

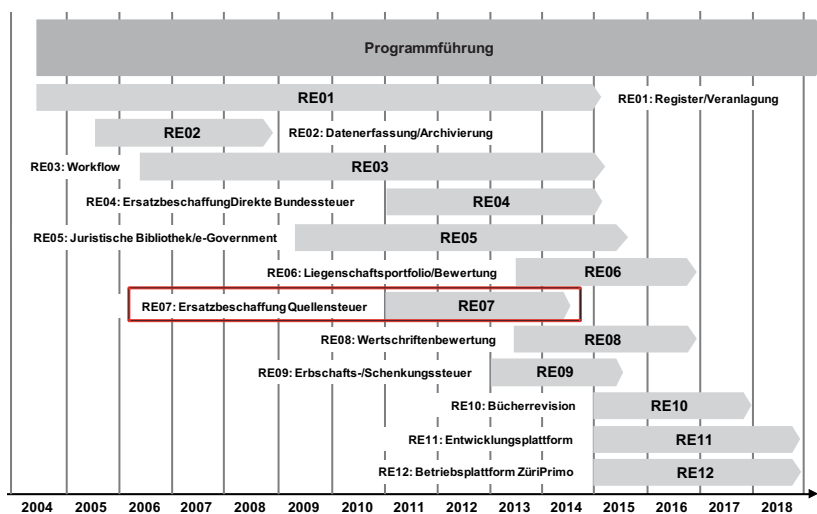
Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 20. April 2011

517. Kantonales Steueramt, ZüriPrimo (Realisierungseinheit 07, Ersatzbeschaffung Quellensteuer)

1. Ausgangslage und Zielsetzung

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 307/2004 die strategische Ausrichtung für das Vorhaben «ZüriPrimo» (Projekt Informatik mit Organisation) festgelegt. Mit «ZüriPrimo» wird bis zum Jahr 2018 ein System verwirklicht, das eine umfassende und integrierte Ausrichtung des Prozesses «Steuern erheben» vorsieht. Das Vorhaben «ZüriPrimo» umfasst die Programmführung sowie zwölf Realisierungseinheiten, die inhaltlich und zeitlich eng aufeinander abgestimmt sind. Die Kosten wurden auf insgesamt 138,9 Mio. Franken veranschlagt.



Der Regierungsrat bewilligte mit Beschluss Nr. 1030/2004 für die «Programmführung» einen Objektkredit von Fr. 7 645 000 sowie für die erste Realisierungseinheit «Register/Veranlagung» (RE01) einen Zusatzkredit von Fr. 62 444 000 zu den Objektkrediten gemäss den RRB Nrn. 773/2002 und 1841/2002. Die RE01 sieht die Einführung eines zentralen Steuerregisters, den Aufbau von Datenschnittstellen mit den kommunalen Veranlagungssystemen und die Schaffung von Funktionalitäten zur Veranlagung von Steuerpflichtigen vor.

Der Regierungsrat bewilligte im Weiteren mit Beschluss Nr. 1050/2005 für die zweite Realisierungseinheit «Datenerfassung/Archivierung» (RE02) einen Objektkredit von Fr. 7 400 000 und mit Beschluss Nr. 355/2007 einen Zusatzkredit von Fr. 1 575 000. Die Arbeiten der RE02 zielen darauf hin, die Steuerdossiers elektronisch zu erfassen (Scanning) und in einem elektronischen Archiv zu verwalten. Damit wurden unter anderem die Voraussetzungen geschaffen, um das Volumen der physischen Akten zu vermindern und die Steuerdossiers effizient zu bewirtschaften. Das Projekt konnte Ende Oktober 2008 erfolgreich abgeschlossen und mit RRB Nr. 531/2009 abgerechnet werden.

Zudem wurde mit RRB Nr. 695/2006 betreffend «Workflow» (RE03) ein Objektkredit von Fr. 3 860 000 für die Einführung eines Workflow-Managementsystems bewilligt. Das Workflow-Managementsystem ermöglicht die elektronische Steuerung der papierarmen Abläufe und ist damit eine wichtige Grundlage für die durchgängige Behandlung der Geschäftsprozesse.

Mit RRB Nr. 702/2006 betreffend «Investitionsüberprüfung Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 06» wurde dem Programm «Züri-Primo» eine Kürzung auferlegt und der Gesamtrahmen gemäss RRB Nr. 307/2004 von 138,9 Mio. Franken auf 126,7 Mio. Franken vermindert.

Mit RRB Nr. 1702/2009 betreffend «E-Government» (RE05) wurde ein Objektkredit von Fr. 7 860 000 zur Umsetzung eines Steuerportals für die Steuerpflichtigen, Treuhänderinnen und Treuhänder bewilligt. Das Projekt befindet sich in der Realisierungsphase und sollte 2013 planmässig abgeschlossen werden können.

Gemäss der Gesamtplanung von «ZüriPrimo» sollen nun parallel die Realisierungseinheit 04 (RE04 – Ersatzbeschaffung Direkte Bundessteuer) und die Realisierungseinheit 07 (RE07 – Ersatzbeschaffung Quellensteuer) ausgelöst und die dafür erforderlichen Ausgaben bewilligt werden. Der vorliegende Antrag befasst sich mit RE07 – Ersatzbeschaffung Quellensteuer.

2. RE07 – Ersatzbeschaffung Quellensteuer

2.1 Zielsetzungen und Projektumfang

Die bestehende Quellensteuerapplikation «Galaxy» stammt von 1985 und ist am Ende ihres Lebenszyklus angelangt. Dies bedeutet einerseits, dass die Wartung und der Support ab 2013 nur noch auf Zusehen hin gesichert sind, und andererseits, dass die Möglichkeiten der Applikation zur Unterstützung der Geschäftsprozesse nicht mit denjenigen von modernen Lösungen zu vergleichen sind. Wichtige Schritte im

Prozess müssen heute von Hand durchgeführt werden. Dies nimmt sehr viel Zeit in Anspruch und bedeutet einen grossen Aufwand für das Kantonale Steueramt.

Bestehende Anforderungen aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Bezug auf statistische Daten sind mit dem heutigen System nur schwer oder unvollständig zu erfüllen. Neben der flexiblen Unterstützung solcher Auswertungen sollte das System die Nachvollziehbarkeit in Bezug auf den einzelnen Geschäftsfall stark verbessern und damit auch die Möglichkeiten zur Auskunft an den Steuerpflichtigen erweitern.

Neben der stark zunehmenden Zahl an quellensteuerpflichtigen Personen nehmen auch die Anforderungen, durch die Rechtsprechung in Bezug auf den Veranlagungsprozess ausgelöst, immer mehr zu. Dies verlangt eine hohe Flexibilität und Anpassbarkeit der verwendeten Fachapplikation.

Sowohl beim Kantonalen Steueramt als auch bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern besteht ein wachsendes Bedürfnis, die Anmeldung und die Abrechnung für die Quellensteuer automatisiert und standardisiert einreichen zu können. Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) hat dafür in ihrem Projekt CH-Meldewesen eine Datenaustauschplattform ELM erarbeitet, die als Standard bei den Lohnbuchhaltungssystemen bereits heute weit verbreitet ist. Die neue Quellensteuer-Lösung soll an diese Plattform angebunden werden. Dadurch ergeben sich Vorteile sowohl für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber als auch für das Kantonale Steueramt. Zu erwähnen sind insbesondere die höhere Qualität der Steuerdaten (u. a. gute Lesbarkeit, Vollständigkeit, automatische Prüfung von Plausibilitäten) und damit verbunden eine weitere Steigerung der Veranlagungsqualität.

Neben den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern gibt es weitere an den Geschäftsprozessen beteiligte Stellen, die möglichst elektronisch eingebunden werden sollen. Insbesondere ist die Möglichkeit zu klären, wie die Zusammenarbeit mit den Gemeinden bestmöglich zu gestalten ist und wie das zentrale System nach Bedarf auch für die Gemeinden geöffnet werden kann.

Die neu zu beschaffende Lösung soll bestmöglich in die bestehende IT-Landschaft des Kantonalen Steueramts eingefügt werden. Synergien zur parallel durchgeführten «RE04 – Ersatzbeschaffung Direkte Bundessteuer» werden genutzt.

Das KITT hat an der Sitzung vom 24. September 2010 dem gewählten Vorgehen für «RE07 – Ersatzbeschaffung Quellensteuer» zugestimmt.

2.2 Eckwerte und Aufgabenschwerpunkte

Unter Berücksichtigung der übergeordneten Ziele hat das Kantonale Steueramt für die Arbeiten der RE07 folgende Eckwerte festgelegt:

- *Flexibilität und hoher Grad an Automatisierung:*
Die Lösung ermöglicht eine im hohen Masse automatisierte Abwicklung der Geschäftsprozesse. Dadurch soll die Effizienz im täglichen Geschäft erheblich gesteigert werden. Im Weiteren ist das System flexibel parametrisierbar und bedienerfreundlich gestaltet. Damit wird der Schulungs- und Wartungsaufwand verringert und fachliche Anpassungen vereinfacht werden.
- *Gute Nachvollziehbarkeit:*
Die Lösung stellt eine Fallchronik zur Verfügung, die einen umfassenden Überblick zu einem Geschäftsfall innerhalb des Geschäftsprozesses «Quellensteuer» ermöglicht. Damit können Auskünfte an Steuerpflichtige besser erteilt und Doppelspurigkeiten vermieden werden.
- *Nutzung von Synergien:*
Die Lösung wird nahtlos in die System- und übergreifende Prozesslandschaft des Kantonalen Steueramts eingebettet. Damit sollen Redundanzen vermieden und eine insgesamt sehr gute Wirtschaftlichkeit sichergestellt werden, sowohl beim Betrieb als auch bei zukünftigen Ablösungen und Erweiterungen der Systeme.
- *Integration des Umfelds:*
Die Lösung bietet optimierte und kundenorientierte Kommunikationskanäle für den vielseitigen Datenaustausch an. Dadurch können die Prozesse effizienter und mit besserer Qualität abgewickelt und der Kommunikationsaufwand verringert werden.
«RE07 – Ersatzbeschaffung Quellensteuer» besteht aus folgenden, aufeinander abgestimmten Aufgabenschwerpunkten:
 - *«Fachapplikation Quellensteuer»:*
Dieser Aufgabenschwerpunkt umfasst die Beschaffung, Verwirklichung und Einführung der zentralen Fachapplikation für die Veranlagung, den Bezug und die Verteilung der Quellensteuer (Software, Integration, Schnittstellen).
 - *«Ablösung Personendatenhaltung»:*
Diese Arbeiten umfassen die Ablösung der Datenbank für die Personendatenhaltung der Schuldnerinnen und Schuldner der steuerbaren Leistung (insbesondere Arbeitgeber) und der Quellensteuerpflichtigen. Dies soll sich möglichst auf die parallelen Arbeiten in «RE04 – Ersatzbeschaffung Direkte Bundessteuer» abstützen und somit eine möglichst umfassende Zusammenführung und Vereinheitlichung mit anderen Personendatenhaltungen im Kantonalen Steueramt erzielen.

- *«NFA und Auswertungen»:*
Dieser Schwerpunkt stellt sicher, dass die Anforderungen der NFA und des Kantonalen Steueramts in Bezug auf Statistiken, Auswertungen und Revisionssicherheit erfüllt werden.
- *«Einbettung in Umfeld»:*
Dieser Aufgabenschwerpunkt umfasst die elektronische Anbindung der vielfältigen Geschäftspartner sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Kantonalen Steueramts. Insbesondere sollen die schweizweiten Bestrebungen zum Empfang von Arbeitgebermeldungen berücksichtigt werden.
- *«Migration»:*
Beim Umstieg vom bestehenden auf das neue System soll mit diesem Schwerpunkt ein möglichst reibungsfreier Wechsel ermöglicht werden.
- *«Betriebsumgebung»:*
Während des Projekts soll bereits eine Betriebsumgebung aufgebaut und schrittweise eingeführt werden.
- *«Konzeption und Projektführung»:*
Dieser Schwerpunkt umfasst die technische und organisatorische Gesamtkonzeption des zu verwirklichenden Systems, die Beschaffung von Software-Lösungen sowie die Projektführung.
Die Arbeiten der «RE07 – Ersatzbeschaffung Quellensteuer» umfassen zudem die frühzeitige und aktive Information des Bundes und der Gemeindesteuerämter sowie auch die Erweiterung bzw. Anpassungen der bestehenden kantonalen Regelungen.

2.3 Ergebnisse und Nutzen

Nach Abschluss der Arbeiten für die «RE07 – Ersatzbeschaffung Quellensteuer» ist eine betriebsbereite und moderne Quellensteuer-Lösung vorhanden. Das System ist bedienerfreundlich und mit geringem Schulungsaufwand nutzbar. Die Arbeitgeber können ihre Abrechnungen bedarfsgerecht einreichen und die Gemeinden haben einen einfachen Zugang zu den veranlagten Daten. Damit kann folgender Nutzen erzielt werden:

- Die Abwicklung der Prozesse wird durch das System automatisiert und umfassend unterstützt. Dies steigert die Effizienz der Bearbeitung der Fälle erheblich und die Durchlaufzeit von der Anmeldung bis zum Bezug kann verbessert werden.
- Die Informationen in Bezug auf einen Geschäftsfall stehen aufgrund der elektronischen Archivierung und Dossierstruktur umfassend und leicht zugänglich zur Verfügung.
- Die Auswertungen für die NFA und das Kantonale Steueramt können vollständig und korrekt vorgenommen werden.

- Die Anforderungen an die Nachvollziehbarkeit und Revisionstauglichkeit werden vollumfänglich erfüllt.
- Die Personendaten der Quellensteuer werden in der zentralen Personendatenhaltung aus «RE04 – Ersatzbeschaffung Direkte Bundessteuer» zentral gehalten und gepflegt, womit die Redundanzen vermindert, die Qualität verbessert und die Synergien bestmöglich genutzt werden können.
- Der Datenfluss zwischen dem Kantonalen Steueramt, den Arbeitgebern, den Gemeindesteuernämtern und den quellensteuerpflichtigen Personen kann insgesamt verbessert werden.
- Die Qualität der Steuerdaten und damit verbunden auch die Veranlagungsqualität kann verbessert werden.
- Die moderne Inkasso-Lösung unterstützt die Prozesse bestmöglich.

2.4 Vorgehen und Meilensteinplan

Ein besonderes Augenmerk wird auf ein schrittweises Vorgehen und eine enge Koordination mit den weiteren Vorhaben im Rahmen von ZüriPrimo insbesondere «RE04 – Ersatzbeschaffung Direkte Bundessteuer» gerichtet. Das Kantonale Steueramt sieht für die «RE07 – Ersatzbeschaffung Quellensteuer» die folgenden Phasen und Meilensteine vor:

- *Phase 1: Initialisierung und Konzeption einschliesslich Beschaffung (bis Mitte 2012)*
Ergebnisse: Analyse und Gesamtkonzept (organisatorisch, technisch, rechtlich) einschliesslich vergaberechtlicher Beschaffung.
- *Phase 2: Detailspezifikation und Umsetzung (Mitte 2012 bis Ende 2013)*
Ergebnisse: Stufenweiser Aufbau der neuen Fachapplikation, der künftigen Personendatenhaltung aus Sicht Quellensteuer und der Schnittstellen mit anschliessender technischer Abnahme des Gesamtsystems.
- *Phase 3: Einführung (Anfang bis Mitte 2014)*
Ergebnisse: Produktiver Pilotbetrieb in abgegrenztem Umfang. Umsetzung von Optimierungsmassnahmen, Abschluss der Datenübernahme, Ausbreitung / Betriebsübergabe und Projektabschluss.

Einzelne Teilprojekte können von diesem Zeitplan abweichen, falls aufgrund dessen eine schnellere Projektabwicklung erreicht werden kann.

2.5 Projektorganisation

Die Gestaltung der Projektorganisation und die Durchführung der Projektarbeiten der «RE07 – Ersatzbeschaffung Quellensteuer» erfolgen gemäss den Grundsätzen von PosatZH. Dabei werden die folgenden Projektgremien eingesetzt:

- Der Projektausschuss bildet das oberste Projektorgan. Er nimmt regelmässig vom Projektfortschritt Kenntnis, beurteilt die Phasen-Ergebnisse, trifft Zwischenentscheide und erteilt Aufträge an die Projektleitung. Er stellt zudem die Abstimmung zu den weiteren Arbeiten von «ZüriPrimo» sicher.
- Die Projektleitung plant und steuert das Projekt gemäss den übergeordneten Vorgaben, koordiniert die Projektaufgaben und nimmt die inhaltliche Abstimmung der Teilaufgaben vor. Sie stellt Anträge an den Projektausschuss.
- Das Projektteam bearbeitet die Projektaufgaben gemäss den Vorgaben der Projektleitung. Bei Bedarf werden einzelne Teilprojekte gebildet und entsprechende Teilprojektleitungen festgelegt.
- Das externe Projektcontrolling begleitet das Projekt und beurteilt periodisch den Fortschritt sowie die Risiken betreffend Ergebnisse, Termine und Kosten. Es schlägt bei Bedarf Korrekturmassnahmen vor.

2.6 Wirtschaftlichkeit

2.6.1 Einmalige Kosten

Die einmaligen Kosten für RE07 betragen 8,25 Mio. Franken als gebundene Ausgabe im Sinne von § 37 Abs. 1 lit. a CRG. Darin ist eine Reserve von 13% enthalten. Die erforderlichen Mittel sind im KEF 2011–2014 in der Leistungsgruppe Nr. 4400, Steuern Betriebsteil, eingestellt bzw. werden durch Zurückstellen anderer Projekte kompensiert. Für die teuerungsbereinigte Kreditabrechnung wird der Landesindex der Konsumentenpreise vom Juli 2010 von 103,4 Indexpunkten (Indexbasis Dezember 2005) angewendet.

Aufgabenschwerpunkte RE07	2011	2012	2013	2014	Total
Fachapplikation Quellensteuer		1020	1395	270	2685
Ablösung Personendatenhaltung		135	185	35	355
NFA und Auswertungen		55	75	15	145
Einbettung Umfeld		855	1165	225	2245
Migration			75	170	245
Betriebsumgebung		60	100	30	190
Konzeption und Projektführung	395	340	380	195	1310
Reserve	60	370	505	140	1075
Total (Tausend Franken)	445	2835	3880	1080	8250

Die Aufwendungen für die gesamte «RE07» gemäss RRB Nr. 307/2004 wurden nach der Investitionsüberprüfung MH06 auf 3,42 Mio. Franken geschätzt. Die anfallenden Kosten werden, gemäss Handbuch für Rechnungslegung und einhergehend mit der KEF-Budgetierung, zu 35% der Erfolgsrechnung und zu 65% der Investitionsrechnung zugewiesen. In der Initialisierungsphase sind die Kosten für Datenmigration und Schulung zu detaillieren und die entsprechenden Beträge, gemäss Handbuch für Rechnungslegung, der Erfolgsrechnung zu belasten. Die mit der Ausgabenbewilligung für die «RE07» zu beschliessenden Mittel belaufen sich auf 8,25 Mio. Franken. Dies ergibt für «RE07» einen Mehrbedarf von 4,85 Mio. Franken.

2.6.2 Finanzielle und personelle Folgen

Die Kapitalfolgeaufwendungen betragen rund Fr. 1 370 000 zu lasten der Erfolgsrechnung. Sie setzen sich aus Abschreibungen von Fr. 1 270 000 und Zinsaufwendungen in der Grössenordnung von Fr. 100 000 zusammen.

Für den Betrieb der Basisinfrastruktur und der Softwarepflege und -wartung betragen die betrieblichen Folgekosten 2012 rund Fr. 360 000, 2013 rund Fr. 800 000, 2014 rund Fr. 830 000 und ab 2015 rund Fr. 1 000 000 pro Jahr.

Durch die Ablösung des Systems für die Quellensteuer besteht die Möglichkeit, die Dienstabteilung Quellensteuer nach Abschluss des Projekts und Verknüpfung mit den weiteren Applikationen von verschiedenen personalintensiven Arbeiten zu entlasten. Dem stehen drei Vollzeitstellen gegenüber, die für den Betrieb und die Wartung der neuen zentralen Applikation für die Quellensteuer benötigt werden. Zudem wird der neue Online-Datenaustausch mit den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zu erhöhtem Betreuungs- und Supportaufwand – zumindest in den ersten Steuerperioden – führen. Der tatsächlich erreichbare Umfang der Entlastung und ein damit verbundener, verkleinerter Personalbedarf lassen sich derzeit nicht ermitteln. Ob nach Abschluss des Projekts sowie der Einführungsphase Anpassungen am Stellenplan vorzunehmen sind, ist erst in diesem Zeitpunkt zu prüfen.

3. Auswirkungen

Nach Abschluss der «RE07 – Ersatzbeschaffung Quellensteuer» steht eine zeitgemässe Lösung für die Veranlagung, den Bezug und die Verteilung der Quellensteuer zur Verfügung. Durch die Automatisierung bisher manueller Schritte wird der Aufwand vermindert, wodurch mehr Mittel für die Kernaufgaben des Kantonalen Steueramts zur Verfügung stehen. Ausserdem erlaubt die gesteigerte Effizienz eine ver-

ringerte Durchlaufzeit und somit eine frühere Rechnungsstellung. Der neu zur Verfügung stehende, umfassende elektronische Überblick über einzelne Geschäftsfälle ermöglicht nicht nur eine bessere Bearbeitung, sondern bei Nachfragen auch eine zeitnahe und kundenorientierte Information der Quellensteuerpflichtigen.

Die Datenqualität wird durch elektronische Datenflüsse, automatische Plausibilisierungen und eine optimierte Datenhaltung verbessert. Somit können auch weiter gehende und genauere Auswertungen für die NFA und die Finanzkontrolle erstellt werden. Auch werden alle Anforderungen in Bezug auf Nachvollziehbarkeit und Revisionssicherheit erfüllt. Auf neue Entwicklungen im Quellensteuerumfeld kann mittels des Systems einfacher reagiert werden, um die nötigen Anpassungen vorzunehmen.

Die Schuldnerinnen und Schuldner der steuerbaren Leistung können mittels bedarfsgerechter Kanäle die Anmeldungen und Abrechnungen vornehmen und somit ihren Aufwand für die Kooperation mit dem Kantonalen Steueramt ebenfalls verringern.

4. Gesamtwürdigung

Das bestehende Quellensteuersystem von 1985 muss zwingend durch ein neues System abgelöst werden, damit die zunehmenden Anforderungen im Bereich der Quellensteuer auch in Zukunft bestmöglich erfüllt werden können. Das neue System bringt einerseits dem Kantonalen Steueramt und andererseits den weiteren Beteiligten erhebliche Erleichterungen und Vorteile bei der Abwicklung des Prozesses. Somit erhöht sich auch die Standortattraktivität des Kantons Zürichs für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.

Die RE07 bildet den zentralen Baustein für die bestmögliche Gestaltung des Prozesses «Quellensteuer». In Verbindung mit weiteren Bausteinen von «ZüriPrimo», vor allem dem zentralen Register und den Funktionen zur Veranlagung von Steuerpflichtigen (RE01), dem elektronischen Archiv (RE02), dem Workflow-System (RE03) sowie der parallel ablaufenden Ablösung des direkten Bundessteuer-Systems (RE04) kann ein grosser Gesamtnutzen erzielt werden.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die Realisierungseinheit «RE07 – Ersatzbeschaffung Quellensteuer» wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 8250000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 4400, Steuern Betriebsteil, bewilligt. Davon gehen Fr. 5362500 zulasten der Investitionsrechnung und Fr. 2887500 zulasten der Erfolgsrechnung.

II. Diese Beiträge werden nach Massgabe des Landesindexes der Konsumentenpreise gemäss folgender Formel der Teuerung angepasst:
Bewilligte Ausgabe $\times$ Zielindex $\div$ Startindex (Stand Juli 2010 [103,4 Punkte])

III. Mitteilung an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi