

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

Finanzkommission

Commission des finances

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



Tätigkeitsbericht 2018

der Finanzkommission

Stand: 5. März 2019

Status: definitive Version

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort des Präsidenten	3
2	Rolle der Finanzkommission, Aufgaben und Organisation	4
2.1	Aufgaben	4
2.2	Organisation und Arbeitsweise	5
3	Wichtige Geschäfte und Schwerpunkte der Tätigkeit	7
3.1	Geschäftsbericht 2017	7
3.2	Voranschlag 2019 / Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022	7
3.3	Vorläufige Speisung Investitionsfonds	7
3.4	Steuergesetzrevision 2019	8
3.5	Finanzaufsicht	8
3.6	Revision Kantonales Finanzkontrollgesetz	9
3.7	Informatik	10
3.7.1	Programm Enterprise Resource Planning (ERP)	10
3.7.2	Kostenmanagement-Report	11
3.8	Personal	11
3.9	Ergänzende Angaben in Ausgabenbewilligungen (Kreditgeschäfte)	12
3.10	Gebundene Ausgaben	13
3.11	Vorstösse	13
4	Antrag	14
	Anhang	15

1 Vorwort des Präsidenten

Das Jahr 2018 der Finanzkommission war insbesondere geprägt vom Geschäftsbericht 2017. Die Erstellung und Bereinigung der Jahresrechnung zog sich immer mehr in die Länge, so dass der Geschäftsbericht dem Grossen Rat erst in der Novembersession 2018 unterbreitet werden konnte.

Die Probleme mit der Erstellung der Jahresrechnung haben viele Fragen ausgelöst, welche die Kommission in ihrem Bericht zum Geschäftsbericht 2017 ausführlich beleuchtet hat. Während unbestritten ist, dass die immer noch bestehenden Fehler behoben und Rechtsgrundlagen angepasst werden müssen, stellt sich für die Zukunft die Frage, welche Ansprüche die Rechnungslegung grundsätzlich erfüllen muss. Der Kanton Bern hat per Anfang 2017 HRM2 in Anlehnung an IPSAS eingeführt. Mittlerweile ist allen Beteiligten klar, dass der IPSAS-Standard nur mit umfangreichen Massnahmen und wohl auch Mehrkosten erreicht werden kann. Ein „weiter wie bisher“ reicht nicht. Deshalb wurde der Regierungsrat eingeladen zu prüfen, ob ein gesamtstaatlicher Nutzen aus der Anlehnung an IPSAS-Regeln überhaupt erkennbar ist oder welche Folgen eine mögliche Abkehr von IPSAS in der Rechnungslegung hätte.

Die Erkenntnisse aus dem Jahresabschluss 2017 haben den Grossen Rat generell veranlasst, Prüfaufträge zu erteilen, wie das Finanz- und Rechnungswesen des Kantons künftig vereinfacht werden kann. Nebst der Aufarbeitung des HRM2-Projekts und der Definition zukünftiger Standards soll eine Reorganisation der rechnungsführenden Organisationseinheiten geprüft werden. Dies alles erfolgt idealerweise vor der Einführung des neuen ERP-Systems (SAP).

Der Jahresabschluss 2017 hat auch die Beziehung zwischen der Finanzkommission und dem Regierungsrat einer Belastung ausgesetzt. Umso erfreulicher ist es für die Kommission, dass die Erarbeitung des Normkonzepts zur Revision des Finanzkontrollgesetzes mit allen Beteiligten (Regierungsrat, Finanzkontrolle und Finanzkommission) in einer positiven und konstruktiven Atmosphäre stattfand (vgl. Ziffer 3.6 des vorliegenden Berichts). Die Finanzkommission hofft, dass auch die weiteren Arbeiten konstruktiv verlaufen und sich die Zusammenarbeit mit dem Regierungsrat positiv weiterentwickelt.

Die finanzpolitische Diskussion im Kanton Bern wird sich in den nächsten Monaten stark um den erhöhten Investitionsbedarf und um dessen Finanzierung drehen. Der Investitionsbedarf in den Jahren 2022 bis 2027 bringt einen steigenden Mittelbedarf mit sich. Die sich abzeichnende Finanzierungslücke stellt die kantonale Politik vor erhebliche Herausforderungen im Spannungsfeld zwischen der verfassungsmässigen Schuldenbremse, den verfügbaren und den benötigten Mitteln sowie der Weiterentwicklung des Kantons durch strategische Investitionsvorhaben.

Ich freue mich, Ihnen den Bericht über unsere Aktivitäten im Jahr 2018 vorlegen zu dürfen. An dieser Stelle bedanke ich mich bei den Kommissionsmitgliedern und dem -sekretariat für ihr Engagement und ihre Unterstützung im vergangenen Jahr bestens.

Daniel Bichsel, Präsident der Finanzkommission

2 Rolle der Finanzkommission, Aufgaben und Organisation

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

2.1 Aufgaben

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

Art. 36 GO: Finanzkommission (FiKo)

¹ Die Finanzkommission besteht aus 17 Mitgliedern.

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

³ Sie berät insbesondere folgende Geschäfte vor:

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

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

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

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

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

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

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

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

Daneben berät die Finanzkommission die Finanzmotionen vor und erhält die gebundenen Ausgaben zur Kenntnis. Der Regierungsrat stellt ihr die Ausgabenbewilligungen ab der Höhe

zu, in der sie in die Finanzkompetenz des Grossen Rates fallen würden, wenn sie nicht gebunden wären.¹

Als federführende Kommission im Bereich der Rechnungs- und Haushaltsführung erhält die Finanzkommission die Quartalsberichte der Finanzkontrolle zugestellt und diskutiert diese regelmässig an ihren Sitzungen mit der Leitung der Finanzkontrolle.

Neben ihren Aufgaben als Aufsichtskommission übt die Finanzkommission auch die Funktion einer Sachbereichskommission für die Finanzdirektion (FIN) und die Volkswirtschaftsdirektion (VOL) aus. Sie berät somit die Erlasse und Sachgeschäfte der beiden Direktionen zu Händen des Grossen Rates vor. In Absprache mit den Sachbereichskommissionen berät sie zudem alle Kreditgeschäfte im Bereich der Informatik vor.

In Ausübung der Mitwirkungsrechte zwischen den Kommissionen hat es sich die Finanzkommission zur Regel gemacht, sich bei finanziell bedeutenden Kreditgeschäften gegenüber der federführenden Sachbereichskommission in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen der Geschäfte zu äussern (sogenannte Mitberichte). 2018 hat sie zu acht Geschäften anderer Kommissionen schriftliche Stellungnahmen verfasst (2017: sechs, 2016: drei Stellungnahmen).

2.2 Organisation und Arbeitsweise

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

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

Die Leiterinnen und Leiter der Ausschüsse sowie zwei weitere Kommissionsmitglieder bilden zusammen mit dem Präsidium die Geschäftsleitung. Ihr obliegt die Federführung für die Vorberatung des Voranschlags und des Aufgaben-/Finanzplans sowie des Geschäftsberichts mit der Jahresrechnung. Ebenso werden strategische Fragen in der Geschäftsleitung vorbesprochen.

Die Kreditgeschäfte der FIN und der VOL werden von den beiden zuständigen Direktionsausschüssen vorberaten. Die ICT-Geschäfte sämtlicher Direktionen werden vom Ausschuss FIN-POM-ICT behandelt. Die meisten Mitberichte werden vom Ausschuss BVE-JGK-GEF zu Händen des Plenums vorbereitet, da es sich in vielen Fällen um Mitberichte zu Baugeschäften handelt. Die Direktionsausschüsse haben bei der Vorberatung von VA/AFP und GB die Aufgabe, die Zahlen und Texte „ihrer“ Direktionen vertieft zu prüfen.

Die Mitgliederliste und das Organigramm der Finanzkommission sind im Anhang aufgeführt. Im Berichtsjahr mit dem Legislaturwechsel hat es in der Finanzkommission mehrere personelle Wechsel gegeben. Per Anfang Juni sind vom Grossen Rat anstelle von Andreas Blank (SVP), Thomas Rufener (SVP), Franziska Schöni-Affolter (glp), Barbara Streit-Stettler (EVP) und Adrian Wüthrich (SP) folgende Grossrätinnen und Grossräte in die Finanzkommission gewählt worden: Madeleine Amstutz (SVP), Ueli Augstburger (SVP), Michael Köpfl (glp),

¹ Art. 48 Abs. 1 bis 3 FLG.

Andrea Rüfenacht (SP) und Ursula Zybach (SP). Das Präsidium mit Daniel Bichsel (SVP) als Präsident und Béatrice Stucki (SP) als Vizepräsidentin blieb unverändert.

Im Jahr 2018 fanden insgesamt 23 Plenumssitzungen² der Finanzkommission statt (2017: 35). Zusätzlich fanden 34 Ausschuss- und Geschäftsleitungssitzungen statt (2017: 39). Wie die Anzahl der durchgeführten Sitzungen andeutet, hat die Arbeitsbelastung der Finanzkommission im Vergleich zum Vorjahr abgenommen. Die Finanzkommission hat zwar mehr Geschäfte vorberaten als im Jahr zuvor (35 gegenüber 34). 2017 brachte jedoch das Entlastungspaket 2018 (EP 18) einen deutlichen Mehraufwand mit sich. Mit der zeitlichen Zusammenlegung der Vorberatung des GB und des VA/AFP für die Novembersession fielen zudem einige Sitzungen weg. Die Finanzkommission hatte zehn Erlasse vorzubereiten (1. und 2. Lesung separat gezählt). Mit Ausnahme des Personalgesetzes (Einführung Vertrauensarbeitszeit) handelte es sich jedoch um eher kleinere Revisionen.

Die durchschnittliche Dauer der Sitzungen ist etwas gestiegen. Sie betrug bei Plenumssitzungen zwei Stunden und 30 Minuten und bei Ausschuss-Sitzungen etwa eine Stunde und 20 Minuten.

Der Stellenetat des Sekretariats der Finanzkommission beläuft sich seit Juni 2018 neu nominell auf noch 130 Stellenprozente (davor 160 Prozent). Das Pensum des geschäftsleitenden Sekretärs Dominique Cléménçon beträgt 90 Prozent und beinhaltet auch die Gesamtleitung des Kommissionendienstes, die ihn mit mindestens 10 Stellenprozenten beansprucht. Das Pensum des wissenschaftlichen Mitarbeiters Ivar Trippolini beträgt neu 40 Prozent (vorher 70 Prozent, wovon jedoch de facto 20 Prozent zur Unterstützung der Sachbereichskommissionen BiK und SiK aufgewendet wurden). Ivar Trippolini hat neben seinem Pensum bei der Finanzkommission die Stelle als geschäftsleitender Sekretär der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) übernommen. Das Pensum beträgt nominell 30 Stellenprozente, ist aber seit Antritt der Stelle starken Schwankungen unterworfen.

² Eine ganztägige Sitzung wird in der Statistik als zwei Sitzungen gerechnet (Vormittag und Nachmittag gelten als je eine Sitzung, gemäss Regelungen für Sitzungsgelder gemäss Art. 124 GO und S.91 Rili-GR).

3 Wichtige Geschäfte und Schwerpunkte der Tätigkeit

3.1 Geschäftsbericht 2017

Die Finanzkommission hat in ihrem Bericht zum Geschäftsbericht ausführlich dargelegt, wie es dazu kam, dass die Finanzkontrolle ein versagtes Prüfurteil ausstellte und die Beratung des Geschäftsberichts 2017 mit Jahresrechnung erst in der Novembersession 2018 durchgeführt werden konnte.³ Die Jahresrechnung 2017 hat mit einem Verlust in der Erfolgsrechnung von 5 Mio. Franken abgeschlossen, nachdem anfänglich von einem Ertragsüberschuss von 49 Mio. Franken ausgegangen worden war.

Die Arbeiten zum Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht 2017 waren für die Kommission eine anspruchsvolle Angelegenheit, die bereits 2016 erste Aktivitäten ausgelöst hatten. Die Finanzkommission liess sich dabei vom Grundsatz leiten, keine Pflichtvernachlässigungen und Unterlassungen als Aufsichtsorgan zu begehen, jedoch gleichzeitig die gesamtsstaatlichen Interessen nicht aus den Augen zu verlieren. Nach ihrer eigenen Einschätzung ist ihr dies gelungen. Die Debatte zum Geschäftsbericht 2017 in der Novembersession 2018 verlief sachlich und zielgerichtet. Der Grosse Rat hat die von der Finanzkommission beantragten Planungserklärungen mitgetragen. Sie sollen in Zukunft dazu beitragen, dass die Rechnungslegung verbessert und allenfalls vereinfacht werden kann. Dazu gehören insbesondere die Überprüfung der Einführung der IPSAS-Standards und die Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem Jahresabschluss 2017 für die Einführung des ERP-Systems.

3.2 Voranschlag 2019 / Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022

Die Finanzkommission hat in ihrem Bericht zum Voranschlag 2019 / Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022 (VA/AFP19/20-22) bereits ausführlich Bericht erstattet.⁴ Der Voranschlag 2019 geht von einem Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung von 123,2 Mio. Franken und einem Finanzierungssaldo von 52,2 Mio. Franken aus.

Im Bericht zum VA/AFP19/20-22 hat die Kommission ihr Besorgnis um die künftige Entwicklung der kantonalen Finanzen Ausdruck gegeben. In der Zwischenzeit wurde die kantonale Steuergesetzrevision 2019, die Entlastungen für juristische Personen vorsah, in der Volksabstimmung vom 25. November 2018 verworfen. Dieser Entscheid entlastet den kantonalen Haushalt mittelfristig um etwa 100 Mio. Franken pro Jahr. Die Revision des Nationalen Finanzausgleichs und der ab 2022 stark erhöhte Investitionsbedarf belasten jedoch den Finanzhaushalt weiterhin stark. Falls dazu noch eine Abschwächung der Konjunktur mit sinkenden oder weniger stark steigenden Steuereinnahmen eintreten würde, wären Massnahmen zur Haushaltsstabilisierung wohl unumgänglich. Die Finanzkommission hat dem Regierungsrat deshalb vorgeschlagen, dass der Regierungsrat eine Priorisierung der Investitionen nach klar definierten Kriterien vornimmt.

3.3 Vorläufige Speisung Investitionsfonds

Als Hauptmassnahme zur Sicherstellung der vielen Investitionen in den nächsten Jahren hat der Regierungsrat die Schaffung eines (weiteren) Fonds vorgeschlagen, des Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben. Um dafür bereits Mittel aus der doppel-

³ Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht 2017 vom 29. Oktober 2018, definitive Version.

⁴ Bericht der Finanzkommission zum Voranschlag 2019 und Aufgaben-/Finanzplan 2020-2022 vom 29.10.2018, definitive Version.

ten Ausschüttung der Nationalbank von 2018 reservieren zu können, hat er dem Grossen Rat in der Novembersession 2018 die vorläufige Speisung des Investitionsfonds mit 55 Mio. Franken zu Lasten der Erfolgsrechnung 2018 beantragt.

In der Finanzkommission wie auch im Grossen Rat wurde die Vorlage kontrovers aufgenommen und die vorläufige Speisung des Fonds vom Grossen Rat schliesslich knapp abgelehnt. Die Finanzkommission hofft, dass der Regierungsrat bei der Erarbeitung der „Spur 2“, welche die Festlegung von strategischen Zielsetzungen und Handlungsschwerpunkten für den VA/AFP20/21-23 beinhaltet,⁵ den Entscheid des Grossen Rates berücksichtigt und neben dem neuen Fonds weitere Szenarien zur Finanzierung der kommenden Investitionen ausarbeitet. Die Finanzkommission hat dies im Rahmen der Berichterstattung zum VA/AFP19/20-22 aufgegriffen und regt eine Diskussion zur Anpassung der Schuldenbremsen an.⁶

3.4 Steuergesetzrevision 2019

Anfang Jahr hat die Finanzkommission die zweite Lesung der Steuergesetzrevision 2019 vorberaten. Kern der Vorlage war die Senkung der Steuerbelastung für juristische Personen. Viele andere Kantone haben die Steuerbelastung in den letzten Jahren gesenkt, so dass der Kanton Bern im interkantonalen Vergleich immer mehr ins Hintertreffen geriet. Die Finanzkommission hat den Antrag des Regierungsrates mehrheitlich gestützt und dabei einen Antrag auf eine weniger weitgehende Entlastung der Unternehmenssteuern kommissionsintern abgelehnt. In der Märzsession des Grossen Rates gewann der Antrag der Regierung ebenfalls eine Mehrheit. Gegen die Gesetzesrevision wurde das Referendum ergriffen. Zur Erarbeitung der Abstimmungsbotschaft zog der federführende Ausschuss der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen das Präsidium der Finanzkommission bei, welche durch Grossrat Daniel Bichsel die Mehrheitsposition und durch Grossrätin Béatrice Stucki die Minderheitsposition vertrat. In der Volksabstimmung vom 25. November 2018 wurde die Vorlage von der Stimmbevölkerung verworfen.

3.5 Finanzaufsicht

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

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

⁵ VA/AFP19/20-22, Ziffer 2.3, S. 23.

⁶ Bericht der Finanzkommission zum Voranschlag 2019 und Aufgaben-/Finanzplan 2020-2022 vom 29.10.2018, Ziffer 4.2, S. 11-14.

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

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

3.6 Revision Kantonales Finanzkontrollgesetz

In den letzten Jahren kommt es aufgrund von Feststellungen der Finanzkontrolle immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten zwischen der Finanzkontrolle, dem Regierungsrat und der Finanzkommission. Der Regierungsrat vertritt dabei häufig die Ansicht, dass die Finanzkontrolle ihren Auftrag zu extensiv auslege und sich in Dinge einmische, die nicht in ihr Aufgabengebiet gehörten. Zudem führten die Feststellungen der Finanzkontrolle zu einer übertriebenen Ausweitung der Bürokratie. Die Finanzkontrolle stellt sich dagegen auf den Standpunkt, einen modernen Prüfungsansatz nach den aktuellen Branchenstandards (u.a. Stichworte Risikoansatz und Wirkungsorientierung) zu verfolgen. Der Finanzkommission ist wichtig, dass die Finanzkontrolle weiterhin eine starke Stellung hat und über eine hohe Unabhängigkeit verfügt, damit sie ihre kritische Rolle uneingeschränkt wahrnehmen kann.

Die Finanzkommission hat in Absprache mit dem Regierungsrat und der Finanzkontrolle einem externen Experten den Auftrag erteilt, die Situation zu analysieren und den Handlungsbedarf darzustellen. Diese Analyse zeigte den Handlungsbedarf deutlich auf. In der Folge wurde ein Normkonzept für die Revision des kantonalen Finanzkontrollgesetzes (KFKG) in Auftrag gegeben. Das im Mai 2018 verabschiedete Normkonzept schlägt Anpassungen in folgenden Bereichen vor:

1. Die institutionelle Stellung der Finanzkontrolle ist näher beim Grossen Rat festzulegen.
2. Der Aufgabenkatalog der Finanzkontrolle wird präzisiert und insbesondere wird zwischen Abschlussprüfung und Finanzaufsicht unterschieden.
3. Das Finanzkontrollgremium wird aufgewertet, seine Zusammensetzung paritätisch gestaltet und präzisiert sowie das Gremium verkleinert.
4. Der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle wird geklärt und die Beteiligungen werden eingeschlossen.
5. Der Quartalsbericht wird neu verortet und der Ablauf geklärt, insbesondere betreffend Stellungnahme des Regierungsrats.
6. Im Bereich der Beteiligungen und Staatsbeiträge werden die Subsidiarität der Tätigkeit der Finanzkontrolle in Bezug zu den Führungs- und internen Kontrollsystemen sowie die Koordination mit weiteren zuständigen Aufsichtsstellen verankert.
7. Die Begrifflichkeiten werden optimiert (u.a. Beurteilungen und Empfehlungen statt Beanstandungen).
8. Der Ablauf bei Differenzen wird optimiert. Folgt eine Dienststelle der Empfehlung der Finanzkontrolle nicht, entscheidet bei Differenz die Direktion oder bei „Wesentlichkeit hoch“ in jedem Fall der Regierungsrat.

9. Für die Finanzkontrolle wird das Verhältnismässigkeitsprinzip verankert. Der Begriff „Wesentlichkeit hoch“ wird geschärft. Es wird festgehalten, dass die Umsetzung von Beurteilungen und Empfehlungen Sache der Linie ist.
10. Der Prüfplan wird aufgewertet, die Leistungsvereinbarung abgeschafft.
11. Die Dokumentation der Finanzkontrolle wird geklärt, insbesondere betreffend Verfügbarkeit der Regierungsratsbeschlüsse.

Nach der Genehmigung des Normkonzepts durch den Steuerungsausschuss, dem eine Delegation des Regierungsrates, die Geschäftsleitung der Finanzkommission sowie Vertretungen der Finanzkontrolle, der Finanzdirektion und der Staatskanzlei angehörten, wurde ein ordentliches Rechtssetzungsverfahren ausgelöst, das unter der Federführung der Staatskanzlei steht. Die Arbeiten sind zurzeit im Gang.

3.7 Informatik

Wie unter Kapitel 2.2 dargelegt, berät die Finanzkommission die Informatik(ICT)-Kredite sämtlicher Direktionen vor. Durch diese Bündelung trägt die Finanzkommission die Hauptverantwortung für die Vorberatung dieser Geschäfte. Sie steht dabei vor der Herausforderung, die ICT-Geschäfte angemessen zu prüfen, ohne gleichzeitig die Genehmigung der Ausgabenbeschlüsse zu verzögern oder Mehrkosten durch den Beizug von externen Experten zu verursachen.

Sie hat deshalb im Laufe des Jahres 2016 mit dem Regierungsrat verschiedene Anpassungen an den Ausgabenbeschlüssen vereinbart, um die Vorträge zu den Geschäften zu vereinheitlichen und laien- und miliztauglich zu gestalten. Diese Vereinbarungen wurden 2017/2018 grösstenteils umgesetzt.

3.7.1 Programm Enterprise Resource Planning (ERP)

Die Finanzkommission erhält wie die GPK halbjährlich ein Reporting zum Stand der Umsetzung des Programms ERP. Ziel des Programms ist der Ersatz der Eigenentwicklungen FIS (Finanzinformationssystem) und PERSISKA (Personalinformationssystem) durch ein Standardprodukt. 2018 hat der Regierungsrat entschieden, dass es sich dabei um SAP handeln soll. Bevor jedoch das neue System beschafft und eingeführt werden kann, müssen die Strukturen und Prozesse in den Bereichen Finanzen und Personal in allen Direktionen vereinheitlicht und vereinfacht werden. Dies ist Voraussetzung dafür, dass die Kosten mit Einführung des ERP-Systems jährlich wiederkehrend um bis zu 15 Mio. Franken gesenkt werden können, wie im UPI-Bericht von 2014 aufgezeigt.⁷

Mitte Jahr stellte die FIN fest, dass die aktuellen Projektstrukturen und Entscheidungswege schwerfällig sind. Falls nicht umgehend gehandelt werde, drohten Projektverzögerungen und Mehrkosten. Der Regierungsrat entschied darauf, den Projektausschuss auf fünf Personen zu verkleinern und gleichzeitig mit weitgehenden Vollmachten auszustatten. Damit war nicht mehr jede Direktion im Projektausschuss vertreten. Zudem wurde der Projektleiter von seinen Linienaufgaben entbunden, damit er sich vollumfänglich dem Vorhaben widmen kann.

Die Verantwortlichen gehen davon aus, das Vorhaben mit diesen Massnahmen wieder auf Kurs gebracht zu haben und zeitliche Verzögerungen vermeiden zu können.

⁷ Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern (UPI), Kurzbericht, 12. April 2014, S. 20.

3.7.2 Kostenmanagement-Report

Im Rahmen des Programms IT@BE wurde für 2016 erstmals ein Kostenmanagement-Bericht erarbeitet. Dieser wird jährlich erstellt und gibt detailliert über die Kostenentwicklung im IT-Bereich Auskunft.

Die Gesamtkosten der ICT betrugen im Jahr 2017 etwa 220 Mio. Franken, was bei einem kantonalen Gesamtaufwand von etwa 11 303 Mio. Franken einem Anteil von 1,9 Prozent entspricht. Trotz des relativ geringen Anteils am Gesamtaufwand des Kantons ist die Finanzkommission der Ansicht, dass der Kostenentwicklung in diesem Bereich hohe Beachtung geschenkt werden soll. Es ist eine vordringliche Aufgabe von Regierung und Parlament, die klammen Kantonsfinanzen durch schlanke und kostengünstige interne Strukturen und Systeme zu entlasten, um Einsparungen nicht mit einem für die Bevölkerung direkt spürbaren Dienstleistungsabbau erzielen zu müssen.

2017 konnte dem Report weiter entnommen werden, dass im Vergleich zum Jahr 2012, für das die Kosten im UPI-Bericht erhoben wurden, bereits Einsparungen in der Informatik von rund 10,5 Mio. Franken erzielt werden konnten.

3.8 Personal

2018 hat die Finanzkommission eine Sonderprüfung der Finanzkontrolle zur Personalführung in der Justizvollzugsanstalt (JVA) Thorberg ausgelöst, weil sie über Informationen verfügte, wonach in diesem Bereich Mängel bestünden. Die Ergebnisse bestätigten die Befürchtungen der Finanzkommission. Der grösste Handlungsbedarf bestand in der ungenügenden Führung und Aufsicht durch das vorgesetzte Amt für Justizvollzug. Die Finanzkontrolle sprach insgesamt 18 Empfehlungen aus. Die Ergebnisse zeigten jedoch auch, dass die finanziellen Auswirkungen nicht gravierend sind und die personalrechtlichen Vorgaben weitgehend eingehalten werden. Die Finanzkommission lässt sich seither periodisch über die Umsetzung der Massnahmen informieren.

Mit der Personalgesetzrevision, deren erste Lesung in der Novembersession 2018 stattfand, soll die Vertrauensarbeitszeit für das höchste Kader der Kantonsverwaltung eingeführt werden. Dabei hat der Grosse Rat den Grundsatzentscheid zur Einführung der Vertrauensarbeitszeit mit klarem Mehr getroffen. In der zweiten Lesung, die in der Frühlingssession 2019 stattfindet, müssen noch die Entscheide zum Kreis der Betroffenen und zu den Kompensationsmöglichkeiten gefällt werden.

Jährlich führt die Kommission mit der Finanzdirektion ein Gespräch zu den aktuellen Themen im Bereich Personal durch, das sogenannte Personalgespräch. In diesem Jahr hat sich die Finanzkommission über die Stellenbestände der Direktionen informieren lassen. Sie erhält nun jedes Jahr eine Liste aller Stellen in der Kantonsverwaltung, aufgeteilt nach Gehaltsklassen und Vollzeit-Äquivalenten, um die Entwicklung nachverfolgen zu können.

Weiter informierte die FIN über die Umsetzung der Personalstrategie 2016-2019 und über die mögliche Schaffung von Dienstleistungszentren im Bereich Personal im Zusammenhang mit der Einführung des ERP-Systems.

Die Finanzkommission fragte zudem nach den Gründen für die ungleiche Verteilung der Qualifikationen zwischen den Geschlechtern in den Mitarbeitendengesprächen (MAG). Die FIN führte aus, dass das Problem bei Ausklammerung der Kantonspolizei nicht gravierend sei. Es erhalten 1,3 Prozent mehr Männer ein „A+“ als Frauen, wobei Frauen 2,5 Prozent

mehr „A“ vergeben werden als Männern. Der Regierungsrat hat trotzdem beschlossen, dass das Personalamt die Führungskräfte mit verschiedenen Massnahmen für die Thematik der Beurteilungsfallen sensibilisieren soll: Integration in MAG-Schulungen, Merkblatt zu Beurteilungsfallen, Kaderforum zum Thema, Info in Kaderflash. Zudem wird die anrechenbare Erfahrung aus Familienpausen bei der Gehaltsfestlegung in der Revision der Personalverordnung 2020 überprüft und die Amtsleitungen werden eingeladen, vor der MAG-Runde die vorgesehenen Beurteilungen in Bezug auf die Verteilung auf die Geschlechter zu hinterfragen.

3.9 Ergänzende Angaben in Ausgabenbewilligungen (Kreditgeschäfte)

Bei der Beratung von Kreditgeschäften hat die Finanzkommission in den letzten Jahren festgestellt, dass für den Entscheid relevante Informationen nicht standardmässig in Regierungsratsbeschluss und Vortrag enthalten sind. Dabei geht es insbesondere um den Nachweis der Kosten, den Nachweis der Folgekosten (kalkulatorische und betriebliche Folgekosten) und die Verknüpfung der einzelnen Kreditgeschäfte mit der Finanzplanung und der Gesamtkantonalen Investitionsplanung (GKIP).

Die FIN hat das Anliegen der Finanzkommission positiv aufgenommen. Die Umsetzung wurde in einer kleinen Arbeitsgruppe zwischen der FIN und der Finanzkommission konkretisiert und die FIN hat die Meinungen der Direktionen eingeholt.

Im August 2018 hat die FIN den Direktionen mitgeteilt, dass Ausgabenbewilligungen für Investitionen künftig folgende zusätzliche Angaben enthalten müssen:

1. Die Kosten eines Vorhabens sollen belegt werden, insbesondere bei Bauprojekten mittels eines Baukostenplans (BKP).
2. Die Folgekosten:
 - Unterscheidung zwischen werterhaltenden und wertvermehrenden Investitionsausgaben
 - Abschreibungen / Nutzungsdauer:
 - Die Nutzungsdauer der bisherigen/zu renovierenden Anlage.
 - Wenn die Nutzungsdauer der bisherigen/zu renovierenden Anlage noch nicht abgelaufen ist, sind die ausserplanmässigen Abschreibungen anzugeben.
 - Die Nutzungsdauer der neuen/renovierten Anlage
 - Die Höhe der jährlichen Abschreibungen
 - Weitere kalkulatorische Folgekosten (z.B. Zinskosten)
 - Weitere betriebliche Folgekosten (Personalkosten für die Reinigung, Nebenkosten bei Gebäuden)
3. Auswirkungen auf den VA/AFP und die Gesamtkantonale Investitionsplanung (GIP) bzw. Begründung der Abweichung im Kreditgeschäft von den eingestellten Werten im VA/AFP und GIP.

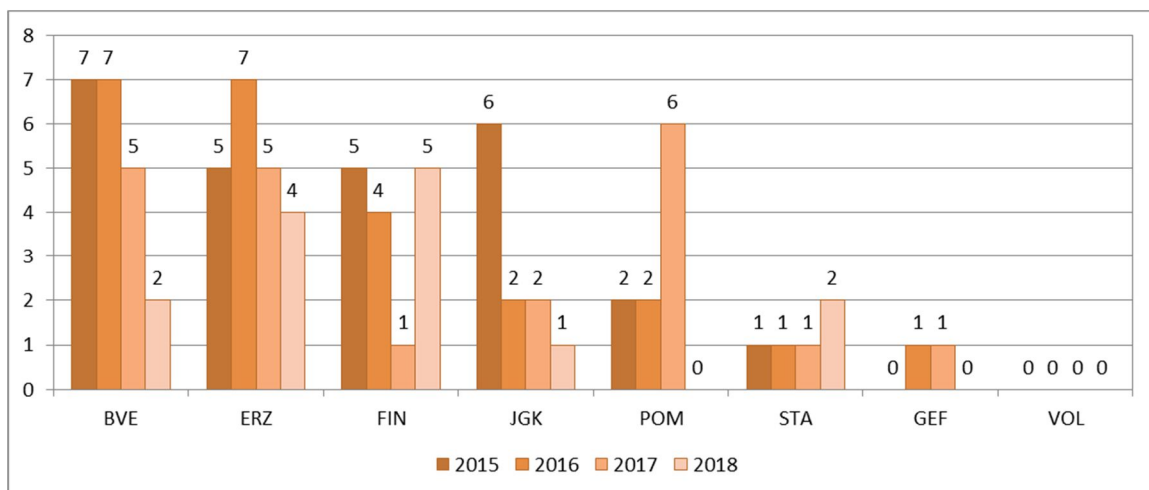
Die Angaben sollen in strukturierter Form in einer separaten Beilage zum Kreditgeschäft aufbereitet werden. Sie stehen sowohl der vorberatenden Kommission wie auch dem Grossen Rat zur Verfügung. Die skizzierte Lösung wird für die Dauer eines Jahres als Versuch angewendet und ausgewertet, danach wird über die definitive Einführung entschieden.

3.10 Gebundene Ausgaben

Die Finanzkommission überprüft alle Ausgabenbewilligungen des Regierungsrates, die – wären die Ausgaben neu – in die Zuständigkeit des Grossen Rates fallen würden (Art. 48 Abs. 3 FLG i.V. m. Art. 36 Abs. 4 GO).

2018 wurden der Finanzkommission vom Regierungsrat insgesamt 14 gebundene Kredite zur Kenntnis gebracht. Dies sind weniger Geschäfte als in den Vorjahren (2017: 21; 2016: 24; 2015: 26).

Der folgenden Grafik ist zu entnehmen, wie viele gebundene Ausgabenbewilligungen in den letzten vier Jahren aus welcher Direktion stammten. Die im Jahr 2018 überdurchschnittlich stark gestiegenen gebundenen Ausgaben bei der Finanzdirektion (FIN) sind darauf zurückzuführen, dass die Steuerverwaltung mehrere mehrjährige Ausgabenbewilligungen für die Jahre 2019 bis 2023 erneuert hat (Entschädigungen an die Städte Bern, Biel und Thun für den Bezug der Kantons- und Gemeindesteuern und der direkten Bundessteuer; Entschädigungen für Dienstleistungen Dritter, insb. der kantonalen Schätzer für ordentliche Schätzungen der amtlichen Werte; Entschädigung an Gemeinden und Dritte im Bereich der Quellensteuer; Ausgabenbewilligung für die Gemeindeanteile an der Erbschafts- und Schenkungssteuer; Ausgabenbewilligung für Verbrauchsmaterial [Papier, Formulare und Kuverts] für Massenversände).



3.11 Vorstösse

Die Finanzkommission hat im Berichtsjahr folgenden Vorstoss eingereicht:

Motion 108-2018: „Ergänzung Gesetz über die Pensionskassen“

In der Märzsession 2018 wurden die Beratungen zum Landeskirchengesetz abgeschlossen. Dabei wurde beschlossen, dass die römisch-katholische Kirche mit ihren aktiven Versicherten aus der Bernischen Pensionskasse (BPK) austreten darf, ohne die Pensionierten in die neue Pensionskasse mitnehmen zu müssen, was für die BPK eine finanzielle Belastung bedeutet. Die Finanzkommission hat bereits in der Gesetzesberatung versucht, dies zu verhindern, bzw. wollte das Landeskirchengesetz so anpassen, dass zumindest in künftigen Fällen die Pensionierten mitgenommen werden müssen. Damit ist sie nicht durchgedrungen und hat deshalb nach Abschluss der Gesetzesberatungen die Motion eingereicht.

In seiner Antwort schreibt der Regierungsrat, dass die Forderung gegen Bundesrecht verstosse und nicht gegen den Willen der neuen Pensionskasse umgesetzt werden könne. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat daher die Ablehnung der Motion, die in der Frühlingsession 2019 in den Grossen Rat kommt.

4 Antrag

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

Im Namen der Finanzkommission

Der Präsident: D. Bichsel

Der Sekretär: D. Cléménçon

Anhang

Organisation der Finanzkommission

Stand 31.12.2018

1. Präsidium

2 Mitglieder

Präsident	Daniel Bichsel (SVP)
Vizepräsidentin	Béatrice Stucki (SP)

Aufgaben: Vorbereitung der Sitzungen, Verfassen der Medienmitteilungen, Auskunftserteilung an Medien, Bereinigung von Schreiben

2. Geschäftsleitung

7 Mitglieder

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

Aufgaben: Vorberatung VA/AFP und GB, Finanzkontrolle, gebundene Ausgaben, strategische Geschäfte, übergeordnete Aufgaben

3. Ausschüsse

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

	Ausschuss FIN/POM/ICT*	Ausschuss VOL/ERZ/STA	Ausschuss BVE/JGK/GEF
Leiter/in	Daniel Wyrsh (SP)	Hans Kipfer (EVP)	Jakob Etter (BDP)
	Adrian Haas (FDP)	Fritz Wyss (SVP)	Ursula Marti (SP)
	Raphael Lanz (SVP)	Natalie Imboden (Grüne)	Hans-Rudolf Saxer (FDP)
	Madeleine Amstutz (SVP)	Hans Ulrich Grädel (EDU)	Andrea Rüfenacht (SP)
	Michael Köpfli (glp)	Ursula Zybach (SP)	Ueli Augstburger (SVP)

Aufgaben: Direktionsgeschäfte, VA/AFP und GB: Zusammenstellung von Fragen zu den zugeteilten Direktionen

*Ausschuss FIN/POM/ICT: ICT-Geschäfte von allen DIR