



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 19. Februar 2025
Direktion: Finanzdirektion
Geschäftsnummer: 2025.FINGS.23
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

**Ämter der Finanzdirektion (Steuerverwaltung, Finanzverwaltung, Personalamt):
Ausgabenbewilligung für die Fach- und Konzernapplikationen sowie Digitalisierung der
Kantonsverwaltung.
Zusatzkredit zum Rahmenkredit 2024 – 2026 vom 7. Dezember 2023 (2023.FINGS.142)**

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung.....	2
2.	Rechtsgrundlagen.....	2
3.	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens (<i>Anteil Finanzverwaltung</i>).....	2
3.1	Ausgangslage (<i>Anteil Finanzverwaltung</i>)	2
3.2	Im Rahmenkredit 2023.FINGS.142 enthaltene Positionen (<i>Anteil Finanzverwaltung</i>)	3
3.3	Begründung für den Mehraufwand (<i>Anteil Finanzverwaltung</i>)	3
4.	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens (<i>Anteil Steuerverwaltung</i>)	4
4.1	Ausgangslage (<i>Anteil Steuerverwaltung</i>)	4
4.2	Im Rahmenkredit 2023.FINGS.142 enthaltene Positionen (<i>Anteil Steuerverwaltung</i>)	5
4.3	Begründung für den Mehraufwand (<i>Anteil Steuerverwaltung</i>)	5
5.	Auswirkungen der Nichtgenehmigung	6
6.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	7
7.	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	7
8.	Auswirkungen auf die Gemeinden	7
9.	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft	7
10.	Antrag	7

1. Zusammenfassung

Der in der Wintersession 2023 vom Grossen Rat genehmigte Rahmenkredit (2023.FINGS.142) deckte die Ausgaben für den Betrieb und die Weiterentwicklung der Fach- und Konzernapplikationen der Steuerverwaltung, der Finanzverwaltung und des Personalamtes ab. Er berücksichtigte alle zum Zeitpunkt des Antrages des Regierungsrates (August 2023) bekannten Ausgaben für die Jahre 2024 – 2026.

Eine Aktualisierung der Planungen in den Ämtern hat ergeben, dass in den Jahren 2024 – 2026 Mehrausgaben bei der Finanzverwaltung (Betrieb SAP KTBE) und in der Steuerverwaltung (Technologiewechsel NESKO) anfallen.

2. Rechtsgrundlagen

- Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV, BSG 101.1), Art. 76 Bst. e
- Finanzhaushaltsgesetz vom 15. Juni 2022 (FHG, BSG 620.0), Art. 21 – 32 und 34 – 36
- Finanzhaushaltsverordnung vom 16. November 2022 (FHaV, BSG 621.1), Art. 25 – 28, 30, 32 und 35
- Gesetz vom 7. März 2022 über die digitale Verwaltung (DVG, BSG 109.1), Art. 31 und 32
- Verordnung vom 11. Januar 2023 über die digitale Verwaltung (DVV, BSG 109.111), Art. 26 – 28
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation der Finanzdirektion (Organisationsverordnung FIN, OrV FIN, BSG 152.221.171), Art. 8 Abs. 1 Bst. m, 9 Abs. 1 Bst. k und 10 Abs. 1 Bst. m
- Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG, BSG 153.01), Art. 62 ff
- Personalverordnung vom 18. Mai 2005 (PV, BSG 153.011.1), Art. 31 ff

3. Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens (*Anteil Finanzverwaltung*)

3.1 Ausgangslage (*Anteil Finanzverwaltung*)

Betriebskosten, namentlich die zusätzliche Leistungserbringung der externen Partner für die SAP-Betriebsbereitstellung und den systemtechnischen Fachsupport durch das Customer Center of Expertise (CCoE) der Finanzverwaltung, die bei der Genehmigung des ursprünglichen Rahmenkredits (2023.FINGS.142) Mitte 2023 eingeschätzt werden mussten, führen nach den aktuellen Erkenntnissen zu Mehrkosten, die mit der beantragten Reserve und durch Minderaufwendungen in anderen Services nicht aufgefangen werden können. Die internen wie auch externen Personalressourcen, die für den ordnungsgemässen Betrieb und Support sowie die systemtechnischen Optimierungen von SAP KTBE in den ersten Betriebsjahren notwendig sind, wurden bei der Kostenberechnung zu optimistisch beurteilt und damit unterschätzt.

Die nachstehende Tabelle unter Ziffer 3.2 weist die benötigten Zusatzkosten im Vergleich zum ursprünglichen Rahmenkredit aus. Gleichzeitig werden die ursprünglich genehmigten Mittel, der neu geplante Bedarf über die Jahre 2024 – 2026, die daraus resultierenden Differenzen und die Begründungen zu den Überschreitungen dargelegt.

3.2 Im Rahmenkredit 2023.FINGS.142 enthaltene Positionen (Anteil Finanzverwaltung)

Organisationseinheit:	Finanzverwaltung (FV) CCoE SAP KTBE
Produktgruppe:	Dienstleistung Konzernfinanzen 4471000010

Betrieb	Genehmigte Mittel	Geplanter Mittel-Bedarf	Mehr-/Minderbedarf
CCoE SAP KTBE	2024: 2'050'000 2025: 2'050'000 2026: 2'050'000 Total: 6'150'000	2024: 4'450'000 2025: 4'550'000 2026: 4'650'000 Total: 13'650'000	2024: 2'400'000 2025: 2'500'000 2026: 2'600'000 Total: 7'500'000
Annex, FIS-Archiv	2024: 910'000 2025: 910'000 2026: 910'000 Total: 2'730'000	2024: 910'000 2025: 910'000 2026: 910'000 Total: 2'730'000	Kein Mehr-/Minderbedarf
Weitere unterstützende ICT-Tools wie Bloomberg, FINAUS, GINES	2024: 60'000 2025: 60'000 2026: 60'000 Total: 180'000	2024: 60'000 2025: 60'000 2026: 60'000 Total: 180'000	Kein Mehr-/Minderbedarf
Total	9'060'000	16'560'000	7'500'000

3.3 Begründung für den Mehraufwand (Anteil Finanzverwaltung)

Im ersten vollständigen Betriebsjahr der SAP-Plattform des Kanton Bern hat sich gezeigt, dass die Masse an eingehenden Tickets (Supportanfragen) sowie die notwendigen Anpassungen am System mehr Ressourcen auslösen als geplant.

Bei der finanziellen Planung der ersten Betriebsjahre ging man davon aus, dass sich die Anzahl an eingehenden Tickets und Systemanpassungen nach der «Hyper- und Smartcarephase» der Etappe 1 des ERP-Projekts auf einem deutlich tieferen Niveau einpendeln würde. Der erwartete Lerneffekt bei den Anwenderinnen und Anwendern hat sich jedoch nicht im erhofften Mass eingestellt und ist hinter den Erwartungen geblieben.

Auch die notwendigen Systemanpassungen und -optimierungen (bspw. Verbesserungen in den Bereichen Stammdatenqualität, Zahlungsverarbeitung, Pensenmanagement der Lehrerschaft) wurden unterschätzt.

Insgesamt fand zwar eine Stabilisierung auf sehr hohem Niveau statt. Nach wie vor bewegen sich die Tickets und Systemanpassungen jedoch in einer Dimension, die die interne Kapazität zur Abarbeitung dieser Anfragen bei weitem übersteigt. Um die anstehenden Aufgaben bewältigen zu können, müssen zusätzlich externe Leistungen in den relevanten Bereichen zur Unterstützung des CCoE eingekauft werden. Die mit der Abarbeitung der eingehenden Anfragen verbundenen Leistungsabfragen überstiegen im Jahr 2024 die ursprünglich geplanten Werte fast

um das Dreifache. Diese Kostenentwicklung dürfte sich in den Folgejahren entsprechend fortsetzen, da auch der zu betreuende Systemumfang von Jahr zu Jahr zunimmt (beispielsweise durch Überführung von ERP-Projekthaltungen in die Produktion und den operativen Betrieb).

Als Massnahme zur Kosteneindämmung wird einerseits ein enges Auftragscontrolling gegenüber den externen Dienstleistern geführt. Andererseits wird das SAP-Know-how weiterhin mit Schulungen, Ausbildungen und der SAP-Wissensplattform in die kantonale Verwaltung getragen.

4. Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens (Anteil Steuerverwaltung)

4.1 Ausgangslage (Anteil Steuerverwaltung)

Mit dem vom Grossen Rat in der Wintersession 2023 genehmigten Rahmenkredit (2023.FINGS.142) wurden die Ausgaben für das ICT-Gesamtsystem NESKO der Steuerverwaltung für die Jahre 2024 – 2026 genehmigt. Die Mittel decken die Systembetreuung, Wartung, Anwenderbetreuung, Fehlerbehebung, Weiterentwicklungen insbesondere infolge Gesetzesänderungen oder geänderter technischer Rahmenbedingungen sowie Anpassungen an technische Rahmenbedingungen und Schnittstellen. Zudem sind Weiterentwicklungen im Bereich der Digitalisierung enthalten, um die steigende Arbeitsbelastung und wachsenden Anforderungen bei gleichzeitig stagnierender Mitarbeiterzahl zu bewältigen.

Ein wichtiger Teil dieses Rahmenkredits wird dazu verwendet, im Rahmen der Lebenszyklus-Planung die rund 60 Module der IT-Fachapplikationen NESKO der Steuerverwaltung vom COBOL-Code/Mainframe auf Java/Open-System-Server zu migrieren. Dieses Vorhaben stellt keine Neuentwicklung dar, sondern die Ablösung des proprietären, im Rechenzentrum der Bedag Informatik AG betriebenen IBM-Mainframes zugunsten plattformunabhängiger und damit im Betrieb deutlich günstigeren Applikationen. Seit 2015 wurden bereits zahlreiche NESKO-Module erfolgreich auf Java portiert und innerhalb der vorgesehenen Zeit- und Kostenbudgets in Betrieb genommen.

Die fortlaufende technologische Erneuerung der NESKO-Applikationen und die schrittweise Ablösung des IBM-Mainframes führen dazu, dass aktuell zwei Plattformen parallel betrieben werden müssen (Mainframe- und neue OSS-Plattform). Dies verursacht höhere Plattformkosten von jährlich CHF 9 - 11 Mio., die in den Bereich der ICT-Grundversorgung fallen. Der IBM-Mainframe kann erst vollständig abgeschaltet werden, wenn alle Applikationen und Datenbanken auf die neue Plattform migriert sind. Je schneller die technologische Erneuerung der Applikationen abgeschlossen wird, desto eher können der Parallelbetrieb der Plattformen beendet und die Betriebskosten wie geplant gesenkt werden.

Ursprünglich war der Abschluss dieses Technologiewechsels für Ende 2026 vorgesehen. Aus den erwähnten Gründen wurde im Jahr 2020 entschieden, den Technologiewechsel zu beschleunigen und diesen, wenn möglich, bis Anfang 2025 abzuschliessen.

Ab 2023 wurde klar, dass ein Abschluss des Projekts, trotz beschleunigter Umsetzung und eingesetzter Mittel, bis Anfang 2025 unwahrscheinlich sein würde. Die Komplexität der Software wurde unterschätzt, und der Aufwand für die Migration erwies sich als deutlich höher als bei der Antragstellung im Jahr 2023 angenommen. Zudem fehlten teilweise die notwendigen internen Ressourcen und das erforderliche Know-how, welches aufgrund der steigenden Komplexität ex-

tern beschafft werden musste. Diese Mehrkosten können nur teilweise durch Einsparungen oder den Verzicht auf andere Vorhaben kompensiert werden. Die neue Planung sieht vor, den Technologiewechsel wie bereits einmal vorgesehen spätestens per Ende 2026 abzuschliessen, wobei bis zur definitiven Ausserbetriebnahme des Mainframes noch zusätzliche 3 – 6 Monate benötigt werden.

Die nachstehende Tabelle unter Ziffer 4.2 weist die zusätzlichen Kosten im Vergleich zum ursprünglich bewilligten Rahmenkredit aus. Sie legt die ursprünglich genehmigten Mittel, den neu geplanten Bedarf für die Jahre 2024 – 2026 sowie den daraus resultierenden Mehrbedarf in der Erfolgsrechnung sowie den Minderbedarf in der Investitionsrechnung dar.

4.2 Im Rahmenkredit 2023.FINGS.142 enthaltene Positionen (Anteil Steuerverwaltung)

Organisationseinheit:	Steuerverwaltung (SV)		
Produktgruppe:	Steuern und Dienstleistungen 4472000001		

Betrieb	Genehmigte Mittel	Geplanter Mittel-Bedarf	Mehr-/Minderbedarf
Systemunterhalt und Weiterentwicklung der NESKO-Applikationen zu Lasten ER	2024: 12'862'000 2025: 12'856'000 2026: 13'680'000 Total: 39'398'000	2024: 17'900'000 2025: 16'925'000 2026: 14'173'000 Total: 48'998'000	2024: 5'038'000 2025: 4'069'000 2026: 493'000 Total: 9'600'000
Beiträge Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) zu Lasten ER	2024: 700'000 2025: 700'000 2026: 700'000 Total: 2'100'000	2024: 700'000 2025: 700'000 2026: 700'000 Total: 2'100'000	Kein Mehr-/Minderbedarf
Geplante Vorhaben mit Investitionscharakter zu Lasten IR	2024: 5'400'000 2025: 5'400'000 2026: 5'400'000 Total: 16'200'000	2024: 3'100'000 2025: 3'700'000 2026: 4'800'000 Total: 11'600'000	2024: -2'300'000 2025: -1'700'000 2026: -600'000 Total: -4'600'000
Total	57'698'000	62'698'000	5'000'000

4.3 Begründung für den Mehraufwand (Anteil Steuerverwaltung)

Die höheren Kosten entstehen hauptsächlich durch notwendige Zusatzaufwände für einen erfolgreichen Abschluss des Projekts. Trotz der positiven Auswirkungen der beschleunigenden Massnahmen wurden die Komplexität der Software und der erhebliche Migrationsaufwand am Ende des Projekts unterschätzt. Im Rahmen des Technologiewechsels musste zudem aufgrund einer technischen Architekturvorgabe eine grössere funktionale Anpassung vorgenommen und in die Planung integriert werden, was Zusatzarbeiten zur Folge hatte. Die Auswirkungen dieser Anpassungen auf den Technologiewechsel insgesamt wurden ebenfalls unterschätzt.

Während ein Grossteil der Applikationen technisch bereits erfolgreich abgelöst ist und weitere Module zeit- und budgetmässig auf Kurs sind, zeigt eine aktuelle, detaillierte Schätzung, dass die Abschlussarbeiten rund 12 Monate mehr Zeit in Anspruch nehmen, insbesondere für die

Qualitätssicherung und Tests. Ursprünglich war vorgesehen, die Migration der Daten von der IBM-Mainframe-Datenbank auf die OSS-Infrastruktur ohne umfangreiche Tests durchzuführen. Neue Abklärungen ergaben jedoch, dass dies mit erheblichen Risiken für das Tagesgeschäft der Steuerverwaltung verbunden wäre. Um applikationsbedingte Fehler bei der Steuerveranlagung und dem Steuerbezug zu vermeiden, sind ausführliche Tests unerlässlich, die voraussichtlich eine zusätzliche Dauer von 3 – 6 Monaten erfordern.

In den Jahren 2024 – 2026 führt die neue Ausgangslage zu Mehraufwand in der Erfolgsrechnung von rund CHF 9.6 Mio. Im Gegenzug entfallen in der Investitionsrechnung rund CHF 4.6 Mio., weil geplante Projekte mit Investitionscharakter zugunsten der Arbeiten am Technologiewechsel zurückgestellt werden. Insgesamt muss daher für einen Mehraufwand von CHF 5 Mio. ein Zusatzkredit beantragt werden.

Hinweis auf Folgekosten:

Die Verlängerung des Projekts führt auch zu einer Verlängerung des Parallelbetriebs der Plattformen und damit – zu länger als zuletzt geplant – anfallenden Mainframe-Kosten in der Grundversorgung (Betrieb im Rechenzentrum der Bedag Informatik AG). Der Mainframe-Betrieb war in den letzten Finanzplanungen noch bis Ende 2025 eingestellt und muss neu bis längstens Mitte 2027 vorgesehen werden. Insofern können die beträchtlichen Einsparungen aus der Ausserbetriebnahme des Mainframes erst verzögert erreicht werden. Dies ist im Jahr 2026 mit Mehrkosten von rund CHF 10.9 Mio. und im Jahr 2027 mit Mehraufwand von rund CHF 5.5 Mio. verbunden. Diese Kosten werden über die Budgets und die ICT-Kredite des Amtes für Informatik und Organisation (KAIO) abgewickelt (ICT-Grundversorgung).

Wie erwähnt handelt es sich hierbei nicht um neu anfallende Kosten gegenüber dem bisherigen IST-Zustand. Der Mainframe wird von der Bedag Informatik AG seit den frühen 1970er-Jahren betrieben, also seit mehr als 50 Jahren. Durch die Neuplanung werden die prognostizierten Einsparungen durch die Ausserbetriebnahme des Mainframes um ein bis eineinhalb Jahre später erreicht werden können.

5. Auswirkungen der Nichtgenehmigung

Ohne Genehmigung des vorliegenden Zusatzkredits können bei der **Finanzverwaltung** die benötigten externen Ressourcen zur Bearbeitung von anspruchsvollen Fehlerkorrekturen, für geplante Systemanpassungen und für den Anwendungssupport nach Aufbrauchen der finanziellen Mittel gemäss dem bestehenden Rahmenkredit nicht mehr beansprucht und finanziert werden. Die auf der Plattform SAP KTBE abgewickelten gesamtstaatlichen Prozesse, wie beispielsweise die ordnungsmässige Buchführung, die Personaladministration oder die Gehaltszahlungen, wären erheblich gefährdet. Ein ordnungsmässiger Systembetrieb mit einer durchgängigen Prozessunterstützung könnte nicht weiter sichergestellt werden.

Bei der **Steuerverwaltung** kann ohne Genehmigung des vorliegenden Zusatzkredits der Technologiewechsel NESKO nicht wie geplant bis Ende 2026 abgeschlossen werden, sondern müsste zeitlich erstreckt werden. Dadurch bleibt die Software veraltet und Anpassungen der Systeme z.B. aufgrund neuer gesetzlicher Vorgaben wären erschwert und nur mit einem deutlich höheren Analyse- und Entwicklungsaufwand möglich.

Zudem wäre eine Abschaltung des IBM-Mainframes Anfang/Mitte 2027 nicht möglich, sondern es müssten weiterhin zwei Plattformen parallel betrieben werden (Mainframe- und neue OSS-Plattform), was zusätzliche Kosten verursacht. Die entsprechenden jährlichen Betriebskosten

von rund CHF 10 Mio. in der ICT-Grundversorgung würden weiterhin anfallen und könnten nicht eingespart werden. Auch müsste voraussichtlich im Jahr 2027 der Mainframe aufgrund des Life-cycles erneuert werden (Neuanschaffung Hardware).

Ohne den Zusatzkredit könnten die geplanten Effizienzgewinne nicht realisiert werden.¹

6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Der Kredit steht in Übereinstimmung mit der ICT-Strategie 2021 – 2025 und mit der Strategie Digitale Verwaltung des Kantons Bern vom 26. Juni 2019.

7. Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Zu den finanziellen Auswirkungen wird auf die Ziffern 3 und 4 verwiesen. Auf die Themenbereiche Organisation, Personal, IT und Raum hat das Geschäft keine Auswirkungen.

8. Auswirkungen auf die Gemeinden

Der Kredit hat keine direkten Auswirkungen auf die Gemeinden.

9. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Der Kredit hat keine direkten Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Umwelt und die Gesellschaft.

10. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, dem Zusatzkredit zum Rahmenkredit 2023.FINGS.142 vom 7. Dezember 2023 zuzustimmen.

Beilagen

- GRB-Entwurf

¹ Vgl. dazu den Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Geschäft «Effizienzgewinne aufgrund der ICT-Investitionen. Umsetzung der Motion 100-2021 FDP (Reinhard, Thun) Informatikoffensive des Kantons Bern – Konsequenzen für den Stellenplan».