



Vorlage an den Landrat

Verjährte Gemeindesteuerforderungen; Entschädigung durch den Kanton

vom 19. Oktober 2004

INHALT

1. Ausgangslage
2. Verjährte Gemeindesteuerforderungen
3. Staatshaftung
4. Versicherungsdeckung
5. Regress auf Mitarbeitende
6. Vereinbarung mit Gemeinden
7. Antrag

1. Ausgangslage

Mit dem Übertritt des Laufentals in den Kanton Basel-Landschaft machten erstmals Gemeinden von der Möglichkeit Gebrauch, ihre Gemeindesteuern durch die kantonale Steuerverwaltung beziehen zu lassen. Wegen zusätzlicher Abgaben wie Kirchensteuern, Feuerwehersatzabgaben, Wassergrundgebühren und Kerichtgebühren ist der Bezug der Gemeindesteuern um einige Stufen komplexer als der Bezug der Staats- und der direkten Bundessteuern. Diese Tatsache sowie das im Kanton Basel-Landschaft bis zu diesem Zeitpunkt unbekannte «Berner-Modell» mit seinen drei Fälligkeiten pro Jahr und einer Schlussabrechnung stellte in den Jahren 1994 und 1995 bei der Programmierung der EDV-Systeme eine riesige Herausforderung dar.

Bei den zu ändernden EDV-Programmen, die auch heute noch in den Bereichen Steuerregister und Steuerbezug eingesetzt werden, handelt es sich vorwiegend um COBOL-Programme, welche auf einem IBM-HOST laufen. Das zugrunde liegende Datenmodell stammt über weite Teile noch aus der «Lochkartenzeit». Im Rahmen eines früheren Projekts wurde dem Ersatz der Gemeindesteuerbezugssysteme aufgrund diverser, nicht einwandfrei funktionierender Programmteile daher erste Priorität eingeräumt. Allerdings musste das Projekt Ende 1999 aufgrund von fehlenden Ressourcen im damaligen Amt für Informatik (AFI) zurückgestellt werden. Zudem waren vorgängig die Programmierarbeiten zur Umsetzung der einjährigen Veranlagungsperiode an die Hand zu nehmen.

Mit den Umstellungsarbeiten auf die einjährige Veranlagungsperiode sind dann weitere Programmierfehler festgestellt worden. Einer der gravierendsten Fehler führte dazu, dass bei bestimmten Konstellationen keine (definitive) Gemeindesteuerrechnung erstellt wurde, obwohl eine (definitive) Staatssteuerrechnung vorhanden war. Diese Fehler wurden auf zeitraubende Art und Weise manuell korrigiert, und die diesbezüglichen Arbeiten sind heute abgeschlossen. Es konnte aber nicht vermieden werden, dass einige Gemeindesteuerrechnungen aus den Jahren 1994 bis 1997 erst nach Eintritt der Verjährung verschickt werden konnten.

Anlässlich eines Besuchs der Finanzkommission des Landrates (SubKo III) am 26. Juni 2000 informierte der Abteilungsleiter Steuerbezug die Kommission schriftlich über die labile EDV-Situation im Gemeindesteuerbezug. Anfangs 2001 beantragte er bei der Finanzkontrolle eine dringliche, erstmalige Zwischenrevision im Gemeindesteuerbezug, um allfällige noch nicht erkannte Systemfehler entdecken zu können. Im Revisionsbericht Nr. 38/2002 vom 14. November 2002 hält die Finanzkontrolle in diesem Zusammenhang Folgendes fest:

«Im heutigen Zeitpunkt kann die Ordnungsmässigkeit der Gemeindesteuerrechnungen der Jahre 2001 und älter noch nicht bestätigt werden. Beim ACL-Prüfvergleich wurden 509 Fälle erkannt, bei welchen lediglich eine definitive Staatssteuerrechnung, aber keine entsprechende definitive Gemeindesteuerrechnung bestand.»

Weiter ist in diesem Bericht festgehalten, dass ein Grossteil dieser Fälle im Zeitpunkt der Revision bei der Steuerverwaltung bereits in Bearbeitung waren oder durch EDV-mässige Aktivitäten «zum Laufen» gebracht wurden.

In der Zwischenzeit sind mit der Fertigstellung der Programmänderungen für die Umsetzung der einjährigen Veranlagungsperiode und des Steuerharmonisierungsgesetzes die seinerzeit gemachten strukturellen Programmfehler bestmöglich behoben. Die Programme sind infolge der veralteten Technik und der vielen Anpassungen aber immer noch fehleranfällig und verursachen einen entsprechenden personalintensiven und manuellen Kontrollaufwand. Erst durch den vollständigen Ersatz der alten EDV-Systeme und der Einführung der integrierten Steuersoftware NEST im Rahmen des Projekts CENSUS (vgl. Vorlage an den Landrat 2002/153) wird sich diese Situation entscheidend verbessern.

2. Verjährte Gemeindesteuerforderungen

Im Rahmen der Korrekturarbeiten zur Behebung der vorewähnten Programmfehler wurde festgestellt, dass einige Gemeindesteuerforderungen bereits verjährt waren. Die Steuerrekurskommission hat in ihrem Entscheid Nr. 203/1985 (BlStPr. Bd. IX, S. 155 ff.) nämlich festgehalten, dass eine Gemeindesteuerrechnung fünf Jahre nach Ablauf des Steuerjahres zugestellt werden muss, ansonsten die Veranlagungsverjährung eintritt.

Die Finanz- und Kirchendirektion vertritt in diesem Zusammenhang den Standpunkt, dass die Wirkung der Verjährung nur in der Beseitigung der Erzwingbarkeit der Forderung besteht, d.h. dass es der Steuerverwaltung nicht möglich ist, nach Eintritt der Verjährung die Steuerforderung auch durchzusetzen. Hingegen hat die Verjährung nicht den Untergang der Forderung zur Folge, was bedeutet, dass der Steuerschuldner seine Gemeindesteuern zwar nicht bezahlen *muss*, dies aber immer noch machen *kann*. Entsprechend wurden den betroffenen steuerpflichtigen Personen die verjährten Gemeindesteuerrechnungen zugestellt. Teilweise wurden diese Rechnungen in Anerkennung der staatsbürgerlichen Pflicht bezahlt, teilweise wurde auf eine Zahlung unter Geltendmachung der Verjährungseinrede verzichtet. In der nachfolgenden Tabelle ist das Total der aufgrund von Verjährungseinreden nicht mehr einbringlichen Gemeindesteuerforderungen (inkl. Verzugszinsen bis zum Zahlungstermin) nach Gemeinde aufgeführt.

Tabelle 1: Übersicht verjäherte und nicht mehr einbringliche Gemeindesteuerforderungen

Gemeinde	Total in Fr.
Blauen	0.00
Brislach	3'005.35
Burg	2'512.55
Dittingen	18'328.35
Duggingen	11'673.90
Grellingen	24'684.40
Laufen	219'729.45
Liesberg	5'532.55
Nenzlingen	12'352.35
Roggenburg	0.00
Röschenz	11'295.95
Wahlen	16'836.80
Zwingen	27'211.00
Total	353'162.65

3. Staatshaftung

Die Frage der Haftung des Kantons Basel-Landschaft für die Steuerausfälle der Laufentaler Gemeinden, die durch die verspätete Rechnungsstellung entstanden sind, liess die Finanz- und Kirchendirektion durch ein Gutachten des Rechtsdienstes des Regierungsrats abklären. Der Rechtsdienst des Regierungsrats stellt darin fest, dass - unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen in der Kantonsverfassung (§ 13 KV und § 60 Abs. 1 KV) sowie im Verantwortlichkeitsgesetz (§ 23 ff. VG) - der Kanton für die Steuerausfälle den Gemeinden haftet, sofern sich Mitarbeitende des Kantons in der Ausübung ihres Amtsauftrags rechtswidrig verhalten haben und durch dieses rechtswidrige Verhalten bei den Gemeinden ein Schaden entstanden ist. Hingegen setzt eine Haftung des Kantons nicht voraus, dass die fehlbare Person an der rechtswidrigen Ausübung ihres Amtsauftrags ein Verschulden trifft. Es liegt somit eine als Kausalhaftung ausgestaltete primäre Staatshaftung vor.

Obwohl sich der Rechtsdienst des Regierungsrats bei der Prüfung der einzelnen Haftungsvoraussetzungen eine gewisse Zurückhaltung auferlegt hat, kommt er zum Schluss, dass

- ein staatliches Organ (die Mitarbeitenden der Steuerverwaltung) es verpasst hat, die Gemeindesteuern rechtzeitig einzufordern;
- das Verhalten infolge Verletzung materiellen Steuerrechts und von Dienstvorschriften wohl als rechtswidrig zu qualifizieren ist;
- bei den involvierten Gemeinden durch den Steuerausfall ein Schaden entstanden ist.

Das rechtswidrige Verhalten der für den Kanton handelnden Personen muss zudem ursächlich für den Schaden gewesen sein, der den Laufentaler Gemeinden entstanden ist (Kausalität). In diesem Punkt lässt sich im Gutachten des Rechtsdienstes des Regierungsrats mangels detaillierter Kenntnisse des genauen Hergangs der Ereignisse keine verbindlichere Aussage finden, als dass man in Anbetracht der gesamten Umstände an die Annahme der Kausalität des «Verhaltens des Kantons» keine allzu hohen Anforderungen stellen könne.

Die Laufentaler Gemeinden müssten im Streitfall ihren Schaden auf dem zivilprozessualen Weg einfordern; sie hätten also eine zivilrechtliche Schadensersatzklage gegen den Kanton einzureichen. In einem solchen Gerichtsverfahren müssten sie den ihnen entstandenen Schaden, die Sorgfaltspflichtverletzungen beim Steuerinkasso sowie den kausalen Zusammenhang nachweisen. Soweit will es der Regierungsrat aber nicht kommen lassen. Er ist viel mehr der Meinung, diese Angelegenheit sei unter Berücksichtigung der Aussagen im Gutachten des Rechtsdienstes des Regierungsrats und zum Wohle des Verhältnisses zwischen Kanton und Gemeinden aussergerichtlich zu regeln. Er hat daher unter Vorbehalt der Zustimmung des Landrats mit den Gemeinden entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen (*siehe nachgenannt Ziffer 6*).

4. Versicherungsdeckung

Der bei den Gemeinden entstandene und vom Kanton zu verantwortende Einkommensausfall wird von der kantonalen Haftpflichtversicherung nicht übernommen. Derartige Schäden sind explizit ausgeschlossen. Nicht versichert – und im Rahmen einer Haftpflichtversicherung auch nicht versicherbar – sind gemäss Auszug aus den Versicherungsbedingungen namentlich Haftpflichtansprüche für reine Vermögensschäden

- aus der Beratung in und der Besorgung von Finanzgeschäften ...;
- wegen Schäden, die durch Fehlbeträge bei der Kassenführung, durch Fehler bei der Auszahlung oder beim Empfang von Geldern ... entstehen;
- aus der Nichteinhaltung bzw. Verschleppung vereinbarter Termine, gesetzlicher Fristen, ...

Eine freiwillige Schadenübernahme hat die Haftpflichtversicherung ausgeschlossen, da nicht versicherbare Schäden grundsätzlich nie entschädigt werden.

5. Regress auf Mitarbeitende

Es stellt sich die Frage, inwieweit auf diejenigen Mitarbeitenden des Kantons Regress genommen werden kann und soll, die damals die fehlerhaften EDV-Programme geschaffen haben. Die diesbezügliche Rechtslage ist ziemlich komplex. Nach § 60 Abs. 1 KV regelt das Gesetz die Verantwortlichkeit der Behördenmitglieder sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegenüber Kanton und Gemeinden. Das Personalgesetz verweist in diesem Zusammenhang auf die Bestimmungen der Kantonsverfassung und des Verantwortlichkeitsgesetzes. Das Verantwortlichkeitsgesetz selbst enthält aber keine eigenen Regeln, sondern verweist im Fall von strafbaren Widerhandlungen gegen die Amtspflicht auf das gewöhnliche Strafverfahren bzw. bei nicht strafbaren Widerhandlungen gegen die Amtspflicht auf die Zivilklage. Vor diesem gesetzlichen Hintergrund kommt der Rechtsdienst des Regierungsrats zum Schluss, dass ein Rückgriff des primär schadenersatzpflichtigen Gemeinwesens auf fehlbare Behördenmitglieder oder Mitarbeitende wohl nur in Frage kommt, wenn die fehlbare Person die Amtspflichtverletzung schuldhaft begangen hat.

Ob vorliegend eine Amtspflichtverletzung vorliegt und – wenn ja – diese auch schuldhaft begangen wurde, lässt sich nur durch eine besondere Untersuchung feststellen. Je nach Ergebnis müsste ein Regressanspruch dann mit Sicherheit auf dem Klageweg geltend gemacht werden, dessen Erfolgsaussichten aber heute nicht beurteilt werden können. Hinzu kommt, dass alle Personen, die an der Entwicklung der Gemeindesteuerbezugsapplikation beteiligt waren, nicht mehr beim Kanton Basel-Landschaft arbeiten. Unter Berücksichtigung dieser Ausgangslage kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass auf den Rückgriff auf ehemalige kantonale Mitarbeitende zu verzichten sei.

6. Vereinbarung mit Gemeinden

Wie bereits unter Ziffer 3 erwähnt worden ist, strebt der Regierungsrat zum Wohle des Verhältnisses zwischen Kanton und Gemeinden eine aussergerichtliche Lösung an. Die Finanz- und Kirchendirektion hat daher mit den betroffenen Gemeinden eine Vereinbarung abgeschlossen, wie sie am Beispiel der Einwohnergemeinde Brislach aus der Beilage ersichtlich ist. Alle Gemeinden haben der Vereinbarung zugestimmt.

Im Wesentlichen ist darin festgehalten, dass die Finanz- und Kirchendirektion die Einwohnergemeinden für ihren Einnahmenausfall entschädigt. Die Entschädigung ist dabei innerhalb von 30 Tagen nach Zustimmung durch den Landrat zu überweisen. Die zu überweisenden Beträge sind nicht zu verzinsen, und die Gemeinden verzichten auf die Geltendmachung ihrer Forderungen auf dem Gerichtsweg. Die Vereinbarungen stehen unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch den Landrat.

Mit der vorliegenden Vorlage beantragt der Regierungsrat diese Zustimmung. Innerhalb der genannten Frist sind dann bei Zustimmung die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten Beträge an die Gemeinden zu überweisen.

Tabelle 2: Übersicht der zu entschädigenden Beträge je Gemeinde

Gemeinde	Total in Fr.
Blauen	0.00
Brislach	3'005.35
Burg	2'512.55
Dittingen	18'328.35
Duggingen	11'673.90
Grellingen	24'684.40
Laufen	219'729.45
Liesberg	5'532.55
Nenzlingen	12'352.35
Roggenburg	0.00
Röschenz	11'295.95
Wahlen	16'836.80
Zwingen	27'211.00
Total	353'162.65

Aus heutiger Sicht sind keine weiteren Verjährungsfälle mehr zu erwarten, und es sollte sich beim Totalbetrag von Fr. 353'162.65 um den letztendlich zu begleichenden Schaden handeln. Es kann bei den aktuell noch in Betrieb stehenden EDV-Programmen aber nicht ausgeschlossen werden, dass trotz diverser Tests und Kontrollen noch vereinzelte Fälle zum Vorschein kommen. Deshalb beantragt der Regierungsrat dem Landrat, bis zum Gesamtbetrag von Fr. 50'000.-- allfällig noch auftauchende Fälle direkt erledigen zu können. Selbstverständlich würde über solche Zusatzzahlungen dem Landrat berichtet.

7. Anträge

Aufgrund der gemachten Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat

1. den Vereinbarungen mit den Einwohnergemeinden Brislach, Burg, Dittingen, Duggingen, Grellingen, Laufen, Liesberg, Nenzlingen, Röschenz, Wahlen und Zwingen zuzustimmen;
2. die Entschädigungssumme von Total Fr. 353'162.65 zulasten Konto 2120.352.10 (Entschädigungen an BL Einwohnergemeinden) zu bewilligen;
3. den Regierungsrat zu ermächtigen, bis zum Gesamtbetrag von Fr. 50'000.-- allfällig noch auftauchende Fälle unter Berichterstattung an den Landrat direkt zu erledigen.

Liestal, 19. Oktober 2004

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES
der Präsident: Ballmer
der Landschreiber: Mundschin

Beilage: Vereinbarung mit der Gemeinde Brislach