

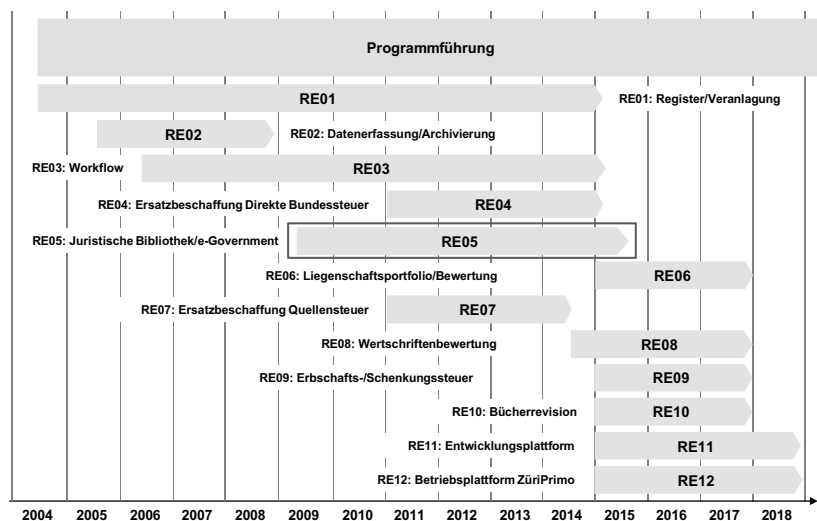
Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. November 2013

1240. Kantonales Steueramt, ZüriPrimo (Realisierungseinheit 05, Juristische Bibliothek)

1. Ausgangslage und Zielsetzung der ZüriPrimo-Realisierungseinheiten

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 307/2004 die strategische Ausrichtung für das Vorhaben «ZüriPrimo» (Projekt Informatik mit Organisation) festgelegt. Mit «ZüriPrimo» wird bis 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 hat mit Beschluss Nr. 1030/2004 für die «Programmführung» einen Objektkredit von Fr. 7 645 000 bewilligt. Er hat zudem 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 bewilligt. Die RE01 sieht die Einführung eines zentralen Steuerregisters, den Aufbau von Datenschnittstellen mit den kommunalen Veranlagungssystemen und die Verwirklichung von Funktionalitäten zur Veranlagung von Steuerpflichtigen vor.

Der Regierungsrat hat 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 bewilligt. Die Arbeiten der RE02 zielen darauf hin, die Steuereinstellungen 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 Steuereinstellungen 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 «Workflow» (RE03) ein Objektkredit von Fr. 3 860 000 für die Einführung eines Workflow-Management-systems genehmigt. Das Workflow-Management-system ermöglicht die elektronische Steuerung der papierarmen Abläufe und ist damit eine wichtige Grundlage für die durchgängige Behandlung der Geschäftsprozesse.

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

Der Regierungsrat bewilligte des Weiteren mit Beschluss Nr. 516/2011 für die Realisierungseinheit «Ersatzbeschaffung Direkte Bundessteuer» (RE04) eine gebundene Ausgabe von Fr. 11 070 000 und mit Beschluss Nr. 517/2011 «Ersatzbeschaffung Quellensteuer» (RE07) eine gebundene Ausgabe von Fr. 8 250 000. Mit diesen Realisierungseinheiten sollen die beiden stark veralteten Systeme abgelöst und gleichzeitig die bestehenden Anforderungen aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) umfänglicher abgedeckt werden.

Mit RRB Nr. 1702/2009 «E-Government» (RE05) wurde ein Objektkredit von Fr. 7 860 000 und mit RRB Nr. 1320/2011 eine zusätzliche Ausgabe von Fr. 2 700 000 zur Umsetzung des ersten Teils der Realisierungseinheit 05, eines Steuerportals für die Steuerpflichtigen und Treuhänder, bewilligt. Das Projekt konnte am 31. Mai 2013 planmässig abgeschlossen werden. Die Beantragung zur Erneuerung der juristischen Bibliothek, die gemäss Gesamtkonzeption im RRB Nr. 307/2004 ebenfalls Teil der RE05 bildet, wurde im RRB Nr. 1702/2009 auf einen späteren Zeitpunkt in Aussicht gestellt.

Gemäss der Gesamtplanung von «ZüriPrimo» soll nun dieser noch offene zweite Teil Juristische Bibliothek der Realisierungseinheit 05 (RE05 – Ablösung Juristische Bibliothek) ausgelöst und die dafür erforderlichen Ausgaben bewilligt werden.

Gemäss RRB Nr. 307/2004 sind die einzelnen Objektkredite – also auch jene mit einer Ausgabenhöhe unter 1 Mio. Franken – dem Regierungsrat zu beantragen.

2. RE05 – Ablösung Juristische Bibliothek

2.1 Zielsetzungen und Projektumfang

Die im kantonalen Steueramt eingesetzte Juristische Bibliothek dient der Bereitstellung elektronischer Dokumente steuerrechtlichen Inhalts. Die Inhalte der Juristischen Bibliothek werden über eine Weboberfläche allen Mitarbeitenden des kantonalen Steueramtes (insbesondere den Steuerkommissärinnen und -kommissären sowie den juristischen Sekretärinnen und Sekretären) und den Mitarbeitenden der Gemeindesteuerämter (insbesondere den Gemeindesteuersekretärinnen und -sekretären) zur Verfügung gestellt. Inhaltliche Schwerpunkte bilden Entscheide zu steuerrechtlichen Fragen (Judikatur) und Erlasse betreffend kantonale Steuern, Gemeindesteuern und Bundessteuern sowie internationale Doppelbesteuerungsabkommen.

Die Juristische Bibliothek ist bereits seit über 15 Jahren in Betrieb und am Ende ihres Lebenszyklus angelangt. Sie weist sowohl aus Sicht der Benutzenden wie auch in fachlicher Hinsicht erhebliche Defizite auf. Die eingeschränkte Benutzerfreundlichkeit und die erheblichen Mängel in den Suchfunktionen verunmöglichen eine effiziente und wirksame Informationsbeschaffung für die Benutzenden. Die schwerfällige Administration führt dazu, dass neue Inhalte organisatorisch bedingt erst mit zeitlicher Verzögerung von bis zu einem Monat in den Index aufgenommen werden und wegen des hohen manuellen Erfassungsaufwandes sich nur das Nötigste an elektronischen Dokumenten zu erfassen lohnt.

Im Rahmen des Vorhabens «RE05 – Ablösung Juristische Bibliothek» sollen die Steueramtsmitarbeitenden des Kantons und der Gemeinden weiterhin elektronisch auf die für ihre Arbeit notwendigen juristischen Fachinformationen zugreifen können und dabei von einer stark verbesserten Suchfunktion und einer einfachen Weiterverwendbarkeit bestehender Inhalte profitieren. Zudem soll die Arbeit für die durch die Dienstabteilung Recht wahrgenommene Fachadministration der Juristischen Bibliothek wesentlich erleichtert und vereinfacht werden.

2.2 Eckwerte und Aufgabenschwerpunkte

Unter Berücksichtigung der übergeordneten Ziele hat das kantonale Steueramt für das Vorhaben «RE05 – Ablösung Juristische Bibliothek» folgende Eckwerte festgelegt:

– Hoher Nutzen für Anwendende:

Die neue Lösung bietet gegenüber der bestehenden Lösung eine deutlich verbesserte Benutzerfreundlichkeit und Suchfunktionalität. Die sich aus der effizienteren Suche ergebenden genauen Suchergebnisse tragen zur Steigerung der Qualität in der Einschätzungstätigkeit bei und erhöhen den Nutzen der Applikation für die Anwendenden erheblich.

- Datenmenge und Aktualität:
Die neue Lösung erlaubt es, fachliche Inhalte auch aus externen Quellen zu beziehen und in die Datenbank zu integrieren. Dadurch steht den Benutzerinnen und Benutzern eine rund zehn Mal grössere Dokumentenmenge (steuerrelevante Entscheide und Erlasse des Bundes) zur Verfügung, die zudem nahezu tagesaktuell abrufbar sein wird.
- Hohe Wirtschaftlichkeit:
Die Lösung wird nahtlos in die System- und übergreifende Prozess-Landschaft des kantonalen Steueramts eingebettet. Damit können Doppelspurigkeiten sowohl beim Betrieb als auch bei Erweiterungen der Systeme vermieden und eine insgesamt hohe Wirtschaftlichkeit sichergestellt werden.

Das Vorhaben «RE05 – Ablösung Juristische Bibliothek» besteht aus folgenden aufeinander abgestimmten Aufgabenschwerpunkten:

- «Suchmaschine und Frontend»:
Dieser Aufgabenschwerpunkt umfasst die Realisierung, Integration und Bereitstellung der neu zu beschaffenden Standardsuchapplikation sowie der Gestaltung der entsprechenden Benutzerführung («Frontend»).
- «Integration und Anpassung Daten-Repository»:
Das bestehende Daten-Repository ist auf die Bedürfnisse der neuen Standardsuchapplikation anzupassen und in die Gesamtlösung zusammenzuführen.
- «Bezug externer Inhalte»:
Dieser Schwerpunkt umfasst die Erstellung der Schnittstelle zu externen Datenlieferanten und den Bezug der juristischen Inhalte.
- «Betriebsumgebung»:
Die Lösung ist in der bestehenden Betriebsumgebung einzuführen.
- «Konzeption und Projektführung»:
Dieser Schwerpunkt umfasst die technische und organisatorische Gesamtkonzeption des zu verwirklichenden Systems, die Beschaffung der Software-Lösung sowie die Projektführung.

Die Arbeiten der «RE05 – Ablösung Juristische Bibliothek» umfassen zudem die aktive Information und Schulung der Nutzerinnen und Nutzer.

2.3 Ergebnisse und Nutzen

Nach Abschluss von «RE05 – Ablösung Juristische Bibliothek» steht allen Steueramtsmitarbeitenden des Kantons und der Gemeinden eine juristische Datenbank mit zeitgemässer Suchmaschine zur Verfügung. Damit kann folgender Nutzen erreicht werden:

- Mit einer effizienten Suche, die sehr gute Suchergebnisse hervorbringt, sowie einer bedienerfreundlichen Benutzerführung wird die Beschaffung der notwendigen Informationen im Rahmen der Einschätzungstätigkeit sichergestellt und gegenüber der heutigen Situation stark verbessert.
- Der Umfang und die Aktualität der Inhalte werden durch den vereinfachten Publikationsprozess sowie die zusätzliche Nutzung externer Datenquellen erheblich erhöht.
- Der gesamte Datenerfassungsprozess wird in seiner Handhabung einfacher, effizienter und zuverlässiger.

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» gerichtet. Im Rahmen der Projektinitialisierung wurde das Vorhaben bereits organisatorisch, technisch und rechtlich analysiert sowie der Anbieter- und Produkteentscheid im Rahmen einer vergaberechtlichen Beschaffung vorbereitet. Für das Vorhaben «RE05 – Ablösung Juristische Bibliothek» stehen die folgenden Phasen und Meilensteine an:

- Phase 1: Detailspezifikation (3. Quartal 2013)
Konkretisierung der festgelegten Lösung in organisatorischer und technischer Hinsicht
- Phase 2: Umsetzung (4. Quartal 2013)
Aufbau und Integration der Standardsuchmaschine sowie der externen Schnittstellen in die bestehende Fachapplikation sowie technische Abnahme des Systems
- Phase 3: Einführung (1. Quartal 2014)
 - Produktiver Betrieb des Systems für alle Steueramtsmitarbeitenden des Kantons und der Gemeinden
 - Inbetriebnahme der externen Schnittstellen
 - Ausbreitung, Betriebsübergabe und Projektabschluss

2.5 Projektorganisation

Die Gestaltung der Projektorganisation und die Durchführung der Projektarbeiten der «RE05 – Ablösung Juristische Bibliothek» erfolgen gemäss den Grundsätzen von PosatZH. Dabei werden die folgenden Projektgremien eingesetzt:

- Der Projektausschuss bildet das oberste Projektorgan. Er nimmt regelmässig vom Projektfortschritt Kenntnis, entscheidet über 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.
- 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 Mittelbedarf

2.6.1 Einmalige Kosten

Die einmaligen Kosten für «RE05 – Ablösung Juristische Bibliothek» betragen Fr. 694000. Darin ist eine Reserve von 15% enthalten. Die erforderlichen Mittel sind für 2013 im Budget 2013 und ab 2014 im Budgetentwurf 2014 in der Leistungsgruppe Nr. 4400, Steuern Betriebsteil, eingestellt bzw. werden durch Zurückstellen anderer Projekte kompensiert. Es handelt es sich um eine gebundene Ausgabe im Sinne von §37 Abs. 2 lit. a CRG. Für die teuerungsbereinigte Kreditabrechnung kommt der Landesindex der Konsumentenpreise vom Juni 2013 von 99,3 Indexpunkten (Indexbasis Dezember 2010) zur Anwendung.

Aufgabenschwerpunkte RE05 – Ablösung Juristische Bibliothek (in 1000 Franken)	2013	2014	Total
Suchmaschine und Frontend	70	40	110
Integration und Anpassung Daten-Repository	75	34	109
Bezug externer Inhalte	42	32	74
Betriebsumgebung	7	3	10
Konzeption und Projektführung	223	77	300
Reserve	63	28	91
Total	480	214	694

Die Kosten gehen mit Fr. 243000 zulasten der Erfolgsrechnung und mit Fr. 451000 zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 4400, Steuern, Betriebsteil.

Die Aufwendungen für die gesamte «RE05» gemäss RRB Nr. 307/2004 (Teil 1 E-Government und Teil 2 Juristische Bibliothek) wurden nach der Investitionsüberprüfung MH06 auf 5,4 Mio. Franken geschätzt. Mit RRB Nr. 1702/2009 und der Bewilligung der Ausgaben für den ersten Teil «RE05 – E-Government» wurde demgegenüber ein Mehrbedarf von rund 3,51 Mio. Franken veranschlagt, der auch geschätzte 1,05 Mio. Franken für den zweiten Teil Juristische Bibliothek umfasste, und durch die Verminderung der geplanten Mittel für «RE11 – Entwicklungsplattform ZüriPrimo» kompensiert wird. Die nun zu beschliessenden einmaligen Ausgaben für «RE05 – Ablösung Juristische Bibliothek» liegen mit Fr. 694 000 rund 0,35 Mio. Franken unter den damals geschätzten Aufwendungen von rund 1,05 Mio. Franken.

2.6.2 Folgekosten

Die Kapitalfolgeaufwendungen betragen jährlich Fr. 95 274. Sie setzen sich aus Abschreibungen von Fr. 90 200 und Zinsaufwendungen in der Höhe von Fr. 5074 zusammen.

Für den Betrieb der Basisinfrastruktur sowie die Softwarepflege und -wartung betragen die Folgekosten ab 2014 rund Fr. 50 000 pro Jahr. Die Kosten für den Bezug externer juristischer Inhalte betragen Fr. 25 000 pro Jahr.

Diesen Kosten steht der Nutzen durch die Verbesserung der Qualität und Effizienz in der Einschätzungstätigkeit gegenüber, da den Nutzerinnen und Nutzern präzisere Suchfunktionen und wesentlich mehr Entscheide und Erlasse mit höherer Aktualität zur Verfügung stehen.

Die Kosten für den Betrieb der bestehenden Lösung, die über die letzten fünf Jahre gerechnet rund Fr. 10 000 pro Jahr betragen, entfallen mit der Einführung der neuen Lösung.

Die Einführung von «RE05 – Ablösung Juristische Bibliothek» hat dank des effizienteren Erfassungsprozesses trotz erweiterten inhaltlichen Angebots keine Anpassungen am Stellenplan zur Folge.

3. Vergabe der Aufträge

Der Auftrag zur Umsetzung des Aufgabenschwerpunkts Suchmaschine und Frontend wurde im Rahmen der Machbarkeitsanalyse mit einem erwarteten Auftragsvolumen von höchstens Fr. 250 000 im Einladungsverfahren als «Erweiterung Juristische Datenbank» ausgeschrieben. Der Vergabeentscheid des Auftrags erfolgt, unter Berücksichtigung der aktuellen Ausgabenkompetenzregelung, durch Verfügung des kantonalen Steueramts. Die weiteren geplanten Aufträge zur Umsetzung des Vorhabens werden aufgrund der jeweiligen Auftragsvolumen freihändig vergeben.

4. Gesamtwürdigung

Die bestehende Juristische Bibliothek aus dem Jahr 1996 muss zwingend durch ein neues System abgelöst werden, da sie nach über 15-jährigem Betrieb am Ende ihres Lebenszyklus angelangt ist und technisch nicht mehr unterstützt wird. Die Anbindung an externe Datenquellen und die Einführung einer zeitgemässen Suchmaschine beseitigen die vorhandenen Defizite, erhöhen die Benutzerfreundlichkeit, erweitern die Funktionalität der Suche und bieten den Benutzerinnen und Benutzern aktuellere Fachinformationen. Die Lösung nutzt vorhandene Synergien mit bestehenden Angeboten und ist optimal in das bestehende betriebliche Umfeld integriert. Mit der Umsetzung von «RE05 – Ablösung Juristische Bibliothek» wird ein Beitrag zur Verbesserung der Qualität und Effizienz in der Einschätzungstätigkeit geleistet.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die Realisierungseinheit «RE05 – Ablösung Juristische Bibliothek» wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 694 000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 4400, Steuern Betriebsteil, bewilligt. Davon gehen Fr. 451 000 zulasten der Investitionsrechnung und Fr. 243 000 zulasten der Erfolgsrechnung.

II. Dieser Betrag wird nach Massgabe des Landesindexes der Konsumentenpreise gemäss folgender Formel der Teuerung angepasst:

Bewilligte Ausgabe \times Zielindex \div Startindex (Stand Juni 2013)

III. Mitteilung an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi