



Sitzung vom: 31. Januar 2023

Beschluss Nr.: 248

Motion betreffend Steuerinformationen der Gemeinden: Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Motion betreffend Steuerinformationen der Gemeinden (52.22.10), die Kantonsrat Dominik Rohrer, Sachseln und 28 Mitunterzeichnende, am 1. Dezember 2022 eingereicht haben, wie folgt:

1. Anliegen der Motionäre

1.1 Auftrag

Die Motionäre verlangen, dass der Regierungsrat einen Vorschlag zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen erarbeitet, welcher den Gemeinden wieder einen besseren Zugriff auf für sie notwendige Informationen im Steuerbereich ermöglicht.

1.2 Begründung der Motion

In der Begründung wird ausgeführt, dass neben dem Kanton auch die Gemeinden die Steuerhoheit besässen. Das sei auch mit der Zentralisierung der Steuerverwaltung im Jahr 2001 gleichgeblieben.

Der Informationsaustausch zwischen der kantonalen Steuerverwaltung und den verantwortlichen Personen in den Gemeinden habe lange Zeit problemlos funktioniert. Jedoch sei vor einiger Zeit für die Gemeinden der unkomplizierte Zugang zu ihren Steuerdaten stark eingeschränkt worden. Obwohl die Thematik bereits an verschiedenen Stellen besprochen wurde, sei bisher noch keine befriedigende Lösung gefunden worden. Aus Sicht des Datenschutzes sei bemängelt worden, dass eine gesetzliche Grundlage für den Zugang zu Steuerdaten fehle. Zwar liefere die Steuerverwaltung den Gemeinden standardmässig statistische Daten. Für eine seriöse Budgetierung seien die Gemeinden jedoch auf zusätzliche Angaben angewiesen.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1 Ausgangslage Steuerverwaltung Obwalden

Die Steuerverwaltung ist für die Umsetzung des Steuergesetzes verantwortlich und beschafft einen wesentlichen Teil der Einnahmen des Kantons und der Gemeinden. Sie veranlagt und erhebt alle im Kanton anfallenden direkten und indirekten Steuern von natürlichen und juristischen Personen.

Die Steuerverwaltung ist im Kanton Obwalden seit dem 1. Januar 2001 zentralisiert. Es bestehen somit keine Gemeindesteuerämter mehr, sondern die Aufgaben der Steuerverwaltung und des Bezugs werden zentral durch die kantonale Steuerverwaltung vorgenommen.

Als Vorbemerkung sei erwähnt, dass – basierend auf der Motionsbegründung – mit dem Begriff „Gemeinden“ in der nachfolgenden Beantwortung grundsätzlich die Einwohnergemeinden gemeint sind.

2.2 Steuergeheimnis

Das Steuergeheimnis ist ein wichtiges und zentrales Geheimnis ausserhalb des allgemeinen Datenschutzrechtes. Steuerdaten sagen viel über einen Menschen oder ein Unternehmen aus und sind deshalb äusserst sensible Daten. Je besser diese Daten geschützt sind und je transparenter die Bearbeitung stattfindet, desto mehr fördert dies das Vertrauen der betroffenen Steuerzahler in die Behörden und den Standort Obwalden.

Die Geheimhaltungspflicht ist in Art. 177 des Steuergesetzes (StG; GDB 641.4) geregelt. Demnach müssen Personen, die mit dem Vollzug des Steuergesetzes betraut oder dazu beigezogen werden, über Tatsachen, die ihnen in Ausübung ihres Amtes bekannt werden, Stillschweigen bewahren und Dritten den Einblick in amtliche Akten verweigern (Abs. 1). Ebenso wird festgehalten, dass Auskünfte nur zulässig sind, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage auf kantonaler Ebene oder im Bundesrecht gegeben ist. Über ein entsprechendes Begehren entscheidet die Vorsteherin oder der Vorsteher der kantonalen Steuerverwaltung (Abs. 2).

2.3 Amtshilfe – Grundlage im Steuergesetz Obwalden

Die Amtshilfe ist in Art. 178 bis 179b StG geregelt. In Art. 179a StG wird die Amtshilfe der Steuerverwaltung zu Verwaltungs- und Gerichtbehörden sowie deren Durchführungsorganen auf Ersuchen hin geregelt. Die gesetzlichen Grundlagen besagen, dass die erforderlichen Auskünfte nur dann zu erteilen sind, wenn hierfür ein vorrangiges öffentliches Interesse besteht und wenn diese Behörde die Auskünfte zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigt.

2.4 Datenschutz

Nach datenschutzrechtlichen Grundsätzen soll Amtshilfe in der Regel nur im Einzelfall gewährt werden. Der Datenherr prüft dabei, ob die Voraussetzungen für eine Datenbekanntgabe gegeben sind oder nicht bzw. in welchem Umfang. Bezüglich der Steuerdaten ist die mit dem Vollzug betraute Amtsstelle – hier die kantonale Steuerverwaltung – der Datenherr über sämtliche Steuerdaten.

Die Amtshilfe darf nur auf Anfrage und im Einzelfall erfolgen, d.h. für einen bestimmten, einmaligen Zweck. Das bedeutet nicht, dass die Amtshilfe nur eine einzige Person betreffen darf. Sie darf jedoch keinesfalls in Form einer sog. „fishing expedition“ stattfinden, sondern der Empfänger hat den Grund des Ersuchens zu nennen, den relevanten Sachverhalt zu erläutern und die konkreten Auskünfte bzw. Unterlagen zu bezeichnen. Des Weiteren muss die Amtshilfe für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich sein (Basler Kommentar [BSK] zum DSG und BGÖ, 3. Aufl., Basel 2014, N 10 zu Art. 19 DSG)

Oft ist es nicht notwendig, dass Amtsstellen direkten Zugriff auf Steuerdaten erhalten, da betroffene Personen in den Verfahren, wo auf Steuerdaten abgestellt werden muss, eine Mitwirkungspflicht haben und die geforderten Unterlagen selbst beibringen bzw. allenfalls bei der Steuerverwaltung einfordern müssen. So müssen Gesuchsteller ihre letzte rechtskräftige Steueranmeldung einem Gesuch (z.B. für Sozialhilfe) selbst beilegen, um allfällige Leistungen zu erhalten. Steuerangaben über die Betroffenen dürfen oft erst auf Missbrauchsverdacht hin abgefragt werden oder gar nicht. In anderen Fällen bestehen gesetzliche Grundlagen, welche die Einholung von Steuerdaten durch ein Amt vorschreiben.

Wenn der Zugriff im Abrufverfahren erteilt wird, ist eine einzelfallbezogene Prüfung der Voraussetzungen der Amtshilfe nicht möglich. Gemäss BSK (N 50 zu Art. 19 Abs. 3 DSG) „verliert der Datenherr komplett die Kontrolle über die Bearbeitung der bei ihm bestehenden Personendaten, da das informationssuchende Organ sich diese selbst zielgerichtet beschaffen kann und sein Gesuch nicht begründen muss. Aus diesem Grund wird das Abrufverfahren denn auch als „Amtshilfe im Selbstbedienungsverfahren“ bezeichnet oder es wird zu Recht gar nicht der Amtshilfe zugerechnet.“

2.5 Verantwortlichkeiten

Gemäss Art. 2 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über den Datenschutz (kDSG; GDB 137.1) gelten sinngemäss die Vorschriften des Bundesgesetzes über den Datenschutz, wenn das kDSG keine davon abweichenden Vorschriften enthält. Somit ist nach Art. 16 DSG (i.V.m Art. 2 Abs. 1 kDSG und Art. 179b StG) das Organ, das die Personendaten in Erfüllung seiner Aufgaben bearbeitet oder bearbeiten lässt, für die Datensicherheit verantwortlich.

Gestützt auf Art. 177 StG und die vorgenannten datenschutzrechtlichen Grundsätze liegt die Gesamtverantwortung für das Steuergeheimnis und für den Datenschutz bei der Vorsteherin oder dem Vorsteher der Steuerverwaltung.

Art. 7 DSG (i.V.m Art. 2 Abs. 1 kDSG i.V.m. Art. 179b StG) schreibt vor, dass Personendaten durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten geschützt werden müssen.

2.6 Einzelanfragen durch die Gemeinden

Bereits heute werden durch einige Gemeinden für ihre verschiedenen Aufgaben Einzelanfragen bei der Steuerverwaltung gestellt. Dazu gehören beispielsweise Abklärungen im Zusammenhang mit Tarifstufen für schulische Tagesstrukturen oder zwecks Verrechnung der Kosten für den Mittagstisch. Die Anfragen werden durch die Steuerverwaltung sehr zeitnah beantwortet. Aktuell gehen nur von zwei Gemeinden solche Einzelanfragen ein. Der zeitliche Aufwand bei der Steuerverwaltung für die Beantwortung dieser Anfragen ist sehr marginal (4–5 Std pro Jahr).

2.7 Unterstützung der Gemeinden im Budgetprozess

Der Budgetprozess für das Folgejahr startet bei den meisten Gemeinden und beim Kanton im 2. Quartal des Vorjahres. Zu diesem Zeitpunkt sind die möglichen Entwicklungen für die Steuerertragsseite noch nicht vollständig abschätzbar. Um die Gemeinden bestmöglich zu unterstützen, erhalten sie bereits heute für den Budgetprozess eine nach den unterschiedlichen Steuerarten gegliederte Aufstellung, aus der die jeweiligen Summentotale aller bis dato in Rechnung gestellten Steuern ersichtlich sind, zusammen mit Prognosen, die aufgrund von Hochrechnungen über die Steuererträge der letzten Jahre und dem erwarteten (Wirtschafts-) Wachstum erstellt worden sind. Bei Bedarf können die Gemeinden jederzeit eine aktualisierte Auswertung der Gesamtsummen verlangen.

Anhand des nachfolgenden Beispiels wird der Mechanismus erläutert:

Die provisorischen Steuerrechnungen 2023 werden im Mai 2023 grossmehrheitlich aufgrund der Vorjahreszahlen oder zu einem kleinen Teil aufgrund einer Meldung einzelner Steuerpflichtiger erstellt. Zeitgleich werden für den Budgetprozess 2024 aufgrund der provisorisch erstellten Steuerrechnungen 2023 die entsprechenden Hochrechnungen für die Steuererträge 2024 erstellt.

Anpassungen (zu hohe oder zu tiefe Faktoren) der provisorischen Rechnungen nach dieser Hochrechnung finden aus zeitlichen Gründen keinen Eingang mehr in den Budgetprozess. Oft sind es nicht vorhersehbare Einzelfälle, die zu einem grösseren Steueraufkommen oder zu Steuerausfällen führen. Diese sind zum Zeitpunkt der Budgetierung jedoch noch nicht bekannt und können somit den Gemeinden zu diesem Zeitpunkt auch nicht mitgeteilt werden, bzw. könnten von den Gemeinden durch einen eigenen Zugriff auf die Steuerdaten ebenfalls nicht eingesehen werden. Falls die Steuerverwaltung noch vor Abschluss des Budgetprozesses Kenntnis von solchen systemrelevanten Einzelfällen hat, informiert sie die betroffene Gemeinde unter Wahrung des Steuergeheimnisses rechtzeitig über die möglichen Auswirkungen für ihre Budgetierung.

Eine bessere Unterstützung im Budgetierungsprozess wäre somit auch mit dem Zugriff der Gemeinden auf die Steuerdaten nicht gewährleistet. Hingegen würde mit einem eigenen Zugriff

der Gemeinden auf die Steuerdaten die Gefahr steigen, dass Einsichten durchgeführt werden, welche nicht den datenschutzrechtlichen Grundlagen entsprechen. Die Steuerverwaltung bzw. die Vorsteherin oder der Vorsteher als Datenherr kann durch einen Zugriff auf die Steuerdaten durch die Gemeinden die Datenschutzsicherheit nicht gewährleisten. Der Regierungsrat erachtet es für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Behörden als schädlich, wenn die Gewährleistung des Datenschutzes verschlechtert wird.

2.8 Laufendes Projekt in Arbeitsgruppe

Mit Schreiben vom 31. März 2021 trat die Gemeindepräsidienkonferenz an den Regierungsrat mit dem Anliegen, die Datenqualität und zeitliche Verfügbarkeit für den Budgetprozess zu verbessern. Weiter hat die Einwohnergemeinde Sarnen mit Schreiben vom 22. Februar 2021 zusätzliche Zugriffsberechtigungen auf die Steuerdaten beantragt. Diese beiden Schreiben veranlassten die Steuerverwaltung, die Handhabung der bis zu diesem Zeitpunkt gewährten Zugriffsberechtigung der Einwohnergemeinden auf die Steuerdaten anzuschauen und rechtlich zu überprüfen. Die Abklärungen ergaben, dass für diese bisherigen Zugriffsrechte keine rechtliche Grundlage vorhanden ist und diese auch datenschutzrechtlich nicht zulässig sind (vgl. vorangehende Ausführungen Ziff. 2.2 bis 2.4). Aus diesem Grunde wurden die Zugriffsrechte für die Einwohnergemeinden eingeschränkt bzw. gelöscht.

Um dem Wunsch der Einwohnergemeinden nach transparenten Daten nachzukommen – insbesondere für die Budgetierung – wurde durch das Finanzdepartement im Sommer 2021 eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen. Dies mit dem Ziel, die konkreten Anliegen der Einwohnergemeinden abzuholen, das gemeinsame Verständnis für die datenschutzrechtlichen Grundlagen zu stärken, sowie aufzuzeigen und zu klären, welche Daten seitens des Kantons zur Verfügung gestellt werden können. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Einwohnergemeinden sowie der kantonalen Verwaltung (Finanzdepartement) zusammen. Anlässlich der Startsitung vom 25. August 2021 wurden die konkreten Anliegen der Einwohnergemeinden betreffend Daten und die Möglichkeiten seitens des Kantons zur Datenlieferung zusammengetragen und besprochen.

Per Mitte November 2021 wurde die neue Veranlagungssoftware NEST Refactoring eingeführt. Zusammen mit der vorerwähnten Arbeitsgruppe sollte definiert werden, welche Daten die Gemeinden benötigen und wie mit der neuen Veranlagungssoftware optimale Auswertungen erstellt werden können, die den Budgetierungsprozess der Einwohnergemeinden geeignet unterstützen. Neu soll den Einwohnergemeinden dafür eine IT-Fachanwendung (PowerBI) zur Verfügung gestellt werden, mit welcher sie die vordefinierten und für sie relevanten Steuerdaten – unter Einhaltung der vorgenannten Datenschutzbestimmungen – abfragen können. Das Finanzdepartement hat ein grosses Interesse daran, den Einwohnergemeinden die gewünschten Daten – anonymisiert – zur Verfügung zu stellen.

Die letzte Sitzung der Arbeitsgruppe fand am 8. September 2022 statt. Das im Entwurf durch die Einwohnergemeinden erstellte Arbeitspapier war seit dieser Sitzung bei ihnen in Überarbeitung. Am 26. Januar 2023 ist das überarbeitete Arbeitspapier bei der Steuerverwaltung eingetroffen. Die Steuerverwaltung wird nun die Ausführungen und technische Machbarkeit prüfen. Anschliessend kann in Zusammenarbeit mit dem Informatikleistungszentrum Obwalden – Nidwalden (ILZ) die Umsetzung des IT-Tools gestartet werden.

2.9 Fazit

Aus den Ausführungen geht hervor, dass selbst ein uneingeschränkter Zugriff auf die Steuerdaten den Gemeinden keine besseren Grundlagen für die Budgetierung gewährleistet. Anpassungen oder Veränderungen bei systemrelevanten Steuerpflichtigen werden der zuständigen Gemeinde bereits heute unter vollständiger Wahrung des Steuergeheimnisses mitgeteilt. Die Umsetzung eines IT-Tools für das selbstständige Abrufen der gewünschten Informationen seitens der Gemeinden ist in Arbeit. Die Bekanntgabe weitergehender Informationen oder Zugriffsrechte kommen einer einschneidenden Aufweichung des Steuergeheimnisses gleich, was für den Standort Obwalden und insbesondere das Vertrauen in die Steuerverwaltung schädlich wäre.

Der Regierungsrat erachtet es als hilfreich, wenn die Arbeitsgruppe (siehe Punkt 2.8) ihre Arbeiten vorantreibt und die von den Gemeinden gewünschten Auswertungen für eine verlässliche Budgetierung zeitnah und unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Grundlagen implementiert werden können. Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen, wie sie von den Motionären verlangt werden, sind dazu nicht notwendig.

Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion abzulehnen.

Protokollauszug an:

- Kantonsratsmitglieder sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Motionstext)
- Finanzdepartement
- Steuerverwaltung
- Staatskanzlei

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Versand: 8. Februar 2023