

Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Postulat 2007/273 von Marianne Hollinger: Weg vom steuerbaren Einkommen als Grundlage für Subventionen

Datum: 20. Oktober 2009

Nummer: 2009-287

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



2009/287

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

vom 20. Oktober 2009

betreffend Postulat [2007/273](#) von Marianne Hollinger: Weg vom steuerbaren Einkommen als Grundlage für Subventionen

Am 1. November 2007 reichte Marianne Hollinger ein [Postulat](#) mit dem Titel "Weg vom steuerbaren Einkommen als Grundlage für Subventionen" ein. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

"1. Ausgangslage

Immer mehr wird getrickst, um zu Subventionen aller Art zu gelangen. So ist es nach der heutigen Gesetzgebung durchaus legal, aufgrund entsprechend hoher Abzüge auf der Steuererklärung Subventionen zu beziehen, obwohl nach der effektiven finanziellen Leistungskraft keine Subventionen zustünden.

2. Erwägungen

Zur Feststellung der finanziellen Leistungskraft dient meist das steuerbare Einkommen, welches je nach Höhe der Abzüge variiert. Und genau da liegt der Stoff, aus dem das legale Beziehen von nicht vorgesehenen Subventionen ist. Je höher die Abzüge, desto niedriger das steuerbare Einkommen, desto höher wiederum die Subvention.

Heute ist Praxis, dass Leute, welche grössere Steuerabzüge vornehmen können, unvermittelt in den Genuss von Subventionen kommen, auch wenn die finanzielle Leistungskraft höher ist, als für Subventionen vorgesehen. So ermöglicht zum Beispiel eine neue Küche in vielen Fällen gerade auch noch eine Subvention für die Zahnspange vom Kind, dank Subventionen der Jugendzahnpflege.

3. Lösungsweg

Nicht mehr das steuerbare Einkommen soll Basis sein für die Bemessung der finanziellen Leistungskraft, sondern das Einkommen vor Abzügen, welches in der Steuererklärung unter Ziffer 499 als "Total Einkommen" deklariert wird.

Dieser Praxiswechsel ist möglich und wird in einigen Gemeinden bereits erfolgreich angewendet.

Es findet auf diese Weise keine Verzerrung der Einkommensverhältnisse statt durch Steuerabzüge. In der Folge werden weniger Subventionen bezogen, die Staatskasse wird dadurch entlastet - und - keiner ist benachteiligt. Denn Personen, welche dank grosser Steuerabzüge in den Genuss von Subventionen gekommen sind, sind sich wohl bewusst, dass ihnen diese aufgrund ihrer finanziellen Leistungskraft nicht zugestanden hätten. Für alle anderen würde keine Veränderung stattfinden.

Viele solcher "legalen Missbräuche" können mit dieser einfachen Massnahme verhindert werden.

4. Antrag an die Regierung

Die Regierung wird ersucht, folgende Praxisänderung zu prüfen und dem Landrat zu berichten.

- *Änderung der Berechnungsbasis für die finanzielle Leistungskraft zum Bezug von Subventionen, dort wo heute das steuerbare Einkommen Basis ist. Neu soll das Einkommen vor Abzügen "Total Einkommen" gemäss Ziffer 499 der Steuererklärung Basis sein. Gemeinden und Institutionen, welche Subventionen sprechen, sollen diese Methode übernehmen.*
- *Die Subventionstabellen sind so anzupassen, dass rechtmässige Ansprüche in gleichem Mass wie bisher befriedigt werden."*

Das Postulat wurde an der Landratssitzung vom [22. Mai 2008 überwiesen](#). Der Regierungsrat hat das Anliegen des Postulats geprüft und berichtet wie folgt über das Ergebnis:

1. Ausgangslage

Bei den im Postulat angesprochenen Subventionen handelt es sich um die bedarfsabhängigen Sozialleistungen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind ¹. Diese sollen verhindern, dass Menschen, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, bedürftig werden und Leistungen der Sozialhilfe beanspruchen müssen. Auf Kantonsebene gibt es eine Vielzahl bedarfsabhängiger Sozialleistungen. Konkret sind es die Ausbildungsbeihilfen, Beiträge zur Verbilligung der obligatorischen Krankenversicherungsprämien, Entschädigungen der Opferhilfe, unentgeltliche Rechtspflege im Rahmen der Rechtshilfe, Zuschüsse an die AHV/IV/EO-Prämien, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Beihilfen zu EL und AHV/IV, Beihilfen zur Pflege und Heimunterbringung, Alimentenbevorschussung, Wohnbeihilfen, bestimmte Formen der Jugend- und Behindertenhilfe und die geplanten Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung.

Die Gemeinden richten ebenfalls bedarfsabhängige Leistungen aus, wie z.B. Beiträge an die Kinder- und Jugendzahnpflege, Tagesfamilien, Horte, Erziehungs- und Jugendberatung, Mittagstisch und Musikschule. Die Einzelheiten sind in den kommunalen Sozialtarifen geregelt.

Es besteht ein Rechtsanspruch auf die bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Diese müssen ausgerichtet werden, wenn die rechtlichen Voraussetzungen für den Bezug erfüllt sind. Die Anspruchsvoraussetzungen, die Höhe und die Bezugsdauer der einzelnen Leistungen sind auf Kantonsebene in diversen Rechtserlassen geregelt ². Unabhängig von diesen unterschiedlichen Regelungen bilden jeweils Personen in bescheidenen wirtschaftlichen oder finanziellen Verhältnissen die Ziel-

¹ Bundesamt für Statistik, Neuenburg (2007): Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den Schweizer Kantonen, Inventar am 1.1.2007.

² Zum Beispiel Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SGS 362), Gesetz über Ausbildungsbeiträge (SGS 365), Gesetz über die Ausrichtung von Mietzinsbeiträgen (SGS 844) und Sozialhilfegesetz (SGS 850), wo die Alimentenbevorschussung geregelt ist.

gruppe der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, wie die folgenden Beispiele illustrieren. Auf Stipendien und Darlehen besteht ein Anspruch, wenn die eigene finanzielle Leistungsfähigkeit, die der Eltern oder diejenige anderer gesetzlich verpflichteter Personen nicht ausreicht³. Anspruch auf eine Prämienverbilligung haben Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen, wobei der Landrat die Obergrenzen des Einkommens festlegt, bei denen der Anspruch endet⁴. Auf Wohnbeihilfen wiederum haben Familien, Alleinerziehende, Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger in bescheidenen finanziellen Verhältnissen Anspruch, wenn dadurch die Fürsorgeabhängigkeit vermieden werden kann⁵.

Ob jemand in bescheidenen finanziellen Verhältnissen lebt, wird bei den bedarfsabhängigen Leistungen ausgehend vom steuerbaren Einkommen beurteilt. Die finanzielle Leistungsfähigkeit wird jeweils am steuerbaren Einkommen gemessen. Zur Ermittlung des steuerbaren Einkommens wird das erzielte Einkommen um die Sozialabzüge und um die im Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes abschliessend geregelten steuerlichen Abzüge vermindert⁶.

Die Vielfalt der existierenden steuerlichen Abzugsmöglichkeiten führt dazu, dass das steuerbare Einkommen bei Steuerpflichtigen, die das gleiche Einkommen erzielen, variieren kann. Je höher die Abzüge sind, desto niedriger das steuerbare Einkommen und der Steuerbetrag, desto höher wiederum die bedarfsabhängige Sozialleistung. Im Postulat wird deshalb gefordert, dass das erzielte Einkommen vor Abzügen (Total der Einkünfte gemäss Ziffer 499 der Steuererklärung) Basis zur Ermittlung des Anspruchs auf bedarfsabhängige Sozialleistungen sein soll. Gemeinden und Institutionen, welche solche Leistungen sprechen, sollen diese Methode übernehmen. Die Subventionstabellen seien so anzupassen, dass rechtmässige Ansprüche in gleichem Mass wie bisher befriedigt werden.

2. Erwägungen

Die Verwendung des steuerbaren Einkommens als Berechnungsbasis für den Bezug einkommensabhängiger Sozialleistungen kann wegen den vielfältigen Steuerabzugsmöglichkeiten in bestimmten Fällen dazu führen, dass Leute ohne tatsächliche wirtschaftliche Notwendigkeit solche Leistungen beziehen können. Das gilt namentlich für Personen, die Einkäufe in die berufliche Vorsorge (2. Säule) und/oder Einzahlungen in die Säule 3a tätigen. Es handelt sich dabei um Ausgaben, die vom Gesetzgeber steuerlich privilegiert werden, um ein freiwilliges, im staatlichen Interesse liegendes Verhalten zu fördern. Konkret wird damit die freiwillige Altersvorsorge steuerlich gefördert. Die Vermögensbildung für das Alter erfolgt aber auf freiwilliger Basis und setzt voraus, dass genügend finanzielle Mittel verfügbar sind. Es kann deshalb auch nicht davon ausgegangen werden, dass jemand in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen lebt wenn er mit diesen Abzugsmöglichkeiten das steuerbare Einkommen so weit reduzieren kann, dass ein Anspruch auf bedarfsabhängige Sozialleistungen entsteht.

Die sozialpolitisch unerwünschte Auswirkung des Steuerrechts kann nicht nur durch die im Postulat geforderte Umstellung der Berechnungsgrundlage für bedarfsabhängige Sozialleistungen korri-

³ § 4 und § 6 des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge (SGS 365).

⁴ § 8 und Absatz 1 und § 8a Absatz 1 Buchstabe a des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SGS 362).

⁵ § 1 des Gesetzes über die Ausrichtung von Mietzinsbeiträgen (SGS 844).

⁶ Artikel 9 und 10 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14).

giert werden. Im Kanton Basel-Landschaft wird möglicher Missbrauch bereits mit den folgenden Massnahmen verhindert:

- Bei der Prämienverbilligung werden Abzüge für Einkäufe in die berufliche Vorsorge (2. Säule) und/oder Einzahlungen in die Säule 3a bei der Ermittlung des Anspruchs wieder zum steuerbaren Einkommen dazu gezählt werden. Die Abzüge für Liegenschaftskosten, die über dem Pauschalabzug liegen, werden ebenfalls wieder zum steuerbaren Einkommen dazu gezählt. So wird verhindert, dass eine neue Küche gerade auch noch einen Beitrag zur Verbilligung der Krankenversicherungsprämie ermöglicht.
- Bei den Ausbildungsbeiträgen werden stossende Ergebnisse, wie sie im Postulat geschildert sind, dadurch verhindert, dass die Kommission für Ausbildungsbeiträge diese auf Antrag der Hauptabteilung Ausbildungsbeiträge bei der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion als Sonderfälle behandelt und ausserordentliche Abzüge aus der Berechnung ausklammert ⁷. Dabei handelt es sich allerdings um absolute Ausnahmefälle. Bei durchschnittlich 2'750 Stipendengesuchen pro Jahr, bei denen die Einkommens- und Vermögensverhältnisse im Einzelfall überprüft werden, müssen lediglich 2 bis 3 solche Sonderfälle behandelt werden.
- Im Bereich der Jugendhilfe und auch bei der geplanten familienergänzenden Kinderbetreuung bildet bereits ein massgebendes Einkommen, das dem Zwischentotal der Einkünfte in Ziffer 399 der Steuererklärung entspricht, die Berechnungsbasis. Der Unterschied zu der im Postulat geforderten Berechnungsbasis besteht darin, dass die Einkünfte aus Liegenschaften ausgeklammert werden. Trotzdem wird in diesen Bereichen möglicher Missbrauch wirksam verhindert.
- Im Bereich der Behindertenhilfe ist festzuhalten, dass die Festlegung der Berechnungsgrundlage nicht in der Kompetenz des Kantons liegt, sondern beim Bund.

Missbräuche werden also auch ohne Umstellung der Berechnungsgrundlage verhindert. Ein Praxiswechsel würde dazu führen, dass Personen, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, weil sie besondere finanzielle Lasten tragen müssen, die steuerlich ebenfalls begünstigt werden, ihren Anspruch auf bedarfsabhängige Sozialleistungen verlieren würden. Betroffen wären die Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligungen und von Ausbildungsbeiträgen.

Es handelt sich um Personen, die Unterhaltsbeiträge an geschieden/getrennt lebende Ehegatten und an minderjährige Kinder leisten, für Renten und dauernde Lasten sowie Wohnrecht aufkommen oder Krankheits- und Unfallkosten sowie behinderungsbedingte Kosten bezahlen müssen, für die sie einen steuerlichen Abzug vornehmen können. Diese Ausgaben weisen einen Zwangscharakter auf und können das verfügbare Einkommen der Betroffenen so weit reduzieren, dass diese in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Sie würden ihren Anspruch auf bedarfsabhängige Sozialleistungen verlieren, wenn als Berechnungsgrundlage das erzielte Einkommen anstelle des steuerbaren Einkommens verwendet würde. Bei der Prämienverbilligung wären beispielsweise rund 15'000 Personen davon betroffen ⁸. Diese Auswirkung der geforderten Umstellung wäre sozialpolitisch fragwürdig.

Bei den Prämienverbilligungen wären zudem auch die 2'500 Alleinerziehenden negativ betroffen. Ihnen werden nämlich heute die versteuerten Kinderunterhaltsbeiträge wieder vom steuerbaren

⁷ Die Kommission stützt sich dabei auf das Subsidiaritätsprinzip nach § 6 des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge (SGS 365) in Verbindung mit § 21 Absatz 2 Buchstabe a dieses Gesetzes.

⁸ 14'000 Personen tragen Krankheits- und Unfallkosten, 600 Personen zahlen Unterhaltsbeiträge an geschieden/getrennt lebende Ehegatten und an minderjährige Kinder, 320 Personen tragen behinderungsbedingte Kosten, 180 Personen kommen für Renten, dauernde Lasten und Wohnrecht auf.

Einkommen abgezogen. Die Umstellung auf das Total der Einkünfte gemäss Ziffer 499 der Steuererklärung hätte bei ihnen zur Folge, dass sie entweder den Anspruch auf eine Prämienverbilligung verlieren oder weniger Beiträge erhalten würden. Diese sozialpolitische Auswirkung ist ebenfalls unerwünscht.

3. Fazit

Aufgrund der Erwägungen vermag die Forderung des Postulats aus sozialpolitischer Sicht nicht zu überzeugen. Die geforderte Umstellung würde dazu führen, dass der Anspruch auf bedarfsabhängige Sozialleistungen einzig vom erzielten Einkommen abhängen würde. Besondere persönliche Verhältnisse, die mit Ausgaben verbunden sind, die Zwangscharakter haben und deshalb die finanzielle Leistungsfähigkeit reduzieren, würden dabei vernachlässigt. Wegen der Vielzahl solcher Lebenshaltungskosten wäre es auch nicht möglich, die Sozialtabellen bzw. die erzielten Einkommen so zu korrigieren, dass rechtmässige Ansprüche in gleichem Mass wie bisher befriedigt werden könnten.

Das steuerbare Einkommen bildet die finanzielle Leistungsfähigkeit letztlich adäquater ab als dies mit dem Total der Einkünfte möglich ist. Der Grund dafür ist der in der Bundesverfassung verankerte Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit⁹. Dieser verlangt, dass jeder Steuerpflichtige nach Massgabe der ihm zur Verfügung stehenden Mittel und der seine Leistungsfähigkeit beeinflussenden persönlichen Verhältnisse zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs beiträgt¹⁰. Die finanzielle Leistungsfähigkeit wird dabei am steuerbaren Einkommen bemessen, das einerseits von den finanziellen Mitteln und andererseits von den persönlichen Verhältnissen abhängt. Die persönlichen Verhältnisse könnten bei der Umstellung auf das erzielte Einkommen nicht mehr angemessen berücksichtigt werden. Die damit verbundenen sozialpolitischen Auswirkungen sind aus Sicht des Regierungsrates unerwünscht. Deshalb soll auf eine Umstellung der Berechnungsgrundlage für bedarfsabhängige Sozialleistungen verzichtet werden.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Ziffer 499 der Steuererklärung nicht die Bruttoeinkünfte abbildet. Es werden die um die Liegenschaftskosten reduzierten Einkünfte ausgewiesen, und die Liegenschaftskosten sind ein gewichtiger Teil der steuerlichen Abzüge. Aus der Umstellung auf die Ziffer 499 würde auch eine Ungleichbehandlung von Unselbständigerwerbenden und Selbständigerwerbenden resultieren, weil letztere auf der Einkommenseite den Reingewinn deklarieren, der unter Umständen bereits um Schuldzinsen geschmälert wurde.

Die Methoden im Bereich der Prämienverbilligung und der Ausbildungsbeiträge stellen wirksame Alternativen zur Verwendung des Totals der Einkünfte als Berechnungsbasis dar. Es wird damit ebenfalls auf einfache Weise verhindert, dass Personen ohne tatsächliche wirtschaftliche Notwendigkeit Anspruch auf bedarfsabhängige Sozialleistungen erhalten. Im Bereich der Jugendhilfe und auch bei der geplanten familienergänzenden Kinderbetreuung wird Missbrauch wirksam verhindert, indem ein massgebendes Einkommen als Berechnungsbasis verwendet wird, das dem Zwischentotal der Einkünfte in Ziffer 399 der Steuererklärung entspricht.

⁹ Artikel 127 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101).

¹⁰ Bundesgerichtsentscheid 114 I a 221.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat [2007/273](#) abzuschreiben.

Liestal, 20. Oktober 2009

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Wüthrich

Der Landschreiber:

Mundschin