

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2019/407 von Hanspeter Weibel: «Steuerliche Behandlung: Behördenentschädigung ohne Begrenzung des pauschalen Abzugs» 2019/407

vom 16. März 2021

1. Text des Postulats

Am 6. Juni 2019 reichte Hanspeter Weibel die Motion 2019/407 «Steuerliche Behandlung: Behördenentschädigung ohne Begrenzung des pauschalen Abzugs» ein, welche vom Landrat am 26. September 2019 mit folgendem Wortlaut als Postulat überwiesen wurde:

Es wird zunehmend schwieriger, sowohl in Gemeinden als auch im Kanton Personen zu finden, die bereit sind, ein Behördenmandat im Nebenamt zu bekleiden. Eine der Möglichkeiten, dies im Ansatz etwas motivierender zu gestalten, ist die Aufhebung des maximalen pauschalen Abzugs der Behördenentschädigung. Dadurch wird sichergestellt, dass eine idR bescheidene Behördenentschädigung einer Funktion im Nebenamt nicht noch durch eine steuerliche Belastung zusätzlich unattraktiv gestaltet wird. Häufig stellen sich solche Personen in mehreren Ämtern, sei es kommunal oder kantonally zur Verfügung.

Dabei sind die steuerlichen Abzüge an sich schon begrenzt:

«Als steuerlich massgebende Pauschalabzüge gelten folgende Ansätze:

- a. *für Mitglieder des Landrats:*
CHF 2'000 plus 50 % der diesen Betrag übersteigenden Bezüge;
- b. *für Mitglieder des Regierungsrats für separat entschädigte Tätigkeiten im Nebenamt:*
CHF 2'000 plus 40 % der diesen Betrag übersteigenden Bezüge;
- c. *für nebenamtliche Richterinnen und Richter und Mitglieder kantonaler Kommissionen:*
CHF 2'000 plus 40 % der diesen Betrag übersteigenden Bezüge;
- d. *für Mitglieder des Gemeinderats, Mitglieder von Kommissionen der Gemeinden und Mitglieder von Einwohnerräten:*
CHF 2'000 plus 30 % der diesen Betrag übersteigenden Bezüge;
- e. *für nebenamtlichen Feuerwehr- und Zivilschutzdienst:*
CHF 2'000 plus 30 % der diesen Betrag übersteigenden Bezüge.

Die Pauschalabzüge sind jedoch immer begrenzt auf die Höhe der erhaltenen Bezüge. Der Nachweis effektiv höherer Spesen bleibt vorbehalten. »

Durch die von der FKD festgelegten Steuerabzüge in Anwendung von § 8 Abs. 2 des Dekrets werden die Abzugsmöglichkeiten absolut limitiert, sei es bei einem oder in Kombination mehrerer Nebenämter.

Der Regierungsrat wird eingeladen, die nachfolgende Limitierung der pauschalen Abzüge aufzuheben:

*«Der pauschale Abzug beträgt jedoch höchstens CHF 5'000 für Steuerpflichtige, die **einer** Behörde oder Kommission angehören, und CHF 7'000 für Steuerpflichtige, die Mitglied **mehrerer** Behörden oder Kommissionen sind. »*

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1. Einleitende Bemerkungen

Steuerpflichtig ist grundsätzlich jedes Einkommen, das auf eine Tätigkeit zurückzuführen ist (Art. 7 Abs. 1 StHG¹, § 23 Abs. 1 Steuergesetz²), gleichgültig, ob dabei eine Erwerbsabsicht verfolgt wird oder nicht oder ob die Tätigkeit haupt- oder nebenberuflich ausgeübt wird. Von den Einkünften können verschiedene Abzüge geltend gemacht werden (notwendige Aufwendungen, allgemeine Abzüge und Sozialabzüge [Art. 9 StHG; § 29 Steuergesetz]).

Notwendige Aufwendungen sind ursächlich mit den Einkünften verknüpft und beziehen sich auf Kosten, die in direktem Zusammenhang mit der Erzielung des Einkommens bzw. zur Erhaltung der Einkommensquelle stehen. Solche Aufwendungen werden auch «Gewinnungskosten» genannt. Die in Art. 9 StHG aufgeführten Abzüge sind abschliessend. Die Kantone dürfen unter Vorbehalt der Kinder- und Sozialabzüge keine weiteren Abzüge vorsehen.

Im Steuerrecht gilt der Grundsatz, dass nur tatsächlich nachgewiesene Kosten abgezogen werden können. Um den administrativen Aufwand gering zu halten, können Kosten aber ausnahmsweise auch pauschal berücksichtigt werden. Im Kanton Basel-Landschaft kann bei einer unselbständigen Nebenerwerbstätigkeit ein pauschaler Abzug von 20 Prozent dieser Einkünfte, mindestens aber 800 Franken und maximal 2'400 Franken, pro Jahr abgezogen werden (§ 3 Abs. 3 Verordnung zum Steuergesetz³). Der Nachweis höherer Kosten bleibt vorbehalten.

2.2. Behördenentschädigungen im Kanton Basel-Landschaft

Wer in einer Behörde tätig ist oder einem Parlament angehört, leistet einen wichtigen Beitrag zum Funktionieren unseres Staatswesens. Diese Personen erhalten für die Übernahme dieser Aufgabe Entschädigungen in Form von Tagessätzen, Sitzungsgeldern etc. Diese Entschädigungen sind einerseits als Einkünfte aus unselbständiger Nebenerwerbstätigkeit Teil des steuerpflichtigen Einkommens. Andererseits können die damit zusammenhängenden Gewinnungskosten vom steuerbaren Einkommen in Abzug gebracht werden.

Die steuerliche Behandlung solcher Entschädigungen ist in einer Verfügung der Finanz- und Kirchendirektion (FKD)⁴ geregelt. Grundlage für diese Verfügung bildet § 5 Dekret zum Steuergesetz⁵. Dort ist festgehalten, dass für Entschädigungen, die an Behördenmitglieder ausgerichtet werden, der den tatsächlichen Unkosten entsprechende Betrag abgezogen werden kann. Zur Vereinfachung sowohl für das Behördenmitglied als auch für die Veranlagungsbehörden kann die FKD für den Spesenabzug Pauschalansätze festlegen (§ 5 Abs. 2 Dekret zum Steuergesetz). Die FKD

¹ Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG, SR 642.14)

² Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vom 7. Februar 1974 (Steuergesetz, SGS 331)

³ Verordnung zum Steuergesetz vom 13. Dezember 2005 (SGS 331.11)

⁴ Verfügung der Finanz- und Kirchendirektion Basel-Landschaft vom 8. Februar 2006 «Besteuerung der Bezüge von Behördenmitgliedern im Nebenamt; pauschale Spesenabzüge»

⁵ Dekret zum Steuergesetz vom 19. Februar 2009 (SGS 331.1)

hat dabei die Pauschalabzüge auf mindestens 2'000 Franken und höchstens 5'000 Franken festgesetzt für Personen, die einer Behörde oder Kommission angehören. Für Personen, die Mitglieder mehrerer Behörden oder Kommissionen sind, beträgt der maximale Abzug 7'000 Franken. Der Nachweis höherer effektiver Spesen bleibt immer vorbehalten. Im Ergebnis muss somit kein Behördenmitglied Kosten, die im Zusammenhang mit seinem Mandat entstehen, selber tragen.

2.3. Höhe der Pauschalabzüge

Wie unter den einleitenden Bemerkungen festgehalten beträgt der pauschale Abzug bei einer unselbständigen Nebenerwerbstätigkeit 20 Prozent dieser Einkünfte, mindestens aber 800 Franken und maximal 2'400 Franken pro Jahr. Diesen Abzug können grundsätzlich alle steuerpflichtigen Personen geltend machen, die einer Nebenerwerbstätigkeit nachgehen.

Für Behördenmitglieder beträgt der gewährte Abzug mindestens 2'000 Franken und maximal 5'000 resp. 7'000 Franken. Er ist somit deutlich höher als bei anderen steuerpflichtigen Personen mit Nebenerwerb. Dies sei auch mit folgendem Beispiel illustriert: Bei einer Behördenentschädigung von gesamthaft netto 15'000 Franken kann z.B. eine Landrätin oder ein Landrat (mit einem zusätzlichen Mandat auf Gemeindeebene) das Maximum von 7'000 Franken pauschal vom Einkommen abziehen. Bei jeder anderen steuerpflichtigen Person beträgt der Abzug bei einem Nettolohn aus Nebenerwerbstätigkeit von 15'000 Franken lediglich 2'400 Franken.

Vor diesem Hintergrund erachtet es der Regierungsrat nicht für angebracht, die Limitierung der pauschalen Abzüge bei Behördenmitgliedern aufzuheben. Denn es ist kaum zu begründen, weshalb Behördenmitglieder um so viel bessergestellt werden und im Gegensatz zu anderen steuerpflichtigen Personen einen unlimitierten pauschalen Spesenabzug erhalten sollen.

Der pauschale Abzug für Behördenmitglieder kann auch mit den in der Privatwirtschaft gewährten pauschalen Spesenvergütungen verglichen werden. Auch bei diesem Vergleich zeigt sich, dass der Abzug für Behördenmitglieder grosszügig bemessen ist. Gemäss Praxis der Steuerbehörden im Kanton Basel-Landschaft⁶ und auch in anderen Kantonen werden Pauschalspesen unter anderem unter folgenden Bedingungen bewilligt:

- Die Spesenpauschale muss in etwa den effektiven Auslagen entsprechen.
- Mit der Pauschalentschädigung sind sämtliche Kleinauslagen bis 50 Franken pro Ereignis abgegolten. Solche Auslagen dürfen nicht zusätzlich effektiv geltend gemacht werden.
- Pauschal entschädigte Repräsentationsspesen dürfen 3,5 bis 5 Prozent des jährlichen Bruttolohns nicht übersteigen.
- Als obere Grenze gelten i.d.R. 20'000 Franken, die erst bei einem Bruttolohn von 400'000 Franken erreicht werden.

In der Privatwirtschaft darf das Verhältnis zwischen ausbezahlten Pauschalspesen und Bruttolohn also maximal 5 Prozent betragen. Wenn dieses Verhältnis analog auf den maximalen Behördenabzug angewendet wird, ergibt sich bei der Begrenzung von 5'000 Franken eine Bruttoentschädigung von 100'000 Franken und bei 7'000 Franken eine solche von 140'000 Franken. Nur in den wenigsten Fällen dürften solche Entschädigungen an Behördenmitglieder der Realität entsprechen. Im Umkehrschluss zeigt sich somit, dass die aktuellen pauschalen Behördenabzüge eher grosszügig angesetzt sind.

Auch unter Berücksichtigung dieses Vergleichs erachtet es der Regierungsrat als äusserst heikel, die Limitierung beim Behördenabzug einfach aufzuheben. Dies umso mehr, als ja effektiv höhere Unkosten immer geltend gemacht werden können. In der Praxis werden effektive (höhere) Spesen

⁶ KM Nr. 424E vom 20. März 2008

von Behördenmitgliedern hingegen höchst selten geltend gemacht. Dies wiederum lässt vermuten, dass die geltenden Pauschalabzüge offensichtlich nicht zu tief angesetzt sind.

2.4. Wegfall Begrenzung des pauschalen Abzugs

Der Regierungsrat hat nach den steuerharmonisierungsrechtlichen Bestimmungen keine Kompetenz, bestimmte Einkommen von der Besteuerung auszunehmen. Mit dem Wegfall der Begrenzung würde der pauschale Behördenabzug aber eine Höhe annehmen, der nicht mehr der Höhe der effektiv entstandenen abzugsfähigen Kosten entsprechen würde. Grundsätzlich steuerbares Einkommen würde auf diesem Weg für steuerfrei erklärt. Der Regierungsrat erachtet eine solche Besserstellung von Behördenmitgliedern im Vergleich zu allen anderen unselbständig erwerbstätigen Personen aber als höchst bedenklich.

2.5. Fazit

Es ist unbestritten, dass die Entschädigungen für Behördenmitglieder als Einkommen aus Nebenberufstätigkeit steuerpflichtig sind. Für Kosten, welche im Rahmen der behördlichen Tätigkeit anfallen, wird ein Pauschalabzug gewährt. Effektive, den Pauschalabzug übersteigende Spesen können zusätzlich geltend gemacht werden. Der Regierungsrat erachtet die Höhe des Pauschalabzugs unter Berücksichtigung der unter Ziffer 2.3 gemachten Ausführungen für angemessen, wenn nicht sogar grosszügig bemessen. Es werden denn auch kaum je höhere effektive Auslagen geltend gemacht. Bei der Festsetzung der Höhe des Pauschalabzugs müssen die steuerharmonisierungsrechtlichen Schranken und der verfassungsmässige Grundsatz der Gleichbehandlung eingehalten werden. Daher ist die Begrenzung des pauschalen Behördenabzugs folgerichtig. Ein steuerlicher Pauschalabzug darf hingegen nicht als Lenkungs- oder gar als Anreizinstrument missbraucht werden. Eine Sonderregelung für Behördenmitglieder, die zu einer Besserstellung gegenüber den übrigen steuerpflichtigen Personen führt, ist daher äusserst heikel. Der Regierungsrat hält deshalb weder eine Erhöhung noch eine Aufhebung der Begrenzung für vertretbar.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2019/407 «Steuerliche Behandlung: Behördenentschädigung ohne Begrenzung des pauschalen Abzugs» abzuschreiben.

Liestal, 16. März 2021

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich