

Kantonsratsbeschluss über Nachtragskredite 2023

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 12. September 2023

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Nachtragskredit für das Projekt «IT Steuern SG+»	3
1.1 Ausgangslage	3
1.1.1 Informatiklandschaft des Kantonalen Steueramtes	3
1.1.2 Beschaffungsstrategie des Kantonalen Steueramtes	4
1.1.3 Finanzierung über einen Sonderkredit	5
1.1.4 Gesamtausschreibung	5
1.1.5 Auftragsvergabe und Nachtragskreditbedarf	5
1.2 Projektkosten	6
1.2.1 Implementierungspartner	7
1.2.2 Externe Unterstützung	8
1.2.3 Bestehender Lieferant (Migration)	11
1.2.4 Interne Ressourcen	11
1.3 Erwägungen betreffend die Projektkosten	13
1.3.1 Umfang des ursprünglichen Sonderkredits	13
1.3.2 Exkurs: Kostenvergleich zum Programm «ZüriPrimo»	14
1.3.3 Mehrwert des Dialogs	14
1.3.4 Anforderungen des Kantonalen Steueramtes	15
1.4 Betriebskosten und Wirtschaftlichkeit	16
1.4.1 Betriebskosten	16
1.4.2 Wirtschaftlichkeit	17
1.4.3 Kostensicherheiten	22
1.5 Beurteilung weiterer Vorgehensvarianten	22
1.6 Nachtragskreditbedarf	24
1.7 Finanzrechtliches	24
2 Nachtragskredit für das Projekt «Einführung SAP HCM for S/4HANA»	25
2.1 Ausgangslage	25
2.2 Finanzielle Auswirkungen	25
2.2.1 Lizenzen	25
2.2.2 Externe Unterstützung	26
2.2.3 Nachtragskreditbedarf	27
2.3 Finanzrechtliches	27
3 Antrag	27
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über Nachtragskredite 2023)	28

Zusammenfassung

Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat mit dieser Vorlage die Gewährung von zwei Nachtragskrediten für das Jahr 2023 zum Beschluss. Die beiden Nachtragskredite betreffen die Mehrkosten aus den Projekten «IT Steuern SG+» und «Einführung SAP HCM for S/4HANA».

IT Steuern SG+

Der Kanton muss seine IT-Systeme, mit denen er die Steuerdaten verarbeitet, erneuern. Der Kantonsrat gewährte am 30. November 2021 im Rahmen des Budgets 2022 dafür einen Sonderkredit von 43,8 Mio. Franken. Um ein komplexes Geflecht von Lieferantenbeziehungen und Verantwortlichkeiten zu vermeiden, setzt der Kanton neu auf eine integrierte Gesamtlösung. Eine solche Steuerlösung ist nur mit einer Gesamtausschreibung erreichbar, bei der ein Lieferant (und nicht mehrere) den Zuschlag für die Bereitstellung sowie den Betrieb und die Wartung erhält. Wichtig ist, dass die neue Lösung nicht in Form einer Individuallösung realisiert wird, sondern auf einem zukünftigen Standardprodukt im Schweizer Markt beruht.

Um mögliche Anbieter zu evaluieren und um die genauen Kosten zu erfahren, führte der Kanton eine öffentliche Ausschreibung mit Dialog durch. Die Unterlagen zur Ausschreibung wurden im März 2022 auf der Internet-Plattform simap.ch publiziert. Nach einer Vorqualifikationsphase wurde mit ausgewählten Anbietern ein Dialog durchgeführt. In diesem Dialog konnte der Kanton den Beschaffungsgegenstand konkretisieren, Kostentreiber identifizieren und Optimierungspotenziale erkennen. Der Dialog ermöglichte den Anbietern wiederum, eine möglichst präzise Offerte einzureichen. Auf Basis der Offerten hat das Projektteam in den vergangenen Wochen die Grundlagen für die Evaluation erarbeitet. Basierend auf der Evaluation hat die Regierung den Zuschlag an die Firma emineo AG in Baar erteilt. Dieser Anbieter hat das wirtschaftlich günstigste Angebot eingereicht. Die emineo AG ist ein Schweizer IT-Beratungs- und Software-engineering-Unternehmen mit Erfahrungen in der Entwicklung von Fachapplikationen für öffentliche Verwaltungen. Der Vergabeentscheid ist noch nicht rechtskräftig. Der Vertragsabschluss steht zudem unter dem Vorbehalt der Gewährung des für die Finanzierung notwendigen Nachtragskredits durch den Kantonsrat.

Das Angebot der emineo AG beinhaltet die Einführung und den Betrieb der IT-Steuerlösung über einen Zeitraum von bis zu 16 Jahren. Die Betriebskosten sind wesentlich tiefer als bei der heutigen Lösung. Heute liegen diese bei jährlich rund 16 Mio. Franken, in Zukunft bei rund 6 Mio. Franken. Die Betriebskosten liegen damit wesentlich unter den geplanten Werten. Da sich die Gemeinden zudem künftig an den Betriebskosten hälftig beteiligen (bis zur Höhe von 3 Mio. Franken), kann der Kanton langfristig je Jahr rund 13 Mio. Franken einsparen. Das Vorhaben erfüllt die inhaltlichen und wirtschaftlichen Zielsetzungen ideal. Die Investitionen sind dank der künftig wesentlich tieferen Betriebskosten bereits nach sieben Jahren amortisiert.

Im Vergleich zur ursprünglichen Planung sind dafür höhere einmalige Investitionskosten erforderlich: Statt der im Jahr 2021 geschätzten 43,8 Mio. Franken erwartet der Kanton Projektkosten von 73,9 Mio. Franken. Deshalb beantragt die Regierung dem Kantonsrat einen Nachtragskredit von 30,1 Mio. Franken. Dieser untersteht nicht dem Finanzreferendum, da es sich wie bereits beim Sonderkredit um eine gebundene Ausgabe handelt. Parallel ist eine Aufstockung der internen Personalressourcen um rund 12 Vollzeitäquivalente für einen befristeten Zeitraum von 6,5 Jahren (Projektdauer) erforderlich. Im Rahmen des Dialogs hatte sich herausgestellt, dass für die Entwicklung und Realisierung dieses Vorhabens von Seiten des Kantonalen Steueramtes deutliche höhere Mitwirkungspflichten entstehen.

Die Umsetzung des Projekts «IT Steuern SG+» steht auch in Übereinstimmung mit der vom Kantonsrat geforderten Optimierung von Effektivität und Effizienz von Verwaltungsprozessen.

Die bei der Effizienzanalyse von der Regierung beigezogene BDO AG beurteilte die zeitgerechte Umsetzung des Projekts «IT Steuern SG+» unter dem Aspekt der Effizienzsteigerung als prioritär.

Einführung SAP HCM for S/4HANA

Mit dem Budget 2021 genehmigte der Kantonsrat das Informatikvorhaben zur «Einführung SAP HCM for S/4HANA». Er gewährte dafür einen Sonderkredit im Umfang von 6 Mio. Franken zu lasten der Investitionsrechnung. Diese Mittel sind für die Konzeptionierung, Realisierung und Einführung des neuen SAP HCM sowie zur Beschaffung der dazu benötigten Lizenzen zwischen 2022 und 2025 vorgesehen. Die Planung wurde damals auf Basis der zu dieser Zeit verfügbaren Informationen und realistischere zu erwartenden Kosten erstellt. Zum Zeitpunkt der Beantragung des Sonderkredits gab die SAP AG keine Auskunft über die Lizenzbedingungen im künftigen System. Erst ein Jahr nach Gewährung des Sonderkredits kündigte die SAP AG die Änderung des bestehenden Lizenzmodells an. Diese Änderung wird spürbare Auswirkungen auf den gewährten Kredit haben. Für das Budget soll daher ein zusätzlicher Kredit im Umfang von 0,5 Mio. Franken vorgesehen werden.

Die internen Personalressourcen sind nach wie vor angespannt und eine Verbesserung ist nicht in Sicht. Diverse Projektbeteiligte leisten bereits heute enorme Mehrarbeit. In der Projektphase Realisierung werden besonders beim Testen und der darauffolgenden Inbetriebnahme des neuen Systems zusätzliche und z.T. schwer kalkulierbare Zusatzaufwände auf die Mitarbeitenden zukommen. Um sie zu entlasten und das Projekt abzusichern, sollen die Sonderkreditmittel für externe Dienstleistungen um zusätzliche 0,2 Mio. Franken erhöht werden.

Gegenüber der Planung führen die Änderung des Lizenzmodells und die zusätzlichen Ressourcen zur Projektsicherung zu einem erhöhten Mittelbedarf von rund 0,7 Mio. Franken. Daher wird in diesem Umfang dem Kantonsrat ein Nachtragskredit zum Sonderkredit «Einführung SAP HCM for S/4HANA» unterbreitet. Dieser untersteht nicht dem Finanzreferendum, da es sich wie bereits beim Sonderkredit um eine gebundene Ausgabe handelt.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über Nachtragskredite 2023.

1 Nachtragskredit für das Projekt «IT Steuern SG+»

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Informatiklandschaft des Kantonalen Steueramtes

Das Kantonale Steueramt (KStA) ist (mit Ausnahme der «reinen» Gemeindesteuern) verantwortlich für die Steuererhebung, d.h. die Registerführung, die Veranlagung und den Steuerbezug auf Ebene Bund, Kanton und Gemeinde (und Kirchen). Dabei werden in enger Zusammenarbeit mit den Gemeindesteuerämtern jährlich rund 4,6 Mrd. Franken Steuereinnahmen generiert (Kanton und Gemeinden). Durch die einheitliche Rechnungsstellung werden im Kanton St.Gallen nicht nur die Kantonssteuern und die direkte Bundessteuer, sondern auch die Gemeinde- und Kirchensteuern sowie die Feuerwehrrersatzabgabe integral erhoben. Es findet somit ein ständiges Clearing zwischen den Körperschaften statt, was spezielle Anforderungen an die Steuerbuchhaltung stellt.

Die Informatiklandschaft des KStA setzt sich aus verschiedenen, über Jahre hinweg gewachsenen Einzellösungen zusammen. Diese Lösungen sind zwischen 6 bis fast 25 Jahre alt, wobei

die zentralen Veranlagungs- und Bezugslösungen über 15 Jahre alt sind. Seit dem Jahr 2006 bilden eigene Informatikstrategien des KStA die Planungsgrundlagen, wodurch einige zentrale und gemeinsame Module geschaffen werden konnten. Nach wie vor ist jedoch die Systemlandschaft äusserst heterogen mit unterschiedlichen Systemen, dezentralen Registern, drei verschiedenen Steuerbezugslösungen sowie je Fachapplikation eigenen Weblösungen. Grosse Herausforderungen sind die unzähligen Schnittstellen, die laufend angepasst und aufwändig gepflegt werden müssen.

Abbildung 1 illustriert die aktuelle Applikationslandschaft für die Registerführung, die Veranlagung und den Bezug (vertikale Achse) und die Steuerarten (horizontale Achse).

	Juristische Personen (JP) Direkte Bundessteuer Kantonssteuer	Natürliche Personen (NP) Direkte Bundessteuer Kantonssteuer, Gemeindesteuer	Quellensteuer	Grundstück- gewinnsteuer	Erbschafts- und Schenkungssteuer
Registerführung	abx-tax.sg*	SN***	SN*** abx-tax.sg*	SN*** abx-tax.sg*	SN*** abx-tax.sg*
Deklaration / Veranlagung	EVA JP**	Imposto***	abx-tax.quest****	GGSt	E&SPlus
Bezug			abx-tax.bezug*****	abx-tax.sg*	abx-tax.sg*

- * Die Applikation abx-tax.sg unterstützt die Prozesse der Steuerbearbeitung für juristische Personen sowie für Spezialsteuern.
- ** Die Applikation EVA JP führt den Veranlagungs-Prozess für juristische Personen durch.
- *** Die Applikation SN/Imposto unterstützt den Prozess «Steuern erheben» für natürliche Personen.
- **** Die Applikation abx-tax.quest ist die Steuerapplikation des Kantons für die Quellensteuer.
- ***** Die Applikation abx-tax.bezug ist die Steuerapplikation für das Inkasso und die Buchhaltung der Quellensteueranforderungen.

Abbildung 1: Ist-Applikationslandschaft des KStA mit Fokus auf die wichtigsten steuerfachlichen Applikationen.

1.1.2 Beschaffungsstrategie des Kantonalen Steueramtes

Aufgrund submissionsrechtlicher Vorgaben ist das KStA verpflichtet, neue Systeme mittels Ausschreibungen zu beschaffen. Würde die bisherige Praxis, Applikationen einzeln an ihrem Lebensende zu ersetzen, weitergeführt, so müsste für jede Fachapplikation jeweils eine eigene Ausschreibung durchgeführt werden. Damit würden voraussichtlich diverse Lieferanten zum Zuge kommen. Die erwähnte Heterogenität der Systemlandschaft könnte mit der bestehenden Praxis nicht überwunden werden, zumal es keine Branchenstandards bezüglich Modulen und Schnittstellen gibt. So hat beispielsweise die zweiteilige Ausschreibung der Grundstückgewinnsteuer in den Jahren 2018 und 2019 die Probleme von Einzelausschreibungen schonungslos aufgezeigt. Die neue Fachapplikation konnte zwar zu einem marktgerechten Preis beschafft werden. Hingegen kamen die Kosten für die Schnittstellen und die Integration in die bestehenden Umsysteme schlussendlich fast so hoch zu stehen wie die Kosten für die neue Anwendung selbst. Angesichts der Notwendigkeit, die Applikationslandschaft mittelfristig zu modernisieren, begann das KStA bereits im Jahr 2018, eine langfristige Zielvorstellung der Applikationslandschaft sowie ein Vorgehen zu deren Realisierung zu entwickeln. Daraus reifte die Erkenntnis, dass eine strategische Neuausrichtung und eine architektonische Neukonzeption zwingend notwendig sind.

In einem systematischen, breit abgestützten Entwicklungsprozess hat das KStA in Zusammenarbeit mit externen Spezialisten das Projekt «IT Steuern SG+» im Jahr 2020 initialisiert. Das Hauptziel des Projekts ist es, für das gesamte St.Galler Steuerwesen (Direkte Bundessteuer, Kantons- und Gemeindesteuer, Kirchensteuer usw.) eine moderne, zukunftsfähige und wirtschaftliche Applikationslandschaft aufzubauen.

1.1.3 Finanzierung über einen Sonderkredit

Die Gewährleistung der Finanzierung des Projekts «IT Steuern SG+» wurde bereits vor Publikation der Ausschreibung in die Wege geleitet. Im Rahmen des Kantonsratsbeschlusses über das Budget 2022 wurde ein Sonderkredit von 43,8 Mio. Franken für das Projekt «IT Steuern SG+» erteilt (33.21.03). Die Berechnungen, welche die Grundlage für diesen Sonderkredit darstellten, waren Hochrechnungen, die den damaligen Informationsstand nach bestem Wissen und Gewissen wiedergaben. Insbesondere lagen zum damaligen Zeitpunkt noch keine Offerten potenzieller Anbieter vor.

1.1.4 Gesamtausschreibung

Aufgrund der vorherigen Erwägungen wurde eine Gesamtausschreibung zur Evaluation eines Generalunternehmers durchgeführt, der eine Steuerlösung zur Ablösung der in Abbildung 1 aufgeführten Applikationen¹ bereitstellen muss. Neben der Einführung dieser neuen Steuerlösung ist der Lieferant auch für den Applikationsbetrieb, für Wartungs-, Support- sowie Druck- und Verpackungsdienstleistungen für einen Zeitraum von bis zu 16 Jahren nach Inbetriebnahme verantwortlich. Da die Erneuerung der Veranlagungsapplikation für die Erbschafts- und Schenkungssteuer ebenfalls als Bestandteil von «IT Steuern SG+» vorgesehen war, wird diese weiterhin aus dem bestehenden Projektbudget finanziert. Diese Ersatzbeschaffung ist jedoch nicht Teil der Gesamtausschreibung, sondern wird – aufgrund der Ähnlichkeit zur bestehenden Applikation der Veranlagung der Grundstückgewinnsteuer – zusammen mit dem Lieferanten letzterer Fachapplikation entwickelt. Dieses Vorhaben wird als separates Projekt, aber im Rahmen der finanziellen Mittel von «IT Steuern SG+» geführt.

Die Gesamtausschreibung wurde im selektiven Verfahren mit Dialog durchgeführt. In einer Präqualifikationsphase wurden geeignete Teilnehmer evaluiert, die in den Dialog mit dem KStA eintraten. Grundlage für den Dialog stellten initiale Ausschreibungsunterlagen dar, welche die technischen sowie fachlichen Anforderungen des KStA enthielten. Der Dialog wurde mit jedem verbliebenen Anbieter einzeln geführt. In insgesamt neun eintägigen Workshops je Anbieter wurde der Beschaffungsgegenstand konkretisiert. Basierend auf diesen Diskussionen erstellte das KStA finale Ausschreibungsunterlagen, welche die Grundlage für die verbindlichen Angebote der Anbieter darstellten. Das gesamte Vorgehen war transparent gegenüber den Anbietern und deren Gleichbehandlung wurde stets sichergestellt.

1.1.5 Auftragsvergabe und Nachtragskreditbedarf

Die Beurteilung der Offerten zeigte auf, dass sich das Angebot der emineo AG, Baar, das den Betrieb der neuen Steuerlösung in den Rechenzentren ihres Subunternehmers, UMB AG, Cham, vorsieht, als das wirtschaftlich günstigste erwies und somit den Zuschlag erhalten sollte. Gestützt darauf fällte die Regierung am 5. September 2023 den entsprechenden Vergabeentscheid. Der Zuschlag wurde den verbliebenen Anbietern am 7. September 2023 unter Vorbehalt des Vertragsabschlusses des Vorhabens eröffnet.

¹ Ausgenommen sind die Applikationen zur Veranlagung der Grundstückgewinn- sowie der Erbschafts- und Schenkungssteuer, die vor kurzer Zeit erst erneuert wurden bzw. zurzeit erneuert werden.

Die emineo AG ist ein Schweizer IT-Beratungs- und Softwareengineering-Unternehmen mit über 200 Mitarbeitenden und Niederlassungen in Baar, Bern, Lausanne, Zürich (alle Schweiz) sowie Valencia (Spanien). Die Unternehmung wurde im Jahr 2002 gegründet und konnte bereits zahlreiche Software-Entwicklungsprojekte sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Sektor erfolgreich abwickeln. So hat die emineo AG zum Beispiel Fachapplikationen im Bereich Steuern für andere kantonale Kunden (beispielsweise Zürich) entwickelt und ist für deren Wartung und Weiterentwicklung verantwortlich. Seit Oktober 2022 ist die emineo AG Teil der CONET-Gruppe (CONET Technologies Holding GmbH) mit Sitz in Hennef, Deutschland, die wiederum mehrheitlich der Private-Equity-Unternehmung IK Investment Partners Ltd. mit Sitz in London, Grossbritannien, gehört.

Als Subunternehmen hat die emineo AG die UMB AG, Cham, für den Betrieb sowie die SPS Holding AG (Swiss Post Solutions), Zürich, für Druck-, Verpackungs- und Versanddienstleistungen beigezogen. Erstere Unternehmung gehört zur BKW AG, Bern, die wiederum mehrheitlich in Besitz des Kantons Bern ist. Die SPS Holding AG wurde im Jahr 2021 von der Schweizerischen Post an die AS Equity Partners, Freienbach und London, verkauft. Auch wenn das Angebot der Zuschlagsempfängerin sowohl im Hinblick auf die Investitionskosten als auch auf die Betriebs-, Wartungs- und Supportkosten günstiger ist als die weiteren Angebote, überschreiten die resultierenden Projektkosten dennoch den Rahmen des ursprünglich bewilligten Sonderkredits für das Projekt «IT Steuern SG+». Für eine detaillierte Analyse dieser zusätzlichen Projektkosten (vgl. Abschnitt 1.2) und der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens (vgl. Abschnitt 1.4.2) sowie die Betrachtung weiterer möglicher Vorgehensvarianten (vgl. Abschnitt 1.5) wurden vertiefte Abklärungen im Projekt getroffen. Die wichtigsten Erkenntnisse dieser Abklärungen und der daraus resultierende Nachtragskreditbedarf sind zusammengefasst in den nachfolgenden Abschnitten aufgezeigt.

1.2 Projektkosten

Die Projektkosten können nach Durchführung des Dialogs und Eingang der finalen Angebote deutlich detaillierter geschätzt werden, als dies im Rahmen der Hochrechnung für den Sonderkredit möglich war. Letztere beruhen auf mehreren Annahmen, die zum damaligen Zeitpunkt und aus damaliger Sicht seriös waren, sich schlussendlich jedoch als zu tief herausstellten. Um diesem Erkenntnisgewinn Rechnung zu tragen, ist ein Nachtragskredit erforderlich, sodass das Projektbudget weiterhin mit der Projektplanung konform ist.

Die gegenüber dem ursprünglichen Sonderkredit gesteigerten Kosten ergeben sich einerseits aus dem Angebot der Zuschlagsempfängerin, das die ursprünglich geschätzten Kosten für diesen Bereich um rund 85 Prozent übersteigt. Andererseits haben die Anbieter im Rahmen des Dialogs aufgezeigt, welche umfangreichen Mitwirkungspflichten sie von Seiten des KStA erwarten, um das Vorhaben termingerecht und in geforderter Qualität abschliessen zu können. Um diesen Anforderungen Rechnung zu tragen, müssen sowohl die internen Ressourcen als auch das Budget für externe Unterstützungsleistungen erhöht werden. Aufgrund der bislang gemachten Erfahrungen und der Erkenntnisse aus dem Dialog ist ausserdem zu erwarten, dass die Kosten für die Migrationsleistungen des bestehenden Lieferanten (vorwiegend Abraxas) vormals zu tief eingeschätzt wurden. Die neuen Gesamtkosten des Projekts «IT Steuern SG+» sowie ein Vergleich des ursprünglichen Sonderkredits zu dem gemäss überarbeiteten Berechnungen benötigten Budget sind in Abbildung 2 aufgezeigt. Insgesamt ergeben sich Gesamtkosten von 73,9 Mio. Franken, was einem Nachtrag von 30,1 Mio. Franken gegenüber dem ursprünglichen Sonderkredit entspricht. Der Grossteil dieses Nachtrags ergibt sich direkt aus dem Angebot der Zuschlagsempfängerin (Mehrkosten gegenüber den ursprünglichen Annahmen von rund 24,3 Mio. Franken). Zusätzlich zu diesem Nachtragskreditbedarf ist eine Aufstockung der internen Ressourcen des Finanzdepartements um rund 12 Vollzeitäquivalente (abgekürzt FTE) für einen befristeten Zeitraum von 6,5 Jahren erforderlich (vgl. Abschnitt 1.2.4).

Die einzelnen Mehrkosten und zusätzlich intern benötigten Ressourcen, die sich für die verschiedenen Kostenstellen ergeben, sind in den nachfolgenden Abschnitten aufgeschlüsselt und begründet.

Phase	Start	Ende	Implementierungspartner* (CHF)	Externe Unterstützung (CHF)	Bestehender Lieferant (Migration) (CHF)	Interne Ressourcen** (CHF)	Einführung Veranlagungsapplikation E+S* (CHF)
Initialisierung (exkl. MWST)	01.04.2020	31.03.2021					
Konzept (exkl. MWST)	01.04.2021	31.12.2024	28'550'000	5'500'000	2'000'000	1'400'000	3'250'000
Realisierung (exkl. MWST)	01.01.2025	31.12.2028	52'800'000	10'000'000	4'000'000	0 (+ 12 FTE)	1'850'000
Einführung (exkl. MWST)	01.01.2029	31.12.2029					
Summe (exkl. MWST)					37'450'000 66'800'000 (+ 12 FTE)		3'250'000 1'850'000
Summe (inkl. MWST)					40'300'000 71'900'000 (+ 12 FTE)		3'500'000 2'000'000
Gesamt (inkl. MWST)					43'800'000 73'900'000 (+ 12 FTE)		
Nachtrag (inkl. MWST)					+ 30'100'000 (+ 12 FTE)		

* Von den ursprünglichen Kosten von CHF 31'800'000 (exkl. MWST) für den Implementierungspartner wurden CHF 3'500'000 (inkl. MWST) und somit rund 3'250'000 (exkl. MWST) zu Gunsten der Einführung einer neuen Veranlagungsapplikation für die Erbschafts- und Schenkungssteuer alloziert

** Die in der ursprünglichen Botschaft zum Sonderkredit aufgeführten Entlastungsressourcen werden nun allgemeiner als interne Ressourcen bezeichnet. Die Kosten für diese internen Ressourcen sind nicht weiter zu Lasten des Sonderkredits vorgesehen; für die Erledigung der entsprechenden Aufgaben sind befristeten Stellenanpassungen geplant.

Abbildung 2: Gesamtkosten «IT Steuern SG+» inklusive Nachtragskredit

1.2.1 Implementierungspartner

Die Kosten von **52,8 Mio. Franken** (exkl. MWST), die für den Implementierungspartner anfallen, ergeben sich direkt aus dem finalen Angebot der Zuschlagsempfängerin. Um die Zusammensetzung der Kosten für den Implementierungspartner besser nachvollziehen zu können, wurde zusätzlich eine Aufteilung in folgende Kategorien vorgenommen:

- **IT-System (Entwicklungskosten):** Kosten für die Entwicklung der neuen Gesamtlösung Steuern;
- **IT-System (Lizenzkosten):** Lizenzkosten für die Bereitstellung der neuen Gesamtlösung Steuern;
- **Projektführung und -steuerung:** Kosten für die Projektführung und -steuerung;
- **Testing:** Kosten für das Testing;
- **IT-Migration:** Kosten für die Daten- und Dokumentenmigration;
- **Kosten bis Einführung (Betrieb, Wartung, Lizenzen, Support):** Betriebs-, Wartungs-, Lizenz- und Supportkosten, die bis Einführung der neuen Gesamtlösung Steuern anfallen;
- **Unvorhergesehenes:** Rücklage für unvorhergesehene Projektkosten.

Das Resultat dieser Aufschlüsselung ist in Abbildung 3 wiedergegeben.

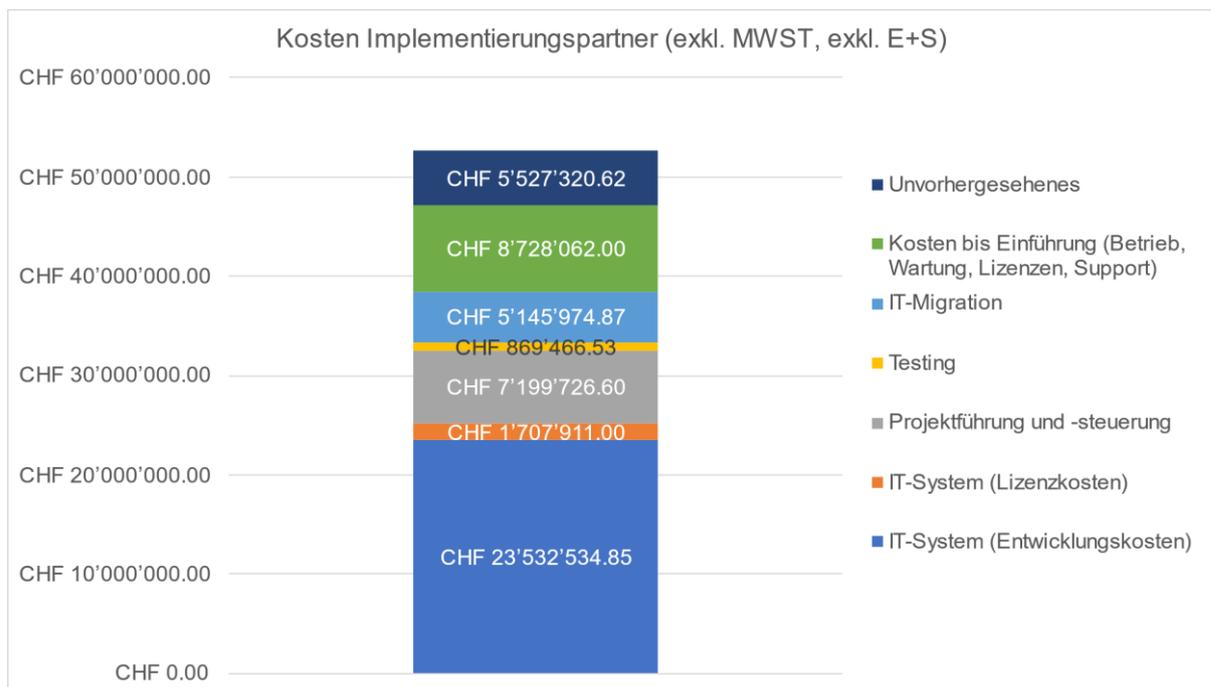


Abbildung 3: Kosten Implementierungspartner (Kategorien)

Im Rahmen des ursprünglichen Sonderkredits wurde von Kosten in Höhe von 28,55 Mio. Franken ausgegangen (vgl. Abbildung 2 in Abschnitt 1.2 sowie Abschnitt 1.3.1).

1.2.2 Externe Unterstützung

Weitere erforderliche Projektleistungen, die das KStA nicht selbst erbringen kann, müssen durch externe Unterstützung erbracht werden. Für den Beizug externer Unterstützung gibt es vier Hauptgründe:

1. Das benötigte Fachwissen ist sehr spezifisch und ist im bestehenden Personalbestand des KStA nicht vorgesehen (z.B. Applikationsarchitekt, Migrationsarchitekt usw.).
2. Das benötigte Fachwissen wird aus Neutralitätsgründen bewusst extern bezogen (beispielsweise ist beim Qualitäts- und Risikomanager die externe Besetzung aufgrund der zwingenden Unabhängigkeit Voraussetzung gemäss HERMES).
3. Weitere KStA-externe Stakeholder, wie zum Beispiel Vertreter der Gemeinden, müssen beigezogen werden.
4. Das KStA besitzt zwar das benötigte Fachwissen, hat jedoch zu wenige interne Ressourcen, um diese dem Projekt zur Verfügung stellen zu können.

Generell lassen sich die externen Unterstützungsleistungen in folgende Kategorien unterteilen:

- bisher geleistete Aufwände;
- bestehende Verträge Projekt-Management-Office (PMO) und Qualitäts- und Risikomanagement (QRM);
- Projektleitung;
- weitere Projektleistungen;
- Unterstützung der Gemeinden.

In der Summe ergeben sich gemäss aktualisierter Schätzung Gesamtkosten von 10,0 Mio. Franken (exkl. MWST), die über die gesamte Projektlaufzeit für den Beizug von externen Unterstützungsleistungen benötigt werden. Damit erhöht sich der Mittelbedarf in diesem Bereich gegenüber den Annahmen im Sonderkredit um 4,5 Mio. Franken.

Eine Aufschlüsselung der gemäss ursprünglichem Sonderkredit in dieser Kategorie vorgesehenen Kosten und der neu benötigten Mittel ist in Tabelle 1 aufgeführt. Die einzelnen Kostenstellen sind zudem in den nachfolgenden Abschnitten detailliert beschrieben.

Tabelle 1: Kosten der externen Unterstützung im Vergleich zum ursprünglichen Sonderkredit

Kostenstelle	Kosten gemäss ursprünglichem Sonderkredit (Fr. exkl. MWST)	Gesamtkosten gemäss Nachtragskredit (Fr. exkl. MWST)
bisher geleistete Aufwände	1,8 Mio.	1,6 Mio.
bestehende Verträge Projekt-Management-Office (PMO) und Qualitäts- und Risikomanagement (QRM)	1,7 Mio.	1,5 Mio.
Projektleitung	2,0 Mio.	2,0 Mio.
weitere Projektleistungen	–	4,5 Mio.
Unterstützung der Gemeinden	–	0,4 Mio.
Total	5,5 Mio.	10,0 Mio.

1.2.2.a Bisher geleistete Aufwände

Die bisher geleisteten Aufwände umfassen bisherige Kosten, die beispielsweise für Beschaffungsunterstützung, Projekt-Management-Office (PMO) und Qualitäts- und Risikomanagement (QRM) angefallen sind. Als Stichtag wird der 30. Juni 2023 verwendet. Bis zu diesem Datum sind rund 1,6 Mio. Franken (exkl. MWST) an bisherigen Aufwänden in Rechnung gestellt worden, was sogar unter dem vormals budgetierten Wert von 1,8 Mio. Franken liegt (vgl. Tabelle 1 in Abschnitt 1.2).

1.2.2.b Bestehende Verträge PMO und QRM

Im Jahr 2021 wurden Leistungen in den Bereichen PMO und QRM öffentlich ausgeschrieben. Die entsprechenden Zuschlagsempfänger haben ihre Leistungserbringung zu Beginn des Jahres 2022 aufgenommen und werden diese gemäss den abgeschlossenen Verträgen im weiteren Projektverlauf erbringen. Bis Projektende fallen voraussichtlich Kosten von 0,8 Mio. Franken (exkl. MWST) und 0,7 Mio. Franken (exkl. MWST) für PMO bzw. QRM an, was sogar unter dem vormals budgetierten Wert von 1,7 Mio. Franken liegt (vgl. Tabelle 1 in Abschnitt 1.2). Basis für die Hochrechnung sind die bisher geleisteten Aufwände sowie die vertraglich vereinbarten Konditionen.

1.2.2.c Projektleitung

Im Jahr 2023 wurden externe Unterstützungsleistungen für die Projektleitung öffentlich ausgeschrieben. Der entsprechende Zuschlagsempfänger hat seine Leistungen im Juni 2023 aufgenommen und wird diese gemäss dem abgeschlossenen Vertrag im weiteren Projektverlauf erbringen. Bis Projektende fallen voraussichtlich Kosten von 2,0 Mio. Franken (exkl. MWST) an. Basis für die Hochrechnung sind Erfahrungswerte aus vorherigen Projekten sowie die vertraglich vereinbarten Konditionen.

1.2.2.d Weitere Projektleistungen

Im Jahr 2023 wurden externe Unterstützungsleistungen für weitere Projektleistungen öffentlich ausgeschrieben (IT-Architektur, Informations- und Datenarchitektur, Testverantwortung, Testing, Business-Analyse, Anwendungsverantwortung). In einem ersten Schritt wurden die erforderlichen Aufwände sowohl anhand der Gesamtplanung als auch der zu erarbeitenden Lieferergebnisse berechnet. Als Mittelwert beider Ansätze wurde berechnet, in welchem Umfang die

entsprechenden Rollen für die Projektdauer von 6,5 Jahre durchschnittlich benötigt werden. In einem weiteren Schritt wurde zudem geprüft, welche Rollen zwangsläufig extern besetzt werden müssen und welche Aufwände langfristig nachhaltiger und kostengünstiger intern erbracht werden könnten. Die Ergebnisse dieser Analyse sind in Tabelle 2 aufgeführt.

Tabelle 2: Möglichkeit interner Erbringung weiterer Projektleistungen

Rolle	Kann Rolle intern erbracht werden?	durchschnittlicher Bedarf intern (FTE)	durchschnittlicher Bedarf extern (FTE)
Applikationsarchitekt	Nein		0,15
Enterprisearchitekt	Ja	0,10	
Migrationsarchitekt	Nein		0,70
Change Manager	Ja	0,20	
Release Manager	Ja	0,20	
Business-Analyst	teilweise	0,25	0,25
Teilprojektleiter Bezug	Ja	0,80	
Testmanager	Nein		0,20
Applikationsverantwortlicher	Ja	0,80	
ICT-Experte	Ja	0,40	
Rollout Manager	Nein		0,60
Strategische Begleitung	Nein		0,30
Total (FTE)		2,75	2,20
Total (Fr. exkl. MWST)		2,8 Mio.	4,5 Mio.

Basis für die Hochrechnung sind Erfahrungswerte aus vorherigen Projekten sowie die vertraglich vereinbarten Konditionen. Die höhere Schätzung gegenüber dem ursprünglichen Sonderkredit begründet sich ebenfalls in dem erhöhten Aufwand aufgrund der Neuentwicklung einer Schweizer Standardlösung Steuern, da die Zuschlagsempfängerin über keine bestehende Standardlösung verfügt (vgl. Abschnitt 1.3.1). Dementsprechend sind 4,5 Mio. Franken für weitere externe Projektleistungen erforderlich. Zusätzlich ist eine Aufstockung der internen Ressourcen um rund 2,75 Vollzeitäquivalente für einen befristeten Zeitraum von 6,5 Jahren erforderlich. Diese Kosten führen zu einer Erhöhung des Personalbudgets im Kantonalen Steueramt und werden nicht dem Sonderkredit belastet (vgl. Abschnitt 1.2.4).

1.2.2.e Unterstützung der Gemeinden

Da die neue Fachapplikation auch von den St.Galler Gemeinden benutzt wird, sind viele Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter auch eng in das Projekt eingebunden. Die Leistungen dieser Gemeindevertreter werden ebenfalls vergütet und sind im Budget für die externe Unterstützung enthalten. Basierend auf den bisherigen Erfahrungswerten und der vorläufigen Projektplanung wird von Kosten in Höhe von 60'000 Franken (exkl. MWST) je Jahr ausgegangen, was rund 0,4 Mio. Franken (exkl. MWST) über die Projektdauer von 6,5 Jahren ergibt. Diese Kosten für die Unterstützung der Gemeinden waren in der ursprünglichen Botschaft zum Sonderkredit im Rahmen der Entlastungsressourcen inkludiert. Da es sich dabei jedoch nicht um die Bereitstellung von Ressourcen handelt, die KStA-Mitarbeiter in ihren Linientätigkeiten entlasten, wird diese Kostenstelle nun korrekt als notwendige, externe Unterstützungsleistung geführt.

1.2.3 Bestehender Lieferant (Migration)

Aufgrund des Erkenntnisgewinns aus dem Dialog und der Offerte des bestehenden Lieferanten für die im Projekt vorgesehenen Migrationsleistungen ist davon auszugehen, dass die ursprünglich kalkulierten 2,0 Mio. Franken für die Mitwirkung des bestehenden Lieferanten im Rahmen der Migration zu tief eingeschätzt waren.

Die neue Schätzung der Kosten für die Mitwirkung des bestehenden Lieferanten im Rahmen der Migration basiert auf folgenden Annahmen:

- Bei der Erbringung der Dienstleistungen für die Migration kommt ein Stundensatz von Fr. 200.– (exkl. MWST) gemäss aktuellem Rahmenvertrag mit der Abraxas Informatik AG zur Anwendung.
- Aufgrund des von der emineo AG vorgeschlagenen und vom KStA konsolidierten Einführungsvorgehens ergibt sich ein Migrationszeitraum von rund fünf Jahren, da die Migration iterativ getestet werden muss, bis die Datenqualität im Zielsystem den Anforderungen des KStA genügt. Während dieser Dauer ist auch eine Mitwirkung des bestehenden Lieferanten (vorwiegend Abraxas) erforderlich.
- Es ist realistisch, dass der bestehende Lieferant im Durchschnitt 2 FTE für die Erbringung der Dienstleistungen im zuvor genannten Zeitraum benötigt.
- Eine zusätzliche Reserve von rund 10 Prozent sollten im Rahmen dieser Kostenstelle berücksichtigt werden.

Aufgrund dieser Annahmen ergeben sich rund 18'400 durch den bestehenden Lieferanten zu leistende Stunden, was mit dem angenommenen Stundensatz und der vorgesehenen Reserve eine Summe von rund 4,0 Mio. Franken (exkl. MWST) für Leistungen des bestehenden Lieferanten im Rahmen der Migration ergibt.

1.2.4 Interne Ressourcen

Im Rahmen des Dialog-Verfahrens mit den Anbietern hat sich deutlich gezeigt, dass gewisse Tätigkeiten im Rahmen des Projekts zwingend vom KStA zu erfüllen sind, da nur dessen Mitarbeitende das erforderliche Fachwissen innehaben, das zur Gestaltung der Gesamtapplikation erforderlich ist. Folgende Rollen müssen dafür mehrheitlich KStA-intern² je Hauptabteilung besetzt werden:

- **Product-Owner** (entspricht Anwendervertreter gemäss HERMES 2022): Ist für die Erhebung der lösungsspezifischen Anforderungen, Maximierung der Wertschöpfung der Entwicklungsarbeit sowie die Sicherstellung des Leistungsumfangs und des fachlichen Erfolgs der Lösung verantwortlich.
- **Business-Analyst**: Ist für die Definition der Geschäftsprozesse verantwortlich. Aus den bisherigen Grobanforderungen gemäss Ausschreibungsunterlagen (z.B. Steckbriefe mit den Beschreibungen und Anforderungen für die einzelnen Anwendungen) werden zusammen mit dem Lieferanten Detailspezifikationen erarbeitet, die daraufhin entwickelt und getestet werden müssen.
- **Testfall-Ersteller**: Erstellt aus den Detailspezifikationen Testfälle, die den fachlichen Funktionsumfang der Lösung und die anforderungsgerechte Bereitstellung überprüfen.
- **Tester**: Führt die definierten Tests durch und meldet Mängel, sodass diese umgehend durch den Lieferanten behoben werden können und die Qualität der Gesamtlösung sichergestellt ist.

Da diese Projektaktivitäten zusätzlich zu den Linienaufgaben verrichtet werden müssen, sind in einem gewissen Umfang Entlastungsressourcen notwendig, um den Ausfall der dem Projekt

² Hinzu kommen Vertreterinnen und Vertreter der Gemeindesteuerämter (GStÄ), die ebenfalls diese Rollen einnehmen müssen. Da es sich dabei jedoch nicht um Entlastungsressourcen handelt, sind die Kosten dieser Gemeinde-Ressourcen bei den externen Unterstützungsleistungen inkludiert (vgl. Abschnitt 1.2.2).

zugewiesenen Ressourcen in ihren Linientätigkeiten zu kompensieren. Analog zu den weiteren Projektleistungen im Rahmen der externen Unterstützung (vgl. Abschnitt 1.2.2.d) wurde berechnet, in welchem Umfang die oben genannten Rollen über eine Projektlaufzeit von 6,5 Jahren je Hauptabteilung durchschnittlich zur Verfügung stehen müssen (insgesamt 3,2 FTE):

- Product Owner: 0,2 FTE;
- Business-Analyst: 1,5 FTE;
- Testfall-Ersteller: 0,4 FTE;
- Tester: 1,1 FTE.

Mit insgesamt vier Hauptabteilungen (Finanzen, Natürliche Personen [NP], Juristische Personen [JP], Spezialsteuern [Quellensteuer]) ergibt sich somit ein Bedarf von insgesamt 12,8 FTE über die gesamte Projektdauer. Eine Unterschreitung dieses notwendigen Bedarfs würde mit Qualitätseinbußen bei der neuen Steuerlösung einhergehen, da beispielsweise die Business-Analyse oder das Testing weniger genau durchgeführt werden müssten.

In einem zweiten Schritt wurde zusammen mit den Hauptabteilungsleitern des KStA evaluiert, welchen Anteil des Bedarfs die jeweiligen Abteilungen selbständig stemmen können und welche zusätzlichen Ressourcen es benötigt, um die Projektbeteiligten bei der Erledigung ihrer Linienaufgaben zu entlasten, sodass die abteilungsspezifische Produktion keine Einbußen erleidet. Die Ergebnisse dieser Analyse sind in Tabelle 3 aufgeführt.

Tabelle 3: Benötigte Entlastungsressourcen der Hauptabteilungen des KStA

Hauptabteilung	Benötigte Ressourcen (FTE)	Benötigte Entlastungsressourcen (FTE)
Finanzen	3,2	3,2
Natürliche Personen (NP)	3,2	1,4
Juristische Personen (JP)	3,2	1,4
Spezialsteuern	3,2	3,1
Total (FTE)	12,8	9,1
Total (Fr. exkl. MWST)	9,2 Mio.	6,5 Mio.

Dabei ist zu beachten, dass der Bedarf an Entlastungsressourcen je nach Hauptabteilung variiert. Während die grösseren Hauptabteilungen NP und JP die Menge der benötigten Ressourcen gut durch ihre relative Grösse sowie ohnehin zu verrichtende IT-Arbeiten abfangen können und somit nur zu einem Teil entlasten müssen (jeweils 1,4 FTE), muss die Projektbeteiligung der vergleichsweise kleinen Hauptabteilungen Finanzen und Spezialsteuern zu einem Grossteil entlastet werden (3,2 FTE bzw. 3,1 FTE). Die Unterstützungsleistungen des Kaders wurden dabei nicht berücksichtigt.

Von den Hauptabteilungen werden somit in der Summe 9,1 FTE während der Projektdauer benötigt, um den Status quo im Hinblick auf die Produktivität der Linientätigkeiten aufrechterhalten zu können. Diese befristeten Ressourcen sollen jedoch nicht über das Projektbudget finanziert werden. Vielmehr sind diese Stellenschaffungen über den ordentlichen Budgetprozess als befristete Niveaueffekte bereitzustellen. Somit ergibt sich für den Nachtragskredit in diesem Bereich kein Mittelbedarf. Für die nachfolgenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen sind diese Kosten jedoch zu berücksichtigen.

Mit einem internen Ansatz von 110'000.– Franken je FTE der Entlastungsressourcen entsprechen diese zusätzlich benötigten 9,1 FTE für 6,5 Jahre rund 6,5 Mio. Franken im regulären Budget

des KStA.³ Zu den 9,1 FTE für die Entlastungsressourcen kommt zusätzlich die Aufstockung der internen Ressourcen um rund 2,75 FTE für die weiteren Projektleistungen gemäss Abschnitt 1.2.2.d hinzu, die aus Kosten- und Nachhaltigkeitsgründen vorzugsweise intern beigezogen werden. Mit einem internen Ansatz von 156'000 Franken je FTE dieser IT-Ressourcen entsprechen diese zusätzlich benötigten 2,75 FTE über 6,5 Jahre rund 2,8 Mio. Franken im regulären Budget des KStA.³ In der Summe werden somit rund 12 FTE befristet über einen Projektzeitraum von 6,5 Jahren benötigt, was Gesamtkosten von rund 9,3 Mio. Franken entspricht. Diese Kosten führen zu einer Erhöhung des Personalbudgets im Kantonalen Steueramt und werden nicht dem Sonderkredit belastet. Es wird noch im Detail zu planen sein, wann in den jeweiligen Aufgabenbereichen welcher konkrete Ressourcenbedarf anfällt. Diese zusätzlichen finanziellen Mittel im Sockelpersonalaufwand sollen gemäss dem jeweiligen Planungsstand einlaufend ab dem Budget 2024 mittels befristetem Niveaueffekt eingestellt werden. Im Rahmen der jährlichen Budgetbotschaften sind die Stellenschaffungen transparent darzulegen. Gleichzeitig sind die Stellen auf die Controlling-Liste der befristeten Stellen aufzunehmen, die jährlich zuhanden der Finanzkommission aktualisiert wird. Mit dem Budget 2024 wird die Regierung im Rahmen des gestaffelten Stellenaufbaus 4 FTE beantragen.

1.3 Erwägungen betreffend die Projektkosten

Bei der Betrachtung der neu berechneten Gesamtkosten des Projekts «IT-Steuern SG+» sind mehrere Erwägungen zwingend zu berücksichtigen. Diese Erwägungen sind in den nachfolgenden Abschnitten detailliert ausgeführt.

1.3.1 Umfang des ursprünglichen Sonderkredits

Der ursprünglich beantragte Sonderkredit für das Projekt «IT Steuern SG+» stellte eine Schätzung dar, die auf zum damaligen Zeitpunkt sinnvollen Annahmen beruhte. Aufgrund der durchgeführten Beschaffung und den wichtigen Erkenntnissen aus dem Dialog stellte sich jedoch heraus, dass die vormalig durchgeführte Schätzung nicht realistisch war, unter anderem auch, weil einige Annahmen im Verlauf der Beschaffung sich als unzutreffend erwiesen. Die wichtigsten Gründe, wieso die vormalige Schätzung nicht zutreffend war und nun ein Nachtragskredit beantragt werden muss, sind folgende:

- Für die Berechnung der Kosten des Sonderkredits wurden Referenzprojekte beigezogen, die der damaligen gerechtfertigten Annahme entsprachen, es würde im Kanton St.Gallen eine bestehende Standardlösung im Kanton St.Gallen eingeführt.
- Das Beschaffungsverfahren hat aufgezeigt, dass diese Annahme nicht der nun vorliegenden Situation entspricht, in der die neue Standardlösung durch den Lieferanten zusammen mit dem KStA entwickelt werden muss.
- Für die Konfiguration eines bestehenden Standards wurden gemäss Sonderkredit Kosten von 28,55 Mio. Franken (exkl. MWST) für den Implementierungspartner beantragt. Bereits damals wurden jedoch Kosten von bis zu 50 Mio. Franken (exkl. MWST) für eine komplette Neuentwicklung der Lösung geschätzt. Dies stimmt mit der nun vorliegenden offerierten Summe gemäss Angebot der emineo AG in Höhe von 52,8 Mio. Franken (exkl. MWST) nahezu überein.
- Eine analoge Begründung gilt ebenfalls für die gegenüber dem Sonderkredit gesteigerten Kosten für interne Ressourcen und externe Unterstützung, da im Rahmen einer Neuentwicklung deutlich höhere Aufwände für das KStA entstehen (vgl. Abschnitt 1.2.2 und 1.2.4). Dieses Erkenntnis konnte insbesondere aufgrund des ausführlichen Dialogs mit den Anbietern erlangt werden, in dem diese die erwarteten Mitwirkungspflichten des KStA klar aufzeigten (vgl. Abschnitt 1.3.3).

³ Da es sich hierbei um Lohnzahlungen einschliesslich zu entrichtender Sozialabgaben handelt, fällt auf diesen Betrag bei der Berücksichtigung der Gesamtkosten im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsüberlegungen von Abschnitt 1.4.2.c keine Mehrwertsteuer an.

- Aufgrund der damaligen Faktenlage ist es nachvollziehbar, dass nicht der Maximalbetrag im Rahmen des Sonderkredits beantragt, sondern die günstigere Einführung eines bestehenden Standards als Grundlage für die Projektkosten herangezogen wurde.

1.3.2 Exkurs: Kostenvergleich zum Programm «ZüriPrimo»

Um die Gesamtkosten von «IT Steuern SG+» besser einordnen zu können, wird ein Vergleich zum Programm «ZüriPrimo» des Kantonalen Steueramts Zürich (KStA ZH) herangezogen, das viele vergleichbare Elemente zu dem vorliegenden Vorhaben aufweist. Gemäss Beschluss Nr. 280/2021 des Regierungsrates des Kantons Zürich waren für das Programm ursprünglich 138,9 Mio. Franken budgetiert, die 2006 im Rahmen von Sparmassnahmen auf 126,7 Mio. Franken reduziert wurden. Schlussendlich konnte das Programm unter Budget mit Gesamtkosten von 110,7 Mio. Franken abgeschlossen werden – allerdings nicht, ohne dafür den ursprünglich geplanten Umfang des Vorhabens deutlich zu reduzieren (vgl. Regierungsratsbeschluss Nr. 706/2021). Auch wenn die Ausgangslage in den Kantonen St.Gallen und Zürich selbstverständlich nicht identisch ist, wurde ein Auszug des Programms «ZüriPrimo» beigezogen, der wesentliche Elemente von «IT Steuern SG+» aufweist (z.B. die teilweise Erneuerung der Register-, Veranlagungs- und Bezugsapplikationen für natürliche und juristische Personen sowie die Quellensteuer). Für die Realisierung dieses Auszugs von «ZüriPrimo» waren 104,6 Mio. Franken budgetiert; die finalen Kosten betragen 91,7 Mio. Franken. Da der Umfang von «IT Steuern SG+» über den des betrachteten Auszugs aus dem Programm ZüriPrimo hinausgeht, lässt sich festhalten, dass ein Gesamtbudget von 73,9 Mio. Franken (einschliesslich 2 Mio. Franken für den Bereich Erbschafts- und Schenkungssteuern) als realistisch anzusehen ist, insbesondere wenn dieses in Relation zu Budget und realen Kosten für das Programm des KStA ZH gesetzt wird. Im Vergleich zum Programm des KStA ZH scheint «IT Steuern SG+» preiswerter zu sein, was sich möglicherweise auch auf die One-Provider-Strategie des Kantons St.Gallen gegenüber der Multi-Provider-Strategie des Kantons Zürich zurückführen lässt.

1.3.3 Mehrwert des Dialogs

Nicht zu unterschätzen ist der Einfluss des Dialogs auf die Konkretisierung des Projektbudgets. Der Erkenntnisgewinn aus den acht einzelnen Dialogtagen und dem zusätzlichen Migrationstag, die mit jedem Anbieter einzeln abgehalten wurden, war sowohl für das KStA als auch für die Zuschlagsempfängerin immens. Im Hinblick auf die Projektkosten brachte das KStA im Dialog in Erfahrung, welche Leistungen seinerseits von den Anbietern im Rahmen des Projekts erwartet werden (vgl. Abschnitte 1.2.2 und 1.2.4). Diese Erwartungen unterscheiden sich deutlich von den zuvor getroffenen Annahmen, sodass sowohl interne Entlastungsressourcen als auch externe Unterstützungsleistungen im Vergleich zum ursprünglich beantragten Sonderkredit aufgestockt werden müssen. Dies ist jedoch in keiner Weise als negatives Resultat des Dialogs anzusehen. Gerade durch die gemeinsamen Workshops konnten beide Parteien ein wesentlich besseres Verständnis der Bedürfnisse des jeweils anderen erlangen, was sich äusserst positiv im Hinblick auf die Erwartungshaltung und somit auch eine realistische Projektplanung auswirkt. Wäre diese Erwartungshaltung der Lieferantin erst nach dem Zuschlag offenkundig geworden, hätte das KStA seine Ressourcen sehr kurzfristig ausbauen müssen – die Finanzierung hätte in diesem Fall lediglich zu einem späteren Zeitpunkt, vermutlich ebenfalls über einen Nachtragskredit geregelt werden müssen. Einige Aufgaben hätten eventuell an die Lieferantin ausgelagert werden können, was allerdings wiederum mit Änderungsanträgen und Mehrkosten bei dieser Kostenstelle einhergegangen wäre. Zudem ist es auch nicht realistisch, dass die Lieferantin sämtliche dem KStA zugeordneten Aufgaben übernimmt, ohne dass dies zu einem Verlust in der Qualität des Ergebnisses führt. Da das Fachwissen zur optimalen Ausgestaltung der neuen Gesamtlösung Steuern beim KStA und nicht bei der Lieferantin angesiedelt ist, ist eine umfassende Mitarbeit dieser Wissensträger unabdingbar.

Aber auch die Anbieterin konnte vom Dialog mit dem KStA erheblich profitieren, indem sie ein fundiertes Verständnis der Anforderungen des KStA erlangen konnte. Viele Unklarheiten konnten beseitigt werden, Optimierungspotenzial konnte von den Anbietern eingebracht und vom KStA entsprechend berücksichtigt werden. Es ist wahrscheinlich, dass durch die Minimierung potenzieller Missverständnisse die Anzahl nachträglicher Changes durch die Lieferantin deutlich verringert werden konnte. Viele Unklarheiten, die häufig erst im Laufe des Projekts ans Licht kommen, konnten im Dialog bereits geklärt werden, sodass die Anzahl berechtigter Änderungsanträge der Lieferantin geringer ausfallen sollte als bei vergleichbaren Projekten, bei denen die Beschaffung ohne Dialog durchgeführt wurde.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Dialog dazu beigetragen hat, die tatsächlichen Kosten zu einem frühen Zeitpunkt im Projekt bereits deutlich genauer abschätzen zu können. Dies bedeutet zwar eine Erhöhung sämtlicher Kostenstellen gegenüber dem ursprünglichen Sonderkredit. Allerdings ist es sehr wahrscheinlich, dass diese Erhöhungen andernfalls lediglich zu einem späteren und somit voraussichtlich deutlich ungünstigeren Zeitpunkt offenkundig geworden wären. Mit dem Dialog konnte die notwendige Transparenz im Hinblick auf die gegenseitigen Erwartungen und die daraus resultierenden Aufwände bereits jetzt geschaffen werden.

1.3.4 Anforderungen des Kantonalen Steueramtes

Der Prozess der Anforderungserhebung wurde präzise und qualitativ hochwertig durchgeführt, wie vom externen Qualitäts- und Risikomanager in den regelmässigen Berichten zuhanden des Projektauftraggebers bestätigt wird. Wichtige Elemente der Qualitätssicherung waren unter anderem:

- eine anfänglich enge Begleitung des Anforderungserhebungsprozesses durch externe Experten, welche die Projektmitarbeitenden in den Grundlagen des Requirements Engineering ausbildeten;
- kurze Feedbackzyklen zur Etablierung einer grundlegenden Qualität der ersten definierten Anforderungen, die als Referenzpunkt für die Definition weiterer Anwendungsfälle verwendet werden konnten;
- projektübergreifende Feedbackrunden, bei denen alle Anforderungen begutachtet wurden, um einen einheitlichen Detaillierungsgrad zu gewährleisten sowie irrelevante Anforderungen zu identifizieren und gegebenenfalls zu streichen.

Während sich die fachlichen Anforderungen vielmals aus zwingend einzuhaltenden Gesetzesgrundlagen ergaben, wurden die technischen Anforderungen in enger Zusammenarbeit mit dem Dienst für Informatikplanung des Kantons St.Gallen erarbeitet und von diesem auch verifiziert. Vielmals beruhen technische sowie projektorganisatorische Anforderungen direkt auf den Zielen des Vorhabens. Im Dialog zeigten die Anbieter an mehreren Stellen auf, wo Anforderungen von ihrem vorgesehenen Standard abweichen oder wo durch spezifische Anforderungen deutliche Mehrkosten entstehen. Diese Bedenken wurden mit den Anbietern ausführlich diskutiert und die Anforderungen wurden gemäss diesen Rückmeldungen überarbeitet, sofern sich eine Lösung finden liess, die kostengünstiger war und die Bedürfnisse des KStA entsprechend berücksichtigt, ohne einen Anbieter zu bevorteilen. Insgesamt wurden im Dialog über 1'000 einzelne Anforderungen mit den Anbietern besprochen. Beispielsweise wurde auf ein externes Workflowmanagement-System verzichtet, solange die funktionalen Anforderungen an die Abwicklung von Workflows von der Applikation erfüllt werden, da solch ein externes System Mehrkosten von mehreren zehntausend Franken verursacht hätte und im Standard eines Anbieters so nicht vorgesehen war. Auch wurden alle optional zu erfüllenden Kann-Anforderungen im Rahmen des Dialogs aus den Ausschreibungsunterlagen herausgestrichen, um nichtnotwendige Kostentreiber zu vermeiden.

Es wurde somit im Rahmen des Projekts höchster Wert darauf gelegt, die Anforderungen an die neue Steuerlösung auf das notwendige Minimum zu reduzieren. Eine weitere Reduktion von Anforderungen zum Zwecke der Einsparung von Kosten würde somit einen Verstoß gegen Rahmenbedingungen und Vorgaben bedeuten oder mit Qualitätseinbußen im Rahmen der fachlichen Prozessunterstützung durch die Applikation einhergehen.

1.4 Betriebskosten und Wirtschaftlichkeit

1.4.1 Betriebskosten

Neben der Einführung der neuen Steuerlösung hat das KStA ebenfalls Betriebsdienstleistungen für einen Zeitraum von bis zu 16 Jahren ausgeschrieben. Auch wenn diese Betriebsleistungen nicht direkt einen Teil des für die Durchführung des Projekts benötigten Sonderkredits darstellen, so sind diese dennoch im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen (Abschnitt 1.4.2) und konkret für die Beurteilung des vorliegenden Nachtragskredits sehr relevant. Dementsprechend werden die für den Betrieb offerierten Kosten in diesem Abschnitt dargelegt.

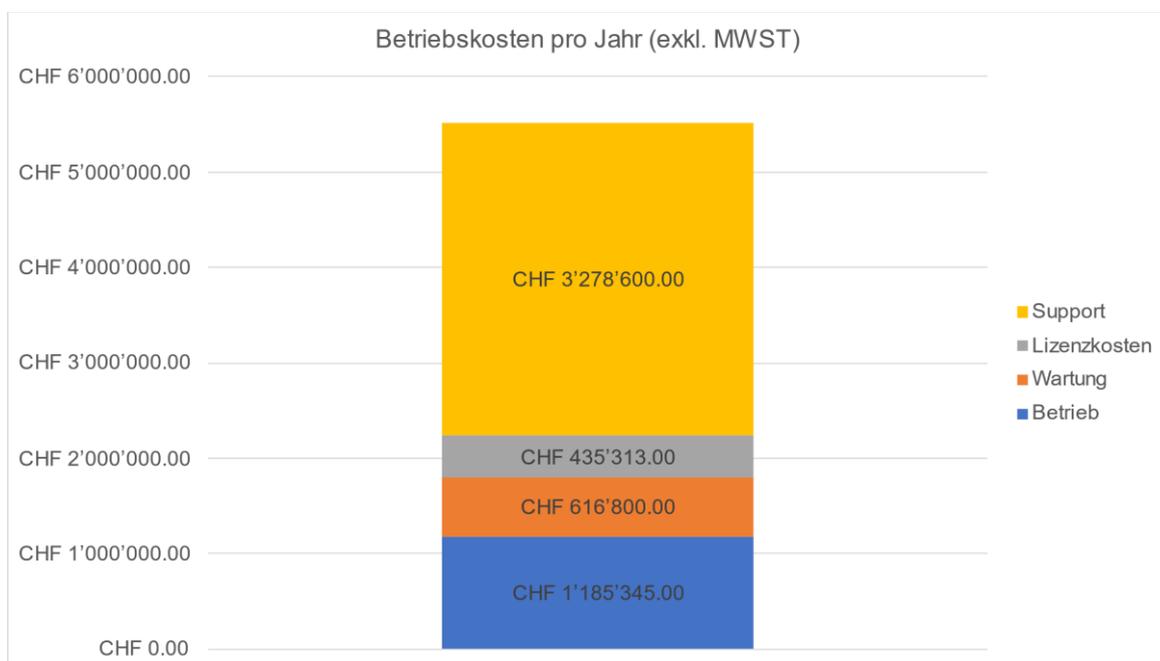


Abbildung 4: Betriebskosten je Jahr

Generell setzen sich die regelmässigen Betriebskosten gemäss der berücksichtigten Offerte aus folgenden Elementen zusammen:

- **Applikationsbetrieb:** Kosten für Applikationsbetrieb im Rechenzentrum des Anbieters und den Bezug der neuen Gesamtlösung Steuern als Software as a Service;
- **Wartung:** Kosten für die Wartungsarbeiten im Rahmen der Softwarepflege;
- **Lizenzen (Betrieb):** Lizenzkosten für den Standard-Teil der neuen Gesamtlösung Steuern (SAP-basiert);
- **Support:** Kosten für die verschiedenen Supportstufen bei technischen sowie fachlichen Problemen der Systemnutzer.

Je Jahr ergeben sich somit Betriebskosten von rund 5,5 Mio. Franken (exkl. MWST), die auf die verschiedenen Kategorien aufgeteilt sind (Abbildung 4). Die Kosten für den Applikationsbetrieb, die Wartung und Lizenzen verstehen sich als Fixpreis, während sich die Kosten für den Support aus einer fixen Komponente für die Bereitstellung des Service sowie Einhaltung der Service-Level-Parameter und einem Stundenkontingent, das nach Bedarf verrechnet wird, zusammensetzen.

1.4.2 Wirtschaftlichkeit

In diesem Abschnitt wird die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens analysiert. Ähnliche Überlegungen wurden bereits in der Botschaft zum Sonderkredit für das Vorhaben aufgeführt (33.21.03). Die dort getroffenen Annahmen wurden im Hinblick auf die nun vorliegende Situation geprüft. Es stellen sich insbesondere die Fragen, inwiefern sich die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Vorhabens gegenüber diesen früheren Annahmen geändert hat und ob die Durchführung des Projekts weiterhin eine lohnenswerte Investition für den Kanton St.Gallen darstellt.

Generell gibt es drei Berechnungsansätze, die verschiedene Szenarien würdigen und somit im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsüberlegungen unterschieden werden müssen:

- Ansatz 1 (Status quo): Hochrechnung gemäss Botschaft zum Sonderkredit für die Fortführung des Status quo (Erneuerung der Einzelapplikationen am Ende ihres Lebenszyklus, 33.21.03).
- Ansatz 2 (Botschaft Sonderkredit): Hochrechnung gemäss Botschaft zum Sonderkredit für eine neue Gesamtlösung gemäss damaliger Informationslage (33.21.03).
- Ansatz 3 (Aktualisierte Werte): aktualisierte Hochrechnung für eine neue Gesamtlösung gemäss finalem Angebot aus dem Beschaffungsverfahren.

In den nachfolgenden Abschnitten werden die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen basierend auf diesen verschiedenen Ansätzen konkretisiert und miteinander verglichen. Dabei wird verkürzt auf Ansatz 1, Ansatz 2 und Ansatz 3 verwiesen.

1.4.2.a Überblick

In der Botschaft zum Sonderkredit wurden fünf Säulen definiert, auf die sich die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für den Kanton St.Gallen und die Gemeinden stützt (33.21.03). Diese sind in der nachfolgenden Tabelle 4 aufgeführt. Des Weiteren ist in der letzten Spalte der Tabelle eine Beurteilung vorgenommen worden, inwiefern die damals formulierten Grundsätze aus Sicht der heutigen Situation weiterhin erfüllt sind. Die Informationen, die zu dieser Beurteilung führen, sind in den nachfolgenden Abschnitten ausführlich beschrieben.

Tabelle 4: Säulen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Fachapplikation Steuern (FAST SG)

Nr.	Beschreibung gemäss Botschaft zum Sonderkredit (Ansatz 2)	Beurteilung im Rahmen der vorliegenden Situation (Ansatz 3)
1	Reduzierte jährliche Informatikkosten (Betrieb, Wartung, Support) der Applikationslandschaft von jährlich rund 3 Mio. Franken.	<ul style="list-style-type: none">• Kanton & Gemeinden (gemeinsam): Reduzierte jährliche Informatikkosten (Betrieb, Wartung, Support) der Applikationslandschaft von jährlich rund 10,1 Mio. Franken gegenüber dem Status quo.• Kanton (allein): Reduzierte jährliche Informatikkosten (Betrieb, Wartung, Support) der Applikationslandschaft von jährlich rund 13,1 Mio. Franken gegenüber dem Status quo.• Gemeinden (allein): Reduzierte jährliche Informatikkosten (Betrieb, Wartung, Support) der Applikationslandschaft von jährlich rund 2,1 Mio. Franken gegenüber der Kalkulation gemäss Botschaft zum Sonderkredit (33.21.03).

Nr.	Beschreibung gemäss Botschaft zum Sonderkredit (Ansatz 2)	Beurteilung im Rahmen der vorliegenden Situation (Ansatz 3)
2	Häufige Beteiligung der Gemeinden an den effektiven laufenden Informatikkosten (Wartung, Betrieb und Support) ab geplanter Einführung voraussichtlich im Jahre 2029. Die Investitions-, die Weiterentwicklungskosten und die personellen Ressourcen des Informatikteams werden durch den Kanton getragen.	Argument weiterhin uneingeschränkt gültig.
3	Minderausgaben von 10,6 Mio. Franken bei der Wahl einer Gesamtlösung anstelle der Weiterführung der Realisierung von Einzelösungen.	Minderausgaben von 21,8 Mio. Franken bei der Wahl einer Gesamtlösung anstelle der Weiterführung der Realisierung von Einzelösungen.
4	Vorleistungen mittels «Personaleinsparungen durch Nicht-Anstellungen» von insgesamt rund 13,9 Fachkräften aufgrund höherer Automatisierung.	Argument weiterhin uneingeschränkt gültig.
5	Langfristige, nicht direkt quantifizierbare Potenziale, welche die neue Systemarchitektur mit sich bringen wird.	Argument weiterhin uneingeschränkt gültig.

1.4.2.b Wiederkehrende Kosten für Betrieb, Wartung und Support (ab Einführung)
Die Betriebs-, Wartungs- und Supportkosten für das erste Betriebsjahr nach Einführung einer neuen Gesamtlösung (Ansatz 2 und Ansatz 3) bzw. bei Fortsetzung der heutigen Ausgangslage (Ansatz 1) sind für alle Ansätze in Tabelle 5 aufgeführt. Lizenzkosten sind dabei in den Wartungskosten inkludiert.

Tabelle 5: Betriebs-, Wartungs- und Supportkosten für das erste Betriebsjahr

Kostenstelle	Ansatz 1 (Fr. inkl. MWST)	Ansatz 2 (Fr. inkl. MWST)	Ansatz 3 (Fr. inkl. MWST)
Betriebskosten	–	5'500'000.–	1'300'000.–
Wartungskosten	–	3'000'000.–	1'100'000.–
Supportkosten	–	1'700'000.–	3'500'000.–
Summe	16'000'000.–	10'200'000.–	5'900'000.–

Die Berechnung der Kosten wurde folgendermassen durchgeführt:

- **Ansatz 1:** Die Summe setzt sich aus den bekannten Ist-Rechnungen gemäss Botschaft zum Sonderkredit (2018 bis 2020), dem Budget 2021, dem Budget 2022, dem AFP 2023–2025 und Schätzungen für die Jahre 2026–2030 zusammen. Es liegt keine Unterteilung zwischen Betriebs-, Wartungs- und Supportkosten vor.
- **Ansatz 2:** Die gemäss Botschaft zum ursprünglichen Sonderkredit geschätzten Betriebskosten für eine neue Gesamtapplikation Steuern basieren auf den aktuellen Betriebskosten von bisher 6,1 Mio. Franken je Jahr. Aufgrund technologischer Verbesserungen wird von einer Reduktion der heutigen Aufwände ausgegangen, sodass sich jährliche Betriebskosten von 5,5 Mio. Franken ergeben. Basis für die jährlich wiederkehrenden Wartungskosten bilden die Kosten für die Software, die in der Botschaft zum Sonderkredit annahmeweise auf 20,0 Mio. Franken taxiert wird. Der angewendete Wartungssatz beträgt 15 Prozent, womit sich jährliche Wartungskosten von 3,0 Mio. Franken ergeben. Die jährlichen Supportkosten basieren

auf den heutigen Supportkosten der Steuerlösung für die natürlichen Personen, die um zusätzliche Supportaufwände für die weiteren zu berücksichtigenden Steuerarten ergänzt wurden. Somit ergibt sich ein Betrag von 1,7 Mio. Franken je Jahr.

- **Ansatz 3:** Die Berechnungen basieren direkt auf den Eingaben der Anbieterin im Rahmen des finalen Angebots. Sie sind identisch zu den in Abschnitt 1.4.1 aufgezeigten Zahlen unter zusätzlicher Berücksichtigung der MWST.

Mit dem vorliegenden Angebot der emineo AG (Ansatz 3) sparen der Kanton und die St.Galler Gemeinden somit bereits im ersten Betriebsjahr rund 10,1 Mio. Franken gegenüber der Fortführung der heutigen Situation (Ansatz 1). Dies sind zusätzliche Einsparungen in Höhe von 4,3 Mio. Franken gegenüber der Hochrechnung gemäss Botschaft zum Sonderkredit für eine neue Gesamtlösung basierend auf der damaligen Informationslage (Ansatz 2).

In einem nächsten Schritt sollen die Kosten für eine Betriebszeit von 15 Jahren betrachtet werden. Die Ergebnisse dieser Analyse für die verschiedenen Ansätze sind in Tabelle 6 aufgeführt.

Tabelle 6: Betriebs-, Wartungs- und Supportkosten über einen Zeitraum von 15 Jahren (gesamt)

Kostenstelle	Ansatz 1 (inkl. MWST)	Ansatz 2 (inkl. MWST)	Ansatz 3 (inkl. MWST)	Differenz Ansatz 1 – Ansatz 3 (inkl. MWST)
Betriebskosten	–	Fr. 95'100'000.–	Fr. 22'100'000.–	–
Wartungskosten	–	Fr. 51'900'000.–	Fr. 19'600'000.–	–
Supportkosten	–	Fr. 29'400'000.–	Fr. 61'100'000.–	–
Summe	Fr. 236'700'000.–	Fr. 176'400'000.–	Fr. 102'800'000.–	– Fr. 133'900'000.–

Die Berechnung der Kosten wurde folgendermassen durchgeführt:

- **Ansatz 1:** Analog den Berechnungen für die Kosten im ersten Betriebsjahr werden Prognosen für die weiteren Betriebsjahre erstellt, die summiert werden.
- **Ansatz 2:** Ausgehend von den Kosten für das erste Betriebsjahr gemäss Tabelle 5 wird ein jährlicher Zusatz von 2 Prozent angenommen. Die Kosten der einzelnen Betriebsjahre werden dann addiert.
- **Ansatz 3:** Analog Ansatz 2.

Mit dem vorliegenden Angebot der emineo AG (Ansatz 3) sparen der Kanton und die St.Galler Gemeinden somit nach 15 Betriebsjahren rund 133,9 Mio. Franken gegenüber der Fortführung der heutigen Situation (Ansatz 1). Dies sind zusätzliche Einsparungen in Höhe von 73,6 Mio. Franken gegenüber der Hochrechnung gemäss Botschaft zum Sonderkredit für eine neue Gesamtlösung entsprechend der damaligen Informationslage (Ansatz 2).

1.4.2.c Hälfthige Beteiligung der Gemeinden an den Informatikkosten (ab Einführung)

Anlässlich der Vorstandssitzung vom 2. September 2021 hat sich der Vorstand der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) dahingehend geäussert, dass die Weiter- bzw. Neuentwicklung einer gemeinsamen Steuerlösung auch für die Gemeinden ein zentrales Anliegen ist. Deshalb ist gemäss VSGP-Vorstand eine hälftige Aufteilung der künftigen Informatikkosten (Wartung, Betrieb und Support) ab Inbetriebnahme, voraussichtlich ab 2029, als Fortführung der bisherigen Historie der Beteiligung an den Informatikkosten für eine gemeinsame Steuerlösung sachgerecht. Im Sinn eines Zwischenentscheids hat der VSGP-Vorstand bereits vor Durchführung der Ausschreibung der grundsätzlichen Zusage zur Beteiligung an den Informatikkosten zugestimmt. Zum damaligen Zeitpunkt wurde vom VSGP-Vorstand ein Beteiligungsumfang an den effektiven Informatikkosten (Wartung, Betrieb und Support) von

50 Prozent in Aussicht gestellt. Nach Bekanntwerden der konkreten Kosten gemäss dem Angebot der emineo AG bestätigte der VSGP-Vorstand diese Zusage im Hinblick auf die hälftige Beteiligung in Höhe von bis zu 3,0 Mio. Franken. Aufgrund dieser Aufteilung sind die zuvor beschriebenen Einsparungen für den Kanton sogar noch grösser. Unter der Annahme, dass die Gemeinden die Hälfte der Betriebs-, Wartungs- und Supportkosten gemäss Berechnung für das erste Betriebsjahr übernehmen, ihnen jedoch nicht der Zuwachs der Kosten von 2 Prozent überwälzt wird, ergeben sich je Jahr weitere Einsparungen von 3,0 Mio. Franken für den Kanton, was einer Differenz von 13,1 Mio. Franken gegenüber der heutigen Situation entspricht. Hochgerechnet auf eine Betriebszeit von 15 Jahren sind dies zusätzliche Minderausgaben von rund 44,6 Mio. Franken. Gesamtheitlich ergibt sich so eine Ersparnis von 178,6 Mio. Franken über diese Laufzeit gegenüber der heutigen Ist-Situation. Die Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist für die verschiedenen Ansätze in Abbildung 5 aufgezeigt.

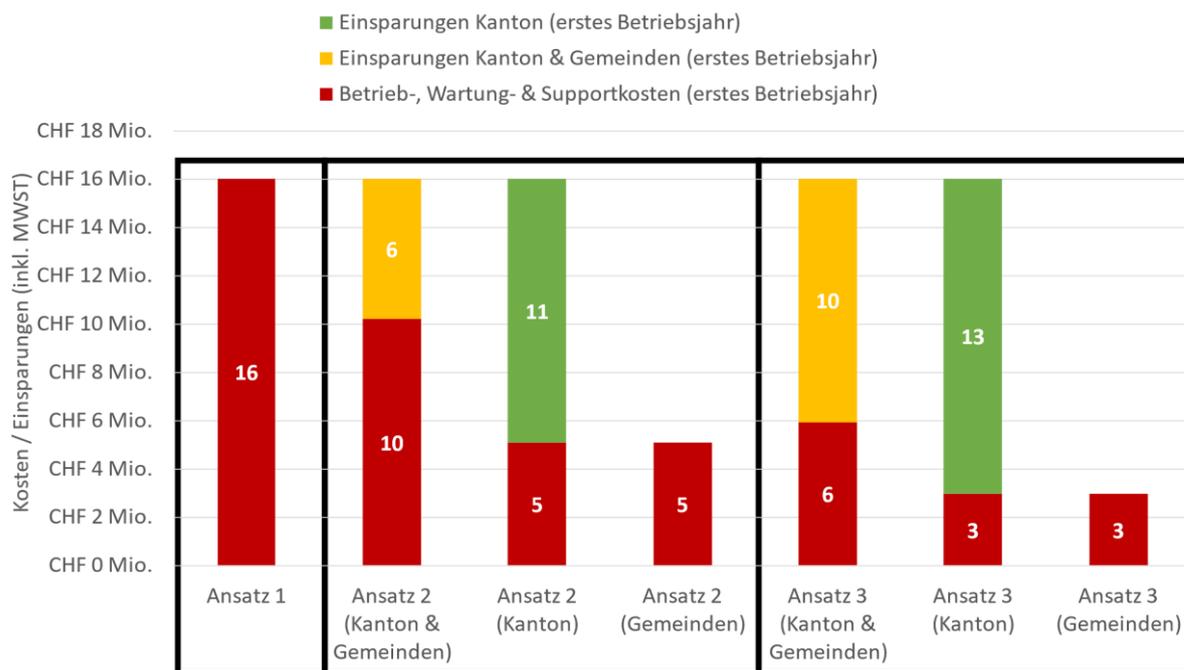


Abbildung 5: Aufteilung Betriebs-, Wartungs- und Supportkosten zwischen Kanton und Gemeinden

Auf Grundlage der Investitionskosten von insgesamt 83,2 Mio. Franken⁴ sowie einer Ersparnis von 178,6 Mio. Franken gegenüber dem Status quo über eine Laufzeit von 15 Jahren ergibt sich eine Amortisationszeit von lediglich

$$\frac{\text{CHF } 83.2 \text{ Mio.}}{\text{CHF } 178.6 \text{ Mio.} / 15 \text{ Jahre}} = \frac{\text{CHF } 83.2 \text{ Mio.}}{\text{CHF } 178.6 \text{ Mio.}} \times 15 \text{ Jahre} \approx 7.0 \text{ Jahre}$$

für den Kanton. Somit lohnt sich die einmalige Investition von 73,9 Mio. Franken sowie die Schaffung von rund 12 befristeten Stellen für das KStA bereits in der ersten Hälfte des Lebenszyklus der Applikation (wenn man eine Applikationslebensdauer von 20 Jahren ansetzt). Nach 7,0 Jahren kann der Kanton von den deutlich reduzierten Betriebskosten gegenüber der heutigen Ist-Situation profitieren. Die genaue Entwicklung der Investitionskosten aufgrund der Einsparungen des Kantons im Betrieb ist in Abbildung 6 aufgezeigt.

⁴ Für eine seriöse Berechnung der Amortisationszeit wurden die Kosten für die Schaffung von neuen Stellen gemäss Abschnitten 1.2.4 und 1.2.2.d zu den in Abbildung 2 in Abschnitt 1.2 aufgezeigten Investitionskosten addiert (73,9 Mio. Franken + 9,3 Mio. Franken).

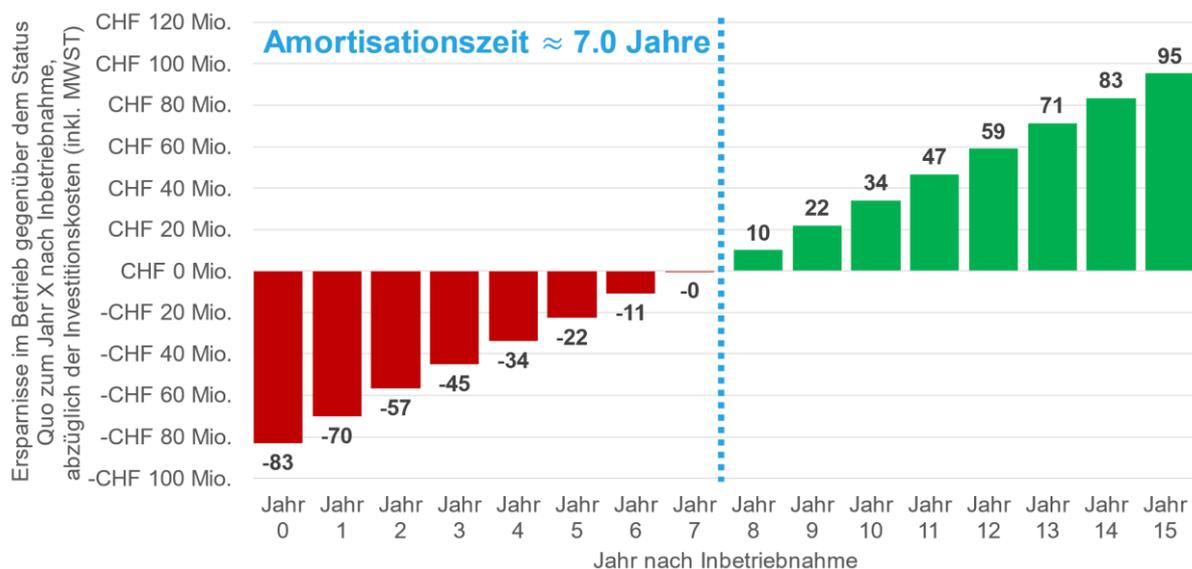


Abbildung 6: Investitionskosten und Amortisationszeit

1.4.2.d Kosten der separaten Ablösung der Einzelapplikationen

Falls keine Gesamterneuerung durchgeführt wird, müssten die bestehenden Lösungen im Verlauf der kommenden Jahre sukzessive einzeln ausgeschrieben, ersetzt und integriert werden. Tabelle 7 zeigt eine grobe Kostenbetrachtung für dieses alternative, lebenszyklusorientierte Vorgehen.

Tabelle 7: Kosten für einzelne Ablösung der momentanen Applikationen

Modul	Zeitplan für Einführung	Geschätzte Projektkosten (Fr. inkl. MWST)
zentrales Register / Ablösung SN	2028–2029	40'000'000.–
Veranlagungslösung JP	2028–2029	10'000'000.–
Erbschafts- und Schenkungssteuer	2023–2024	5'000'000.–
zentraler Bezug	2030–2031	20'000'000.–
Quellensteuerlösung	2032–2033	15'000'000.–
zusätzliche Migrationen/Schnittstellen	2024–2033	15'000'000.–
Total Kosten für alternatives Vorgehen		105'000'000.–

Die ausgewiesenen Kosten umfassen jeweils die gesamten Projektkosten, also auch jene für eine Ausschreibung mit externer Begleitung sowie für die Integration der neuen Lösung und die Migration alter Systeme und Daten. Es ist anzumerken, dass es sich bei den aufgeführten Kosten um grobe Schätzungen basierend auf dem heutigen Kenntnisstand handelt. Insbesondere hinsichtlich des zentralen Registers können die effektiven Kosten erheblich abweichen, da ein sehr grosser Teil der Applikationslandschaft des KStA stark betroffen wäre.

Auf Basis dieser Schätzung ergibt sich für das Projekt «IT Steuern SG+» (Projektkosten: 83,2 Mio. Franken einschliesslich Aufwänden für befristete Stellen von rund 12 Vollzeitäquivalenten im Rahmen des Projekts) ein Kostenvorteil von rund 21,8 Mio. Franken gegenüber der Einzelablösung der vorliegenden Applikationen (Projektkosten: 105,0 Mio. Franken). Zudem dürften bei einer Einzelablösung auch die Betriebskosten der verschiedenen Systeme und der zusätzlichen Schnittstellen eher höher ausfallen.

1.4.3 Kostensicherheiten

Die in Abschnitt 1.2 aufgeführten Neuberechneten Projektkosten sowie die in Abschnitt 1.4.1 dargelegten Betriebskosten sind sehr detailliert aufgrund der zum jetzigen Zeitpunkt zugrundeliegenden Informationen ermittelt worden. Zudem gibt es verschiedene, vertraglich festgehaltene Elemente, welche die Einhaltung der ausgewiesenen Kosten sicherstellen und eine weitere Überschreitung des erforderlichen Nachtragskredits bzw. der vorgesehenen Betriebskosten mit hoher Wahrscheinlichkeit ausschliessen, sodass der in Abschnitt 1.4.2 beschriebene Business Case als realistisch einzuschätzen ist. Diese kostensichernden Massnahmen umfassen unter anderem den Werk- und Betriebsvertrag, demgemäss die emineo AG als verantwortliche Generalunternehmerin auftritt, einen klaren Zahlungsplan, der sicherstellt, dass nur solche Aufwände verrechnet werden, die dem KStA funktionsfähige Software liefern, sowie ein klar definiertes Änderungsmanagement.

Zudem ist das KStA Eigentümer der neu entwickelten Gesamtlösung Steuern. Das heisst, die ausschliesslichen Rechte an dieser (einschliesslich Quellcode, Programmbeschreibungen und Dokumentationen) gehen mit Entstehung an das KStA über. Da das KStA selbst nicht daran interessiert ist, die Gesamtlösung als Individuallösung zu betreiben, wird mit der emineo AG vereinbart werden, dass diese berechtigt ist, das Produkt bei weiteren Kunden (d.h. Kantonen) zu vertreiben und einzuführen. Solch eine Einführung würde mit einer Entschädigung für das KStA einhergehen, das die Rechte an der Software besitzt und die initiale Erstellung finanziert hat. Diese Entschädigung könnte entweder monetärer Natur sein, sodass sich die ursprünglichen Projektkosten durch eine solche Vergütung im Nachhinein reduzieren würden. Andernfalls wäre eine Entschädigung im Sinn von Ressourcenaufwänden, die zum Beispiel im Rahmen von Betriebsleistungen erbracht werden müssen, möglich. In diesem Modell würde der laufende Betrieb der Steuerlösung also günstiger ausfallen als in Abschnitt 1.4.1 beschrieben. Beide Szenarien würden demnach die Wirtschaftlichkeit der neuen Steuerlösung nochmals klar verbessern, sodass die Amortisationszeit noch geringer ausfallen würde.

1.5 Beurteilung weiterer Vorgehensvarianten

Im Rahmen der detaillierten Abklärungen wurden weitere Vorgehensvarianten analysiert und gegenüber der Projektfortsetzung einschliesslich des beantragten Nachtragskredits sowie der Schaffung neuer, befristeter Stellen für die Projektdurchführung beurteilt.

Aufgrund der zuvor beschriebenen Ausgangslage ist klar, dass Handlungsbedarf für das KStA im Hinblick auf die Ablösung seiner momentanen Fachapplikationen besteht. Wegen des begrenzten Lebenszyklus von IT-Applikationen und den mit steigendem Alter rasant anwachsenden Unterhaltskosten ist der grossflächige Weiterbetrieb der bestehenden Applikationen für einen undefinierten Zeitraum keine Option.

Grundlegend sind zwei Vorgehensweisen (Grobvarianten) betreffend das Projekt «IT Steuern SG+» denkbar:

1. Projektfortsetzung;
2. Projektabbruch.

Für jede dieser Grobvarianten gibt es wiederum mehrere Ausprägungen. Eine Übersicht ist in Abbildung 7 aufgeführt.

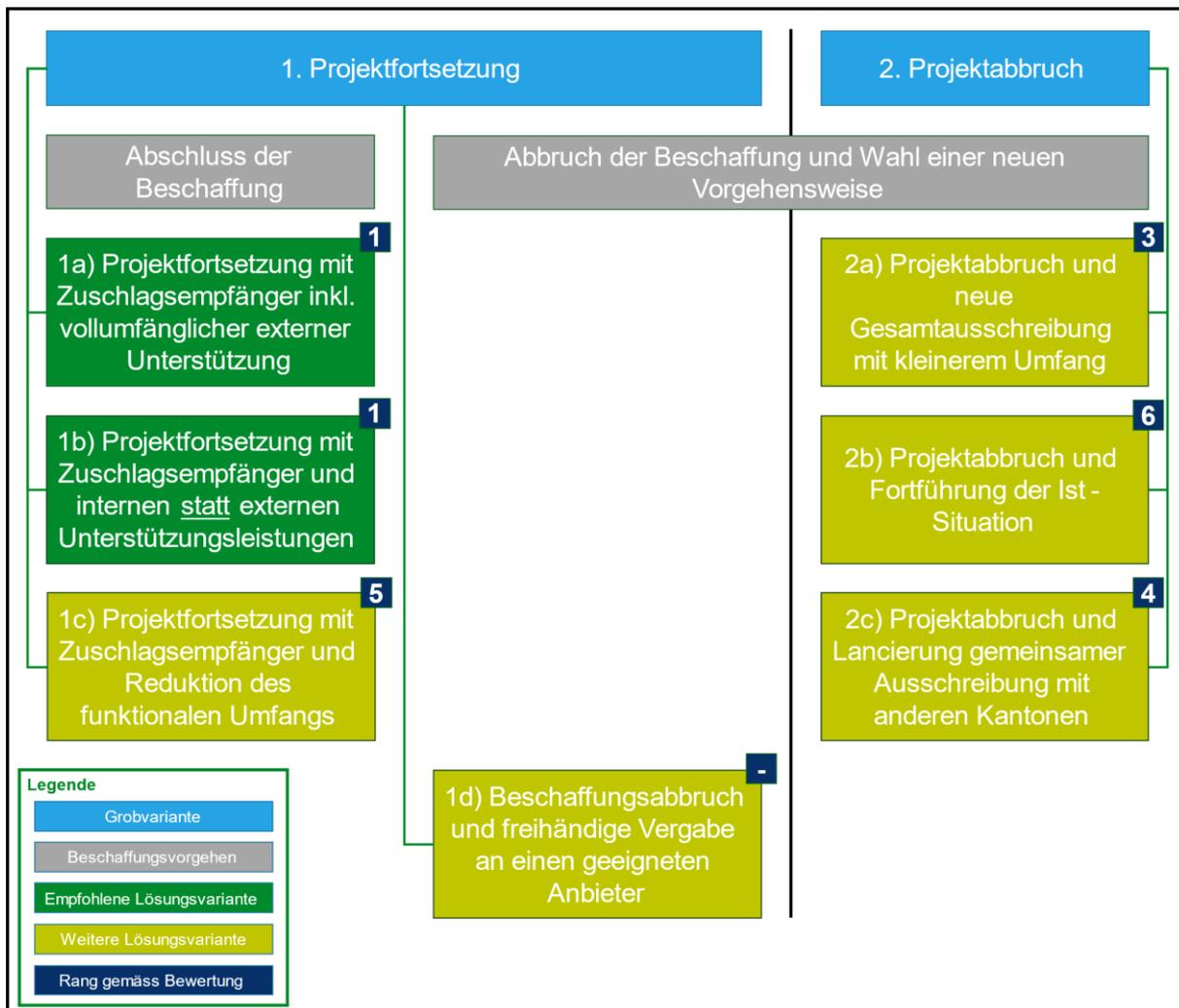


Abbildung 7: Übersicht Lösungsvarianten

Im Rahmen der Abklärungen wurde die generelle Realisierbarkeit jeder Variante geprüft. Dabei stellte sich heraus, dass Variante 1d) nicht weiterverfolgt werden muss, da diese klar gegen das gültige Beschaffungsrecht verstösst.

Die restlichen Varianten wurden anhand verschiedener, gewichteter Kriterien im Hinblick auf deren Zielerreichungsgrad, Strategiebezug, Kosten / Aufwand, Nutzen, allfällige Risiken und Nachhaltigkeit beurteilt. Diese Beurteilung zeigte klar auf, dass die Projektfortsetzung gemäss Varianten 1a) und 1b) zu favorisieren ist. Da die Leistungserbringung von internen Ressourcen generell günstiger und nachhaltiger ist als die Auslagerung dieser Arbeiten an externe Dienstleister, wird Variante 1b) gegenüber Variante 1a) klar favorisiert. Neben den Investitionskosten von 73,9 Mio. Franken geht diese Variante mit der Schaffung von neuen, befristeten Stellen von rund 12 Vollzeitäquivalenten einher, die für die Dauer des Projekts von 6,5 Jahren dem KStA zur Verfügung stehen müssen. Es wird dazumal nach Abschluss der Projektarbeiten zu prüfen sein, wie viele dieser 12 Vollzeitäquivalenten unbefristet für das Aufrechterhalten der neuen Systemlandschaft benötigt werden. Gemäss Variante 1a) würde ein Grossteil der IT-Rollen extern beigezogen werden, sodass Mehrkosten von rund 3,9 Mio. Franken gegenüber der beantragten Variante 1b) anfallen würden. Des Weiteren verursachen alle Varianten, die einen Projektabbruch beinhalten, deutliche terminliche Verschiebungen im Hinblick auf die Ablösungsplanung der momentanen Altsysteme. Dies führt zu erheblichen Mehrkosten und betrieblichen Risiken.

Aufgrund der Erwägungen ist klar, dass die Fortsetzung des Projekts einschliesslich des mit dieser Vorlage beantragten Nachtragskredits die wirtschaftlich sinnvollste Variante für den Kanton St.Gallen darstellt, da durch das vorliegende Angebot der emineo AG ein Grossteil der Unsicherheiten anderer Vorgehensvarianten bereits eliminiert ist. Trotz anfänglich hoher Investitionskosten von 73,9 Mio. Franken sowie der Schaffung von temporären Stellen von rund 12 Vollzeitäquivalenten beim KStA rechnet sich der Betrieb der neuen Steuerlösung bereits nach rund 7,0 Jahren, sodass nach Ablauf dieser Amortisationszeit der Kanton jährlich von der Kostenreduktion von rund 13,0 Mio. Franken gegenüber der heutigen Ist-Situation profitiert. Die Umsetzung des Projekts «IT Steuern SG+» steht auch in Übereinstimmung mit der vom Kantonsrat geforderten Optimierung von Effektivität und Effizienz von Verwaltungsprozessen. Die bei der Effizienzanalyse von der Regierung beigezogene BDO AG beurteilte die zeitgerechte Umsetzung des Projekts «IT Steuern SG+» unter dem Aspekt der Digitalisierung und Effizienzsteigerung als prioritär. Sollten der Nachtragskredit und die befristete Aufstockung der personellen Ressourcen nicht genehmigt werden und das laufende Projekt abgebrochen werden müssen, entstünden hohe betriebliche Risiken für das KStA und erhebliche Mehrkosten durch eine neue strategische Ausrichtung des KStA, zusätzliche Beschaffungsvorhaben und den Weiterbetrieb der Altsysteme über den ihnen zgedachten Lebenszyklus hinaus.

1.6 Nachtragskreditbedarf

Der zusätzliche Kreditbedarf für Mehrkosten für die Einführung einer neuen Gesamtapplikation Steuern im KStA im Rahmen des Projekts «IT Steuern SG+» setzt sich wie folgt zusammen:

zusätzliche Kosten betreffend den Implementierungspartner	+	Fr.	26'150'000.–
zusätzliche externe Unterstützung	+	Fr.	4'800'000.–
zusätzliche Kosten betreffend den bestehenden Lieferanten (Migration)	+	Fr.	2'150'000.–
interne Ressourcen ⁵	–	Fr.	1'500'000.–
reduzierte Kosten betreffend die Einführung einer Applikation zur Veranlagung der Erbschafts- und Schenkungssteuer	–	Fr.	1'500'000.–
Nachtragskreditbedarf		Fr.	30'100'000.–

Zusätzlich ist ab Budget 2024 eine Aufstockung der internen Ressourcen um rund 12 Vollzeitäquivalente für einen befristeten Zeitraum von 6,5 Jahren erforderlich (befristeter Niveaueffekt im Sockelpersonalaufwand, Gesamtkosten von 9,3 Mio. Franken). Je nach Projektverlauf und Projektdauer kann sich der Zeitraum noch verändern. Die benötigten Stellenschaffungen werden im Rahmen der jährlichen Budgets beantragt und transparent als Niveaueffekte ausgewiesen. Es ist dazumal zu prüfen, wie viele dieser 12 Vollzeitäquivalente unbefristet für das Aufrechterhalten der neuen Systemlandschaft benötigt werden.

1.7 Finanzrechtliches

Ausgaben sind dann gebunden und damit nicht referendumpflichtig, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgesehen oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden sind Ausgaben ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hätten mit einem vorangehenden Grunderlass auch die daraus folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes

⁵ Die in der ursprünglichen Botschaft zum Sonderkredit aufgeführten Entlastungsressourcen werden nun allgemeiner als interne Ressourcen bezeichnet. Die Kosten für diese internen Ressourcen sind nicht weiter zu Lasten des Sonderkredits vorgesehen; für die Erledigung der entsprechenden Aufgaben sind befristete Stellenanpassungen geplant.

Bedürfnis voraussehbar war. Allerdings kann, wenn die Frage, «ob» eine mit Ausgaben verbundene Aufgabe erfüllt werden muss, durch einen Grunderlass präjudiziert ist, das «Wie» immer noch wichtig genug sein, um eine Mitsprache des Volks zu rechtfertigen; massgebend ist die Handlungsfreiheit bezüglich Umfang, Zeitpunkt und anderer Modalitäten der Ausgabe (BGE 141 I 130). Die Kosten für den Ersatz der Steuerapplikationen des KStA gelten im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der entsprechenden Praxis im Kanton St.Gallen als eine gebundene Ausgabe. Das gilt für den bereits gewährten Sonderkredit wie auch für den nun vorliegenden Antrag für einen Nachtragskredit.

Der Nachtragskredit wird der Investitionsrechnung belastet und ab 2026 über 10 Jahre abgeschrieben.

2 Nachtragskredit für das Projekt «Einführung SAP HCM for S/4HANA»

2.1 Ausgangslage

Mit dem Budget 2022 gewährte der Kantonsrat einen Sonderkredit im Umfang von 6 Mio. Franken zulasten der Investitionsrechnung für das Informatikvorhaben zur «Einführung SAP HCM for S/4HANA» (33.21.03).

Die seit dem Jahr 2004 in Betrieb stehende SAP HR Lösung ist «end of life». Zum einen legte die SAP AG das Ende der Wartung per 2027 fest, und zum anderen enthält die momentan eingesetzte Lösung Modifikationen ausserhalb des Standards, was insbesondere bei der Integration mit anderen Anwendungen und von SAP zur Verfügung gestellten Komponenten regelmässig zu Mehraufwänden und zusätzlichen Risiken führt. Zudem soll das künftige System das technische Herz des HR-Geschäftsmodells bilden sowie das Fundament zur sukzessiven Digitalisierung der HR-Prozesse legen.

Mit dem Projekt zur Einführung des SAP HCM for S/4HANA werden neben der fristgerechten Ablösung untenstehende Ziele verfolgt:

- Optimierung und Überführung der heutigen Funktionen und Prozesse in den Standard;
- Einführung einer neuen Integrationsplattform;
- automatisierte Datenmigration der bestehenden 23'000 Personenstammsätze;
- Erneuerung der Oberfläche der elektronischen Personalakte eDossier;
- Anbindung der verschiedenen SuccessFactors-Module (z.B. kantonales Standortgespräch oder Nachfolgeplanung der Kantonspolizei) und weiterer Komponenten;
- Einführung erster digitaler HR-Prozesse für Mitarbeitende als Grundlage der anschliessenden Digitalisierung und Automatisierung weiterer HR-Prozesse.

2.2 Finanzielle Auswirkungen

2.2.1 Lizenzen

Zum Zeitpunkt der Beantragung des Sonderkredits gab die SAP AG keine Auskunft über die Lizenzbedingungen im künftigen System. Trotzdem musste der Sonderkredit beantragt werden, da das Projekt, das eine wichtige Grundlage für die Digitalisierungsbestrebungen im HR-Bereich darstellt, nochmals um ein Jahr hinausgezögert worden wäre. Um eine möglichst gute Basis für das Budget der Lizenzkosten zu erhalten, führte das damalige Projektteam mit diversen SAP-Beratungsfirmen und der SAP AG selbst Gespräche. Da auch bekannt war, dass die neue Software-Version nur geringfügige funktionale Anpassungen aufweisen würde, wurde der Kostenanstieg allgemein als mässig eingeschätzt. Dennoch wurde das Budget grosszügig und ohne potenzielle Rabatte erstellt. Ebenso wurden zusätzliche Lizenzen für Mitarbeitende berücksichtigt, damit digitale Prozesse abgebildet und durchgeführt werden können.

Im Herbst 2022, fast ein Jahr nach der Gewährung des Sonderkredits, kündigte die SAP AG die Änderung des bestehenden Lizenzmodells an, die spürbare Auswirkungen auf die Kosten haben wird. In der gesamten Branche rechnete niemand mit einem derart massiven Kostenanstieg.

Heute werden Benutzerinnen und Benutzer mit Schreib- oder Leserechten lizenziert. Künftig müssen sämtliche in SAP erfassten Personalstammsätze und alle abgerechneten Personen lizenziert werden; unabhängig davon, ob sie monatlich einen Lohn oder gelegentlich ein Taggeld erhalten. Dafür ist die Berechtigung zur Durchführung digitaler Prozesse für alle Mitarbeitenden gegeben.

Bei den Lizenzkosten handelt es sich zum einen um die einmalige Beschaffung der Lizenzen sowie die Übernahme der Wartungskosten für das Jahr 2024. Die Wartungskosten sollen im Jahr 2024 durch das Projekt getragen werden, da die neue Infrastruktur parallel zur bestehenden betrieben werden soll. Ab 2025 werden die Wartungskosten vom Betrieb getragen und sind im Aufgaben- und Finanzplan bereits berücksichtigt. Die nachfolgende Übersicht zeigt die für den Sonderkredit budgetierten Kosten (in tausend Franken):

	Budgetiert
Grundlizenz für neues System	200
zusätzliche Lizenzen für digitale HR-Prozesse	640
Wartungskosten 2024 (22 Prozent der Beschaffungskosten)	185
TOTAL	1'025

Dem gegenüber stehen die nach dem neuen Modell effektiv zu beschaffenden Lizenzkosten:

	Kosten
Lizenzen Stammsätze	974
Lizenzen Abrechnung	243
Wartungskosten 2024 (22 Prozent der Beschaffungskosten)	268
TOTAL	1'485

Daraus ergibt sich eine Differenz von knapp 0,5 Mio. Franken:

	Budgetiert	Kosten	Differenz
Lizenzen	840	1'217	377
Wartungskosten 2024	185	268	83
TOTAL	1'025	1'485	460

Die Lizenzverhandlungen mit der SAP AG werden erst im vierten Quartal 2023 definitiv abgeschlossen. Bis dahin besteht allenfalls die Möglichkeit, dass die Kosten aufgrund eines Rabatts leicht tiefer ausfallen könnten. Da aber zum Zeitpunkt der Eingabe des vorliegenden Antrags nur die Zahlen in den obigen Tabellen gesichert sind, soll der Nachtragskredit auch auf diesen Annahmen beruhen.

2.2.2 Externe Unterstützung

Die internen Personalressourcen sind nach wie vor angespannt und eine Verbesserung ist nicht in Sicht. Diverse Projektbeteiligte leisten bereits heute enorme Mehrarbeit. In der Projektphase

Realisierung werden besonders beim Testen und der darauffolgenden Inbetriebnahme des neuen Systems zusätzliche und zum Teil schwer kalkulierbare Zusatzaufwände auf die Mitarbeitenden zukommen.

Der Sonderkredit berücksichtigte bereits 0,5 Mio. Franken für eine externe Unterstützung der Projektleitung und der Teilprojektleitungen, für das Projektmanagement Office sowie für die Entlastung des SAP-Tagesgeschäfts. Um das Projekt weiterhin abzusichern, soll das Budget für externe Dienstleistungen um zusätzliche 0,2 Mio. Franken gestützt werden.

2.2.3 Nachtragskreditbedarf

Aus den höheren Lizenzkosten und den Wartungskosten sowie den zusätzlichen Kosten für die externe Unterstützung resultiert ein Nachtragskreditbedarf von insgesamt 0,7 Mio. Franken.

2.3 Finanzrechtliches

In der Botschaft zum Kantonsratsbeschluss über das Budget 2021 wurde bereits begründet, warum die mit dem Sonderkredit «Einführung SAP HCM for S/4HANA» verbundenen Ausgaben im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der entsprechenden Praxis im Kanton St.Gallen als gebundene Ausgaben gelten. Die Argumentation gilt in dieser Form auch für den nun erforderlichen Nachtragskredit. Die damit verbundenen Ausgaben sind somit ebenfalls als gebunden zu betrachten.

Folglich untersteht der vorliegende Nachtragskredit, der dem Kantonsrat gemäss Art. 52 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) beantragt wird, nicht dem Finanzreferendum.

Der Nachtragskredit wird der Investitionsrechnung belastet und ab 2025 über 5 Jahre abgeschrieben.

3 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über Nachtragskredite 2023 einzutreten.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Kantonsratsbeschluss über Nachtragskredite 2023

Entwurf der Regierung vom 12. September 2023

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 12. September 2023 Kenntnis genommen und
erlässt

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Zur Deckung der Mehrkosten für das Projekt «IT Steuern SG+» des Kantonalen Steueramtes wird ein Nachtragskredit von Fr. 30'100'000.– gewährt.

² Der Nachtragskredit wird der Investitionsrechnung belastet.

³ Die Regierung wird eingeladen, den Personalaufwand im Kantonalen Steueramt zur Umsetzung des Projekts «IT Steuern SG+» einlaufend ab dem Jahr 2024 in den jährlichen Budgets um insgesamt höchstens 9,3 Mio. Franken zu erhöhen und die Erhöhungen als befristete Niveaueffekte des Sockelpersonalaufwands auszuweisen.

Ziff. 2

¹ Zur Deckung der Mehrkosten für das Projekt «Einführung SAP HCM for S/4HANA» wird ein Nachtragskredit von Fr. 700'000.– gewährt.

² Der Nachtragskredit wird der Investitionsrechnung belastet.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.