

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 27. Juni 2023
370

EINGANG GR			
5. Juli 2023			
GRG Nr.	20	GE 28	529

Botschaft zur Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz, StG; RB 640.1): „Einheitliche Steuersoftware“

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz, StG; RB 640.1).

1. Ausgangslage

Anlässlich der Sitzung vom 14. September 2022 hat der Grosse Rat die Motion „Einheitliche Steuersoftware für Kanton und Gemeinden“ vom 24. November 2021 (GR 20/MO 24/247) mit 99:0 Stimmen erheblich erklärt. Die Revision ist materiell einfach und politisch unbestritten. Daher wurde in Anwendung von § 3 Abs. 1 Ziff. 2 der Verordnung des Regierungsrates über das Vernehmlassungsverfahren (TG VIV; RB 170.21) auf eine Vernehmlassung verzichtet, zumal eine einheitliche Software für den Steuerbezug und die damit einhergehenden Synergieeffekte ein Jahr früher genutzt werden können. Der Regierungsrat erfüllt mit der vorliegenden Revision des StG die Motion.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Rechtslage

Die kantonale Steuerverwaltung ist gemäss § 142 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (StG; RB 640.11) die Veranlagungsbehörde, wobei sie für die Veranlagung von natürlichen Personen auch die Politischen Gemeinden beziehen kann (§ 143 StG). § 32 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (StV; RB 640.11) bestimmt, dass die Politischen Gemeinden den Steuerbezug der Einkommens- und Vermögenssteuern vornimmt. Das Steuergesetz äussert sich nicht dazu, welche IT-Applikation die Politischen Gemeinden für den Steuerbezug einzusetzen haben.

2.2. Herausforderungen des Status quo

Die steuerliche IT-Architektur des Kantons Thurgau zeichnet sich mit dem Einsatz verschiedener Steuerapplikationen durch eine sehr grosse Heterogenität aus, was eine grosse Anzahl von kostspieligen Schnittstellen erfordert. So stehen bei den Gemeinden vier Applikationen verschiedener Systemanbieter im Einsatz (vgl. Ziffer 1 der Motionsbeantwortung vom 5. Juli 2022).

Weitere Herausforderungen im heutigen System bestehen im organisatorischen und personellen Bereich. Da jede IT-Applikation spezifische Anwenderkenntnisse voraussetzt, ist beim Einsatz von mehreren Applikationen die personelle Durchgängigkeit nur bedingt gewährleistet. Hinzu kommt ein relativ grosser Schulungsaufwand pro Applikation. Eine Bündelung der Ressourcen ist nicht möglich. Ein effizienter Datenaustausch zwischen den kommunalen Steuerämtern und der kantonalen Steuerverwaltung ist nur bedingt sichergestellt und wird durch eine Vielzahl von Schnittstellen erheblich erschwert. So werden die Daten der kommunalen Einwohnerregister via Schnittstellen an das kantonale Personen- und Objektregister (PEROB) übermittelt, das wiederum die Daten an die Veranlagungs- und Bezugsapplikationen der kantonalen Steuerverwaltung zur Bildung der Personen- und Steuerpflichtregister weiterleitet. Gleichzeitig beliefern die kommunalen Personen- und Steuerpflichtregister die lokal eingesetzten Softwarelösungen zur Bildung der jeweiligen Register und Steuerpflichten. Die Steuerpflichten und die im Kanton sekundär steuerpflichtigen Personen werden zusätzlich mittels einer separaten Schnittstelle an die kantonale Veranlagungssoftware geliefert. Jedes Register führt zu einem erheblichen Kontroll- und Bereinigungsaufwand, da die Register mehrfach geführt werden (Gemeinde, Kanton Veranlagung, Kanton – Bund). Die dezentrale Registerführung steht denn auch Synergieeffekten durch Vereinfachung entgegen. Nach der Veranlagung einer natürlichen Person mit der kantonalen Veranlagungssoftware werden die Steuerfaktoren der Staats- und Gemeindesteuern mittels Schnittstellen an eine der vier Gemeindeapplikationen sowie an die Bezugslösung für die direkte Bundessteuer transferiert. Danach wird der Steuerbezug für die Staats- und Gemeindesteuern durch die kommunalen Steuerbehörden fortgesetzt. Der Steuerbezug betreffend direkte Bundessteuer erfolgt durch die kantonale Steuerverwaltung.

Das bisherige System verunmöglicht den elektronischen und effizienten Datenaustausch mit der kantonalen Steuerverwaltung. So sind gegenwärtig manuelle Arbeitsschritte erforderlich, um die Daten für den Staatssteuerabschluss und die Revisionsarbeiten aufzubereiten. Der Einsatz der verschiedenen Gemeindeapplikationen erschwert zudem die Revisionsarbeiten durch die kantonale Steuerverwaltung, da einheitliche Datenformate und Abschlussgestaltungen sowie der Zugriff auf die lokalen Softwarelösungen fehlen.

Auch im Hinblick auf den zukünftig vermehrt geforderten Datenaustausch mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung (u.a. automatisierte NFA-Meldungen [aNFA]) werden lokale Lösungen den Koordinations- und Kostenaufwand erhöhen. Ebenso sind für kantonale Zwecke zunehmend Statistiken erforderlich, die einen Zugriff auf die kommunalen Steuerdaten voraussetzen. Gegenwärtig müssen diese aufgrund der dezentralen Datenhaltung unter grossem Ressourceneinsatz manuell erstellt werden.

Insgesamt erweist sich das gegenwärtige System als schwerfällig, kostspielig und ineffizient. Es wird den Anforderungen an ein modernes Informationssystem, etwa betreffend statistische Auswertungen oder abschlussrelevante Informationen, nicht mehr gerecht.

2.3. Vorteile der Vereinheitlichung

Die erheblich erklärte Motion beabsichtigt, die heterogene und kostspielige IT-Architektur in der Steuerlandschaft Thurgau im Bereich des Steuerbezuges zu vereinheitlichen. Die damit verbundenen Effizienz- und Synergieeffekte sind für beide Staatsebenen von erheblicher Bedeutung.

Die Vereinheitlichung der Prozesse, insbesondere in der Jahresabschlussgestaltung, wird stark gefördert. Im Weiteren wird die personelle Durchlässigkeit der kommunalen Steuerämter verbessert und ein einheitlicher Ausbildungsprozess durch die kantonale Steuerverwaltung ermöglicht. Gegenüber den steuerpflichtigen Personen kann eine gleichbleibende Optik und Systematik in der Kommunikation mit den Steuerbehörden umgesetzt werden. Die Nutzung der Vorteile der Digitalisierung werden mit einer einheitlichen Steuerbezugssoftware erleichtert. Ein effizientes Steuerwesen Thurgau bedingt eine einheitliche Steuersoftware der Gemeinden und des Kantons. Diese wiederum erleichtert und fördert die Dienstleistungsorientierung gegenüber den steuerpflichtigen Personen.

Die Einführung einer einheitlichen Steuerbezugssoftware durch die 80 Thurgauer Gemeinden und den Kanton bringt erhebliche Synergie- und Vereinfachungseffekte mit sich. Es resultieren zusätzliche wesentliche Kosteneinsparungen, weil die aufwendige Pflege der zahlreichen Schnittstellen wegfällt.

2.4. Aktualisierung und Vereinfachung Steuersoftware beim Kanton

Nachdem die vorliegende Motion umgesetzt ist, werden in einem zweiten Schritt die weitere Vereinfachung und Modernisierung der Steuersoftwarelandschaft auf Stufe Kanton angegangen. Dieser zweite Schritt ist nicht Gegenstand der Umsetzung der vorliegenden Motion und wird ebenfalls erhebliche finanzielle Ressourcen benötigen, die dem Grossen Rat zu einem späteren Zeitpunkt beantragt werden.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 146a Software für den Steuerbezug

In der Motionsbeantwortung wurde in Aussicht gestellt, eine Bestimmung für einen verpflichtenden Einsatz einer Steuerbezugssoftware der Gemeinden im kantonalen Steuergesetz zu schaffen, da eine solche im bisherigen Recht fehlt. Die neue Bestimmung verpflichtet die Gemeinden, eine einheitliche Software einzusetzen (Abs. 1).

Die Software wird vom Kanton beschafft und zentral betrieben (Abs. 2).

Die Kosten für den Betrieb werden von Kanton und Gemeinden hälftig getragen, wie dies in anderen Kantonen mit einheitlicher Bezugssoftware auch der Fall ist (z.B. SG), wobei der Kanton die Anschaffungskosten vollumfänglich trägt (Abs. 3). Im Gegenzug werden die Mitwirkungsentschädigungen gemäss § 201 Abs. 1 StG, welche die Benutzung der jeweiligen Steuerbezugssoftware abgelten, anzupassen sein, da dieser Kostenblock bei den Gemeinden wegfällt. Die Revision erfolgt nach Abschluss einer Konsultation der Gemeinden separat.

§ 247 Kostenübernahme für die vorzeitige Auflösung bestehender Verträge

In der Motionsbeantwortung hat sich der Kanton dazu bereit erklärt, „sich an den einmaligen Umstellungskosten der Gemeinden zu beteiligen, sofern in einer Gemeinde ein neues System eingeführt werden müsste“. In einer Übergangsbestimmung verpflichtet sich der Kanton, die direkten Kosten einer Gemeinde zu übernehmen, die dieser entstehen, weil sie vorzeitig ein bestehendes Vertragsverhältnis für ihre Steuersoftware kündigt. Es obliegt der Gemeinde, die aus der Auflösung bestehender Vertragsverhältnisse entstehenden Kosten nachzuweisen. Interne Kosten der Gemeinden (z.B. Personalkosten für die Umstellung) sowie indirekte Kosten (z.B. für Dritte) sind von der Kostentragung durch den Kanton nicht erfasst.

Berücksichtigt werden Vertragsverhältnisse, die vor dem 31. Dezember 2022 eingegangen wurden.

Am 24. April 2023 wurden die Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten sowie die Gemeindesteueramtsleitenden der 80 Thurgauer Gemeinden durch den Präsidenten des Verbands Thurgauer Gemeinden (VTG), den Chef des Departementes für Finanzen und Soziales (DFS) und den Amtsleiter der kantonalen Steuerverwaltung im Ausbildungszentrum Galgenholz in Frauenfeld über das Projekt informiert. 134 Personen haben vor Ort oder im Live Stream teilgenommen. Die Aufnahme der Veranstaltung wurde an die abwesenden Personen im Anschluss an die Veranstaltung zur Verfügung gestellt.

Diese Botschaft wird nach der Genehmigung an die Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten sowie die Gemeindesteueramtsleitenden versandt. Somit werden die Gemeinden rechtzeitig über die Umstellung informiert.

4. Finanzielle Auswirkungen der Revision

4.1. Allgemeine Vorbemerkungen

Die Einführung einer neuen Software bringt Anschaffungs- und Einführungskosten mit sich. Aufgrund der Grösse des Projekts ist eine Ausschreibung erforderlich. Der Evaluationsprozess soll durch eine von Kantons- und Gemeindevertretungen besetzte Arbeitsgruppe begleitet werden. Damit ist sichergestellt, dass die Bedürfnisse der 80 Thurgauer Gemeinden an die neue Applikation angemessen berücksichtigt werden.

4.2. Anschaffungs- und Betriebskosten

Nach gegenwärtigem Kenntnisstand sind die Projektkosten approximativ auf Fr. 15'000 bis Fr. 45'000 pro zu migrierende Gemeinde zu beziffern, abhängig von der Gemeindegrösse und der vorhandenen IT-Architektur. Hinzu kommen Daten-Migrationskosten von rund Fr. 20'000 pro zu migrierende Gemeinde. Die Anschaffungskosten werden sich insgesamt auf 4 bis 6 Mio. Franken belaufen.

Die jährlich wiederkehrenden Betriebskosten werden nach gegenwärtigem Kenntnisstand auf rund 3 bis 3.5 Mio. Franken geschätzt. Es ist zu erwarten, dass ein gemeinsamer Softwarewartungsvertrag mit einem Lieferanten günstiger ausfallen wird als die Summe der Betriebskosten für die 81 Softwareverträge der kantonalen Steuerverwaltung und der 80 Gemeinden für die heute sich im Einsatz befindenden verschiedenen Bezugssoftware.

Die bei den Gemeinden anfallenden Personalkosten in der Planungs- und Einführungsphase gehen zu Lasten der Gemeinden, ebenso wie allfällige indirekte Drittkosten der Gemeinden für Kommunikation, Rechtsberatung etc.

4.3. Kosten pro Gemeinde aus der Vertragsauflösung

Wird eine einheitliche Software eingeführt, bedeutet dies für die Gemeinden, dass sie bestehende Vertragsverhältnisse zu den bisherigen Softwarelieferanten auflösen müssen, was mit Kosten verbunden sein kann. Die aus einer Vertragsauflösung resultierenden direkten Kosten werden vom Kanton einmalig getragen, da eine Vereinheitlichung auch in seinem Interesse liegt. Die entsprechenden Kosten variieren je nach Wahl des Systemanbieters, der den Zuschlag erhalten wird. Stehen bereits viele Gemeinden beim neuen, zentralen Systemanbieter unter Vertrag, so fallen die Kosten zur Ablösung bisher Verträge geringer aus, als wenn dies nur auf wenige oder gar keine Gemeinden zutrifft.

Eine bei den Gemeinden getätigte Umfrage im 4. Quartal 2022 hat gezeigt, dass sich die Kündigungsfristen der Verträge in der Regel auf ein Jahr belaufen. Bei einem Softwarelieferanten bestehen noch einzelne Verträge mit Laufzeiten bis Ende 2029. Ein weiterer Softwarelieferant zieht sich per Ende 2025 aus dem Gemeindemarkt im Kanton Thurgau zurück und bietet nur noch kantonale Gesamtlösungen an. Aufgrund der zu erwartenden Umsetzungsdauer kann bei einer vorausschauenden Planung davon ausgegangen werden, dass nur geringfügige Kosten für Vertragsauflösungen entstehen.

4.4. Synergieeffekte

Mit einer einheitlichen Bezugssoftware können erhebliche direkte Synergieeffekte (einheitliche Schulungen, wegfallende Schnittstellen etc.) und namhafte indirekte Effizienzgewinne (Durchlässigkeit Personal auf kommunalen Steuerämtern, Risikominimierung wegen Personalvakanzen etc.) realisiert werden. Die direkten und indirekten Kosteneinsparungen beim Kanton und den Gemeinden werden sich in einem signifikanten Frankenbetrag bewegen.

5. Inkrafttreten

Die Revision kann abhängig von der Dauer des Vergabeprozesses per 1. Januar 2025 oder 1. Januar 2026 in Kraft treten. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten. Nach Inkrafttreten wird der Umstellungsprozess in den 80 Politischen Gemeinden einige Jahre dauern, da erfahrungsgemäss wegen Kapazitätsgründen des Softwarelieferanten nicht 80 Gemeinden gleichzeitig auf das neue System migriert werden können. Ziel ist der Abschluss des Projekts bis Ende 2029.

6. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Beilagen:

- Entwurf des Regierungsrates
- Synopse