

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. Januar 2021

7. Kantonales Steueramt, Papierloser Steuererhebungsprozess – Grundlagen (Ausgabenbewilligung)

1. Ausgangslage

1.1 Digitalisierung bei der Einreichung der Steuererklärung

Steuerpflichtige haben heute die Möglichkeit, ihre Steuererklärung (Deklaration) in Papierform oder elektronisch einzureichen. Für die elektronische Einreichung steht die Applikation ZHprivateTax zur Verfügung. Bei elektronischer Einreichung ist eine Freigabequittung auszu-drucken, handschriftlich zu unterzeichnen und mit den Beilagen in Papier-form einzureichen. Das eingereichte Papier (Steuererklärung in Papier-form, Freigabequittung, Beilagen) wird in den zwei Scan Centern digi-talisiert und steht den Gemeindesteuerämtern und dem kantonalen Steueramt somit in elektronischer Form zur Verfügung. Dies ermöglicht heute in den Gemeindesteuerämtern und im kantonalen Steueramt eine papierarme Veranlagung.

Am 25. April 2018 hat der Regierungsrat die Strategie Digitale Verwal-tung 2018–2023 (Digitalisierungsstrategie) und das Impulsprogramm Digitale Verwaltung 2018/2019 (Impulsprogramm) festgesetzt (RRB Nr. 390/2018) und am 1. April 2020 das Impulsprogramm Digitale Ver-waltung 2020 genehmigt (RRB Nr. 326/2020). Gemäss der Digitalisie-rungsstrategie und dem Impulsprogramm soll das digitale Leistungsan-gebot für Bevölkerung, Wirtschaft und Verwaltung gezielt ausgebaut wer-den. Vorrangig sind die Verwaltungsverfahren in den Bereichen Steuern, politische Rechte, Bildung, Bauwesen, Arbeitsmarkt und Rechtswesen. Gemäss Vorhaben IP1.6 des Impulsprogramms 2020 soll das Steuer-erklärungsverfahren umfassend überprüft und konsequent auf die tech-nologischen Erfordernisse und Möglichkeiten der Steuerpflichtigen, aber auch der Prozessbeteiligten wie z. B. Banken und Treuhandunterneh-men ausgerichtet werden.

Mit der Motion KR-Nr. 135/2017 betreffend Elektronisches Büro im Steueramt hat der Kantonsrat den Regierungsrat beauftragt, eine Lösung für eine rein elektronische Kommunikation zwischen Steueramt und Steuerzahlenden zu ermöglichen und so rasch wie möglich umzusetzen. In der Berichterstattung zu diesem als Postulat überwiesenen Vorstoss (Vorlage 5555) wird auf laufende Vorhaben und Projekte verwiesen: «Im Rahmen der allgemeinen Weiterentwicklung des Steuerwesens im Kanton Zürich und unter Berücksichtigung der Digitalisierungsstrate-

gie soll die rein elektronische Kommunikation zwischen Steuerpflichtigen und Gemeindesteuerämtern und kantonalem Steueramt namentlich für den Deklarations- und Veranlagungsprozess ermöglicht werden. Dieser Wandel ist Bestandteil des Impulsprogramms und soll aufgeteilt in drei Phasen voraussichtlich bis 2022 verwirklicht werden.» Dazu gehören Anpassungen bei der Deklaration durch die kurzfristige Weiterentwicklung von ZHprivateTax und die langfristige Ablösung durch eine Lösung mit mehr Benutzerfreundlichkeit, Komfort und einer Abkehr von der formularbasierten Deklaration zugunsten einer einfacheren Deklarationsform. Mit den Anpassungen soll eine vollständig elektronische Einreichung mitsamt den Beilagen ohne die heute noch notwendige Freigabequittung auf Papier mit Unterschrift möglich sein. Diese vollelektronische Einreichung der Steuererklärung wird voraussichtlich bereits ab der Steuerperiode 2020 im Rahmen der betrieblichen Jahresanpassungen von ZHprivateTax ermöglicht.

Langfristig soll nicht nur die Einreichung der Steuererklärung durch die Steuerpflichtigen, sondern die gesamte Kommunikation zwischen Steuerämtern und Steuerpflichtigen im Rahmen des Veranlagungsverfahrens digital durch ein «Zürikonto» ermöglicht werden (Vorhaben IP2.7 des Impulsprogramms 2020). Dieses «Zürikonto» soll Bestandteil von ZHservices, der Transaktionsplattform des Kantons Zürich, sein und mittels persönlichen und sicheren Zugangs den Steuerpflichtigen alle relevanten Deklarations-, Veranlagungs- und Bezugsdaten zur Verfügung stellen.

1.2 Digitalisierung der Bearbeitung der Steuererklärungen

Im Hinblick auf eine rein elektronische Einreichung ohne papierbasierte Freigabequittung sind auch bei der weiteren Bearbeitung durch die Steuerbehörden Anpassungen an den bestehenden Prozessen, Abläufen, Systemen und Schnittstellen angezeigt. Dies ergab eine Studie, die das kantonale Steueramt 2019 zusammen mit dem Verband der Gemeindesteuerämter für einen einheitlichen papierlosen Prozess zur Steuererhebung im Kanton Zürich erstellen liess. In vereinzelt Gemeindesteuerämtern ist bereits heute eine papierlose Weiterverarbeitung der Fälle möglich. Viele Gemeinden benötigen für die Weiterverarbeitung jedoch noch Papierdossiers. Im kantonalen Steueramt wird heute bereits ein Grossteil der Fälle papierlos bearbeitet. In bestimmten Fällen werden aber noch Papierunterlagen benötigt (z. B. Selbstständigerwerbende, Todesfälle). Im heutigen Prozess erfolgt aber auch bei gewöhnlichen Steuererklärungen in jedem Fall noch ein Papiereingang, zumindest für die Freigabequittung. Als Folge werden heute auch alle elektronisch eingereichten Steuererklärungen über die Scan Center geleitet (Datenfluss). Neben der reinen Verarbeitung, Digitalisierung und Weiterleitung der Papierdossiers übernehmen heute die Scan Center auch Aufgaben

in der Qualitätssicherung sowie die Umwandlung und Weiterleitung von elektronischen Daten an die Gemeindesteuerämter. Die Scan Center stehen damit auch bei elektronisch eingereichten Deklarationen im Zentrum und dienen als Datendrehscheibe. Die papierorientierte Arbeitsweise vieler Gemeinden würde in Zukunft bei rein elektronisch eingereichten Steuererklärungen zu einem Medienbruch in der weiteren Bearbeitung führen und auch vollständig papierlos eingereichte Fälle würden ohne Anpassung der bestehenden Abläufe und Systeme unnötigerweise über die Scan Center geleitet. Aufgrund von Fragen von Gemeinden zur Fallverwaltung und Projekteinführung wurden im Rahmen einer erweiterten Initialisierungsphase Konzepte zur Beantwortung dieser Punkte erarbeitet.

2. Projektumfang und Ziele

Im Hinblick auf die vollständige digitale Einreichung der Steuererklärung müssen alle Gemeindesteuerämter und das kantonale Steueramt befähigt werden, bei der Bearbeitung der Unterlagen auf Papierdossiers zu verzichten. Zudem sollen die Fälle bei einer vollständig digitalen Einreichung direkt an die zuständigen Steuerämter von Kanton und Gemeinden weitergeleitet und elektronisch weiterverarbeitet werden.

Das Projekt «Papierloser Steuererhebungsprozess – Grundlagen» verfolgt die folgenden Ziele, damit die Veranlagung bei den Steuerämtern von Kanton und Gemeinden ohne Papierdossiers erfolgen und rein elektronisch eingereichte Fälle direkt, ohne Umweg über die Scan Center, bearbeitet werden können:

- Alle Gemeindesteuerämter und das kantonale Steueramt müssen in der Lage sein, die Bearbeitung der Steuererklärungen ohne Papier durchführen zu können. Sowohl das kantonale Steueramt als auch die Gemeindesteuerämter arbeiten ausschliesslich mit digitalisierten Unterlagen. Die Dokumente und Daten aus dem Deklarationsprozess kommen ausschliesslich in elektronischer Form in den Veranlagungsprozess. Dazu müssen in allen Gemeindesteuerämtern, die noch papierbasiert arbeiten, Pendenzenverwaltungen beschafft und eingeführt werden. Im kantonalen Steueramt müssen neu alle Veranlagungen für natürliche Personen mit dem bestehenden Workflow-System bearbeitet werden können. Dafür wird die Softwarelösung im Rahmen von betrieblichen Anpassungen zurzeit erweitert.
- Der heute papierarme, aber auf Papier ausgerichtete Prozess und der Datenfluss werden angepasst. Die Deklarationsdaten werden neu zentral beim kantonalen Steueramt gespeichert und den Gemeindesteuerämtern und dem kantonalen Steueramt, je nach Zuständigkeit, direkt weitergeleitet. Die heutige Funktion der Scan Center für papierlos

eingereichte Fälle entfällt. Die in den Scan Centern durchgeführten Prozessschritte als Datendrehscheibe und zur Qualitätssicherung müssen daher anderweitig gelöst und auf die vollständig digitale Einreichung ausgerichtet werden. Die bestehenden Abläufe, Systeme und Schnittstellen werden entsprechend angepasst.

- Die zur Steuerung und Überwachung nötigen Kennzahlen und Kontrollprozesse werden an den neuen Prozess und Datenfluss angepasst. Die bestehenden Abläufe und Systeme werden für den Umgang bei Antworten auf Auflagen und für Spezialfälle eingerichtet, wie z. B. das mehrfache Einreichen von Steuererklärungen oder Fälle, in denen Papierdokumente weiterhin anfallen.

Mit dem Projekt «Papierloser Steuererhebungsprozess – Grundlagen» wird die Bearbeitung eingereicherter Steuererklärungen in der Steuerverwaltung auf die Digitalisierung ausgerichtet. Die Steuerämter von Kanton und Gemeinden sowie die Scan Center werden gesamtheitlich in die Lage versetzt, papierlos eingereichte Steuererklärungen auch digital zu bearbeiten, elektronisch weiterzuleiten und papierlos zu veranlagern. Gleichzeitig wird damit die Grundlage für einen zukünftigen weiteren Ausbau der digitalen Kommunikation zwischen den Steuerpflichtigen und den Behörden geschaffen («Zürikonto»). Es besteht aber kein sachlicher oder zeitlicher Zusammenhang oder eine direkte Abhängigkeit zwischen dem «Zürikonto» und dem vorliegenden Projekt.

Das Projekt «Papierloser Steuererhebungsprozess – Grundlagen» umfasst einerseits die Anpassung der Abläufe, Systeme und Schnittstellen im kantonalen Steueramt. Andererseits umfasst das Projekt die Gesamtkonzeption der Anpassungen bestehender Abläufe, Systeme und Schnittstellen bei Kanton und Gemeinden, die Erarbeitung der notwendigen Vorgaben sowie die Koordination und Einführung der notwendigen Anpassungen bei Gemeindesteuerämtern und Scan Centern. Die Umsetzung der erforderlichen Anpassungen bei den Gemeindesteuerämtern und den Scan Centern ist Sache der Gemeinden und wird durch das kantonale Steueramt mittels Weisung beruhend auf der Mitwirkungspflicht der Gemeindesteuerämter gemäss § 107 Abs. 2 des Steuergesetzes (LS 631.1) verfügt.

Damit ergeben sich im Projekt «Papierloser Steuererhebungsprozess – Grundlagen» folgende Aufgabenschwerpunkte:

- *Anpassungen an den bestehenden Systemen und Schnittstellen:* Dieser Aufgabenschwerpunkt befasst sich mit den notwendigen Anpassungen der Systeme des kantonalen Steueramtes und Schnittstellen zwischen dem kantonalen Steueramt und den Gemeinden und Scan Centern an die neuen Prozesse und den neuen Datenfluss.

- *Gesamtkonzeption und Projektführung:* Dieser Schwerpunkt umfasst die technische und organisatorische Gesamtkonzeption der anzupassenden Systeme des kantonalen Steueramtes und Schnittstellen zwischen dem kantonalen Steueramt und den Gemeinden und Scan Centern, Erstellen der Richtlinien für die Gemeinden, die dazu nötigen Beschaffungen sowie das Qualitäts- und Risikomanagement.
- *Koordination mit den Gemeinden:* Dieser Aufgabenschwerpunkt umfasst die Koordination und Abstimmung der Einführungsarbeiten mit den Gemeinden.

3. Projektorganisation

Die Gestaltung der Projektorganisation und die Durchführung der Projektarbeiten erfolgen gemäss der Projektmanagementmethode Hermes. Das Projekt erfordert die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden. Im Projektausschuss und im Projektteam sind die Gemeinden daher vertreten.

4. Projektablauf

Mit der Projektfreigabe wird gemäss der Projektmanagementmethode Hermes die Phase Initialisierung abgeschlossen und die Konzeptphase gestartet. Damit endet der mittels Amtsverfügung vom 7. Juli 2020 bewilligte Finanzierungsrahmen und es beginnt der Leistungsumfang gemäss vorliegendem Beschluss. In der Konzeptphase werden die bereits in der verlängerten Initialisierungsphase spezifizierten Details für die Anpassungen der bestehenden Abläufe, Systeme und Schnittstellen abgenommen und bei den Systemlieferanten in Auftrag gegeben (Start Realisierungsphase). In der Einführungsphase erfolgt die Umstellung der Systeme und Organisationseinheiten auf den papierlosen Prozess. Dieser wird in zwei Schritten vorgenommen: in einer Pilotphase mit fünf ausgewählten Gemeinden und anschliessend in der zweiten Hälfte 2021 mit allen Gemeinden des Kantons Zürich.

Tätigkeit	2020				2021			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Initialisierung								
Konzept								
Realisierung								
- Vorleistungen								
- Anpassungen Systeme und Schnittstellen								
Einführung								
- Pilotbetrieb (5 Gemeinden)								
- Betrieb alle Gemeinden								

Mit der in der Ausgangslage beschriebenen betrieblichen Einführung der vollelektronischen Steuererklärung ab der Steuerperiode 2020 mussten die Schnittstellen zu den Scan Centern und Gemeinden angepasst werden. Um mehrfache Anpassungen an den Schnittstellen zu ver-

meiden, wurden diese Anpassungen gemäss den Studienergebnissen bereits auf den vorgesehenen Prozess ausgerichtet. Dadurch können Synergien genutzt und ein unnötiger Parallelbetrieb vermieden werden. Damit dies rechtzeitig für den ZHprivateTax-Release im Januar 2021 eingeführt werden kann, wurden diese Arbeiten bereits im September begonnen. Die dazu nötigen Mittel wurden mittels Amtsverfügung «Vorleistungen Umsetzung Projekt «Papierloser Steuererhebungsprozess», gebundene Ausgabe» vom 2. September 2020 bewilligt.

5. Mittel und Finanzierung

5.1 Einmalige Kosten

Die einmaligen Kosten «Papierloser Steuererhebungsprozess – Grundlagen» betragen Fr. 2 873 000. Darin ist eine Reserve von 20% enthalten. Es handelt sich um eine gebundene Ausgabe gemäss § 37 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (LS 611). Gemäss dieser Bestimmung gilt eine Ausgabe als gebunden, wenn sie zur Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben zwingend erforderlich ist und namentlich der Beschaffung und Erneuerung der für die Verwaltungstätigkeit erforderlichen personellen und sachlichen Mittel dient. Die Anpassungen der bestehenden Systeme und Schnittstellen dienen der Erfüllung der gesetzlichen Grundlage. Eine digitale Bearbeitung der Steuererklärung entspricht den heutigen Erwartungen der internen und externen Anspruchsgruppen bezüglich Leistungserbringung der Verwaltung (vgl. Postulat KR-Nr. 135/2017).

Position	Aktivierbar in Franken	Nicht aktivierbar in Franken	Total in Franken
Anpassungen bestehende Systeme und Schnittstellen	1 340 000	335 000	1 675 000
Gesamtkonzeption und Projektführung	62 000	120 000	182 000
Weitere externe Dienstleistungen und Koordination mit den Gemeinden	200 000	336 000	536 000
Reserven	320 000	160 000	480 000
Total	1 922 000	951 000	2 873 000

Aufteilung	2020	2021	Total
Erfolgsrechnung (Phasen Konzept und Einführung)	50 000	901 000	951 000
Investitionsrechnung (Phase Realisierung)	1 823 000	99 000	1 922 000
Total	1 873 000	1 000 000	2 873 000

Die mit Amtsverfügung «Vorleistungen Umsetzung Projekt «Papierloser Steuererhebungsprozess», gebundene Ausgabe» vom 2. September 2020 bewilligten Ausgaben für die aus Synergiegründen vorgezogenen Arbeiten sind in diesen Ausgaben enthalten.

Nicht enthalten sind darin die Kosten für die Beschaffung der Fallverwaltungen in den Gemeinden und die Anpassungen an den Gemeindesystemen. Die Fallverwaltung ist je nach Softwarehersteller bereits im Gemeindesystem integriert oder kann als Zusatzmodul beschafft werden. Diese Kosten werden auf rund Fr. 1,50 pro Steuerzahlerin und Steuerzahler veranschlagt (einmalig und wiederkehrend) und von den Gemeinden getragen.

Den Kosten steht der Nutzen durch die Steigerung der Effizienz gegenüber, indem die Papierdossiers bei den Gemeinden und im kantonalen Steueramt wegfallen und der Prozess in den Scan Centern vereinfacht wird. Im Vordergrund steht jedoch die langfristige Ausrichtung der Fallbearbeitung im Hinblick auf einen zunehmenden Anteil vollständig digital eingereichter Steuererklärungen.

Von den anfallenden Kosten gehen voraussichtlich Fr. 951 000 zulasten der Erfolgsrechnung und Fr. 1 922 000 zulasten der Investitionsrechnung. Die erforderlichen Mittel sind im Budget 2021 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2021–2024 in der Leistungsgruppe Nr. 4400, Steuern Betriebsteil, eingestellt. Die Durchführung steht unter dem Vorbehalt, dass das Vorhaben im Rahmen der zur Verfügung stehenden Budgetkredite der Investitionsrechnung finanziert werden kann und im Vergleich zu anderen Vorhaben priorisiert wird.

5.2 Folgekosten

Die Kapitalfolgeaufwendungen betragen jährlich Fr. 391 000. Sie setzen sich aus Abschreibungen von Fr. 384 000 und Zinsaufwendungen von Fr. 7 000 zusammen.

Die Folgekosten für den Betrieb und die zusätzliche Softwarepflege betragen ab 2022 jährlich rund Fr. 170 000.

6. Strategien Digitale Verwaltung und IKT

Das Projekt wurde am 15. Oktober 2020 dem Gremium «Operative Informatiksteuerung» (OIS) vorgestellt. Dieses beurteilt das Vorhaben grundsätzlich positiv und unterstützt es deshalb.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für das Projekt «Papierloser Steuererhebungsprozess – Grundlagen» wird eine gebundene Ausgabe von insgesamt Fr. 2 873 000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 4400, Steuern Betriebsteil, bewilligt. Davon gehen Fr. 1 922 000 zulasten der Investitionsrechnung und Fr. 951 000 zulasten der Erfolgsrechnung.

II. Die Amtsverfügung «Vorleistungen Umsetzung Projekt «Papierloser Steuererhebungsprozess», gebundenen Ausgabe» vom 2. September 2020 wird aufgehoben.

III. Mitteilung an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli