

Ratschlag

9300

betreffend

**Rationalisierung der Steuererhebung
Projekt RATIO (OBOLUS Folgeprojekt)**

vom 16. Dezember 2003 / FD 032159

Den Mitgliedern des Grosses Rates des Kantons Basel-Stadt
zugestellt am 19. Dezember 2003

	Seite
1 Das Begehrten	3
2 Die Ausgangslage	3
3 Das Projekt RATIO	4
3.1 Die Projektinhalte.....	4
3.2 Die Referenz zu ähnlich gelagerten Projekten	6
3.3 Die Projektrisiken.....	6
3.4 Die Zielsetzungen	7
3.5 Die Projektstruktur	8
3.6 Die Projektorganisation	8
3.7 Die Termine	9
3.8 Die Investitionen und Betriebskosten	10
4 Der Nutzen und die Wirtschaftlichkeit	12
4.1 Der Nutzen	12
4.2 Die Wirtschaftlichkeit	13
5 Die Risiken bei Nichtrealisierung	14
6 Die Schlussbemerkungen und der Antrag	15

1 Das Begehr

Wir gestatten uns, Ihnen den vorliegenden Ratschlag betreffend der **Rationalisierung der Steuererhebung (Projekt RATIO, OBOLUS Folgeprojekt)** vorzulegen. Für die Durchführung des Umsetzungsprojekts wird ein **Kredit im Umfang von CHF 5,4 Mio.** (Preisbasis Basler Index Dezember 2002) beantragt.

Aus finanzrechtlicher Sicht handelt es sich bei dieser Vorlage um eine gebundene Ausgabe. Wegen der Wichtigkeit und der Grösse des Projektes soll der Kredit gleichwohl dem Grossen Rat als Ratschlag und nicht als gebundene Ausgabe zur Bewilligung unterbreitet werden.

2 Die Ausgangslage

Im Rahmen des Umsetzungsprojektes OBOLUS (Ratschlag 9070 vom 20. Februar 2001 und vom Grossen Rat am 6. Juni 2001 bewilligt) wurden ab Mitte 2001 die Altsysteme CATS und ISTES für Veranlagung und Bezug durch das bereits bei neun kantonalen Steuerverwaltungen eingeführte Standard-Softwaresystem NEST abgelöst. Das Projekt OBOLUS wird per Dezember 2003 abgeschlossen, die terminlichen, finanziellen und inhaltlichen Vorgaben werden vollständig erfüllt. Dies ist bei Projekten in dieser Grössenordnung nicht selbstverständlich, es darf hier von einem grossen Erfolg gesprochen werden. (Gemäss verschiedenen durchgeföhrten Studien wird dies nur bei 10-30% aller Informatikprojekte erreicht.)

Mit der Einföhrung von NEST stand die Beibehaltung einer hohen Betriebssicherheit im Vordergrund, damit auch zukünftig die Veranlagung und der Bezug der Steuern gewährleistet ist. Mit dem Projekt OBOLUS wurden die technologischen Voraussetzungen für eine umfassende Rationalisierung der Steuererhebung geschaffen. Im Ratschlag 9070 vom 20. Februar 2001 sind bereits mögliche Inhalte des Folgeprojekts beschrieben.

Die Finanzkommission des Grossen Rates hat in ihrem Bericht 9085 vom 11. Mai 2001 auf die Dringlichkeit hingewiesen, die Umsetzung dieser innovativen und kostenreduzierenden Projektinhalte unmittelbar nach dem Abschluss der NEST-Einföhrung anzugehen.

Aufgrund der im Rahmen der "Massnahmen zur Reduktion der staatlichen Aufgaben und Leistungen" definierten Vorgaben entsteht ein zusätzlicher Zeitdruck. Eine massive Personalkostenreduktion durch die Automatisierung von Arbeitsabläufen muss bis zum 31. Dezember 2005 erreicht werden.

3 Das Projekt RATIO

3.1 Die Projektinhalte

- q Vorerfassung und elektronische Aufbereitung der eingehenden Steuererklärungen zur Arbeitsvorbereitung (AVOR) für die Veranlagung

Künftig werden die eingehenden Steuererklärungen inkl. Belege elektronisch erfasst und die entsprechenden Daten automatisiert in das Veranlagungssystem NEST überführt, sämtliche Mitarbeitende der Steuerverwaltung erhalten einen digitalen Zugriff auf die Steuerdossiers. Damit wird eine wichtige Voraussetzung für die Automatisierung der nachfolgenden Verarbeitungsschritte geschaffen.
- q Einführung der NEST-Funktion "automatisierte Veranlagung" (AVA)

Mit Hilfe eines umfassenden Regelwerkes werden die nun im NEST vorhandenen Selbstdeklarationen automatisch geprüft. Dabei werden unter anderem Vorperiodenvergleiche, Änderungen an den Personenstammdaten und umfassende Prüfungen innerhalb des aktuellen Steuerjahres vorgenommen. Werden keine Unregelmässigkeiten festgestellt, wird der Steuerfall ohne weitere manuelle Bearbeitung für die Rechnungsstellung bereitgestellt. Die Durchlaufzeit für solche Fälle wird erheblich reduziert. Mit Hilfe einer Qualitätssicherungsfunktion wird sichergestellt, dass jedes Steuerdossier periodisch einer manuellen Überprüfung zugeführt wird. Die Erfahrung in anderen Steuerverwaltungen hat gezeigt, dass etwa 20% der Steuerfälle der Natürlichen Personen automatisiert (ohne manuelle Eingriffe der Sachbearbeiter) veranlagt werden können.
- q Konzentration der Veranlagungstätigkeit auf fachliche Aspekte

Die eingegangenen Steuererklärungen inkl. der Belege werden den Mitarbeitenden der Veranlagung in elektronischer Form zur Verfügung gestellt. Die Veranlagungstätigkeit besteht neu im wesentlichen in der Prüfung der Steuerfälle, die eigentliche Datenerfassung erfolgt in den meisten Fällen automatisiert im Rahmen der Akten-Eingangs-Verarbeitung (AVOR).
- q Erneuerung der CD-Lösung BalTax

Mit der weiteren Verbesserung der CD-Lösung BalTax soll die Zahl der elektronisch ausgefüllten Steuererklärungen erhöht werden. Mit einer einfach und komfortabel zu bedienenden CD-Lösung BalTax werden der Nutzen für die Steuerpflichtigen erhöht, die Anzahl der Fehler beim Erfassen im Vergleich zum manuellen Ausfüllen verringert und der Automatisierungsgrad erhöht.

q Neuorganisation der Aktenverwaltung

Durch die Einführung der elektronischen Bereitstellung der Steuerakten wird die heute umfangreiche Logistik für die Aktenbewirtschaftung und –Lagerung deutlich vereinfacht und reduziert. Mit einem modernen Archivierungssystem werden die Steuerdossiers revisionssicher abgelegt und stehen den Mitarbeitenden jederzeit zur Verfügung. Der Platzbedarf im Papierarchiv für die Lagerung von Steuerakten wird sich somit sukzessive reduzieren. Folglich werden die Kosten für das Erfassen, Bearbeiten, Ablegen und Wiederfinden von Formularen und Belegen drastisch reduziert. Durch eine umfassende Berechtigungssteuerung wird sichergestellt, dass der Zugriff auf die äusserst persönlichkeitsensensitiven Akten nur durch autorisierte Personen erfolgen kann. Um den hohen Anforderungen bezüglich Datensicherheit gerecht zu werden, kommt zur Speicherung der Daten das in der ZID bereits für andere Zwecke bewährte und etablierte Zweistandort-Prinzip zur Anwendung. Die Revisionssicherheit der archivierten Dokumente wird durch heute gängige Technologien (optische Speichersysteme / digitale Signatur) sichergestellt.

q Bereitstellung von Internet-Funktionen

Erste interaktive Internet-Funktionen wie das Bestellen von Formularen, Einreichen von Fristgesuchen und Anfordern von Einzahlungsscheinen werden bereit gestellt. Die dafür aufzubauenden Basistechnologien stellen eine wichtige Grundlage für eine eventuell später einzuführende Internet-Veranlagungsfunktion dar.

Die Steuerdeklaration via Internet ist innerhalb des Folgeprojekts nicht vorgesehen, da noch nicht alle juristischen und technischen Detailausarbeitungen für solche Innovationen geschaffen sind. Ein Alleingang des Kantons Basel-Stadt wäre nicht sinnvoll, weil mit sehr hohen Anfangskosten zu rechnen ist. Dieses Innovationsvorhaben wird gemeinsam mit den anderen 10 NEST-Kantonen vorangetrieben.

q Anpassung der Ablauf- und Aufbauorganisation

Die Einführung der aufgeführten Projektinhalte bringt eine Umgestaltung der entsprechenden Ablauf- und teilweise auch der Aufbauorganisation mit sich. Mit dem Schritt hin zur "papierlosen Veranlagung" wird nicht mehr das Papierdokument als Prozessauslöser dienen, die Mitarbeitenden der Veranlagung werden zukünftig zu erledigende Pendenzen via Softwarelösung erhalten. Die Arbeitsabläufe werden hinsichtlich der Möglichkeiten der neu geschaffenen Arbeitsinstrumente angepasst und optimiert, damit das Potenzial - z.B. der elektronischen Aktenverwaltung - vollumfänglich ausgeschöpft werden kann. Die im Rahmen des Projekts OBOLUS erstellten Dokumentationen stellen dabei eine wertvolle Basis dar.

3.2 Die Referenz zu ähnlich gelagerten Projekten

NEST ist mehr als nur eine moderne Standard-Software für Veranlagung und Bezug der Steuern. Die NEST-Kunden haben gemeinsam die Möglichkeit, aktiv an der Weiterentwicklung des Programms mitzuarbeiten. So haben die Steuerämter der Städte Luzern und Winterthur hinsichtlich der elektronischen Archivierung der Steuerdossiers bereits einen auf NEST aufbauenden Standard geschaffen. Das Projekt RATIO kann somit auf diesen Erfahrungen aufbauen und entsprechende Synergien nutzen.

3.3 Die Projektrisiken

Das Projekt ist technisch anspruchsvoll. An der Steuerlösung NEST sind wenige Basel-Stadt spezifische Entwicklungen notwendig, diese fliessen aber in die bestehenden Standardlösungen ein. Die für Basel-Stadt angepasste NEST-Lösung wird vollumfänglich den Charakter einer Standardlösung beibehalten. Die weiteren Funktionen im Bereich Scanning und Dokumentenverwaltung können als Standardsoftware beschafft werden, die Anforderungen unterscheiden sich diesbezüglich nicht von den bestehenden Referenzinstallationen in den Städten Luzern und Winterthur.

Das Projekt erfordert eine Überarbeitung der Arbeitsabläufe. Die Umstellung der Arbeitsweise wird eine hohe Veränderungsbereitschaft bei den Mitarbeitenden voraussetzen. Des weiteren wird das Projekt zu einer erheblichen Umgestaltung der Organisation der Steuerverwaltung sowie zum Wegfall von Arbeitsplätzen führen. Daher ist insbesondere die Führungsstärke des Kaders der Steuerverwaltung gefordert, um eventuell auftretende Widerstände gegen das Projekt zu begrenzen. Die Effizienzgewinne lassen sich nur realisieren, wenn die anspruchsvolle Führungsarbeit bewältigt und die erforderliche Kulturveränderung in der relativ kurzen Projektlaufzeit umgesetzt wird.

Die Projektrisiken liegen nebstdem technischen vor allem im organisatorischen Bereich. Auch im Rahmen des Projekts OBOLUS haben viele organisatorische Veränderungen stattgefunden und konnten erfolgreich umgesetzt werden. Die erfolgreichen Projektstrukturen sollen auch im Projekt RATIO wieder angewendet werden.

Durch eine kontinuierliche Neubeurteilung der Projektrisiken wird sichergestellt, dass unerwartete Entwicklungen rechtzeitig erkannt und falls notwendig Korrekturmassnahmen eingeleitet werden können.

3.4 Die Zielsetzungen

Die Realisierung der qualitativ hochstehenden Zielsetzungen sind für das Projekt eine unabdingbare Voraussetzung. Aus unternehmerischer Sicht werden folgende Nutzen- und Wirkungsziele erreicht:

- ❑ Kostensenkung

Mit dem Projekt RATIO soll eine massive Kostenreduktion im Bereich Aktenverwaltung und Veranlagung erreicht werden. Diese Kostenreduktion leistet einen wesentlichen Beitrag an die im Rahmen der "Reduktion der staatlichen Aufgaben und Leistungen" formulierten Vorgaben.
- ❑ Arbeitsproduktivität

Die Arbeitsproduktivität wird durch die neuen Funktionen verbessert. Die tägliche Arbeit der Sachbearbeitenden wird durch die neuen Arbeitsinstrumente besser unterstützt.
- ❑ Arbeitsqualität

Durch die jeweils sofort elektronisch verfügbaren Steuerakten werden die Auskunftsmöglichkeiten bei telefonischen Anfragen von Steuerpflichtigen inhaltlich und zeitlich wesentlich verbessert, was zu einer besseren Dienstleistungsqualität und -effizienz führt.

Um die vorgängig formulierten, übergeordneten Nutzen- und Wirkungsziele erreichen zu können, erfüllt die neue Lösung unter anderem folgende Anforderungen:

- ❑ Zuverlässigkeit

Die neuen Funktionen sind in der Praxis erprobt und zeichnen sich durch hohe Zuverlässigkeit, Verfügbarkeit und Sicherheit aus.
- ❑ Benutzbarkeit

Die Anwendungen sind für die Benutzer leicht verständlich, rasch erlern- und bedienbar.
- ❑ Erweiterbarkeit und Parametrierbarkeit

Es kommt ausschliesslich Standardsoftware zum Einsatz. Die speziellen Anforderungen des Kantons Basel-Stadt lassen sich vollständig integrieren, ohne dass die Releasefähigkeit beeinträchtigt wird.
- ❑ Datenschutz und Datensicherheit

Es ist sichergestellt, dass sämtliche relevanten Steuerverwaltungsakten, dauerhaft und ordnungsgemäss nach normierten Sicherheitskriterien bewirtschaftet werden. Die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes Basel-Stadt werden vollumfänglich erfüllt.

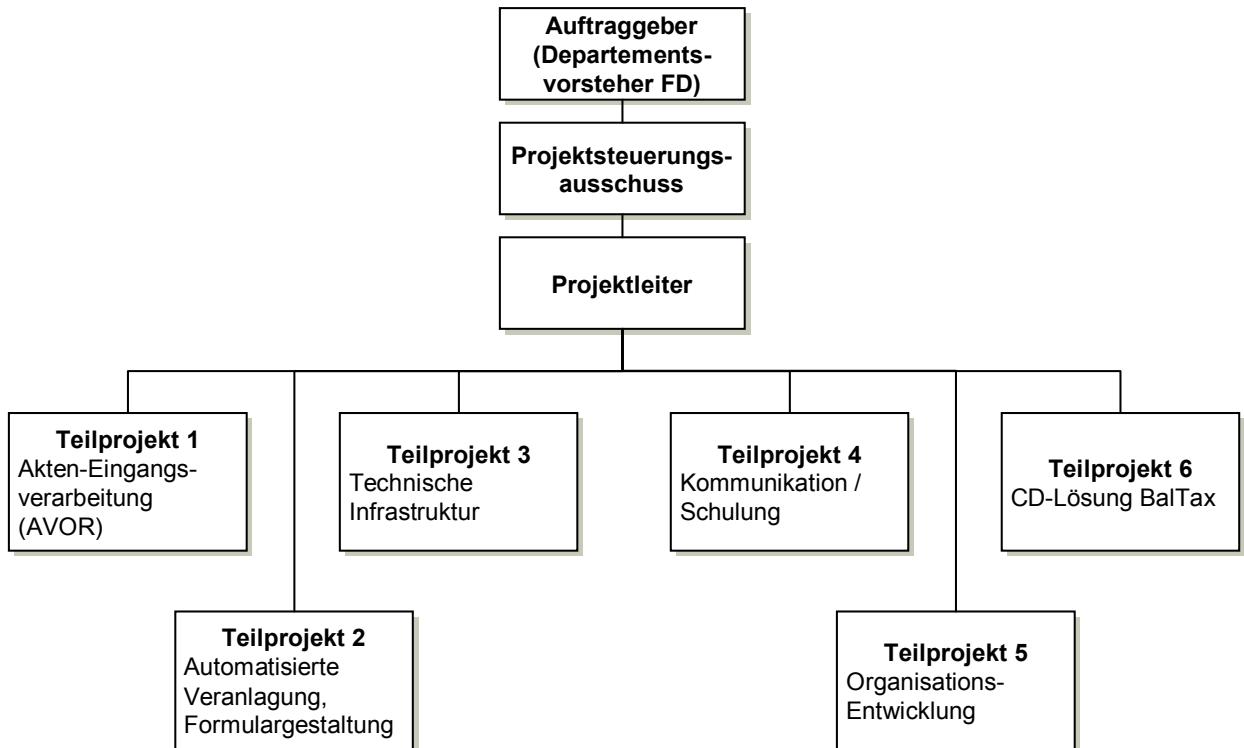
3.5 Die Projektstruktur

Das Projekt wird inhaltlich in folgende Teilprojekte gegliedert:

- q Akten-Eingangsverarbeitung (AVOR)
- q Automatisierte Veranlagung (AVA), Formular- und Wegleitungsgestaltung
- q Technische Infrastruktur
- q Kommunikation/Schulung
- q Organisationsentwicklung
- q Evaluation und Einführung der neuen Baltax-Lösung

3.6 Die Projektorganisation

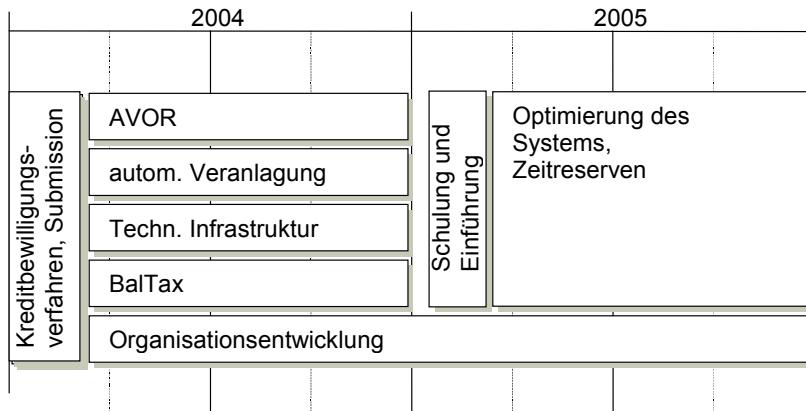
Zur Durchführung des Projekts wird eine schlanke Projektorganisation gebildet, welche die notwendigen Entscheide rasch fällen und allfällige Steuerungsmassnahmen direkt umsetzen kann. Dabei wird im wesentlichen auf die positiven Erfahrungen aus dem Projekt OBOLUS aufgebaut.



Die Rollen und Gremien der Projektorganisation erfüllen ihre Aufgaben gemäss den Grundsätzen des Projektmanagements.

3.7 Die Termine

Die einzelnen Projektphasen werden gemäss dem nachfolgend als Balkendiagramm dargestellten Terminplan durchgeführt.



Das Projekt wird nach der Beschlussfassung durch den Grossen Rat im Frühjahr 2004 raschmöglichst gestartet und spätestens am 31. Dezember 2005 abgeschlossen. Der obige Phasenplan ist eine stark verdichtete Darstellung der wichtigsten Projektphasen. Die Einführung einzelner Funktionen erfolgt bereits im Jahr 2004, der gesamte Funktionsumfang kommt ab Frühjahr 2005 zum Einsatz.

Ein früher Projektstart und die rasche Umsetzung sind wichtige Voraussetzungen, dass die Effizienzgewinne zur Kosteneinsparung rechtzeitig wirksam werden. Die Einhaltung der Reduktionsvorgaben an die Steuerverwaltung auf das Budgetjahr 2006 hängen von einer termingerechten und erfolgreichen Realisierung des Projektes ab.

3.8 Die Investitionen und Betriebskosten

Auf Basis der durchgeföhrten Kalkulation kann mit folgenden Investitionen und Betriebskosten kalkuliert werden:

a) Investitionen

Position	Betrag in CHF (inkl. 7,6% MwSt)
Applikationssoftware Lizenzen Standardsoftware, Parametrisierung, Anpassungen	1'480'000
Dienstleistungen Projektleitung, Konzeption, Installation, Test und Schulung	2'340'000
Hardware und Infrastruktur Server, Scanner, Netzwerk, Monitore, Mobiliar, Anpassungen Lager	1'020'000
Wartung und Betrieb während der Projektlaufzeit (fällt während 18 Monaten an) Wartung Applikationssoftware und -Support Serverbetrieb durch ZID	320'000 240'000
TOTAL zu beantragender Kredit¹	5'400'000

Die Gesamtinvestitionen betragen CHF 5,4 Mio.. In den Gesamtinvestitionen enthalten ist eine Projektreserve von rund CHF 0,3 Mio. (ca. 5% der Gesamtinvestitionen). Aufgrund der getroffenen Vorabklärungen und der Erfahrung von bestehenden NEST-Kunden kann diese relativ tiefe Reserve als realistisch beurteilt werden.

Die für die Projektarbeiten benötigten internen Personalressourcen der Steuerverwaltung müssen aus dem bestehenden Personalbudget bereitgestellt werden. Temporäre Entlastungen des Personals aus dem Projektkredit sind nicht vorgesehen und deshalb in der obigen Aufstellung der Projektkosten nicht enthalten.

Auch die durch die notwendigen Organisationsanpassungen entstehenden zusätzlichen Führungsaufgaben müssen durch das Kader ohne Entlastungsmöglichkeit erbracht werden. Auf technischer Ebene werden von den Lieferanten konfigurierbare Standardlösungen eingesetzt, der Konfigurationsaufwand ist in den budgetierten Kosten enthalten. Für die Funktionstests müssen interne Ressourcen bereitgestellt werden. Diese anspruchsvollen Doppelbelastungen sind zeitlich beschränkt und können durch organisatorische Massnahmen aufgefangen werden.

¹ Ohne Abschreibungen und Zinsen.

b) Jährliche Betriebskosten ab 1.1.2006

Position	Betrag in CHF (inkl. 7,6% MwSt)
Wartung Applikationssoftware Jährliche Wartungskosten auf Lizzenzen	242'000
Dienstleistungen Jährliche Anpassung an die neuen Steuerperioden (Formulare), Unterstützung Produktion	100'000
Hardware Wartung Hardware	32'000
Betrieb der Server Serverbetrieb durch ZID	190'000
TOTAL Betriebskosten ²	564'000

Die Gegenüberstellung der neu anfallenden Betriebskosten zu den erwarteten Kostenersparnissen erfolgt in Kapitel 4.2 "Die Wirtschaftlichkeit".

² Ohne Abschreibungen und Zinsen.

4 Der Nutzen und die Wirtschaftlichkeit

4.1 Der Nutzen

- q Nach der Einführung der neuen Funktionen verfügt die Steuerverwaltung über moderne und leistungsfähige Hilfsmittel, welche dem Stand der Technik entsprechen und das Potenzial haben, den zukünftigen, immer schneller ändernden fachlichen Anforderungen (z.B. Gesetzesänderungen) gerecht zu werden.
- q Durch den Einsatz der neuen Funktionen werden die Durchlaufzeiten optimiert. So werden z.B. anhand der automatisierten Veranlagung etwa 20% aller Veranlagungen automatisiert durchgeführt. Für diese Veranlagungen können wenige Wochen nach Steuererklärungseingang bereits die Rechnungen versandt werden. Aufgrund der elektronischen Archivierung der Steuerdossiers reduziert sich die Verarbeitungszeit pro Dossier zusätzlich und eine entsprechende Reduktion des Personalbestands wird dadurch möglich.
- q Verschiedene Personen und Abteilungen können gleichzeitig und sofort auf Steuerdossiers zugreifen, mit dem Wegfall der Dossierbeschaffungszeit erhöht sich die Arbeitseffizienz.
- q Die Auskunftseffizienz gegenüber den Steuerpflichtigen wird durch die sofortige Zugriffsmöglichkeit auf die Steuerdaten erhöht.
- q Der Platzbedarf und die Kosten der Lagerung von Steuerakten wird durch eine massive Reduzierung auch der bisher zu Informations- und Beweiszwecken gedruckten Belege reduziert. Entsprechend geringer ist der für die Bewirtschaftung der Papierakten erforderliche Aufwand. Mit den heute verfügbaren Technologien ist eine elektronische, revisionssichere Aktenverwaltung möglich, auf die Aufbewahrung der Papierbelege kann künftig weitgehend verzichtet werden.
- q Durch die elektronische Lagerung der Dokumente wird die Sicherheit gegen unbefugten Zugriff und Aktenzerstörung (z.B. Brand, Löschwasser u.a.) erhöht.

4.2 Die Wirtschaftlichkeit

Position	Betrag in CHF (inkl. 7,6% MwSt)
Zusätzliche, jährliche Betriebskosten Gemäss Aufstellung "Jährliche Betriebskosten ab 1.1.2006"	564'000
Aufwandreduktion durch Automatisierung der Arbeitsabläufe Reduktion Personalbudget ab 1.1.2006	-2'055'000
TOTAL Budgetreduktion bei der Steuerverwaltung ohne Abschreibungen und Zinsen	-1'491'000

Das Investitionsvorhaben ermöglicht es, ab 1. Januar 2006 Einsparungen in der Höhe von ca. CHF 1,5 Mio. pro Jahr zu erzielen. In der obigen Aufstellung sind die Einsparungen an Büroräumlichkeiten und Lagerflächen nicht berücksichtigt.

Somit ist das Investitionsvorhaben neben den durchzuführenden Prozessoptimierungen eine wichtige Voraussetzung, dass die im Rahmen des Massnahmenpaketes "Reduktion der staatlichen Aufgaben und Leistungen" definierten Bereiche, bei der Steuerverwaltung CHF 2,8 Mio. pro Jahr, realisiert werden können.

Langfristig können mit grosser Wahrscheinlichkeit weitere Einsparungen erzielt werden. Einerseits reduziert sich der notwendige Aktenlagerplatz nach Ablauf der Aufbewahrungsfirsten stetig, anderseits sollen auch nach dem 1. Januar 2006 weitere Optimierungsmöglichkeiten wahrgenommen werden.

5 Die Risiken bei Nichtrealisierung

- q Die im Rahmen der "Reduktion der staatlichen Aufgaben und Leistungen" definierten Sparvorgaben lassen sich nicht realisieren, die Budgetvorgabe an die Steuerverwaltung (Budgetjahr 2006) kann nicht eingehalten werden. Die Prozesskosten für die Aktenverwaltung und die Veranlagung verbleiben auf einem hohen Niveau, das Einsparungs- und Rationalisierungspotential wird nicht genutzt.
- q Die heutige Papierablage überschreitet bereits seit längerer Zeit die Kapazität der vorhandenen Lagerräume. Eine aufwändige Auslagerung der Akten und die Einrichtung eines Aktentransportdienstes wäre unumgänglich.
- q Die in den Kapiteln 3.1 "Die Projektinhalte", 3.4 "Die Zielsetzungen" und 4.1 "Der Nutzen" erwähnten Resultate können nicht realisiert werden. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht entsteht eine negative Opportunitätskostenrechnung (entgangener Nutzen durch Verzicht).

Bei den aufgeführten Risiken handelt es sich ausschliesslich um finanzielle Risiken.

6 Die Schlussbemerkungen und der Antrag

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag unter den Gesichtspunkten von § 55 des Finanzhaushaltsgesetzes geprüft.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachfolgenden Beschlussentwurfes.

Basel, 17. Dezember 2003

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Der Präsident

Dr. Christoph Eymann

Der Staatsschreiber

Dr. Robert Heuss

Grossratsbeschluss

betreffend

das Projekt "Rationalisierung der Steuererhebung (RATIO)"

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag des Regierungsrates, bewilligt für die Rationalisierung der Steuererhebung (Projekt RATIO) einen Kredit von CHF 5,4 Mio. (Preisbasis Basler Index Dezember 2002) zu Lasten der Rechnung 2004 (CHF 4,4 Mio.) und zu Lasten der Rechnung 2005 (CHF 1,0 Mio.) der Steuerverwaltung unter Position Nr. 4041.002.506.200.

Dieser Beschluss ist zu publizieren, er unterliegt dem Referendum.