

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



Tätigkeitsbericht 2016

der Finanzkommission

Stand: 24. Januar 2017

Status: definitive Version

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort des Präsidenten	3
2	Rolle der Finanzkommission, Aufgaben und Organisation.....	4
2.1	Aufgaben	4
2.2	Rolle der Finanzkommission	4
2.3	Organisation und Arbeitsweise	5
3	Ordentliche Geschäfte	7
3.1	Geschäftsbericht 2015.....	7
3.2	Voranschlag 2017 / Aufgaben- und Finanzplan 2018 – 2020.....	7
3.3	Finanzaufsicht	7
3.4	Gebundene Ausgaben.....	8
4	Weitere Schwerpunkte der Tätigkeit	10
4.1	Die Einführung von HRM2	10
4.2	Informatik: IT@BE und ERP	10
4.3	Parlamentarische Oberaufsicht und Steuerrulings mit Offshore-Gesellschaften.....	11
5	Antrag	12
	Anhang	12

1 Vorwort des Präsidenten

Wer die Arbeit der Finanzkommission von aussen betrachtet, wird wohl denken, dass 2016 kein besonders aufregendes Jahr war. Die Jahresrechnung 2015 schloss mit einem soliden Gewinn ab, und der Voranschlag 2017 war ebenfalls positiv. Daneben hatte die Finanzkommission kaum Aufsehenerregende Geschäfte zu beraten. Am ehesten erwähnenswert ist noch, dass sie im Bereich der Informatik mit dem Regierungsrat eine Lösung für die vielen Kreditgeschäfte im Bereich Informatik gefunden hat, sodass diese künftig in einer einheitlicheren Form und in grossratsverträglicher Anzahl in den Grossen Rat kommen (für weitere Ausführungen siehe unter Ziffer 3.4).

Ein Blick hinter die Kulissen zeigt zwar nicht ein völlig anderes Bild, Unterschiede sind aber trotzdem auszumachen. Der Kanton führt per 1. Januar 2017 HRM2/IPSAS ein. Nachdem die Gesetzesänderung im Jahr 2013 praktisch diskussionslos und einstimmig angenommen wurde, hat die Finanzkommission allmählich gemerkt, welch grosse Veränderungen die Neuerung in Teilbereichen mit sich bringt. Die Finanzkommission hat versucht, die neuen Regeln in einzelnen Bereichen bis ins Detail zu verstehen. Die Finanzkommission muss sich berechtigterweise die Frage gefallen lassen, ob es denn überhaupt nötig war, dass sie sich derart detailliert mit dem Thema beschäftigte. Meine Antwort als Präsident darauf lautet klar ja. Die Finanzkommission stellte der Finanzkontrolle und der Verwaltung zuerst nur einzelne Fragen zum Thema. Die Antworten, die sie darauf erhalten hatte, haben sie jedoch nicht befriedigt, weil sie ungenügend oder widersprüchlich waren. In solchen Situationen hat eine Aufsichtskommission – insbesondere in einem Geschäft mit grossen, gesamtstaatlichen Auswirkungen wie die Einführung von HRM2/IPSAS – die Pflicht, weiter nachzubohren, sich ein klares Bild zu verschaffen und sich darauf aufbauend eine eigene Meinung zu bilden. Dieser Prozess der Meinungsbildung wird 2017 weitergehen und erst 2018 mit der Beratung des Geschäftsberichts 2017 zumindest fürs Erste abgeschlossen werden.

Während sich die Kommission über das Vorgehen zu HRM2/IPSAS grossmehrheitlich einig war, konnte sie sich im Umgang mit dem negativen Aufgaben-/Finanzplan der Jahre 2019/20 nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen. Die Abstimmungen resultierten im knappsten möglichen Ergebnis von 9 zu 8 Stimmen. Dass der Grosse Rat dem Antrag der Minderheit folgte, spielt bei dieser Ausgangslage nur eine untergeordnete Rolle. Ich hoffe, dass sich die Finanzkommission in den kommenden Jahren, in denen die finanzpolitischen Herausforderungen wohl kaum kleiner werden, wieder vermehrt auf ein gemeinsames Vorgehen einigen kann. Nur wenn die Finanzkommission geeint auftritt, kann sie dem Regierungsrat als Fachorgan des Parlaments für Finanzfragen eine ebenbürtige Partnerin oder je nach Situation Gegenspielerin sein und dem Grossen Rat eine glaubwürdige Vordenkerin und Wegbereiterin tragfähiger Lösungen zugunsten des Kantons.

Es ist absehbar, dass das Jahr 2017 mit dem Entlastungspaket und der Steuergesetzesrevision für die Finanzkommission auch vor den Kulissen sehr viel intensiver werden wird als das vergangene Jahr. Dafür wünsche ich allen Mitgliedern der Kommission und insbesondere meinem Nachfolger als Präsident sowohl viel Energie und Durchhaltewillen als auch Durchblick und Weitsicht sowie eine Prise Gelassenheit.

Ein grosser Dank gebührt dem Sekretariat unter der Leitung von Dominique Cléménçon, das mich in meiner Arbeit als Präsident immer tatkräftig unterstützte und mir eine grosse Hilfe war.

Jürg Iseli

Präsident der Finanzkommission

2 Rolle der Finanzkommission, Aufgaben und Organisation

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

2.1 Aufgaben

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

Art. 36 GO: Finanzkommission (FiKo)

¹ Die Finanzkommission besteht aus 17 Mitgliedern.

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

³ Sie berät insbesondere folgende Geschäfte vor:

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Rolle der Finanzkommission

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

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

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

Die Parlamentsrechtsrevision hat verschiedene Möglichkeiten der Mitwirkung und Koordination zwischen den Kommissionen geschaffen (siehe insb. Art. 30 GRG). So können Kommissionen einander Stellungnahmen in schriftlicher oder mündlicher Form zu Geschäften zukommen lassen. Weiter ist es möglich, Delegationen einer Kommission in die Sitzungen anderer Kommissionen zu entsenden und gemeinsame Ausschuss- oder gar Plenumsitzungen abzuhalten. Die Finanzkommission hat von diesen Mitwirkungsrechten auch 2016 Gebrauch gemacht: Sie hat zu drei Geschäften anderer Kommissionen schriftliche Stellungnahmen verfasst. Weiter unterstützte sie die Gesundheits- und Sozialkommission (GSoK) in der Begleitung des Projekts «Verselbstständigung Psychiatrie». Dazu haben im Jahr 2016 drei gemeinsame Sitzungen eines Ausschusses der GSoK und des ad-hoc-Ausschusses Psychiatrie der Finanzkommission stattgefunden und eine Delegation der Finanzkommission hat an zwei Plenums-Sitzungen der GSoK teilgenommen.

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

Die Finanzkommission hat den Eindruck, dass sie ihre Rolle im neuen Gefüge der ständigen Kommissionen gefunden hat. Mit der Vorberatung des Voranschlags und des Aufgaben-/Finanzplans kann die Finanzkommission die grossen finanziellen Leitlinien der nächsten Jahre im Kanton mitbestimmen. In diesem Rahmen beraten die Sachbereichskommissionen die Kreditgeschäfte vor. Wenn der Budgetrahmen verletzt wird, fällt ein Geschäft automatisch in die Zuständigkeit der Finanzkommission (Nachkredit). Bei Bedarf kann die Finanzkommission zudem die Sachbereichskommissionen in der Vorberatung von Kreditgeschäften unterstützen, wie oben dargelegt. Im Jahr 2016 hat sie beispielsweise zu den beiden bedeutenden Investitionsvorhaben «Verkehrssanierung Aarwangen» sowie «Verkehrssanierung Emmental» zuhanden der Bau-, Verkehrs-, Energie- und Raumplanungskommission (BaK) Stellung genommen.

2.3 Organisation und Arbeitsweise

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

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

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

Die Finanzkommission ist neben ihrer Rolle als Aufsichtskommission auch Sachbereichskommission für die Geschäfte der Finanzdirektion und für die Volkswirtschaftsdirektion. Kreditgeschäfte dieser Direktionen werden von den beiden zuständigen Direktionsausschüssen vorberaten. Die ICT-Geschäfte sämtlicher Direktionen werden vom Ausschuss FIN-POM-ICT behandelt. Der Ausschuss BVE-JGK-GEF bereitet zu Händen des Plenums die Stellungnahmen der Finanzkommission vor. Diese betreffen vor allem Baugeschäfte. .

Die Mitgliederliste und das Organigramm der Finanzkommission sind im Anhang aufgeführt. Im Berichtsjahr hat es in der Finanzkommission einen personellen Wechsel gegeben. Per Anfang April hat anstelle von Ueli Jost Daniel Bichsel in der Finanzkommission Einsitz genommen.

Im Jahr 2016 fanden insgesamt 35 Ausschuss- und Geschäftsleitungs-Sitzungen statt (Vorjahr 41). Das Plenum der Finanzkommission führte 33 Sitzungen durch. Es handelte sich neun ganztägige¹, sieben halbtägige und fünf kürzere Sitzungen. Im Jahr 2015 fanden 43 Plenumsitzungen statt, und im Jahr davor 30.

Wie die Anzahl der durchgeführten Sitzungen bereits andeutet, hat die Arbeitsbelastung der Finanzkommission im Vergleich zum Vorjahr etwas abgenommen. Die Anzahl der Sitzungen ist abhängig von der Geschäftslast und somit jährlichen Schwankungen unterworfen. Die Finanzkommission hat im Jahr 2016 im Unterschied zum Vorjahr keinen Erlass vorberaten. Die durchschnittliche Dauer der Sitzungen ist konstant geblieben. Sie beträgt bei Plenumsitzungen etwas mehr als zwei Stunden und bei Ausschuss-Sitzungen etwa eine Stunde und 20 Minuten.

Der Stellenetat des Sekretariats der Finanzkommission beläuft sich nominell unverändert auf 160 Stellenprozent. Das Pensum des geschäftsleitenden Sekretärs Dominique Cléménçon beträgt 90 Prozent, dasjenige der wissenschaftlichen Mitarbeiterin Pamela Schär 70 Prozent. Mit der Schaffung der Parlamentsdienste im Juni 2014 haben beide zusätzliche Arbeiten übernommen: Dominique Cléménçon ist zum Leiter des Kommissionendienstes ernannt worden. Pamela Schär hat zusätzliche Aufgaben im Betrieb der Parlamentsdienste übernommen und unterstützt bei Belastungsspitzen die Sekretariate der SAK und der Sachbereichskommissionen.

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

3 Ordentliche Geschäfte

3.1 Geschäftsbericht 2015

Wie schon im Jahr 2014 fiel das Ergebnis des Jahres 2015 besser aus als budgetiert. Der Saldo der Laufenden Rechnung wies einen Ertragsüberschuss von 170 Millionen Franken aus (Voranschlag 124 Mio. Franken). Dadurch fiel auch der Finanzierungssaldo mit 97 Millionen Franken besser aus als budgetiert (7 Mio. Franken). Ohne die Äufnung des Fonds für die Nationalbankgewinne mit der doppelten Gewinnausschüttung der Nationalbank von 164 Mio. Franken hätte der Saldo der Laufenden Rechnung sogar 334 Mio. Franken betragen. Das gute Ergebnis war in erster Linie einer Erhöhung bei den Steuererträgen (plus CHF 100 Mio. Franken im Vergleich zum Voranschlag), einem tieferen Sach- und Personalaufwand sowie höheren Entgelten (aus Rückerstattungen etc.) zu verdanken. Die Nettoinvestitionen (inkl. Fonds) fielen mit 480 Mio. Franken erneut tiefer aus als budgetiert (604 Mio. Franken). Da es in den letzten Jahren des Öffteren vorkam, dass der Kanton das budgetierte Investitionsvolumen nicht ausschöpfen konnte, hat der Grosse Rat auf Antrag der Finanzkommission für den Voranschlag 2016 beschlossen, den Investitionsplafond ohne Fonds auf 440 Mio. Franken zu begrenzen.

Die Vorberatung des Geschäftsberichts verlief ohne besondere Vorkommnisse.

3.2 Voranschlag 2017 / Aufgaben- und Finanzplan 2018 – 2020

Für die Jahre 2017 bis 2020 präsentierte der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Voranschlag und einen Aufgaben-/Finanzplan (VA/AFP), der bei den beiden wichtigsten Kennzahlen – Saldo Erfolgsrechnung und Finanzierungssaldo – für die Jahre 2017 und 2018 positive Werte aufwies. Die Werte für die Jahre 2019 und 2020 waren negativ. Die politische Diskussion konzentrierte sich in der Folge auf die mittelfristige Finanzplanung des AFP. Die Finanzkommission forderte mit knapper Mehrheit die Rückweisung des AFP. Die Mehrheit argumentierte, dass der Grosse Rat mit der neu vorgesehenen Genehmigung des AFP zusätzliche finanzpolitische Verantwortung übernehmen müsse. Sie wollte dem Regierungsrat mit der Rückweisung zu verstehen geben, dass negative AFPs ohne gleichzeitige Präsentation einer Strategie, wie das Eintreten der Defizite abgewendet werden soll, nicht akzeptabel seien. In der Debatte im Grossen Rat setzte sich allerdings die Position der Minderheit der Finanzkommission durch. Diese argumentierte, dass die Rückweisung des AFP vor allem einen Zusatzaufwand für die Verwaltung ohne grossen Nutzen bedeuten würde. Praktisch einig war sich der Grosse Rat dagegen, dass die Finanzkommission frühzeitig in die Diskussion um das Entlastungspaket 2017 einzubeziehen sei. Er überwies eine entsprechende Planungserklärung.

Die Vorberatung des VA/AFP war durch die Einführung von HRM2/IPSAS geprägt. Weitere Informationen dazu sind unter Ziffer 4.1 und im Bericht der Finanzkommission zum VA/AFP 17/18-20 vom 27. Oktober 2016 zu finden.

3.3 Finanzaufsicht

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

Bei der Wahrnehmung der Finanzaufsicht im engeren Sinn stützt sich die Finanzkommission vor allem auf die Berichterstattung der Finanzkontrolle. Diese rapportiert in ihren Quartalsberichten die wesentlichen Feststellungen der durchgeführten Dienststellenprüfungen und weiterer Arbei-

ten. Dabei erhält die Finanzkommission die gleichen Unterlagen, Berichte und Informationen wie der Regierungsrat. Sie bespricht diese jeweils mit dem Vorsteher der Finanzkontrolle und den zuständigen Mitarbeitenden.

Wenn die Finanzkommission zu einer Feststellung der Finanzkontrolle zusätzliche Informationen benötigt, lässt sie sich von der betroffenen Direktion den ausführlichen Bericht der Finanzkontrolle aushändigen. Weiter kann sie die betroffene Direktion an eine Sitzungen einladen, um deren Sichtweise zu den Feststellungen anzuhören. In Einzelfällen interveniert die Finanzkommission bei den betroffenen Direktionen schriftlich. Die Wahrnehmung der Finanzaufsicht ist eine vertrauliche Aufgabe. Die Finanzkommission erstattet nur in Ausnahmefällen Bericht zu einzelnen Geschäften. Im vorliegenden Bericht ist dies zum Thema Einführung von HRM2/IPSAS der Fall. Aus Sicht der Finanzkommission ist die Veröffentlichung der Grundzüge der Diskussion gerechtfertigt, weil der Grosse Rat bei der Genehmigung des Geschäftsberichts 2017 ebenfalls mit der Thematik befasst werden wird.

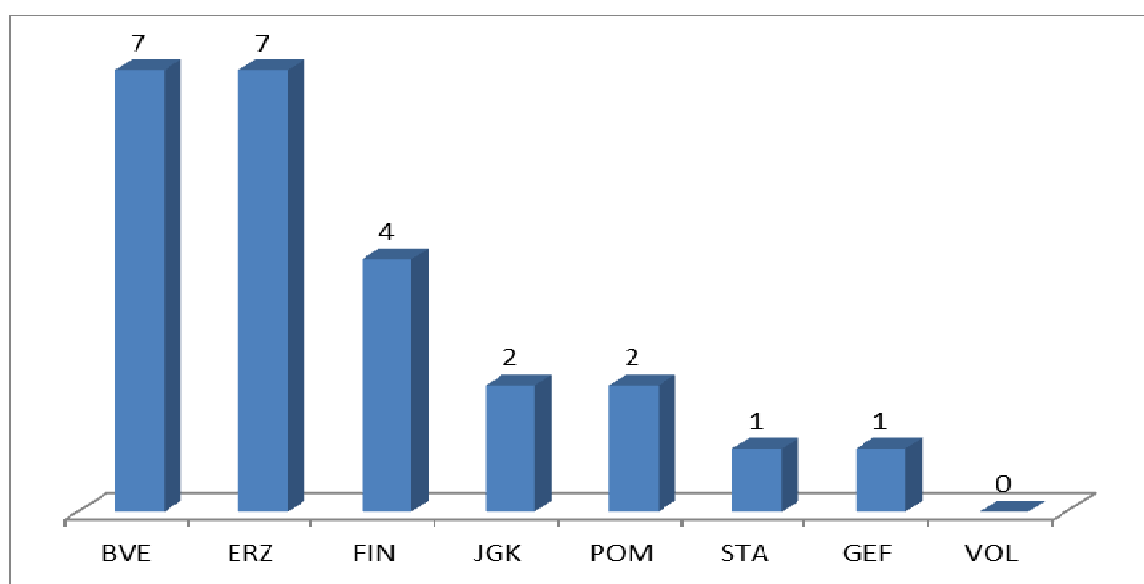
Die Geschäftsleitung der Finanzkommission bildet zusammen mit einer Delegation des Regierungsrates das Finanzkontrollgremium, welches sich zweimal jährlich mit dem Vorsteher der Finanzkontrolle zu einem Führungsgespräch trifft.

3.4 Gebundene Ausgaben

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

2016 wurden der Finanzkommission vom Regierungsrat insgesamt 24 gebundene Kredite zur Kenntnis gebracht. 2015 waren es 23 gewesen, 2014 dagegen noch 48 und 2013 52.

Der folgenden Grafik ist zu entnehmen, wie viele gebundene Ausgabenbewilligungen im Jahr 2016 aus welcher Direktion stammten:



Insgesamt hat die Anzahl der gebundenen Ausgabenbeschlüsse nach 2014 stark abgenommen. Im Rahmen der Parlamentsrechtsrevision wurde eine Neudefinition der gebundenen Ausgaben

vorgenommen. Diese führte dazu, dass Ausgabenbeschlüsse, die zuvor in der abschliessenden Finanzkompetenz des Regierungsrates lagen, neu durch den Grossen Rat zu genehmigen sind. Betroffen ist vor allem die Informatik (ICT). Im Laufe des Jahres 2016 konnte sich die Finanzkommission mit dem Regierungsrat auf eine Lösung zum Umgang mit den ICT-Krediten einigen. Hauptpunkte der Lösung sind die Folgenden:

- Die ICT-Kosten werden integral als neue Kosten betrachtet.
- Die Ausgaben werden dem Grossen Rat direktionsweise in mehrjährigen Rahmenkrediten unterbreitet.
- Grossprojekte sollen weiterhin als Einzelgeschäfte (Objektkredite) bewilligt werden. Grossprojekte umfassen insbesondere neue Anwendungen.

Aufgrund der Umsetzung von IT@BE befindet sich die kantonale Informatik zurzeit in einer Übergangsphase. Insbesondere das KAIO wird bis 2020 immer noch jährliche Rahmenkredite vorlegen, da die Planbarkeit der Kosten und Vorhaben in seinem Bericht noch nicht über mehrere Jahre verlässlich gegeben ist.

Wie unter Ziffer 2.2 dargelegt, berät die Finanzkommission die ICT-Geschäfte sämtlicher Direktionen vor. Durch diese Bündelung trägt die Finanzkommission die Hauptverantwortung für die ICT-Geschäfte. Um die Verantwortung auch wahrnehmen zu können, ist eine intensive Prüfung der Geschäfte unabdingbar. Bei manchen ICT-Geschäften hat die Finanzkommission festgestellt, dass es äusserst anspruchsvoll ist, sich einen detaillierten Überblick zu verschaffen und die Geschäfte zu durchschauen und zu verstehen. Dies liegt vor allem daran, dass die Informatik für Laien schwer zugänglich ist. Die Geschäfte sind oft komplex, die Materie abstrakt und die englischen Fachbegriffe schwierig zu verstehen. Die Finanzkommission steht vor der Herausforderung, die ICT-Geschäfte gebührend zu prüfen und nachvollziehen zu können, ohne gleichzeitig die Genehmigung der Ausgabenbeschlüsse zu verzögern oder Mehrkosten durch den Beizug von externen Experten zu verursachen. Sie hat den Regierungsrat aufgefordert, die Vorträge zu den Geschäften laien- und miliztauglich zu verfassen, damit sie auch für Grossrätinnen und Grossräte verständlich sind, die über wenig Informatikkenntnisse verfügen.

4 Weitere Schwerpunkte der Tätigkeit

4.1 Die Einführung von HRM2

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

Wie die Finanzkommission bereits in ihrem Bericht zum VA/AFP 17/18-20 dargelegt hat, verläuft die Einführung von HRM2/IPSAS nicht ohne Probleme. So hat die Finanzkontrolle ihre Prüfung der Restatement-Bilanz 2016 nach 166 Feststellungen abgebrochen. Der Regierungsrat konnte den Bilanzanpassungsbericht 2016 aufgrund der nicht ausgeräumten Fehler und Unsicherheiten nicht genehmigen, sondern nur zur Kenntnis nehmen. Die Finanzkommission räumt ein, dass es sich bei der Restatement-Bilanz 2016 um einen Probelauf handelte. Die tatsächliche Umstellung auf HRM2 erfolgt erst mit der Rechnung 2017. Es steht jedoch ausser Frage, dass noch viele Probleme gelöst werden müssen, damit die Umstellung auf HRM2/IPSAS erfolgreich abgeschlossen werden kann. Mit dem Aufgreifen des Themas im Bericht zum VA/AFP 17/18-20 hat die Finanzkommission frühzeitig transparent gemacht, dass das Grossprojekt risikobehaftet ist. Es ist möglich, dass Regierung und Verwaltung bis zum Jahresabschluss 2017 nicht alle Probleme werden beheben können und die Finanzkontrolle bei der Prüfung der Jahresrechnung entsprechende Feststellungen machen wird. Je nach Art und Umfang der Feststellungen könnte der Fall eintreten, dass die Finanzkommission dem Grossen Rat den Geschäftsbericht nicht zur Genehmigung beantragen kann. Falls der Grosse Rat den Geschäftsbericht mit Auflagen an den Regierungsrat zurückweisen würde, könnte sich die Genehmigung aufgrund der Vorlaufzeiten bis in die Novembersession 2018 verzögern.

4.2 Informatik: IT@BE und ERP

Im Februar 2016 verabschiedete der Regierungsrat die neue ICT-Strategie des Kantons Bern. Sie ist von einem klaren Bekenntnis zu Standardisierung und Zentralisierung geprägt. Es wurde ein neues strategisches ICT-Führungsorgan geschaffen, der Strategische ICT-Ausschuss (SIA). Dieser steht unter dem Vorsitz der Finanzdirektorin und ist für die Umsetzung der ICT-Strategie verantwortlich. Per Ende April 2016 konnte die Strategiephase des Projekts abgeschlossen werden. Damit wechselte IT@BE per 1. Mai 2016 von der Strategie- in die Umsetzungsphase, die bis 2020 dauern wird. Im November 2016 hat der Grosse Rat den Rahmenkredit für die Jahre 2017 bis 2020 zur Umsetzung des Programms IT@BE im Umfang von über 17,3 Mio. Franken genehmigt.

Die Finanzkommission ist mit den Resultaten der Strategiephase zufrieden. Unter der kompetenten und fordernden Leitung der externen Experten hat sich der Kanton eine neue ICT-Strategie gegeben, welche die Voraussetzungen schafft, die Informatik zu reorganisieren und für die Zukunft bereit zu machen. Die Finanzkommission nimmt für sich (und die GPK) im Anspruch, durch die sehr enge Mitbegleitung des Vorhabens nicht unwesentlich zu den positiven Resultaten der Strategiephase beigetragen zu haben. Insbesondere benötigte es eine (weitere) Motion der Finanzkommission (M 316-2015 ICT-Strategie: Der strategische ICT-Ausschuss ist durch den Regierungsrat zu leiten), dass der Regierungsrat nach grossem Zögern entschieden hat, für die Leitung des SIA doch ein Mitglied des Regierungsrates einzusetzen.

Die Umsetzung von IT@BE wurde in der zweiten Hälfte 2016 an die Hand genommen. Der Einbezug der Finanzkommission in die neue Projektphase musste neu festgelegt werden. Die Finanzkommission hat den Regierungsrat aufgefordert, ihr den Jahresbericht Umsetzungscontrolling zu IT@BE und den jährlichen ICT-Kostenmanagementreport zuzustellen. Die Finanzkom-

mission bringt mit der weiterhin engen Begleitung zum Ausdruck, dass für sie die Informatik ein Schlüsselbereich darstellt. Die neue ICT-Strategie ist eine gute Grundlage, der nun auch zwingend nachgelebt werden muss. Nur so wird es möglich, die von UPI ausgewiesenen finanziellen Einsparungen zu realisieren. Eine erfolgreiche Umsetzung der ICT-Strategie kann auch dazu beitragen, in den anderen Querschnittsbereichen Finanzen, Personal und Logistik ähnliche Projekte zu realisieren (vgl. ERP). Schliesslich konzentriert sich die neue ICT-Strategie zur Zentralisierung und Standardisierung auf die Grundversorgung. Bei den Fachapplikationen wird nach Abschluss der Umsetzung bei der Grundversorgung ein ähnlicher Prozess zu durchlaufen sein, da bei den etwa 1'500 Fachanwendungen ebenfalls ein grosses Optimierungspotential vermutet werden muss.

Das Hauptaugenmerk der Finanzkommission bei den Informatik-Projekten verschiebt sich von IT@BE zu ERP. Enterprise Resource Planning, kurz ERP, bezeichnet ein oder mehrere ICT-Systeme, die es einem Unternehmen oder einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft ermöglichen, die zur Verfügung stehenden Ressourcen (vor allem Kapital, Personal, Material, Gebäulichkeiten und ICT) im Sinne des Unternehmenszwecks rechtzeitig und bedarfsgerecht zu planen und zu steuern. Während sich IT@BE nun in der Umsetzung befindet, ist ERP noch in der Konzeptphase. Wie der Bericht UPI gezeigt hat, müssen insbesondere die Eigenentwicklungen FIS (Finanzinformationssystem) und PERSIKA (Personalinformationssystem) durch Standardprodukte ersetzt werden, um die Informatik tatsächlich kostengünstiger zu machen. 2016 hat der Regierungsrat den Grundsatzentscheid gefällt, FIS und PERSIKA durch eine ERP-Gesamtplattform «Finanzen, Personal, Logistik» mit Dienstleistungszentren (Shared Service Centers) abzulösen. Durch die Einführung eines ERP-Systems wird der Kanton seine Supportprozesse wesentlich effektiver und effizienter ausführen können. Die externen Kosten können langfristig jährlich um bis zu 15 Mio. Franken reduziert werden. Darüber hinaus eröffnen sich durch die Standardisierung der Supportprozesse und die Bündelung von Aufgaben weitere Möglichkeiten zur Ressourcenreduktion oder Leistungssteigerung. Um die neue Lösung einführen zu können, müssen in einem ersten Schritt jedoch die spezifischen Prozesse in den Direktionen standardisiert werden. Die Finanzkommission will sich über dieses Projekt mit halbjährlichen Reportings informieren lassen.

4.3 Steuerstrategie

Die Finanzkommission hat 2016 die Steuerstrategie des Kantons Bern bis 2022 vorberaten. Die Kommission und der Grosse Rat haben die Strategie mit mehrheitlich unterstützenden Planungserklärungen zur Kenntnis genommen. Die Steuerstrategie hat prioritär die Steuern der juristischen Personen behandelt, was aufgrund der aktuellen politischen Lage auf Verständnis stiess. Auf eidgenössischer Ebene hat das Parlament die Unternehmenssteuerreform III (USR III) verabschiedet, um die steuerlichen Regelungen für Unternehmen so anzupassen, damit diese von der internationalen Gemeinschaft akzeptiert werden. Während die Steuerstrategie zu den direkten Auswirkungen der USR III keine Aussagen macht, will der Kanton Bern die Steuern für die juristischen Personen allgemein senken, um den Abstand zu den steuergünstigsten Kantonen zu verringern und im interkantonalen Steuerwettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben.

Auf Antrag der Finanzkommission hat der Grosse Rat sodann eine Planungserklärung überwiesen, die fordert, dass die Einkommenssteuern im Kanton Bern so bald als möglich auch für die natürlichen Personen gesenkt werden. Zudem hat sich der Grosse Rat mittels einer weiteren Planungserklärung gegen die vom Regierungsrat vorgesehene weitere Erhöhung des Drittbetreuungsabzugs auf 10'100 Franken pro Jahr und Kind ausgesprochen.

Die Steuerstrategie bildet die Grundlage für die Steuergesetzrevision, die voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2017 von der Finanzkommission vorberaten werden wird.

4.4 Parlamentarische Obergangs- und Steuerrulings mit Offshore-Gesellschaften

Im Nachgang zu den Medienberichten um die Ammann-Gruppe Langenthal und die Berner Steuerverwaltung im Jahr 2014 zu umstrittenen Steuerrulings mit Offshore-Gesellschaften hat zwischen der Finanzkommission und dem Regierungsrat eine intensive Diskussion zu Inhalt und Umfang der Aufsicht über die Steuerverwaltung stattgefunden.

Im Jahr 2016 wurde die Finanzkommission erstmals mit einem Reporting zu den Steuerrulings mit Offshore-Gesellschaften bedient. Zudem hat die Finanzkommission der Steuerverwaltung einen Besuch abgestattet. Dabei hat die Steuerverwaltung den Mitgliedern der Finanzkommission anhand von anonymisierten Fällen aufgezeigt, wie Rulings in der Praxis abgewickelt werden. Die beiden Seiten haben sich darauf geeinigt, das Reporting jährlich zu erstellen und die Besuche ebenfalls jährlich durchzuführen. Im nächsten Jahr soll der Besuch dem Thema der Aufsicht der Finanzdirektion über die Steuerverwaltung gewidmet werden.

5 Antrag

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

Im Namen der Finanzkommission
Der Präsident:

Jürg Iseli

Grossrat

Anhang

Organigramm (ab März 2016)