



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 26. September 2023

**0100.161**

**Postulat Peter Gut, Walzenhausen; Finanzielle Risiken der Ausserrhoder Gemeinden bei Wegfall von finanzstarken Steuerzahlern**

**1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. September 2023**

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident  
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

**A. Ausgangslage**

Am 15. August 2022 reichte Kantonsrat Peter Gut, Walzenhausen, das "Postulat: Finanzielle Risiken der Ausserrhoder Gemeinden bei Wegfall von finanzstarken Steuerzahlern" ein. Der Kantonsrat erklärte an seiner Sitzung vom 31. Oktober 2022 das Postulat mit 47 zu 15 Stimmen bei 1 Enthaltung für erheblich.

Durch ein erheblich erklärtes Postulat wird der Regierungsrat beauftragt, eine bestimmte Frage zu prüfen sowie innert Jahresfrist darüber Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen (Art. 59 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes; bGS 141.1).

Das Postulat beauftragt den Regierungsrat, "in einem separaten Bericht oder innerhalb des Berichtes über die Finanzlage der Gemeinden die Risiken eines Wegfalls der finanzkräftigsten Steuerzahlenden pro Gemeinde auszuweisen."

Um das Dilemma zwischen demokratischen, staatspolitischen und datenschutzrechtlichen Aspekten zum einen und der Risikoanalyse der Gemeinden zum anderen zu lösen, solle eine vertiefte Prüfung vorgenommen werden. Diese soll vor allem auch die Herausforderung im Zusammenhang mit einem Verlust von finanzstarken Einwohnerinnen und Einwohnern beinhalten (Klumpenrisiko).



Im jährlichen Bericht über die Finanzlage der Gemeinden sollen diese Risiken gemäss Postulat angemessen berücksichtigt und aufgenommen werden. Dabei könnten die folgenden Kriterien pro Gemeinde jeweils für juristische und natürliche Personen dargestellt werden:

- Prozentualer Anteil des grössten Steuerzahlenden am gesamten Steuerertrag der Gemeinde
- Prozentualer Anteil der 3 grössten Steuerzahlenden am gesamten Steuerertrag der Gemeinde
- Prozentualer Anteil der 10 grössten Steuerzahlenden am gesamten Steuerertrag der Gemeinde
- Kleinste Anzahl Steuerzahlende die 10% zum gesamten Steuerertrag der Gemeinde beitragen
- Kleinste Anzahl Steuerzahlende die 20% zum gesamten Steuerertrag der Gemeinde beitragen

## B. Erwägungen

### 1. Allgemeines

Mit der Totalrevision des Steuergesetzes (nachfolgend StG; bGS 621.11) per 1. Januar 2001 wurden die Gemeindesteuerämter aufgehoben und die Veranlagung und der Bezug der direkten Staats- und Gemeindesteuern bei der kantonalen Steuerverwaltung zentralisiert. Den Gemeinden wurde im Gegenzug die Möglichkeit eingeräumt, Rechtsmittel gegen Veranlagungen zu erheben. Sie verfügten über ein umfassendes Akteneinsichtsrecht. Die kantonale Steuerverwaltung stellte zwei von den Gemeinden bestimmten Personen einmal jährlich Debitorenlisten zu. Die Debitorenlisten enthielten die Namen der steuerpflichtigen Personen, die Steuererträge der Gemeinden pro Person und Informationen über den Stand der Steuerzahlungen zu einem bestimmten Stichtag.

Mit der Steuergesetzrevision 2019 wurden die Rechtsmittel der Gemeinden abgeschafft. Mit Blick auf das Steuergeheimnis und den Datenschutz wurde auch das umfassende Einsichtsrecht der Gemeinden aufgehoben. Die erwähnten Debitorenlisten werden den Gemeinden seither nicht mehr zugestellt.

Die kantonale Steuerverwaltung stellt den Gemeinden im Budget- und Rechnungslegungsprozess heute folgende Informationen zur Verfügung:

- Monatsabschlüsse
- Jahresabschlussinformationen
- Budgetinformationen an Informationsveranstaltungen
- Wöchentliche Sollstellungen (nur als Möglichkeit bei dringendem Bedarf)

Mit diesen Informationsinstrumenten werden den Gemeinden im Budget- und Rechnungslegungsprozess anonymisierte Daten zur Verfügung gestellt.

### 2. Rechtliche Erwägungen

Art. 153 StG, der nach den Vorgaben von Art. 39 des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG; SR 642.14) ausgestaltet wurde, beinhaltet die gesetzliche Grundlage für das Steuergeheimnis. Wer mit dem Vollzug des Steuergesetzes betraut ist oder dazu beigezogen wird, muss über Tatsachen, die ihm in Ausübung seines Amtes bekannt werden und über die Verhandlungen der Behörden Stillschweigen bewahren und Dritten den Einblick in amtliche Akten verweigern. Das Steuergeheimnis ist ein notwendiges Korrelat zur umfassenden Offenbarungspflicht im Veranlagungsverfahren (Weber, Berufsgeheimnis im Steuerrecht und Steuergeheimnis, Zürich



1982, S. 139). Das Verletzen der Geheimhaltungspflicht ist gemäss Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311) strafbar. Die Verpflichtung zur Geheimhaltung gilt auch gegenüber anderen Behörden und Gerichten. Diese haben daher grundsätzlich keinen Anspruch auf Amtshilfe gegenüber der Steuerverwaltung.

Nach Art. 153 Abs. 3 StG können Organe der öffentlichen Verwaltung und der Rechtspflege Auskünfte aus den Steuerakten erhalten, sofern sie ein begründetes Interesse nachweisen können. Ein begründetes Interesse ist gegeben, wenn die Organe zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben eine Auskunft benötigen und keine überwiegend öffentlichen oder persönlichkeitsrechtlichen Schutzinteressen entgegenstehen. Ein überwiegend öffentliches Interesse besteht dann, wenn die Auskunft aus den Steuerakten im Einzelfall höher gewichtet wird als die Geheimhaltung der Daten der einzelnen steuerpflichtigen Person. Bei der Auskunft ist zudem die Verhältnismässigkeit zu beachten, welche besagt, dass die Auskunft nicht weitergeht, als für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben nötig.

Nach Art. 153 Abs. 4 StG kann die kantonale Steuerverwaltung den zum Zugriff auf Steuerdaten berechtigten Behörden die erforderlichen Daten im Abrufverfahren, in Listen oder anderer Form zur Verfügung stellen.

Den Gemeinden kommt nach Art. 98 Abs. 1 der Kantonsverfassung (bGS 111.1) die Hoheit über die direkten Gemeindesteuern auf Vermögen und Einkommen sowie Gewinn und Kapital zu (vgl. auch Art. 85, Art. 91 und Art. 225 StG). Sie setzen jedes Kalenderjahr den Gemeindesteuerfuss fest (Art. 226 StG) und vollziehen das Steuergesetz im Bereich der Erhebung der Erbschafts- und Schenkungssteuern und der Handänderungssteuer. Vor diesem Hintergrund gelten die Gemeinden nicht als Drittpersonen im Sinne von Art. 153 Abs. 3 StG, sondern als eine an den erforderlichen Daten berechnete Behörde im Sinne von Art. 153 Abs. 4 StG.

Die Einkommens- und Vermögenssteuern, die Gewinn- und Kapitalsteuern, die Nachsteuern, die Grundstückgewinnsteuern und die Quellensteuer werden durch die kantonale Steuerverwaltung bezogen (Art. 203 StG). Diese überweist die bezogenen Steueranteile den Gemeinden monatlich und rechnet jährlich ab (Art. 218 StG). Die Gemeinden verfügen dadurch über einen gerichtlich durchsetzbaren Ablieferungsanspruch gegenüber dem Kanton. Ihnen stehen dabei alle Parteirechte zu, die zur Geltendmachung und Durchsetzung einer korrekt berechneten und vollständigen Ablieferung notwendig sind, insbesondere Informations- und Kontrollrechte.

Die Frage ist, wie weit die Informationsrechte reichen. Mit der Steuergesetzrevision 2019 wurden die bis dahin im Veranlagungsverfahren bestehenden Verfahrensrechte der Gemeinden aufgehoben. Grundsätzlich kann ihnen also keine vollumfängliche Einsicht mehr in Steuerakten gewährt werden. Davon abgesehen bleibt ihr Informationsanspruch betreffend die korrekte Berechnung und vollständige Ablieferung der veranlagten und bezogenen Steuern und Steueranteile bestehen.

### 3. Sachliche Erwägungen

Die Gemeinden müssen als Steuerhoheitsträger wissen, wer in welcher Höhe zur Bezahlung von Gemeindesteuern verpflichtet ist. Zu- und Wegzug und Todesfälle von (finanzstarken) Steuerpflichtigen beeinflussen die Höhe des Steuersubstrats der Gemeinden. Mit Informationen über die Zusammensetzung der Steuererträge werden die Gemeinden in die Lage versetzt, die Höhe des Steuerfusses adäquat zu bestimmen (Art. 226 StG).

Die Zusammensetzung der Steuererträge geht aus den Debitorenlisten hervor. Die Debitorenlisten enthalten die steuerpflichtigen Personen und die entsprechenden Steuererträge der Gemeinden. Zusätzlich zeigen die

Debitorenlisten den Stand der Steuerzahlungen zu einem bestimmten Stichtag auf. Damit können die notwendigen Informations- und Kontrollrechte der Gemeinden erfüllt werden.

Mit bilateralen Gesprächen zur Steuerertragssituation der Gemeinde kann die Risikobeurteilung vertieft werden. Die individuelle Beratung der Gemeinden zur Steuerertragssituation durch die kantonale Steuerverwaltung hat sich als zielführendes Informationsinstrument erwiesen. Die vertiefte Auseinandersetzung mit den Steuererträgen ist aufschlussreich und wirkt vertrauensbildend im Budgetprozess.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die Entwicklung der Steuererträge stets mit Unsicherheiten behaftet ist. Die Steuererträge werden durch externe Faktoren (Tod, Wegzug usw.) beeinflusst. Auch mit der Zustellung von Debitorenlisten und der Führung von bilateralen Gesprächen sind keine sicheren Prognosen der Steuererträge zukünftiger Steuerperioden möglich.

#### **4. Weiteres Vorgehen**

Die Zustellung der Debitorenlisten an die Gemeinden wird in einer Ausführungsbestimmung zu Art. 153 Abs. 4 StG in der Steuerverordnung festgehalten werden. Die Regelung in der Steuerverordnung wird Transparenz und Klarheit über die Rahmenbedingungen der Datenlieferung schaffen und Aufschluss darüber geben, wer in welchem Umfang welche Informationen erhält.

Die Gemeinde hat die empfangende Stelle der Debitorenlisten zu bestimmen. Einschlägig ist das Gemeinde-recht, das bestimmt, welche Person innerhalb der Gemeindeverwaltung mit den betroffenen öffentlichen Aufgaben betraut ist.

Die Debitorenlisten und die Expertengespräche dienen dem Vollzug des Steuergesetzes durch die Gemeinden. Es handelt sich um Daten, die dem in Art. 153 StG verankerten Steuergeheimnis unterliegen. Die kantonale Steuerverwaltung wird die betreffenden Stellen der Gemeinden über das Steuergeheimnis und die Konsequenzen bei einer Verletzung informieren.

#### **5. Fazit**

Die kantonale Steuerverwaltung hat unter Mitwirkung von Gemeindevertretern und des Datenschutz-Kontrollorgans Lösungsvorschläge zur Verbesserung des Informationsaustausches erarbeitet. Im Rahmen der Arbeiten sind die bereits bestehenden Informationen, die den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden, beleuchtet und mögliche zusätzliche Informationsinstrumente unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben geprüft worden. Dabei wurden – zusätzlich zu den bestehenden Informationen – die Zustellung von Debitorenlisten verbunden mit individuellen Gesprächen zur Steuerertragssituation als zielführende Instrumente zur Erkennung und Minderung von Risiken auf Gemeindeebene festgestellt. Die vorgesehene Datenlieferung an die Gemeinden wird aus Transparenzgründen in der Steuerverordnung festgeschrieben.

Vor diesem Hintergrund kann auf die Erstellung von Statistiken und/oder Berichten sowie auf den Ausweis von prozentualen Anteilen steuerpflichtiger Personen verzichtet werden. Die beschriebene Lösung ermöglicht es, dass die Gemeinden deutlich spezifischere Informationen erhalten. Insofern wird dem Anliegen des Postulats Rechnung getragen.



## 6. Auswirkungen und Finanzierung

Die Erstellung und die Zustellung der Debitorenlisten sowie die Expertengespräche führen zu Mehrkosten bei der kantonalen Steuerverwaltung. Es handelt sich um rund Fr. 10'000 für die Anpassung der Informatik sowie wiederkehrende Personalkosten von rund Fr. 30'000 pro Jahr. Die Kosten sind im Voranschlag 2024 und im Aufgaben- und Finanzplan 2025–2027 eingestellt.

## C. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. von der Berichtserstattung Kenntnis zu nehmen und
2. das Postulat abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Yves Noël Balmer

sign. Roger Nobs

Yves Noël Balmer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilage 1.1      Postulat von Peter Gut