



**Interpellation von Barbara Schmid-Häseli, Pirmin Andermatt und Markus Simmen
betreffend Beschaffung, Fehlerbehebungen und Weiterentwicklung der
Steuersoftware NEST**

(Vorlage Nr. 3457.1 - 17035)

Antwort des Regierungsrats
vom 13. September 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Interpellierenden haben am 7. Juli 2022 einen Vorstoss mit fünf Fragen zur Steuersoftware NEST Steuern eingereicht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 25. August 2022 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen. Die in der Interpellation gestellten Fragen beantwortet der Regierungsrat wie folgt:

- 1. Die alte Steuersoftware ISOV (Kantone Zug und Solothurn, Anbieter IBM) wurde nicht mehr weiterentwickelt. Gemäss Medienmitteilung vom 9. Juni 2016 ergab die öffentliche Ausschreibung zwei Offerten, worauf der Regierungsrat der NEST-Software des Marktführers KMS AG den Zuschlag gab. Diese Software war zum Zeitpunkt des Entscheids im Jahre 2016 bereits in zwölf Kantonen im Einsatz. Wie erfolgte diese Einbettung in den Kreis der «NEST-Kantone»? Gab es eine Vereinbarung zwischen den Kantonen, denen der Kanton Zug beitrug?**

Die Steuersoftware-Lösung NEST Steuern wurde anfangs der 1990-er Jahre von den ursprünglichen NEST-Anwenderkantonen Glarus, Schwyz, Nidwalden, Obwalden und Uri gemeinsam mit der Systemlieferantin KMS AG mit Hauptsitz in Kriens entwickelt und über die Jahre hinweg laufend erweitert. Mit der Zeit stiessen sukzessive weitere Kantone zur NEST-Gemeinschaft hinzu. Im Zeitpunkt des Zuschlags des Regierungsrats im Sommer 2016 für die Einführung von NEST Steuern im Kanton Zug umfasste die damalige NEST-Gemeinschaft zwölf Kantone (inklusive dem Kanton Appenzell Ausserrhoden, bei welchem die Projektarbeiten für die operative Einführung von NEST gerade liefen). Als 13. und 14. Kantone stiessen Solothurn (ebenfalls von ISOV Steuern) und Zug zur NEST-Gemeinschaft.

Bereits vor dem Beitritt der Kantone Solothurn und Zug bestanden zwischen den damaligen NEST-Kantonen und der Systemlieferantin schriftliche Rahmen- und Beteiligungsverträge, welche die Zusammenarbeit und die dabei involvierten Gremien und deren Aufgaben und Kompetenzen regelten. Die neuen Kantone traten diesen Verträgen jeweils schriftlich bei, zudem wurden die Verträge periodisch aktualisiert und erweitert. Der Kanton Zug trat den bestehenden Verträgen mit Beteiligungsvertrag vom 13. Dezember 2017 formell bei. Dieser Beteiligungsvertrag wurde von allen 14 NEST-Kantonen und der Systemlieferantin KMS AG unterzeichnet, für den Kanton Zug kollektiv vom Finanzdirektor und vom Generalsekretär der Finanzdirektion gestützt auf die entsprechenden Entscheide des Regierungsrats zur Einführung von NEST Steuern im Kanton Zug per 2020.

Das Informatiksystem NEST Steuern und auch die Systemlieferantin KMS AG bewähren sich aus Sicht der Zuger Steuerverwaltung im täglichen Betrieb sehr. An dieser Gesamtbeurteilung ändert auch der teils noch bestehende Nachbesserungs- und Optimierungsbedarf aus der Einführungsphase nichts. Rückblickend betrachtet kann sich der Kanton Zug glücklich schätzen, dass die KMS AG bei der öffentlichen Ausschreibung im Jahr 2016 überhaupt ein Angebot ein-

gereicht hat. Insgesamt gingen nur gerade zwei Angebote ein, wovon das andere Angebot preislich in einer markant höheren Dimension war und jenes Programm zudem noch in keinem anderen Kanton in allen benötigten Modulen im produktiven Einsatz stand. Das zeigt das extrem enge Marktangebot für integrierte Steuer-Software-Lösungen. Auch die KMS AG zögerte lange, überhaupt ein Angebot an den Kanton Zug einzureichen, weil die NEST-Gemeinschaft damals gerade für alle ihre Kantone mit Hochdruck die umfassende Software-Erneuerung bis Mitte der 2020-er Jahre aufgenommen hatte. Weder die Lieferantin KMS noch die anderen NEST-Kantone hatten ausgerechnet in jenem Zeitpunkt wirklich auf die Kantone Solothurn und Zug gewartet. Vielmehr musste die KMS AG knappe personelle Ressourcen in einem hochspezialisierten Fachkräfte-Segment für die neuen Einführungsprojekte in Solothurn und Zug freimachen, die eigentlich bereits für die Software-Erneuerung zugunsten der bestehenden zwölf NEST-Kantone fest eingeplant waren. Die Einführung von NEST Steuern per 2020 stellte für alle Beteiligten, die KMS AG, die zwölf damaligen NEST-Kantone wie auch die Kantone Solothurn und Zug einen enormen Kraftakt dar, der nur dank grosser gegenseitiger Unterstützung und Rücksichtnahme – auch auf informeller persönlicher Ebene weit über die rein vertragsrechtlichen Beziehungen hinaus – überhaupt bewältigt werden konnte. Berücksichtigt man diese herausfordernden Umstände, so kann die Einführung von NEST Steuern in den Kantonen Solothurn und Zug als sehr gelungen beurteilt werden, trotz einzelner noch offener Baustellen in beiden Kantonen.

2. Falls es keine Vereinbarung zwischen den Kantonen gibt: Wie erfolgt der Austausch über bestehende Probleme, wie z. B. den eingangs erwähnten Verbuchungsfehler bei der Quellensteuer oder der fehlende Kontenabgleich, zwischen den Kantonen und gegenüber der Softwarefirma? Wie – sprich in welchen Gremien – erfolgt die Beschlussfassung über Fehlerbehebungen und insbesondere über Weiterentwicklungen der Software?

Die in der Antwort auf die Frage 1 genannten Verträge regeln ausführlich, wie die Zusammenarbeit zwischen den 14 NEST-Kantonen unter sich und im Verhältnis zur KMS AG verläuft, welche Rechte und Pflichten die verschiedenen Involvierten haben, welche Gremien Entscheide vorbereiten und treffen und wie bei Meinungsverschiedenheiten zu verfahren ist. Weitere Vertragsbestimmungen betreffen unter anderem das gemeinschaftliche Eigentum an der Software (alle Kantone werden mit dem Beitritt zur NEST-Gemeinschaft auch Miteigentümer an der Software), die laufende Pflege inklusive Fehlerbehebungen, die weitere Entwicklung der Software, die Preisgestaltung, das Verfahren für eine Aufnahme weiterer Kantone in die NEST-Gemeinschaft und das Prozedere für Vertragsänderungen. Festgestellte Fehler werden der Systemlieferantin direkt gemeldet und von dieser so rasch als möglich behoben. Ergänzungsanliegen sowie gewünschte Weiterentwicklungen der 14 NEST-Kantone werden zentral gesammelt und im gemeinsamen Gremium der Kantone mit der Lieferantin (Change Advisory Board) besprochen, auf deren Machbarkeit geprüft, priorisiert und in eine Mehrjahresplanung aufgenommen.

3. Besteht bei einer fehlenden Vereinbarung nicht eine zu starke Abhängigkeit von einer Software-Firma, die über die Preisgestaltung de facto den politischen Willen übergehen oder beeinflussen kann?

Wie in der Antwort auf die Frage 1 ausgeführt, bestehen Verträge, welche die Zusammenarbeit und die Rechte und Pflichten der NEST-Kantone und der Systemlieferantin inklusive der Preisgestaltung zweckmässig regeln.

Das Produkt NEST Steuern ist mit grossem Abstand klarer Marktführer, wenn man die Zahl der Kantone, die damit arbeiten, als Massstab nimmt. 14 Deutschschweizer Kantone arbeiten mit NEST Steuern. Die anderen Software-Anbieter bzw. deren Steuerlösungen sind jeweils nur in einigen wenigen Kantonen im Einsatz, zudem oft nicht in integrierter Form, d. h. es kommen teils unterschiedliche Produkte für verschiedene Steuerarten zum Einsatz. Grosse bevölkerungsstarke Kantone wie etwa Bern betreiben zudem eine auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete, hochgradig massgeschneiderte Lösung. Sie zeigten sich bisher im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen nicht interessiert, ihre Lösungen auch für andere Kantone zu öffnen, insbesondere nicht für kleine Kantone, die sich nach dem Bevölkerungsschlüssel nur an einem eher geringen Anteil der Gesamtkosten beteiligen, das Programm und die laufenden Anpassungsarbeiten jedoch mit kantonsspezifischen Besonderheiten belasten würden.

In dieser Marktkonstellation wäre es für den Kanton Zug und realistischerweise auch alle anderen NEST-Kantone faktisch unmöglich, den System-Anbieter innert kurzer Frist und mit verhältnismässigen Kostenfolgen zu wechseln. Es gibt auf dem Markt schlicht keine zahlbaren Alternativen, die man als «Standard-Programm» bezeichnen könnte. Die öffentliche Ausschreibung im Jahr 2016 hat dies aufgezeigt. Die Strategie des Kantons Zug, bewusst auf Standardprogramme statt auf teure und risikobehaftete Eigenentwicklungen zu setzen, bringt es mit sich, dass man auch mit den Rahmenbedingungen und Restriktionen solcher Standardprogramme leben muss. Dies kann auch Abstriche bei kantonsspezifisch eigentlich wünschbaren Funktionalitäten und Spezialregelungen im Interesse der Gesamtheit der NEST-Gemeinschaft bedingen, soweit ein Kanton nicht bereit ist, dafür alleine die Vollkosten zu übernehmen und die Systemlieferantin überhaupt personelle Ressourcen für Spezialanliegen aufbringen kann.

Umgekehrt hat auch die Systementwicklerin KMS AG ein sehr grosses wirtschaftliches Interesse daran, dass die NEST-Kantone mit dem Programm und dem Kosten-Nutzen-Verhältnis zufrieden sind, steuern die NEST-Kantone doch einen grossen Teil des Gesamtumsatzes von KMS AG bei. Ein Wegfall würde die KMS AG schwer treffen.

Diese Konstellation der gegenseitigen Abhängigkeit hat damit nicht nur eine negative Seite, sondern auch eine positive: Gerade weil die 14 NEST-Kantone und die Systemlieferantin KMS AG aufeinander angewiesen sind und gewissermassen eine «Schicksalsgemeinschaft» bilden, arbeiten sie gut zusammen. Alle Beteiligten unterstützen sich im Interesse der Sache und einer guten Zusammenarbeit gegenseitig, auch auf persönlicher Ebene über die rein vertraglichen Beziehungen hinaus.

4. Welche Fehlerbehebungen und Weiterentwicklungen der Software erachtet der Regierungsrat für die Steuerverwaltung als zwingend? Besteht eine von den NEST-Kantonen gemeinsam getragene Strategie?

NEST Steuern ist eine Fachanwendung der Steuerverwaltung. Die Finanzdirektion und die Steuerverwaltung als direkt betroffenes Amt setzen sich im Rahmen der NEST-Gemeinschaft für die folgenden generellen Anforderungen ein: Die Lösung muss im Betrieb zuverlässig sein, sie muss den Mitarbeitenden der Steuerverwaltung effizientes und kundenfreundliches Arbeiten erlauben und sie soll dank einer angemessenen Standardisierung und der daraus resultierenden Verteilung der gemeinsamen Kosten unter den 14 Kantonen ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen (was auch Abstriche bei Kantonsspezialitäten zur Folge haben kann). Weiter soll sie auf einem aktuellen Stand gehalten und laufend weiterentwickelt werden, damit sie als Lösung markt- und zukunftsfähig bleibt und im Idealfall auch weitere Kantone zum Beitritt zur NEST-Gemeinschaft überzeugt, womit die Kosten noch besser verteilt werden können.

Wie bei der Antwort auf Frage 2 erwähnt, werden festgestellte Fehler direkt bei der Systemlieferantin eingespeist und zeitnah behoben. Bezüglich Ergänzungen und Weiterentwicklungen ist zu berücksichtigen, dass sich NEST Steuern in einem langjährigen Erneuerungszyklus befindet, der schon vor dem Beitritt des Kantons Zug zur NEST-Gemeinschaft gestartet wurde. Die anderen NEST-Kantone haben dabei zeitliche Verzögerungen gegenüber der ursprünglichen Planung in Kauf genommen, damit die Kantone Solothurn und Zug NEST überhaupt auf 2020 produktiv einführen konnten. Die zentralen Fragen dieser Erneuerungsprojekte sind in schriftlichen Verträgen geregelt. Aktuell laufen insbesondere die Arbeiten für die technische Modernisierung der Veranlagungsmodule für natürliche und juristische Personen. Erste Kantone haben die erneuerten Module bereits produktiv eingespielt, die weiteren Kantone werden sukzessive im Rest des Jahres 2022 und im 2023 folgen. Die produktive Einspielung im Kanton Zug ist für den Herbst 2023 geplant. Parallel ebenfalls schon begonnen haben die Vorarbeiten für die Erneuerung der Module Quellensteuern und Debitor, wobei zu Letzterem unter anderem die Funktionalitäten des Inkassos und der Steuerbuchhaltung inklusive des Jahresabschlusses und der Verteilung der vereinnahmten Gelder auf die Gemeinden zählen. Für den Kanton Zug ist vor allem die Erneuerung dieser beiden Module von besonderem Interesse. Die Systemlieferantin KMS AG hat bereits mit den Vorarbeiten für die Erneuerung dieser beiden Module begonnen, deren produktive Ausrollung auf die 14 Kantone etappenweise ab ca. 2025 geplant ist. Die Einführung im Kanton Zug dürfte realistischweise etwa 2027 anstehen.

Auch wenn sich NEST Steuern im Kanton Zug und auch in allen anderen NEST-Kantonen im Betrieb grundsätzlich sehr bewährt, so werden die kommenden Erneuerungsjahre doch eine grosse Herausforderung werden. Realistischerweise ist davon auszugehen, dass als Folge der Modernisierungen und Einspielungen trotz hohem Engagement aller Beteiligten und grosser Sorgfalt bei der Programmierung und bei den Tests auch in den kommenden Jahren immer wieder Fehler und Differenzen auftreten werden, von denen die 14 NEST-Kantone abwechselnd und in unterschiedlicher Weise betroffen sein können. Bei allen Kantonen, die Informatik-Ablösungen und -Erneuerungen im grösseren Stil bewältigen mussten, gab und gibt es jeweils ähnliche Erfahrungen. Letztlich hilft nur konzentriertes und sorgfältiges Weiterarbeiten, damit die offenen Punkte mit zunehmender Erfahrung und Routine sukzessive abgearbeitet werden können.

5. Die Einführung von NEST bedeutete nicht nur Änderungen für die Steuerverwaltung, sondern auch für alle Gemeinden bezüglich Dossierführung in der Einwohnerkontrolle und auf dem Zivilstandsamt.

a) Auf welcher gesetzlichen Grundlage und welchem entsprechenden Beschluss beruht die Einführung derselben Software in den Gemeinden?

Die Anwendung von NEST Steuern mit den daraus folgenden entsprechenden organisatorischen Anpassungen etwa im Bereich der Dossierführung auf der Ebene der Gemeinden erfolgte gestützt auf § 104 Abs. 2 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (StG, BGS 632.1) und den Beschluss des Regierungsrats vom 7. Juni 2016 zur Beschaffung und Einführung von NEST Steuern im Kanton Zug per 2020. Allfällige Anpassungen bei den Gemeinden ergaben sich aufgrund der Architektur und Funktionalitäten von NEST Steuern, welches bereits als Standardprogramm in zahlreichen anderen Kantonen – darunter allen Zentralschweizer Kantonen – im Einsatz stand. Zudem waren Vorgaben der Datenschutzstelle umzusetzen, die das Projekt zur Einführung von NEST Steuern begleitete.

b) Wie findet hier der Austausch über Fehlerkorrekturen und Weiterentwicklungen statt?

Gemäss § 104 Abs. 1 StG obliegt der Vollzug der Steuergesetzgebung der kantonalen Steuerverwaltung. Dabei untersteht die Steuerverwaltung der fachlichen und organisatorischen Aufsicht durch die Finanzdirektion. Zum Vollzug der Steuergesetzgebung gehört als unerlässliche Grundlage auch der Betrieb einer zweckmässigen Informatiklösung, wobei der Regierungsrat mit Beschluss vom 7. Juni 2016 den Grundsatzentscheid für NEST Steuern getroffen hat. Die Gemeinden arbeiten bei der Vorbereitung der Steuerveranlagungsgrundlagen gemäss § 104 Abs. 2 StG nach den Weisungen der kantonalen Steuerverwaltung mit.

Zwischen den Einwohnergemeinden und der kantonalen Steuerverwaltung gibt es übers ganze Jahr verteilt regelmässige gegenseitige Kontakte, teils in formeller und teils in informeller Weise. Dabei können auch Anwendungs- und Weiterentwicklungsfragen zu NEST Steuern besprochen werden. Zudem findet immer anfangs September ein ausführliches Jahres- und Budgetgespräch statt, zu welchem jede Gemeinde individuell eingeladen wird. Die Finanzchefin bzw. der Finanzchef (politische Ebene) und die Finanzverwalterin bzw. der Finanzverwalter (fachlich-technische Ebene) treffen sich dabei mit der Amtsleitung und weiteren zentralen Ansprechpersonen der kantonalen Steuerverwaltung zur Besprechung sowohl von finanziellen (Budget-)Themen wie auch zum Austausch über organisatorische Fragen. Auf übergeordneter politischer Ebene finden zudem regelmässige formalisierte Kontakte zwischen den Gemeindepräsidenten und Finanzchefinnen und Finanzchefs einerseits und dem Finanzdirektor und weiteren Schlüsselpersonen der Finanzdirektion andererseits statt. Auf allen diesen Kanälen können Anliegen deponiert und auch vorgängig formell angemeldet werden.

c) Welche Fehlerbehebungen und Weiterentwicklungen der Software erachtet die Regierung in diesem Bereich als zwingend?

In der Antwort auf die Frage 4 sind jene Themenfelder beschrieben, in denen der Regierungsrat die unmittelbarsten Verbesserungen erwartet. Weitere systematische Anliegen aus den Gemeinden sind dem Regierungsrat, der Finanzdirektion und der Steuerverwaltung keine bekannt. Die Gemeinden sind jedoch eingeladen, bei Bedarf jederzeit mit der Steuerverwaltung Kontakt aufzunehmen, entweder individuell oder koordiniert über die gemeindlichen Präsidial- und Fachkonferenzen, damit die Steuerverwaltung solche Anliegen prüfen kann.

6. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 13. September 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart