

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

2. November 2021

Nr. 2021-631 R-270-13 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Verpflichtungskredit «nest.deq»

I. Verpflichtungskredit

1. Ausgangslage

Der Kanton Uri nutzt für die Leistungserbringung im Bereich Steuern zusammen mit weiteren 13 Kantonen das Produkt *nest Steuern*. Dieses beinhaltet eine umfassende Steuerlösung, das die kantonalen Steuerverwaltungen bei den Arbeitsprozessen zur Erhebung, Veranlagung und zum Bezug der Steuern für Bund, Kanton und Gemeinden unterstützt. Die 14 nest Kantone bilden unter sich eine einfache Gesellschaft (IG nest Kantone) und entwickelten zusammen mit der Firma KMS AG mit Sitz in Kriens das Produkt *nest Steuern*. Uri ist Gründungsmitglied der IG nest Kantone und besitzt - wie die anderen 13 Kantone - Miturheberrechte am Produkt *nest Steuern*.

Damit die Kantone ihren gesetzlichen Auftrag langfristig weiter erfüllen können, müssen die Verfügbarkeit und Stabilität der Software *nest Steuern* langfristig sichergestellt sein, da die Steuereinnahmen für jeden Kanton zu den unverzichtbaren Einnahmen gehören. Auch für die elektronischen NFA-Datenmeldungen an den Bund ist nest Steuern unverzichtbar. Damit das Produkt *nest Steuern* den wachsenden Ansprüchen gerecht wird, befindet sich dieses in funktioneller und technischer Hinsicht seit dem Jahr 2009 in einem umfassenden Weiterentwicklungsprozess. Im Verpflichtungskredit für die Einführung von NEST Quellensteuer vom 14. September 2021 wurde bereits auf die Weiterentwicklung hingewiesen (Nr. 2021-542 R-270-13). In einer ersten Phase wurden im Rahmen des Projekts «nest .NET» die alten Gupta-Programme auf die neue Entwicklungsumgebung .NET migriert. Die Architektur von *nest Steuern* veränderte sich dadurch nicht. Im Anschluss daran wurde mit dem Projekt «Refactoring NEST» gestartet, mit dem das Produkt *nest Steuern* auf eine neue Basisarchitektur gestellt und viele Funktionalitäten zur Unterstützung der Projektziele weiterentwickelt wurden.

Die neue Softwaregeneration *nest Steuern* zeichnet sich unter anderem durch die Wiederverwendung von Komponenten, ein einheitliches Bedienkonzept, verbesserte Stabilität und eine stärkere Prozessunterstützung aus. Nachfolgende Abbildung hebt in hellgrüner (bzw. dunkler) Farbe die bis Ende 2021 durch das Projekt «Refactoring NEST» neu entwickelten Module hervor. Ab dem Release 2021 werden die einzelnen Kantone diese neuen Teile produktiv in Betrieb nehmen. Die Auslieferung

erfolgt in Etappen. Uri wird den Release im 3. Quartal 2023 produktiv in Betrieb nehmen.

In einer weiteren Phase beabsichtigen die IG nest Kantone zusammen mit KMS AG das Projekt «nest.deq» zu realisieren, das Gegenstand des vorliegenden Verpflichtungskredits bildet. Mit dem Projekt «Refactoring NEST» wurde die Steuersoftware *nest Steuern* bis auf die Module Debitor und Quellensteuer zu einer modernisierten Softwaregeneration weiterentwickelt. Nun gilt es die alte Softwaregeneration der Bereiche Debitor und Quellensteuer - in der Abbildung gelb (bzw. heller Farbe) dargestellt - ebenfalls weiterzuentwickeln und einer grundlegenden Modernisierung zu unterziehen.

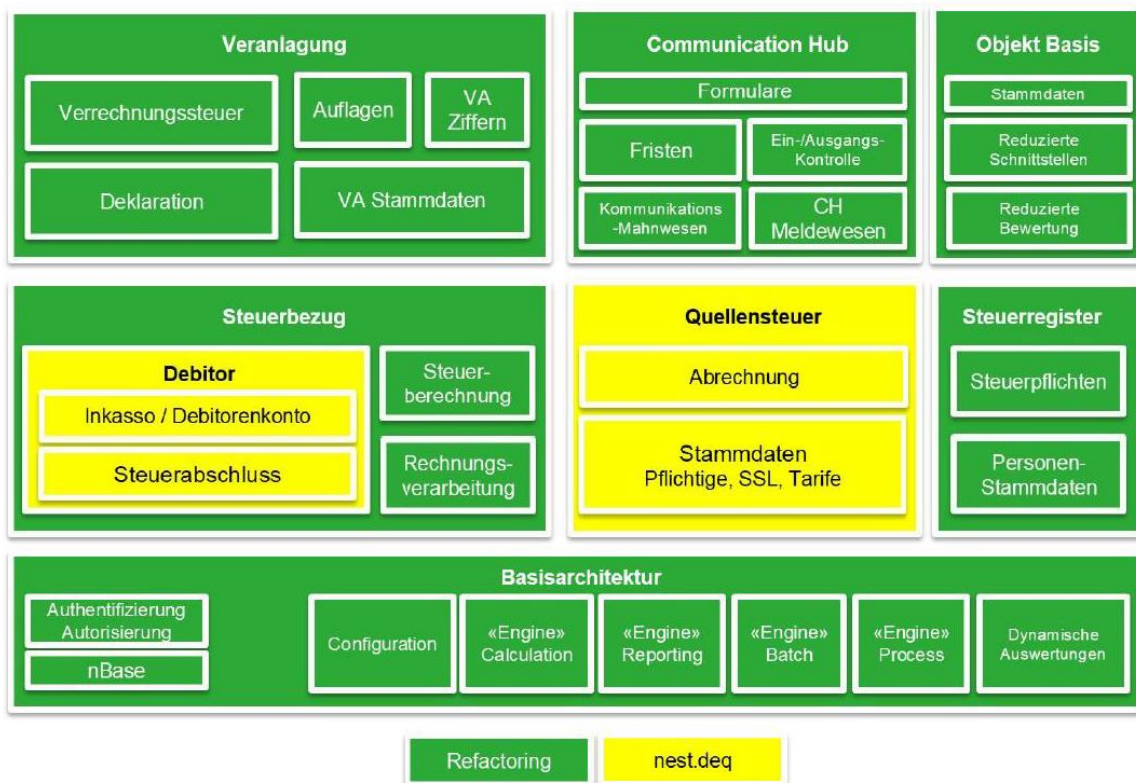


Abbildung 1 Systemkontext von «nest.deq»

2. Notwendigkeit zur Weiterentwicklung der Module Debitor und Quellensteuer

Im Projekt «Refactoring NEST» können sehr viele Softwarebestandteile einheitlich verwendet, bedient und konfiguriert werden. Die Komponenten der modernisierten Softwaregeneration können im 3-Tier-Modus betrieben werden. Beim 3-Tier-Modus handelt es sich um eine Splittung der Applikation auf drei unterschiedliche Ebenen (engl. tiers), die auf unterschiedlichen Rechnern betrieben werden können. Damit kann die Business-Logik (z. B. Rechnungsoperationen) auf einem Applikationsserver betrieben werden. Unter anderem kann dabei die Sicherheit der Applikation verbessert werden. Demgegenüber basieren die beiden Module Debitor und Quellensteuer weiterhin auf der alten Softwaregeneration, für deren Betrieb ein sogenanntes PPJ-Framework als technische Voraussetzung benötigt wird. Diese PPJ-Framework-Bestandteile wurden im Projekt «Refactoring NEST» vollständig eliminiert, weil ein hohes Risiko besteht, dass diese Module mit zukünftigen Versionen der Basistechnologie Microsoft .NET nicht mehr kompatibel sein könnten. Hinzu kommt die schlechte Wartbarkeit der Programme, da keine automatisierten Unit Tests zur Qualitätssicherung möglich sind. Zudem

können mit dem PPJ-Framework die stetig steigenden Anforderungen an die Sicherheit von IT-Applikationen (Stichwort: Cyber-Security) nicht mehr umgesetzt werden. Voraussetzung hierfür bildet eine vollständige 3-Tier-Fähigkeit der gesamten Steuerapplikation. Vor diesem Hintergrund müssen die restlichen Module Debitor und Quellensteuer im Nachfolgeprojekt «nest.deq» ebenfalls einer Erneuerung unterzogen werden. Andernfalls können die Stabilität und die jederzeitige Verfügbarkeit des Produkts *nest Steuern* langfristig nicht mehr sichergestellt werden.

3. Kurzbeschreibung des Projekts «nest.deq»

Beim Projekt «nest.deq» handelt es sich um den letzten Teil der Erneuerung und Weiterentwicklung der Module Debitor und Quellensteuer. Diese Module bilden Bestandteil des Produkts *nest Steuern* und sollen ebenfalls einer grundlegenden Modernisierung unterzogen werden, damit durch die Eliminierung der PPJ-Framework die Zukunftssicherheit sichergestellt werden kann. Als Grundlage dienen im Projekt «nest.deq» die gleichen übergeordneten Projektziele wie im Projekt «Refactoring NEST». Deshalb soll auf das bereits erarbeitete Bedienkonzept und die verwendete Basisarchitektur zurückgegriffen werden. Ein besonderer Fokus wird auf die hohe Standardisierung (Totalrevision Quellensteuergesetzgebung), die Automatisierung (automatisierte Unit Tests) und die Wiederverwendung bereits erstellter Softwarebestandteile gelegt. Nach der Umsetzung des Projekts «nest.deq» kann - falls höhere Anforderungen an die Sicherheit gewünscht sind - *nest Steuern* im 3-Tier-Modus betrieben werden.

Das Projekt «nest.deq» wird in zwei Etappen umgesetzt. Die erste Etappe beinhaltet die Phase der Projektinitialisierung. Bei der zweiten Etappe handelt es sich um die eigentliche Projektumsetzung. Für die Projektinitialisierung erarbeitete die KMS AG im Auftrag der IG nest Kantone eine Studie mit konkreten Umsetzungsvarianten, einem Variantenvergleich und den Gesamtkosten. Letzteres soll die gemeinsam zu finanzierenden Entwicklungskosten durch die IG nest Kantone als auch die individuell durch die Kantone zu tragenden Einführungskosten aufzeigen. Ergänzend zur Studie entwickelte die KMS AG für den Bereich Steuerabschluss (inklusive Quellensteuer) einen Prototyp für die empfohlenen Varianten, um damit die Machbarkeit für die weiteren Projektphasen zu bestätigen. Die IG nest Kantone hat sich in der nest Ausschuss-Sitzung vom 12. Mai 2021 einstimmig für die Umsetzung der Variante «Basic Plus» ausgesprochen (vgl. Beilage). Die neuen Programmcodes der zweiten Etappe sollen in den Jahren 2022 bis 2026 entwickelt werden. Der Projektauftrag wird aktuell - gestützt auf den Variantenentscheid vom 12. Mai 2021 - durch die IG nest Kantone und die KMS AG erarbeitet. Die Einführung in den Kantonen soll in Etappen erfolgen und bis Ende Jahr 2028 abgeschlossen sein.

Die gemeinsam durch die IG nest Kantone zu finanzierenden Kosten für die Umsetzung der zweiten Etappe von «nest.deq» betragen gesamthaft 17,9 Mio. Franken (inklusive MwSt.). Diese Kosten beinhalten die Entwicklungskosten der KMS AG. Die IG nest Kantone tragen diese Kosten nach dem vertraglich jeweils geltenden Kostenverteilungsschlüssel gemeinsam. Zusätzlich haben die Kantone die individuell anfallenden Kosten für Konfigurierung und Unterstützungsleistungen selbst zu tragen.

4. Freihändige Vergabe

Die IG nest Kantone prüfte im Rahmen der Projektinitialisierung, ob auch alternative Softwareanbieter

ter die Komponenten nest Debitor und nest Quellensteuer weiterentwickeln könnten. Diese Abklärungen unter Beizug der Business Consulting Partner AG (BCP) mit Sitz in Basel bestätigten die bestehende Abhängigkeit der verschiedenen nest Komponenten, die aufgrund der komplexen Steuergesetzgebung stark ineinandergreifen. Da KMS AG am Produkt *nest Steuern* ebenfalls Urheberrechte besitzt, überwiegen die Vorteile einer in *nest Steuern* vollintegrierten Lösung gegenüber einer durch Schnittstellen angebundener Fremdsoftware deutlich.

Angesichts dieser Ausgangslage handelt es sich bei den weiterzuentwickelnden Komponenten im Bereich Debitor und Quellensteuer um eine Folgebeschaffung nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe g der Submissionsverordnung des Kantons Uri (SubV; RB 3.3112), die eine freihändige Vergabe an KMS notwendig macht.

5. Projektorganisation Uri

Für die Entwicklungsphase und mit Blick auf die Einführung der neu entwickelten Komponenten muss der Kanton eine eigene Projektorganisation etablieren. Der neue Bereich nest Debitor betrifft nicht nur den Kanton, sondern auch die Einwohnergemeinden. Der Steuerbezug für die natürlichen Personen ist bekanntlich als Teil der Verbundaufgabe Steuern bei den 18 Gemeindesteuerämtern angesiedelt und derjenige für die juristischen Personen beim Amt für Finanzen. Folglich sind die Gemeindesteuerämter und das Amt für Finanzen entsprechend ihrer Betroffenheit in die Projektorganisation einzubeziehen. Der Kanton Uri wird voraussichtlich erst im Jahr 2028 die neu entwickelten Komponenten einführen.

6. Kostenfolgen

6.1. Verpflichtungskredit

Die Gesamtkosten für die Realisierung, Umsetzung und Einführung des Projekts «nest.deq» basieren auf der erwähnten Studie «nest.deq» sowie den Erfahrungen aus dem Projekt «Refactoring NEST». Diese beinhalten zum einen die gemeinsam durch die IG nest Kantone zu finanzierenden Entwicklungskosten und zum anderen die kantonsindividuellen Einführungskosten.

Die Kosten für das Entwicklungsprojekt betragen 17,9 Mio. Franken (inklusive MwSt.) und basieren auf einem Fixpreis der KMS AG. Auf den Kanton Uri entfällt ein Anteil von rund 510'000 Franken (inklusive MwSt.). Dies entspricht dem vertraglich geltenden Kostenverteilungsschlüssel von 2,93 Prozent für den Bereich Debitor und 3,19 Prozent für den Bereich Quellensteuer. Der Kanton Uri profitiert bei der Entwicklung massgeblich von der höheren Kostenbeteiligung der grossen Kantone. Einen wesentlich grösseren Anteil machen die kantonsindividuellen Einführungskosten aus. Diese sind abhängig vom tatsächlichen Einführungsaufwand der neu entwickelten Komponenten und werden massgeblich durch die kantonsindividuellen Konfigurierungs- und Unterstützungsleistungen beeinflusst. Diese Einführungskosten betragen insgesamt 1'400'000 Franken und setzen sich aus 1'100'000 Franken Fremdkosten und 300'000 Franken internen Personalkosten zusammen. Im Zusammenhang mit der kantonsindividuellen Einführung der Software wird das Amt für Steuern Bedacht darauf legen, aus Kostengründen einen möglichst grossen Teil in Eigenarbeit auszuführen, da der Beizug Externer erfahrungsgemäss viel grössere Kosten mit sich bringt. Da die Einführung von Software jedoch nicht

Kernauftrag des Amtes ist und diese Arbeiten projektbezogen und deshalb zeitlich befristet anfallen, rechtfertigt sich eine Betrachtung dieser Kosten als «exogen» im Sinne des Globalbudgets. Die hohen kantonsindividuellen Einführungskosten sind ein direkter Ausfluss unseres föderalen Staatswesens, das durch viele spezialgesetzliche Bestimmungen im Steuerrecht geprägt ist.

Die gesamten Investitionskosten betragen 1,91 Mio. Franken und sind über den Zeitraum von sieben Jahren zu finanzieren:

		Anteil UR	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Gemeinsames Entwicklungsprojekt	Franken	510'000	42'000	78'000	78'000	78'000	78'000	78'000	78'000
Einführungskosten für Kanton	Franken	1'010'000	18'000	30'000	144'000	144'000	193'000	337'000	144'000
Externe und Schnittstellen	Franken	90'000	0	0	10'000	10'000	30'000	30'000	10'000
Eigenleistungen gemäss KMS	Stunden	5'760	110	170	820	820	1'100	1'920	820
Notwendige Zusatzpersonalressourcen	Pensum		0%	0%	50%	50%	50%	100%	50%
Ungedeckte Eigenleistungen	Stunden	360	110	170	-80	-80	200	120	-80
Kosten aktivierbare Eigenleistungen	Franken	300'000	0	0	50'000	50'000	50'000	100'000	50'000
Total Projektkosten	Franken	1'910'000	60'000	108'000	282'000	282'000	351'000	545'000	282'000

Tabelle 1 Projektfinanzierungsplan «nest.deq»

Damit dieses Projekt umgesetzt werden kann, ist parallel zur Freigabe des Investitionskredits zu beschliessen, dass die auf das Projekt entfallenden Personalkosten inklusive Sozialleistungen im jeweiligen Globalbudget als «exogene» Kosten behandelt werden.

6.2. Folgekosten

Im Projekt «nest.deq» fallen für neue Funktionalitäten, die bisher in *nest Steuern* nicht vorhanden waren, Kosten von rund 864'000 Franken an. Diese Kosten erhöhen die für die Wartungskosten relevante Lizenzsumme. Dadurch erhöhen sich die jährlichen Wartungskosten für alle Kantone insgesamt um rund 129'600 Franken (15 Prozent von 864'000 Franken). Der auf den Kanton Uri entfallende Anteil beträgt gemäss aktuellem Wartungsvertrag rund 3,78 Prozent oder knapp 5'000 Franken (exklusive MwSt.). Die Folgekosten stellen nicht Bestandteil der Verpflichtungskreditsumme dar.

6.3. Beteiligung Gemeinden

Das Reglement über die Entschädigung und Kostenbeteiligung zwischen Kanton und Gemeinden im Steuerwesen (EKoR; RB 3.2218) führt dazu, dass die Gemeinden einen angemessenen Anteil der finanziellen Belastung beim Kanton mittragen. Sie partizipieren gleichzeitig auch von möglichen Effizienzsteigerungen.

6.4. Finanzrechtliche Qualifikation

Beim vorliegenden Entwicklungs- und Einführungsprojekt geht es primär um den Ersatz und die Fortführungsfähigkeit von bestehender Software, die nicht mehr zukunftsfähig ist. Lediglich rund 4,4 Prozent der gesamten Entwicklungsaufwendungen beziehen sich auf neu zu entwickelnde Komponenten, die in der «alten» Lösung noch nicht vorhanden sind.

Der Kanton Uri ist - wie einleitend dargelegt - ein gleichwertiges Mitglied im Verbund der 14 IG *nest Kantone* und gleichzeitig auch Miteigentümer an der Software *nest Steuern*. Faktisch besteht kein

Handlungsspielraum, das anstehende Projekt «nest.deq» in sachlicher, zeitlicher oder finanzieller Hinsicht nicht mitzutragen. Die Verpflichtungskreditsumme von 1'910'000 Franken (inklusive 7,7 Prozent MwSt.) wird mit Bezug auf diese Ausgangslage finanzrechtlich als mittelbar gebundene Ausgabe qualifiziert. Eine Veränderung des Mehrwertsteuersatzes erhöht/vermindert die Verpflichtungskreditsumme entsprechend.

II. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Zur Realisierung des Projekts «nest.deq» wird ein Verpflichtungskredit von 1'910'000 Franken (inklusive 7,7 Prozent MwSt.) bewilligt.
2. Im Globalbudget Personal werden im Zusammenhang mit dem vorliegenden Verpflichtungskredit maximal 300'000 Franken als exogene Kosten behandelt.
3. Der Regierungsrat hat die jährlichen Zahlungskredite im Budget aufzunehmen.

Beilage

- Entwicklungsprojekt «nest.deq» Lösungsbeschreibung und Projektplanung