



22.053

**Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes über
die direkte Bundessteuer
(Erhöhung der Abzüge für Versicherungsprämien
und für Zinsen von Sparkapitalien)**

vom 22. Juni 2022

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (Erhöhung der Abzüge für Versicherungsprämien und für Zinsen von Sparkapitalien).

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2019 M 17.3171 Erhöhung der Pauschalabzüge bei der direkten Bundessteuer zum Ausgleich der Explosion der Krankenkassenprämien (N 16.3.17, Grin; S 6.3.19)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. Juni 2022

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ignazio Cassis
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Die Abzüge für Versicherungsprämien und für Zinsen von Sparkapitalien bei der direkten Bundessteuer sollen erhöht werden. Die Vorlage geht zurück auf eine von den eidgenössischen Räten überwiesene Motion von Nationalrat Grin (17.3171).

Ausgangslage

In den letzten Jahren sind in der ganzen Schweiz die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung stark angestiegen. Die Steuerabzüge hingegen wurden nur im Rahmen der allgemeinen Teuerung angepasst. Durch eine Erhöhung des Abzugs für Versicherungsprämien und für Zinsen von Sparkapitalien bei der direkten Bundessteuer soll der Belastung durch die Prämien für die Krankenversicherung stärker Rechnung getragen werden.

Inhalt der Vorlage

Die Abzüge für Versicherungsprämien und für Zinsen von Sparkapitalien bei der direkten Bundessteuer sollen im Sinne einer strikten Umsetzung der Motion Grin wie folgt erhöht werden:

- der maximale Abzug für Alleinstehende von heute 1700 auf 3000 Franken,*
- der maximale Abzug für Ehepaare von heute 3500 auf 6000 Franken,*
- die Abzüge pro Kind oder unterstützungsbedürftige Person von heute 700 auf 1200 Franken.*

Die Vorlage führt bei der direkten Bundessteuer zu jährlich wiederkehrenden Mindereinnahmen. Diese würden im Jahr 2022 rund 400 Millionen Franken betragen. Davon würden rund 315 Millionen Franken auf den Bund und rund 85 Millionen Franken auf die Kantone entfallen.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die am 6. März 2019 überwiesene Motion Grin «Erhöhung der Pauschalabzüge bei der direkten Bundessteuer zum Ausgleich der Explosion der Krankenkassenprämien» (17.3171) verlangt die Erhöhung der Abzüge für Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien bei der direkten Bundessteuer. Der maximale Abzug für Alleinstehende soll auf 3000 Franken erhöht werden (heute 1700 Fr.), der maximale Abzug für Ehepaare auf 6100 Franken (heute 3500 Fr.) und der Abzug pro Kind oder unterstützungsbedürftige Person auf 1200 Franken (heute 700 Fr.).

Begründet wird die Motion damit, dass in den letzten Jahren in der ganzen Schweiz die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung stark angestiegen seien, während die Pauschalabzüge einzig im Rahmen des Ausgleichs der kalten Progression leicht angepasst worden seien. Dadurch habe sich die Kaufkraft stetig verringert. Die Belastung durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung solle daher durch eine Erhöhung der Pauschalabzüge vermindert werden.

Die beiden folgenden Tabellen vermitteln einen Überblick über die durchschnittliche Belastung durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung. Tabelle 1 enthält, nach Kantonen gegliedert, die mittleren Jahresprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung im Jahr 2022 für die drei Gruppen der Erwachsenen ab 26 Jahren, der jungen Erwachsenen und der Kinder.

Tabelle 1

Kantonale mittlere Jahresprämien 2022 der obligatorischen Krankenpflegeversicherung inklusive Wahlfranchisen und Versicherungsmodelle (in Fr.)

	Erwachsene (ab 26 Jahren)	Junge Erwachsene (19–25 Jahre)	Kinder (0–18 Jahre)
Zürich	4 327	3 102	1 190
Bern	4 598	3 086	1 190
Luzern	3 901	2 699	1 020
Uri	3 494	2 304	890
Schwyz	3 823	2 634	996
Obwalden	3 686	2 545	971
Nidwalden	3 610	2 470	949
Glarus	3 996	2 870	1 000
Zug	3 616	2 614	984
Freiburg	4 254	3 040	1 112
Solothurn	4 478	3 064	1 158
Basel-Stadt	5 684	4 066	1 536

	Erwachsene (ab 26 Jahren)	Junge Erwachsene (19–25 Jahre)	Kinder (0–18 Jahre)
Basel-Landschaft	5 064	3 498	1 338
Schaffhausen	4 325	2 928	1 092
Appenzell Ausserrhoden	3 815	2 609	1 014
Appenzell Innerrhoden	3 107	2 015	832
St. Gallen	3 971	2 725	1 064
Graubünden	3 859	2 674	1 046
Aargau	4 174	2 914	1 105
Thurgau	3 980	2 723	1 086
Tessin	5 088	3 460	1 312
Waadt	5 017	3 646	1 390
Wallis	4 268	3 118	1 102
Neuenburg	5 098	3 540	1 318
Genf	5 738	4 422	1 499
Jura	4 913	3 164	1 220
Minimum	3 107	2 015	832
Maximum	5 738	4 422	1 536

Quelle: Bundesamt für Gesundheit (BAG).

Geht man statt von den mittleren Jahresprämien von der unvermeidbaren Prämienbelastung aus, so verändert sich das Bild gemäss Tabelle 2. Diese weist für die Kantonshauptorte die jeweils niedrigste Prämie für die günstigste Kasse für dieselben drei Gruppen aus, wenn jeweils die höchste Wahlfranchise gewählt wird. Es wird davon ausgegangen, dass die jungen Erwachsenen erwerbstätig sind und somit ihre Unfalldeckung über die Erwerbstätigkeit erfolgt. Bei den Kindern ist die Unfalldeckung eingeschlossen. Bei den Erwachsenen ab 26 Jahren ist jeweils die niedrigste Prämie mit und ohne Unfalldeckung aufgeführt.

Tabelle 2

Niedrigste Jahresprämien 2022 der obligatorischen Krankenpflegeversicherung bei höchster Wahlfranchise nach Kantonshauptort (in Fr.)

	Erwachsene (ab 26 Jahren)		Junge Erwachsene (19–25 Jahre)	Kinder (0–18 Jahre)
	ja	nein	nein	ja
Franchise	2 500	2 500	2 500	600
Zürich	3 488	3 245	2 062	731
Bern	3 752	3 491	2 190	793
Luzern	2 876	2 676	1 775	598
Altdorf	2 365	2 214	1 547	476
Schwyz	2 574	2 394	1 685	562

Unfalldeckung	Erwachsene (ab 26 Jahren)		Junge Erwachsene (19–25 Jahre)	Kinder (0–18 Jahre)
	ja	nein	nein	ja
Franchise	2 500	2 500	2 500	600
Sarnen	2 348	2 232	1 584	514
Stans	2 445	2 299	1 555	499
Glarus	2 722	2 532	1 686	428
Zug	2 441	2 270	1 556	513
Freiburg	3 250	3 023	2 000	694
Solothurn	3 150	2 929	1 860	655
Basel	4 237	3 941	2 599	962
Liestal	3 683	3 461	2 249	786
Schaffhausen	3 077	2 862	1 836	630
Herisau	2 652	2 466	1 669	570
Appenzell	2 172	2 076	1 462	456
St. Gallen	2 912	2 759	1 730	620
Chur	2 618	2 435	1 774	604
Aarau	2 730	2 594	1 687	544
Frauenfeld	2 646	2 514	1 729	584
Bellinzona	3 768	3 505	2 261	714
Lausanne	3 798	3 533	2 006	850
Sitten	2 879	2 707	1 855	643
Neuenburg	3 818	3 552	2 455	786
Genf	4 117	3 829	2 788	826
Delsberg	3 641	3 386	2 239	728
Minimum	2 172	2 076	1 462	428
Maximum	4 237	3 941	2 788	962

Quelle: Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung mittels Priminfo Prämienrechner 2022¹.

Für den Steuerabzug sind die effektiven Prämien massgebend, d. h. die Prämien nach Abzug einer allfälligen Prämienverbilligung. Tabelle 3 zeigt für die einzelnen Kantone und die ganze Schweiz das Volumen der Prämienverbilligungen nach Beitragszahlenden, die Anzahl Bezügerinnen und Bezüger, die Bezügerquote sowie den durchschnittlichen Beitrag pro Bezüger oder Bezügerin in Franken und in Prozent der mittleren Prämie.

¹ www.priminfo.admin.ch/de/praemien

Tabelle 3

Beiträge für die Prämienverbilligung, Anzahl Bezügerinnen und Bezüger, Bezügerquote und Beiträge pro Bezüger oder Bezügerin nach Kantonen 2020

Kanton	Beiträge in Mio. Fr.			Anteil Kantons-beitrag	Anzahl Bezüger/-innen ²	Bezüger- quote ³	Durchschnittlicher Beitrag pro Bezüger/-in	
	Bund	Kanton	Total ¹				in Fr.	in Prozent der mittleren Prämie
ZH	504,3	371,1	875,5	42,4 %	431 689	28,1 %	2028	54,9 %
BE	343,2	278,2	621,3	44,8 %	287 333	27,7 %	2162	56,0 %
LU	132,4	56,1	188,5	29,8 %	102 109	24,6 %	1846	57,3 %
UR	12,0	3,6	15,6	22,9 %	11 417	31,0 %	1365	47,0 %
SZ	52,3	18,4	70,6	26,0 %	35 504	22,0 %	1989	61,4 %
OW	12,3	5,1	17,5	29,5 %	9 095	23,9 %	1919	62,5 %
NW	14,3	2,2	16,4	13,2 %	10 352	23,9 %	1589	52,4 %
GL	13,4	6,0	19,4	30,9 %	9 622	23,4 %	2018	60,1 %
ZG	41,7	18,8	60,5	31,1 %	29 958	23,3 %	2019	66,5 %
FR	105,2	77,9	183,1	42,5 %	86 927	26,8 %	2107	59,9 %
SO	90,5	68,6	159,1	43,1 %	64 772	23,4 %	2456	65,1 %
BS	71,3	134,9	206,2	65,4 %	55 991	29,3 %	3682	73,7 %
BL	98,7	49,4	148,1	33,4 %	59 869	20,7 %	2474	58,0 %
SH	28,2	27,8	56,0	49,7 %	29 272	35,5 %	1912	52,3 %
AR	18,3	11,5	29,8	38,6 %	11 832	21,2 %	2517	78,5 %
AI	5,4	0,7	6,1	12,2 %	4 520	27,3 %	1350	51,5 %
SG	168,3	58,8	227,2	25,9 %	107 115	20,9 %	2121	64,0 %
GR	65,7	52,3	118,1	44,3 %	66 526	32,9 %	1775	52,7 %
AG	225,7	116,4	342,0	34,0 %	171 994	24,8 %	1989	57,1 %
TG	92,5	50,7	143,2	35,4 %	65 115	23,1 %	2199	66,8 %
TI	117,4	192,1	309,4	62,1 %	106 725	30,6 %	2899	67,5 %
VD	265,1	498,5	763,6	65,3 %	287 930	36,2 %	2652	63,5 %
VS	113,9	76,1	190,1	40,1 %	83 047	23,6 %	2289	63,4 %
NE	59,1	66,1	125,2	52,8 %	33 465	19,0 %	3741	87,9 %

Kanton	Beiträge in Mio. Fr.			Anteil Kantonsbeitrag	Anzahl Bezüger/-innen ²	Bezügerquote ³	Durchschnittlicher Beitrag pro Bezüger/-in	
	Bund	Kanton	Total ¹				in Fr.	in Prozent der mittleren Prämie
GE	173,9	348,0	521,9	66,7 %	187 777	40,4 %	2779	57,6 %
JU	24,5	25,8	50,3	51,3 %	21 551	29,3 %	2333	58,2 %
CH	2849,4	2615,2	5464,6	47,9 %	2 371 507	27,6 %	2304	61,0 %

¹ Ohne Zahlungen der Kantone für ausstehende Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.
² Anzahl Personen, an die im Berichtsjahr Subventionen nach dem Bundesgesetz vom 18. März 1994² über die Krankenversicherung (KVG) ausgerichtet wurden, ohne Versicherung mit ausstehenden Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.
³ Total der Bezügerinnen und Bezüger in Prozent des durchschnittlichen Versichertenbestandes.

Quelle: BAG, Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2020, Tabellen T4.02, T4.07 und T4.08.

1.2 Geprüfte Alternativen

In der Vernehmlassungsvorlage schlug der Bundesrat vor, neben der Erhöhung der Abzüge für Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien bei der direkten Bundessteuer folgende weitere Punkte neu zu regeln:

1. Der Abzug sollte auf die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung und auf die Prämien für die nicht unter Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe f des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990³ über die direkte Bundessteuer (DBG) fallende Unfallversicherung begrenzt werden. Die heute überwiegend nur noch theoretisch bestehende Möglichkeit, neben diesen Prämien auch Prämien für die überobligatorische Krankenpflegeversicherung und für die Lebensversicherungen sowie Zinsen auf Sparkapitalien abziehen zu können, sollte gestrichen werden.
2. Der eineinhalbfache Abzug für Personen, die keine Beiträge an die 1. und die 2. Säule sowie die Säule 3a leisten, sollte gestrichen (Aufhebung von Art. 33 Abs. 1^{bis} Bst. a DBG) und lediglich der gleiche Abzug wie für Personen mit Beiträgen an die 1. und die 2. Säule sowie an die Säule 3a gewährt werden.
3. Die Regelungen nach den Ziffern 1 und 2 sollten auch für die kantonalen Steuern gelten. Die Höhe des Abzugs sollte wie bisher nach kantonalem Recht bestimmt werden.

Alternativ hätten die Regelungen auch einzeln umgesetzt werden können.

Aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses verzichtet der Bundesrat jedoch auf Regelungen, die über die Umsetzung der Motion Grin hinausgehen (siehe Ziff. 2.2).

² SR 832.10

³ SR 642.11

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung

1.3.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020⁴ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020⁵ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

Das Geschäft wird aufgrund der überwiesenen Motion Grin (17.3171) vorgelegt.

1.3.2 Verhältnis zur Finanzplanung

Die Vorlage ist im Voranschlag 2022 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)⁶ 2023–2025 nicht enthalten.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Motion Grin «Erhöhung der Pauschalabzüge bei der direkten Bundessteuer zum Ausgleich der Explosion der Krankenkassenprämien (17.3171)» wird mit der vorliegenden Botschaft umgesetzt und kann somit abgeschrieben werden.

2 Vernehmlassungsverfahren

2.1 Vernehmlassungsvorlage

Vom 11. Juni bis zum 8. Oktober 2021 fand ein Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der Motion Grin statt.

Die Vorlage umfasste die folgenden Massnahmen:

- Der maximale Abzug für Ehepaare sollte bei der direkten Bundessteuer von 3500 auf 6000 Franken und für die übrigen Steuerpflichtigen von 1700 auf 3000 Franken steigen.
- Der Abzug je Kind oder unterstützungsbedürftige Person bei der direkten Bundessteuer sollte von bisher 700 auf 1200 Franken erhöht werden.
- Der Abzug sollte auf die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung und die Unfallversicherung begrenzt werden. Die heutige – aufgrund der gestiegenen Krankenkassenprämien überwiegend nur noch theoretisch bestehende – Möglichkeit, neben diesen Prämien auch noch die Prämien für die

⁴ BBl 2020 1777

⁵ BBl 2020 8385

⁶ Der Voranschlag ist einsehbar unter: www.efv.admin.ch > Finanzberichte > Finanzberichte > Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan.

überobligatorische Krankenpflegeversicherung und die Lebensversicherungen sowie die Zinsen auf Sparkapitalien abziehen zu können, sollte gestrichen werden.

- Da Personen ohne Beiträge an die Säulen 1, 2 und 3a keine höheren Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung entrichten müssen, sollte der bisherige erhöhte Abzug für diese Personen-Kategorie gestrichen werden. Die Betroffenen hätten trotz dieser Streichung höhere Abzüge als bisher geltend machen können.
- Die Neuregelung sollte auch für die kantonalen Steuern gelten, wobei die Festsetzung der Betragshöhe wie bis anhin dem kantonalen Recht überlassen würde.

2.2 Zusammenfassung der Ergebnisse der Vernehmlassung

Es wurden 42 Stellungnahmen eingereicht. Die grundsätzliche Haltung der Vernehmlassungsteilnehmenden kann wie folgt zusammengefasst werden:

Zustimmung

Dreizehn Kantone (AG, BL, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, VS, ZG, ZH) und der Verband Bernischer Steuerverwalterinnen und Steuerverwalter stimmen der Vorlage zu.

Zustimmung mit Vorbehalt

Drei Parteien (FDP, Die Liberalen, Die Mitte, SVP), zwei Kantone (JU, NE) und drei Organisationen (Finanzdirektorenkonferenz, Schweizerischer Gewerbeverband, Städtische Steuerkonferenz) stimmen der Vorlage mit Vorbehalten zu.

FDP, Die Liberalen, die SVP und der Schweizerische Gewerbeverband stimmen einzig der Erhöhung des Abzugs im DBG gemäss der Motion Grin zu. Die übrigen Änderungen lehnen sie ab.

Die Finanzdirektorenkonferenz stimmt den Änderungen im DBG zu, lehnt aber die Änderungen im Steuerharmonisierungsgesetz vom 14. Dezember 1990⁷ (StHG) ab.

Die Mitte und die Städtische Steuerkonferenz kritisieren, dass es bei der Vorlage um Symptom- und nicht um Problembekämpfung gehe. Auch JU hält die Bekämpfung der Kostensteigerung im Gesundheitswesen für prioritär.

NE ist der Ansicht, dass der Ausgang der Volksinitiative «Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative, 21.063)» abgewartet werden sollte.

⁷ SR 642.14

Ablehnung

Drei Parteien (Grüne, glp, SPS) und drei Organisationen (economicsuisse, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, TravailSuisse) lehnen die Vorlage insgesamt ab.

Die Erhöhung der Abzüge sei reine Symptombekämpfung. Die Probleme müssten an der Wurzel und damit bei den Kostensteigerungen im Gesundheitswesen angegangen werden. Die Vorlage weise eine ungünstige Verteilungswirkung auf, da die Abzugserhöhung vorwiegend den einkommensstärksten Kategorien nütze. Zudem seien Abzüge generell ein ungeeignetes Mittel. Ein einfaches Steuersystem mit einer breiten Bemessungsgrundlage sei die bessere Lösung, weil volkswirtschaftlich am wenigsten verzerrend.

Vier Kantone (AR, BS, FR, UR) lehnen die Erhöhung der Abzüge bei der direkten Bundessteuer ab.

Sieben Kantone (AI, FR, GE, JU, NE, SH, VD) lehnen die Begrenzung des Abzugs auf Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung und die Unfallversicherung ab.

Für Einzelheiten sei auf die eingereichten Stellungnahmen verwiesen. Diese sind auf der Homepage der Bundeskanzlei⁸ öffentlich zugänglich.

2.3 Würdigung der Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden, insbesondere die Parteien, lehnen die Vorlage aus unterschiedlichen Gründen ab. Abgelehnt werden insbesondere die vom Bundesrat vorgeschlagenen zusätzlichen Massnahmen. Eine zustimmende Mehrheit findet sich einzig zur Erhöhung der Abzüge bei der direkten Bundessteuer gemäss der Motion Grin.

Im Lichte dieses Ergebnisses verzichtet der Bundesrat auf die in der Vernehmlassungsvorlage zusätzlich zur Umsetzung der Motion Grin vorgeschlagenen Änderungen.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Der Bundesrat beantragt, im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer die Abzüge für die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe f fallende Unfallversicherung, für die Zinsen von Sparkapitalien der steuerpflichtigen Person und für die von ihr unterhaltenen Personen zu erhöhen. Diese Erhöhung soll grundsätzlich im Umfang erfolgen, der von der Motion Grin gefordert wird.

⁸ Einsehbar unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2021 > EFD.

3.2 Umsetzung

Da die Kantone die direkte Bundessteuer veranlagten und beziehen, obliegt ihnen die Umsetzung der Änderung, d. h. der gegenüber dem geltenden Recht höheren Abzüge. Dies erfordert die Anpassung der Informationstechnologie sowie allfälliger Merkblätter zur Steuererklärung.

Der Bundesrat wird beim Entscheid über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung den Zeitbedarf der Kantone bei der Umsetzung der Änderungen berücksichtigen.

4 Erläuterungen zu den Änderungen in Artikel 33 DBG

Art. 33 Abs. 1 Bst. g und Abs. 1^{bis} Bst. b

Die Bestimmung bleibt unverändert bis auf die Höhe der Abzüge, die für Ehepaare von 3500 auf 6000 Franken und für die übrigen Steuerpflichtigen von 1700 auf 3000 Franken erhöht werden.

Die Abzüge für jedes Kind oder jede unterstützungsbedürftige Person, für die die steuerpflichtige Person einen Abzug nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe a oder b DBG geltend machen kann, erhöhen sich von 700 auf 1200 Franken.

Es handelt sich hierbei um betragsmässig beschränkte Abzüge für die effektiven Kosten. Erhält eine Person Prämienverbilligungen nach den Artikeln 65 und 66 KVG, so kann sie wie bisher nur die tatsächlich getragenen Prämien in Abzug bringen, d. h. die eigenen Prämien sowie diejenigen für die von ihr unterhaltenen Personen.

Der maximale Abzug für Ehepaare soll nicht auf 6100 Franken erhöht werden, wie dies die Motion Grin verlangt, sondern lediglich auf 6000 Franken. Er ist damit wieder doppelt so hoch wie für die übrigen Steuerpflichtigen. Die Abweichung vom doppelten Abzug für Ehepaare im geltenden Recht (3500 Fr. für Ehepaare und 1700 Fr. für die übrigen Steuerpflichtigen) ist auf das Rundungsverfahren beim Ausgleich der kalten Progression zurückzuführen. Bei einer Gesetzesanpassung bildet der Wert des Landesindex der Konsumentenpreise im Zeitpunkt des Inkrafttretens die Ausgangsbasis für den späteren Ausgleich der kalten Progression. Es ist daher sachgerecht, dass der Abzug für Ehepaare bei der Neuregelung wieder genau doppelt so hoch angesetzt wird wie jener für die übrigen Personen.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

5.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Neugestaltung der Abzüge mit den erhöhten Abzugsbeträgen führt bei der direkten Bundessteuer (DBST) zu geschätzten Mindereinnahmen von rund 400 Millionen Franken pro Jahr (Steuerstatistik 2018, hochgerechnet auf den

Sollertrag des Steuerjahres 2022 von 13,4 Mrd. Fr.). Von diesen geschätzten Mindereinnahmen entfallen rund 315 Millionen Franken auf den Bund.

Über den Prognosehorizont des Finanzplans, der bis 2025 reicht, entwickeln sich die Mindereinnahmen in Abhängigkeit vom Sollertrag des Steuerjahres wie folgt:

Steuerjahr	Sollertrag der DBST der natürlichen Personen	Mindereinnahmen der DBST
	Mio. Fr.	Mio. Fr.
2022	13 360	400
2023	13 895	416
2024	14 376	430
2025	14 874	445

5.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen auf den Bund.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone

Im Rahmen des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 21,2 % entfallen pro Jahr geschätzte rund 85 Millionen Franken der Mindereinnahmen auf die Kantone.

Den Kantonen erwachsen einmalige Anpassungskosten zur Umsetzung des neuen Rechts. Ausserdem kann sich aufgrund der gestiegenen Abzüge ein jährlich wiederkehrender erhöhter Aufwand bei der Kontrolle der abziehbaren tatsächlichen Aufwendungen ergeben.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

5.3.1 Auswirkungen auf die steuerpflichtigen Personen

Der erhöhte Abzug kann dazu führen, dass die steuerpflichtigen Personen mehr Zeit für das Ausfüllen der Steuererklärung benötigen, weil sie nicht mehr einfach den Maximalbetrag einsetzen können, sondern ihre tatsächlichen Ausgaben überprüfen müssen. Der erhöhte Abzug kann zumindest für Versicherte, die ein günstiges Versicherungsmodell gewählt haben und in einem Kanton mit tiefen Prämien der obligatorischen Krankenversicherung wohnen, einen Anreiz schaffen, die Franchise zu senken (vgl. hierzu Tabelle 2).

5.3.2 Auswirkungen auf das Bruttoinlandprodukt

Die Vorlage entlastet die privaten Haushalte schätzungsweise um rund 400 Millionen Franken pro Jahr und leitet damit diese Mittel vom öffentlichen Sektor in den privaten Sektor um. Sie stärkt dadurch, je nachdem, den privaten Konsum oder die privaten Ersparnisse. Diesem Effekt steht in einer ersten Runde ein Rückgang der Einnahmen des öffentlichen Sektors in gleicher Höhe gegenüber. Dies schlägt sich entweder in einer wachsenden oder weniger stark sinkenden Staatsverschuldung oder aber in einem niedrigeren öffentlichen Konsum oder tieferen öffentlichen Investitionen nieder. Entsprechend reduzieren sich entweder die öffentlichen Vermögen oder die öffentlichen Ausgaben. In einer zweiten Runde erhöht der zusätzliche private Konsum die Mehrwertsteuereinnahmen, und die gestiegenen privaten Ersparnisse und Vermögenserträge generieren sowohl bei der Einkommenssteuer wie bei der Vermögenssteuer höhere Steuereinkünfte. Entsprechend verringern diese Zweitrundeneffekte den Erstrundeneffekt wieder etwas.

5.3.3 Auswirkungen auf den Krankenversicherungsmarkt

Der erhöhte Abzug kann – wie unter Ziffer 5.3.1 ausgeführt – Versicherte in einem Kanton mit tiefen Krankenkassenprämien, die ein günstiges Versicherungsmodell gewählt haben, dazu bewegen, die Franchise zu senken.

Insbesondere für Personen, die keine Beiträge an die 1. und die 2. Säule sowie die Säule 3a leisten, werden durch den Abzugsmultiplikator von 1,5 (Art. 33 Abs. 1^{bis} Bst. a DBG) in Verbindung mit der Abzugserhöhung auch Prämien für die überobligatorische Krankenversicherung aktuell oder künftig abziehbar. Dadurch werden private und halbprivate Krankenversicherungsmodelle steuerlich gefördert und entsprechend attraktiver.

5.3.4 Auswirkungen auf den Lebensversicherungsmarkt der Säule 3b

Die Abzugserhöhung und der Abzugsmultiplikator von 1,5 ermöglichen auch, dass Prämien für die Lebensversicherung der Säule 3b abziehbar werden. Da solche Versicherungen in aller Regel vor dem Eintritt ins Rentenalter abgeschlossen werden, profitieren davon hauptsächlich Nichterwerbstätige, die das Rentenalter noch nicht erreicht haben. Daraus ergibt sich ein gewisser Impuls auf den Lebensversicherungsmarkt. Dies gilt insbesondere für Kapitalversicherungen, die als der Vorsorge dienend gelten und deren Vermögensanfall nach Artikel 24 Buchstabe b DBG in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe a DBG sowie nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe d StHG in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 1^{ter} StHG einkommenssteuerfrei ist.

5.3.5 Auswirkungen auf den Markt für sparzintragende Anlagen der Säule 3b

Insbesondere für Personen ohne Beiträge an die 1. und die 2. Säule sowie die Säule 3a werden durch den Abzugsmultiplikator von 1,5 in Verbindung mit der Abzugserhöhung auch Sparzinsen abziehbar. Davon profitieren Rentnerinnen und Rentner sowie nicht erwerbstätige Personen unterhalb des Rentenalters. Sparzintragende Anlagen werden aus steuerlichen Gründen gegenüber anderen Anlageformen, deren Erträge nicht abziehbar sind, gefördert und entsprechend attraktiver.

5.3.6 Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Die Reform erzeugt einen Einkommens- und einen Substitutionseffekt:

- Der Einkommenseffekt resultiert daraus, dass aufgrund der Steuersenkung das verfügbare Einkommen ansteigt. Um das gleiche verfügbare Einkommen wie vor der Steuersenkung zu erzielen, muss ein Haushalt daher weniger arbeiten. Infolgedessen geht das Arbeitskräfteangebot zurück. Der Einkommenseffekt greift bei allen Haushalten mit Erwerbstätigen, die steuerlich entlastet werden.
- Der Substitutionseffekt entsteht durch die steuersenkungsbedingte Reallohnsteigerung, welche die Opportunitätskosten der Freizeit erhöht. Mit anderen Worten: Der Verzicht auf bezahlte Arbeit wird teurer, weil der dadurch entgehende Lohn zunimmt. Die betroffenen Personen wollen in der Folge ihre Freizeit und die für die Haushaltsproduktion aufgewendete Zeit reduzieren und ihre Erwerbstätigkeit ausweiten. Infolgedessen nimmt das Arbeitskräfteangebot zu.

Da bei der vorliegenden Reform der Einkommenseffekt das Arbeitsangebot reduziert und der Substitutionseffekt nur bei einem Teil der steuerpflichtigen Personen das Arbeitsangebot erhöht, dürften sich die beiden Effekte zu einem guten Teil gegenseitig aufheben, sodass per Saldo vom erhöhten Abzug kaum ein nennenswerter Einfluss auf das Arbeitsangebot ausgehen dürfte.

Da die Vorlage Nichterwerbstätige gegenüber Erwerbstätigen und Einverdienerpaare gegenüber Zweiverdienerpaaren besserstellt (höhere Abzüge für nichterwerbstätige Personen), beeinträchtigt sie tendenziell die Erwerbsanreize. Quantitativ dürfte auch dieser Effekt nicht allzu bedeutend ausfallen.

5.3.7 Auswirkungen auf die interpersonelle Verteilung

In Abbildung 1 wird die reformbedingte steuerliche Entlastung auf 10 Dezile des steuerbaren Einkommens der 4 628 629 Normalfälle gemäss Statistik der direkten Bundessteuer 2018 aufgeteilt. Die Normalfälle sind jene Steuerpflichtigen, deren satzbestimmendes Einkommen dem steuerbaren Einkommen entspricht. Die Dezile teilen die steuerpflichtigen Normalfälle in 10 Gruppen mit jeweils 10 % der steuerpflichtigen Normalfälle auf. Die Dezile ordnen die steuerpflichtigen Personen nach der Höhe

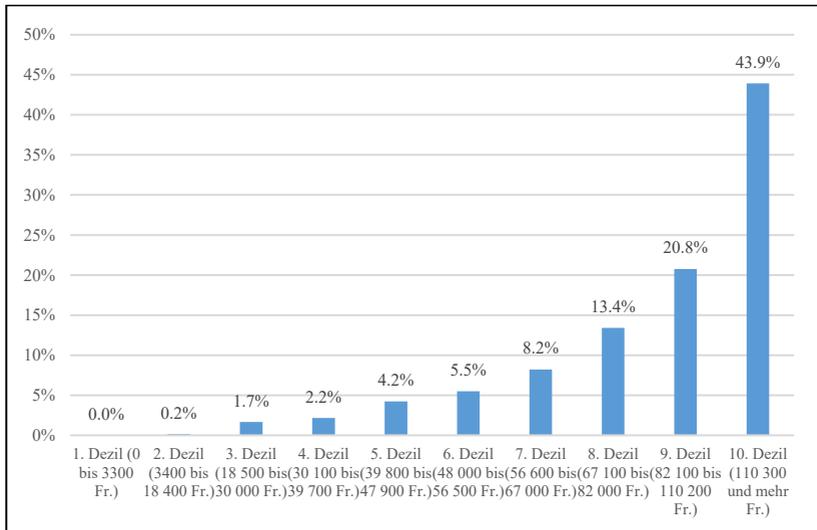
ihres steuerbaren Einkommens. Im 1. Dezil befinden sich die 10 % der steuerpflichtigen Normalfälle mit den niedrigsten steuerbaren Einkommen, d. h. 3300 Franken und weniger. Mit steigender Dezilzahl nimmt das steuerbare Einkommen zu, sodass sich im 10. Dezil die 10 % der steuerpflichtigen Normalfälle mit den höchsten steuerbaren Einkommen von 110 300 Franken und mehr befinden.

Die Sonderfälle können nicht den Klassen nach steuerbarem Einkommen zugeordnet werden, weil ihr steuerbares Einkommen nicht ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht. Deshalb sind bei der Gliederung der Anzahl der Steuerpflichtigen nach Klassen des steuerbaren Einkommens nur die Normalfälle des Jahres 2018 ausgewiesen.

Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass die steuerliche Entlastung sich stark auf die oberen Einkommensgruppen konzentriert. 64,7 % der Entlastung entfallen auf die obersten beiden Dezile. Setzt man die Mittelschicht mit den mittleren 60 % der Einkommensverteilung⁹ gleich, d. h. dem 3. bis 8. Dezil, so fließen der Mittelschicht 35,2 % der Steuerentlastung zu. Die untersten beiden Dezile, welche überwiegend keine direkte Bundessteuer zu entrichten haben, partizipieren nur zu 0,2 % an der Steuerentlastung.

Abbildung 1

Anteile der Dezile (Normalfälle) an der steuerlichen Entlastung

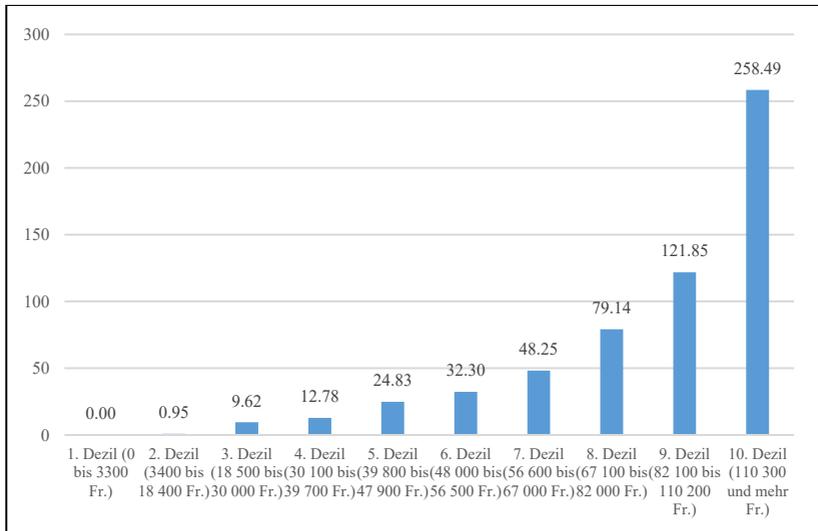


⁹ Vgl. «Erodiert die Mittelschicht?» Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 10.4023 Leutenegger Oberholzer vom 16.12.2010, Bern 2015, S. 6. Einsehbar unter www.estv.admin.ch > Die ESTV > Steuerpolitik > Steuerpolitische Artikel > Berichte > 2015 > Erodiert die Mittelschicht?

Abbildung 2 zeigt, wiederum für die Normalfälle, welche Steuerersparnis in Franken sich im Durchschnitt für eine steuerpflichtige Person eines bestimmten Dezils ergibt.

Abbildung 2

Durchschnittliche Entlastung in Franken nach Dezil des steuerbaren Einkommens



5.3.8 Auswirkungen auf die intergenerationelle Verteilung

Durch den Abzugsmultiplikator von 1,5 in Verbindung mit der Abzugserhöhung, von der insbesondere Rentnerinnen und Rentner profitieren, wirkt sich die Vorlage auch auf die intergenerationelle Verteilung aus, indem sie die ältere gegenüber der jüngeren Generation besserstellt.

5.4 Qualität der Schätzungen

5.4.1 Beschreibung der Schätzmethode

Von den Einkünften können die tatsächliche Kosten für Versicherungsprämien und die tatsächlichen Zinsen von Sparkapitalien bis zu einem Maximalbetrag steuerlich abgezogen werden. Die tatsächliche Abzugshöhe ist in der Bundessteuerstatistik für jeden Einzelfall enthalten. Aus der tatsächlichen Abzugshöhe geht jedoch nicht hervor, ob diese einzig durch die Prämien der obligatorischen Krankenpflege- und der

Unfallversicherung bestimmt ist, ob sie durch andere abziehbare Versicherungsprämien oder Sparzinsen erhöht wird oder ob sie durch gewährte Prämienverbilligungen vermindert wird. Das verwendete Schätzmodell gründet auf folgenden Annahmen:

- Bei denjenigen Personen, die im Status quo einen Abzug unterhalb des Maximalbetrags geltend machen, wird davon ausgegangen, dass sich die Höhe des Abzugs durch die Reform nicht verändert.
- Bei Personen, die im Status quo den Maximalbetrag ausschöpfen, wird im Reformszenario der jeweils neue Maximalbetrag unterstellt. Dasselbe gilt für Personen ohne Beiträge an die Säulen 1, 2 und 3a, die im Status quo einen Abzug von zwischen 100 % und 150 % des Maximalbetrags geltend machen.

Zur Berücksichtigung der Abzüge für Kinder und unterstützungsbedürftige Personen wird die aus der Bundessteuerstatistik ermittelbare Anzahl der Ermässigungen auf den Steuerbetrag (nachstehend «Kinderrabatte») gemäss Artikel 36 Absatz 2^{bis} DBG herangezogen. Die Zahl der Kinderrabatte ist die bessere Variable als die Zahl der Kinderabzüge. In gewissen Konstellationen treten auch halbe Kinderabzüge auf, die jedoch in der Steuerstatistik aufgerundet, d. h. ganzzahlig, erfasst werden. Würde auf die Zahl der Kinderabzüge abgestellt, so würde deren Summe systematisch überschätzt.

5.4.2 Qualität der Schätzmethode

Die verwendete Schätzmethode führt zu einer leichten Überschätzung der Höhe der zulässigen Abzüge nach Umsetzung der Reform. Es ist nicht davon auszugehen, dass alle Steuerpflichtigen, die im Status quo den maximalen Abzug erhalten bzw. einen Abzug zwischen 100 % und 150 % des Maximalbetrags beanspruchen, im Reformszenario den neuen Maximalbetrag geltend machen können. Der Abzug fällt geringer aus, wenn die selbst getragenen Kosten für die obligatorische Krankenpflegeversicherung aufgrund des Wohnortes und der hohen Wahlfranchise oder aufgrund der Prämienverbilligungen niedriger sind. Eine weitere Überschätzung resultiert bei Steuerpflichtigen, bei denen im Status quo der Abzug wegen erhaltener Prämienverbilligung unterhalb des Maximalbetrags bleibt, aber bei denen die Abzugshöhe nicht einzig durch die selbst getragenen Kosten für die obligatorische Krankenpflege- und Unfallversicherung, sondern zum Teil durch andere abziehbare Versicherungsprämien oder Sparzinsen bestimmt ist.

Bei der Berücksichtigung der Abzüge für Kinder und unterstützungsbedürftige Personen besteht eine gewisse Unsicherheit, weil die verwendete Variable der Kinderrabatte nicht in jedem Fall mit den tatsächlich gewährten Versicherungsabzügen für Kinder übereinstimmen muss.

Die Überschätzung dürfte insgesamt von untergeordneter Bedeutung sein: Im Rahmen eines Robustheitschecks wurde die Höhe des Abzugs nach Erhöhung des Maximalbetrags mittels einer Regressionsanalyse geschätzt. Dabei wurden als erklärende Variablen neben dem Wohnsitzkanton der steuerpflichtigen Person die Höhe des steuerbaren Einkommens verwendet. Diese Schätzergebnisse bestätigen die aus der oben beschriebenen Schätzmethode resultierenden Ergebnisse.

5.4.3 Fehlende Verteilungsdaten bei den Sonderfällen

Die ausgewiesene Verteilung der steuerlichen Entlastung nach Einkommensklassen basiert auf den Normalfällen. Daraus kann sich eine Verzerrung gegenüber den tatsächlichen Verhältnissen über alle steuerpflichtigen Personen hinweg ergeben, falls das Verteilungsmuster bei den Sonderfällen stark von jenem der Normalfälle abweicht.

5.4.4 Qualität der Hochrechnung

Die Hochrechnung der Simulationsergebnisse zu den Mindereinnahmen auf Basis der Normalfälle gemäss der Statistik der direkten Bundessteuer für die Steuerperiode 2018 mittels des Sollertrages für die Normal- und Sonderfälle für die Steuerperiode 2022 ist mit einer gewissen Unsicherheit verbunden. Diese betrifft einerseits die Höhe des Sollertrages in der Steuerperiode 2022 und andererseits die Hochrechnungsmethode.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 128 der Bundesverfassung (BV)¹⁰, der dem Bund die Kompetenz zur Erhebung einer direkten Steuer auf dem Einkommen gibt.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen

Die Vorlage betrifft die internationalen Verpflichtungen der Schweiz nicht.

6.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

¹⁰ SR 101