

Beschluss Nr. 235/2020

Schwyz, 31. März 2020 / ju

«eDeklaration.sz» – Ausgabenbewilligung

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Ausgangslage

1.1 E-Government-Grundlage

Das Gesetz über das E-Government vom 22. April 2009 (EGovG, SRSZ 140.600) sieht vor, dass Kanton, Bezirke und Gemeinden bei der Bereitstellung und beim Betrieb von E-Government-Lösungen zusammenarbeiten und dass dafür eine E-Government-Kommission eingesetzt wird. Der E-Government-Kommission obliegt die Sammlung und Beurteilung von möglichen E-Government-Lösungen. Sie bewertet Vorstudien, beurteilt das Kosten-/Nutzenverhältnis und stellt dem Regierungsrat Antrag auf Durchführung des Konsultationsverfahrens in den Bezirken und Gemeinden.

1.2 Projekt «eSteuern.sz»

Mit RRB Nr. 82/2016 und Kantonsratsbeschluss über den entsprechenden Verpflichtungskredit vom 25. Mai 2016 wurde das Finanzdepartement ermächtigt, das Projekt «eSteuern.sz» durchzuführen. In der Studie, welche im Vorfeld der Projektgenehmigung erstellt wurde, wurde in einem Teilbereich auch der Prozess der Steuerdeklaration für natürliche Personen abgehandelt. Als Optimierungsmassnahme war unter anderem vorgesehen, dass die mit einer Steuerdeklarationssoftware ausgefüllte Steuererklärung künftig online an die Steuerverwaltung übermittelt und die unterschriebene Bestätigung der deklarierten Steuerfaktoren mitsamt den notwendigen Beilagen zur Steuererklärung per Post eingereicht werden sollten («eTax.schwyz nP mit Online-Übermittlung [E-Filing]»).

Angesichts der im Bereich der Online-Deklaration eingetretenen Entwicklung entschied sich der Regierungsrat mit RRB Nr. 967/2018, die zwischenzeitlich technisch überholte E-Filing-Lösung, die zum Zeitpunkt der seinerzeitigen Ausgabenbewilligung durch den Kantonsrat noch als Standardlösung galt, nicht zu realisieren. Stattdessen soll für natürliche Personen eine vollständige Online-Deklarationslösung, inklusive einer Desktop-Lösung, als neues eigenständiges E-Govern-

ment-Projekt («eDeklaration.sz») umgesetzt werden. Der Regierungsrat ermächtigte das Finanzdepartement zur Durchführung weiterer Projektvorarbeiten (unter anderem Durchführung Ausschreibung und Konsultationsverfahren). In zeitlicher Hinsicht gab er vor, dass die Online-Lösung für die Steuererklärung 2020 (Einreichung im Jahr 2021) zur Verfügung stehen soll.

Im vergangenen Jahr wurden im Hinblick auf «eDeklaration.sz» verwaltungsintern die Grundlagen für eine öffentliche Ausschreibung erarbeitet. Die Ausschreibung erfolgte in den Monaten September/Oktober 2019. Dabei hat die Ringler Informatik AG als einzige Anbieterin ein Angebot eingereicht. Dieses erfüllt die Ausschreibungsanforderungen.

1.3 Zustimmung der E-Government-Kommission

Die E-Government-Kommission hat, in der Planungsphase des Projekts, an ihrer Sitzung vom 25. Oktober 2018 der Vorgehensweise in Bezug auf die separate Umsetzung einer vollständigen Online-Deklarationslösung für natürliche Personen zugestimmt. An der Sitzung vom 6. März 2020 wurde sie über die technische Umsetzung der Online-Deklarationslösung sowie das Ergebnis der weiteren Projektvorarbeiten (öffentliche Ausschreibung und Zwischenstand Konsultationsverfahren) informiert.

1.4 Konsultationsverfahren

Zur Umsetzung des Projekts «eDeklaration.sz» bedarf es nach § 10 Abs. 2 EGovG einer mehrheitlichen Zustimmung der Bezirke und Gemeinden (2/3 der Bezirke und Gemeinden oder mehr als 50% der durch die Bezirke und Gemeinden vertretenen Einwohner). Das Konsultationsverfahren gemäss § 10 Abs. 1 EGovG erfolgte im Zeitraum vom 23. Dezember 2019 bis (erstreckt) zum 17. März 2020. Bestandteil davon war ebenfalls der Projektauftrag, welcher die Lösungsbeschreibung (mit Systemübersicht), die Projektorganisation, den Umsetzungsplan und eine Kostenübersicht enthielt. Im Rahmen dieses Verfahrens wurden die Bezirke und Gemeinden eingeladen, eine Stellungnahme zum Projekt «eDeklaration.sz» einzureichen.

Es ging von allen Bezirken und Gemeinden eine Rückmeldung ein. Während der Bezirk March und die Gemeinde Riemenstalden den Verzicht auf eine Stellungnahme erklärten, stimmten alle anderen Bezirke und Gemeinden dem Projekt zu. Einzelne Gemeinwesen äusserten sich zusätzlich zu Umsetzungsmodalitäten. Die 31 zustimmenden Gemeinwesen (inklusive Doppelzählung der drei Eingemeindebezirke) repräsentieren 157 761 Einwohner. Damit sind beide Quoren, die für ein E-Government-Projekt alternativ erreicht werden müssen, erfüllt.

1.5 Projektgenehmigung

Das Projekt «eDeklaration.sz» ist inhaltlich und kostenmässig im Projektauftrag, der Bestandteil des Konsultationsverfahrens war, abschliessend definiert. Die Online-Deklaration soll den natürlichen Personen erstmals für die Steuererklärung 2020 (Einreichung im Jahr 2021) zur Verfügung stehen. Entsprechend wurden die konzeptionellen Arbeiten (teilweise unter Mitwirkung der Lösungsanbieterin) zeitgleich zum Konsultationsverfahren weitergeführt, wobei die Ergebnisse vereinzelt auch in den Projektauftrag aufgenommen wurden. Dabei erfolgte die Zusammenarbeit mit der Anbieterin unter Vorbehalt der Ausgabenbewilligungen durch den Kantonsrat. Aufgrund des Ergebnisses des Konsultationsverfahrens, welches beide alternativen Quoren erreichte, und des Projektauftrages, hat der Regierungsrat mit das Projekt «eDeklaration.sz» genehmigt. Damit hat der Regierungsrat dem Antrag zur Projektorganisation sowie zu den Rollen und Aufgaben der Projektgremien zugestimmt. Die Projektleitung wird durch die Business Consulting Partner AG, Basel, und das Projektcontrolling durch die Thurnherr Consulting & Co., Hedingen, wahrgenommen.

2. Projekt «eDeklaration.sz»

2.1 Zweck und Zielsetzung

Die Aufgaben im Steuerbereich werden im Kanton Schwyz als Verbundaufgabe des Kantons und der Gemeinden (inklusive Eingemeindebezirke) wahrgenommen. Bestimmte Aufgaben sind somit zentral, aber zum Teil auch dezentral gelöst. Seit der Umsetzung von «eSteuern.sz» arbeiten alle Gemeinwesen im Steuerbereich auf der gemeinsamen Steuerlösung NEST. Dementsprechend werden Synergien genutzt und der Koordinations- und Umsetzungsaufwand konnten deutlich reduziert werden.

Zur Optimierung des Prozesses der Steuerdeklaration soll für natürliche Personen eine Online-Deklarationslösung («eDeklaration.sz») geschaffen werden, mit welcher zugleich alle notwendigen Unterlagen digital eingereicht werden können. Die Lösung soll der aktuellen Entwicklung Rechnung tragen und die Effizienz des Steuerdeklarationsprozesses für natürliche Personen nachhaltig verbessern und so auch künftig eine effiziente Steuerveranlagung sicherstellen. Um dies zu erreichen, wurden Wirkungsziele festgelegt. Der Anteil der digital eingereichten Steuererklärungen soll maximiert und der Automatisierungsgrad erhöht werden. Weiter soll der Aufwand für Betrieb, Wartung und Tests möglichst tief gehalten werden. Schliesslich soll die Lösung auch die Realisierung von künftigem Optimierungspotenzial ermöglichen. Damit leistet das Projekt «eDeklaration.sz» einen substanziellen Beitrag zur Umsetzung der E-Government-Strategie.

2.2 Inhalt

Mit dem Projekt «eDeklaration.sz» soll für natürliche Personen erstmals für die Steuerdeklaration 2020 (Einreichung im Jahr 2021) eine zeitgemässe, auf dem Markt verfügbare Online-Deklarationslösung als künftiger Ersatz der bestehenden «eTax.schwyz nP» Download-Lösung beschafft und eingeführt werden.

Im Gegensatz zur heutigen Deklarationslösung wird der Steuerpflichtige in der Regel keine Software mehr herunterladen müssen, sondern sich mit seinen persönlichen Zugangsdaten an einem Portal (Web-Dienst) anmelden. Das Anmeldeverfahren (Login) erfolgt mit einer Zwei-Faktor-Authentifizierung. Danach wird der Steuerpflichtige mittels Assistent durch die Steuerdeklaration geführt und kann auf diesem Weg seine Steuerdaten erfassen. Zusätzlich können die verlangten Unterlagen mittels Upload von PDF-Dateien (zum Beispiel Kontoauszug von Finanzdienstleister), mittels gescannter Dokumente oder mittels Mobile Applikation fotografierter Belege digital eingereicht werden. Die Übertragung der Deklarationsdaten erfolgt verschlüsselt an das Rechenzentrum. Das Hosting der Daten erfolgt in der Schweiz. Nach Ablauf einer Frist für die Bearbeitung der Daten durch den Steuerpflichtigen werden diese durch die Steuerverwaltung übernommen, archiviert, ausgelesen und der Veranlagung zur Verfügung gestellt.

«eDeklaration.sz» wird als systemunabhängige, browserbasierte Webapplikation realisiert. Den natürlichen Personen wird eine webbasierte Oberfläche (inklusive Mobile Applikation) für das Ausfüllen der Steuererklärung bereitgestellt, welche die digitale Übermittlung der Steuerdaten sowie der notwendigen Beilagen ermöglicht. Zusätzlich zur Möglichkeit der Online-Deklaration soll auch eine Downloaddlösung (Desktop-Lösung) zur Verfügung stehen, die weiterhin das Ausfüllen auf dem lokalen PC zu Hause ermöglicht.

Unabhängig davon, ob die Steuerdeklaration online oder offline ausgefüllt wird, soll sowohl eine vollständig digitale als auch postalische Einreichung möglich sein. Die digitale Einreichung der Steuererklärung muss auch von Vertretern (bspw. Treuhänder) genutzt werden können. Die Lösung für die Authentisierung ist entsprechend zu gestalten.

2.3 Umsetzung

Damit den Steuerpflichtigen für die Deklaration genügend Zeit zur Verfügung steht, wird im Projektauftrag Ende Januar 2021 als Zieltermin für die Betriebsaufnahme der Online-Deklarationslösung festgehalten. Damit das Projekt in der zur Verfügung stehenden Zeit umgesetzt werden kann, wurde für die Phasen Initialisierung und Konzept, in Abweichung vom üblicherweise geltenden Phasenmodell, ein dynamisches Vorgehen gewählt. Insbesondere wurden die konzeptionellen Arbeiten nach erfolgter Ausschreibung zeitgleich zum Konsultationsverfahren in Angriff genommen. Die Zusammenarbeit mit der Anbieterin erfolgte dabei unter dem Vorbehalt der Ausgabenbewilligungen durch den Kantonsrat. Die erzielten Ergebnisse sind im vorliegenden Projektauftrag aufgenommen worden. Inhaltlich haben sich bezüglich der Lösungsbeschreibung wie auch bezüglich der Kosten keine relevanten Veränderungen zum Projektauftrag gemäss Stand Konsultationsverfahren ergeben. Dieses dynamische Vorgehen gewährleistet, dass das Projekt in der zur Verfügung stehenden Zeit umgesetzt werden kann und die Online-Deklarationslösung den Steuerpflichtigen möglichst rasch zur Verfügung steht. Insbesondere ist dieses Vorgehen notwendig, da die Ausgabenbewilligungen durch den Kantonsrat aufgrund der aktuellen Situation rund um das COVID-19-Virus möglicherweise nur zeitlich verzögert erfolgen können. Da das Projekt von den Bezirken und Gemeinden ausdrücklich und klar begrüsst wird sowie auch bereits seitens des Kantonsrates verlangt wurde, erachtet der Regierungsrat die Vorgehensweise unter den gegebenen Umständen als vertretbar.

Der Umfang des Projekts ist überschaubar und betrifft als Organisationseinheiten die kantonale Steuerverwaltung und das Amt für Informatik. Da die Online-Deklarationslösung in anderen Kantonen – wenngleich in anderen Ausprägungen – bereits im Einsatz steht, birgt das Projekt aus technischer Sicht geringe Risiken. Weiter soll die steuerfachliche Plausibilisierungslogik der bisherigen Deklarationslösung «eTax.schwyz nP» nach Möglichkeit in die Online-Deklarationslösung überführt werden. Das Risiko der engen Zeitplanung kann durch die Unterstützung externer Firmen (Projektleitung und -controlling) reduziert werden.

2.4 Kosten

Der Mittelbedarf zur Umsetzung der Online-Deklarationslösung gemäss Projektauftrag beläuft sich auf Investitionskosten von rund Fr. 485 000.-- (exklusive Mehrwertsteuer) und jährliche Betriebskosten von durchschnittlich rund Fr. 275 000.-- (exklusive Mehrwertsteuer). Die Investitions- und die jährlichen Betriebskosten sind nach Vorgabe des Projektauftrags im Voranschlag des Aufgaben- und Finanzplans zu budgetieren. Der Kostenschlüssel für die Projekt- und die Betriebsfinanzierung ist in den §§ 14 und 15 EGovG festgelegt. Danach übernehmen der Kanton Schwyz 50% und die Bezirke und Gemeinden je 25% der Kosten entsprechend ihren Anteilen an der Wohnbevölkerung. Der Kanton Schwyz übernimmt die Vorfinanzierung der laufenden Projektkosten und stellt jährlich am Jahresende Rechnung an die Bezirke und Gemeinden. Gemäss dem gesetzlichen Kostenschlüssel fallen dem Kanton einmalige Investitionskosten von rund Fr. 242 500.-- sowie wiederkehrende Kosten von durchschnittlich rund Fr. 137 500.-- an. Die eigenen Personalressourcen tragen die Gemeinwesen bei einem E-Government-Projekt selbst und sind in den beantragten Ausgabenbewilligungen nicht enthalten. Auf Seiten des Kantons ist aufgrund der Umsetzung des Projektes mit keinem personellen Mehrbedarf zu rechnen.

Die vorgesehenen Projektkosten verteilen sich während der Umsetzung des Projektes «eDeklaration.sz» auf die Jahre 2020–2021. Die Betriebskosten werden ab dem Jahr 2021 anfallen. Die Aufwendungen sind im Voranschlag 2020 sowie in den Finanzplanjahren 2021–2023 bereits eingestellt. Ebenfalls wurden die Bezirke und Gemeinden im Hinblick auf die Budgetierung des Voranschlages 2020 sowie der Finanzplanjahre 2021–2023 vom Amt für Informatik rechtzeitig über den anteiligen Finanzbedarf informiert.

2.5 Kompetenz Ausgabenbewilligung

Das EGovG sieht die Kompetenz zur Bewilligung von Ausgaben für den Aufbau von E-Government-Lösungen (Investitionskosten) beim Kantonsrat vor (§ 6 Abs. 2 EGovG). Der Regierungsrat rechnet die Ausgabenbewilligungen gegenüber dem Kantonsrat ab, sobald das Vorhaben abgeschlossen ist (§ 32 Abs. 2 Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 20. November 2013, FHG, SRSZ 144.110).

Es ist mit jährlichen Betriebskosten von durchschnittlich rund Fr. 275 000.-- (exklusive Mehrwertsteuer) zu rechnen. Gemäss dem festgelegten Kostenschlüssel von 50% (§§ 14 und 15 EGovG) fallen dem Kanton jährliche Betriebskosten von durchschnittlich Fr. 137 500.-- (exklusive Mehrwertsteuer) an. Die Bewilligung jährlich wiederkehrender Ausgaben über Fr. 100 000.-- fällt nach § 28 Abs. 1 Bst. b FHG in die Zuständigkeit des Kantonsrates. Damit untersteht auch die Ausgabenbewilligung für die jährlichen Betriebskosten der Ausgabenbremse (vgl. Ziffer 3.1).

2.6 Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeit des Projekts «eDeklaration.sz» ist mittelfristig gegeben. Die Computertechnologie hat sich in den letzten Jahren rasant weiterentwickelt. Die Rahmenbedingungen für die Nutzung der heutigen Download-Lösung «eTax.schwyz nP», welche eine Rechnerleistung auf dem lokalen Gerät (PC) sowie einen Drucker voraussetzt, verschlechtern sich laufend. Die Zahl der Privathaushalte mit einem PC und Drucker nimmt stetig ab. Die klassischen PC werden in vielen Lebensbereichen von mobilen Geräten (sogenannten Mobile Devices wie Smartphones und Tablets) verdrängt. Zudem sind die Anwender in zunehmendem Masse an moderne Web-Lösungen gewöhnt.

Aktuell füllen rund 70% der natürlichen Personen ihre Steuererklärungen mit der Gratissoftware der Steuerverwaltung («eTax.schwyz nP») aus. Sollten wegen Fehlens eines PC oder Druckers in den Privathaushalten wieder vermehrt Steuererklärungsformulare angefordert werden, würde dies wegen des tiefen Automatisierungsgrades zu einem erheblichen Mehraufwand bei der Steuerverwaltung führen. Eine vollständige Online-Deklarationslösung entspricht den Erwartungen vieler Steuerpflichtiger. Diese Erwartungshaltung dürfte in den nächsten Jahren weiter zunehmen.

Mit einer Online-Deklarationslösung wird sich bei der Steuerverwaltung der Personalaufwand zur Digitalisierung von Papiererklärungen und Steuerbelegen reduzieren. Zudem würden künftig weniger Ressourcen (vor allem Papier, Transport) beansprucht. In welchem Ausmass und in welchem Zeitraum diese Aufwandminderungen eintreten werden, hängt von der effektiven Nutzung der Online-Deklaration ab. Auch mit der Einführung der Online-Deklarationslösung muss es vorerst weiterhin möglich sein, die Steuererklärung physisch einzureichen. Wenngleich es das Ziel sein muss, sehr rasch eine möglichst hohe Quote an Online-Einreichungen zu realisieren, wird ein Offenhalten des physischen Einreichungskanals sicherlich mittelfristig noch nötig sein. Dies hängt stark von der Bereitschaft und Akzeptanz der Gesellschaft ab, wie sie mit dem Staat in digitalen Kontakt treten will und der Staat entsprechende integrierte Lösungen mit vereinfachtem Bürgerzugang im Rahmen der digitalen Transformation vorantreibt. Diese Entwicklung kann mit der Online-Deklarationslösung gefördert, nicht aber erzwungen werden. Es gilt daher die Veränderung im Deklarationsverhalten zu beobachten und entsprechend zu reagieren.

2.7 Zeitplan

Nach dem positiven Ergebnis des Konsultationsverfahrens und der Projektgenehmigung werden die Projektarbeiten unvermindert weitergeführt. Das Projektende ist auf Ende März 2021 (Ende der Einführungsphase) geplant, wobei die formellen Abschlussarbeiten bis Ende Mai 2021 geleistet werden. Sollte der Kantonsrat aufgrund der aktuellen Situation die vorliegenden Ausgabenbe-

willigungen für das Projekt «eDeklaration.sz» nicht erteilen können, soll zur Einhaltung des Umsetzungsendtermins (Ende Januar 2021) aus den unter Ziffer 2.3 dargelegten Gründen dennoch mit der Realisierung begonnen werden. Sämtliche Umsetzungsarbeiten erfolgen unter dem Vorbehalt der Ausgabenbewilligungen durch den Kantonsrat. Dies bedeutet, dass das Projekt im Falle einer Ablehnung der Ausgabenbewilligungen abgebrochen würde und den Lieferanten ihre bis dahin entstandenen Aufwände zu vergüten wären.

3. Behandlung im Kantonsrat

3.1 Ausgabenbremse

Die Ausgabenbewilligungen (Investition und Betrieb) gelten gemäss § 87 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110) als angenommen, wenn mindestens 60 Mitglieder des Kantonsrates zustimmen.

3.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 Bst. c und 35 Abs. 1 Bst. b der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) unterstehen Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.-- dem obligatorischen oder fakultativen Referendum. Die Ausgabenbewilligungen zum Projekt «eDeklaration.sz» unterliegen somit weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.
2. Das Finanzdepartement wird ermächtigt – unter Vorbehalt der Ausgabenbewilligungen durch den Kantonsrat – das Projekt «eDeklaration.sz» im Rahmen des Projektauftrages und im Sinne der Erwägungen Ziffer 2.3 und 2.7 durchzuführen.
3. Der Vorsteher der Finanzdepartements wird ermächtigt – unter Vorbehalt der Ausgabenbewilligungen durch den Kantonsrat – die entsprechenden Projekt- und Wartungsverträge mit den Lieferanten und Dienstleistern abzuschliessen und die benötigten Sachmittel im Rahmen des Projektes «eDeklaration.sz» zu beschaffen.
4. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Mitglieder der E-Government-Kommission; Bezirke und Gemeinden; Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke (per Geschäftsstelle).
5. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Finanzdepartement; Amt für Informatik; Amt für Finanzen; Steuerverwaltung; Finanzkontrolle (für sich und zuhanden Staatswirtschaftskommission).

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber