

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



**Bericht der
Geschäftsprüfungskommission
(bis 31.5 Oberaufsichtskommission)
über ihre Tätigkeit im Jahr 2014**

**Antrag der GPK an den Grossen Rat auf
Kenntnisnahme des Berichts**

Stand: 23. April 2015

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
Editorial.....	4
1 Schwerpunktthemen	5
1.1 Untersuchung Thorberg.....	5
1.2 Asylwesen	6
1.3 Stärkung der Oberaufsicht im Bereich Standortförderung.....	7
2 Tätigkeit in den Ausschüssen	8
2.1 Ausschussübergreifende Geschäfte	8
2.2 Geschäftsleitung.....	11
2.3 Ausschuss FIN/VOL/ERZ	13
2.4 Ausschuss BVE/JGK/STA	19
2.5 Ausschuss GEF/POM.....	22
3 Überwiesene Vorstösse	28
4 Koordination und Mitwirkung zwischen den Kommissionen.....	28
4.1 Gemeinsame Sitzungen gemäss Artikel 30 Absatz 1 GRG.....	28
4.2 Abgabe einer Stellungnahme gemäss Artikel 30 Absatz 4 GRG.....	28
5 Vorberatung von Berichten im Bereich der Oberaufsicht	28
6 Geschäfte im Bereich der Aussenbeziehungen	29
6.1 Vorberatung von Aussenbeziehungsgeschäften	29
6.2 Weitere Aufgaben im Bereich Aussenbeziehungen	29
7 Beratung von Petitionen und Eingaben.....	30
8 Ausblick	30
9 Antrag der Geschäftsprüfungskommission	30
ANHANG I – Personelle Zusammensetzung und Beanspruchung der GPK.....	31
1) Zusammensetzung der Kommission.....	31
2) Beanspruchung der Kommission.....	31

Abkürzungsverzeichnis

AGG	Amt für Grundstücke und Gebäude
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung
aGRG	altes Grossratsgesetz (gültig bis 31. Mai 2014)
ALBA	Alters- und Behindertenamt
BaK	Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission
BBSA	Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht
BLVK	Bernische Lehrerversicherungskasse
BPK	Bernische Pensionskasse
BVE	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
ERZ	Erziehungsdirektion
FB	Amt für Freiheitsentzug und Betreuung
FiKo	Finanzkommission
FIN	Finanzdirektion
FIS	Finanzinformationssystem
FK	Finanzkontrolle
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion
GO	Geschäftsordnung des Grossen Rates (BSG 151.211)
GPDeI	Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte
GRG	Gesetz über den Grossen Rat (BSG 151.21)
GSoK	Gesundheits- und Sozialkommission
GVB	Gebäudeversicherung Bern
HES-SO	Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale
IBB	Individueller Betreuungsbedarf
IPK	Interparlamentarische (Aufsichts-)Kommission
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
JuKo	Justizkommission
Kapo	Kantonspolizei Bern
LAG	Lehreranstellungsgesetz
MIDI	Migrationsdienst
MIP	Amt für Migration und Personenstand
NDG	Nachrichtendienstgesetz
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
OAK	Oberaufsichtskommission
OB BE	Optimierung des Beschaffungswesens in der Kantonsverwaltung
PERSISKA	Personal- und Informationssystem des Kantons
PG	Personalgesetz
PKG	Pensionskassengesetz
POM	Polizei- und Militärdirektion
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
SiK	Sicherheitskommission
STA	Staatskanzlei
TU	Totalunternehmung
UPD	Universitäre Psychiatrische Dienste Bern
UPI	Unabhängige Überprüfung der Informatik
VEB-Bericht	Bericht zuhanden der GPK betreffend Vertretung und Entschädigung von Regierungsmitgliedern und Angehörigen der Kantonsverwaltung in kantonalen Beteiligungsgesellschaften und weiteren Institutionen und Gremien
VIBEL	Verfahren zur individuellen Bedarfsermittlung und Leistungsbemessung
VKU	Verhältnis des Kantons zu seinen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen
VOL	Volkswirtschaftsdirektion

Editorial

„Nur wer sich ändert, bleibt sich treu.“ Diese Liedzeile des deutschen Liedermachers Wolf Biermann fasst das vergangene Jahr der Geschäftsprüfungskommission ziemlich treffend zusammen. Das neue Parlamentsrecht, das am 1. Juni 2014 zum Start der neuen Legislatur in Kraft getreten ist, stellte in vielerlei Hinsicht eine Zäsur dar: Am sichtbarsten war der Namenswechsel von „Oberaufsichtskommission“ zu „Geschäftsprüfungskommission“. Daneben verlor die Kommission die Zuständigkeit für Geschäfte im Bereich der Aussenbeziehungen, die jahrelang ein zweites, zunehmend wichtiger werdendes Aufgabengebiet dargestellt hatten. Für die Behandlung von Petitionen und Eingaben, die ebenfalls zum Aufgabengebiet der OAK gehört hat, ist seit dem 1. Juni 2014 neu die Justizkommission zuständig. Indirekte Folge der Parlamentsrechtsrevision war auch der Entscheid, auf Grund der sich abzeichnenden ungleichen Auslastung die Zahl der Direktionsausschüsse in der GPK von vier auf drei zu reduzieren und sie thematisch neu zu gruppieren.

Alles in allem viele Veränderungen – und doch ist die Geschäftsprüfungskommission in ihrem Kern geblieben, was die OAK war: Die Hauptaufgabe besteht weiterhin in der Wahrnehmung der Oberaufsicht über Regierungsrat, Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben. Mit der Schaffung von ständigen Sachbereichskommissionen kann sich die Geschäftsprüfungskommission nun sogar noch mehr auf diese Aufgabe konzentrieren.

Auch mein politisches Leben erfuhr in der Jahresmitte eine grössere Veränderung: Nach der Wahl durch den Grossen Rat durfte ich am 4. Juni 2014 meine erste Sitzung als Präsident der GPK leiten. Zuvor, während einer rund einjährigen „Lehrzeit“ als Mitglied und Ausschussleiter der OAK, hatte ich Gelegenheit gehabt, mich mit dem Aufgabengebiet und den Gepflogenheiten der Kommission vertraut zu machen. Sehr schnell merkte ich, was das Besondere dieser Kommission ausmacht: In der Oberaufsichtskommission wurde nicht Parteipolitik betrieben, sondern Sachpolitik. Die Kommissionsarbeit war nicht durch Konfrontation und Ausmehrung von Einzelanträgen geprägt, sondern durch das Bestreben nach Konsens, nach Entscheiden, die von allen mitgetragen werden. Es ist mir ein ganz zentrales Anliegen, diese Kultur des konstruktiven Zusammenarbeitens über die Parteigrenzen hinweg fortzusetzen und ich meine, dass dies im ersten halben Jahr der neuen GPK sehr gut gelungen ist. Für ihren Einsatz und ihren Beitrag zur konstruktiven Zusammenarbeit möchte ich allen Kommissionsmitgliedern ganz herzlich danken. In den Dank eingeschlossen sind all jene Mitglieder, welche die Kommission im Verlauf des Berichtsjahrs verlassen haben. Unter ihnen möchte ich Hans-Jörg Rhyen ganz besonders hervorheben: Er hat die Kommission in der ersten Hälfte des Berichtsjahres, als sie mit dem Bericht zum Asylwesen und den Vorfällen rund um die Strafanstalten Thorberg sehr stark im Fokus der Öffentlichkeit stand, als Präsident umsichtig und erfolgreich geführt.

Die nachfolgenden Ausführungen über die Aktivitäten von OAK und GPK zeigen, dass sie sich im Berichtsjahr mit weit mehr beschäftigt haben als mit dem Asylwesen und dem Dossier Thorberg. Und sie belegen, dass sich zwar viel verändert hat, dass die Kommission ihrer Hauptaufgabe – ganz nach Wolf Biermann – aber durchaus treu geblieben ist.

*Peter Siegenthaler
Präsident Geschäftsprüfungskommission*

1 Schwerpunktthemen

1.1 Untersuchung Thorberg

Ende Januar 2014 geriet der damalige Direktor der Anstalten Thorberg in die Schlagzeilen. Ihm wurde unter anderem vorgeworfen, mit zwei Insassen per Du zu sein. Wie die Polizei- und Militärdirektion (POM) daraufhin bekanntgab, hatte der Polizei- und Militärdirektor bereits im Herbst 2013 eine interne Überprüfung durchführen lassen, um anonymen Hinweisen auf mögliche Führungsschwächen in der Leitung der Anstalten Thorberg nachzugehen. Nach dem Bekanntwerden weiterer Hinweise und Vorwürfe an die Adresse des Anstaltsdirektors verfügte der Polizei- und Militärdirektor am 3. Februar 2014 dessen vorläufige Einstellung im Amt. Tags darauf liess die POM verlauten, dass eine zuvor durch das Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (FB) eingeleitete externe Untersuchung in den Anstalten Thorberg auf weitere Sachverhalte ausgeweitet werde: Dr. Benjamin Brägger, Lehrbeauftragter für Strafvollzugsrecht an den Universitäten Bern und Lausanne, wurde beauftragt, nicht nur die Führungsfähigkeit der Anstaltsleitung zu überprüfen, sondern auch zu untersuchen, ob das Auswahlverfahren, das 2011 zur Ernennung des Thorberg-Direktors geführt hatte, den Ansprüchen genüge.

Die Vorfälle rund um die Anstalten Thorberg waren auch in der Oeraufsichtskommission ein Thema. Angesichts der bereits eingeleiteten Administrativuntersuchung verzichtete die Kommission vorerst darauf, die Vorfälle mit einer eigenen Untersuchung aufzuarbeiten. Sie behielt sich jedoch vor, die Lage nach Vorliegen der Ergebnisse der externen Untersuchung allenfalls neu zu beurteilen, wie sie der POM Ende Februar 2014 mitteilte. Angesichts der im Raum stehenden Vorwürfe bedauerte es die GPK im gleichen Schreiben, dass die externe Untersuchung nicht durch den Gesamtregierungsrat, sondern durch den Polizei- und Militärdirektor in Auftrag gegeben worden war.

Ende Juni 2014 liess sich die Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) mündlich durch den Polizei- und Militärdirektor und den externen Experten über die Ergebnisse der Administrativuntersuchung informieren. In ihrer Medienmitteilung würdigte die Kommission die unvoreingenommene Untersuchung, die einen insgesamt grossen Handlungsbedarf bezüglich der Organisation und der Führung der Anstalten Thorberg sowie Mängel bei der Aufsicht durch das Amt FB zu Tage gefördert hatte. Die Kommission beauftragte ihren Ausschuss GEF/POM, den Bericht von Dr. Brägger im Detail zu analysieren und darzulegen, in welchen Punkten seitens GPK noch Handlungsbedarf besteht. Gestützt auf diese Analyse kam die Geschäftsprüfungskommission im August 2014 zum Schluss, dass verschiedene offene Fragen zum Verhalten der politischen Verantwortungsträger bei den Vorfällen rund um die Anstalten Thorberg bestehen. Die GPK beschloss deshalb bei einer Enthaltung, den zuständigen Ausschuss zu beauftragen, die Rolle des Gesamtregierungsrates einerseits und des Polizei- und Militärdirektors andererseits in dieser Angelegenheit näher zu untersuchen.

Im Rahmen seiner Abklärungen verlangte der zuständige Ausschuss in einem ersten Schritt alle bestehenden Unterlagen ein, die das Verhalten des Gesamtregierungsrates und des Polizei- und Militärdirektors im Zusammenhang mit den Vorfällen rund um den Thorberg im Zeitraum Ende August 2013 bis Februar 2014 dokumentieren. Da diese Unterlagen teilweise besonders schutzwürdige Informationen enthielten, traf die GPK besondere Vorkehrungen zum Geheimnisschutz (vgl. Kap. 2.2.2). Nach Sichtung der erhaltenen Dokumente beschloss der zuständige Ausschuss, seine Abklärungen mit persönlichen Befragungen fortzusetzen. Die GPK wird ihre Untersuchung frühestens im Herbst 2015 abschliessen und im nächsten Tätigkeitsbericht über ihre Ergebnisse Bericht erstatten.

1.2 Untersuchung Asylwesen

Im Februar 2014 legte die Oberaufsichtskommission einen Bericht¹ zuhanden des Grossen Rates vor, der die Ergebnisse der rund einjährigen Untersuchung zum Asylwesen zusammenfasste. Die Kommission hatte zwei Bereiche näher unter die Lupe genommen: Einerseits die Strukturen und Abläufe im Amt für Migration und Personenstand (MIP), andererseits die Zusammenarbeit zwischen der Migrationsbehörde und den Leistungsvertragspartnern.

Beim ersten Schwerpunkt verzichtete die Kommission darauf, eigene Abklärungen vorzunehmen. Die Kommission legte das Hauptaugenmerk darauf, sicherzustellen, dass die im Rahmen einer Analyse des Wirtschafts- und Beratungsunternehmens KPMG und eines Dienststellenberichts der Finanzkontrolle festgestellten Mängel bereinigt werden.² Zu diesem Zweck liess sich die OAK vierteljährlich mit einem schriftlichen Reporting der Polizei- und Militärdirektion (POM) über die Umsetzung der Massnahmen informieren. Anlässlich eines Besuches im MIP liess sich der mit der Untersuchung beauftragte Ausschuss zusätzlich über das Informatiksystem Asydata und den Stand der Bereinigung der offenen Forderungen im Bereich Krankenkassenkosten informieren. Letztlich gelang es der POM in den Augen der OAK nur teilweise, die festgestellten Transparenz-Defizite bis zum Abschluss der Untersuchung zu beseitigen. Die OAK erkannte vor allem folgende Problemfelder:

- Fehlende Schnittstellen beim verwendeten Datenverarbeitungssystem
- Ungenügende Zusammenarbeit der Abteilung Finanzen mit dem Migrationsdienst (MIDI)
- Ungenügende Wahrnehmung der Führungsverantwortung

Handlungsbedarf sah die OAK auch beim zweiten Schwerpunkt, der Zusammenarbeit zwischen MIP/MIDI und den Vertragspartnern, die seit dem Abgang von Schlüsselpersonen und dem Wechsel an der Spitze des Migrationsdiensts belastet war. Die OAK machte gestützt auf verschiedene Anhörungen innerhalb der Verwaltung drei Problemfelder aus:

- Fehlende Strategie
- Ungenügende Kommunikation
- Ungleichgewicht: Controlling versus Kontrolle

Gestützt auf die Erkenntnisse ihrer Untersuchung formulierte die OAK insgesamt acht Empfehlungen. Der Grosse Rat nahm den Bericht am 19. März 2014 mit 143 Stimmen bei 5 Enthaltungen zur Kenntnis. Deutlich überwiesen wurden auch zwei Planungserklärungen, die einerseits verlangten, dass die POM die Empfehlungen innerhalb eines Jahres umzusetzen habe und andererseits, dass die Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) dem Grossen Rat zu gegebener Zeit einen Ergänzungsbericht vorzulegen habe.

Im Hinblick auf den ergänzenden Bericht hat sich die GPK von der POM mit vierteljährlichen Reportings über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen informieren lassen. Zu diesem Zweck wertete der Ausschuss GEF/POM, der die Untersuchung im Auftrag der Kommission fortsetzte,

¹ <http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/9f5f24d06eb648e8aeaa6f3296960309-332/1/PDF/2014.RRGR.139-Beilage-D-80706.pdf>

² Gestützt auf Art. 55. Abs. 1 GRG hat die GPK dem Regierungsrat mit Schreiben vom 26. Februar 2015 Gelegenheit gegeben, zum Tätigkeitsbericht Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat ist dieser Einladung gefolgt und hat mit Schreiben vom 25. März 2015 bezüglich zweier Geschäfte Anmerkungen vorgebracht. Art. 55 Abs. 3 GRG verlangt, dass Berichte von Kommissionen des Grossen Rates, in denen Empfehlungen abgegeben werden, auch die Stellungnahme der betroffenen Behörde umfassen. Die GPK setzt diese Vorgabe so um, dass sie Anpassungsvorschläge, sofern sie diese nicht stillschweigend übernimmt (z. B. Korrektur von Fehlern), in einer Fussnote transparent macht. Zu Ziffer 1.2 hält der Regierungsrat in seiner Stellungnahme Folgendes fest: „Die zugrunde liegende eigene Initiative des Amtes für Migration und Personenstand (MIP) kommt unseres Erachtens nicht oder ungenügend zur Geltung. Wir schlagen deshalb vor, den Text im zweiten Abschnitt wie folgt zu ergänzen: ‚Die Kommission legte das Hauptaugenmerk darauf, sicherzustellen, dass die im Rahmen einer *vorgängig durch das MIP selber in Auftrag gegebenen* Analyse des Wirtschafts- und Beratungsunternehmens KPMG und eines *anschliessenden* Dienststellenberichts der Finanzkontrolle festgestellten Mängel bereinigt werden.“

Revisionsberichte der Finanzkontrolle aus und vertiefte die schriftlichen Ausführungen in Gesprächen mit Delegationen der POM. Da die Kontrolle der Umsetzung über das Berichtsjahr hinaus andauert, wird im nächsten Tätigkeitsbericht darauf zurückzukommen sein.

1.3 Stärkung der Oberaufsicht im Bereich Standortförderung

Seit 2008 liess sich der Ausschuss FIN/VOL der Oberaufsichtskommission in jährlichen Gesprächen von der Volkswirtschaftsdirektion (VOL) über die Tätigkeit der Wirtschaftsförderung informieren. Auf Grund der Parlamentsrechtsrevision musste im Berichtsjahr zunächst geklärt werden, ob die Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) weiterhin für dieses Dossier zuständig sein soll. Nebst der GPK in Frage gekommen wäre allenfalls auch die Finanzkommission, die neu als Sachbereichskommission für die Geschäfte aus der VOL fungiert.

Nachdem die Frage der Zuständigkeit geklärt war, setzte der zuständige Ausschuss der GPK im Berichtsjahr seine Bemühungen fort, die politische Kontrolle dieses Bereichs zu stärken (vgl. dazu auch Tätigkeitsbericht 2013 der OAK). Zu diesem Zweck unterbreitete er der VOL im Frühjahr 2014 verschiedene Vorschläge, wie die jährliche Berichterstattung über die Wirtschafts- resp. Standortförderung³ gegenüber der parlamentarischen Oberaufsicht in Zukunft vertieft werden könnte. In der Folge kamen die VOL und die GPK überein, dass der Ausschuss FIN/VOL/ERZ ab 2015 mehr statistische Informationen über die Standortförderung im Vorjahr erhalten soll. Gestützt auf diese Informationen wird der Ausschuss sich in Zukunft zudem konkrete Förderfälle präsentieren lassen. Dabei sollen sowohl erfolgreiche, als auch gescheiterte Projekte (von der Standortförderung Bern finanziell unterstützte Projekte, die abgebrochen werden) erörtert werden. Weitere Schwerpunkte der künftigen jährlichen Berichterstattung werden die Förderkriterien, die periodisch durchgeführte Wirkung-/Nutzen-Analyse sowie die Beratungstätigkeit der Standortförderung Kanton Bern sein.

³ Per 1. Mai 2013 wurde die Wirtschaftsförderung mit den Bereichen Tourismus, Regionalentwicklung und strategische Standortentwicklung in einer Abteilung Standortförderung zusammengeführt.

2 Tätigkeit in den Ausschüssen

2.1 Ausschussübergreifende Geschäfte

2.1.1 Geschäftsberichte der Direktionen

Unabhängig von der formellen Zuständigkeit der Finanzkommission nahm in den vergangenen Jahren auch die Obergerichtskommission eine Sichtung der Geschäftsberichte der Direktionen vor. Im Hinblick auf die Parlamentsrechtsreform per 1. Juni 2014 und die Schaffung neuer Sachbereichskommissionen einerseits und auf Grund der hohen Auslastung durch andere Geschäfte andererseits, entschied die Kommission im ersten Halbjahr 2014, in Zukunft auf diese Tätigkeit zu verzichten.

Im Berichtsjahr schloss die Kommission ihre Beschäftigung mit dem Geschäftsbericht 2012 der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) ab. Die Kommission hatte die BVE im Dezember 2013 unter anderem um ergänzende Informationen zu den zeitlichen Umständen der Einführung der Liegenschaftserfolgsrechnung gebeten (vgl. Tätigkeitsbericht 2013 der OAK). Diese gilt als ein wichtiges Instrument, um Substanzerhaltungs- und Unterhaltsmassnahmen im Hochbau zu priorisieren. Wie die BVE im Berichtsjahr gegenüber der Kommission ausführte, benötigt die Einführung der Liegenschaftserfolgsrechnung mehrere Arbeitsschritte: bis zum 1. Januar 2016 ist geplant, bei der Finanzverwaltung die systemtechnischen Voraussetzungen für eine solche Rechnung aufzubauen, so dass das Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) anschliessend seine Arbeiten aufnehmen und die Liegenschaftserfolgsrechnung per 1. Januar 2017 einführen kann.

2.1.2 Überprüfung der Kostenabrechnung und der Wirkung von Kreditgeschäften

Im Rahmen ihrer Obergerichtsaufsicht liess die OAK bzw. lässt die GPK die Kostenabrechnung von ausgewählten Krediten durch die Finanzkontrolle prüfen.⁴ Ebenso von Interesse sind die Wirkungen von Massnahmen, die durch die jeweiligen Kreditgeschäfte ausgelöst werden, zählt die Wirksamkeit doch zu den zentralen Kriterien der Obergerichtsaufsicht.⁵ Um die Wirkungen von Kreditgeschäften zu überprüfen, orientiert sich die OAK bzw. die GPK an den Zielsetzungen, die in den Vorträgen zu den entsprechenden Grossratsgeschäften festgehalten sind.

GIBB Viktoriastrasse 71, Bern – Überprüfung der Kostenabrechnung:

Im Berichtsjahr setzte sich die OAK mit den Ergebnissen der Sonderprüfung des Kredits „BVE 0103/2007 – Bern / Viktoriastrasse 71; Gewerblich-Industrielle Berufsschule Bern (GIBB). Instandsetzung und Neubau für die Abteilung Bauberufe“ auseinander. Die Finanzkontrolle war auf Grund ihrer Überprüfung zu einer Reihe von Feststellungen gelangt. In einem ersten Schritt lud die Kommission die in dieses Bauprojekt involvierten Direktionen – BVE und ERZ – ein, über die Umsetzung der entsprechenden Empfehlungen der Finanzkontrolle Bericht zu erstatten.

Im Falle der ERZ, welche für die Ausstattung der Schulanlage Viktoria zuständig war, hatte die Sonderprüfung verschiedene Schwachstellen in ihren Abläufen zur Abwicklung von Bauprojekten zu Tage gefördert. So wurden zum Beispiel Teile der Ausstattung unkorrekterweise über die laufende Rechnung statt über den Objektkredit verbucht, Projektänderungen nicht transparent dokumentiert sowie Vorschriften zum öffentlichen Beschaffungswesen nicht eingehalten. Ein weiterer Befund betraf das Einfordern von Bundesbeiträgen: Ein Beitrag des früheren Bundesamts für

⁴ Gestützt auf Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a aGRG (OAK) bzw. Artikel 37 Absatz 2 Buchstabe b GO (GPK)

⁵ Vgl. Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe d aGRG (OAK) bzw. Artikel 60 Buchstabe b GO (GPK)

Berufsbildung und Technologie⁶ für den Teil Ausstattung wurde zwar fristgerecht eingefordert, doch die Finanzkontrolle konnte nicht abschliessend beurteilen, ob dies ohne Sonderprüfung ebenfalls der Fall gewesen wäre. In ihrem Antwortschreiben an die OAK bekräftigte die ERZ die Absicht, alle Empfehlungen der Finanzkontrolle umzusetzen. Gleichzeitig gab sie eine Übersicht über den jeweiligen Umsetzungsstand, so dass die OAK ihrerseits Ende April 2014 mit Befriedigung feststellen konnte, dass die ERZ offensichtlich Lehren aus dieser Sonderprüfung gezogen und verschiedene Massnahmen eingeleitet hatte, um die aufgezeigten Schwachstellen in zukünftigen Bauprojekten zu vermeiden. In ihrem Schreiben an die ERZ drückte die Kommission zudem die Erwartung aus, dass die Direktion das Potenzial möglicher Beiträge Dritter fristgerecht sowie vollumfänglich ausschöpft. Die OAK wies in diesem Zusammenhang auf eine weitere Empfehlung der Finanzkontrolle hin: die Schaffung eines zentralen Registers für Beiträge Dritter, um sicher zu stellen, dass seitens der Projektverantwortlichen keine Subventionsmöglichkeiten vergessen gehen.

Diese Empfehlung der Finanzkontrolle richtete sich aus Sicht der Kommission in erster Linie an die Adresse der BVE resp. an das AGG, das bei Hochbauprojekten die Gesamtprojektleitung innehält. Die OAK ersuchte deshalb die BVE um eine Stellungnahme zu dieser und weiteren Empfehlungen, die aus der Sonderprüfung hervorgegangen waren. Wie die BVE in einem ersten Antwortschreiben ausführte, hatte sie die Empfehlungen der Finanzkontrolle bereits grösstenteils umgesetzt bzw. würde sie noch umsetzen. Für die OAK nicht zufriedenstellend fiel jedoch die Antwort der BVE zur Empfehlung eines zentralen Registers für Beiträge Dritter aus: Die BVE bezog die Empfehlung lediglich auf die amtsinternen Abläufe und Dokumente, wogegen aus Sicht der Kommission ein *direktionsübergreifendes* Register geschaffen werden sollte, das alle aktuell möglichen Beiträge von dritter Seite umfasst und auch für Beteiligte anderer Direktionen nutzbar ist. Um ihrem Anliegen Nachdruck zu verleihen, hakte die Kommission mit einem weiteren Schreiben an die BVE nach. In ihrer zweiten Antwort betonte die BVE, die Frage nach möglichen Beiträgen Dritter müsse im Verlauf von Projektarbeiten wiederholt gestellt werden. Ein zentrales direktionsübergreifendes Register sei zwar grundsätzlich sinnvoll, am wichtigsten sei erfahrungsgemäss aber der laufende Kontakt mit den beteiligten Behörden, der sich nicht durch ein solches Register ersetzen lasse. Auch diese Antwort vermochte die Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) nicht zu befriedigen, wie sie der BVE im August 2014 schriftlich mitteilte: „Die GPK erachtet es vor dem Hintergrund der finanziellen Lage des Kantons als äusserst stossend, wenn mögliche Beiträge Dritter nicht vollständig ausgeschöpft würden. Die Kommission ist davon überzeugt, dass ein entsprechendes zentrales Register einen Beitrag leisten kann, um dies zu verhindern. Dass – wie im Kreditgeschäft 0103/2007 geschehen – Beiträge von dritter Seite beinahe vergessen gehen oder unverhofft eintreffen, ist aus Sicht der Kommission nicht akzeptierbar. Deshalb ist sie weiterhin der Auffassung, dass die fragliche Empfehlung der Finanzkontrolle im beschriebenen Sinne umgesetzt werden muss.“ Der Ausschuss BVE/JGK/STA plant, dem AGG im 2015 einen Besuch abzustatten und sich bei dieser Gelegenheit unter anderem auch über die Umsetzung dieser Empfehlung informieren zu lassen.⁷

⁶ Das BBT (Bundesamt für Berufsbildung und Technologie) wurde Ende 2012 mit dem Staatssekretariat für Bildung und Forschung zum neuen Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) zusammengelegt.

⁷ Der Regierungsrat bittet in seiner Stellungnahme vom 25. März 2015 (siehe Erläuterung dazu in der Fussnote 2), folgende Ergänzung vorzunehmen: „Die BVE hat mit ihrem Schreiben vom 4. September 2014 in Aussicht gestellt, dass sie die Empfehlung der Finanzkontrolle umsetzen und anlässlich des Direktionsbesuchs gerne über die getroffenen Massnahmen informieren wird. Die BVE hat weiter darauf hingewiesen, dass bezüglich der standardmässigen Geltendmachung von Beiträgen Dritter wohl ein Missverständnis bestehe: Dass beim vorliegenden Geschäft zu einem späten Zeitpunkt noch eine Beitragsleistung der Stadt Bern hinzukam, hatte nichts damit zu tun, dass ein Beitrag von dritter Seite ‚beinahe vergessen gegangen‘ wäre, sondern damit, dass die Stadt Bern erst im Verlauf der Projektrealisierung entschieden hat, an der Viktoriastrasse Lärmschutzmassnahmen umzusetzen. Davon konnte der Kanton insofern profitieren, als die Stadt einen Teil der Kosten für die neuen lärmschützenden Fenster GIBB Viktoria übernahm. Selbstverständlich hat das AGG diesen Beitrag der Stadt abgeholt und den Projektkosten gutgeschrieben.“

GIBB Viktoriastrasse 71, Bern – Wirkungsprüfung:

Inwieweit wurden die im Vortrag zu diesem Grossratsgeschäft deklarierten Zielsetzungen tatsächlich erreicht? Das Bauprojekt, welches den Umbau/die Sanierung des Altbaus und einen Neubau an der Viktoriastrasse 71 in Bern beinhaltet, sollte es erlauben, zwei Abteilungen der GIBB in einer Schulanlage zu konzentrieren. Dadurch würden die Raumprobleme der Abteilung für Bauberufe langfristig gelöst, ist im Vortrag zu diesem Kreditgeschäft aus dem Jahre 2006 weiter zu lesen. Wie die ERZ gegenüber der OBERAUFSICHTSKOMMISSION schriftlich ausführte, konnte das erste Ziel erreicht werden. Mit grossem Erstaunen nahm die Kommission jedoch zur Kenntnis, dass die Raumprobleme der Abteilung für Bauberufe mitnichten langfristig gelöst werden konnten. Im Gegenteil: Die ERZ diagnostizierte gegenüber der OAK bereits zweieinhalb Jahre nach Bezug der Schulanlage Viktoria Raumknappheit. Dies rief in der Kommission Kritik hervor. Sie forderte die ERZ in einem weiteren Schreiben auf, in Zukunft bei der Planung solcher Vorhaben der sorgfältigen Analyse des Bedarfs und der Bedürfnisse besondere Beachtung zu schenken.

Prüfung zweier Lotteriefonds-Beiträge an die Gotthelf-Stiftung:

Auf Antrag der Finanzkommission hatte die OBERAUFSICHTSKOMMISSION im Jahr 2013 die Finanzkontrolle beauftragt, im Rahmen der Dienststellenprüfung 2014 die korrekte Verwendung von zwei Lotteriefonds-Beiträgen an die Gotthelf-Stiftung zu überprüfen⁸. Die OAK wertete die Ergebnisse der Finanzkontrolle im Berichtsjahr aus und kam gestützt auf ihre Auswertung zum Schluss, dass die Aufsicht der POM resp. des Lotteriefonds in zwei Bereichen verstärkt werden sollte: Zum einen regte sie an, von der Gotthelf-Stiftung einen jährlichen Nachweis der zweckkonformen Verwendung der Beiträge einzufordern und diesen der OAK zur Kenntnis zu bringen. Zum anderen empfahl sie, der Lotteriefonds solle den Fokus seiner Aufsichts- und Kontrolltätigkeit in Zukunft verstärkt auf grössere Beiträge legen. Die POM erklärte sich schliesslich in beiden Fällen bereit, den Anliegen der Kommission Rechnung zu tragen. Mit der Übermittlung einer Zusammenfassung der Ergebnisse ihrer Abklärungen an die Finanzkommission schloss die GPK (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) ihre Beschäftigung mit diesem Dossier im August 2014 ab.

Prüfrunde 2014:

Die diesjährige Prüfrunde umfasst zwei Kreditgeschäfte:

- POM 0236/2006: Kantonspolizei. Neues kantonales Funknetz auf Basis des nationalen Sicherheitsfunknetzes Polycom. Rahmenkredit 2006 bis 2012 (106,99 Mio. Fr.)⁹
- JGK 1270/2005 und 1480/2008: Förderung von Gemeindezusammenschlüssen, Staatsbeiträge; Rahmenkredit 2006-2009 (8 Mio. Fr.) und Rahmenkredit 2010-2013 (13 Mio. Fr.).

Die Finanzkontrolle hat der GPK die Prüfberichte dieser beiden Sonderprüfungen im November resp. Dezember 2014 zugestellt. Die Kommission wird sie im 2015 auswerten und im nächsten Tätigkeitsbericht darüber Bericht erstatten.

⁸ 2005 bewilligte der Grosse Rat insgesamt 6,5 Mio. Franken für die Gotthelf-Stiftung, 6 Mio. Franken davon zweckgebunden für das Projekt einer „Historisch-Kritischen Gesamtausgabe“ der Werke von Jeremias Gotthelf der Universität Bern. 2010 sprach er weitere 3,27 Mio. Franken für den Kauf und den Umbau des Pfarrhauses von Lützelflüh und zur Errichtung eines Gotthelf-Zentrums.

⁹ Die Sonderprüfung dieses Kredit geht auf einen Antrag der Finanzkommission an die OBERAUFSICHTSKOMMISSION von Januar 2014 zurück.

2.1.3 Analyse von Evaluationen

Eine wichtige Aufgabe der Oberaufsicht ist es, das Handeln von Regierungsrat und Verwaltung auf seine Wirksamkeit hin zu überprüfen. In der Vergangenheit hat die Oberaufsichtskommission zu diesem Zweck pro Jahr jeweils eine von einer Direktion in Auftrag gegebene Evaluation genauer unter die Lupe genommen.¹⁰ Die GPK (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) kann diese Praxis gestützt auf die neuen rechtlichen Grundlagen¹¹ fortsetzen. Auf Grund der hohen Auslastung durch andere Geschäfte wurde im Berichtsjahr jedoch auf die Auswertung einer Evaluation verzichtet.

2.1.4 Überwachung des Versuchsverordnungsrechts des Regierungsrats

Zum Aufgabengebiet sowohl der OAK als auch der GPK (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) gehört die Überwachung des Versuchsverordnungsrechts des Regierungsrats.¹² Im Jahr 2014 ist weder eine Versuchsverordnung in Kraft gewesen, noch vom Regierungsrat beschlossen oder in Kraft gesetzt worden.

2.2 Geschäftsleitung¹³

Die Geschäftsleitung koordiniert gemäss Reglement die Arbeiten der Organe der Kommission, sorgt für die einheitliche Wahrnehmung der Aufgaben und nimmt im Auftrag der Kommission übergeordnete Aufgaben wahr.

2.2.1 Kommissionsreglement

Auf Grund der veränderten Aufgaben, welche die Parlamentsrechtsrevision für die GPK mit sich brachte, hat sie das aus dem Jahr 2005 stammende Kommissionsreglement komplett überarbeitet. Das neue Reglement, das die Kommission im August verabschiedet hat, basiert auf dem neuen Grossratsgesetz (GRG) und der neuen Geschäftsordnung (GO) und präzisiert die Aufgaben, die Organisationsweise und die Verfahren in der Kommission. Mit dem Reglement kommt die Kommission auch der Bestimmung im GRG nach, wonach die Aufsichtskommissionen Vorkehrungen zum Geheimnisschutz zu treffen hätten (vgl. Art. 43 Abs. 3 GRG). Mit jeweils identischen Formulierungen haben die Aufsichtskommissionen in ihren Reglementen festgehalten, dass jedes Kommissionsmitglied verpflichtet ist, eine Erklärung zu unterschreiben, wonach es die gesetzlichen Bestimmungen zum Amtsgeheimnis kennt und achtet. Ferner beschreibt das Reglement mögliche weitere Massnahmen, die zur Wahrung des Amtsgeheimnisses ergriffen werden können (s. Kapitel 2.2.2). Zudem sieht das Reglement vor, dass die GPK über die Grundsätze der Ausübung der Oberaufsicht Richtlinien erlässt. Die Kommission hat entschieden, diese Richtlinien erst nach einer bestimmten Erfahrungsphase im Frühjahr 2016 zu erlassen.

¹⁰ Grundlage bildete Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c aGRG

¹¹ Artikel 37 Absatz 2 Buchstabe a bzw. Artikel 60 Buchstabe b GO

¹² Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe e aGRG (OAK) bzw. Artikel 37 Absatz 2 Buchstabe e GO (GPK)

¹³ Anlässlich der konstituierenden Sitzung vom 4. Juni 2014 hat die GPK entschieden, den bisherigen Ausschuss „Übergeordnete Aufgaben“ in „Geschäftsleitung“ umzubenennen. Die Aufgaben und die Kriterien für die Einsitznahme blieben unverändert, letztere wurden aber im Kommissionsreglement neu explizit verankert.

2.2.2 Vorkehrungen zum Geheimnisschutz

Gestützt auf das neue Kommissionsreglement hat die Geschäftsprüfungskommission auf Antrag der Geschäftsleitung entschieden, bei welchen Geschäften sie zusätzliche Vorkehrungen zum Geheimnisschutz trifft. Bei der Untersuchung Thorberg (s. Kapitel 1.1), der Untersuchung zum Asylwesen (s. Kapitel 1.2), der Wahrnehmung der Oberaufsicht über die Staatsschutzaktivitäten (s. Kapitel 2.5.8) und der Oberaufsicht über die Standortförderung (s. Kapitel 1.3) gehen die entsprechenden Unterlagen nur an die jeweiligen Ausschussmitglieder und das Präsidium. Übrige Kommissionsmitglieder, die diese Unterlagen sehen wollen, müssen sie auf dem Kommissionssekretariat einsehen. Gewisse Unterlagen in der Untersuchung Thorberg sowie der Untersuchung zum Asylwesen werden zusätzlich nur als persönlich gekennzeichnete Exemplare an die Ausschussmitglieder abgegeben.

2.2.3 Abgrenzung zu anderen Kommissionen

Die Schaffung von zusätzlichen Sachbereichskommissionen und die damit verbundene Anpassung der Aufgabengebiete der bestehenden Aufsichtskommissionen haben im zweiten Halbjahr vereinzelt zu Abgrenzungsproblemen geführt. Auf Wunsch der Sicherheitskommission (SiK) hat eine Delegation der GPK in der SiK dargelegt, wie sich die Aufgaben der zwei Kommissionen unterscheiden und wie die Zusammenarbeit aus Sicht der GPK zweckmässig und effizient erfolgen kann. Zwischen der GPK und der Gesundheits- und Sozialkommission (GSoK) kam es in Bezug auf ein konkretes Geschäft zu einer Absprache, wie das Geschäft von den beiden Kommissionen zweckmässig behandelt werden kann (s. Kapitel 2.5.9). Unabhängig von der Parlamentsrechtsrevision war es der GPK seit längerem ein Bedürfnis, sich mit der Finanzkommission (FiKo) darüber abzusprechen, wie bei bestimmten Geschäften Doppelspurigkeiten verhindert werden können. Im Zentrum stand dabei insbesondere die Frage, wie der Umgang mit den Quartalsberichten der Finanzkontrolle (s. Kapitel 2.2.6) koordiniert werden kann. Nachdem die Präsidien der beiden Kommissionen eine Lösung erarbeitet hatten, wurde diese auch von den Kommissionen gutgeheissen. Demnach behält die FiKo bei den Quartalsberichten der Finanzkontrolle die Federführung, informiert die GPK aber jeweils zeitnah darüber, wo die FiKo allenfalls Aktivitäten entwickelt.

2.2.4 Vernehmlassungsteilnahme Richtlinien Grosse Rat

Nachdem die Oberaufsichtskommission Ende 2013 eingeladen worden war, zum Entwurf der Richtlinien Grosse Rat Stellung zu nehmen, verabschiedete die Kommission Anfang 2014 eine entsprechende Vernehmlassungsantwort. Die Kommission unterstrich darin, dass sie es begrüsst und als sachlich richtig erachtet, wenn die Oberaufsicht über die Standortförderung wie im Entwurf vorgeschlagen weiterhin von der GPK ausgeübt werden kann. Daneben machte die Kommission Vorschläge für kleinere Anpassungen, die allesamt berücksichtigt wurden.

2.2.5 Aufsicht über verschiedene Funktionsträger

Gemäss Geschäftsordnung des Grossen Rates übt die GPK die Aufsicht über den Staatsschreiber, den Generalsekretär des Grossen Rates und den Beauftragten für den Datenschutz aus.¹⁴ In gleicher Weise üben auch die Justizkommission und die Finanzkommission die Aufsicht über

¹⁴ Materiell hat sich an der Zuständigkeit der Geschäftsprüfungskommission mit der Parlamentsrechtsrevision nichts geändert. Vor dem 1. Juni 2014 war die Zuständigkeit allerdings einzig in Artikel 38 Absatz 1 Buchstabe d des Personalgesetzes festgehalten. Neu ist die entsprechende Zuständigkeit auch in der Geschäftsordnung des Grossen Rates festgehalten (vgl. Art. 37 Abs. 5 GO). Ersetzt wurde in beiden Erlassen die Bezeichnung „Ratssekretär“ durch „Generalsekretär des Grossen Rates“.

bestimmte Funktionsträger aus. Die Oberaufsichtskommission hatte 2013 entschieden, die Aufsichtsfunktion künftig stärker und systematischer wahrnehmen zu wollen. In einem ersten Schritt hat die Kommission im Berichtsjahr eine Auslegeordnung vorgenommen, wie die Zuständigkeiten für die Einreichung oder die Vorbereitung des Wahlvorschlags der drei Funktionsträger geregelt sind. In einem zweiten Schritt lud die Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) eine Vertretung der GPK des Kantons Basel-Stadt ein, um sich ihr Aufsichtsmodell präsentieren zu lassen. Welche Schlüsse die Kommission aus diesem Gespräch zieht, wird sich 2015 entscheiden.

2.2.6 Quartalsberichte der Finanzkontrolle

Wie die Finanzkommission wird die GPK vierteljährlich mit einem Reporting der Finanzkontrolle bedient. Die Kommission hat die Zusammenstellung der Prüffeststellungen, die die Wesentlichkeit „gross“ aufweisen, jeweils zur Kenntnis genommen.

2.3 Ausschuss FIN/VOL/ERZ¹⁵

2.3.1 Die Informatik im Kanton Bern

Im April, nach einer Erarbeitungszeit von gut sechs Monaten, hat die Firma AWK der Oberaufsichtskommission und der Finanzkommission an einer gemeinsamen Sitzung die Ergebnisse der unabhängigen Überprüfung der Informatik im Kanton Bern (UPI) vorgestellt. Das Unternehmen kam im Bericht¹⁶ zum Schluss, dass die Kosten der Informatik mit standardisierten Lösungen und einer stärkeren Zentralisierung längerfristig um 14 Prozent oder 24 Millionen Franken pro Jahr reduziert werden können. Gestützt auf Vergleiche mit anderen Kantonen und privaten Unternehmen stellte AWK fest, dass es im Kanton Bern zudem an einer strategischen Informatikführung fehlt. Sowohl eine übergeordnete Informatikstrategie als auch ein mit den nötigen Befugnissen ausgestattetes strategisches Gremium würden nicht existieren und sollten gemäss AWK dringend geschaffen werden. Ferner würden auch directionsübergreifende Synergien zu wenig genutzt und trotz einzelner Standardisierungsbemühungen fänden sich zahlreiche Ausnahmen, die in dezentrale Speziallösungen münden. Handlungsbedarf sah AWK schliesslich auch in Bezug auf die im Unterhalt teuren Querschnittssysteme FIS (Finanzinformationssystem) und Persiska (Personal- und Informationssystem des Kantons).

Im Mai entschieden die beiden Kommissionen, gemeinsam eine dringliche Motion¹⁷ einzureichen, um zu erreichen, dass der Regierungsrat die Empfehlungen des AWK-Berichts „konsequent und zügig“ umsetzt. Der Grosse Rat hat den Vorstoss in der Junisession deutlich, die Mehrheit der Forderungen sogar einstimmig, überwiesen. So unterstützte das Parlament die Forderung, dass die beiden Aufsichtskommissionen mit regelmässigen Reportings über den Stand der Umsetzung informiert werden sollen. Im Verlauf des zweiten Halbjahres liess sich die Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) vom Regierungsrat mündlich und schriftlich über das Projekt IT@BE informieren, in welchem der Regierungsrat die Umsetzung der 46 Empfehlungen bündelte.

¹⁵ Anlässlich der konstituierenden Sitzung vom 4. Juni 2014 hat die GPK entschieden, den bisherigen Ausschuss STA/ERZ aufzulösen und die Geschäfte der ERZ dem Ausschuss FIN/VOL zu übertragen.

¹⁶ http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2014/04/20140403_1638_regierungsrat_willinformatikkostensenken

¹⁷ Motion 109-2014 FIKO/OAK: UPI-Empfehlungen der externen Überprüfung konsequent umsetzen

Parallel dazu machte sich die GPK Gedanken zur Rolle, die sie bei der weiteren Begleitung des Projekts einnehmen will. Sie kam zum Schluss, dass sie die künftige Begleitung mit einer gewissen Distanz wahrnehmen möchte. Sie will sich damit von der Finanzkommission (FiKo) abgrenzen, die nicht nur Aufsichtskommission ist, sondern als Sachbereichskommission für die Geschäfte der Finanzdirektion dereinst auch für die Vorberatung von Krediten, die im Zusammenhang mit der Umsetzung von IT@BE stehen, zuständig sein wird. Das erste schriftliche Reporting soll den beiden Kommissionen Anfang 2015 vorgelegt werden.

Wie jedes Jahr führte der zuständige Ausschuss der Kommission im August sein jährliches Informatikgespräch durch. Auch dieses Gespräch stand ganz im Zeichen der Umsetzung des Projekts IT@BE. Ferner liess sich der Ausschuss gemäss der Praxis der Vorjahre über den Stand verschiedener laufender Zentralisierungsprojekte sowie über den Geschäftsgang der BEDAG informieren.

2.3.2 Entschädigungen für Mandate in Verwaltungs- und Stiftungsräten

Die Oberaufsichtskommission hat sich in den letzten Jahren immer wieder kritisch mit der Regelung der Entschädigungen für Kantonsangestellte, die den Kanton in Verwaltungs- und Stiftungsräten vertreten, auseinandergesetzt. Ende 2013 hat die Kommission entschieden, sich im neuen Jahr auch mit den Entschädigungen, die Regierungsmitglieder als Vertreter des Kantons in Verwaltungs- und Stiftungsräten erhalten, näher zu beschäftigen. Ausgelöst durch den Fall Conti im Kanton Basel-Stadt wurden diese Entschädigungen Anfang 2014 national zum grossen Medien Thema und zogen im Grossen Rat des Kantons Bern mehrere parlamentarische Vorstösse nach sich.¹⁸ Der bernische Regierungsrat entschied Anfang Jahr, die geltenden Regelungen zu überprüfen und die OAK in das Revisionsvorhaben eng einzubinden. Konkret sah der Regierungsrat vor, der OAK einen Bericht vorzulegen, der die aktuelle Situation analysiert, und der aufzeigt, wie die Thematik in anderen Kantonen geregelt ist und welche Varianten für eine künftige Regelung im Kanton Bern denkbar sind. Der Regierungsrat beabsichtigte, in einem gemeinsamen Dialog mit der Kommission die politisch mehrheitsfähigen Vorschläge herauszufiltern. Die OAK begrüsste in einer Stellungnahme zwar die Bereitschaft zur Erarbeitung eines umfassenden Grundlagenberichts. Der vorgeschlagene Einbezug in das Revisionsvorhaben ging der Kommission jedoch zu weit. Sie war lediglich bereit, den Bericht im Rahmen eines Sounding Boards mit der Finanzdirektion zu diskutieren. Die OAK lehnte es ab, Garantien abzugeben, dass sie bestimmte Lösungen „mittragen“ beziehungsweise nicht gegen gewisse Lösungen Widerstand leisten werde. Nach den Sommerferien lag der Bericht des Regierungsrats zuhanden der GPK betreffend „Vertretung und Entschädigung von Regierungsmitgliedern und Angehörigen der Kantonsverwaltung in kantonalen Beteiligungsgesellschaften und weiteren Institutionen und Gremien“, kurz „VEB-Bericht“, vor. Nach einer ersten internen Auslegeordnung diskutierte die Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) den Bericht im Rahmen eines Sounding Boards mit der Finanzdirektion. Die Mehrheit der Kommission äusserte eine klare Präferenz für jene Varianten, bei denen die Entschädigungen vollumfänglich dem Kanton zufallen sollen. Zugleich stellte die Kommission bei diesem Gespräch klar, dass es nicht mit ihrer Rolle als Aufsichtskommission vereinbar ist, das Revisionsprojekt zuhanden des Grossen Rates vorzubereiten. Mit dieser Aufgabe soll die entsprechende Sachbereichskommission betraut werden.

¹⁸ Folgende Vorstösse wurden in der Märzsession als Postulate überwiesen: Motion 271-2013 Studer (BDP) Profiteure ihrer Mandate; Motion 016-2014 Müller (SVP) Zusatzeinkommen? Transparenz und allenfalls Korrektur sind Pflicht; Motion 025-2014 FDP (Haas): Fachvertretung statt Regierungsvertretung; Motion 033-2014 Augstburger (SVP) Entschädigungen gehören in die Staatskasse; In der Fragestunde der Januarsession wurden folgende Fragen behandelt: Berger Christoph (SVP): Leistungen an ehemalige Regierungsmitglieder; Hirschi Irma (PSA): Entschädigung der Verwaltungsratsmitglieder in Spitälern; Imboden Natalie (Grüne): Nebeneinkünfte von Chefbeständigen und Chefbeständigen der Kantonsverwaltung

Gestützt auf den VEB-Bericht und die Diskussion mit der Finanzdirektion hat die Kommission in zwei Bereichen zusätzlichen Handlungsbedarf festgestellt:

- **Fehlende Gesamtübersicht:** In der Vergangenheit hat es keine gesamtstaatliche Übersicht gegeben, die in einem Papier über alle Beteiligungen, Mandatsträger und deren Entschädigung Rechenschaft abgelegt hätte. Die GPK beurteilt das Fehlen einer solchen Sammlung als kritisch. Unabhängig davon, welches Entschädigungsmodell letztlich umgesetzt wird, empfiehlt die GPK darum, dass der Regierungsrat künftig ein solches Register führt.
- **Kantonsangestellte als Privatpersonen in Verwaltungs- und Stiftungsräten:** Es gibt einige Institutionen, an denen der Kanton beteiligt ist oder die für den Kanton eine grosse politische Bedeutung haben, bei denen Kantonsangestellte als Privatpersonen in Verwaltungs- oder Stiftungsräten sitzen. Solche Konstellationen sind aus Sicht der GPK problematisch: Wenn keine offizielle Kantonsvertretung gewollt ist, soll im entsprechenden Führungsorgan kein Kantonsangehöriger sitzen – auch nicht als Privatperson. Es ergeben sich ansonsten Loyalitäts- und Interessenskonflikte, da die beiden Rollen nie vollkommen unabhängig voneinander ausgeübt werden können. Darum empfiehlt die GPK, im Zusammenhang mit der geplanten Revision, die gesetzlichen Grundlagen entsprechend zu ergänzen.

Die GPK hat den Regierungsrat aufgefordert, Anfang 2015 zu diesen Empfehlungen Stellung zu beziehen. Die GPK wird darum im nächsten Tätigkeitsbericht darauf zurückkommen.

Ausgehend von der Beschäftigung mit dem VEB-Bericht liess sich die GPK Ende Jahr durch die Finanzdirektion zusätzlich über das Thema Vertrauensarbeitszeit informieren. Konkreter Auslöser war, dass der VEB-Bericht entgegen der Erwartung der Kommission keine Entschädigungsvarianten für Modelle mit Vertrauensarbeitszeit enthalten hatte. Die Kommission war auf Grund von früheren Äusserungen der Finanzdirektion davon ausgegangen, dass sich der Regierungsrat nach Abschluss der Revisionen des Pensionskassengesetzes sowie des Lehreranstellungs- und des Personalgesetzes prioritär um die Einführung der Vertrauensarbeitszeit im obersten Kader kümmern würde und dass dessen Einführung nur eine Frage der Zeit wäre. Die GPK nahm die Präsentation verschiedener Modelle der Vertrauensarbeitszeit zur Kenntnis und entschied, vorderhand nicht tätig zu werden. Gleichzeitig teilte die Kommission dem Regierungsrat aber mit, dass sie sich vorbehält, aktiv zu werden, wenn der Regierungsrat entschieden hat, welche Anträge er dem Grossen Rat in Bezug auf die Umsetzung jener Motionen unterbreiten wird, welche vom Grossen Rat überwiesen worden waren und die Einführung der Vertrauensarbeitszeit gefordert hatten.

2.3.3 Stärkung der Oberaufsicht im Bereich Standortförderung

Der Gegenstand wird unter Kapitel 1.3 abgehandelt.

2.3.4 Besuch des Personalamts

Im Berichtsjahr schloss die Geschäftsprüfungskommission ihre Beschäftigung mit diesem Dossier ab. Der Ausschuss FIN/VOL der damaligen OAK hatte dem Personalamt im November 2013 einen Besuch abgestattet und dem Amt im Nachgang dazu schriftlich verschiedene Anschlussfragen gestellt. Die Fragen der OAK betrafen unter anderem die Sicherstellung der einheitlichen Anwendung des Personalrechts in der Kantonsverwaltung (namentlich bei Austrittsvereinbarungen) und die Durchsetzung einer einheitlicheren Praxis bei der Beurteilung der Mitarbeitenden in

den verschiedenen Direktionen. Den Anliegen der Kommission trug das Personalamt in einem zweiten Anlauf schliesslich wie folgt Rechnung:

- Rechtliche Verankerung des frühzeitigen und umfassenden Einbezugs des Personalamts bei Austrittsvereinbarungen: Im Rahmen der Revision der Personalverordnung per 1. Januar 2015 wurde eine Lücke geschlossen: Neu ist vorgesehen, dass die Direktionen und die Staatskanzlei das Personalamt auch bei jenen Austrittsvereinbarungen einbeziehen müssen, für deren Abschluss der Regierungsrat zuständig ist. Zudem wurde mit einem neuen Absatz in der Personalverordnung präzisiert, dass der Einbezug des Personalamts so früh als möglich, nämlich sobald sich eine einvernehmliche Lösung abzeichnet, erfolgen soll.
- Verstärkung des direktionsübergreifenden Austauschs unter den Personalrechts-Spezialisten innerhalb der Kantonsverwaltung: Mit der per 1. August 2014 neu geschaffenen Abteilung „Personalrecht und berufliche Vorsorge“ verfolgt das Personalamt das erklärte Ziel, innerhalb der Kantonsverwaltung das Kompetenzzentrum für Personalrecht und berufliche Vorsorge zu sein. Nebst der geplanten Institutionalisierung des direktionsübergreifenden Austauschs hat das Personalamt neue Kommunikationskanäle geschaffen und bietet seit Herbst 2013 regelmässig Personalrechtskurse für Personalverantwortliche und Führungskräfte an.
- Massnahmen zur Durchsetzung einer einheitlicheren Beurteilungspraxis in den Direktionen: Gestützt auf eine Auswertung des Personalamts zum Gehaltsaufstieg 2014 des Kantonspersonals hielt der Regierungsrat in einem Beschluss fest, dass mehrere Organisationseinheiten teilweise deutlich zu gute Qualifikationen (A++ und/oder A+) vergeben. Wie aus dem Regierungsratsbeschluss hervorgeht, sind die Polizei- und Militärdirektion sowie die drei Hochschulen sich dieser Situation bewusst und werden entsprechende Gespräche mit den Verantwortlichen führen.

2.3.5 Risiko- und Beteiligungsmanagement

Das Berichtsjahr war im Hinblick auf das Risiko- und Beteiligungsmanagement ein Übergangsjahr: In der ersten Jahreshälfte schloss die Oberaufsichtskommission den Risikodialog des Vorjahres mit einem Schreiben an den Regierungsrat ab. Die Kommission unterstrich darin noch einmal, welche grundlegenden Erwartungen sie mit den 2013 erstmals sowohl für operative wie übergeordnete Risiken erstellten Massnahmenblättern verbindet. Einerseits sollen die Massnahmenblätter ein Instrument darstellen, das einen vollständigen Überblick über sämtliche relevanten Risiken des Kantons bietet. Zugleich stellen die Massnahmenblätter aber auch sicher, dass sich der Regierungsrat zumindest einmal im Jahr mit den für den Gesamtkanton bedeutendsten Risiken auseinandersetzt. Allerdings sind die Massnahmenblätter nur vollständig, wenn sie auch Risiken enthalten, die sich aus Beteiligungen ergeben. In diesem Bereich hat die OAK bei den erstmals erstellten Massnahmenblättern Nachholbedarf festgestellt.

Im August führte die Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) mit der Finanzdirektion (FIN) den ersten Risikodialog nach neuem Modell: Weil der Risikodialog schwergewichtig auf die Massnahmenblätter ausgerichtet wurde, wurde der Zeitpunkt des Dialogs vom Dezember in den August vorverschoben, um die Diskussion zeitnaher zur Verabschiedung der Massnahmenblätter durch den Regierungsrat führen zu können. Für die Kommission stand bei diesem Gespräch im Vordergrund zu erfahren, welche Erfahrungen die FIN bei der Erstellung der Massnahmenblätter gemacht hat und wie sich die interdirektionale Zusammenarbeit gestaltete. Gestützt auf die Ausführungen der FIN stellte die GPK fest, dass

sich die FIN bemüht hat, bei der Erarbeitung der Massnahmenblätter eine aktivere Rolle zu spielen, damit eine gesamtstaatlich konsolidierte und plausibilisierte Risikoübersicht entsteht. Ein Schritt in die richtige Richtung ist aus Sicht der Kommission auch die informelle Konsultation, die vor der definitiven Bereinigung der Massnahmenblätter erstmals durchgeführt worden ist. Gleichwohl besteht in Bezug auf die Forderung nach einer stärkeren Standardisierung der Risikoerfassung und Konsolidierung der Risikobeurteilung nach wie vor grosses Verbesserungspotenzial. So war beispielsweise das Thema „Demografie“ auf den Massnahmenblättern nur als sehr spezifischer Einzelaspekt erwähnt. Gewisse Risiken, die aus Sicht der Kommission ein übergeordnetes Risiko darstellen, wurden von zwei Direktionen als jeweils separate Risiken ausgewiesen und einmal als übergeordnetes, einmal als operatives Risiko klassifiziert. Um den Wert der Massnahmenblätter zu steigern, hat die GPK dem Regierungsrat vorgeschlagen, die Massnahmenblätter aussagekräftiger zu machen, indem zum Beispiel ausgewiesen wird, ob sich ein Risiko im Vergleich zum Vorjahr erhöht oder vermindert hat. Mit diesen zusätzlichen Informationen sind die Massnahmenblätter aus Sicht der Kommission ein taugliches Instrument, damit der Regierungsrat seine Führungsverantwortung wahrnehmen und sich einmal im Jahr vertieft mit den strategisch bedeutenden Risiken des Kantons auseinandersetzen kann. Für die GPK ist entscheidend, die Gewissheit zu haben, dass der Regierungsrat im Bereich Risikomanagement seine Aufgaben wahrnimmt. Um eine Vermischung der Verantwortlichkeiten zu vermeiden, hat die GPK angekündigt, dass sie mittelfristig nur noch einen Auszug aus den Massnahmenblättern erhalten möchte. Der Regierungsrat wird zu diesen Vorschlägen im neuen Jahr Stellung nehmen.

Mit der Vorverschiebung des Risikodialogs und dessen Verknüpfung mit den Massnahmenblättern konnte das sogenannte VKU-Reporting, das Reporting zum „Verhältnis des Kantons zu seinen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen“, aus zeitlichen Gründen nicht mehr im Rahmen des Risikodialogs besprochen werden. Aus diesem Grund hat die Kommission im Berichtsjahr entschieden, dass bis im Sommer 2015 ein Konzept erstellt werden soll, das aufzeigt, wie die Oberaufsicht über andere Träger öffentlicher Aufgaben künftig wahrgenommen und in welcher Form das VKU-Reporting behandelt werden soll. In einem ersten Schritt hat die Kommission gegenüber dem Regierungsrat bekräftigt, dass die bereits einmal geäusserten Empfehlungen zur Stärkung der Aussagekraft des Reportings umgesetzt werden sollen. Auch dazu wird der Regierungsrat im neuen Jahr Stellung beziehen.

2.3.6 Zusatzentschädigung für Mitglieder der Verwaltungskommission BLVK

Im Zusammenhang mit einer Eingabe¹⁹ setzte sich die OAK im Berichtsjahr mit der Zusatzentschädigung im Umfang von 12 000 Franken auseinander, welche der Kanton zwischen Juni 2006 und Mai 2014 den verwaltungsexternen Arbeitgebervertretern in der Verwaltungskommission der Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK) vergütet hat. Die OAK hat sich beim Regierungsrat über die rechtlichen Voraussetzungen der Entschädigung und die damit verbundenen Ziele erkundigt. Der Regierungsrat verwies dabei auf Artikel 46 Absatz 5 des Gesetzes vom 14. Dezember 2004 über die Bernische Lehrerversicherungskasse, wonach der Regierungsrat die Arbeitgebervertreter der Verwaltungskommission wähle und mandatiere. Als Begründung für die Zusatzentschädigung führte der Regierungsrat einerseits das mit einem derartigen Mandat verbundene Reputationsrisiko ins Feld, andererseits die erleichterte Rekrutierung von Arbeitgebervertretern. Obwohl die Zuständigkeit für Eingaben und Petitionen mit Inkraftsetzung des neuen Parlamentsrechts per 1. Juni 2014 an die Justizkommission (JuKo) übergang, schloss die Ge-

¹⁹ Der Oberaufsichtskommission oblag es gemäss Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe f aGRG, Petitionen und andere Eingaben in ihrem Zuständigkeitsbereich zu beraten. Mit der Parlamentsrechtsreform ging diese Zuständigkeit an die Justizkommission über (vgl. Artikel 38 Absatz 3 GO).

schäftsprüfungskommission, wie die Oberaufsichtskommission nach Inkrafttreten der Parlamentsrechtsreform heisst, die Eingabe noch ab. Sie kam dabei zu folgenden Schlüssen:

- Die GPK anerkennt zwar, dass durch die finanzielle Schieflage der BLVK und die Aufarbeitung durch die PUK mit ihrem Bericht 2005 eine Ausnahmesituation geherrscht hat und an die neu zu wählenden Mitglieder der Verwaltungskommission der BLVK sehr hohe Ansprüche gestellt wurden. Dass die von der PUK geforderten unabhängigen Experten für ihre Arbeit in der Verwaltungskommission eine angemessene Entschädigung verlangen, ist vor diesem Hintergrund nachvollziehbar.
- Trotzdem teilt die GPK die Kritik des Eingebers an den ausgerichteten Zusatzentschädigungen. Die Ungleichbehandlung, einerseits zwischen Arbeitgebervertretern und Arbeitnehmervertretern der BLVK, andererseits zwischen Arbeitgebervertretern von BLVK und Bernische Pensionskasse (BPK), ist mit Blick auf die Rechts- und Ordnungsmässigkeit, aber auch hinsichtlich der Zweckmässigkeit fragwürdig. Abgesehen davon vermag die Begründung für die Gewährung beziehungsweise Verlängerung der Zusatzentschädigung durch den Regierungsrat nur teilweise zu überzeugen.
- Es ist für die GPK darum folgerichtig, dass ab der Amtsperiode Juni 2014 bis Mai 2018 auf die Gewährung dieser Entschädigungen verzichtet wird.

2.3.7 Talentförderung

Im August 2013 hatte die OAK entschieden, sich mit der Talentförderung und insbesondere mit der Sportförderung näher zu beschäftigen und diese hinsichtlich der Wirksamkeit und Zielkonformität einer Prüfung zu unterziehen. Zu Beginn des Berichtsjahrs lag der Kommission eine umfangreiche Dokumentation der Erziehungsdirektion (ERZ) vor. Weil übergeordnete Fragen trotzdem offen geblieben waren, beauftragte die Kommission den Ausschuss STA/ERZ, diese Punkte in einem Gespräch mit Vertretern der ERZ zu vertiefen.

Die Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) wertete das Gespräch aus und kam gestützt darauf zu folgenden Feststellungen:

- **Fehlende gesetzliche Grundlage:** Die Beschäftigung mit der Talentförderung im Kanton Bern hat deutlich gemacht, dass für die finanzielle Unterstützung von Schulen, die Angebote im Bereich der Förderung von sportlich oder musisch Begabten aufweisen, keine ausreichende gesetzliche Grundlage besteht. Das Projekt „Sport-Culture-Etudes“ der Stadt Biel wird seit gut einem Jahrzehnt als Schulversuch geführt, der bereits mehrmals verlängert worden ist.
- **Fehlende Strategie:** Parallel dazu stellt die GPK fest, dass die Angebote der Talentförderung – namentlich auf Stufe Sek I - nur minim koordiniert und gesteuert werden. Inzwischen ist die Zahl der Angebote aus Sicht der GPK so weit gewachsen, dass der Kanton mittel- bis längerfristig nicht mehr darum herum kommt, gewisse Steuerungsfunktionen zu übernehmen und in Bezug auf die finanzielle Unterstützung klare Leitlinien vorzugeben. Zum Teil hat die Erziehungsdirektion den Handlungsbedarf bereits erkannt, beispielsweise bezüglich der Aufnahme von Jugendlichen in Sportförderprogramme der Mittelschulen, wo eine Harmonisierung geplant ist. Mit Befriedigung stellt die Kommission fest, dass die einzelnen Institutionen, die Talentförderprogramme anbieten, evaluiert und einer Wirkungsprüfung unterzogen werden. Letztlich aber kann die Kommission trotzdem zu wenig erkennen, welche Strategie der Kanton mit den von ihm unterstützten oder geförderten Angeboten verfolgt. Parallel zur Schaffung von rechtlichen Grundlagen sollte der Kanton darum eine Strategie erarbeiten, die transparent macht, wo der Kanton die Schwerpunkte in der Talentförderung setzt und mit welchen Mitteln er seine Ziele erreichen will. Da auf

kantonomer Ebene zwei Direktionen für den Sport zuständig sind, dürfte es zweckmässig sein, dass die Arbeiten über die Direktionsgrenzen hinweg erfolgen.

Auf Grund der Stellungnahme der Erziehungsdirektion zu den Feststellungen der Kommission, beauftragte die GPK eine Delegation des zuständigen Ausschusses, gewisse Punkte im Gespräch mit dem Erziehungsdirektor noch einmal zu vertiefen.

2.4 Ausschuss BVE/JGK/STA²⁰

2.4.1 Mutmassliche Unregelmässigkeiten im Kiesabbau

Ausgelöst durch Medienberichte, welche Kartell-Vorwürfe gegen Firmen im Kies-Gewerbe publik machten und dabei die politische Dimension der Angelegenheit thematisierten, hat die GPK entschieden, sich vertieft mit der Thematik auseinanderzusetzen. Da sich die Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) im Rahmen der Vorberatung des Raumplanungsberichts mit dem Einbezug und der Rolle der kantonalen Behörden auseinandergesetzt hatte, lud die GPK die BaK in einem ersten Schritt dazu ein, ihr Fragestellungen zu unterbreiten, die in einer Untersuchung berücksichtigt werden sollten. Die Antwort der BaK wird im neuen Jahr vorliegen.

2.4.2 Bauen ausserhalb Bauzone

Im Berichtsjahr schloss die GPK ihre Beschäftigung mit diesem Thema ab: 2013 hatte sich der zuständige Ausschuss der damaligen Oberaufsichtskommission ausführlich von Vertretern des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) über dessen Bewilligungspraxis bei Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen informieren lassen. Für die OAK unbefriedigend war, dass auf kantonomer Ebene kein Überblick über Missbräuche in diesem Bereich bestand. Sie lud die Justiz- und Gemeindedirektion (JGK) deshalb ein, im Rahmen ihrer Dienstaufsicht die Regierungsstatthalterämter aufzufordern, entsprechende Angaben und Informationen zu liefern.

Die JGK trug diesem Anliegen in der ersten Jahreshälfte 2014 Rechnung: Via Regierungsstatthalterämter veranlasste sie eine Erhebung bei den kommunalen Baupolizeibehörden über das widerrechtliche Bauen ausserhalb der Bauzonen. Auf ausdrücklichen Wunsch der OAK sollte es dabei nicht darum gehen, Bagatellen wie z.B. der widerrechtliche Einbau von Dachfenstern zu erfassen, sondern substanzielle Baurechtswidrigkeiten (inkl. Zweckentfremdungen). Mitte Mai 2014 liess die JGK der OAK die Resultate dieser Erhebung zukommen:

- Im Untersuchungszeitraum (2011 bis Februar 2014) wurden kantonsweit insgesamt 504 Widerrechtlichkeiten vermutet bzw. festgestellt. In etwa einem Fünftel dieser Fälle wurde eine Wiederherstellung verfügt. Rund 40 Prozent wurden durch nachträgliche Bewilligungen erledigt, die restlichen 40 Prozent waren im Zeitpunkt der Erhebung noch pendent oder infolge Verzichts/Rückzugs erledigt.
- Das AGR beurteilte in den Jahren 2011 bis 2013 jährlich durchschnittlich 2'700 Gesuche für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. Dem stehen gemäss Erhebung Wiederhandlungen in jährlich rund 160 Fällen (6 Prozent) gegenüber, wobei es sich dabei laut JGK in aller Regel um leichte Fälle handelte. Vor diesem Hintergrund gelangte die JGK zum Schluss, dass im Bereich der Baupolizei ausserhalb der Bauzonen kein Handlungsbedarf ausgemacht werden kann.

²⁰ Anlässlich der konstituierenden Sitzung vom 4. Juni 2014 hat die GPK entschieden, den bisherigen Ausschuss STA/ERZ aufzulösen und die Geschäfte der STA dem Ausschuss BVE/JGK zu übertragen.

Die Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) würdigte in der zweiten Jahreshälfte 2014 die Ergebnisse der Erhebung. In einem abschliessenden Schreiben an die JGK äusserte sie ihre Erleichterung darüber, dass diese ein relativ geringes Ausmass widerrechtlichen Bauens ausserhalb der Bauzonen ergeben hatte. Gleichzeitig wies sie darauf hin, dass die Erhebung auf einer Selbstdeklaration der Gemeinden beruhte und die Höhe der Dunkelziffer in diesem Bereich schwierig abschätzbar sei und letztlich offen bleiben müsse. Auch wenn die Kommission auf Grund der Ergebnisse ebenfalls keinen Handlungsbedarf im Bereich Baupolizei ausserhalb der Bauzonen sah, zeigte sie sich vom Nutzen der Erhebung überzeugt: Nicht nur wurde damit erstmals ein – wenn auch möglicherweise lückenhafter – Überblick über das widerrechtliche Bauen ausserhalb der Bauzonen im Kanton Bern geschaffen. Ein weiterer, indirekter Nutzen der Erhebung liegt für die GPK in der sensibilisierenden und präventiven Wirkung derselben.

Im Juni 2014 wurde die Vernehmlassung zur Revision des Baugesetzes eröffnet. Der entsprechende Entwurf des Regierungsrates sieht u.a. eine Optimierung des Vollzugs der Baupolizeiverfahren im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen vor. In ihrem bereits erwähnten Schreiben begrüsst die GPK dieses Ansinnen, drückte gleichzeitig aber auch ihr Erstaunen darüber aus, hatte die JGK im September 2013 gegenüber der damaligen OAK doch noch den Standpunkt vertreten, es bestünden ausreichende Mittel der Aufsicht über die Baubewilligungsbehörden. Wie die GPK gegenüber der JGK deutlich machte, hätte sie es begrüsst, wenn diese die Kommission von sich aus über die neuen Vorschläge und Überlegungen zu diesem Thema informiert hätte.

2.4.3 Begleitende Oberaufsicht: Neuer Wankdorfplatz Bern

Oberaufsicht erfolgt grundsätzlich nachträglich. Bei komplexen, mit grossen Risiken behafteten oder lange dauernden Geschäften kann jedoch auch eine begleitende Oberaufsicht angezeigt sein.²¹

Seit 2011 hat sich die Oberaufsichtskommission halbjährlich über den Stand des Projekts Neuer Wankdorfplatz informieren lassen. Obwohl die Bauarbeiten Ende 2012 abgeschlossen werden konnten, ging diese Beschäftigung auch im Berichtsjahr weiter. Im Zentrum des Interesses der Kommission stand dabei die Frage, inwieweit durch die Arbeitsgemeinschaft Nachforderungen eingereicht werden und in welcher Höhe sich diese bewegen. Im Reporting per Ende April 2014 hielt die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) fest, dass die Arbeitsgemeinschaft bis zu diesem Zeitpunkt keine eigentliche Schlussrechnung eingereicht habe und darum keine Aussagen zu allfälligen Forderungen gemacht werden könnten. Zugleich ging die BVE davon aus, dass die erforderlichen Nachweise für eine rechtliche Anerkennung der Forderungen nicht vollumfänglich erbracht werden könnten und die Differenzen mit der Schlichtungsstelle verhandelt werden müssten. Gestützt auf diese Aussagen und der Wahrscheinlichkeit, dass ein allfälliges Verfahren bis zu einem rechtskräftigen Entscheid längere Zeit in Anspruch nehmen dürfte, entschied die GPK (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK), die begleitende Oberaufsicht über dieses Projekt nicht mehr derart engmaschig auszuüben wie bisher. Die Kommission forderte darum die BVE auf, das nächste Mal erst wieder Anfang 2015 über den aktuellen Stand zu informieren.

²¹ Das neue Parlamentsrecht hält diesen Grundsatz der Oberaufsicht explizit fest (vgl. Art. 58 Absatz 2 GO).

2.4.4 Begleitende Oberaufsicht: Gymnasien am Strandboden Biel

2013 beschloss die Oberaufsichtskommission, sich mit halbjährlichen schriftlichen Reportings über den Fortgang des Bauprojekts zur Gesamt-sanierung und Erweiterung der Gymnasien am Strandboden Biel und die Entwicklung der diesbezüglichen Risiken informieren zu lassen. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, erfolgt die begleitende Oberaufsicht bei diesem Grossprojekt erstmals in enger Koordination mit der Finanzkontrolle (FK). Im Zentrum des Interesses der Kommission stand im Berichtsjahr das Risiko von Nachforderungen seitens der mit der Realisierung des Projekts beauftragten Totalunternehmung (TU). Aus den beiden Standberichten der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) per Ende März und Ende September 2014 ging hervor, dass die TU verschiedene Nachforderungen gestellt bzw. angekündigt hatte: Einen Teil derselben begründet sie laut BVE mit Auflagen der Bewilligungsbehörden im Zusammenhang mit der Erstellung der Provisorien am Strandboden, einen anderen Teil mit unerwarteten Asbestfunden. Im zweiten Standbericht neu erwähnt wurden zudem Nachforderungen im Zusammenhang mit Auflagen der Gebäudeversicherung Bern (GVB) zu Brandschutzmassnahmen in den Sanierungen. Dies warf im zuständigen Ausschuss der Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) Fragen auf. Er beschloss deshalb, die Ausführungen der BVE zu den Nachforderungen durch die FK, welche das Bauprojekt ihrerseits im Sommer 2014 einer Prüfung unterzogen hat, plausibilisieren zu lassen. Wie aus der Antwort der FK an die GPK hervorgeht, ist bei Nachforderungen zwischen begründeten und unbegründeten Forderungen zu unterscheiden. Auch bei als unbegründet abgewiesenen Nachforderungen bleibt aber ein Restrisiko für die Bauherrin bestehen, da bis zur genehmigten Schlussrechnung seitens der TU keine abschliessende, rechtskräftige Verzichtserklärung auf die Nachforderung erlangt werden kann. Die FK stützt die Haltung der BVE, welche die Nachforderungen der TU mit einer Ausnahme – Mehrkosten, die durch die Entsorgung der unerwarteten Asbestvorkommen in Fassaden und Leitungen verursacht werden – ablehnt und erachtet die Bewertung der Restrisiken durch die BVE als ausreichend. Die GPK hat von dieser Beurteilung Kenntnis genommen und wird ihre begleitende Oberaufsicht im 2015 fortsetzen.

2.4.5 Bernische BVG-/Stiftungsaufsicht (BBSA)

Nach einer eidgenössischen Strukturreform der beruflichen Vorsorge wurde die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz im Kanton Bern per 1. Januar 2012 aus der Zentralverwaltung ausgelagert und die öffentlich-rechtliche Anstalt „Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht“ (BBSA) ins Leben gerufen. Der Regierungsrat übertrug der BBSA aus Synergiegründen auch die Aufsicht über die klassischen Stiftungen und die Familienausgleichskassen. Auf Grund der Beschäftigung mit dem ersten Jahresbericht dieser Institution ergaben sich für die Oberaufsichtskommission 2013 verschiedene Fragen bezüglich Aufsicht und Oberaufsicht. Gestützt darauf erhielt die Kommission im Berichtsjahr das Aufsichtskonzept der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) zugestellt. Auf diese Weise konnte sich die Kommission versichern, wie die Aufsicht seitens der JGK wahrgenommen werden soll. Mit der Absicht, das Geschäft ad acta zu legen, wurde die Kommission im Rahmen der Verabschiedung des Gesetzes über die BBSA (BBSAG) davon überrascht, dass gemäss Artikel 7 Absatz 4 dieses Gesetzes der Regierungsrat dazu verpflichtet wurde, den Jahresbericht der BBSA nach Kenntnisnahme jeweils an die GPK weiterzuleiten. Im Vernehmlassungsentwurf zum BBSAG war diese Bestimmung noch nicht enthalten gewesen. In einer Stellungnahme gegenüber der JGK rügte die Kommission in der Folge die Tatsache, dass sie nie offiziell darüber informiert worden war, dass diese Bestimmung ins Gesetz aufgenommen werden sollte. Die Kommission zeigte sich über dieses Vorgehen auch insofern überrascht, als die JGK genügend Zeit und Gelegenheit gehabt hätte, die OAK im Rahmen des laufenden Schriftwechsels darüber in Kenntnis zu setzen.

Auf Grund dieser Vorgeschichte nahm die Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) in der zweiten Jahreshälfte den Jahresbericht 2013 der BBSA zur Kenntnis.

2.4.6 Prozesse im Tiefbau

Die Oberaufsichtskommission hat sich Anfang Jahr vertieft mit einem Bericht der Finanzkontrolle (FK) über die Prozessprüfung im Bereich der Substanzerhaltung der Kantonsstrassen auseinandergesetzt. Die FK machte dabei verschiedene Feststellungen mit der Wesentlichkeit „mittel“ und „klein“ und gab zu weiteren Punkten Empfehlungen ab. Insgesamt stellte die Finanzkontrolle fest, dass die Abwicklung der festgelegten Prozessschritte in den Oberingenieur-Kreisen grundsätzlich korrekt erfolge. In einigen Bereichen sah die FK aber dennoch Optimierungs- und Standardisierungspotenzial. Unter anderem kam sie zum Schluss, dass die Losbildung sehr unterschiedlich erfolge und diese teilweise in Abhängigkeit von den Schwellenwerten, die ein offenes Verfahren ermöglichen, bestimmt werden. Die BVE teilte mit, dass das Tiefbauamt bereits an der Umsetzung der von der FK angeregten Massnahmen sei und verwies auf eine geplante Weiterbildung für die Strasseninspektoren. Nach einer ersten Sichtung vertiefte der zuständige Ausschuss den Bericht in einem Gespräch mit der FK, um gestützt darauf entscheiden zu können, wie gross der Handlungsbedarf war. In ihrem abschliessenden Schreiben an die BVE konnte die GPK (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) mit Befriedigung feststellen, dass sich die BVE von Anfang an offen gezeigt hatte, die Empfehlungen und Feststellungen mit Wesentlichkeit „mittel“ und „klein“ umzusetzen. Als wichtig erachtete die Kommission die nachhaltige Umsetzung der Empfehlungen im Bereich des Beschaffungswesens.

2.5 Ausschuss GEF/POM

2.5.1 Untersuchung Thorberg

Der Gegenstand wird unter Kapitel 1.1 abgehandelt

2.5.2 Untersuchung Asylwesen

Der Gegenstand wird unter Kapitel 1.2 abgehandelt.

2.5.3 IT-Vergaben bei Kapo

Im Februar 2014 wurde in verschiedenen Medien der Verdacht geäussert, in der Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Bern (Kapo) und zwei IT-Unternehmungen sei es zu „Vetternwirtschaft“ gekommen. Die Polizei- und Militärdirektion (POM) beauftragte daraufhin die Finanzkontrolle (FK) mit einer Sonderprüfung der Beschaffungs- und Submissionsprozesse bei der Kapo. Die Oberaufsichtskommission verzichtete auf Grund dieser Ausgangslage auf eine eigene Untersuchung, ersuchte die POM aber, ihr den entsprechenden Prüfbericht nach dessen Fertigstellung zuzustellen²².

²² Hintergrund für diesen Entscheid bildete die Motion Blaser 048-2014 (Unhaltbare Zustände in der Polizei- und Militärdirektion), die eine umfassende Untersuchung der Vorfälle und Abläufe in der POM forderte. In der Begründung erwähnte der Motionär nebst dem Asylwesen und der Strafanstalt Thorberg auch die IT-Beschaffungen der Kapo. Das Büro des Grossen Rates stellte sich in

Im Juni 2014 liess sich der zuständige Ausschuss der Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) mündlich durch verschiedene Vertreter von POM, Kapo und FK über die Ergebnisse dieser Sonderprüfung informieren. Da der Prüfbericht besonders schützenswerte Personen- und Geschäftsdaten enthält, wurde er nicht veröffentlicht, dem Ausschuss GEF/POM jedoch vorgängig zu dieser Präsentation zur Verfügung gestellt. Die GPK konnte gestützt auf die ihr vorliegenden Informationen mit Befriedigung zur Kenntnis nehmen, dass der Korruptionsverdacht in den beiden untersuchten Fällen nicht erhärtet wurde und dass die finanziellen Mittel auftragskonform verwendet worden waren. Darüber hinaus hat die Sonderprüfung jedoch verschiedene Mängel im Beschaffungs- und Submissionswesen der Kapo zu Tage gefördert. Die GPK gab in einem Schreiben an die POM ihrer Erwartung Ausdruck, dass die POM und die Kapo die diesbezüglichen Empfehlungen der FK rasch und konsequent umsetzen. Nach Ansicht der GPK sollte dabei auf den Umgang mit Interessenkonflikten und die verstärkte Wahrnehmung der entsprechenden Führungsverantwortung besonderes Augenmerk gelegt werden. Die GPK weist in diesem Zusammenhang auf die Massnahmen zur Korruptionsverhinderung und -bekämpfung hin, welche im Rahmen des Projekts OB BE (Optimierung des Beschaffungswesens in der Kantonsverwaltung) erarbeitet werden. Diese Massnahmen sollten nach Auffassung der Kommission nicht nur in der Kapo und in der POM, sondern auch in den anderen Direktionen, d. h. kantonsweit möglichst rasch umgesetzt werden. Die GPK ersuchte den Polizei- und Militärdirektor deshalb, dieses Anliegen auf Stufe Gesamtregierungsrat einzubringen, was dieser mit einer Informationsnotiz an den Regierungsrat im August 2014 tat. Darüber hinaus setzte die GPK das Thema Beschaffungen und Korruptionsprävention auf ihre Mehrjahresplanung.

2.5.4 Station Etoine

Der Bericht eines ehemaligen Angestellten „über unhaltbare Zustände in der Forensisch-Psychiatrischen Station Etoine in den Universitären Psychiatrischen Diensten Bern“ hatte der Gesundheitsdirektor 2013 zum Anlass genommen, die Vorwürfe als aufsichtsrechtliche Anzeige zu werten und sie durch den ehemaligen Zuger Regierungsrat Hanspeter Uster untersuchen zu lassen. Der entsprechende Bericht lag im April vor. Noch bevor die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) die Öffentlichkeit über die Ergebnisse des Berichts informierte, stellte sie den Bericht auch der OAK zu. Die Kommission hat den Bericht in der Folge eingehend analysiert und ist dabei zu folgenden Schlussfolgerungen gelangt:

- Die OAK nimmt das Fazit des Berichts über die Administrativuntersuchung mit Befriedigung zur Kenntnis, wonach bei den Problemen der Station Etoine nicht „von Missständen“ gesprochen werden könne und sich die Kritik, dass das Projekt als gescheitert bezeichnet werden müsse, nicht bestätigt hat.
- Gleichwohl hat der Bericht aus Sicht der Kommission substanzielle Mängel zu Tage gefördert. Als Hauptproblem erachtet die OAK die zu wenig klare konzeptionelle Ausrichtung der Station Etoine. Sie teilt die Feststellung im Bericht, wonach die Klärung der konzeptionellen Grundlagen nicht erst mit der Betriebsaufnahme oder bei Baubeginn hätte beginnen sollen, sondern bereits beim Start der Planung. Dies umso mehr, als die Problematik der divergierenden Ansprüche bereits in der Phase der Konzeption sichtbar war.

Die Kommission stellte der GEF gestützt auf den Bericht Uster und die Vorwürfe der aufsichtsrechtlichen Anzeige schriftlich Fragen zum Ausmass der krankheitsbedingten Ausfälle, zur Fluktuation generell, zum unmittelbaren Anpassungsbedarf im baulichen Bereich sowie zum Umgang

seiner Antwort vom 20. März 2014 auf den Standpunkt, es seien zuerst die Ergebnisse der laufenden Untersuchungen abzuwarten und beantragte, den Vorstoss als Postulat zu überweisen; in der Folge werde die Geschäftsprüfungskommission zu prüfen haben, ob noch Bedarf nach einer umfassenden Überprüfung bestehe. Der Grosse Rat sprach sich in der Junisession 2014 mit 95 zu 49 Stimmen bei zwei Enthaltungen für die Annahme des Postulats 048-2014 aus.

mit U-Häftlingen. Die Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) nahm die Antworten der GEF zur Kenntnis. Es bestätigte sich, dass die vordringlichste Aufgabe die Klärung der konzeptionellen Fragen sein würde. Die OAK drückte in einer Stellungnahme ihre Erwartung aus, dass die GEF sämtliche Empfehlungen des Berichts Uster umsetzt und die Kommission künftig im Rahmen des halbjährlichen UPD-Reportings über den Stand der Umsetzung informiert wird. (vgl. Kapitel 2.5.5)

2.5.5 UPD-Reporting

Personelle Wirren in der Geschäftsleitung der Universitären Psychiatrischen Dienste Bern (UPD) führten Ende 2012 zur Einsetzung des sogenannten UPD Boards zur Unterstützung der UPD-Führung (vgl. Tätigkeitsbericht der OAK von 2013). Um die weitere Entwicklung rund um die UPD verfolgen zu können, lud die OAK den Regierungsrat im Februar 2013 ein, sie in halbjährlichen schriftlichen Reportings über die Tätigkeit des UPD Board – per 1. Januar 2014 abgelöst durch den Übergangsrat der UPD – zu informieren. Ende April 2014 formulierte die Kommission eine zusätzliche Anforderung an das UPD-Reporting: Es soll neu auch über die Umsetzung der acht Empfehlungen informieren, die aus der Administrativuntersuchung von Hanspeter Uster betreffend die Forensisch-Psychiatrische Station Etoine hervorgegangen sind (s. Kap. 2.5.4).

Das zweite Reporting per Mitte Mai 2014 gab Auskunft über die Prioritäten und Herausforderungen der UPD im Jahr 2014. Dazu zählte der Regierungsrat unter anderem das Verfahren zur Neubesetzung des Vorsitzes der Geschäftsleitung²³, die Revision des Geschäftsreglements, die Erarbeitung einer Versorgungsstrategie aus einer Gesamt-UPD-Sicht und den Prozess zur Vernetzung der kantonalen Psychiatrien per 1. Januar 2017. Das zweite Reporting streifte die Umsetzung der Empfehlungen zur Station Etoine nur am Rande, wofür die Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) angesichts der zeitlichen Umstände in einem Schreiben an den Regierungsrat Verständnis zeigte. Hingegen fielen die Ausführungen zur künftigen Struktur der UPD für die Kommission unbefriedigend aus (die OAK hatte Ende 2013 ausdrücklich darum gebeten, dieses Thema im zweiten Reporting zu vertiefen). Die GPK ersuchte den Regierungsrat deshalb, ihr das Geschäftsreglement der UPD nach dessen Genehmigung durch den Gesundheits- und Fürsorgedirektor zukommen zu lassen, um sich näher über die künftige Führungsstruktur der UPD ins Bild setzen zu können. Der Regierungsrat kam diesem Anliegen mit der Zustellung des dritten Reportings per Mitte November 2014 nach. Die GPK wird sich Anfang 2015 damit auseinandersetzen.

2.5.6 Ausschaffung von verwahrtem Straftäter

Im Juni wurde der Fall eines Straftäters in der Zuständigkeit des bernischen Straf- und Massnahmenvollzugs publik, der unter der Auflage, dass er unmittelbar in sein Heimatland zurückreise, bedingt aus der Verwahrung entlassen wurde. Die Geschäftsprüfungskommission entschied, sich bei der zuständigen Direktion detaillierter über den konkreten Fall und die Häufigkeit solcher Massnahmen zu erkundigen. Die Polizei- und Militärdirektion (POM) konnte das Informationsbedürfnis der Kommission befriedigen. Die GPK hat insbesondere zur Kenntnis genommen, dass es sich gemäss POM um einen Einzelfall handelt und bedingte Entlassungen von Verwahrten auch in Zukunft absolute Ausnahmen bleiben sollen. Gestützt auf diese Informationen hat die Kommission entschieden, nicht weiter aktiv zu werden und das Geschäft formell abzuschliessen.

²³ Der vom Regierungsrat am 21. Mai 2014 ernannte Stefan Aebi trat seine Funktion als neuer Vorsitzender der Geschäftsleitung und CEO der UPD am 1. Juli 2014 an.

2.5.7 Verhältnismässigkeit von Polizei-Einsatz

Im Berichtsjahr konnte die Kommission eine Pendeuz aus dem Jahr 2011 abschliessen. In einer Eingabe²⁴ hatten mehrere Gruppierungen damals verlangt, dass ein Polizeieinsatz im Umfeld des Buskers-Festivals vom August 2011 durch die damalige OAK näher untersucht werden müsse. Beim besagten Einsatz waren zwei Personen verhaftet worden, weil sie im Bereich des Festival-Geländes ohne Bewilligung in einer grösseren Gruppe Unterschriften gesammelt hatten. Sie wurden einer Leibesvisitation unterzogen und zudem wurde ihnen mittels Fernhalteverfügung untersagt, bis zum Ende des Festivals weiter Unterschriften zu sammeln. Da die zwei betroffenen Personen den Rechtsweg beschritten, stellte die Kommission die Angelegenheit zurück, bis ein rechtskräftiges Urteil vorliegen würde. Dadurch verzögerte sich die Beantwortung der Eingabe bis 2014.

Nach Abklärungen bei der Polizei- und Militärdirektion (POM) sowie bei der Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie der Stadt Bern und gestützt auf die rechtskräftigen Beschwerdeentscheide hat die Kommission im Berichtsjahr den Urhebern der Eingabe ihre abschliessende Stellungnahme zukommen lassen.

Für die Kommission war klar, dass es nicht ihre Aufgabe sein kann, Einzelfälle zu beurteilen. Folglich stand es ihr auch nicht zu, Entscheide in konkreten Verfahren zu beurteilen. Auf Grund der rechtlichen Erwägungen in den zwei Entscheiden sah die OAK keine Veranlassung, anzunehmen, dass in Bezug auf den Schutz des politischen Grundrechts des Unterschriftensammelns und der Persönlichkeitsrechte ein grundsätzliches Problem besteht. Das differenzierte Urteil stellte zwar durchaus vereinzelt Unzulänglichkeiten fest: Etwa, dass aus der Dokumentation der Kantonspolizei nicht hervorging, auf Grund welcher Eindrücke der Polizeimitarbeiter den Verdacht auf eine Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz geschöpft hatte, die als Begründung für die Leibesvisitation gedient hatte. Ebenso klar wird auf Grund der beiden Urteile aber, dass sich die Bewilligungsnehmer „in mehrfacher Hinsicht über den unmissverständlich formulierten örtlichen und zeitlichen Geltungsbereich der Bewilligung“ für das Sammeln von Unterschriften hinweggesetzt haben. Angesichts dieser Umstände hat die OAK keine Veranlassung gesehen, die polizeilichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Grundrecht des Sammelns von Unterschriften auf öffentlichem Grund vertieft zu prüfen.

2.5.8 Aufsicht über die kantonale Staatsschutzfähigkeit

Nachdem die OAK ihre Oberaufsicht über die kantonale Staatsschutzfähigkeit 2013 erstmals gestützt auf schriftliche Unterlagen wahrgenommen hatte, setzte die Kommission im Berichtsjahr diese Praxis fort. Erneut erhielt die Kommission eine schriftliche Berichterstattung über die Staatsschutz-Aktivitäten des Vorjahres sowie die Aktennotizen der Inspektionen des Polizeidirektors. Der zuständige Ausschuss wertete die Unterlagen aus und stellte fest, dass sie auf Grund einer Rückmeldung der OAK in einem Punkt aussagekräftiger geworden waren. Allerdings änderte dies nichts am Umstand, dass die OAK allein auf Grund dieser Unterlagen die Oberaufsicht nur sehr eingeschränkt wahrnehmen konnte.

Anlässlich eines Gesprächs bot sich der Kommission die Gelegenheit, gewisse Aspekte aus der Jahresberichterstattung mit der Polizei- und Militärdirektion (POM) zu vertiefen. Das übergeordnete Thema stellte – wie während des ganzen Berichtsjahrs – das neue Nachrichtendienstgesetz (NDG) dar sowie die damit verbundenen Auswirkungen auf die kantonale Oberaufsicht. Der Entwurf des Bundesrates, den dieser im Februar zuhanden des Parlaments verabschiedete, sieht

²⁴ Der Oberaufsichtskommission oblag es gemäss Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe f aGRG, Petitionen und andere Eingaben in ihrem Zuständigkeitsbereich zu beraten. Mit der Parlamentsrechtsreform ging diese Zuständigkeit an die Justizkommission über (vgl. Artikel 38 Absatz 3 GO). Die Ausführungen in diesem Unterkapitel beziehen sich darum auf das erste Halbjahr und die damals gültige Gesetzgebung.

vor, dass über jene kantonalen Staatsschutz-Tätigkeiten, die sich auf die Auftrags- und Beobachtungsliste des Nachrichtendienstes des Bundes abstützen, die Oberaufsicht ausschliesslich durch die Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte (GPDeI) ausgeübt werden soll. Den Kantonsparlamenten verbliebe die Oberaufsicht über den sogenannten „selbstständigen Vollzug“. Dieser stützt sich ebenfalls auf das NDG ab, erfolgt aber nicht explizit auf Grund von Auftrags- oder Beobachtungsliste.

Die Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) vertiefte diese Thematik, indem sie von der POM schriftlich darüber Auskunft verlangte, wie sich das Verhältnis des Vollzugs gemäss Auftrags- und Beobachtungsliste zum selbstständigen Vollzug gestaltet, wenn das NDG in der vorliegenden Form schon heute gelten würde. Noch handelt es sich dabei um eine hypothetische Frage, da das NDG im Berichtsjahr erst von der vorbereitenden Kommission des Nationalrats behandelt wurde. Die GPDeI hatte gegenüber dem Bundesrats-Entwurf und namentlich der Regelung der Oberaufsicht in einem Mitbericht grosse Vorbehalte angemeldet. Die GPDeI verwies dabei auch auf die Vernehmlassungsstellungnahme der Interkantonalen Legislativkonferenz (ILK), einem gemeinsamen Gremium aller Kantonsparlamente. Auf Initiative der OAK des Kantons Bern hatten sich 2013 insgesamt 12 Kantone innerhalb dieses Gremiums dafür ausgesprochen, sich an der Vernehmlassung zu beteiligen und sich für eine starke kantonale Oberaufsicht einzusetzen. Vor diesem Hintergrund wird die GPK die Beratung des NDG im Bundesparlament weiterhin wachsam weiterverfolgen.

Auf Grund der Tatsache, dass die Geschäftsprüfungskommission ihre Oberaufsicht anhand schriftlicher Unterlagen nur eingeschränkt wahrnehmen kann, hat die Kommission entschieden, dass der entsprechende Ausschuss 2015 wieder an einer Inspektion des Staatsschutzorgans durch den Polizeidirektor teilnehmen wird und bei dieser Gelegenheit auch Einsicht in die Auftragsliste nehmen wird.

Ende Jahr hat die Kommission den Präsidenten der GPK Basel-Stadt eingeladen, um sich aufzeigen zu lassen, wie die Aufsicht und Oberaufsicht im Kanton Basel-Stadt organisiert ist: Basel-Stadt hat 2011 eine erweiterte Dienstaufsicht geschaffen, die von drei von der Verwaltung unabhängigen Persönlichkeiten wahrgenommen wird. Das sogenannte Kontrollorgan legt jährlich einen Tätigkeitsbericht zuhanden der GPK vor. Durch die erweiterte Dienstaufsicht wird die Oberaufsicht entlastet, indem sie auf eigene Prüfungen der gesammelten Daten oder Teilnahmen an Inspektionen verzichten kann. Die Kommission wird im neuen Jahr entscheiden, welche Schlüsse sie aus der Auseinandersetzung mit dem Basler Modell ziehen wird.

2.5.9 Besuch des Alters- und Behindertenamts (ALBA)

Zwei Themen aus dem ALBA beschäftigten die Oberaufsichtskommission und die Geschäftsprüfungskommission (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) nach 2012 und 2013 auch im Berichtsjahr: die Investitionsplanung im Behindertenbereich und die Umsetzung des Behindertenkonzepts.

- Investitionsplanung im Behindertenbereich:

Behinderteninstitutionen, welche ein Investitionsprojekt realisieren wollen und die einen Leistungsvertrag mit dem ALBA abgeschlossen haben und/oder über eine Betriebsbewilligung nach Heimverordnung verfügen, können eine Mitfinanzierung durch den Kanton beantragen. Das ALBA führt eine entsprechende Investitionsplanung über 10 Jahre, die allerdings nur jene Vorhaben umfasst, welche dem Amt gemeldet werden. Die OAK hatte diesen Umstand 2013 bemängelt und die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) eingeladen, die Investitionsplanung zu optimieren, um einen lückenlosen Gesamtüberblick über den Investitionsbedarf in diesem Bereich zu

erhalten. Die GEF erklärte sich im Februar 2014 bereit, die fehlenden Daten zusammen mit dem Verband SOCIALBERN zu erheben. Zugleich machte sie die Kommission darauf aufmerksam, dass diese Erhebung den bereits bestehenden erheblichen Sachplanungsüberhang (Differenz zwischen den bedarfsplanerisch bewilligten Projekten und der Rechnung für das entsprechende Jahr) noch zusätzlich vergrössern dürfte. Die Ergebnisse sollen gemäss GEF Mitte 2015 vorliegen und dannzumal der GPK zur Kenntnis gebracht werden.

- Umsetzung des Behindertenkonzepts:

Im Zusammenhang mit einer Eingabe zum Projekt NFA Erwachsene hatte die Oberaufsichtskommission die GEF 2013 aufgefordert, der Kommission im Frühjahr 2014 über den Fortgang dieses bedeutenden Projekts Bericht zu erstatten (vgl. Tätigkeitsbericht 2013 der OAK). Die Steuerung und Finanzierung des Bedarfs von behinderten Menschen war im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom Bund an die Kantone übergegangen. Das vom Kanton Bern in der Folge erarbeitete und vom Bundesrat im 2011 genehmigte Behindertenkonzept sieht vor, dass behinderte Menschen die Wahlfreiheit zwischen Institution und Assistenz haben sollen. Die finanzielle Unterstützung soll sich dabei auf eine individuelle Bemessung des behinderungsbedingten Bedarfs stützen, der durch eine unabhängige Abklärungsstelle erhoben wird. Diese Ziele erfordern einen fundamentalen Systemwechsel von der bisherigen Objekt- zur Subjektfinanzierung, der laut Vorgabe zudem kostenneutral erfolgen soll. Zur Umsetzung seines Behindertenkonzepts entwickelt der Kanton Bern zurzeit ein neues Bedarfserhebungsinstrument, das sogenannte VIBEL (Verfahren zur individuellen Bedarfsermittlung und Leistungsbemessung). Dieses neue System stand im Zentrum des Interesses der Geschäftsprüfungskommission im Berichtsjahr und war Gegenstand mehrerer Schriftwechsel mit der GEF. Anfänglich wurde VIBEL noch zusammen mit den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Land entwickelt, die beide aus Risikoüberlegungen 2013 aus diesem Projekt ausgestiegen sind und seither auf ein anderes, validiertes Instrument setzen, welches bereits in mehr als einem Dutzend Kantonen angewendet wird (sogenanntes IBB: Individueller Betreuungsbedarf). Nach Ansicht der GEF ist IBB zur Umsetzung des bernischen Behindertenkonzepts nicht geeignet, da es sich dabei um ein rein institutionenbasiertes Instrument handelt, welches den ambulanten Bereich ausblendet. Wie die GEF gegenüber der GPK ausführte, wird diese Einschätzung von den betroffenen Verbänden im Kanton Bern geteilt; ebenso seien alle Beteiligten von der Tauglichkeit von VIBEL überzeugt. Die GPK nahm diese Hinweise im Oktober 2014 zur Kenntnis, hielt jedoch an ihren bereits zuvor geäusserten Vorbehalten fest: Der Umstand, dass der Kanton Bern die Entwicklung von VIBEL heute alleine vorantreibt, stellt aus Sicht der GPK mit Blick auf die finanzielle Tragweite und die Komplexität des Unterfanges ein nicht unerhebliches Risiko dar. Dies umso mehr, als der vorgesehene Fahrplan und die lange Zeitdauer bis zur definitiven Implementierung des neuen Bedarfserhebungssystems zusätzliche Zweifel aufkommen lassen, ob die gesetzten Ziele erreicht werden können. Gestützt auf diese Einschätzung entschied die GPK im Oktober 2014, sich im Sinne der begleitenden Oberaufsicht gemäss Artikel 58 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Grossen Rates auch weiterhin mit der Umsetzung des Projekts NFA Erwachsene zu befassen. Obschon die Oberaufsicht primär nachträglich erfolgt, kann gemäss Vortrag zu Artikel 58 Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) bei komplexen, mit grossen Risiken behafteten oder lange dauernden Geschäften eine begleitende Oberaufsicht angezeigt sein. Die Wahrnehmung der begleitenden Oberaufsicht in diesem Dossier erfolgt dabei in enger Koordination mit der Gesundheits- und Sozialkommission (GSoK), welche sich künftig ebenfalls mit der Umsetzung des Behindertenkonzepts auseinandersetzen wird.

3 Überwiesene Vorstösse

Die Oberaufsichtskommission hat am 30. Mai 2014 gemeinsam mit der Finanzkommission die dringliche Motion 109-2014 „UPI-Empfehlungen der externen Überprüfung konsequent umsetzen“ eingereicht (s. Kapitel 2.3.1). Der Grosse Rat hat den Vorstoss in der Junisession deutlich, die Mehrheit der Forderungen sogar einstimmig, überwiesen.

4 Koordination und Mitwirkung zwischen den Kommissionen

Das neue Parlamentsrecht verlangt in Artikel 30 GRG von den Kommissionen, dass sie ihre Tätigkeiten aufeinander abstimmen. Das Gesetz führt verschiedene Möglichkeiten auf, wie das geschehen kann. Im Berichtsjahr hat die Kommission von zwei davon Gebrauch gemacht.

4.1 Gemeinsame Sitzungen gemäss Artikel 30 Absatz 1 GRG

Unsicherheiten über die Abgrenzung zwischen der GPK und den Sachbereichskommissionen machten Gespräche zwischen den Kommissionen nötig. So legte eine GPK-Delegation in der Sicherheitskommission (SiK) dar, wie sie die Abgrenzung respektive Zusammenarbeit wahrnimmt. Die Präsidien von GPK und GSoK einigten sich auf einen gemeinsamen Weg, wie die beiden Kommissionen ohne Doppelspurigkeiten regelmässig über die Umsetzung des Behindertenkonzepts informiert werden können. (vgl. Kapitel 2.5.9)

4.2 Abgabe einer Stellungnahme gemäss Artikel 30 Absatz 4 GRG

In zwei Fällen hat die GPK zuhanden einer anderen Kommission eine Stellungnahme abgegeben:

- Stellungnahme zuhanden der Justizkommission (JuKo): Die JuKo gelangte mit der Bitte an die GPK, Stellung zu beziehen zu einer Eingabe, in welcher die Abläufe in den Strafanstalten Thorberg kritisiert werden. Die GPK machte in ihrer Stellungnahme deutlich, dass sie sich bei ihrer Tätigkeit auf übergeordnete Fragen und grundsätzliche Aspekte konzentriert. Zugleich wies sie aber darauf hin, dass die Administrativuntersuchung in den Anstalten Thorberg sowie im Amt für Freiheitsentzug und Betreuung des Kantons Bern grossen und dringenden Handlungsbedarf bezüglich Struktur, Organisation und Betriebskultur der Anstalten Thorberg ergeben hat und dass die Kommission erwartet, dass die Empfehlungen des externen Experten umgesetzt werden.
- Stellungnahme zuhanden der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK): Die GPK gab im Zusammenhang mit den Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018 einen Mitbericht ab, in welchem die GPK begründete, warum es für sie als Aufsichtskommission nicht angezeigt ist, sich materiell zu den Richtlinien zu äussern.

5 Vorberatung von Berichten im Bereich der Oberaufsicht

OAK respektive GPK haben in Ausübung ihrer generellen Funktion als Organ der Oberaufsicht²⁵ nachfolgende Berichte zuhanden des Grossen Rates vorberaten:

²⁵ OAK (Art. 22 Abs. 2 Bst b aGRG) bzw. GPK (Art. 37 Abs. 2 Bst. c GO)

OAK

- Tätigkeitsbericht 2013 der Datenschutzaufsichtsstelle (Junisession)
- Tätigkeitsbericht 2013 des Ratssekretariats (Junisession)
- Geschäftsbericht 2013 der Berner Fachhochschule (Junisession)
- Geschäftsbericht 2013 der Pädagogischen Hochschule Bern (Junisession)

GPK

- Bericht „Projekte der Erziehungsdirektion im Bereich Bildungscontrolling und Beratung von Bildungsinstitutionen“ (Septembersession)

Die Kommission stellte in sämtlichen Fällen Antrag auf Kenntnisnahme. Der Grosse Rat folgte den Anträgen jeweils.

6 Geschäfte im Bereich der Aussenbeziehungen

Die Oberaufsichtskommission war gemäss Artikel 22 Absatz 3 aGRG zuständig für die Geschäfte im Bereich Aussenbeziehungen. Mit der Parlamentsrechtsreform ging diese Zuständigkeit an die verschiedenen Sachbereichskommissionen beziehungsweise die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehung (SAK) über.²⁶ Die Ausführungen in diesem Kapitel beziehen sich darum ausschliesslich auf das erste Halbjahr und die damals gültige Gesetzgebung.

6.1 Vorberatung von Aussenbeziehungsgeschäften

Im Bereich Aussenbeziehungen hat die OAK unter Anwendung von Artikel 22 Absatz 3 Buchstabe b aGRG nachfolgende Geschäfte zuhanden des Grossen Rates vorberaten:

- Rechenschaftsberichte 2012 der Interkantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz der Westschweiz und des Tessins (CIIP) an die Mitglieder der interparlamentarischen Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung; Rechnung 2012; Budget 2014; Jahresbericht 2013 der IPK Westschweizer Schulvereinbarung (Märzsession)
- Rechenschaftsbericht 2012 der Strategischen Ausschüsse der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) an die Mitglieder der Interparlamentarischen Aufsichtskommission (IPK); Jahresrechnung 2012 und Budget 2014; Jahresbericht 2013 der Interparlamentarischen Aufsichtskommission (Junisession)

6.2 Weitere Aufgaben im Bereich Aussenbeziehungen

Nebst den zwei Geschäften, die die OAK zuhanden des Grossen Rates vorberät, befasste sich die OAK im Bereich der Aussenbeziehungen mit folgenden weiteren Geschäften:

- Im April nahm die OAK zum letzten Mal die aktualisierte Liste des Regierungsrates über laufende Geschäfte im Bereich der Aussenbeziehungen zur Kenntnis. Auf Grund des bevorstehenden Wechsels der Zuständigkeit verzichtete die OAK darauf, sowohl zu Geschäften, die in die Kompetenz des Grossen Rates fallen, als auch zu solchen, welche

²⁶ Vgl. Artikel 39 Absatz 2 u. 6 / Artikel 40 Absatz 3 GO

die Regierung in alleiniger Kompetenz beschliessen kann, zusätzliche Informationsbedürfnisse anzumelden.

7 Beratung von Petitionen und Eingaben

Der Oberaufsichtskommission oblag es gemäss Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe f aGRG, Petitionen und andere Eingaben in ihrem Zuständigkeitsbereich zu beraten. Mit der Parlamentsrechtsreform ging diese Zuständigkeit an die Justizkommission über (vgl. Artikel 38 Absatz 3 GO). Die Ausführungen in diesem Kapitel beziehen sich darum auf das erste Halbjahr und die damals gültige Gesetzgebung.

Im ersten Halbjahr gingen 3 Eingaben neu ein. In zwei dieser Fälle trat die Kommission nicht näher auf das vorgebrachte Anliegen ein, weil es sich um Einzelfälle handelte oder nicht klar erkennbar war, inwiefern in Bezug auf die Oberaufsicht Handlungsbedarf bestehen sollte. Eine Eingabe wurde als Pendenz aus den Vorjahren übernommen. Sämtliche Eingaben konnten abgeschlossen werden (vgl. Kapitel 2.3.6 und 2.5.7)

8 Ausblick

Obwohl der Kernauftrag der Geschäftsprüfungskommission auf Grund der Parlamentsrechtsrevision unverändert blieb, musste sich die GPK auf Grund des neuen Kommissionsgefüges vereinzelt die Frage stellen, wie sie ihre Aufgaben in Abgrenzung zu den Sachbereichskommissionen wahrnehmen kann. Die GPK geht davon aus, dass sich solche Fragen auch künftig stellen werden und sie ihre Arbeit selber immer wieder kritisch reflektieren wird.

9 Antrag der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission beantragt dem Grossen Rat, den vorliegenden Tätigkeitsbericht 2014 zur Kenntnis zu nehmen.

Bern, 23. April 2015

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission:

Der Präsident: P. Siegenthaler

Der Sekretär: M. Ehrler

ANHANG I – Personelle Zusammensetzung und Beanspruchung der GPK

1) Zusammensetzung der Kommission

Auf Grund des Legislaturwechsels kam es in der Kommission zu sechs Mutationen: Jean-Pierre Aellen (SP/JUSO/PSA), Peter Bonsack (EDU), Ursula E. Brunner (SP/JUSO/PSA), Christoph Grimm (glp), Roland Matti (FDP), und der Präsident der Kommission, Hans-Jörg Rhyn (SP/JUSO/PSA), schieden per 31. Mai 2014 aus der Kommission aus. Anlässlich der konstituierenden Sitzung des Grossen Rates vom 4. Juni wurden die 17 Mitglieder der GPK neu gewählt. Zum neuen Präsidenten wählte der Grosse Rat Peter Siegenthaler (SP/JUSO/PSA). Per Ende Jahr gab Tanja Sollberger (glp) ihren Rücktritt aus der Kommission bekannt.

In Bezug auf die Regelung, wonach eine maximale Mitgliedschaft von 8 Jahren in derselben Kommission erlaubt ist, wurde der Zähler in allen Kommissionen mit der Parlamentsrechtsreform wieder auf null gestellt. Die bisherigen Amtsjahre als Mitglied der Oberaufsichtskommission verfallen somit.

Name	Fraktion	In der GPK seit	In der OAK seit
Beutler Melanie	EVP	2014	2013
Daetwyler Francis	SP/JUSO/PSA	2014	-
Feller Erich	BDP	2014	2013
Flück Peter	FDP	2014	2011
Graber Samuel	SVP	2014	2010
Hadorn Christian	SVP	2014	2010
Haudenschild Rita	Grüne	2014	2012
Hess Erich	SVP	2014	-
Müller Moritz	SVP	2014	2010
Reber Fritz	SVP	2014	2010
Ruchti Fritz (VP)	SVP	2014	2009
Sancar Hasim	Grüne	2014	-
Schenk Marianne	BDP	2014	2013
Siegenthaler Peter (Präsident)	SP/JUSO/PSA	2014	2013
Sollberger Tanja	glp	2014	-
Zryd Andrea	SP/JUSO/PSA	2014	-
Zybach Ursula	SP/JUSO/PSA	2014	-

2) Beanspruchung der Kommission

Die Oberaufsichtskommission trat im ersten Halbjahr 2014 zu 4 ordentlichen und einer ausserordentlichen Sitzung zusammen. Bei der GPK (sie übernahm per 1. Juni 2014 die Aufgaben der OAK) waren es insgesamt 8 ordentliche Sitzungen. Dazu kam die Einführungssitzung, die sich insbesondere an die neuen Kommissionsmitglieder richtete.

Im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Oberaufsicht über den Regierungsrat und die Verwaltung sowie der Vorberatung von Berichten und der Behandlung von Einzelthemen fanden im ersten Halbjahr 21 Sitzungen von Ausschüssen oder ad-hoc-Delegationen statt. Nach Inkrafttreten der Parlamentsrechtsrevision waren es insgesamt 29 Sitzungen.

Übers ganze Jahr gesehen bewegte sich die Anzahl Sitzungen minim über dem Niveau der Vorjahre. Allerdings umfasste die GPK im zweiten Halbjahr 2014 im Vergleich zur gleichen Zeitperiode der Vorjahre über einen Ausschuss weniger.