

Kant. Steueramt Zürich
Chefin des Kantonalen Steueramtes Zürich
Postfach
8090 Zürich

Brüttisellen, 1. April 2022

Stellungnahme des Verbandes der Zürcher Gemeindesteuerämter (VGS) zu den vorgesehenen Anpassungen von § 109c des Zürcher Steuergesetzes

Geschätzte Marina

Besten Dank, dass wir uns erneut vernehmen lassen dürfen zur geplanten Gesetzesanpassung des § 109c StG. Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

1. Zusammenfassung

Mit den vorgesehenen Anpassungen von § 109c des Steuergesetzes (StG) sollen die Vorgaben des Bundesgesetzes über elektronische Verfahren im Steuerbereich betreffend das elektronische Einreichen der Steuererklärungen und weiterer Eingaben sowie den elektronischen Datenaustausch zwischen Steuerpflichtigen und Steuerbehörden auf kantonaler Ebene umgesetzt werden und damit insbesondere der sichere elektronische Verkehr zwischen Steuerpflichtigen, Steuerbehörden sowie Schuldner der steuerbaren Leistung sichergestellt werden.

Vor dem Hintergrund der bevorstehenden Anpassung des Bundesgesetzes über elektronische Verfahren im Steuerbereich sowie im Zusammenhang mit dem kantonalen Impulsprogramm "Digilex" erscheint das Bestreben nach dem Schaffen gesetzlicher Grundlagen für einen sicheren elektronischen Geschäftsverkehr zwischen den Beteiligten grundsätzlich sinnvoll und angemessen. Der Vorstand des VGS, in welchen neben Vertretern kleiner und mittelgrosser Gemeinden auch die Vorsteher der "grossen" Steuerämter Winterthur und Zürich Einsitz haben, hat sich intensiv mit der vorgelegten Gesetzesänderung auseinandergesetzt und kommt dabei einstimmig zu dem Schluss, dass diese über das Ziel hinausschiesst, wenn sie im Neuvorschlag von § 109c Abs. 3 StG vorsieht, dass die Finanzdirektion den Gemeinden Vorschriften hinsichtlich der für den elektronischen Verkehr zu

verwendenden Applikationen machen kann. Die vorgeschlagene Anpassung von § 109c Abs. 4 StG, mit welcher der Kanton den Gemeinden gar Applikationen für den Vollzug des Steuergesetzes machen wollen, erscheint vor dem Hintergrund der bevorstehenden Anpassungen des Bundesgesetzes über elektronische Verfahren im Steuerbereich völlig aus dem Zusammenhang zu fallen und wäre mit einem unzulässigen Eingriff in die Gemeindeautonomie verbunden.

2. Zu der Neuregelung im Einzelnen

2.1. Elektronische Bestätigung

Gemäss dem Entwurf von Art. 38b Abs. 2 des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) können die Kantone bei der elektronischen Einreichung von Eingaben, deren Unterzeichnung gesetzlich vorgeschrieben ist, anstelle der Unterzeichnung die Möglichkeit einer elektronischen Bestätigung der Angaben durch die steuerpflichtige Person vorsehen. Mit der in § 109c Abs. 1 Satz 2 StG vorgesehenen Möglichkeit, die Unterzeichnung durch eine elektronische Bestätigung der Angaben zu ersetzen, wird die Umsetzung des Entwurfs von Art. 38b Abs. 2 StHG sichergestellt. Der VGS begrüsst daher den Neuvorschlag von § 109c Abs. 1 StG im Grundsatz. Etwas unverständlich erscheint, dass im Neuentwurf im Gegensatz zum Antrag an den Regierungsrat für die 1. Lesung auf die Klarstellung, dass die Bestätigung der Angaben durch die Steuerpflichtigen zu erfolgen habe, verzichtet wurde. Aus Klarstellungsgründen wird angeregt, analog zum Entwurf von Art. 38b Abs. 2 StHG den 2. Satz von § 109 Abs. 1 StG durch den Passus "durch die steuerpflichtige Person" zu ergänzen.

2.2. Zustellung von Dokumenten in elektronischer Form

Gemäss dem Entwurf von Art. 38b Abs. 3 StHG können die Kantone vorsehen, dass die Steuerbehörde der steuerpflichtigen Person mit deren Einverständnis Dokumente in elektronischer Form zustellt, was auf kantonaler Ebene durch die Neufassung von § 109c Abs. 2 StG sichergestellt werden soll.

Mit dem im Entwurf von Art. 38b StHG verankerten Erfordernis der Sicherstellung der Authentizität und Integrität der übermittelten Daten kommt dem Kanton eine grosse Verantwortung zu. Aus diesem Grund ist es denn auch nachvollziehbar, dass die Finanzdirektion die erforderlichen Standards im Hinblick auf (datenschutz-) rechtliche sowie informationssicherheitstechnische Anforderungen eines rechtsgültigen Geschäftsverkehrs vorgeben will. Dies soll durch die Neufassung von § 109c Abs. 3 StG erreicht werden.

Gemäss dem Vorschlag von § 109c Abs. 3 StG kann die Finanzdirektion künftig Vorschriften über die elektronischen Verfahren, die Datenhaltung, die Datenbearbeitung und den elektronischen Datenaustausch erlassen und dabei insbesondere die durch die Gemeinden für elektronische Eingaben durch die Steuerpflichtigen sowie für elektronische Zustellungen an die Steuerpflichtigen zu verwendenden IT-Applikationen vorschreiben. Zwar ist nach Auffassung des VGS eine Normierung bei der Digitalisierung in Bezug auf eine Standardisierung von zu verwendenden Daten grundsätzlich sinnvoll und fördert zudem eine effiziente, kostenbewusste, bürgernahe Verwaltungstätigkeit. Auch ermöglicht eine Standardisierung, agiler auf Veränderungen zu reagieren. Nach Auffassung des VGS schießt der Neuvorschlag von § 109c Abs. 3 StG indes über das Ziel hinaus. Die zur Sicherstellung von Authentizität und Integrität der zu übermittelnden Daten notwendig erscheinende Standardisierung kann vielmehr bereits durch die Festlegung eines Datenstandards (eCH- oder zh-Standard) sowie durch klare Vorgaben zum Datenaustausch sichergestellt werden. Es bedarf für den elektronischen Datenaustausch zwischen Steuerpflichtigen und Gemeindesteuerämtern keiner Vorschriften an die Gemeinden betreffend durch diese zu verwendende IT-Applikationen für die elektronischen

Eingaben von Steuerpflichtigen. Nach Auffassung des VGS wäre es zielführender, in einem regelmässigen Austausch zwischen Kanton und Gemeinden die anfallenden Aufgaben- und Problemstellungen zu analysieren und gemeinsam die Notwendigkeit allfälliger Anpassungen zu definieren. Aus diesem Grund regt der VGS alternativ zur Möglichkeit, den Gemeinden Vorschriften betreffend zu verwendende IT-Applikationen zu machen an, dass in lit. a von Abs. 3 analog zum Antrag an den Regierungsrat für die 1. Leseung wieder aufgenommen wird, dass Gegenstand der Vorschriften die Mindeststandards sowie die Voraussetzungen, welche zur Gewährleistung eines sicheren und rechtsgültigen elektronischen Geschäftsverkehrs und Datenaustauschs einzuhalten sind, sein können. Nach Auffassung des VGS besteht bei Gewährleistung der für den Datenaustausch notwendigen Standards betreffend Authentizität und Integrität der übermittelten Daten kein Raum für die Vorgabe von IT-Applikationen durch den Kanton auf Gesetzesstufe, eine solche würde zudem über Gebühr in die Gemeindeautonomie eingreifen. § 109c Abs. 3 StG sollte vielmehr sicherstellen, dass Vorgaben betreffend einen einheitlichen Datenstandard sowie einen rechtsgültigen, datenschutz- und informationssicherheitstechnischen Datenaustausch festgelegt werden. Die Vorgabe von IT-Applikationen durch den Kanton könnte allenfalls im Sinne einer Ultima Ratio im Rahmen einer Ersatzvornahme vorgesehen werden, wenn die Gemeinden auch nach vorheriger Aufforderung mit Ansetzung einer angemessenen Frist die vorgegebenen Anforderungen betreffend einen einheitlichen Datenstandard sowie betreffend einen rechtsgültigen, datenschutz- und informationssicherheitstechnischen Datenaustausch nicht gewährleisten können. Hierzu hat der VGS im untenstehenden Alternativentwurf eine Formulierung vorgeschlagen.

2.3. Zwingende gemeinsame Verwendung von IT-Applikationen durch die Gemeinden
Gemäss dem vorliegenden Entwurf von § 109c Abs. 4 StG soll der Kanton künftig den Gemeinden IT-Applikationen zum Vollzug des Steuergesetzes zur Verfügung stellen und deren gemeinsame Verwendung durch Gemeindesteuerämter und das kantonale Steueramt vorschreiben können. Diese Regelung steht in keinerlei Zusammenhang mit den Anforderungen des Bundesgesetzes über elektronische Verfahren im Steuerbereich, sie hat vielmehr einen eigenen Geltungsbereich. Der VGS erkennt den Wunsch des Kantons nach einem gemeinsamen Register an und geht davon aus, dass insbesondere der Entwurf von § 109c Abs. 4 StG vor diesem Hintergrund entstanden ist.

Es sei an dieser Stelle zunächst darauf hingewiesen, dass ein gemeinsames zentrales Steuerregister nicht zwingend mit weniger Aufwand einhergeht. Reduzieren liesse sich der Aufwand auf einfachere und ökonomische Weise durch die Implementierung modernerer Schnittstellen und die Gewährleistung eines einheitlichen Datenstandards. Hierzu bedarf es insbesondere nicht der Einführung neuer, vom Kanton vorgegebener IT-Applikationen bei den Gemeinden.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Registerführung in die Fachkompetenz der Gemeinden fällt. Entscheidend dabei ist die automatisierte Bildung der Steuerpflichten, welche das Kernstück des gesamten Steuerwesens ist. Ohne eine korrekte Steuerpflichtenbildung ist das gesamte hoch automatisierte Steuererhebungssystem gefährdet. Im Kanton Zürich fallen täglich tausende von Änderungen von Personendaten an (Geburten, Todesfälle, Heiraten, Trennungen, Zu- und Wegzüge, Religionswechsel etc.), welche alle Auswirkungen auf die Steuerpflicht haben. Ein Regelwerk von über 1600 Regeln, welches durch die Gemeinden entwickelt wurde und weiterhin gepflegt wird, bildet diese sozialen Bewegungen automatisch in den Systemen ab. Ein zentrales Steuerregister könnte

diese Bedürfnisse nicht befriedigen. Erst mit der erwähnten Regelbildung und deren stetigen Anpassung an steuergesetzliche Änderungen bleibt das Steuerwesen stabil. Das können nur die Gemeindesteuerämter leisten, da sie über Jahrzehnte Kompetenz in diesem Bereich aufgebaut haben.

2.4. Eingriff in die Gemeindeautonomie

Durch die vorgeschlagene Regelung von § 109c Abs. 4 StG würde zudem ein massiver und nicht zu vertretender Eingriff in die den Gemeinden gemäss Art. 50 BV sowie Art. 85 KV gewährte Gemeindeautonomie, nach welcher die Gemeinden ihre Angelegenheiten "selbständig" regeln, erfolgen. Gemäss § 106 StG obliegt der Vollzug des Steuergesetzes in den Gemeinden den Gemeindesteuerämtern. Sie vollziehen das Steuergesetz aufgrund der Gemeindeautonomie in selbstbestimmter Weise. Konkret wird die Organisation des Gemeindesteueramts durch die Gemeindeordnung (der politischen Gemeinde) bestimmt. Den Gemeinden kommt im Hinblick auf die Organisation eine grosse Autonomie zu (Richner/Frei/Kaufmann/Meuterer, Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, 3. A., § 106 N 15). Strategien hinsichtlich der Beschaffung geeigneter Informatikmittel zur Lösung der den Gemeinden gesetzlich auferlegten Aufgaben fallen klar in den Bereich der Organisation und damit in den Regelungsbereich der Gemeinden.

Zudem fehlt dem Entwurf von § 109c Abs. 4 StG jeglicher Konnex zu den einzuführenden Regelungen zu den elektronischen Steuerverfahren im StHG. Diese Regelung würde nach Auffassung des VGS allenfalls gar eine unzulässige Bevormundung der Gemeinden mit sich bringen. Mit dieser Regelung wäre es dem Kanton künftig möglich, ohne Not in die gesamte Arbeitsorganisation der Gemeindesteuerämter einzugreifen. Es wäre dabei gemäss dem Vorschlag von § 109c Abs. 4 StG der gesamte Vollzug des Steuergesetzes, und damit sämtliche Ebenen von Steuereinschätzung bis hin zum Steuerbezug betroffen. Sämtliche Prozesse und Arbeitsabläufe bei den Gemeinden, die sich über Jahrzehnte bewährt haben, könnten damit gefährdet werden, ein effizientes Funktionieren der Gemeindesteuerämter könnte je nach gewählter Lösung nicht mehr garantiert werden. Problematisch erscheint auch der Investitionsschutz im Hinblick auf durch die Gemeinden bereits angeschaffte Lösungen mit teilweise langen Laufzeiten, welche nicht selten konkret auf die Bedürfnisse der Gemeinden zugeschnitten wurden. Auch erscheint zweifelhaft, dass vom Kanton vorgegebene Applikationen die Bedürfnisse sämtlicher Steuerämter sowohl in kleinen als auch in grossen Gemeinden abdecken könnten, welche über unterschiedliche Anforderungen, unterschiedliche Komplexitäten und unterschiedlichste Automatisierungsgrade verfügen. Die Entwicklung von IT-Lösungen (nicht nur aber insbesondere) im Steuerwesen ist ein komplexer Prozess. In diese Entwicklungen fliessen und fliessen über Jahrzehnte bei den Gemeinden gewonnene Erkenntnisse und Erfahrungen. Es muss gewährleistet bleiben, dass die Gemeindesteuerämter auch künftig effizient arbeiten können. Eine Einführung von zahlreichen nicht aufeinander abgestimmten kantonalen IT-Applikationen dürfte zu einer massiven Erschwerung und Verkomplizierung der Arbeit in den Gemeindesteuerämtern führen. Die heutigen gezielt aufeinander abgestimmten Softwares in den Gemeinden sorgen dafür, dass ein einfaches und effizientes Arbeiten über alle Gemeindegebiete möglich ist. Neue Anforderungen müssten nach Auffassung des VGS auch künftig auf der Ebene von Gemeindeapplikationen gelöst werden können. Wünschenswert wäre aus Sicht des VGS, dass der Kanton dafür Sorge trägt, dass Daten künftig mit intelligenten modernen Schnittstellen ausgetauscht werden.

Der VGS stellt sich nicht grundsätzlich gegen die Einführung gewisser gemeinsamer IT-Lösungen. Bereits heute erfolgt die Archivierung der Steuereinstellungen auf einem einzigen System (ARTS). Der Einsatz

gemeinsamer Lösungen muss jedoch wohlüberlegt und durchdacht sein und den heterogenen Bedürfnissen von Gemeinden und Kantonen gerecht werden. Der Entscheid für den Einsatz gemeinsamer Lösungen muss von Kanton wie Gemeinden gleichermassen getragen werden. Das einseitige Vorgehen von anzuwendenden IT-Applikationen durch den Kanton ist – selbst unter allfälliger Berücksichtigung gewisser Bedürfnisse der Gemeinden – nicht akzeptabel und zudem nicht verhältnismässig. Insbesondere aufgrund der massiv divergierenden Bedürfnisse der verschiedenen – und strukturell komplett unterschiedlichen – Gemeinden im Kanton Zürich sowie vor dem Hintergrund der Gemeindeautonomie ist es unerlässlich, dass der Entscheid über die anzuwendenden IT-Applikationen auch weiterhin bei den Gemeinden liegt. Mit vom Kanton vorgegebenen IT-Applikationen ginge das Risiko einher, dass über Jahre gewachsene Prozesse in den Arbeitsabläufen zerstört würden. Auch vor dem Hintergrund des Investitionsschutzes im Zusammenhang mit IT-Beschaffungen erscheint es zwingend notwendig, dass Entscheidungen über anzuschaffende und anzuwendende IT-Applikationen auch künftig bei den Gemeinden liegen und diese bei Neuanschaffungen oder Änderungen auch die Koordination mit bereits bestehenden Applikationen vornehmen können.

Der VGS weist an dieser Stelle zudem darauf hin, dass durch eine durch den Kanton vorgeschriebene IT-Applikation zum Vollzug des Steuergesetzes der Aufwand nicht zwingend reduziert würde. So würden Fragen und Unsicherheiten zu Schnittstellen insbesondere zu anderen gemeindeinternen Stellen wie der Einwohnerkontrolle, aber auch anderen Abteilungen einer Gemeindeverwaltung, eher an Bedeutung gewinnen als verlieren, ein reibungslos funktionierendes System würde aufgegeben und komplett neu entwickelt werden müssen, was nicht zuletzt auch mit hohen Investitionskosten verbunden wäre.

Der VGS spricht sich dezidiert gegen die Einführung von § 109c Abs. 4 StG in der nun vorgeschlagenen Ausgestaltung vor. Sollte die Umsetzung von § 109c Abs. 4 StG in der nun vorgeschlagenen Ausgestaltung dennoch beschlossen werden, wäre die Verpflichtung zu einer Übernahme sämtlicher im Zusammenhang mit der Einführung der Applikation stehenden Kosten (sowie sämtlicher Kosten für die Ablösung der alten Software, der Kosten für die Einführung neuer vorgeschriebener IT-Applikationen einschliesslich der Kosten für Umstellung, zwingend notwendige Anpassungen in der Gemeindesoftware, Schulungskosten sowie Clearing und Folgekosten) durch den Kanton nach Auffassung des VGS die notwendige Konsequenz und gesetzlich zwingend zu verankern.

4. Anpassungsvorschlag Gesetzentwurf

Der VGS schlägt die folgenden Anpassungen am vorgelegten Entwurf vor (Anpassungen im Korrekturmodus):

§ 109 c. ¹ Den Steuerpflichtigen und weiteren Verfahrensbeteiligten kann die elektronische Einreichung der Steuererklärung und von anderen Eingaben ermöglicht werden. Dabei ersetzt eine elektronische Bestätigung der Angaben [durch die steuerpflichtige Person bzw. die weiteren Verfahrensbeteiligten](#) die Unterzeichnung.

² Den Steuerpflichtigen und weiteren Verfahrensbeteiligten können Dokumente mit deren Einverständnis elektronisch zugestellt werden.

³ Die Finanzdirektion kann Vorschriften über die elektronischen Verfahren, die Datenhaltung, die Datenbearbeitung und den elektronischen Datenaustausch erlassen. Dabei berücksichtigt sie die Bedürfnisse und Interessen der Gemeindesteuerämter. Gegenstand dieser Vorschriften können bilden:

a. die Mindeststandards und Voraussetzungen, welche zur Gewährleistung eines sicheren und rechtsgültigen elektronischen Geschäftsverkehrs und Datenaustauschs einzuhalten sind,

~~ab.~~ die elektronische Einreichung der Steuerklärung und von weiteren Eingaben durch die Steuerpflichtigen und weitere Verfahrensbeteiligte, einschliesslich der dabei zu verwendenden IT-Applikationen,

~~b.~~ die elektronische Zustellung von Dokumenten an die Steuerpflichtigen und an weitere Verfahrensbeteiligte, einschliesslich der dabei zu verwendenden IT-Applikationen,

c. die Datenhaltung, die Datenbearbeitung und der Datenaustausch zwischen dem kantonalen Steueramt und den Gemeindesteuerämtern, einschliesslich der auszutauschenden Daten, der Schnittstellen, die von den Gemeindesteuerämtern für die Entgegennahme von Daten des kantonalen Steueramtes bereitzustellen sind und der Schnittstellen, die von den Gemeindesteuerämtern bei der Lieferung von Daten an das kantonale Steueramt zu beachten sind.

d. die Datenhaltung und die Datenbearbeitung im Auftrag des kantonalen Steueramtes oder der Gemeindesteuerämter durch Dritte.

~~4 Der Kanton kann den Gemeindesteuerämtern IT-Applikationen zum Vollzug des Steuergesetzes zur Verfügung stellen. Die Finanzdirektion kann deren gemeinsame Verwendung durch das kantonale Steueramt und die Gemeindesteuerämter vorschreiben. Bei der Konzeption und Beschaffung solcher IT-Applikationen berücksichtigt der Kanton die Interessen und Bedürfnisse der Gemeindesteuerämter.~~

4 Sollten die Gemeinden den Vorgaben gemäss Abs. 3 nicht nach erfolgloser Aufforderung mit angemessener Fristsetzung innert Frist nicht nachkommen, ist der Kanton berechtigt, den Gemeinden im Rahmen einer sogenannten Ersatzvornahme Vorgaben hinsichtlich zu nutzender IT-Applikationen zu machen.

⁵: Keine Anpassungen

Aus Sicht des VGS ist mit den vorgeschlagenen Anpassungen ebenso gewährleistet, dass die Vorgaben des Bundesgesetzes über elektronische Verfahren im Steuerbereich sowie ein zentrales kantonales Steuerregister zielführend umgesetzt werden können, aber gleichzeitig auch massvoll die Gemeindeautonomie gewahrt bleibt.

Selbstverständlich stehen wir für den weiteren Dialog jederzeit gerne zur Verfügung.

Kollegiale Grüsse

**Verband der Gemeindesteuerämter
des Kantons Zürich**



Stephan Schneider
Co-Präsidium



Jannik Fitzi

Kopie an

- Verband der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich
- Kant. Steueramt Zürich, Chefin Gemeindebereich
- Kant. Steueramt Zürich, Chef Bereich Recht und Gesetzgebung