



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 10. November 2021
Direktion: Finanzdirektion
Geschäftsnummer: 2020.FINGS.110
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Finanzhaushaltsgesetz (FHG)

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung.....	1
2.	Ausgangslage	3
3.	Grundzüge der Neuregelung.....	4
4.	Erlassform.....	4
5.	Rechtsvergleich	5
6.	Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs.....	5
7.	Erläuterungen zu den Artikeln	5
8.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtssetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	27
9.	Finanzielle Auswirkungen	27
10.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	28
11.	Auswirkungen auf die Gemeinden	28
12.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	28
13.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	28
14.	Antrag	31

1. Zusammenfassung

Das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) trat auf den 1. Januar 2005 in Kraft. Mit der damaligen Totalrevision des Finanzhaushaltsrechts wurde die gesetzliche Grundlage für die breite Einführung der Neuen Verwaltungsführung (NEF 2000) im Kanton Bern geschaffen. Das FLG wurde mehrmals teilrevidiert und punktuell an die Erkenntnisse aus der Evaluation von NEF angepasst; hingegen wurde der sehr stark vom NEF-Gedanken geprägte Erlass nie grundsätzlich überarbeitet.

Der Kanton Bern führt auf den 1. Januar 2023 als EnterpriseResource-Planning-System (ERP) die etablierte zeitgemässe Standardsoftware SAP ein, die auch ein neues Finanz- und Personalinformationssystem umfasst. Die im Jahr 2002 eingeführte Konzernapplikation FIS für die Finanz- und Betriebsbuchhaltung sowie die im Jahr 1992 eingeführte Konzernapplikation PERSISKA als Personalinformations- und Gehaltssystem verursachen im Vergleich zu einer Standardsoftware hohe Betriebs- und Unterhaltskosten. Nebst dem identifizierten Einsparpotenzial wird erreicht, dass mit der Einführung einer integrierten ERP-Lösung für die Bereiche Finanzen, Personal und Logistik und der damit verbundenen notwendigen Prozessharmonisierungen auch Qualitätsverbesserungen und Effizienzgewinne realisiert werden können. Das Finanz- und Rechnungswesen wird vereinfacht und optimiert. Die Finanz- und Betriebsbuchhaltung werden vereint und auf die Kernaufgaben ausgerichtet. Einheiten mit reinen Querschnittsleistungen führen eine vereinfachte Kosten- und Leistungsrechnung.

Seit der Umstellung auf das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) wird auf die Erstellung einer betrieblichen Bilanz sowie auf Leistungs- und Wirkungsziele verzichtet (vgl. Bericht Evaluation und Optimierung der Neuen Verwaltungsführung NEF 1). Aus systemtechnischen Gründen konnten allerdings nicht sämtliche Optimierungen rund um die Kosten- und Leistungsrechnung der Produktgruppen realisiert bzw. auf die gesonderte Führung einer Betriebsbuchhaltung verzichtet werden. Mit der Einführung des standardisierten ERP hat die gesonderte Führung einer Betriebsbuchhaltung nicht mehr den bisherigen Stellenwert. Die notwendigen gesetzlichen Anpassungen werden zum Anlass genommen, das FLG einer formellen Totalrevision zu unterziehen. Dies namentlich aus folgenden Gründen: Eine Totalrevision ermöglicht es, auf die nicht mehr aktuelle starke NEF-Fokussierung des Gesetzes zu verzichten, insbesondere die starke Ausrichtung auf die Betriebsbuchhaltung zurückzunehmen, den Erlass etwas zu entschlacken und in eine zeitgemässe logische Struktur zu bringen. Themen wie die Steuerung von kantonalen Beteiligungen, die im bisherigen Gesetz höchstens lückenhaft behandelt wurden, sollen neu schlank geregelt werden. Bei einer blossen Teilrevision des FLG wäre der Erlass zudem zunehmend schwer lesbar geworden und hätte weiterhin zahlreiche überholte Übergangsbestimmungen enthalten.

Die bewährten (Steuerungs-)Instrumente des bisherigen Rechts werden grundsätzlich unverändert übernommen. Es besteht bei dieser formellen Totalrevision kein Anlass, grundlegende Neuerungen vorzunehmen.

Eine wesentliche Neuerung bildet die Ausgestaltung des Globalbudgets: Dieses entspricht dem Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung, umfasst also auch die Staatsbeiträge sowie die fiskalischen Erlöse und Bussen. Diese unterliegen damit neu auch der Nachkreditspflicht.

Mit dem neuen Gesetz erhält der Kanton Bern rund achtzehn Jahre nach dem Inkrafttreten des FLG ein zeitgemässes, auf das Wesentliche fokussiertes Finanzhaushaltsgesetz.

In einer am 26. November 2018 überwiesenen Planungserklärung des Grossen Rates wird gefordert, die Anlehnung der Rechnungslegung an IPSAS zu überprüfen. Gemäss den Ergebnissen der von der Finanzdirektion mit externer Unterstützung erarbeiteten Analyse wird in Zukunft im Kanton Bern die Rechnungslegung einzig nach HRM2 erfolgen. Damit entfällt die Bewirtschaftung der vielen Ausnahmen zu den bisher verwendeten Vorgaben der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Die nötigen Anpassungen der Bestimmungen im neuen Finanzhaushaltsgesetz basieren auf dem Musterfinanzhaushaltsgesetz von HRM2.

¹ Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 3. Juli 2013 (RRB 0951/2013)

2. Ausgangslage

Das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) trat auf den 1. Januar 2005 in Kraft. Mit der damaligen Totalrevision des Finanzhaushaltrechts wurde die gesetzliche Grundlage für die breite Einführung der Neuen Verwaltungsführung (NEF 2000) im Kanton Bern geschaffen. Das FLG wurde mehrmals teilrevidiert, wobei namentlich punktuell Erkenntnisse aus der Evaluation von NEF umgesetzt und die notwendigen Anpassungen zur Einführung des IPSAS-konformen Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) vorgenommen wurden. Hingegen wurde der sehr stark vom NEF-Gedanken geprägte Erlass während seiner mehr als fünfzehnjährigen Geltungsdauer nie grundsätzlich überarbeitet.

Der Kanton Bern führt auf den 1. Januar 2023 als EnterpriseResource-Planning-System (ERP), das auch ein neues Finanz- und Personalinformationssystem umfasst, die etablierte zeitgemässe Standardsoftware SAP ein. Die im Jahr 2002 eingeführte Konzernapplikation FIS für die Finanz- und Betriebsbuchhaltung sowie die im Jahr 1992 eingeführte Konzernapplikation PERSISKA als Personalinformations- und Gehaltssystem verursachen im Vergleich zu einer Standardsoftware hohe Betriebs- und Unterhaltskosten. Nebst dem identifizierten Einsparpotenzial wird erreicht, dass mit der Einführung einer integrierten ERP-Lösung für die Bereiche Finanzen, Personal und Logistik und den damit verbundenen notwendigen Prozessharmonisierungen ebenfalls Qualitätsverbesserungen und Effizienzgewinne realisiert werden können. Diese Effizienzsteigerungen werden benötigt, um notwendige Leistungssteigerungen und zukünftige neue Anforderungen abdecken zu können. Zudem können so auch weitere Potenziale - wie z.B. bei der Beschaffung, dem übergreifenden Portfoliomanagement oder allgemein der direktionsübergreifenden Zusammenarbeit und Prozess-Standardisierung der Verwaltung - erschlossen werden.

Mit der Einführung von HRM2/IPSAS per 1. Januar 2017 haben sich die Finanzbuchhaltung und die Betriebsbuchhaltung angeglichen (Bewertungsgrundsätze und Bilanzierungsvorschriften basieren auf den tatsächlichen Verhältnissen). Im Zusammenhang mit der Einführung der Standardsoftware für das ERP wird das Finanz- und Rechnungswesen durch die Standardisierung und Automatisierung der Prozesse stark vereinfacht und optimiert. Die Finanz- und Betriebsbuchhaltung werden vereint und auf die Kernaufgaben ausgerichtet. Einheiten mit reinen Querschnittsleistungen führen eine vereinfachte Kosten- und Leistungsrechnung. Das FLG enthält zahlreiche Bestimmungen zur Betriebsbuchhaltung, die bei NEF neu eingeführt wurde und auch auf Gesetzesebene breit verankert wurde. Steuerungsimpulse des Grossen Rates oder des Regierungsrates sollten gemäss NEF-Konzeption nicht mehr primär über die Zuteilung von Ressourcen (finanzielle Mittel, Personal) erfolgen, sondern durch die Festlegung von Leistungs- und Wirkungszielen. Seit der Umstellung auf HRM2 wird auf die Erstellung einer betrieblichen Bilanz sowie auf Leistungs- und Wirkungsziele verzichtet (vgl. Bericht Evaluation und Optimierung der Neuen Verwaltungsführung NEF2). Aus systemtechnischen Gründen konnten allerdings nicht sämtliche Optimierungen rund um die Kosten- und Leistungsrechnung der Produktgruppen realisiert bzw. auf die gesonderte Führung einer Betriebsbuchhaltung verzichtet werden. Aufgrund des mit der Einführung der ERP-Standardsoftware verbundenen weitgehenden Verzichts auf die Führung einer Betriebsbuchhaltung sind die gesetzlichen Regelungen anzupassen bzw. aufzuheben.

Die aus der Einführung von standardisierten ERP-Prozessen resultierenden Vereinfachungen und die damit zusammenhängenden Gesetzesanpassungen werden zum Anlass genommen, das FLG einer formellen Totalrevision zu unterziehen. Dies namentlich aus folgenden Gründen:

Eine Totalrevision ermöglicht es, auf die nicht mehr aktuelle starke NEF-Fokussierung des Gesetzes zu verzichten, insbesondere die starke Ausrichtung auf die Betriebsbuchhaltung zurückzunehmen, den Erlass etwas zu entschlacken und in eine zeitgemässe logische Struktur zu bringen. Themen, wie die Steuerung von kantonalen Beteiligungen, die im bisherigen Gesetz höchstens lückenhaft behandelt wurden,

² Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 3. Juli 2013 (RRB 0951/2013)

sollen neu schlank geregelt werden. Bei einer blossen Teilrevision des FLG wäre der Erlass zudem zunehmend schwer lesbar geworden und hätte weiterhin zahlreiche überholte Übergangsbestimmungen enthalten.

Die bewährten (Steuerungs-)Instrumente des bisherigen Rechts werden grundsätzlich unverändert übernommen. Es besteht bei dieser formellen Totalrevision kein Anlass, grundlegende Neuerungen vorzunehmen.

Eine wesentliche Neuerung bildet die Ausgestaltung des Globalbudgets: Dieses entspricht dem Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung, umfasst also auch die Staatsbeiträge sowie die fiskalischen Erlöse und Bussen. Diese unterliegen damit neu auch der Nachkreditspflicht.

Die Regelung zur Nachkreditspflicht erfährt folgende Neuerung (Art. 11 FHG): Der Regierungsrat kann nachkreditspflichtige Abweichungen des Globalbudgets einer Produktgruppe bewilligen, wenn kein Entscheidungsspielraum besteht. Ein entsprechender Regierungsratsbeschluss ist der Finanzkommission des Grossen Rates zuzustellen, welche abschliessend darüber entscheidet, ob ein Nachkredit beim Grossen Rat zu beantragen ist. Da neu auch die Staatsbeiträge sowie die fiskalischen Erlöse und Bussen der Nachkreditspflicht unterstehen, soll mit der Zuständigkeit des Regierungsrats für Kreditüberschreitungen, bei denen kein Entscheidungsspielraum besteht, verhindert werden, dass der Grosse Rat mit Nachkreditsvorlagen befasst wird, bei denen keine Handlungsfreiheit gegeben ist.

In einer am 26. November 2018 überwiesenen Planungserklärung des Grossen Rates wird gefordert, die Anlehnung der Rechnungslegung an IPSAS zu überprüfen. Insbesondere sollen der Nutzen der Anlehnung an IPSAS sowie die Folgen einer Abkehr von IPSAS in der Rechnungslegung des Kantons Bern abgeschätzt werden. Die Finanzdirektion hat mit externer Unterstützung eine entsprechende Analyse erstellt und die Ergebnisse wurden im Rahmen des Geschäftsberichts 2019 vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen. In Zukunft soll im Kanton Bern die heutige Rechnungslegung demzufolge ohne Qualitätseinbusse weitergeführt und einzig nach HRM2 erfolgen. Die vielen noch nicht umgesetzten Ausnahmen von IPSAS werden gestrichen und die nötigen Anpassungen der Bestimmungen basieren auf dem Musterfinanzhaushaltsgesetz von HRM2.

Das FHG enthält zudem die notwendigen Regelungen zur Datenbearbeitung.

Mit dem neuen Gesetz erhält der Kanton Bern rund achtzehn Jahre nach dem Inkrafttreten des FLG ein zeitgemässes, auf das Wesentliche fokussiertes Finanzhaushaltsgesetz.

3. Grundzüge der Neuregelung

Das FHG regelt die Gesamtsteuerung des Finanzhaushalts des Kantons, die Steuerung von Finanzen und Leistungen, die Voraussetzungen für Ausgaben und die Ausgabenbewilligungen, die Rechnungslegung, die Organisation des Finanzwesens sowie die Grundsätze der Gebührenerhebung.

4. Erlassform

Das FHG enthält die grundlegenden und wichtigen Rechtssätze zum Finanzhaushaltrecht, die gemäss Artikel 69 Absatz 4 Kantonsverfassung in der Form des Gesetzes zu erlassen sind.

5. Rechtsvergleich

Das FHG orientiert sich an moderneren Finanzhaushalterlassen anderer Kantone und – im Bereich Rechnungslegung - am Musterfinanzhaushaltsgesetz HRM2.

6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Das FHG muss zusammen mit der Einführung der ERP-Standardsoftware auf den 1. Januar 2023 in Kraft treten.

7. Erläuterungen zu den Artikeln

I. Finanzhaushaltsgesetz

Titel

Die Bezeichnung «Finanzhaushaltsgesetz» ist gebräuchlicher (z. B. beim Bund und den Kantonen AR, BL, BS, FR, GL, GR, NW, OW, SH, SZ, TG, ZG) und klarer verständlich, als der stark auf NEF fokussierte Titel «Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen» des bisherigen Erlasses.

1 Grundsätzliche Bestimmungen

Artikel 1 Gegenstand

Das Gesetz regelt wie das bisherige FLG die Grundsätze der Haushaltsführung, der Steuerung von Finanzen und Leistungen, der Ausgaben und Ausgabenbewilligungen, der Rechnungslegung, der Organisation des Finanzwesens sowie der Gebührenerhebung.

Mit der Gesamtsteuerung des Haushalts werden die grundlegenden Steuerungsmechanismen angesprochen. So kann bei Bedarf auch möglichen zukünftigen Entwicklungen, wie z. B. einer aktualisierten Regelung der Bestimmungen zum Haushaltgleichgewicht, im Gesetz Rechnung getragen werden.

Artikel 2 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich des Gesetzes bleibt gegenüber dem FLG unverändert, wird aber klarer formuliert. Das Gesetz gilt für die kantonalen Behörden (Behörden) und die zentrale und dezentrale Verwaltung des Kantons (Verwaltung). Da die unselbstständigen Anstalten Teil der Verwaltung sind, müssen sie im Gesetz nicht speziell erwähnt werden. Diese Rechtsform ist in der Praxis ohnehin kaum noch existent.

Die besondere Gesetzgebung kann - wie heute - ausdrücklich vorsehen, dass das FHG auch für Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit oder andere selbstständige Organisationen des kantonalen Rechts gilt.

Artikel 3 Allgemeine Grundsätze

Die Umschreibung der allgemein geltenden Grundsätze wird gegenüber der bisherigen Umschreibung, die stark auf die damals neuen NEF-Grundsätze (Führungsorientierung, Wirkungsorientierung, Leistungsorientierung, Kosten- und Erlösorientierung) ausgerichtet war, verschlankt.

Wie bisher gelten die folgenden Grundsätze:

- Der Finanzhaushalt ist sparsam und wirtschaftlich zu führen. Die Ressourcen sind sparsam einzusetzen. Der Begriff der Sparsamkeit kann finanztechnisch als Teilelement der Wirtschaftlichkeit gesehen werden. Ihm kommt aber bei öffentlichen Haushalten eine massgebliche Bedeutung zu, weshalb er ausdrücklich erwähnt wird.
- Das staatliche Handeln hat sich an den beabsichtigten Wirkungen zu orientieren und an den politisch gesetzten Zielen auszurichten. Wie bisher sind mögliche Auswirkungen von Erlassen und Beschlüssen vorgängig zu beurteilen und nachgängig qualitativ und quantitativ zu überprüfen.
- Es ist festzulegen, welche Leistungen erbracht werden und welche finanziellen Mittel dazu benötigt werden. Leistungen sind mit hoher Qualität wirtschaftlich und bürgernah zu erbringen.
- Die finanzielle Steuerung erfolgt unverändert auf der Grundlage der Globalbudgetierung (vgl. Art. 6ff.). Neu werden die Staatsbeiträge sowie die fiskalischen Erlöse und Bussen in den nachkreditpflichtigen Globalsaldo der Produktgruppe, der dem Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung entspricht, einbezogen (vgl. Art. 5ff.)
- Das Verursacherprinzip gilt namentlich im Bereich der Gebühren (vgl. Art. 56 FHG).

2 Steuerung des Finanzhaushalts

2.1 Controlling und Planung

Artikel 4 Controlling

Die Umschreibung des Controllings erfolgt entlang des Controllingkreislaufs, indem zu erreichende Ziele definiert werden, daraus geeignete Massnahmen abgeleitet werden und die Umsetzung der Massnahmen sowie die Zielerreichung überprüft werden, so dass eine systematische Entwicklung staatlichen Handelns erfolgt. Absatz 2 verankert im Gesetz neu die anerkannten Elemente des Controllingkreislaufs.

Das Controlling des Regierungsrates umfasst insbesondere die direktionsübergreifenden Aufgabenbereiche (wie Personal und Informatik) sowie den Umgang mit wesentlichen Beteiligungen und wesentlichen Staatsbeiträgen.

Unverändert gilt, dass Führungsinstrumente und –prozesse zweckmässig und auf den konkreten Bedarf der Verwaltung ausgerichtet einzusetzen sind, wobei eine weit gehende Delegation der operativen Führung an die einzelnen Organisationseinheiten der Verwaltung erfolgt.

Die Finanzdirektion legt die Umsetzung des stufengerechten Controllings fest (Art. 71 Abs. 1 Bst. m FHG).

Artikel 5 Aufgaben- und Finanzplan

Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) bleibt als zentrales Element der mittelfristigen Steuerung von Finanzen und Leistungen inhaltlich unverändert. Der AFP umfasst die drei auf das Budgetjahr folgenden Kalenderjahre. Er wird - wie heute - weiterhin in Kombination mit dem Budget in einem Band veröffentlicht. Die Regelung wird sprachlich etwas vereinfacht. Die Genehmigung durch den Grossen Rat bleibt unverändert.

Artikel 6 Budget

Der bisher verwendete Begriff «Voranschlag» ist etwas antiquiert und wird durch das geläufigere «Budget» ersetzt (wie z. B. beim Bund und den Kantonen AG, BL, BS, GR, SG, SO, VS, ZH).

Das Budget als zentrales Instrument der kurzfristigen Steuerung der Finanzen und Leistungen bleibt inhaltlich unverändert. Die bisherige Bestimmung wird sprachlich vereinfacht.

Neu entspricht der Globalsaldo dem Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung, umfasst also auch die Staatsbeiträge sowie die fiskalischen Erlöse und Bussen. Diese Werte sind also nicht mehr gesondert durch den Grossen Rat zu beschliessen und unterstehen neu auch der Nachkreditpflicht (Art. 9 FHG). Ansonsten bleiben die Beschlussesgrössen des Grossen Rates unverändert.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens führte die Finanzdirektion einen Dialog mit der Finanzkommission des Grossen Rates. Dabei wünschte die Kommission, dass das Globalbudget neu auch die Staatsbeiträge umfassen soll. Dies war bisher aus folgenden Gründen nicht der Fall:

Einerseits sollten Fehlanreize bei der Steuerung vermieden werden. Es wurde bei der Konzeption von NEF befürchtet, dass die Verwaltung Staatsbeiträge im Ermessensbereich kürzen könnte, um mehr Geld für «eigene Zwecke» zur Verfügung zu haben. Bei den Bussen – die neu auch im Globalsaldo enthalten sind – sollte kein Anreiz gesetzt werden, diese einzusetzen, um primär Mehreinnahmen zu erzielen. Andererseits sollten keine Nachkredite in Bereichen erfolgen, die sich in der Praxis nicht steuern lassen (vgl. zu diesem Punkt die untenstehenden Erläuterungen zu Art. 9 FHG).

Der Nachteil, dass Staatsbeiträge keiner Nachkreditpflicht unterstehen, überwiegt bei der politischen Beurteilung die oben dargestellten Bedenken. Dem Einwand, dass keine Nachkredite beim Grossen Rat eingeholt werden sollten, bei denen dies keine sinnvolle politische Steuerung stattfindet, wird mit folgender Regelung in Artikel 11 FHG Rechnung getragen: Der Regierungsrat kann nachkreditpflichtige Abweichungen des Globalbudgets einer Produktgruppe bewilligen, wenn kein Entscheidungsspielraum besteht. Ein entsprechender Regierungsratsbeschluss ist der Finanzkommission des Grossen Rates zuzustellen, welche abschliessend darüber entscheidet, ob ein Nachkredit beim Grossen Rat zu beantragen ist.

Zu den Begrifflichkeiten: Ein Produkt entspricht einer bestimmten nach aussen erbrachten oder einer als Querschnittsleistung definierten Leistung des Kantons. Eine Produktgruppe fasst ein oder mehrere Produkte eines Aufgabenbereichs zusammen. Der Regierungsrat legt die Produkte und Produktgruppen fest, wobei er diese Kompetenz bezüglich der Produkte an die Direktionen und die Staatskanzlei übertragen kann (vgl. Art. 70 Abs. 2).

Artikel 7 Verfahren

Das Verfahren wird neu zur besseren Lesbarkeit in einem eigenen Artikel geregelt. Materiell bleibt es unverändert.

Artikel 8 Verwendung der Budgetkredite

Da die Steuerung des Finanzhaushalts einzig auf der Finanzbuchhaltung (Geschäftsbeziehungen gegen aussen/extern) basiert, wird die Betriebsbuchhaltung nicht mehr zur Steuerung des Finanzhaushaltes verwendet und auch bezüglich der Verwendung der Budgetmittel nicht mehr erwähnt. Im Übrigen ist die Bestimmung gegenüber dem bisherigen Artikel 55 FLG unverändert. Die zuständige Stelle der Direktion ist befugt, einen bewilligten Verpflichtungs- oder Zusatzkredit im Rahmen des Budgets durch Zahlungen abzulösen.

Artikel 9 Nachkredit

Das Globalbudget der Produktgruppen entspricht neu dem Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung, umfasst also auch die Staatsbeiträge sowie die fiskalischen Erlöse und Bussen. (vgl. dazu oben die Erläuterungen zu Art. 6 FHG). Dies bedeutet, dass Abweichungen bei diesen Grössen der Nachkreditspflicht unterstehen und grundsätzlich durch den Grossen Rat zu bewilligen sind (zu den Ausnahmen siehe die untenstehenden Erläuterungen zu Art. 11 FHG).

Unverändert ist ein Nachkredit dann einzuholen, wenn der Saldo der Erfolgsrechnung voraussichtlich überschritten wird. Wie bis anhin gilt damit, dass Nachkredite soweit möglich zu beantragen sind, bevor die zugrundeliegenden Ausgaben getätigt werden. In der Praxis wird allerdings mehrheitlich erst mit dem Abschluss des Rechnungsjahres klar, dass ein Nachkredit erforderlich ist, also nachdem die entsprechenden Ausgaben erfolgt sind. In einer solchen Situation hat die Verweigerung eines Nachkredits in der Regel nur die Funktion eines politischen Signals des Grossen Rates, führt aber nicht dazu, dass die entsprechenden Ausgaben rückabgewickelt würden. Es ist durchaus im Sinne des Steuerungssystems, dass Nachkredite nicht allzu früh bewilligt werden, soll doch bei erkennbaren Mehrausgaben durch geeignete Massnahmen (wie anderweitiger Verzicht) versucht werden, Einsparungen zu erzielen, die einen späteren Nachkredit gar nicht erforderlich machen. Werden Nachkredite ohne gleichzeitige Kompensation der Mehrausgaben allzu rasch bewilligt, verschlechtert sich die Lage des Finanzhaushalts. Ist allerdings erkennbar, dass relevante Einsparungen einen Nachkredit nicht verhindern werden, ist dieser zu beantragen, bevor die entsprechenden Ausgaben bewilligt werden.

Soweit möglich sind Nachkredite auf anderen Produktgruppen zu kompensieren, da die Überschreitung des Budgets ansonsten zu einem schlechteren Rechnungsergebnis führt. Im Antrag für einen Nachkredit sind die berücksichtigten Kompensationen auf die damit verbundenen Auswirkungen aufzuführen. Mit einer Kompensation ist nicht zwingend ein Leistungsverzicht verbunden, kann es doch sein, dass in der entsprechenden Produktgruppe noch freie Mittel zur Kompensation zur Verfügung stehen, weil z. B. ein Vorhaben günstiger als im Budget geplant abgeschlossen werden konnte.

Artikel 10 Unaufschiebbare Verpflichtungen

Die Regelung zu den unaufschiebbaren Verpflichtungen bleibt unverändert. Im Vortrag zum Nachkredit ist zu begründen, weshalb die Verpflichtung als unaufschiebbar durch den Regierungsrat vorab zu bewilligen war. Die negativen Folgen, die bei einem Zuwarten bis zur Bewilligung durch den Grossen Rat entstehen würden, müssen erheblich sein, wie z. B. massgebende Verzögerungen eines Projekts oder grössere (Schadenersatz-)Forderungen von Dritten nach sich ziehen.

Artikel 11 Kreditüberschreitung

Wie bisher bewilligt der Regierungsrat nachkreditspflichtige Abweichungen der Globalbudgets der Produktgruppen – die neu dem Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung entsprechen – wenn diese eine Million Franken pro Produktgruppe nicht übersteigen.

Da neu auch die Staatsbeiträge sowie die fiskalischen Erlöse und Bussen der Nachkreditspflicht unterstehen (vgl. Art. 6 i. V. m. 9 FHG), soll mit der Zuständigkeit des Regierungsrats für Kreditüberschreitungen, bei denen kein Entscheidungsspielraum besteht, verhindert werden, dass der Grosse Rat mit Nachkreditvorlagen befasst wird, bei denen keine Handlungsfreiheit gegeben ist. Neu ist der Regierungsrat deshalb auch dafür zuständig, eine Abweichung von mehr als einer Million Franken pro Produktgruppe zu bewilligen, wenn kein Entscheidungsspielraum besteht. Dies ist grundsätzlich bei den Steuereinnahmen der Fall, die nicht durch die Nachkreditspflicht gesteuert werden können. Auch bei den Bussenerträgen besteht grundsätzlich keine sinnvolle Steuerungsmöglichkeit durch Nachkredite.

Bei den Staatsbeiträgen ist davon auszugehen, dass grundsätzlich ein Entscheidungsspielraum besteht, wobei Ausnahmen in Einzelfällen möglich sind.

Beschlüsse des Regierungsrates zu Abweichungen von mehr als einer Million Franken pro Produktgruppe, die wegen eines fehlenden Entscheidungsspielraums erfolgen, sind unverzüglich der Finanzkommission des Grossen Rates zuzustellen. Wenn vorhanden, ist auch der zugehörige Vortrag zu unterbreiten. Teilt die Finanzkommission des Grossen Rates die Auffassung des Regierungsrates, wonach kein Entscheidungsspielraum besteht, nicht, entscheidet die Kommission abschliessend, dass für Abweichungen von mehr als einer Million Franken pro Produktgruppe ein Nachkredit gemäss Artikel 9 FHG beim Grossen Rat zu beantragen ist. Die Finanzkommission hat damit – wie bei den gebundenen Ausgaben (vgl. Art. 30 Abs. 3 FHG) eine wichtige Wächterfunktion. Letztlich entscheidet unverändert der Grosse Rat über die Bewilligung eines Nachkredits gemäss Artikel 9 FHG.

Artikel 12 Kreditübertragung

Die Regelung wird rein sprachlich an die neue Terminologie angepasst und bleibt dabei inhaltlich unverändert.

Eine durch den Regierungsrat zu bewilligende Kreditübertragung macht in erster Linie dort Sinn, wo ansonsten für das nächste Budgetjahr beim Grossen Rat ein Nachkredit rein aus dem Grund verlangt werden müsste, dass bei einem Projekt Verzögerungen aufgetreten sind. Kreditübertragungen werden nicht dem abgelaufenen Rechnungsjahr belastet und verfälschen damit das Rechnungsergebnis nicht.

Der gemäss Absatz 2 zu übertragende Saldo ergibt sich aus den im Rechnungsjahr nicht beanspruchten Kosten (höchstens ein Drittel der Projektkosten) und den noch nicht realisierten Erlösen.

2.2 Berichterstattung

Artikel 13

In Absatz 1 wird neu die bestehende Praxis erwähnt, wonach der Geschäftsbericht auf das Budget abgestimmt ist.

Der heutige Geschäftsbericht wird inhaltlich nicht verändert. Die Auflistung in Absatz 2 umfasst die Elemente, die heute bereits enthalten sind. Sie werden im Gesetz in den Grundzügen wieder verankert. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Berichterstattung zu den Regierungsrichtlinien gemäss Beschluss des Regierungsrats (2020.STA.1164) in einer separaten Publikation erfolgt.

Der Geschäftsbericht wird dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitet, wobei er den integrierten Revisionsbericht der Finanzkontrolle zur Kenntnisnahme erhält.

2.3 Steuerung auf Verwaltungsebene

Artikel 14 Buchführung

Die Grundsätze der Buchführung sowohl gegen aussen (Budget und Geschäftsbericht mit Jahresrechnung) als auch gegen innen (interne Verrechnungen) sind die Vollständigkeit, die Richtigkeit, die Rechtzeitigkeit und die Nachprüfbarkeit.

Vollständigkeit im Zusammenhang mit der Buchführung bedeutet, dass die Geschäftsvorfälle und Sachverhalte lückenlos und periodengerecht erfasst werden. Dies bedeutet, dass die Erfolgs- und Investitionsrechnungen mittels Abgrenzungen zeitraumbezogen zu verbuchen sind. Richtigkeit bedeutet, dass

die Buchungen den Tatsachen entsprechen sollen und weisungsgemäss vorzunehmen sind. Der Grundsatz der Rechtzeitigkeit bedeutet, dass die Informationen über finanzielle Vorgänge unmittelbar (der Geldverkehr tagesaktuell) festgehalten werden sollten und nicht zu einem späteren Zeitpunkt, wo vielleicht der Vorgang nicht mehr einfach nachzuvollziehen ist. Ferner sind die Buchungstatbestände chronologisch festzuhalten. Im Sinne der Rechtzeitigkeit sind Geschäftsvorfälle zu dem Zeitpunkt zu verbuchen, zu dem sie eintreten und nicht, wenn der Geldfluss stattfindet. Nachprüfbarkeit bedeutet, dass die finanziellen Vorgänge klar und verständlich in schriftlicher oder elektronischer Form festgehalten werden sollen, so dass sie für Aussenstehende und insbesondere für die Finanzkontrolle überprüfbar sind. Alle finanziellen Vorgänge sollen mit Belegen beweisbar sein und Korrekturen sind zu kennzeichnen. Die Organisationseinheiten sind selbst für die Ordnungsmässigkeit ihrer Buchführung in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich. Der Regierungsrat soll aber die nötigen Anforderungen zur fachlichen, organisatorischen und technischen Ausgestaltung der Buchführung mittels Verordnung erlassen. Darauf basierend führt die Finanzdirektion das Handbuch Rechnungslegung (HBR), welches den Organisationseinheiten die Details weist. Dies stellt sicher, dass die Buchführung auf Verwaltungsebene gesetzmässig, einheitlich, fachgerecht und den aktuellen Bedürfnissen entsprechend ist.

Artikel 15 Kosten- und Leistungsrechnung

Die bestehende Steuerung nach Globalbudget wird neu mittels Profitcenterrechnungen auf Basis der Finanzbuchhaltung (FI) erfolgen. Dies führt dazu, dass für rund die Hälfte der Ämter nur noch eine stark vereinfachte Kosten- und Leistungsrechnung (CO) geführt wird. Ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnungen hingegen sind nur noch für Ämter mit Aussenbezug (z.B. zur Kalkulation von Gebühren, Vollkostenausweis gegenüber externen Stellen wie dem Bund etc.) notwendig. Der Abschluss der Kosten- und Leistungsrechnung erfolgt neu auf Stufe Gesamtstaat. Weiter kann durch eine zentrale Stammdatenpflege weiteres Entlastungspotential genutzt werden.

Die Kosten von Leistungen, die Organisationseinheiten des Kantons untereinander erbringen, werden im Grundsatz nur dann verrechnet, wenn sie gegenüber Dritten weiterverrechnet werden können. Interne Produkte und Leistungen (wie Raumressourcen, Revisionsleistungen der Finanzkontrolle, Personaldienst, Rechnungsführung etc.) werden hingegen weiterhin nicht verrechnet.

Die Grundsätze der Leistungsverrechnung, namentlich welche Leistungen intern verrechnet werden, regelt der Regierungsrat durch Verordnung.

2.4 Beteiligungscontrolling

Artikel 16 Zweck

Das seit langem in der Praxis bestehende Beteiligungscontrolling wird neu in seinen Grundzügen im Gesetz abgebildet.

Die Einzelheiten sind in den «Richtlinien über die Führung, Steuerung und Aufsicht von Trägern öffentlicher Aufgaben» (Public-Governance-Richtlinien) vom 16. Dezember 2020 des Regierungsrates festgelegt. Die Richtlinien regeln das Verhältnis zwischen dem Kanton als Eigner und den Trägern öffentlicher Aufgaben und legen die kantonsinternen Zuständigkeiten und Abläufe zur Betreuung (Führung, Steuerung und Aufsicht) derselben fest. Mit den Richtlinien wird eine angemessene Steuerung und Kontrolle des Kantons abhängig von der Bedeutung des Trägers für die Aufgabenerfüllung, dem Beteiligungsanteil des Kantons sowie von der Grösse und dem Risiko des einzelnen Trägers bezweckt. Der Regierungsrat nimmt die Führung, Steuerung und Aufsicht auf der Basis eines Dreikreismodells wahr. Die Einteilung in die drei Kreise erfolgt insbesondere auf der Grundlage folgender Kriterien: Grösse (Bilanzsumme, Umsatzerlös, Vollzeitstellen), Beteiligungsanteil, finanzielle Erträge, Beiträge des Kantons, Bedeutung für

den Kanton in politischer, volkswirtschaftlicher und strategischer Hinsicht, finanzielle und politische Risiken für den Kanton.

Artikel 17 Inhalt

Die Bestimmung listet die zentralen Elemente des Beteiligungscontrollings auf.

Die Eignerstrategien haben insbesondere folgende Punkte zu enthalten: Umschreibung des Zwecks des Engagements des Kantons, Eignerziele (unternehmerisch, organisatorisch, wirtschaftlich, finanziell, sozial und personell sowie Ziele in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung), Vorgaben zur Führung sowie zur Aufsicht und zum Controlling.

In den Aufsichtskonzepten wird festgelegt, wie die Führung, die Steuerung und die Aufsicht betreffend die einzelnen Träger öffentlicher Aufgaben durch die kantonalen Organe wahrgenommen wird.

Der Regierungsrat erstellt im Rahmen seiner Wahlbefugnisse Anforderungsprofile an das strategische Führungsorgan. Die Anforderungsprofile enthalten u.a. Angaben zu den fachlichen und persönlichen Kompetenzen sowie der Unabhängigkeit der Mitglieder des strategischen Führungsorgans.

Gegenüber dem Regierungsrat wird jährlich einmal in standardisierter Form über die Entwicklung der wichtigsten Beteiligungen Bericht erstattet. Im Geschäftsbericht findet sich eine Übersicht über «bedeutende Beteiligungen». Als solche gelten alle Beteiligungen an Unternehmen und Institutionen, die einen Nominalwert von mindestens CHF 10 Millionen aufweisen. Gemäss den Public-Governance-Richtlinien werden allgemeine Informationen und Kennzahlen der Berichterstattung des Regierungsrates über die Träger öffentlicher Aufgaben des ersten und zweiten Kreises auf der Website der FIN publiziert. Der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates werden weitere Informationen zugestellt.

Mit den strategischen Führungsorganen der wichtigsten Beteiligungen wird mindestens einmal jährlich ein Controllinggespräch durchgeführt. Dieses dient in erster Linie der gegenseitigen Information zwischen dem Regierungsrat bzw. der zuständigen Fachdirektion und dem Träger öffentlicher Aufgaben. Im Fokus des Controllinggesprächs stehen u.a. die aktuellen Entwicklungen, wichtige Ereignisse aus Sicht des Trägers der öffentlichen Aufgabe und des Eigners sowie ein strategischer Ausblick auf zukünftige Herausforderungen.

In Artikel 48 des Organisationsgesetzes (BSG 152.01) finden sich grundsätzliche Regelungen zu den Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertretern. Die Interessen des Kantons in Organen von juristischen Personen und Aufsichtskommissionen werden von besonderen Vertreterinnen oder Vertretern wahrgenommen, soweit es die Gesetzgebung vorsieht oder der Regierungsrat es in begründeten Fällen beschliesst. Die Vertreterinnen oder Vertreter setzen sich für eine wirksame Aufgabenerfüllung, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften sowie für eine sparsame und wirtschaftliche Betriebsführung ein.

Artikel 18 Festlegung der Grundsätze

Der Regierungsrat hat die Grundsätze in seinen Public-Governance-Richtlinien vom 16. Dezember 2020 über die Führung, Steuerung und Aufsicht von Trägern öffentlicher Aufgaben» festgelegt (siehe dazu oben Bemerkungen zu Artikel 16).

2.5 Risikomanagement

Artikel 19 Grundsätze des Risikomanagements

Analog zum Beteiligungscontrolling sollen Richtlinien zum Risikomanagement erarbeitet werden. Darin sind die wesentlichsten Elemente des Risikomanagements wie z.B. Ziele, Grundsätze, Funktionen und Prozessablauf festzuhalten.

Artikel 20 Internes Kontrollsystem

Das bestehende regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen umfassende interne Kontrollsystem, das in einer modernen Organisation einen wichtigen Stellenwert einnimmt, wird neu ausdrücklich im Gesetz verankert. Die Massnahmen gelten namentlich auch für das Beschaffungs- und Vertragsmanagement.

3 Ausgaben und ihre Bewilligung

3.1 Grundsätze

Artikel 21 Begriff

Die Bestimmungen zu den Ausgaben bleiben inhaltlich nahezu unverändert. Das Kapitel wurde neu gegliedert, um die Regelungen übersichtlicher zu gestalten. Die bisher in einem separaten Artikel geführte Regelung zur Anlage wird in Artikel 21 FHG integriert. Gestrichen wurde die Festlegung, dass als Ausgabe auch die Einlage in Spezialfinanzierungen gilt, falls bezüglich der Art und Weise der späteren Verwendung kein verhältnismässig grosser Handlungsspielraum besteht. Die Bestimmung erwies sich in der Praxis als nicht relevant. Wie eine Spezialfinanzierung geäuft wird, ist grundsätzlich in der entsprechenden Spezialgesetzgebung zu regeln.

In Absatz 3 wird festgehalten, dass die Gewährung von Darlehen und der Erwerb von Beteiligungen dann nicht als Ausgabe zu behandeln sind, wenn sie den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen in Bezug auf Sicherheit und Ertrag entsprechen und - kumulativ - wenn das öffentliche Interesse an der mit dem Darlehen oder der Beteiligung unterstützten Aufgabenerfüllung nicht überwiegt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Darlehen oder Beteiligungen als Ausgaben zu behandeln sind, wenn die vorgenannten Umstände nicht vorliegen. Dies ist der Regelfall; der Kanton gewährt nur selten Darlehen oder beteiligt sich an Unternehmen ohne öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung, um damit eine marktübliche Rendite zu erzielen.

Darlehen und Bürgschaften, die als Ausgabe zu qualifizieren sind, sind vor dem Eingehen der Verpflichtung in voller Höhe durch das finanzkompetente Organ zu bewilligen. Die Budgetierung und Erfassung in der Rechnung orientiert sich bei Bürgschaften und Garantien dagegen gemäss dem Handbuch Rechnungslegung am Prinzip der Einschätzung der Wahrscheinlichkeit des Mittelabflusses.

Artikel 22 Voraussetzungen

Die nur sprachlich aktualisierte Bestimmung wiederholt inhaltlich die Regelung von Artikel 105 der Kantonsverfassung.

Artikel 23 Auswirkungen

Ausgaben führen entweder zum Verzehr von Mitteln (in der Erfolgsrechnung) oder vermehren durch Investitionen das Verwaltungsvermögen.

Artikel 24 Rechtsgrundlagen

Neu wird ausdrücklich festgehalten, dass auch ein Gerichtssentscheid (Urteil oder gerichtlich genehmigter Vergleich) als Rechtsgrundlage für eine Ausgabe gilt. In der Regel stützen sich Gerichtsurteile zwar auf bestehende Rechtsnormen, aber es ist denkbar – vor allem bei einem Vergleich –, dass der Entscheid selber die Rechtsgrundlage für Ausgaben bildet. Als Rechtsgrundlage können nur Gerichtssentscheide verwaltungsunabhängiger Justizbehörden (insbesondere des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern oder des Bundesgerichts) dienen; Entscheide verwaltungsinterner Behörden (wie namentlich der Direktionen in der Verwaltungsrechtspflege) können keine Rechtsgrundlage für Ausgaben bilden. Wäre es anders, könnte sich die Verwaltung im Rahmen von Rechtsmittelverfahren selber Rechtsgrundlagen für Ausgaben schaffen. Dies muss entsprechend dem Grundsatz der Gewaltenteilung unabhängigen Justizbehörden vorbehalten sein.

Die Frage, ob für eine Ausgabe eine Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz notwendig ist, oder ob eine Rechtsgrundlage in einer Verordnung (oder einem Dekret) genügt, ist anhand der allgemeinen Grundsätze zum Legalitätsprinzip bzw. zur Rechtsetzungsdelegation zu beurteilen. Massgebend ist insbesondere Artikel 69 Absatz 4 Kantonsverfassung. So ist eine gesetzliche Grundlage namentlich notwendig für bedeutende kantonale Leistungen (Art. 69 Abs. 4 Bst. c KV) und für die Anhandnahme neuer dauernder Aufgaben (Art. 69 Abs. 4 Bst. e KV). Eine Grundlage in einem formellen Gesetz wird in der Regel auch für bedeutende wiederkehrende Ausgaben verlangt.

Fehlt für eine Ausgabe eine Rechtsgrundlage in der Gesetzgebung und soll diese durch einen referendumsfähigen Grossratsbeschluss im Sinn von Bst. b ersetzt werden, ist in jedem Fall sorgfältig zu analysieren, ob es sich um eine Lücke handelt, die problemlos durch einen referendumsfähigen Grossratsbeschluss gefüllt werden kann, oder ob das Fehlen von Rechtsnormen – im Sinne eines qualifizierten Schweigens – darauf hinweist, dass eine Ausgabe rechtlich problematisch oder sogar unzulässig ist. Für eine dauerhaftere Unterstützung, die zu wiederkehrenden Ausgaben führen würde, ist das Instrument Bst. b ebenfalls nicht anwendbar, da wiederkehrende Staatsbeiträge einer gesetzlichen Grundlage bedürfen (Art. 5 Abs. 1 Staatsbeitragsgesetz; BSG 641.1).

In der Vergangenheit wurde beispielsweise 2013 für den Neubau der International School of Berne in Gümligen auf das Instrument gemäss Bst. d zurückgegriffen, weil eine entsprechende Rechtsgrundlage fehlte. Damals beschloss der Grosse Rat, sich mit einem Betrag von CHF 5 Mio. am Neubau (Totalkosten: CHF 10.3 Mio.) zu beteiligen. Auf die Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage in einem Spezialgesetz verzichtete man damals, weil es sich um eine einmalige Angelegenheit handelte. Im Kanton Bern gibt es keine andere vergleichbare Schule und eine generelle Unterstützung von Infrastrukturen der Privatschulen wollte man nicht einführen (vgl. RRB 1002/2014).

Ein weiteres Beispiel bildet die Ausgabenbewilligung für die finanzielle Unterstützung des Einsatzes des Zivilschutzes zugunsten der FIS-Weltcuprennen in Adelboden und Wengen für die Jahre 2016-2020 (vgl. RRB 26/2015). Es ging dabei um eine neue einmalige Ausgabe in der Höhe von insgesamt CHF 750'000.- (pro Jahr CHF 150'000.-).

Artikel 25 Einnahmenverzicht

Die Regelung zum Einnahmenverzicht bleibt unverändert.

Verzichtet der Kanton auf ihm eigentlich zustehende Einnahmen, ist dies vorgängig durch das ausgabenbefugte Organ als Ausgabe zu bewilligen.

Ein Einnahmenverzicht ist namentlich möglich, wenn der Kanton ein wesentliches Interesse daran hat. Dies kann beispielsweise in folgenden Fällen möglich sein:

- Der Kanton gewährte einem Unternehmen ein rückzahlbares Darlehen. Um eine finanzielle Sanierung zu ermöglichen und einen drohenden Konkurs abzuwenden, ersucht das Unternehmen den Kanton, auf die Rückzahlung eines Teils des Darlehens zu verzichten. Ein solcher Einnahmenverzicht kann im Interesse des Kantons liegen, wenn dadurch der Konkurs und ein Verlust von Arbeitsplätzen vermieden werden kann.
- Der Veranstalter eines grossen Volksfests ersucht den Kanton, ihm die Kosten für die polizeilichen Dienstleistungen zu erlassen. Der Kanton kommt zum Schluss, dass er ein wesentliches Interesse daran hat, durch den Verzicht auf die Kosten die tourismusrelevante Veranstaltung zu ermöglichen.

Artikel 26 Nettoprinzip, Projektierungskosten

Die Regelung bleibt inhaltlich unverändert und wird rein sprachlich präzisiert.

Das Nettoprinzip darf nur dann angewandt werden, wenn die Beiträge Dritter bereits rechtsverbindlich zugesichert sind (durch Verfügung oder Vertrag) und in ihrer Höhe bestimmt sind. In der Praxis bestehen gewisse Ausnahmen bei den Programmvereinbarungen mit dem Bund. Bei Beiträgen der öffentlichen Hand (vor allem des Bundes) wird auf eine wirtschaftliche Sicherstellung (durch Bankgarantie o. ä.) verzichtet.

Sind die Anforderungen für eine Nettobewilligung nicht vollumfänglich erfüllt, sind die Ausgaben brutto zu bewilligen, wobei in der Vorlage auf mögliche Beiträge Dritter hinzuweisen ist.

Der Projektierungsaufwand darf gesondert bewilligt werden, wobei die Höhe der Projektierungskosten für die Finanzkompetenz massgebend ist. Die Grenze zwischen der Projektierung und der Realisierung eines Vorhabens lässt sich oft nicht ganz scharf ziehen. So kann zum Beispiel ein Ausschreibungsverfahren sowohl Teil der Projektierung wie auch der Realisierung sein. Vor diesem Hintergrund ist der zuvor gesondert bewilligte Projektierungsaufwand bei der späteren Realisierung des Projekts zur Bestimmung der Ausgabenbefugnis aufzurechnen. Die Summe bestimmt folglich das zuständige Organ, das aber nur noch über die Ausgaben für die Realisierung bewilligt. Dies kann zur Folge haben, dass ein Organ (z. B. der Grosse Rat) über Realisierungsausgaben entscheidet, die für sich allein genommen in die Zuständigkeit eines anderen Organs (z. B. des Regierungsrates) fallen würden. Dadurch kann sichergestellt werden, dass die unscharfen Grenzen zwischen Projektierung und Realisierung nicht zu einem Unterlaufen von Finanzkompetenzen führen können.

3.2 Arten

Artikel 27 Einmalige Ausgaben

Die Bestimmung bleibt unverändert.

Kennzeichnend für einmalige Ausgaben ist, dass - im Gegensatz zu wiederkehrenden Ausgaben gemäss Artikel 28 -, festgestellt werden kann, wie hoch die gesamten Ausgaben insgesamt ausfallen (z. B. der Kaufpreis für eine Liegenschaft). Dies kann auch bei Vorhaben der Fall sein, die sich über mehrere Jahre erstrecken (z. B. ein langwieriges Reorganisationsvorhaben), solange das Gesamtbetreffnis beziffert werden kann.

Unverändert wird festgehalten, dass sich die Ausgabenbefugnis nach der Gesamtausgabe für den gleichen Gegenstand richtet. In die Ausgabenbewilligung sind diejenigen Aufwendungen aufzunehmen, die

in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen (vgl. auch die Erläuterungen unten zu Artikel 29).

Artikel 28 Wiederkehrende Ausgaben

Die Bestimmung bleibt unverändert.

Im Gegensatz zu den einmaligen Ausgaben gemäss Artikel 27 ist für wiederkehrende Ausgaben kennzeichnend, dass nicht feststellbar ist, welche Gesamtsumme sie insgesamt erreichen werden, da sie zur Finanzierung dauerhafter Aufgaben dienen. So ist z. B. bei einem Mietvertrag, bei dem nicht klar ist, dass er nur für eine bestimmte Dauer abgeschlossen und danach nicht verlängert wird, nicht feststellbar, wie hoch die Ausgaben für die Miete insgesamt sein werden. Ein weiteres Beispiel stellen jährlich wiederkehrende Staatsbeiträge von unbestimmter Gesamtdauer dar (so etwa für die Finanzierung von Hochschulen). Es kann in diesen Fällen keine Gesamtausgabe beziffert werden, anhand derer sich die Ausgabenbefugnis bestimmen lässt. Zur Festlegung der Ausgabenbefugnis wird deshalb bei wiederkehrenden Ausgaben auf das jährliche Betreffnis abgestellt (z. B. den Mietzins für ein Jahr).

Sollen wiederkehrende Ausgaben von jährlich unterschiedlicher Höhe für mehrere Jahre bewilligt werden, ist das höchste Jahresbetroffnis für die Ausgabenkompetenz massgebend. Lässt sich nicht verlässlich beziffern, wie hoch das Jahresbetroffnis für spätere Jahre voraussichtlich ausfallen wird (z. B. bei einer wiederkehrenden Defizitgarantie, die Schwankungen unterworfen ist), sind die wiederkehrenden Ausgaben jährlich zu bewilligen.

Artikel 29 Zusammenrechnung

Neu werden die inhaltlich unveränderten detaillierten Regelungen zur Zusammenrechnungspflicht in einer Bestimmung zusammengefasst. Damit wird klar, dass sie sowohl für einmalige wie auch für wiederkehrende Ausgaben gelten. Unverändert gilt, dass zeitlich gestaffelte Ausgaben zusammenzurechnen sind, die einem Zweck dienen, der in einem bestimmten, absehbaren Zeitraum definitiv erreicht sein wird. Auf Verordnungsstufe wird geregelt, dass bei einem Projekt, das sowohl einmalige wie auch wiederkehrende Ausgaben umfasst, die einmaligen Ausgaben und die wiederkehrenden Ausgaben je zusammenzurechnen und der jeweilige Anteil auszuweisen ist.

Artikel 30 Neue und gebundene Ausgaben

Die Regelung zu den neuen und gebundenen Ausgaben bleibt grundsätzlich unverändert.

Der Regierungsrat beschliesst über gebundene Ausgaben, unabhängig von deren Höhe (Art. 89 Abs. 2 Bst. c KV). Der Verfassungsgeber wollte damit die Handlungsfähigkeit des Regierungsrates stärken; der Grosse Rat sollte dabei auch von Routinegeschäften entlastet werden. Die Abgrenzung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben sollte durch den Gesetzgeber festgelegt werden, wobei der Verfassungsgeber erwartete, dass der Begriff der gebundenen Ausgaben eng umschrieben würde und dass die Behörden eine klare und transparente Praxis entwickeln würden.

Im Rahmen der auf den 1. Juni 2014 in Kraft getretenen Parlamentsrechtsrevision wurde die Abgrenzung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben neu geregelt. Die Kommission Parlamentsrechtsrevision hatte bei den gebundenen Ausgaben ein grosses Unbehagen festgestellt. Bemängelt wurde insbesondere, dass die früheren Abgrenzungskriterien viel zu grosse Interpretationsspielräume zuließen, vor allem bei baulichen Massnahmen, bei Mietzinskosten zur Unterbringung von Verwaltungseinheiten oder bei Ersatzbeschaffungen.

Seit der Parlamentsrechtsrevision gilt eine Ausgabe dann als neu, wenn ein Entscheidungsspielraum besteht bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten. Eine Ausgabe ist nur dann gebunden, wenn sie nicht neu ist, also wenn kein Entscheidungsspielraum besteht. Vorher wurde nach den Kriterien der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Ausgabe als gebunden qualifiziert, wenn keine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit bestand.

Für die Abgrenzung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben gelten damit auf Kantonsebene die gleichen Kriterien, wie sie der Kanton den Gemeinden gegenüber vorgibt, soweit sie keine davon abweichende Regelung erlassen.

In der Regel sind folgende Ausgaben als neu zu qualifizieren:

- Bauliche Massnahmen, auch zur Erhaltung vorhandener Bausubstanz (mit Ausnahme dringender Notreparaturen und dergleichen),
- Ersatzbeschaffungen (insbesondere von IT-Hard- oder Software),
- Mietzinskosten.

Als gebunden sind grundsätzlich folgende Ausgaben zu beurteilen:

- Ausgaben, die durch Rechtssätze grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben sind,
- Ausgaben, die durch ein Gerichtsurteil grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben sind, wobei dies auch für Entscheide von Verwaltungsjustizbehörden und der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden KESB gilt,
- Ausgaben, die sich aus der Erfüllung eines vom zuständigen finanzkompetenten Organ genehmigten Vertrags zwingend ergeben.

Auch in anderen Fällen kann es sein, dass bei einer Ausgabe kein Entscheidungsspielraum besteht und diese deshalb als gebunden zu qualifizieren ist.

In der Ausgabenbewilligung bzw. im Vortrag ist klar zu begründen, weshalb eine Ausgabe als gebunden beurteilt wird. Bei offensichtlichen Fällen (namentlich, wenn Ausgaben gestützt auf Rechtssätze, die auch den Umfang klar vorschreiben, oder gestützt auf einen Gerichtsentscheid zu bewilligen sind) kann die Begründung kurz gehalten werden. Dagegen ist im Einzelfall einlässlich zu begründen, weshalb keine Entscheidungsfreiheit besteht.

Im Zweifelsfall sind Ausgaben stets als neu zu qualifizieren.

In der Bestimmung wird der Hinweis auf Spezialgesetze gestrichen, die eine Ausgabe als neu qualifizieren. Es gab keinen praktischen Anwendungsfall.

3.3 Bewilligungsformen

3.3.1 Allgemeines

Artikel 31

In Absatz 2 wird neu präziser als bisher festgehalten, dass Ausgaben grundsätzlich zu bewilligen sind, bevor die entsprechenden Verpflichtungen eingegangen werden (also z. B. vor der Unterzeichnung eines Vertrags, der Ausgaben nach sich zieht). In einen Vertrag, der vor der Bewilligung der Ausgaben unterzeichnet wird, ist ein entsprechender Vorbehalt aufzunehmen.

3.3.2 Verpflichtungskredit

Artikel 32 Verpflichtungskredit

Die Bestimmung bleibt unverändert.

Artikel 33 Objektkredit

Die Bestimmung bleibt unverändert.

Artikel 34 Rahmenkredit

Die Bestimmung bleibt unverändert.

3.3.3 Zusatzkredit

Artikel 35 Kriterien

Die Regelung zum Zusatzkredit bleibt grundsätzlich unverändert. Artikel 31 Absatz 2, wonach Ausgaben grundsätzlich zu bewilligen sind, bevor die entsprechenden Verpflichtungen eingegangen werden, gilt auch für Zusatzkredite. Bei unaufschiebbaren Verpflichtungen ist Artikel 37 zu beachten.

Artikel 36 Ausgabenbefugnis

Unverändert gilt, dass sich die Ausgabenbefugnis nach der Höhe des Zusatzkredites richtet. Dies gilt unabhängig von der Höhe des ursprünglichen Kredits und des Zusatzes.

Artikel 37 Unaufschiebbare Verpflichtungen

Neu wird ausdrücklich festgehalten, dass dem finanzkompetenten Organ ein Zusatzkredit unverzüglich zur Genehmigung vorzulegen ist, wenn unaufschiebbare Verpflichtungen vorgängig durch die sachlich zuständige Stelle eingegangen wurden.

Unverändert gilt, dass der Regierungsrat bei unaufschiebbaren Verpflichtungen unverzüglich die Finanzkommission orientiert, wenn infolge des Zusatzkredits die Gesamtausgabe neu die abschliessende Ausgabenbefugnis des Grossen Rates übersteigt. Neu wird klar geregelt, dass in diesen Fällen der Grosse Rat die Ausgabe abschliessend bewilligt. Durch diese Delegation an den Grossen Rat wird ein mögliches Referendum ausgeschlossen. Während der Grosse Rat im Rahmen der nachträglichen Bewilligung ein politisches Signal setzen kann, wäre es wenig zielführend, eine Referendumsabstimmung über Verpflichtungen durchzuführen, die aus Gründen der Dringlichkeit bereits vorher eingegangen werden mussten.

3.3.4 Verwendung und Abrechnung

Die Regelungen in den Artikeln 38 und 39 zur Verwendung und Abrechnung von Verpflichtungskrediten bleiben inhaltlich unverändert.

4 Rechnungslegung

Das Gesetz wird für den Bereich der Rechnungslegung neu strukturiert; die Bestimmungen werden in einem eigenen Kapitel zusammengefasst.

4.1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 40 Zweck

In einer am 26. November 2018 überwiesenen Planungserklärung des Grossen Rates wurde gefordert, die Anlehnung der Rechnungslegung an IPSAS zu überprüfen. Insbesondere sollen der Nutzen der Anlehnung an IPSAS sowie die Folgen einer Abkehr von IPSAS in der Rechnungslegung des Kantons Bern abgeschätzt werden. Die Finanzdirektion hat mit externer Unterstützung eine entsprechende Analyse erstellt und dem Grossen Rat im Rahmen des Geschäftsberichts 2019 zur Kenntnis gebracht.

Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass mit einer vollumfänglichen Anwendung von IPSAS der Zweck eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage («true and fair view») am besten erreicht werden könnte. Allerdings wird dieser Standard in der Schweiz heute weder von einem Kanton noch vom Bund vollumfänglich angewendet. Etliche Kantone (Basel-Stadt, Genf, Luzern und Zürich) verwenden – mit gewissen kantonsspezifischen Unterschieden und Abweichungen – eine abgeschwächte Form des sehr umfassenden Standards.

Die Grundlage für die Rechnungslegung im Kanton Bern bildet seit dem Jahr 2017 das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell (HRM2). Durch die bei der Einführung von HRM2/IPSAS im Jahr 2017 erfolgte Neubewertung (Restatement) der Vermögenswerte und dem Verzicht auf zusätzliche Abschreibungen (mit Ausnahme der Spezialfinanzierungen) wird die Qualität der Rechnungslegung weitergeführt.

Die Folgen einer Abkehr von der Anlehnung an IPSAS lassen sich klar eingrenzen. Diese bringt eine wesentliche Vereinfachung für die Verwaltung, die Finanzkontrolle sowie die politischen Behörden (keine Überwachung der dynamischen Veränderungen von IPSAS und entsprechende Anpassungen von Handbuch und Gesetzgebung) und schafft Klarheit, da nur noch ein Regelwerk, d.h. HRM2, die Grundlage für die Rechnungslegung im Kanton Bern bildet. Die aktuelle Situation mit zwei Regelwerken (HRM2 und IPSAS) ist sowohl aus verwaltungsökonomischer wie auch aus politischer Sicht ungünstig (z.B. Weiterentwicklung der kantonalen Rechnungslegung auf der Basis von zwei unterschiedlichen Regelwerken; Wahlfreiheiten aus HRM2 sind in IPSAS nicht zulässig). Mit der Abkehr von IPSAS können die aktuell bestehenden Abweichungen gemäss FLV aus der Jahresrechnung gestrichen werden. Lediglich die Abweichungen zu HRM2 (resp. deren Mindestempfehlungen) müssen weiterhin deklariert werden.

Im FHG werden folgende Abweichungen von HRM2 festgelegt:

- Artikel 43: Keine Bilanzierung von ALK und RAV in der Jahresrechnung.
- Artikel 51: Aus Fonds vergütete Investitionen werden mit Ausnahme von Darlehen nach der Erfassung sofort abgeschrieben.
- Artikel 54: Die Legate und unselbstständigen Stiftungen werden erfolgsneutral in der Bilanz geführt.

Im Gesetz nicht aufgeführt werden folgende Ausnahmen von HRM2 (und soweit nötig auf Verordnungsebene geregelt):

- Bestandesänderungen von Fonds im Eigenkapital gleichen in der Regel die Erfolgsrechnung aus.
- Die Lotterie-, Sport- und Kulturförderungsfonds werden im Fremdkapital bilanziert und gemäss Artikel 126 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 29. September 2017 über Geldspiele (SR 935.51) separat verwaltet. Die Geschäftsfälle werden nicht über die Erfolgsrechnungspositionen der Jahresrechnung verbucht.

Artikel 41 Grundsätze

Die weiterhin gute Qualität der Rechnungslegung wird mit den gewählten Grundsätzen verdeutlicht. Sie werden unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen. Die Änderung in der Reihenfolge resultierte durch die Übernahme der Formulierung aus dem Mustergesetz HRM2. Der bisherige zweite Satz zur Periodengerechtigkeit wurde neu als Begriff angefügt.

Die Grundsätze werden auf Verordnungsstufe detailliert.

Artikel 42 Anwendbare Norm

Wie oben erläutert, richtet sich der Kanton Bern neu einzig an den Empfehlungen von HRM2 aus. Dies wird auf Gesetzesstufe verankert. Dabei besteht keine Gefahr einer unkontrollierten dynamischen Übernahme der Bestimmungen. HRM2 besteht aus Fachempfehlungen (nicht Normen), die sich behutsam entwickeln. Zudem werden durch das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor praxisnahe Auslegungen zu den Fachempfehlungen abgegeben. Bei Änderungen werden lange Übergangsfristen vorgesehen.

Abweichungen zu HRM2 sind wie bisher bei IPSAS möglich (Absatz 2). Die Abweichungen müssen auf Verordnungsstufe geregelt sein und im Geschäftsbericht transparent offengelegt werden. Auf Verordnungsstufe können auch rechnungslegerisch wesentliche Ausprägungen festgelegt werden. In den jetzigen Rechnungslegungsbestimmungen bestehen bereits einzelne Abweichungen, z. B. in der Behandlung von Einlagen und Entnahmen von Fonds. Durch die Totalrevision werden keine Änderungen an den bestehenden Regeln zur Rechnungslegung vorgenommen.

4.2 Jahresrechnung

Artikel 43 Geltungsbereich und Elemente

Die Jahresrechnung ist das zentrale Instrument für die Rechnungslegung. Sie ist Bestandteil des Geschäftsberichts (vgl. Art. 13). Sie legt alle relevanten Fakten zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage offen.

Sie umfasst den Kernbereich der Verwaltung mit den aggregierten Zahlen des Grossen Rates, des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung, der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft. Neu wird explizit transparent im Gesetz erwähnt, dass die Arbeitslosenkasse (ALK) und die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) nicht in der Jahresrechnung abgebildet werden. Im Übrigen ist die Regelung inhaltlich unverändert. Der Kanton erstellt keine darüber hinaus gehende Konsolidierte Rechnung unter Einbezug der Mehrheitsbeteiligungen.

In Absatz 2 werden die Elemente der Jahresrechnung nach HRM2 aufgeführt. Die Reihenfolge orientiert sich anhand der bereits bestehenden Praxis im Geschäftsbericht. Zuerst werden die beiden Bewegungsrechnungen Erfolgsrechnung (ER) und Investitionsrechnung (IR) genannt (Summe des ganzen Jahres mit allen Bewegungen), dann die resultierende Bilanz (Stichtagsbetrachtung am Jahresende) und schliesslich davon abgeleitet die Geldflussrechnung. Der Anhang mit erläuternden Informationen (vgl. Art. 48) umfasst auch den Eigenkapitalnachweis, der gemäss HRM2 nicht als eigenständiges Element der Jahresrechnung gilt (im Unterschied zu IPSAS).

Alle Elemente beinhalten einen Vorjahresvergleich (Grundsatz der Vergleichbarkeit). Sie sind mit der Planung in Budget und AFP abgestimmt.

Artikel 44 Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung dient dem Ausweis des Erfolgs eines Kalenderjahres. Ein Ertragsüberschuss erhöht das Eigenkapital in der Bilanz, ein Aufwandüberschuss reduziert es. Dies gilt auch im Falle eines Bilanzfehlbetrages, welcher einen Minusposten innerhalb des Eigenkapitals darstellt. Der bisherige Absatz 3 kann weggelassen werden, weil HRM2 einen Kontenrahmen vorgibt.

Ausserordentliche Positionen sollen vom operativen Ergebnis ausgeklammert werden, um dessen überjährige Vergleichbarkeit nicht zu beeinträchtigen (Abs. 2). Daher ist die Definition wichtig, welche Vorgänge als ausserordentlich gelten (Abs. 3). Auch hier werden die Empfehlungen von HRM2 übernommen. Dies gilt auch für die Vorfinanzierungen von grossen Investitionsvorhaben. Diese Option wird insbesondere infolge der heutigen Ausrichtung der Schuldenbremse auf jährliche Vorgaben offengehalten.

Artikel 45 Investitionsrechnung

Die Investitionsrechnung umfasst Investitionen in Sachanlagen, immaterielle Anlagen, Darlehen, Beteiligungen, Investitionsbeiträge und ausserordentliche Investitionen. Diese Positionen müssen aber auf Gesetzesstufe nicht einzeln genannt werden, da sie von HRM2 vorgegeben sind.

Nach der Erfassung in der Investitionsrechnung werden die Investitionen im Verwaltungsvermögen bilanziert. Investitionen ins Finanzvermögen werden direkt bilanziert. Auch dies sind Standardvorgänge in der Buchhaltung, wie sie von HRM2 vorgegeben sind. Daher kann auch der bisherige Abs. 2 weggelassen werden.

Artikel 46 Bilanz

Die Bestimmung bleibt inhaltlich unverändert.

Artikel 47 Geldflussrechnung

Inhaltlich wird keine Änderung vorgenommen. Der Grundsatz wird aber gestrafft formuliert. Die einzelnen Stufen werden analog der Erfolgsrechnung mit einer Aufzählung verankert.

Artikel 48 Anhang

Der Anhang ist integraler Bestandteil der Jahresrechnung. Er erhält alle Erläuterungen, die für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage und der finanziellen Risiken von Bedeutung sind. Die wichtigsten Positionen werden aufgeführt und Abweichungen zur Rechnungslegung begründet.

4.3 Bilanzierung und Bewertung

Artikel 49 Bilanzierungsgrundsätze

Die Bilanzierungsgrundsätze werden neu im Gesetz erwähnt (gemäss HRM2) und die Bestimmung zu den Rückstellungen hier integriert.

Generell kann festgestellt werden, dass die Vorgaben bei den Bilanzierungs- und auch Bewertungsgrundsätzen naturgemäss auf Gesetzesstufe sehr aggregiert ausfallen. Die Verordnung wird einzelne Detailbestimmungen aufnehmen. Hauptinstrument für die Anwendung der Rechnungslegung ist jedoch das umfassende Handbuch für Rechnungslegung und die Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze werden auch im Anhang zur Jahresrechnung offengelegt.

Artikel 50 Bewertungsgrundsätze

Die Bewertungsgrundsätze geben eine Übersicht wie die Bilanzpositionen bewertet werden. In der hier vorliegenden Kürze können nicht alle Spezifitäten berücksichtigt werden, dies muss auf Verordnungsstufe aufgenommen bzw. im Handbuch für Rechnungslegung abgedeckt werden.

Gemäss HRM2 wird der Verkehrswert bilanziert, wenn kein Preis bezahlt wird.

Artikel 51 Abschreibungen

Die Absätze 1 und 2 zu den geltenden Abschreibungsregelungen werden unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen.

In Absatz 3 wird neu die bisherige Praxis festgehalten, dass Investitionen, die über Fonds finanziert werden, im Anschaffungsjahr vollständig abgeschrieben werden. Würde dies nicht vorgenommen, wäre der Saldo der Fonds/Vorfinanzierungen über viele Jahre für Abschreibungen gebunden und der Finanzierungssaldo im Jahr der Investition nicht ausgeglichen.

4.4 Verschiedenes

Artikel 52 Erwerb von Grundstücken

Die Regelung bleibt inhaltlich unverändert.

Artikel 53 Fonds

Fonds sind zweckgebundene Mittel zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Der Begriff «Fonds» - vormals «Spezialfinanzierungen» - wurde gewählt, um die verschiedenen Formen dieser zweckgebundenen Mittel besser zu umfassen. Zudem entspricht «Fonds» auch dem bernischen Sprachgebrauch.

Jeder Fonds benötigt unverändert eine spezialgesetzliche Grundlage.

Absatz 2 listet die verschiedenen Formen von Fonds auf. Sie unterscheiden sich dadurch, welche Art von Mitteln in den Fonds gespeist werden und wie diese verwendet werden. Während bei Spezialfinanzierungen eine enge Kausalität zwischen Erträgen (z. B. einer Gebühr) und Aufwand besteht, werden bei Fonds allgemeine Staatsmittel gebunden. Bei Vorfinanzierungen werden Mittel für spätere Investitionen beiseitegelegt.

Die Transaktionen sind bei den meisten Fonds Teil des operativen Ergebnisses (ausgeglichen durch die Bestandesveränderung), einzig die Vorfinanzierungen werden als ausserordentlicher Aufwand oder Ertrag eingestuft. Die Zuordnung der Fonds zum Eigen- oder Fremdkapital erfolgt nach einem spezifischen Kriterienkatalog. HRM2 weist auf Kantonsebene als Beispiel den Sport- und Lotteriefonds im Fremdkapital aus.

Artikel 54 Legate und unselbstständige Stiftungen

Legate und unselbstständige Stiftungen sind Vermögen des Kantons ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die ihm Dritte freiwillig für einen bestimmten Verwendungszweck übertragen.

Die Regelungen bleiben grundsätzlich unverändert. Neu wird einzig festgelegt, dass der Regierungsrat die Zweckbestimmung einer Zuwendung anpassen kann, sofern der Zweck nicht mehr sachgerecht verfolgt werden kann oder eine unselbstständige Stiftung nur noch über geringfügige Mittel verfügt und eine

Zusammenlegung mit anderen Legaten oder unselbstständigen Stiftungen mit ähnlicher Zweckbestimmung nicht möglich ist. Dies dürfte nur selten der Fall sein.

Legate und unselbstständige Stiftungen werden in der Regel erfolgsneutral in der Bilanz geführt. Eine Ausnahme könnte für eine sehr grosse Zuwendung gemacht werden.

Artikel 55 Besondere Rechnungen

Die Besondere Rechnung dient dem Zweck, definierten Organisationseinheiten Regelungen in der Führung der Aufgaben und Finanzen zu gewähren, die vom Finanzhaushaltsrecht abweichen. Dies kann bei Vorliegen von besonderen rechtlichen oder betrieblichen Rahmenbedingungen zweckmässig sein. Heute sind z. B. der Regierungsrat, der Grosse Rat, die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft sowie die Aufsichtsstelle für Datenschutz als besondere Einheiten geführt. Abweichende Regelungen können die Planung, die Berichterstattung sowie das Kredit- oder Ausgabenrecht betreffen (siehe Abs. 2).

Die bisherigen Bestimmungen werden inhaltlich übernommen, jedoch wird der Artikel gestrafft. Beispielsweise kann der bisherige Absatz 3 der FLG-Bestimmung wegfallen, weil die Besonderen Rechnungen bereits beim AFP (Art. 5), Budget (Art. 6) und Geschäftsbericht (Art. 13) explizit aufgeführt sind. Neu ist nicht mehr vorgeschrieben, dass für die Errichtung einer Besonderen Rechnung eine separate Verordnung notwendig ist; ein Reglement genügt, wie dies auch bereits für die Gerichtsbehörden definiert war (vgl. bisher Art. 36a FLG).

5 Gebühren

5.1 Gebührenpflicht und Gebührenfreiheit

Artikel 56 Grundsatz der Gebührenpflicht

Der Grundsatz der Gebührenpflicht gilt unverändert.

Wer Leistungen des Kantons empfängt, hat grundsätzlich dafür Gebühren zu entrichten. Ob es sich dabei um eigentliche Hoheitsakte oder um andere Dienstleistungen handelt, spielt keine Rolle. Unerheblich ist auch, ob die Leistungsempfängerin oder der Leistungsempfänger um die Leistung nachgesucht hat oder ob diese von Amtes wegen erbracht wird.

Die Bestimmung legt den Gegenstand der Abgabe und - vorbehältlich der Bestimmungen über die Gebührenfreiheit - auch den Kreis der Abgabepflichtigen fest.

Nicht Gegenstand der Gebührenregelungen sind die Preise, welche kantonale Stellen im Rahmen der Randnutzung des Verwaltungsvermögens für Leistungen auf dem freien Markt in Rechnung stellen. Diese müssen mindestens kostendeckend festgesetzt werden, da eine Quersubventionierung aus Steuermitteln wettbewerbsverzerrend wäre und die Wirtschaftsfreiheit anderer Anbieter verletzen würde.

Artikel 57 Gebührenfreiheit

Die Bestimmung wird inhaltlich unverändert übernommen.

5.2 Gebührentarife

Artikel 58 Rechtsgrundlagen

Auf welcher Stufe (Gesetz, Dekret, Verordnung) Gebühren zu regeln sind, bleibt inhaltlich unverändert, wird aber für eine übersichtlichere Darstellung in einem eigenen Artikel geregelt.

Artikel 59 Ausgestaltung

Die Tarife, die Gebühren in Frankenbeträgen oder in Taxpunkten bezeichnen können, werden als fixe Tarife, als Rahmentarife oder als Tarife nach Aufwand ausgestaltet.

Artikel 60 Kostendeckung

Die wichtigen Grundsätze zur Kostendeckung bleiben inhaltlich unverändert, werden aber für eine übersichtlichere Darstellung in einem eigenen Artikel geregelt.

Grundsätzlich wird von kostendeckenden Gebühren ausgegangen. Diese beinhalten alle direkten und indirekten (inkl. Querschnittskosten) Kosten sowie die kalkulatorischen Kosten und Erlöse. Sie können mittels einer Vollkostenrechnung hergeleitet werden. Der Grundsatz der vollen Kostendeckung entspricht den Zielsetzungen des sparsamen Einsatzes der Ressourcen und dem Verursacherprinzip (vgl. Art. 3 Abs. 2).

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt eine Verankerung der vollen Kostendeckung im Gesetz, falls diese bei allen oder bei einem Teil der Gebühren vorgesehen ist.³ Keine kostendeckenden Gebühren dürfen aus verfassungsrechtlichen Gründen dort vorgesehen werden, wo das Äquivalenzprinzip verletzt würde (Abs. 2). Aufgrund des Bestimmtheitsgebotes muss für Rahmentarife im Gesetz eine Spannweite vorgegeben werden.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung⁴ ist es ebenfalls notwendig, dass im Gesetz festgelegt wird, in welchen Fällen von einer kostendeckenden Gebühr nach unten abgewichen werden kann (Abs. 3).

Artikel 61 Bemessung

Die Regelung zur Gebührenbemessung bleibt inhaltlich unverändert. Das Gesetz legt Grundsätze für die Bemessung der Tarife fest, um dem Bestimmtheitserfordernis Genüge zu tun.

Für die Gerichtsbehörden muss die Möglichkeit, eine Bemessung nach Streitwert vorzunehmen, ausdrücklich im Gesetz verankert werden.

Artikel 62 Bezug, Reduktion, Erlass

Die Regelung bleibt unverändert.

5.3 Fälligkeit und Verzugszins

Artikel 63

Die Regelung betreffend Fälligkeit und Verzugszins bleibt unverändert.

³ Vgl. BGE 123 I 255f., E. 2b; BGE 120 Ia 6, E. 3f.

⁴ BGE 123 I 255 E. 2b.

6 Verjährung

Artikel 64

Die Regelung der Verjährung bleibt grundsätzlich unverändert. Neu wird in Absatz 4 Buchstabe b festgelegt, dass die Verjährung nicht beginnt oder still steht während der Dauer von Vergleichsgesprächen, eines Mediationsverfahrens oder anderer Verfahren zur aussergerichtlichen Streitbeilegung, sofern die Parteien dies schriftlich vereinbaren. Dies entspricht der Regelung von Artikel 134 Absatz 1 Ziffer 8 des OR.

7 Datenbearbeitung

Artikel 65ff.

Das kantonale Datenschutzgesetz (KDSG) regelt, welche Vorgaben für die Datenbearbeitung im Allgemeinen (Art. 5 ff. KDSG) und für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten im Besonderen (Art. 6 i. V. m. Art. 3 KDSG) zu beachten sind. Die zeitlich befristete Einführungsverordnung zur EU-Datenschutzrichtlinie 2016/680 über den Schutz personenbezogener Daten (Einführungsverordnung zur EU-Datenschutzrichtlinie, EV EDS) regelt das Profiling im Rahmen des Geltungsbereichs der Verordnung (Art. 2 EV EDS). Das Profiling wird im Rahmen der KDSG-Revision ins kantonale Recht mit Geltung für alle Behörden geregelt werden. Das Personendatensammlungsgesetz (PDSG) konkretisiert die Vorgaben des KDSG und das Profiling für Datenbearbeitungen in zentralen Personendatensammlungen. Artikel 4 Absatz 1 Bst. b PDSG definiert eine zentrale Personendatensammlung wie folgt: «Eine elektronische Personendatensammlung, die das Bearbeiten der Personendaten durch mehrere Behörden ermöglicht und als zentrale Personendatensammlung bezeichnet wird». Hinzu kommt Art. 5 Abs. 2 PDSG: «Eine zentrale Personendatensammlung enthält diejenigen Merkmale, die von mehreren Behörden zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben nach der besonderen Gesetzgebung des Bundes und des Kantons benötigt werden und bearbeitet werden dürfen». Der Regierungsrat ist verpflichtet, für zentrale Personendatensammlungen eine Verordnung zu erlassen und die Inhalte nach Artikel 6 ff. PDSG zu regeln. In den Artikeln 65ff. FHG wird deshalb die Datenbearbeitung im ERP-System beim Vollzug des Gesetzes nach den Vorgaben des KDSG geregelt und die Vorgaben gemäss PDSG für zentrale Personendatensammlungen werden umgesetzt.

Gestützt auf Anhang 1 PDSG können für eine Übergangszeit aus den zentralen Personendatensammlungen GERES und ZPV die im erwähnten Anhang aufgeführten Daten und Funktionalitäten für die Erfüllung der Aufgaben gemäss vorliegendem Gesetz abgerufen und im Finanzinformationssystem bearbeitet werden. Für den Abruf von Daten aus zentralen Personendatensammlungen ist deshalb in diesem Gesetz die nötige gesetzliche Grundlage zu schaffen. Bei den für die Aufgabenerfüllung benötigten Daten handelt es sich um Grunddaten (Geburtsdatum, Geburtsort, Nationalität), Adressen mit Verwendungszweck (bspw. auch Adressen von Gefängnisinsassen), Bankverbindungsdaten (bspw. Auszahlungen im Zusammenhang mit fürsorgerischer Betreuung) und Identifikationsnummern (AHVN13, ZPV-ID, UID).

Funktionalitäten, die ein Profiling ermöglichen, erfordern eine gesetzliche Grundlage nach Massgabe der Datenschutzgesetzgebung. Die Artikel 65ff. FHG setzen auch diese Anforderung um. Als Persönlichkeitsprofil gilt gemäss geltendem Artikel 3 lit. d des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) «eine Zusammenstellung von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person erlaubt». Auch im ERP wird es aufgrund der Datenstruktur und offener Datenfelder beschränkt möglich sein, durch die Zusammenführung verschiedener Daten entsprechende Profile zu erstellen. Der Missbrauchsschutz wird durch klare Berechtigungsregeln gewährleistet.

Die Möglichkeit, die AHV-Nummer im ERP zu verwenden, wird im FHG ausdrücklich aufgeführt. Die kantonalen Behörden und die kantonale Verwaltung nutzen als Personen-Identifikationsnummer die AHV-

Nummer gemäss dem Bundesgesetz über die AHV (AHVG), die Unternehmens- oder eine andere Identifikationsnummer des Bundes, wenn die Bedingungen der Bundesgesetzgebung erfüllt sind (Art. 12 Abs. 1 PDSG). Bereits heute können die kantonalen Behörden und die kantonale Verwaltung für den kantonalen Recht die AHV-Nummer systematisch verwenden, aber gemäss Artikel 50e Absatz 2 AHVG nur in den Bereichen Prämienverbilligung, Sozialhilfe, Steuern und Bildungsinstitutionen. Andere Stellen und Institutionen, die mit dem Vollzug von kantonalem Recht betraut sind, können die AHV-Nummer zur Erfüllung ihrer Aufgaben systematisch verwenden, wenn ein kantonales Gesetz dies vorsieht (Art. 50e Abs. 3 AHVG). Gestützt auf Artikel 12 PDSG wird mit Artikel 65 FHG eine solche kantonale gesetzliche Grundlage geschaffen. Materiell hat diese Regelung allerdings nur vorübergehende Wirkung. Denn mit der Revision des AHVG, die in der Wintersession 2020 verabschiedet wurde, soll für die Zentralverwaltung der Kantone und Gemeinden eine Generalklausel geschaffen werden, welche die systematische Verwendung der AHV-Nummer ohne spezialgesetzliche Bestimmung gestattet (Art. 153c Abs. 1 E-AHV).

Im Finanzinformationssystem werden folgende besonders schützenswerten Personendaten gemäss Artikel 3 des kantonalen Datenschutzgesetzes (KDSG) bearbeitet:

Daten des persönlichen Geheimbereichs (beispielsweise Adressdaten, welche Rückschlüsse auf z.B. Aufenthalt einer Person im Gefängnis oder die allgemeine Wohnsituation geben können; Identifikationsdaten wie AHVN13, ZPV-ID; Daten für die Duplikats-Identifizierung, welche Rückschlüsse auf behördenübergreifende Aktivitäten geben können), Daten des seelischen, geistigen oder körperlichen Zustands (z. B. Adressdaten, die Rückschlüsse auf Aufenthalt einer Person in einem Heim geben können), Daten bezüglich Massnahmen der sozialen Hilfe oder fürsorgerischen Betreuung (bspw. Bankverbindungsdaten, welche Rückschlüsse auf eine fürsorgerische Betreuung geben können), Daten zu Strafen oder Massnahmen (bspw. Bankverbindungsdaten und Rechnungen zu Bussen, die Aufschluss über solche Informationen geben können).

8 Zuständigkeiten

Die Zuständigkeitsregelungen wurden neu soweit möglich direkt in die entsprechenden materiellen Normen integriert, so dass sie nicht am Ende des Gesetzes gesucht werden müssen. Dadurch wird der Erlass lesefreundlicher und im FLG bestehende Doppelspurigkeiten können beseitigt werden.

Die Zuständigkeiten bleiben materiell unverändert. Einige überflüssige Regelungen wurden entfernt (wie z. B., die Zuständigkeit des Regierungsrates zur Regelung kollektiver Anreizsysteme, die bloss versuchsweise bei der Einführung von NEF angewandt wurden).

Artikel 69 Weitere Zuständigkeiten des Grossen Rates

Gemäss Artikel 101 Absatz 4 Kantonsverfassung sind alle Aufgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit zu überprüfen. Der Grosse Rat ist dafür zuständig, vom periodischen Programm zur Aufgabenüberprüfung sowie von den Ergebnissen durchgeführter Aufgabenüberprüfungen Kenntnis zu nehmen.

Artikel 71 Finanzdirektion

In Buchstabe b wird ausdrücklich festgehalten, dass die FIN die Finanzkontrolle anhört, bevor sie Weisungen über die Haushalts- und Rechnungsführung sowie über das Rechnungswesen (Handbuch Rechnungslegung) erlässt. Gemäss Buchstabe d gibt die Finanzdirektion einen Mitbericht ab zu allen Geschäften des Regierungsrates ab, die den Finanzhaushalt betreffen. Zu entsprechenden Geschäften der Finanzdirektion gibt die Wirtschafts- und Energiedirektion einen Mitbericht ab.

Die in Buchstabe g festgelegte Zuständigkeit der Finanzdirektion für die Verwaltung sowie die sichere und wirtschaftliche Anlage des Vermögens inklusive der Fondsmittel steht unter dem Vorbehalt abweichender spezialgesetzlicher Vorschriften. So weist Artikel 47 Absatz 1 des kantonalen Geldspielgesetzes die Verwaltung des Lotterie- und des Sportfonds der zuständigen Stelle der Sicherheitsdirektion zu.

II. Indirekte Änderungen

Gesetz vom 10. März 2020 über die zentralen Personendatensammlungen (PDSG, BSG 152.05)

Das FLG wird in Artikel A1-1 Absatz 2 Tabelle Nr. 21 gestrichen, weil mit Artikel 66 FHG künftig eine genügende Rechtsgrundlage zur Bearbeitung der besonders schützenswerten Personendaten besteht und die Erwähnung des FLG/FHG im PDSG somit obsolet ist.

Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG, BSG 153.01)

Artikel 12f bis 12i

Im Personalinformationssystem des Kantons Bern werden u. a. besonders schützenswerte Personendaten gemäss Artikel 3 des kantonalen Datenschutzgesetzes (KDSG) bearbeitet. Diese Personendaten dienen letztlich zur Durchführung/Erfüllung des Arbeitsvertrages, sprich also zur konkreten Umsetzung der sich aus dem Personalrecht ergebenden gegenseitigen Rechte und Pflichten. Das kantonale Personendatensammlungsgesetz (PDSG) bestimmt darüber hinaus, dass zur Verwendung von besonders schützenswerten Personendaten und von Funktionalitäten, die ein Profiling ermöglichen, eine gesetzliche Grundlage nach Massgabe der Datenschutzgesetzgebung vorliegen muss. Die Artikel 12f und 12g des Personalgesetzes setzen diese Anforderung für das im Rahmen des ERP betriebene Personalinformationssystem um.

Das Personalgesetz enthält bislang keine ausdrückliche Bestimmung für die Bearbeitung von Personendaten, insbesondere von besonders schützenswerten Personendaten. Eine Ausnahme sind Art. 12a ff. PG, welche die Bearbeitung von Randdaten zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regeln. Einzig auf Stufe der Personalverordnung besteht derzeit eine Norm, welche die Bearbeitung von Personendaten regelt (Art. 6a der Personalverordnung, PV). Mit der jetzigen indirekten Änderung des Personalgesetzes soll diese Regelung auf Stufe Gesetz verankert und die bestehenden Lücken geschlossen werden. Wie erwähnt, bearbeitet das Personalamt Daten, welche zur Erfüllung der Arbeitsverhältnisse notwendig sind. Dazu gehören auch besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Art. 3 KDSG. Konkret betrifft dies beispielsweise die folgenden Angaben:

- religiöse Zugehörigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Durchführung der Quellenbesteuerung (Angaben zur religiösen Ansicht nach Artikel 3 Absatz 1 Bst. a. KDSG; gemäss Art. 23 Kirchensteuergesetz unterliegen ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nach Artikel 112 des Steuergesetzes für ihr Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit und für Ersatzeinkommen an der Quelle besteuert werden, auch für die Kirchensteuer einem Steuerabzug an der Quelle. Die Schuldner und Schuldnerinnen der steuerbaren Leistung [Arbeitgeber] haben vor jeder Auszahlung der steuerbaren Leistung abzuklären, ob eine Quellensteuerpflicht besteht);
- eine Einschränkung der Arbeitsfähigkeit aufgrund einer Krankheit oder eines Unfalls bzw. mögliche Massnahmen der IV (persönlicher Geheimbereich nach Bst. b);
- Massnahmen der Kindes- oder Erwachsenenschutzbehörde (nach Bst. c; etwa bei andauernder Handlungsunfähigkeit des Mitarbeitenden aufgrund eines Unfalles. Hier muss mit den zuständigen Behörden sichergestellt werden, an wen die laufende Gehaltszahlung der betroffenen Mitarbeitenden zu erfolgen hat. Ein weiteres Beispiel für solche Massnahmen sind Pflegeelternverhältnisse gegenüber Lernenden);
- administrative oder strafrechtliche Sanktionen (nach Bst. d). Dies betrifft etwa Angaben über mögliche strafbare Handlungen im Amt oder sonstige gravierende Verfehlungen (Führerausweisentzug),

die in der Folge aufgrund der Tätigkeit beim Kanton in personalrechtlichen Massnahmen (Einstellung im Amt, Kündigung) münden können.

Vgl. im Weiteren die obenstehenden Erläuterungen zu Artikel 65ff. FHG.

Gesetz vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG, BSG 161.1)

In Artikel 9 Absatz 1 wird der Verweis auf die Gesetzgebung aktualisiert (Finanzhaushaltsgesetzgebung statt Gesetzgebung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen).

Da neu auch die Staatsbeiträge sowie die fiskalischen Erlöse und Bussen der Nachkreditpflicht unterstehen (vgl. Art. 6 i. V. m. 9 FHG), soll mit der Zuständigkeit des Regierungsrats für Kreditüberschreitungen, bei denen kein Entscheidungsspielraum besteht, verhindert werden, dass der Grosse Rat mit Nachkreditvorlagen befasst wird, bei denen keine Handlungsfreiheit gegeben ist. Neu ist der Regierungsrat deshalb gemäss Artikel 11 FHG auch dafür zuständig, eine Abweichung von mehr als einer Million Franken pro Produktgruppe zu bewilligen, wenn kein Entscheidungsspielraum besteht. Dies ist grundsätzlich bei den Steuereinnahmen der Fall, die nicht durch die Nachkreditpflicht gesteuert werden können. Auch bei den Bussenerträgen besteht grundsätzlich keine sinnvolle Steuerungsmöglichkeit durch Nachkredite (vgl. zum Ganzen den Kommentar zu Art. 11 FHG).

Die Justizleitung kann bereits heute gemäss Artikel 18 Absatz 1 Bst. h mit Zustimmung der Justizkommission des Grossen Rates nachkreditpflichtige Abweichungen der im Voranschlag beschlossenen Saldi bewilligen. Um die gemäss den bisherigen Bestimmungen bestehende Parallelität zwischen den Zuständigkeiten des Regierungsrates und der Justizleitung aufrecht zu erhalten, wird Artikel 18 Absatz 1 Bst. h GSOG entsprechend Artikel 11 FHG angepasst. Die Justizleitung kann dementsprechend neu mit Zustimmung der Justizkommission auch nachkreditpflichtige Abweichungen beschliessen, die eine Million Franken pro Produktgruppe übersteigen, wenn kein Entscheidungsspielraum besteht. Erteilt die Justizkommission die Zustimmung nicht, ist ein ordentlicher Nachkredit beim Grossen Rat einzuholen.

Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG, BSG 152.04)

In den Artikeln 33a und 33b werden die Verweise auf die Finanzhaushaltsgesetzgebung aktualisiert.

Polizeigesetz vom 10. Februar 2019 (PolG, BSG 551.1)

Im Artikel 138 wird der Verweis auf die Finanzhaushaltsgesetzgebung aktualisiert.

8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Vorlage ist den Regierungsrichtlinien 2019 bis 2022 nicht ausdrücklich erwähnt. Ein modernes Finanzhaushaltrecht als solide Basis für die Führung des Finanzhaushalts ist eine wesentliche Voraussetzung für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben und das Erreichen der gesetzten Ziele des Regierungsrates.

9. Finanzielle Auswirkungen

Der Erlass hat keine direkten finanziellen Auswirkungen. Mit der Einführung eines standardisierten ERP können Effizienzsteigerungen erreicht und Einsparungen erzielt werden.

10. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Der Erlass hat keine personellen und organisatorischen Auswirkungen.

11. Auswirkungen auf die Gemeinden

Der Erlass hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Der Erlass hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 4. März bis zum 4. Juni 2021. Parallel führten die Finanzdirektion des Kantons Bern (FIN) und die Finanzkommission des Grossen Rates (FiKo) einen Dialog über die Vorlage. Von den externen Vernehmlassungsteilnehmenden stimmte die überwiegende Mehrheit dem neuen FHG zu.

Parteien

Die Kantonalparteien SVP, FDP und GLP stimmen der Vorlage zu. FDP und GLP erwarten, dass den Erkenntnissen aus dem Dialog zwischen der FIN und der FiKo in der Vorlage Rechnung getragen wird. Dies ist der Fall (siehe dazu nachstehend).

SP und EVP des Kantons Bern lehnen die Vorlage im Grundsatz ab und empfehlen, lediglich eine Teilrevision des geltenden FLG mit den notwendigen Änderungen im Hinblick auf die Einführung eines neuen ERP vorzunehmen. Grundsätzlich wurde bedauert, dass die Chance vertan werde, grundsätzliche Bedürfnisse und Erwartungen bezüglich der finanziellen Steuerung des Kantons zu diskutieren und aufzunehmen. Die Anliegen wurden dabei inhaltlich kaum konkretisiert. Während die SP die Abkehr vom IPSAS-Standard in der Rechnungslegung bedauert, steht die EVP dieser positiv gegenüber. Beide Parteien hegen Befürchtungen, dass die Rechnungslegung nach HRM2 zu wenig verlässlich sei.

Zu den Eingaben der SP und der EVP ist Folgendes festzuhalten:

Die Vorlage setzt die inhaltliche Vereinfachung und Gleichschaltung von Finanz- und Betriebsbuchhaltung als Basis für die ERP-Einführung um. Viele separate Bestimmungen und Abgrenzungen sind deshalb nicht mehr notwendig. Zudem wird die starke Fokussierung auf NEF entschlackt, womit die bereits gelebte Praxis nachgeführt wird. Diese umfangreichen Anpassungen können nur im Rahmen einer formellen Totalrevision sinnvoll vorgenommen werden. Für die Anwendenden entsteht ein erheblicher Zusatznutzen: Die Struktur des neuen FHG ist logisch (sie folgt dem Steuerungskreislauf), veraltete Regelungen werden eliminiert und Nachführungen der bestehenden Praxis (Beteiligungsmanagement etc.) werden endlich gesetzlich verankert. Eine völlige Abkehr von NEF, insbesondere ein Verzicht auf das Globalbudget und die Leistungs- und Wirkungsinformationen, erscheint hingegen nicht wünschbar.

Die notwendigen Anpassungen an der Finanzhaushaltgesetzgebung aufgrund der Einführung eines neuen ERP auf den 1. Januar 2023 müssen auf diesen Zeitpunkt eingeführt werden und sind damit zeitlich dringlich.

Im Dialog zwischen der FIN und der FiKo herrschte Konsens, dass für eine grundlegende Neukonzipierung der Steuerungsinstrumente zurzeit kein konkreter Bedarf besteht. Aufgrund des Dialogs werden Anpassungen an der Haushaltssteuerung vorgenommen, so werden namentlich Abweichungen bei den Staatsbeiträgen der Nachkreditpflicht unterstellt (siehe dazu Ziff. 2 des Vortrags und die Erläuterungen zu den Art. 6 und 9 FHG).

In einer am 26. November 2018 überwiesenen Planungserklärung des Grossen Rates wird gefordert, die heutige Anlehnung der Rechnungslegung an IPSAS zu überprüfen. Insbesondere sollen der Nutzen der Anlehnung an IPSAS sowie die Folgen einer Abkehr von IPSAS in der Rechnungslegung des Kantons Bern abgeschätzt werden. Die FIN hat mit externer Unterstützung eine entsprechende Analyse erstellt und die Ergebnisse wurden im Rahmen des Geschäftsberichts 2019 vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen. Basierend auf den Erkenntnissen der Analyse wird im FHG HRM2 als Norm festgelegt und der Verzicht auf die Anlehnung an IPSAS umgesetzt. So kann auch auf die vielen Ausnahmen zu IPSAS verzichtet werden. Eine abgeschwächte IPSAS-Variante wäre kein Vorteil, weil mit einer weitergehenden Abschwächung die Differenz zu IPSAS so gross würde, dass der Bezug zum Standard nicht mehr fassbar wäre. Das FHG enthält die auf Gesetzesstufe notwendigen Vorschriften zur Rechnungslegung; detailliertere Regelungen erfolgen auf Verordnungsstufe, wobei insbesondere sämtliche Abweichungen von HRM2 geregelt werden.

Auf der Grundlage des neuen FHG wird es einfacher sein, allfällige Neuerungen – wie Anpassungen an den Schuldenbremsen – klar zu regeln. Zu derartigen Neuerungen müssten vorab konkretisierende Diskussionen geführt werden, wofür sich die zuständigen Gremien die notwendige Zeit nehmen sollten.

Die Grünen des Kantons Bern halten fest, die vorliegende Revision des Finanzhaushaltsrechts stehe im Spannungsfeld von Anpassungen aufgrund «technischer» Änderungen (Einführung ERP-System, SAP ab 2023 und Ablösungen verschiedener Eigenlösungen im Bereich Finanzen und Personal), die aber mit Grundsatzfragen der politischen und finanziellen Steuerung des Gemeinwesens verbunden seien. Mit der anstehenden Revision der Schuldenbremsen in der Verfassung stehe eine weitere gewichtige Änderung im Finanzhaushaltsrecht bevor, die eine erneute Revision des Finanzhaushaltsrechts nötig machen könnte. Für die Grünen gilt das Primat der Politik vor verwaltungs-technokratischen Aspekten. Im Zentrum müsse eine nachhaltige und verlässliche Finanzpolitik stehen, die sich auf ein entsprechendes Finanzhaushaltsrecht abstützt.

Zur Eingabe der Grünen kann auf die obenstehenden Bemerkungen zu den Eingaben der SP und der EVP verwiesen werden. Zum Anliegen der Grünen, in Artikel 3 FHG den Grundsatz der Nachhaltigkeit festzuschreiben, ist Folgendes anzumerken:

Die Nachhaltigkeit im ökologischen Sinn ist in der Kantonsverfassung verankert (vgl. insbesondere Art. 31 Umweltschutz). Konkretisierende spezifische Gesetzesbestimmungen zur ökologischen Nachhaltigkeit sind in der jeweiligen Spezialgesetzgebung zu verankern (und nicht im FHG). Auch die soziale Nachhaltigkeit ist in Artikel 29f. Kantonsverfassung thematisiert. Die Nachhaltigkeit im wirtschaftlichen und finanzpolitischen Sinn ist in der Kantonsverfassung in Artikel 101 – wonach der Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich, mittelfristig ausgeglichen sowie konjunktur- und verursachergerecht zu führen ist und Aufgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit und auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit zu überprüfen sind – sowie in den Bestimmungen zu den Schuldenbremsen (Art. 101a ff. KV) verankert. Im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik sind in Art. 3 FHG die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit festgeschrieben und es wird bestimmt, dass Leistungen auf die Wirkungen auszurichten sind. Damit ist die Nachhaltigkeit im finanzpolitischen Sinn im FHG bereits genügend abgedeckt. Konkretisierende Bestimmungen gehören gegebenenfalls in die jeweilige Spezialgesetzgebung.

Die Mitte des Kantons Bern hat keine Vernehmlassung abgegeben.

Finanzkontrolle des Kantons Bern

Die Finanzkontrolle des Kantons Bern begrüsst grundsätzlich die Überarbeitung des geltenden Finanzhaushaltsrechts. Sie hält fest, dass die ursprünglichen NEF-Zielvorstellungen nicht umgesetzt und die Erwartungen nicht erfüllt wurden. Heute sei eine Steuerung via Produktgruppen weder möglich noch wie es scheine gewollt. Der für die Steuerung massgebende Globalsaldo umfasse nur einen Teil der Aufwendungen. Es stelle sich die Frage, ob das vom Kanton praktizierte Vorgehen nicht gegen die allgemein anerkannten Steuerungsprinzipien der öffentlichen Hand verstosse. Mit den bestehenden und in der FHG-Vorlage geplanten Instrumenten lasse sich der Kanton nicht verlässlich steuern. Nach Ansicht der Finanzkontrolle wäre nicht bloss eine formelle, sondern eine materielle Totalrevision angezeigt. Dazu müsste die Politik über deren Bedürfnisse und Erwartungen bezüglich der künftigen finanziellen Steuerung des Kantons eingebunden werden. Aus Sicht der Finanzkontrolle ist es fraglich, ob dazu der (oben erwähnte) Dialog zwischen der FIN und der FiKo ausreiche.

Zur grundsätzlichen Kritik der Finanzkontrolle ist Folgendes festzuhalten:

Mit dem neuen FHG werden grundsätzlich die heute in der Praxis bereits angewandten Steuerungsinstrumente geregelt. Die Entschlackung der Informationsdichte hat nach der NEF-Evaluation im Rahmen des geltenden Gesetzes stattgefunden. Der Grosse Rat ist mit der aktuellen Praxis zufrieden. Es ist nicht erkennbar, weshalb die heute praktizierte Steuerung des Finanzhaushalts gegen allgemein anerkannte Steuerungsprinzipien der öffentlichen Hand verstossen oder eine verlässliche Steuerung verhindern sollte. Das neue Gesetz schliesst aber auch Optimierungen im Informationsteil des Aufgaben- und Finanzplans nicht aus.

Wie oben dargelegt, sprechen unter den gegebenen Rahmenbedingungen gewichtige Gründe für eine formelle Totalrevision des Finanzhaushaltsrechts. Im Dialog zwischen der FIN und der FiKo herrschte Konsens, dass für eine grundlegende Neukonzipierung der Steuerungsinstrumente kein konkreter Bedarf besteht.

Im Weiteren äusserte sich die Finanzkontrolle zu etlichen Bestimmungen der Vorlage. Einige der Empfehlungen wurden umgesetzt.

Geschäftsprüfungskommission des Kantons Bern

Die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates (GPK) äusserte sich zu den Bestimmungen betreffend das Beteiligungscontrolling im FHG und beantragte, diese integral zu streichen. Ein Zuwarten mit einer Revision würde es möglicherweise erlauben, generelle Bestimmungen zur Beaufsichtigung der anderen Träger öffentlicher Aufgaben ebenso wie spezifische Regeln zu den einzelnen Organisationen in einem einzigen «Grundlagenerlass» zusammenzuführen.

Zum Antrag der GPK ist Folgendes festzuhalten:

Das FHG hält den Zweck und Inhalt des Beteiligungscontrollings in den Grundzügen fest und regelt, dass das Regierungsrat Grundsätze zum Beteiligungscontrolling in Form einer Richtlinie erlässt. Der Begriff «Träger öffentlicher Aufgaben» wird im Gesetz nicht verwendet und auch der Beteiligungsbegriff wird nicht definiert. Dementsprechend geben die von der GPK erwähnten Gutachten im Moment keinen Anlass, das FHG anzupassen.

Der Regierungsrat wird mit der GPK einen Dialog auch über die Frage führen, ob die Aufsicht über die Träger öffentlicher Aufgaben bzw. die Beteiligungen gesetzlich umfassender zu regeln ist. Eine derartige Neuregelung könnte aber zeitlich sicher nicht bis zum Inkrafttreten des FHG per 1. Januar 2023 erfolgen.

Sollte sich ein Regelungsbedarf ergeben, könnte dieser im Rahmen des FHG oder allenfalls eines eigenen Erlasses («Beteiligungsgesetz») umgesetzt werden. Ein Verzicht auf die in der FHG-Vorlage vorgesehene sehr schlanke Regelung wäre eine verpasste Chance. Aus heutiger Sicht erachtet der Regierung eine kurze Regelung des Beteiligungsmanagements im FHG, kombiniert mit einer PCG-Richtlinie, als ideal. Ein eigentliches Beteiligungsgesetz kennen heute nur wenige Kantone.

Gemeinden und VBG

Die 9 Gemeinden und die Regionalkonferenz, die am Vernehmlassungsverfahren teilnahmen, stimmten der Vorlage zu oder verzichteten – wie der Verband Bernischer Gemeinden - auf eine Stellungnahme.

Verbände und weitere Organisationen und Behörden

Der Conseil du Jura bernois (CJB), der Gewerbeverband Berner KMU, der Handels- und Industrieverein sowie die Regierungsstatthalterämter stimmen der Vorlage zu. Der Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF), der Bernische Staatspersonalverband sowie das Verwaltungsgericht verzichteten auf eine Stellungnahme.

14. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den Entwurf des Finanzhaushaltsgesetzes zu beschliessen.