Wirtschaft und Abgaben.

⁸ Sie ist überdies Aufsichtsbehörde für die Vorsteherin oder den Vorsteher der Finanzkontrolle.

2.2 Rolle der Finanzkommission

Die Hauptgeschäfte der Finanzkommission sind die Vorberatung des Voranschlags und des Aufgaben-/Finanzplans der kommenden vier Jahre im Herbst sowie des Geschäftsberichts mit der Jahresrechnung des vergangenen Jahres im Frühjahr.

Mit Beginn der neuen Legislatur ist die Parlamentsrechtsrevision mit dem total revidierten Grossratsgesetz (GRG) und der neuen Geschäftsordnung in Kraft getreten. Wichtiger Bestandteil der Parlamentsrechtsrevision war die Schaffung von Sachbereichskommissionen. Diese beraten einerseits die Erlasse und Berichte in ihrem Zuständigkeitsbereich vor. Andererseits ist ihnen auch die Bearbeitung der Kreditgeschäfte übertragen worden. Die Finanzkommission berät somit nicht mehr alle Kreditgeschäfte vor, sondern nur noch die Kreditgeschäfte der Finanzdirektion

und der Volkswirtschaftsdirektion, weil sie Sachbereichskommission dieser beiden Direktionen ist.

Die Parlamentsrechtsrevision hat verschiedene Möglichkeiten der Mitwirkung und Koordination zwischen den Kommissionen geschaffen (siehe insb. Art. 30 GRG). So können Kommissionen einander Stellungnahmen in schriftlicher oder mündlicher Form zu Geschäften zukommen lassen. Weiter ist es möglich, Delegationen einer Kommission in die Sitzungen anderer Kommissionen zu entsenden und gemeinsame Ausschuss- oder gar Plenumssitzungen abzuhalten. Die Finanzkommission hat von diesen Mitwirkungsrechten auch 2017 Gebrauch gemacht: Sie hat zu sechs Geschäften anderer Kommissionen schriftliche Stellungnahmen verfasst. Zudem haben die Ausschüsse der Finanzkommission im Rahmen des Entlastungspakets 2018 gemeinsame Sitzungen mit den Sachbereichskommissionen BaK, BiK, GSoK und SiK durchgeführt. Weiter hat eine Delegation der Finanzkommission zwei Mal an Plenumssitzungen der SAK betreffend das Landeskirchengesetz teilgenommen.

Die vielfältigen Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen haben es ermöglicht, dass die Finanzkommission ein weiteres Instrument bisher gar noch nicht einzusetzen brauchte: Als Aufsichtskommission hat sie das Recht, Geschäfte von Sachbereichskommissionen an sich zu ziehen (Zugrecht gemäss Art. 30 Abs. 3 GRG). Dazu muss sie dem Büro des Grossen Rates einen entsprechenden Antrag stellen. Dieses fällt den endgültigen Entscheid. Von diesem Recht hat die Finanzkommission gegen den Willen einer Sachbereichskommission bis anhin noch keinen Gebrauch gemacht. Sie hat jedoch mit den anderen Kommissionen vereinbart, die Vorberatung der ICT-Kreditgeschäfte in der Finanzkommission zu konzentrieren. Da die Finanzkommission von Seiten des Grossen Rates die laufende Reorganisation der Informatik begleitet (Projekt IT@BE), wird es auch von den anderen Kommissionen als sinnvoll erachtet, die laufenden Geschäfte in diesem Bereich bei einer Kommission zu bündeln (siehe mehr dazu unter Kap. 4.3 Informatik). Auch bei einzelnen anderen Geschäften hat das Büro des Grossen Rates entgegen dem Antrag des Regierungsrates die Vorberatung der Finanzkommission zugewiesen. Die Entscheide wurden jedoch immer in Absprache mit den betreffenden Kommissionen gefällt.

Die Finanzkommission hat den Eindruck, dass sie ihre Rolle im neuen Gefüge der ständigen Kommissionen gefunden hat. Mit der Vorberatung des Voranschlags und des Aufgaben-/Finanzplans kann die Finanzkommission die grossen finanziellen Leitlinien der nächsten Jahre im Kanton mitbestimmen. In diesem Rahmen beraten die Sachbereichskommissionen die Kreditgeschäfte vor. Wenn der Budgetrahmen verletzt wird, fällt ein Geschäft automatisch in die Zuständigkeit der Finanzkommission (Nachkredit). Bei Bedarf kann die Finanzkommission zudem die Sachbereichskommissionen in der Vorberatung von Kreditgeschäften unterstützen, wie oben dargelegt. Im Jahr 2017 hat sie beispielsweise zu den Investitionsvorhaben «Polizeizentrum Bern» sowie «Berner Fachhochschulen» zuhanden der Bau-, Verkehrs-, Energie- und Raumplanungskommission (BaK) Stellung genommen.

2.3 Organisation und Arbeitsweise

Die Finanzkommission verfügt seit März 2016 über ein Präsidium, eine Geschäftsleitung und drei ständige Ausschüsse. Den Direktionsausschüssen sind je drei bzw. zwei Direktionen zugeteilt (FIN-POM-ICT, VOL-ERZ-STA und BVE-GEF-JGK).

Das Präsidium besteht aus dem Präsidenten und der Vizepräsidentin. Es unterstützt das Sekretariat in organisatorischen Fragen und erarbeitet gemeinsam mit diesem die Medienmitteilungen der Kommission. Der Präsident und die Vizepräsidentin sind nicht Mitglied der ständigen Ausschüsse.

Die Leiter der Ausschüsse sowie zwei weitere Kommissionsmitglieder bilden zusammen mit dem Präsidium die Geschäftsleitung. Ihr obliegt die Federführung für die Vorberatung des Vorschlags und des Aufgaben-/Finanzplans sowie für den Geschäftsbericht. Ebenso werden die Themen der Finanzkontrolle, die gebundenen Ausgaben sowie strategische Fragen in der Geschäftsleitung vorbesprochen.

Die Finanzkommission ist neben ihrer Rolle als Aufsichtskommission auch Sachbereichskommission für die Geschäfte der Finanzdirektion und für die Volkswirtschaftsdirektion. Kreditgeschäfte dieser Direktionen werden von den beiden zuständigen Direktionsausschüssen vorberaten. Die ICT-Geschäfte sämtlicher Direktionen werden vom Ausschuss FIN-POM-ICT behandelt. Die Mitberichte zu den Baugeschäften der BaK werden in den meisten Fällen vom Ausschuss BVE-JGK-GEF zu Händen des Plenums vorbereitet.

Die Mitgliederliste und das Organigramm der Finanzkommission sind im Anhang aufgeführt. Im Berichtsjahr hat es in der Finanzkommission mehrere personelle Wechsel gegeben. Per Anfang Februar hat Daniel Bichsel (SVP) das Präsidium der Finanzkommission von Jürg Iseli (SVP) übernommen, der aus der Finanzkommission ausgetreten ist. Den freigewordenen Sitz hat Raphael Lanz (SVP) übernommen. Im September hat anstelle von Roberto Bernasconi (SP-JUSO-PSA) Adrian Wüthrich (SP-JUSO-PSA) in der Finanzkommission Einsitz genommen und im Dezember hat Hans-Rudolf Saxer (FDP) den Sitz von Hans-Jörg Pfister (FDP) übernommen.

Im Jahr 2017 fanden insgesamt 35 Plenumssitzungen¹ der Finanzkommission statt (2016: 33, 2015: 43). Zusätzlich fanden 39 Ausschuss- und Geschäftsleitungssitzungen statt (Vorjahr 35).

Wie die Anzahl der durchgeführten Sitzungen bereits andeutet, hat die Arbeitsbelastung der Finanzkommission im Vergleich zum Vorjahr etwas zugenommen. Die Anzahl der Sitzungen ist abhängig von der Geschäftslast und somit jährlichen Schwankungen unterworfen. Die Finanzkommission hat im Unterschied zum Vorjahr 2017 drei Gesetze vorberaten. 2016 standen keine Erlasse zur Vorberatung an. Die durchschnittliche Dauer der Sitzungen ist ziemlich konstant geblieben. Sie beträgt bei Plenumssitzungen zwei Stunden und 20 Minuten (+ 10 Min. in Vergleich zum Vorjahr) und bei Ausschuss-Sitzungen etwa eine Stunde und 15 Minuten (5 Min. weniger als 2016).

Der Stellenetat des Sekretariats der Finanzkommission beläuft sich 2017 nominell unverändert auf 160 Stellenprocente. Das Pensum des geschäftsleitenden Sekretärs Dominique Cléménçon beträgt 90 Prozent und beinhaltet auch die Gesamtleitung des Kommissionendienstes. Das Pensum des wissenschaftlichen Mitarbeiters Ivar Trippolini beträgt 70 Prozent, wovon jedoch 20 Prozent zur Unterstützung des Sekretariats der Sachbereichskommissionen BiK und SiK aufgewendet werden. Ivar Trippolini hat ab Mitte August die Stelle von Pamela Schär übernommen, welche die Parlamentsdienste per Ende August 2017 verlassen hat.

¹ Eine ganztägige Sitzung wird in der Statistik als zwei Sitzungen gerechnet (Vormittag und Nachmittag gelten als je eine Sitzung, gemäss Regelungen für Sitzungsgelder gemäss Art. 124 GO und S.91 Rili-GR).

3 Ordentliche Geschäfte

3.1 Geschäftsbericht 2016

Die Jahresrechnung schloss mit einem Ertragsüberschuss von 220 Mio. Franken und erzielte damit fast genau den Wert des Voranschlags (CHF 219 Mio.). Der Finanzierungssaldo betrug 139 Mio. Franken, was im Vergleich zum Voranschlag eine Verbesserung um 42 Mio. Franken ist. Zurückzuführen ist die Verbesserung auf tiefere Investitionen. Anstatt 539 Mio. Franken betrugen die Nettoinvestitionen 440 Mio. Franken (inkl. Spezialfinanzierungen) und kamen damit auf einen neuen Tiefststand der letzten zehn Jahre zu liegen. Der tiefe Wert steht im Kontrast zu dem hohen Investitionsbedarf des Kantons und erhöht den Druck auf die Investitionen in den kommenden Jahren. Um die Budgetgenauigkeit bei den Investitionen zu erhöhen, wurde der so genannte Sachplanungsüberhang eingeführt. Dieser bedeutet, dass mehr Projekte planerisch vorangetrieben werden (Sachplanung) als Mittel in der Investitionsrechnung eingestellt sind (Finanzplanung). Wenn Projekte aus unterschiedlichen Gründen Verzögerungen erfahren, können andere Projekte vorgezogen und frühzeitig zur Ausführung gelangen. In der konkreten Umsetzung ergeben sich jedoch neue Schwierigkeiten: So verfügt das AGG über eine begrenzte Anzahl Projektleiter und ein kurzfristiges Vorziehen von Bauarbeiten ist in der Regel nur bei kleineren Projekten tatsächlich möglich. Auch kann die Planung nicht beliebig beschleunigt werden.

Beim Geschäftsbericht gab nicht primär das Ergebnis zu Diskussionen Anlass, sondern die bevorstehende Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells HRM2. Die Finanzkontrolle hat ihr Testat zur Jahresrechnung mit einer Einschränkung betreffend die Ordnungsmässigkeit der Buchführung beim Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) abgegeben. Daraufhin hat die Finanzkommission im Rahmen der Vorberatung des Geschäftsberichts einen Vorbehalt angebracht: Sie wollte die Beratung des Geschäftsberichts kurzfristig von der Traktandenliste der Junisession absetzen können, wenn die Wiederherstellung der Ordnungsmässigkeit der Buchhaltung im AGG nicht wie geplant fortschreiten oder neue, schwerwiegende Probleme aufgetaucht wären. Die Finanzkommission hat das Projekt in der Folge eng begleitet, in dem sie sich monatlich über den Fortschritt der Arbeiten informieren liess. Erfreulicherweise kamen die Arbeiten planmässig voran und die rechnerische Auswirkung auf die Jahresrechnung blieb unter der Wesentlichkeitsgrenze von 70 Mio. Franken, so dass die FiKo schliesslich auf den Verschiebungsantrag verzichten konnte.

Die Einführung von HRM2 beschäftigte die Finanzkommission jedoch während des gesamten Jahres. Die Buchführung des AGG war bis Ende Jahr immer noch nicht einwandfrei. Die Bereinigung des Jahresabschlusses 2016 beanspruchte die verantwortlichen Stellen bis Mitte 2017 und danach musste umgehend die Nachführung der Buchhaltung 2017 in Angriff genommen werden. Die gesamtstaatliche Eröffnungsbilanz konnte der Regierungsrat erst am 25. Oktober 2017 genehmigen. Im November sollte per 30. September 2017 ein so genannt erweiterter Monatsabschluss erstellt werden, der die Hauptprobe für den Jahresabschluss darstellt. Er musste ohne das AGG ausgeführt werden. Die Finanzkommission hat ihrer Sorge um den Jahresabschluss 2017 mehrfach Ausdruck verliehen und steht in engem Austausch mit dem Regierungsrat und der Finanzkontrolle.

3.2 Voranschlag 2018 / Aufgaben- und Finanzplan 2019

Der Regierungsrat ermöglichte dem Grossen Rat, in der Novembersession 2017 eine finanz- und steuerpolitische Grundsatzdebatte zu führen. Mit dem VA 2018, dem AFP 2019-21, dem Bericht zum EP 2018 sowie der Steuergesetzrevision 2019 lagen dem Grossen Rat die notwendigen Geschäfte vor, um finanz- und steuerpolitische Richtungsentscheide zu fällen und damit die Marschrichtung der Finanz- und Steuerpolitik im Kanton Bern für die nächsten Jahre festzulegen.

Nachdem die Planung in der Haushaltsdebatte 2016 ab dem Jahr 2019 noch Defizite sowie eine Schuldenzunahme von über 400 Mio. Franken auswies, prognostizierte der Kanton Bern ein Jahr später sowohl im VA 2018 als auch beim AFP 2019-2021 neu Überschüsse und einen leichten Schuldenabbau. Dem Regierungsrat war es somit gelungen, den Finanzhaushalt unter anderem mit zahlreichen Entlastungsmassnahmen planerisch zu stabilisieren. Gleichzeitig stellte das neue Zahlenwerk auch die Gegenfinanzierung der Steuergesetzrevision 2019 sicher.

In der Haushaltsdebatte nahm der Grosse Rat durch die Ablehnung von mehreren Massnahmen des EP18-Pakets substantielle Änderungen am Zahlenwerk vor. Dadurch wurde insbesondere der Finanzierungssaldo der AFP-Jahre 2019-2021 negativ. Da die negativen Zahlen nur den AFP betreffen, blieben die verfassungsmässigen Schuldenbremsen unverletzt. Die Finanzierungssaldi der Jahre 2019 bis 2021 betragen zwischen minus 4 und minus 10 Mio. Franken, sind also nur leicht negativ. Der Regierungsrat wird die geänderte finanzielle Ausgangslage im normalen Planungsumgang des VA/AFP 19/20-22 berücksichtigen müssen und in seine Berechnungen einfließen lassen. Für das Jahr 2018 sind die Kennzahlen jedoch positiv: Im Voranschlag beläuft sich der Saldo der Erfolgsrechnung auf 108 Mio. Franken und der Finanzierungssaldo auf 35 Mio. Franken.

3.3 Finanzaufsicht

Gemäss Art. 36 Abs. 5 Bst. a der Geschäftsordnung prüft die Finanzkommission im Rahmen ihrer Tätigkeit in Koordination mit der Geschäftsprüfungs- und der Justizkommission insbesondere die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung und der Rechnungslegung, die Rechtmässigkeit, die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, die Zweckmässigkeit sowie die Wirksamkeit der Haushaltsführung.

Bei der Wahrnehmung der Finanzaufsicht im engeren Sinn stützt sich die Finanzkommission vor allem auf die Berichterstattung der Finanzkontrolle. Diese rapportiert in ihren Quartalsberichten die wesentlichen Feststellungen der durchgeführten Dienststellenprüfungen und weiterer Arbeiten. Dabei erhält die Finanzkommission die gleichen Unterlagen, Berichte und Informationen wie der Regierungsrat. Sie bespricht diese jeweils mit dem Vorsteher der Finanzkontrolle und den zuständigen Mitarbeitenden.

Wenn die Finanzkommission zu einer Feststellung der Finanzkontrolle zusätzliche Informationen benötigt, lässt sie sich von der betroffenen Direktion den ausführlichen Bericht der Finanzkontrolle aushändigen. Weiter kann sie die betroffene Direktion an eine Sitzung einladen, um deren Sichtweise zu den Feststellungen anzuhören. In Einzelfällen interveniert die Finanzkommission bei den betroffenen Direktionen schriftlich. Die Wahrnehmung der Finanzaufsicht ist eine vertrauliche Aufgabe. Die Finanzkommission erstattet dem Grossen Rat nur in Ausnahmefällen Bericht zu einzelnen Geschäften.

Die Geschäftsleitung der Finanzkommission bildet zusammen mit einer Delegation des Regierungsrates das Finanzkontrollgremium, welches sich zweimal jährlich mit dem Vorsteher der Finanzkontrolle zu einem Führungsgespräch trifft.

In den letzten Jahren hat die Finanzkommission festgestellt, dass es insbesondere zwischen dem Regierungsrat und der Finanzkontrolle immer wieder zu Differenzen über die Frage gekommen ist, was der Auftrag der Finanzkontrolle ist und wie sie ihn zu erfüllen hat. Ende 2016 hat die Finanzkommission ein Projekt ausgelöst, das zum Ziel hatte, den gesetzlichen Auftrag der Finanzkontrolle zu überprüfen und den möglichen Revisionsbedarfs abzuschätzen. Vor den Sommerferien fand ein Workshop der Geschäftsleitung der Finanzkommission mit einer Delegation des Regierungsrates unter Einbezug der Finanzkontrolle statt. Der extern moderierte Work-

shop zeigte auf, dass es in verschiedenen Bereichen Handlungsbedarf gibt und das Finanzkontrollgesetz überarbeitet werden sollte. In Absprache mit dem Regierungsrat löste die Finanzkommission in der Folge das Projekt „Revision KFKG“ (Kant. Finanzkontrollgesetz) aus. Eine Kerngruppe, in der unter der Leitung des Staatsschreibers auch eine Delegation der Verwaltung und der Vorsteher der Finanzkontrolle vertreten sind, hat begonnen, ein Normkonzept zur Revision des KFKG zu erarbeiten. Es werden intensive Diskussionen geführt und die Arbeiten kommen gut voran. Es ist das Ziel der FiKo, das Normkonzept noch in dieser Legislatur abzuschliessen, damit in der neuen Legislatur die konkreten Gesetzgebungsarbeiten an die Hand genommen werden können. Als externe Berater konnte das Büro Bolz&Partner aus Bern gewonnen werden, das in der Sache über viel Erfahrung verfügt.

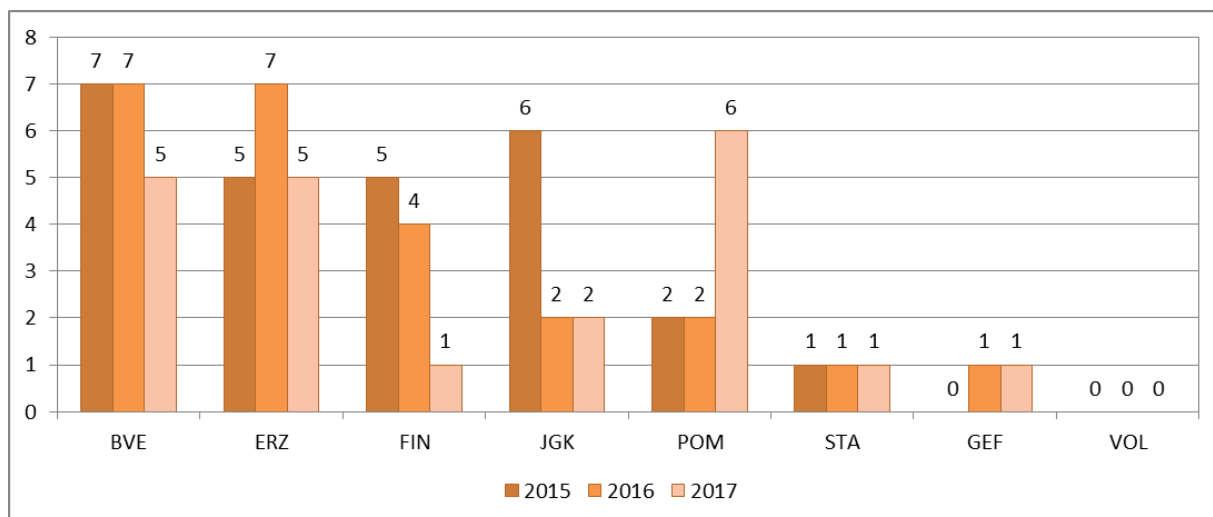
3.4 Gebundene Ausgaben

Die Finanzkommission überprüft alle Ausgabenbewilligungen des Regierungsrates, die – wären die Ausgaben neu – in die Zuständigkeit des Grossen Rates fallen würden (Art. 48 Abs. 3 FLG / Art. 36 Abs. 4 GO). Die Detailprüfung der gebundenen Ausgaben hat die Finanzkommission an die Geschäftsleitung delegiert.

2017 wurden der Finanzkommission vom Regierungsrat insgesamt 21 gebundene Kredite zur Kenntnis gebracht. Dies sind etwas weniger Geschäfte als noch in den beiden Vorjahren (2016: 24; 2015: 26). In den Jahren 2013 und 2014 waren es aber noch 52 beziehungsweise 48 gebundene Ausgaben.

Insgesamt hat die Anzahl der gebundenen Ausgabenbeschlüsse nach 2014 stark abgenommen. Im Rahmen der Parlamentsrechtsrevision wurde eine Neudefinition der gebundenen Ausgaben vorgenommen. Dies führte dazu, dass Ausgabenbeschlüsse, die zuvor in der abschliessenden Finanzkompetenz des Regierungsrates lagen, neu durch den Grossen Rat zu genehmigen sind und deshalb die Anzahl gebundener Ausgaben reduziert wurde. Betroffen ist vor allem die Informatik (ICT).

Der folgenden Grafik ist zu entnehmen, wie viele gebundene Ausgabenbewilligungen in den letzten drei Jahren aus welcher Direktion stammten. Die im Jahr 2017 überdurchschnittlich stark gestiegenen gebundenen Ausgaben bei der Polizei- und Militärdirektion (POM) sind vor allem darauf zurückzuführen, dass gewisse Bewilligungen nicht alljährlich erfolgen und einzelne erstmals die Schwelle der Ausgabenbefugnis von 200'000 Franken überschritten haben.



4 Weitere Schwerpunkte der Tätigkeit

4.1 Entlastungspaket 2018

Nach der Verschlechterung der finanzpolitischen Aussichten im Herbst 2016 einerseits und der vorgesehenen Steuerentlastung von juristischen Personen mit der Steuergesetzrevision 2019 andererseits hatte der Grosse Rat in der Novembersession 2016 die Genehmigung des negativen AFPs 2018-2020 an die Erstellung eines Entlastungspakets (EP) geknüpft. Dieses EP 2018 wurde von der Regierung erarbeitet und Ende Juni 2017 der FiKo sowie der breiten Öffentlichkeit vorgestellt.

Die Mehrheit der FiKo hatte eine ähnliche Einschätzung der finanziellen Lage des Kantons wie der Regierungsrat und unterstützte den Grossteil der Massnahmen des EP 2018. Von 155 Massnahmen lehnte die Kommissionsmehrheit nur zehn ab. Bei zwei Massnahmen wurde der Sparbetrag reduziert und bei weiteren zwei erhöht. Dies führte per Saldo zu einer Abweichung (Reduktion des Sparpotenzials) gegenüber dem regierungsrätlichen Vorschlag im Jahr 2021 von 32 Mio. Franken. Mit den Entscheiden des Grossen Rates reduzierte sich die Abweichung in der Erfolgsrechnung auf 21 Mio. Franken. Eine Minderheit der FiKo war mit dem Sparpaket nicht einverstanden. Sie lehnte die Stossrichtung des Regierungsrates ab, Kürzungsmassnahmen zugunsten von Steuererleichterungen für juristische Personen zu ergreifen. Entsprechend reichte sie eine Reihe von Minderheitsanträgen ein, mit welchen viele der vorgeschlagenen Massnahmen abgelehnt werden sollten.

Die FiKo war mit der Regierung einverstanden, dass die Investitionen von diesem Entlastungspaket nicht tangiert werden sollten. Sie waren vom Grossen Rat in den letzten Jahren bereits mehrmals nach unten angepasst worden, so dass eine weitere Kürzung aufgrund der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Investitionen nicht angezeigt war.

Die Differenzen mit dem Regierungsrat führte die FiKo vor allem auf den fehlenden Einbezug in die Erarbeitung der Massnahmen zurück und die spärlichen Informationen, mit denen die Massnahmen im Bericht beschrieben waren. Anders als beim letzten Entlastungspaket, der Angebots- und Strukturüberprüfung ASP 2014, erhielt die Finanzkommission die vorgeschlagenen Massnahmen erst zugestellt, nachdem der Regierungsrat sie verabschiedet hatte. Im Bericht zum EP 2018 wurden die Massnahmen je auf etwa einer A4-Seite dargestellt. Die wenigen Informationen führten dazu, dass die FiKo und die Sachbereichskommissionen den Direktionen etwa 500 schriftliche Fragen zu den Massnahmen stellten, was alle Beteiligten vor allem in zeitlicher Hinsicht enorm beanspruchte. Die Finanzkommission wird sich bei einem allfälligen nächsten Sparpaket dafür einsetzen, dass der Regierungsrat die Massnahmen von Beginn an so präsentiert, dass Rückfragen markant reduziert werden können.

Neu war für die Finanzkommission sodann der Einbezug der Sachbereichskommissionen. Während beim VA/AFP die Geschäftsordnung des Grossen Rates klar bestimmt, dass die Vorberatung durch die FiKo erfolgt, war das EP 2018 ein Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat, der einen angemessenen Einbezug der Sachbereichskommissionen in die Vorberatung zu liess. Die FiKo bot den Sachbereichskommissionen an, sich auf drei Arten in den Vorberatungsprozess einzubringen: Erstens konnten sie den Direktionen schriftliche Fragen zukommen lassen, zweitens konnte eine Sitzung des zuständigen Ausschusses der FiKo mit einer Delegation jeder Sachbereichskommission durchgeführt werden und drittens waren die Sachbereichskommissionen eingeladen, der FiKo einen Mitbericht zukommen zu lassen. Die Sachbereichskommissionen beteiligten sich rege an der Vorberatung und am Ende erhielt die FiKo fünf Mitberichte (BaK, BiK, GSoK, SiK, SaK). In der Umsetzung der Mitwirkung stellte sich heraus, dass der ohnehin bereits gedrängte Zeitplan der FiKo durch den Einbezug der Sachbereichskommissionen noch enger wurde. Die Möglichkeit zur Einreichung von Fragen und die Mitberichte wurden von

der FiKo als zielführend und bereichernd wahrgenommen. Die FiKo konnte so vom Fachwissen der Sachbereichskommissionen profitieren. Inhaltlich war es für die Mitglieder der Sachbereichskommissionen ungewöhnlich, dass viele Massnahmen nur sehr kleine finanzielle Auswirkungen haben und diese trotzdem durch den Grossen Rat zu verabschieden waren. Dies kommt daher, dass es sich beim EP 2018 um Zahlen des VA/AFP handelte und nicht um Kreditgeschäfte, wie sie den Sachbereichskommissionen normalerweise unterbreitet werden. Die Sitzungen der FiKo-Ausschüsse mit den Delegationen der Sachbereichskommissionen fanden wohl zeitlich zu früh im Vorberatungsprozess statt, so dass der Mehrwert bescheiden war. Die Präsidien der ständigen Kommissionen werden eine Sitzung zum Rückblick auf den EP 2018-Prozess abhalten. Dabei wollen sie Verbesserungen für künftige Fälle diskutieren. Die FiKo ist bereit, den Einbezug der Sachbereichskommissionen in ein künftiges Sparpaket auch in Zukunft zu gewährleisten und punktuell noch zu verbessern. Die FiKo ist jedoch der Ansicht, dass in „normalen“ VA/AFP-Jahren ohne Sparpaket der Einbezug begrenzt werden muss und den anderen ständigen Kommissionen – wie bei allen anderen Grossratsgeschäften auch – vor allem das Mittel des Mitberichts zur Verfügung steht.

4.2 Die Einführung von HRM2

Mit dem VA/AFP 17/18-20 hat der Kanton Bern die Umstellung seiner Rechnungslegung auf HRM2/IPSAS begonnen. Abgeschlossen wird der Prozess mit der Genehmigung des Geschäftsberichts 2017 durch den Grossen Rat in der Septembersession 2018.

Wie die Finanzkommission bereits in ihrem Bericht zum VA/AFP 17/18-20 dargelegt hat, ist die Einführung von HRM2/IPSAS mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. So hat die Finanzkontrolle ihre Prüfung der Restatement-Bilanz 2016 nach 166 Feststellungen abgebrochen. Der Regierungsrat konnte den Bilanzanpassungsbericht 2016 aufgrund der nicht ausgeräumten Fehler und Unsicherheiten nicht genehmigen, sondern nur zur Kenntnis nehmen. Der Finanzkommission ist bewusst, dass es sich bei der Restatement-Bilanz 2016 „nur“ um einen Probelauf handelte. Die tatsächliche Umstellung auf HRM2 erfolgt erst mit der Rechnung 2017. Der Probelauf zeigte aber eindrücklich auf, dass Regierung und Verwaltung noch viele Hindernisse überwinden müssen, bis die Umstellung auf HRM2/IPSAS erfolgreich abgeschlossen werden kann. Um ihrer Besorgnis um den Jahresabschluss 2017 Ausdruck zu verleihen, hat die Finanzkommission im Rahmen des VA/AFP 17/18-20 eine entsprechende Planungserklärung eingereicht.²

Mit dem Aufgreifen des Themas im Bericht zum VA/AFP 17/18-20 hat die Finanzkommission frühzeitig transparent gemacht, dass das Grossprojekt risikobehaftet ist. Es ist möglich, dass Regierung und Verwaltung bis zum Jahresabschluss 2017 nicht alle Probleme werden beheben können und die Finanzkontrolle bei der Prüfung der Jahresrechnung entsprechende Feststellungen machen wird. Als eine Massnahme hat der Regierungsrat beschlossen, die Beratung des Geschäftsberichts 2017 von der Juni- in die Septembersession 2018 zu verschieben, was die Finanzkommission begrüsst hat.

4.3 Informatik

Wie unter Kapitel 2.2 dargelegt, berät die Finanzkommission die ICT-Geschäfte sämtlicher Direktionen vor. Durch diese Bündelung trägt die Finanzkommission die Hauptverantwortung für die

² Planungserklärung FiKo zu VA/AFP 17/18-20: „Der Grosse Rat fordert die involvierten Akteure, namentlich den Regierungsrat, die federführende Finanzdirektion und die Finanzdienste der Direktionen, der Staatskanzlei und der Justiz auf, sich nach Kräften dafür einzusetzen, dass der Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2017 ordnungsgemäss und nach den Grundsätzen von HRM2/IPSAS erstellt, testiert und vom Grossen Rat genehmigt werden kann.“

Überwiesen vom Grossen Rat am 28. November 2016 mit 107 zu 3 Stimmen bei 34 Enthaltungen.

ICT-Geschäfte. Die Finanzkommission steht vor der Herausforderung, die ICT-Geschäfte gebührend zu prüfen und nachvollziehen zu können, ohne gleichzeitig die Genehmigung der Ausgabenbeschlüsse zu verzögern oder Mehrkosten durch den Beizug von externen Experten zu verursachen. Sie hat deshalb im Laufe des Jahres 2016 mit dem Regierungsrat verschiedene Vereinbarungen getroffen um die Vorträge zu den Geschäften der ICT-Kredite zu vereinheitlichen und laien- und miliztauglicher zu machen. Diese Vereinbarungen wurden 2017 grösstenteils umgesetzt und die Finanzkommission hat im Dialog mit dem Regierungsrat weitere Verbesserungen sowie die flächendeckende Umsetzung durch alle Direktionen verlangt.

Die 2016 verabschiedete ICT-Strategie „IT@BE“ des Kantons Bern ist 2017 in ihrer Umsetzungsphase weitgehend auf Kurs. Sie ist von einem klaren Bekenntnis zur Standardisierung und Zentralisierung geprägt. Bei einzelnen Projekten besteht eine Verzögerung von einigen Monaten. Dementsprechend liegen auch die 2017 getätigten Ausgaben etwas unter den Planwerten.

Zum ersten Mal konnte das strategische ICT-Führungsorgan, der Strategische ICT-Ausschuss (SIA) unter dem Vorsitz der Finanzdirektorin, den neu eingeführten ICT-Kostenmanagement-Bericht der FiKo und der GPK vorlegen. Dieser soll zukünftig ein wirksames Hilfsmittel zur Beobachtung und Steuerung der ICT-Kosten werden. Die Finanzkommission legt Wert darauf, dass nun die jährliche Vergleichbarkeit der erhobenen Daten gewährleistet wird.

Das Hauptaugenmerk der Finanzkommission bei den Informatik-Projekten verschiebt sich von IT@BE zum Enterprise Resource Planning (ERP). Das ERP bezeichnet ein oder mehrere ICT-Systeme, die es einem Unternehmen oder einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft ermöglichen, die zur Verfügung stehenden Ressourcen (vor allem Kapital, Personal, Material, Gebäulichkeiten und ICT) im Sinne des Unternehmenszwecks rechtzeitig und bedarfsgerecht zu planen und zu steuern. Während sich IT@BE nun in der Umsetzung befindet, ist ERP noch in der Konzeptphase und wird voraussichtlich ab Ende 2021 eingeführt. Wie der Bericht UPI (Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern, 2014) gezeigt hat, müssen insbesondere die Eigenentwicklungen FIS (Finanzinformationssystem) und PERSIKA (Personalinformationssystem) durch Standardprodukte ersetzt werden, um die Informatik tatsächlich kostengünstiger zu machen. 2016 hat der Regierungsrat den Grundsatzentscheid gefällt, FIS und PERSIKA durch eine ERP-Gesamtplattform «Finanzen, Personal, Logistik» mit Dienstleistungszentren (Shared Service Centers) abzulösen. Durch die Einführung eines ERP-Systems wird der Kanton seine Supportprozesse wesentlich effektiver und effizienter ausführen können. Die Kosten sollten langfristig jährlich um bis zu 15 Mio. Franken reduziert werden. Darüber hinaus eröffnen sich durch die Standardisierung der Supportprozesse und die Bündelung von Aufgaben weitere Möglichkeiten zur Ressourcenreduktion und Leistungssteigerung. Wie von der Finanzkommission gefordert, wurden 2017 zum ERP halbjährliche Reportings von der Verwaltung erarbeitet und übermittelt. Mit der Verabschiedung der strategischen Grundsätze des ERP konnte der Regierungsrat im September eine wichtige Rahmenbedingung für die Konzeptphase schaffen. Nach der Novembersession hat die Finanzkommission den Regierungsrat darauf hingewiesen, dass zwei im Grossen Rat verabschiedete Planungserklärungen den weiteren Verlauf des ERP-Projekts beeinflussen werden. Erstens verlangt eine Planungserklärung die Straffung der Zeitpläne von laufenden strategischen Projekten, namentlich auch das ERP-Projekt.³ Die zweite verabschiedete Planungserklärung verlangt, dass auch dezentrale Standorte bei der Digitalisierung zu berücksichtigen sind.⁴

³ Novembersession 2017 Traktandum 064 FIN Steuergesetz und Haushaltsdebatte, 3.e Projekte, 1 Planungserklärung AFP 2019-2021, Finanzkommission: „Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Zeitpläne von laufenden strategischen Projekten (ERP, Direktionsreform, eGov) wesentlich zu straffen und die Projekte (insbesondere auch die Direktionsreform) inhaltlich so zu gestalten, dass eine Optimierung bzw. Verschlinkung von Prozessen resultiert.“

⁴ Novembersession 2017 Traktandum 064 FIN Steuergesetz und Haushaltsdebatte, 3.e Projekte, 2 Planungserklärung AFP 2019-2021, Knutti (SVP), Berger (SVP), Speiser-Niess (SVP), Schwarz (EDU) und Graf (SP-JUSO-PSA): „E-

Zu den im Jahre 2014 formulierten Auflagen der Finanzkommission bezüglich des Rahmenkredits 2015-2022 für die Einführung der „Digitalen Geschäftsverwaltung und Archivierung“ (DGA) wurde im Jahre 2017 Bericht erstattet. Das Programm DGA ist auf Kurs und die Termin- beziehungsweise Budgetvorgaben konnten bisher in allen Teilbereichen eingehalten oder unterschritten werden. Mehrere Direktionen haben gewünscht die digitale Geschäftsverwaltung früher als geplant einzuführen. Es ist davon auszugehen, dass das Programm früher als vorgesehen (2022) abgeschlossen werden kann.

4.4 Personal

Die Finanzkommission führt mit der Finanzdirektion jährlich ein Gespräch zu den aktuellen Themen im Bereich Personal durch. 2017 hat sie sich über die Lohnnebenkosten ins Bild setzen lassen und die Inhalte der Revision der Personalverordnung 2018 diskutiert.

Seit mehreren Jahren Thema ist die Einführung der Vertrauensarbeitszeit. Nachdem die Vorlage des Regierungsrates aus dem Jahre 2011 bereits in der Vernehmlassung scheiterte, stellte dieser die Arbeiten dazu ein. Die Finanzkommission hat 2016 die Initiative ergriffen und dem Regierungsrat einen eigenen Vorgehensvorschlag unterbreitet. Als auch die GPK intervenierte und auf der Umsetzung von zwei überwiesenen Motionen zur Vertrauensarbeitszeit beharrte, hat der Regierungsrat entschieden, doch eine Vorlage zur Einführung der Vertrauensarbeitszeit vorzulegen. Dies, obwohl er deren Einführung immer noch ablehnend gegenübersteht. Die Vorlage ist bis Ende April 2018 in der Vernehmlassung und kommt voraussichtlich in der Novembersession 2018 in den Grossen Rat.

5 Antrag

Die Finanzkommission beantragt dem Grossen Rat, von der vorliegenden Berichterstattung im Sinne von Art. 61 Abs. 1 des Grossratsgesetzes (GRG) Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Finanzkommission
Der Präsident:

Daniel Bichsel

Grossrat

Anhang

Organisation der Finanzkommission

Stand 14.12.2017

1. Präsidium

2 Mitglieder

Präsident Daniel Bichsel (SVP)

Vizepräsidentin Béatrice Stucki (SP)

2. Geschäftsleitung

7 Mitglieder



Daniel Bichsel (SVP)	Béatrice Stucki (SP)	Daniel Wyrsh (SP)	Raphael Lanz (SVP)	Jakob Etter (BDP)	Natalie Imboden (Grüne)	Hans Kipfer (EVP)
----------------------	----------------------	-------------------	--------------------	-------------------	-------------------------	-------------------

3. Ausschüsse

3 Ausschüsse à 5 Mitglieder (Präsidium in den Ausschüssen nicht vertreten)

	Ausschuss FIN/POM/ICT	Ausschuss VOL/ERZ/STA	Ausschuss BVE/JGK/GEF
Leiter/in	Daniel Wyrsh (SP)	Hans Kipfer (EVP)	Jakob Etter (BDP)
	Andreas Blank (SVP)	Fritz Wyss (SVP)	Thomas Rufener (SVP)
	Adrian Haas (FDP)	Roberto Bernasconi (SP)	Ursula Marti (SP)
	Raphael Lanz (SVP)	Natalie Imboden (Grüne)	Franziska Schöni-Affolter (glp)
	Barbara Streit-Stettler (EVP)	Johann Ulrich Grädel (EDU)	Hans-Rudolf Saxer (FDP)