



GRÜNE Kanton Bern, Postfach, 3000 Bern 23
Tel. 031 311 87 01
Fax 031 311 87 04
sekretariat@gruenebern.ch
www.gruenebern.ch
www.twitter.com/gruenebern

Finanzdirektion
Münsterplatz 12 Postfach
3000 Bern

Per E-Mail: PolitischeGeschaefte.FIN@be.ch

Vernehmlassung: Finanzhaushaltsgesetz (FHG) als Ersatz für das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)

Sehr geehrte Frau Finanzdirektorin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum Finanzhaushaltsgesetz (FHG) Stellung zu nehmen, das damit das geltende Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) ablösen soll.

Grundsätzliches

Die vorliegende Revision des Finanzhaushaltsrechts steht im Spannungsfeld von Anpassungen aufgrund «technischer» Änderungen (Einführung ERP-System, SAP ab 2023 und Ablösungen verschiedener Eigenlösungen im Bereich Finanzen und Personal), die aber mit Grundsatzfragen der politischen und finanziellen Steuerung des Gemeinwesens verbunden sind. Mit der Revision sollen die Finanz- und Betriebsbuchhaltung gemäss Vortrag «auf Kernaufgaben ausgerichtet» werden.

Mit dem neuen Gesetz sollen Elemente, die in den 90er-Jahren mit der Neuen Verwaltungsführung (NEF 2000) im Kanton Bern mit viel Euphorie und hohen Erwartungen eingeführt wurden, korrigiert werden.

Im Jahr 2005 führte der Kanton Bern flächendeckend die Neue Verwaltungsführung nach den Grundsätzen des New Public Management ein. Steuerungsimpulse des Grossen Rates oder des Regierungsrates sollten gemäss NEF-Konzeption nicht mehr primär über die Zuteilung von Ressourcen (finanzielle Mittel, Personal), sondern durch die Festlegung von Leistungs- und Wirkungsvorgaben erfolgen. Aufgrund einer Evaluation¹ (Resultate am 5. Juli 2011 publiziert) zeigt sich, dass NEF in seiner ursprünglich angedachten Konzeption die Erwartungen nicht erfüllt. Weder auf Stufe des Grossen Rates noch auf der Ebene des Regierungsrates erfolgt die Steuerung der Leistungen und Finanzen über Produktgruppen bzw. die ihnen zu Grunde liegenden Leistungs- und Wirkungsziele, sondern nach wie vor

¹ Evaluation und Optimierung der Neuen Verwaltungsführung NEF (2011)

<https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2012/10/2012-10-22-vnl-fin-bericht-evaluation-nef-de.pdf>



ausschliesslich mit den traditionellen Steuerungsinstrumenten wie Motionen, Postulate, Gesetzgebungsverfahren, Sachplanungen oder Fachstrategien.

Gestützt darauf wurde eine Teilrevision des FLGs gemacht, so mit einer Reduktion der Produktgruppen, besseren Leistungsinformationen und kürzeren Berichten. Zudem hat die Regierung gleichzeitig auch eine Änderung in der Rechnungsführung beantragt, als neues Rechnungslegungsmodell HRM2 «Harmonisiertes Rechnungsmodell 2 (HRM2)», gekoppelt mit IPSAS: «Während HRM2 lediglich den kleinsten gemeinsamen Nenner unter den Kantonen darstellt, sind die «International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)» die einzige international anerkannte Rechnungslegung für den öffentlichen Sektor. Der Regierungsrat beschloss am 17. Februar 2010, das HRM2 im Kanton Bern IPSAS-konform umzusetzen.»²

Nachdem nun HRM2 eingeführt ist, soll aber auf die IPSAS-Umsetzung wieder verzichtet werden.

Zudem steht mit der anstehenden Revision der Schuldenbremse in der Verfassung eine weitere gewichtige Revision im Finanzhaushaltrecht bevor, die eine erneute Revision des Finanzhaushaltsrechtes nötig machen könnte.

Grosse Mehrheit der Wirtschaftswissenschaftler*innen gegen raschen Schuldenabbau

Nicht zuletzt aufgrund der aktuellen Herausforderungen mit der COVID-Pandemie gibt es ein Umdenken, zumindest unter Ökonominnen und Ökonomen. So hat jüngst die «Ökonomenumfrage» der KOF-ETH³ interessante Befunde gezeigt. Ökonomeninnen und Ökonomen wurden zu den staatlichen Hilfen in der Corona-Krise und der Zukunft der Staatsfinanzen befragt. Das Ergebnis: Es gibt kaum Ökonomeninnen und Ökonomen, die meinen, dass die Schuldenbremse sehr strikt angewendet werden sollte. Einigkeit herrscht unter den 167 Umfrageteilnehmenden auch darüber, dass Einschnitte in die soziale Sicherung, Bildung und Forschung vermieden werden sollten.

Da die Schuldenbremse des Kantons Bern rigider ist als die Schuldenbremse des Bundes, dürften die Resultate erst recht für den Kanton Bern gelten und weitere Revisionen notwendig machen.

² https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2012/10/20121021_1047_verwaltungsfuehrungundrechnungslgungweiteroptimieren

³ KOF-NZZ Ökonomenumfrage: Grosse Mehrheit der Schweizer Wirtschaftswissenschaftler gegen raschen Schuldenabbau, 28.04.2021

<https://kof.ethz.ch/news-und-veranstaltungen/medien/medienmitteilungen/2021/04/kof-nzz-oekonomenumfrage-grosse-mehrheit-der-schweizer-wirtschaftswissenschaftler-gegen-raschen-schuldenabbau.html>



Fazit: Die GRÜNEN stellen fest, dass das Finanzhaushaltsrecht in den letzten 20 Jahren mehrmals geändert wurde und dass die Revisionen nicht nur technischer Natur sind, sondern auch direkt Fragen der politischen Steuerung umfassen. Für die GRÜNEN gilt für die Beurteilung das Primat der Politik vor verwaltungs-technokratischen Aspekten. Im Zentrum muss eine nachhaltige und verlässliche Finanzpolitik stehen, die sich auf ein nachhaltiges und verlässliches Finanzhaushaltsrecht abstützen kann. Nicht statthaft sind daher Revisionen, ohne die politischen Implikationen vorab zu klären. Zudem bleiben Änderungen im Zusammenhang mit der Lockerung der Schuldenbremse explizit vorbehalten.

Einzelne Artikel

Art. 3. Allgemeine Grundsätze

Als Hauptgrundsätze des Finanzhaushaltes werden die Prinzipien der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit genannt. Sowohl die UNO als auch die Schweiz, aber auch der Kanton Bern haben in den letzten Jahrzehnten und Jahren die Nachhaltigkeit als wichtiges politisches Grundprinzip erklärt. Nachhaltigkeit meint jene Entwicklung, die den Bedürfnissen der jetzigen Generation dient, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre Bedürfnisse zu befriedigen (*verkürzte Definition gemäss dem [Brundtland-Bericht](#)*). Dies ist vor dem Hintergrund der virulenten Klimakrise unabdingbar und umfasst auch die (öffentlichen) Finanzen und damit auch die Grundsätze der Finanzhaushaltgesetzgebung. Daher muss die Nachhaltigkeit als weiterer Grundsatz ergänzt werden.

Antrag:

Es ist zu ergänzen (fett): Art. 3 Abs. 2 Diese erfolgt nach den Grundsätzen der **Nachhaltigkeit**, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Kapitel 2.4 Beteiligungscontrolling Art. 16-18

Kapitel 2.5 Risikomanagement Art. 19

Die GRÜNEN begrüßen die Verankerung des Beteiligungscontrolling in seinen Grundzügen im Gesetz. Die Einzelheiten sind in den «Richtlinien über die Führung, Steuerung und Aufsicht von Trägern öffentlicher Aufgaben» (Public-Governance-Richtlinien) vom 16. Dezember 2020 des Regierungsrates festgelegt. Ebenso wird die Verankerung der Grundsätze des Risikomanagements begrüsst, die ebenfalls in einer Richtlinie des Regierungsrates konkretisiert werden sollen.

Art. 3 / Art. 15 Globalbudgets (Art. 6, Abs. 2c)

Globalbudgets sind in der Praxis dann sehr problematisch, wenn sie aufgrund der Grösse wenig Transparenz schaffen und auch die politische Steuerung erschweren, wenn nicht sogar verunmöglichen. Als Beispiel sei hier die Produktegruppe «Vollzug der Sozialversicherungen» genannt, die verschiedene Finanztransfers umfasst (Familienzulagen,



Ergänzungsleistungen), aber auch die kantonalen Prämienverbilligungen bei den Krankenkassen (und die Beiträge des Bundes zu den Prämienverbilligungen). Die beiden Produkte «Prämienverbilligung in der Krankenversicherung» und «Beiträge an die Sozialversicherungen» umfassen netto rund eine halbe Milliarde Franken. Weder im Budget noch in der Rechnung ist aber ersichtlich, wie hoch der Bundesbeitrag bei den Prämienverbilligungen ist und wie hoch der Kantonsbeitrag. Dies erschwert die politische Steuerung durch das Parlament. Unbefriedigend ist auch, wenn bei den Leistungsinformationen neue oder andere Informationen von Seiten der Politik nicht aufgenommen werden.

Die GRÜNEN begrüßen, dass auf interne Verrechnungen im Grundsatz verzichtet wird.

Die GRÜNEN regen an, dass für Neustrukturierungen der Produkte und auch für neue oder geänderte Leistungsinformationen ein klares Vorgehen definiert wird, wie Empfehlungen des Parlaments aufgenommen und geprüft werden.

Antrag: Zuständigkeiten Art. 69, Neuer Absatz 2:

2 Der Grosse Rat hat bei den Produktgruppen, Produkten und Leistungsinformationen ein Antragsrecht. Der Regierungsrat begründet allfällige Ablehnungen.

Art 21, Abs 2. Begriff der Ausgabe: keine Ausnahmen für Renditegeschäfte

In Absatz 3 wird festgehalten, dass die Gewährung von Darlehen und der Erwerb von Beteiligungen dann keine Ausgabe ist, «wenn sie den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen in Bezug auf Sicherheit und Ertrag entsprechen und – kumulativ – wenn das öffentliche Interesse an der mit dem Darlehen oder der Beteiligung unterstützten Aufgabenerfüllung nicht überwiegt.». Das bedeutet, dass der Kanton Darlehen oder Beteiligungen alleine genehmigen kann, die «ohne öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung» sind, «um damit eine marktübliche Rendite zu erzielen». Die Begründung, dass dies selten vorkomme, reicht nicht für diese Ausnahme. (Vortrag, S. 11: «der Kanton gewährt nur selten Darlehen oder beteiligt sich an Unternehmen ohne öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung, um damit eine marktübliche Rendite zu erzielen.»)

Damit werden die sonst geltenden Finanzkompetenzen zwischen Regierungsrat, Grosse Rat und referendumsfähigen Beschlüssen umgangen.

Antrag: Buchstabe b ist zu streichen

Abs. 3: Nicht als Ausgabe gilt die Anlage, d. h. ein Finanzvorfall, dem ein frei realisierbarer Wert gegenübersteht und der bloss zur Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens führt, ohne dessen Höhe zu verändern, wie namentlich

a der vorsorgliche Grundstückerwerb durch den Kanton zur Sicherung zukünftigen Raumbedarfs,

~~b die Gewährung von Darlehen und der Erwerb von Beteiligungen, wenn sie den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen in Bezug auf Sicherheit und Ertrag entsprechen und wenn das öffentliche Interesse an der mit dem Darlehen oder der Beteiligung unterstützten Aufgabenerfüllung nicht überwiegt.~~



Art. 40 (Verzicht/Anwendung IPSAS)

Ursprünglich hat der Regierungsrat die Anwendung von IPSAS selbst vorgeschlagen. Des-
sen Anwendung hat zum Zweck, eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild
der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage («true and fair view») am besten zu erreichen. Al-
lerdings wird dieser Standard in der Schweiz weder von einem Kanton noch vom Bund voll-
umfänglich angewendet. Etliche Kantone (Basel-Stadt, Genf, Luzern und Zürich) verwenden
– mit gewissen kantonspezifischen Unterschieden und Abweichungen – eine abge-
schwächte Form des sehr umfassenden Standards.

Statt ganz auf den Standard zu verzichten, wäre es wohl auch für Vergleiche mit anderen
Kantonen zielführender, eine abgeschwächte Form von IPSAS anzuwenden und transparent
dazustellen.

Antrag: Die GRÜNEN schlagen vor, dass analog zu den Kantonen ZH, LU, BS, GE der
IPSAS im Grundsatz angewendet wird und die Anwendungsbereiche bzw. Ausnahmen
transparent dargelegt werden.

Zuständigkeiten Grosser Rat Art. 69, Art. 1. b.

Der Grosse Rat hat die Zuständigkeit, vom «periodischen Programm zur Aufgabenüberprü-
fung sowie von den Ergebnissen durchgeführter Aufgabenüberprüfungen» Kenntnis zu neh-
men.

Antrag: Es ist im Vortrag auszuführen, was mit dem «periodischen Programm zur Aufgaben-
überprüfung» gemeint ist. Ebenso sind die Streichungen «überflüssiger Regelungen» auszu-
führen.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und der entsprechenden An-
träge im Rahmen der weiteren politischen Diskussion und stehen bei Fragen gerne zur Ver-
fügung.

Freundliche Grüsse

Natalie Imboden
Präsidentin GRÜNE Kanton Bern,
Grossrätin

Esther Meier
Geschäftsführerin GRÜNE Kanton Bern