

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 2. April 2025

361. Steueramt, Projekt Gemeinsame IT von Kanton und Gemeinden, gebundene Ausgabe

I. Ausgangslage

Das Steuersystem der Schweiz widerspiegelt die föderale Struktur des Landes. Unternehmen und Privatpersonen sind auf allen drei Ebenen (Bund, Kanton und Gemeinde) steuerpflichtig. Der Kanton Zürich mit 1,6 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern und 160 politischen Gemeinden ist der bevölkerungsreichste Kanton der Schweiz und ein bedeutender Wirtschaftsstandort. Im Kanton Zürich liegt die Verantwortung für den Vollzug der direkten Steuern des Bundes, des Kantons und der Gemeinden beim kantonalen Steueramt (KStA) und bei den Gemeinden, wobei das Steuergesetz (StG, LS 631.1) eine vielschichtige Aufgabenteilung vorsieht. Das KStA stellt auch den Vollzug der Erbschafts- und Schenkungssteuern sowie der Nachsteuern und Bussen sicher. All diese Aufgaben werden gemeinsam und in enger und kooperativer Zusammenarbeit mit den 160 Gemeindesteuerämtern wahrgenommen.

Das KStA und die Gemeinden arbeiten stetig an der Weiterentwicklung ihrer Strukturen mit dem Ziel, ihre Aufgaben effektiv und effizient zu erfüllen. Im Zentrum steht der Dienst an der Bevölkerung: Die steuerpflichtigen natürlichen und juristischen Personen sollen dabei mit möglichst einfachen, schnellen und kompetenten Dienstleistungen unterstützt werden. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, ist ein zielführender Einsatz von digitalen Hilfsmitteln unabdingbar.

Im Zuge der Digitalisierung wurden im Kanton Zürich in den letzten Jahrzehnten sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene zahlreiche IT-Vorhaben erfolgreich umgesetzt. Die dadurch gewachsene IT-Landschaft im Steuerwesen bringt jedoch Herausforderungen mit sich wie erhöhte Komplexität, Heterogenität, Redundanzen und uneinheitliche Prozesse sowie erschwerte Integration und Datentransparenz. Diese verhindern wesentliche Automatisierungs- und Digitalisierungsmöglichkeiten. Die in Betrieb stehenden IT-Infrastrukturen sind zudem teilweise veraltet oder «End-of-life» und erschweren damit effiziente Lösungen und erhöhen das Sicherheitsrisiko sowie das Risiko von Systemausfällen.

2. Notwendigkeit einer gemeinsamen IT von Kanton und Gemeinden

Die IT-Landschaft im Kanton Zürich ist, entsprechend den unterschiedlichen Zuständigkeiten im Steuerbereich, historisch gewachsen und dadurch sehr heterogen. Die 160 Gemeinden setzen Hauptanwendungen von insgesamt fünf verschiedenen Unternehmen ein. Dazu kommen weitere unterstützende Systeme. Der Kanton arbeitet mit mehreren zentralen Anwendungen, die durch zahlreiche Zusatzsysteme ergänzt werden und Schnittstellen zu den entsprechenden Systemen der Gemeinden bereitstellen. Heute fehlt deshalb ein gemeinsames Register und damit eine gemeinsame Datenhaltung in Bezug auf die im Kanton Zürich steuerpflichtigen Personen.

Aufgrund der getrennten Registerführung und der unterschiedlichen Systemlandschaften sind Prozesse für natürliche und juristische Personen zwischen Kanton und Gemeinden fragmentiert, was zu Unübersichtlichkeit sowie Effizienz- und Effektivitätsverlusten führt. Unterschiedliche Systeme für ähnliche Aufgaben führen zu erhöhter Komplexität und zu Doppelspurigkeiten. Durch häufige Zuständigkeitswechsel zwischen Kanton und Gemeinden und infolge von Medienbrüchen entstehen zusätzliche Aufwände und ein fehleranfälliger Datenaustausch zwischen den Systemen. Dies erschwert die Automatisierung und Digitalisierung von Prozessen. Wegen fehlender Gesamtübersicht und Transparenz sind sodann steuerrelevante Zahlen und der Bearbeitungsstand der verschiedenen Vorgänge schwierig zu ermitteln. Im Weiteren müssen Anpassungen, z. B. aufgrund gesetzlicher Änderungen, jeweils in sämtlichen Applikationen der Gemeinden und des Kantons umgesetzt werden, was insgesamt zu höheren Kosten und zu grösserem Ressourcenaufwand führt. Schliesslich verringern die teilweise über 20 Jahre alten IT-Systeme in den Gemeinden und beim Kanton Flexibilität und Effizienz, erhöhen den Betriebs- und Wartungsaufwand und steigern das Risiko von Systemausfällen und Cyberangriffen.

Die bestehende IT- und Prozesslandschaft erfordert daher eine grundlegende Neuausrichtung im Rahmen einer gemeinsamen IT-Infrastruktur für Kanton und Gemeinden, damit die Aufgabenerfüllung und die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden im Zürcher Steuerwesen nachhaltig und effizient sichergestellt werden können.

Seit 2004 wurden zahlreiche – zunächst erfolglose – Initiativen ergriffen, um eine gemeinsame IT-Infrastruktur für das Steuerwesen von Kanton und Gemeinden zu schaffen. Im Zusammenhang mit der Steuervorlage zu den elektronischen Verfahren konnte schliesslich mit dem neuen § 109c StG eine gesetzliche Grundlage für eine gemeinsame IT im Steuerwesen für Kanton und Gemeinden geschaffen werden (Vorlage 5865,

Beschluss des Kantonsrates vom 25. März 2024, in Kraft seit 1. Januar 2025). Der einstimmige Kantonsratsbeschluss setzt ein starkes politisches Zeichen für die Schaffung einer gemeinsamen IT-Infrastruktur.

Parallel zum Gesetzgebungsverfahren hat das KStA mit den 160 Gemeinden zwischen September 2023 und März 2024 einen Grossgruppenprozess durchgeführt und dabei die Anliegen der Gemeinden im Hinblick auf eine gemeinsame IT abgeholt und diskutiert. Hierbei waren sich die Gemeinden und der Kanton einig, eine möglichst umfassende gemeinsame IT-Lösung für das Zürcher Steuerwesen anzustreben.

3. Projektumfang und Ziele

Mit dem Projekt «Gemeinsame IT», das mit dem vorliegenden Beschluss initialisiert wird, sollen die folgenden Ziele erreicht werden:

- Neuregelung der zukünftigen Zusammenarbeit, der Aufgabenteilung und der Zuständigkeiten zwischen dem Kanton und den Gemeinden
- Reduktion von Komplexität: Einführung einheitlicher Auslegungen und Standards hinsichtlich der Systemlandschaft und Prozesse zur Vereinfachung der Verwaltungsabläufe
- Erzielung von Synergien durch die Standardisierung der IT-Systeme und die Zentralisierung des Betriebs
- Verbesserung der Transparenz und Planbarkeit für Kanton und Gemeinden durch zentrale Bereitstellung und Verwaltung von Daten
- Zukunftsgerichtete digitale Arbeitsweise durch Modernisierung der IT-Infrastruktur: Die Lösungslandschaft wird vereinheitlicht und technologisch vereinfacht, Änderungen sind einfacher und schneller umsetzbar.
- Steigern des Vertrauens der Bevölkerung in digitale Dienstleistungen durch Sicherstellung der Erfüllung von höchsten Anforderungen an Cybersecurity und Datenschutz
- Verbesserung des Zugangs und die Interaktion mit der Verwaltung durch Nutzerzentrierung

Damit wird die Umsetzung der Legislaturziele der Finanzdirektion «Weitere Förderung der digitalen Transformation in der Finanzdirektion, nach innen und nach aussen» (FD 10.3) und «Innerhalb der Finanzdirektion und mit ihren Partnern Synergien durch Zusammenarbeit pflegen und nutzen» (FD 10.2) unterstützt.

4. Ziele der Phase Initialisierung

Um die genannten Ziele zu erreichen, muss die gemeinsame IT-Lösung ein breites Funktionsspektrum abdecken und umfassende Schnittstellen an Umsystemen abdecken (z. B. kantonale Einwohnerdaten plattform). Insbesondere muss in der Initialisierungsphase geklärt werden, welche Steuerarten für eine gemeinsame Plattform berücksichtigt werden und wie das neue Zusammenarbeitsmodell aussehen soll.

Daraus ergeben sich die folgenden Ziele für die Initialisierungsphase:

- Situationsanalyse erarbeiten zur Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses der aktuellen Situation (Fach, Organisation und Technik) beim Kanton und bei den Gemeinden
- Zusammenarbeitsmodell und Prozesse zwischen dem Kanton und den 160 Gemeinden überarbeiten
- Rechtsgrundlagen erarbeiten: Identifikation allfälliger rechtlicher Implikationen und des notwendigen Anpassungsbedarfs von Rechtsgrundlagen. Es wird davon ausgegangen, dass das zukünftige Zusammenarbeitsmodell zwischen dem Kanton und den Gemeinden möglicherweise Anpassungen von Gesetzen und Verordnungen erfordert.
- Schutzbedarf erarbeiten: Erfassung der Anforderungen hinsichtlich Datenschutz und Informationssicherheit
- Identifikation allfälliger politischer Implikationen und Schaffung politischer Akzeptanz
- Beschaffungsstrategie erarbeiten: Gewinnung der Übersicht über das Marktangebot und Vorbereitung der Ausschreibung, der Evaluation und der Beschaffung aus fachlicher und rechtlicher Sicht sowie über den finanziellen Rahmen für den Durchführungsauftrag
- Zielbild erarbeiten (fachlich, technisch und organisatorisch)
- Durchführungsauftrag erarbeiten: Schaffung von Entscheidungsgrundlagen, ob und wie das Projekt durchgeführt werden soll.

Damit ergeben sich für die Initialisierungsphase des Projekts «Gemeinsame IT» folgende Aufgabenschwerpunkte:

- *Zusammenarbeit (organisatorisch/fachlich)*: Dieser Aufgabenschwerpunkt umfasst die detaillierte organisatorische und fachliche Situationsanalyse. Darauf aufbauend erfolgt die Ausarbeitung von Lösungsvarianten für die künftige Zusammenarbeit und Aufgabenteilung sowie die Analyse der daraus resultierenden Implikationen.
- *IT-Lösung (technisch)*: Dieser Aufgabenschwerpunkt umfasst die detaillierte technische Situationsanalyse. Darauf aufbauend werden Lösungsvarianten für die Gestaltung der Zielarchitektur entwickelt, einschliesslich der Integration der Umsysteme und der Prüfung möglicher Betriebsmodelle.
- *Beschaffung*: Dieser Aufgabenschwerpunkt umfasst eine Beschaffungsanalyse mittels Request for Information. Die Analyse dient als Grundlage für die Ausschreibung, Evaluation und Beschaffung, sowohl aus fachlicher als auch aus rechtlicher Sicht.
- *Informationssicherheit und Datenschutz*: Dieser Aufgabenschwerpunkt umfasst die Rechtsgrundlagen- und Schutzbedarfsanalyse.

7. Mittel und Finanzierung

§ 109c StG regelt auch die Frage der Finanzierung. Demgemäss übernimmt der Kanton die Kosten für die Entwicklung und Einführung der neuen Applikationen in den Gemeinden. Der Kanton und die Gemeinden tragen die Betriebs- und Nutzungskosten je zur Hälfte. Die Kosten des Projekts «Gemeinsame IT» sind deshalb vom Kanton zu tragen.

Mit Verfügung vom 21. Juli 2022 bewilligte die Finanzdirektion für das vorliegende Projekt eine gebundene Ausgabe von Fr. 800 000. Dieser Betrag ist in der mit vorliegendem Beschluss zu bewilligenden Ausgabe für die Initialisierungsphase enthalten, weshalb die Verfügung der Finanzdirektion aufzuheben ist.

Die Kosten für die Initialisierungsphase des Projekts «Gemeinsame IT» betragen Fr. 3 597 456. Darin ist eine Reserve von 10% 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.

Für die Ergebniserstellung werden neben kantonsinternen personelle Mitteln Dienstleistungsunterstützungen von Externen benötigt. Dies umfasst Co-Projektleitung, Teilprojektleitung, Projektunterstützung, Change-Management, Kommunikationsmanagement, Business Analyse, IT-Architektur, Beschaffungsexpertise sowie Qualitäts- und Risikomanagement im Umfang von Fr. 3 262 971. Im Weiteren werden Sachmittel von Fr. 18 378 für Informationsveranstaltungen und IT-Infrastruktur benötigt. Für Unvorhergesehenes ist eine Reserve von 10% eingeplant.

	in Franken
Externe Dienstleistungen	3 262 971
Sachmittel	18 378
Reserve 10%	316 107
Total einmalige Kosten (einschliesslich MWSt)	3 597 456

(in Franken)	2024	2025	2026	Total
Externe Dienstleistungen	120 275	2 095 131	1 047 565	3 262 971
Sachmittel		9 189	9 189	18 378
Reserve 10%		210 432	105 675	316 107
Total einmalige Kosten (einschliesslich MWSt)	120 275	2 314 752	1 162 429	3 597 456

Der Gesamtbetrag von Fr. 3 597 456 geht zulasten der Erfolgsrechnung. Die erforderlichen Mittel sind im Budget 2025 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2025–2028 in der Leistungsgruppe Nr. 4400, Steuern Betriebsteil, eingestellt.

Es entstehen keine Folgekosten.

8. Öffentlichkeit

Dieser Beschluss enthält Informationen, die das durchzuführende Vergabeverfahren beeinflussen könnten, weshalb er bis zur Veröffentlichung des Zuschlags nicht zu veröffentlichen ist (§ 23 Abs. 2 lit. e Gesetz über die Information und den Datenschutz [LS 170.4]).

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die Initialisierungsphase des Projekts des Steueramtes «Gemeinsame IT von Kanton und Gemeinden» wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 3 597 456 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 4400, Steuern Betriebsteil, bewilligt.

II. Die Verfügung der Finanzdirektion vom 21. Juli 2022 betreffend Projektierung, Initialisierungsphase «Ablösung ZPnapeduv», gebundene Ausgabe, wird aufgehoben.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Zuschlags auf simap.ch nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli