



Bern, 11. Juni 2021

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Erhöhung der steuerlichen Ab- züge von Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversi- cherung und der Unfallversicherung

Erläuternder Bericht

Übersicht

Der steuerliche Abzug von Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Unfallversicherung soll neu geregelt 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 Krankenpflegeversicherung stark angestiegen. Die Steuerabzüge hingegen wurden nur im Rahmen der allgemeinen Teuerung angepasst. Durch eine Erhöhung des Abzugs bei der direkten Bundessteuer soll der Belastung durch die Prämien für die Krankenversicherung stärker Rechnung getragen werden.

Inhalt der Vorlage

Der Abzug von Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Unfallversicherung bei der direkten Bundessteuer soll neu geregelt werden. Die Vorlage umfasst die folgenden Massnahmen:

1. Der maximale Abzug für Ehepaare soll von 3500 auf 6000 Franken steigen, derjenige für die übrigen Steuerpflichtigen von 1700 auf 3000 Franken.
2. Der zusätzliche Abzug je Kind oder unterstützungsbedürftige Person soll sich von 700 auf 1200 Franken erhöhen.
3. Da Personen, die weder Beiträge an die AHV/IV noch an die berufliche Vorsorge, noch an die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a) leisten, keine höheren Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung- entrichten müssen, soll der bisherige erhöhte Abzug für diese Kategorie von Steuerpflichtigen gestrichen werden. Die Betroffenen können trotz dieser Änderung neu höhere Abzüge als bis anhin geltend machen.
4. Der Abzug soll auf die Prämien für die obligatorische Krankenpflege- und die nicht-obligatorische Unfallversicherung begrenzt werden. Die heutige – aufgrund der gestiegenen Krankenkassenprämien überwiegend nur noch theoretisch bestehende – Möglichkeit, daneben auch noch die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebensversicherungen sowie die Zinsen auf Sparkapitalien abzuziehen zu können, soll gestrichen werden.
5. Die Neuregelung soll auch für die kantonalen und kommunalen Steuern gelten, wobei die Festsetzung der Betragshöhe weiterhin dem kantonalen Steuerrecht überlassen wird.

Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage führt bei der direkten Bundessteuer zu geschätzten Mindereinnahmen von rund 290 Millionen Franken pro Jahr.¹ Davon entfallen rund 230 Millionen Franken auf den Bund und rund 60 Millionen Franken auf die Kantone. Dabei ist zu beachten, dass diese Mindereinnahmenschätzung aufgrund der Covid-19-Pandemie und der damit verbundenen konjunkturellen Auswirkungen einer erhöhten Unsicherheit unterliegt.

¹ Statistikbasis 2017, hochgerechnet auf den Sollertrag 2021 von 12,4 Mrd. Franken

**Vorentwurf
und erläuternder Bericht
zum Bundesgesetz über die Erhöhung der steuerlichen Abzüge von Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Unfallversicherung**

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Am 6. März 2019 überwiesen die eidgenössischen Räte die Motion Grin «Erhöhung der Pauschalabzüge bei der direkten Bundessteuer zum Ausgleich der Explosion der Krankenkassenprämien» (17.3171). Die Motion verlangt, dass im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990² über die direkte Bundessteuer (DBG) die Abzüge für Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien erhöht werden. Der Abzug für Alleinstehende soll auf 3000 Franken erhöht werden (heute 1700 Fr.), der Abzug für Ehepaare auf 6100 Franken (heute 3500 Fr.) und der Abzug für ein Kind oder eine unterstützungsbedürftige Person auf 1200 Franken (heute 700 Fr.).

Der heute höhere Abzug (150%) für Steuerpflichtige, die weder Beiträge an die AHV und IV noch an die berufliche Vorsorge, noch an die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a) leisten, wird nicht thematisiert. Es handelt sich dabei vor allem um Personen im Ruhestand.

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 2021 für die drei Gruppen der Erwachsenen ab 26 Jahren, der jungen Erwachsenen und der Kinder.

² SR 642.11

Tabelle 1: Kantonale mittlere Jahresprämien 2021 der obligatorischen Krankenpflegeversicherung inklusive Wahlfranchisen und Versicherungs-Modelle³ in Franken

	Erwachsene (ab 26 Jahren)	Junge Erwachsene (19-25 Jahre)	Kinder (0-18 Jahre)
1 ZH	4334	3134	1184
2 BE	4618	3088	1201
3 LU	3911	2670	1014
4 UR	3500	2358	906
5 SZ	3846	2644	1006
6 OW	3642	2521	964
7 NW	3589	2442	953
8 GL	3984	2822	996
9 ZG	3624	2636	986
10 FR	4290	3064	1118
11 SO	4466	3055	1158
12 BS	5794	4112	1559
13 BL	5099	3539	1336
14 SH	4312	2947	1103
15 AR	3818	2624	1001
16 AI	3119	2053	815
17 SG	3968	2730	1050
18 GR	3907	2864	1054
19 AG	4150	2903	1097
20 TG	3961	2737	1069
21 TI	5128	3530	1314
22 VD	5045	3685	1399
23 VS	4348	3146	1118
24 NE	5104	3600	1312
25 GE	5819	4505	1518
26 JU	4926	3235	1238
Minimum	3119	2053	815
Maximum	5819	4505	1559

Zur Berechnung der mittleren Prämien wurden die einzelnen Prämien mit der Anzahl Personen gewichtet, die diese Prämie wählen. Dazu verwendete das Bundesamt für Gesundheit (BAG) die von den Versicherern geschätzte Verteilung aller Krankenversicherten auf die verschiedenen Prämien. Diese Verteilung entspricht der durchschnittlichen Prämienbelastung pro Person und reflektiert daher die Prämienwirklichkeit der Versicherten und somit auch die Höhe der Kosten zulasten der sozialen Krankenversicherung.

Quelle: BAG

Geht man statt von der durchschnittlichen 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 2021 der obligatorischen Krankenpflegeversicherung bei höchster Wahlfranchise nach Kantonshauptort in Franken

Unfalldeckung Franchise	Erwachsene (ab 26 Jahren)		Junge Erwachsene (19-25 Jahre)		Kinder (0-18 Jahre)
	ja	nein	ja	nein	ja
	2500	2500	2500	2500	600
Zürich	3546	3299	2063		750
Bern	3712	3452	2168		829
Luzern	2798	2603	1752		631
Altdorf	2250	2092	1625		492
Schwyz	2507	2376	1700		562
Sarnen	2257	2100	1584		502
Stans	2387	2220	1555		512
Glarus	2618	2436	1700		456
Zug	2405	2237	1562		518
Freiburg	3156	2935	1888		706
Solothurn	3024	2873	1864		646
Basel	4296	3996	2664		976
Liestal	3581	3402	2262		778

³ z.B. Hausarzt-Modell

Schaffhausen	2915	2711	1848	622
Herisau	2586	2406	1669	516
Appenzell	2148	1998	1502	474
St. Gallen	2741	2604	1738	614
Chur	2618	2488	1794	599
Aarau	2708	2574	1674	571
Frauenfeld	2646	2514	1667	571
Bellinzona	3584	3406	2309	714
Lausanne	3750	3488	2027	859
Sitten	2864	2722	1835	637
Neuenburg	3842	3574	2503	793
Genf	4117	3829	2722	826
Delsberg	3560	3312	2245	727
Minimum	2148	1998	1502	456
Maximum	4296	3996	2722	976

Quelle: Berechnungen der ESTV mittels Priminfo Prämienrechner 2021 <https://www.priminfo.admin.ch/de/praemien>

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 Beitragszahler sowie die Anzahl der Bezügerinnen und Bezüger, die Bezügerquote sowie den durchschnittlichen Beitrag pro Bezüger oder Bezügerin in Franken und in Prozent der mittleren Prämie.

Tabelle 3: Beiträge für die Prämienverbilligung, Anzahl Bezügerinnen und Bezüger, Bezügerquote und Beiträge pro Bezüger oder Bezügerin nach Kantonen 2019

Kanton	Bundesbeitrag	Kantonsbeitrag	Beitrag Total ¹	Anteil Kantonsbeitrag	Anzahl Bezüger/innen ²	Bezügerquote ³	Durchschnittlicher Beitrag pro Bezüger/in	
	in Franken	in Franken	in Franken				in Franken	in Prozent der mittleren Prämie
ZH	498 042 768	334 551 423	832 594 191	40.2 %	396 521	26.1 %	2 100	56.7 %
BE	341 136 511	41 820 581	382 957 092	10.9 %	308 021	29.8 %	1 243	32.1 %
LU	134 183 690	77 085 868	211 269 558	36.5 %	149 108	36.2 %	1 417	43.3 %
UR	12 004 308	2 211 570	14 215 878	15.6 %	9 702	26.4 %	1 465	50.5 %
SZ	51 889 977	20 644 273	72 534 250	28.5 %	34 927	21.8 %	2 077	63.8 %
OW	12 432 548	8 610 325	21 042 873	40.9 %	10 820	28.4 %	1 945	63.3 %
NW	14 182 674	3 483 815	17 666 489	19.7 %	10 692	24.8 %	1 652	55.1 %
GL	13 301 347	5 986 658	19 288 005	31.0 %	9 290	22.7 %	2 076	61.5 %
ZG	41 466 790	16 346 298	57 813 088	28.3 %	27 193	21.4 %	2 126	70.0 %
FR	103 903 965	68 014 379	171 918 344	39.6 %	87 732	27.4 %	1 960	56.4 %
SO	89 773 454	68 368 277	158 141 731	43.2 %	64 671	23.5 %	2 445	64.7 %
BS	70 383 353	133 119 236	203 502 589	65.4 %	55 576	29.3 %	3 662	73.1 %
BL	97 845 043	44 753 446	142 598 489	31.4 %	60 571	21.0 %	2 354	55.5 %
SH	27 920 227	29 941 820	57 862 047	51.7 %	29 163	35.6 %	1 984	53.5 %
AR	18 270 096	11 292 287	29 562 383	38.2 %	11 772	21.1 %	2 511	79.6 %
AI	5 326 874	1 229 365	6 556 239	18.8 %	4 969	30.2 %	1 319	50.4 %
SG	167 267 105	51 581 604	218 848 709	23.6 %	101 810	20.0 %	2 150	65.1 %
GR	65 547 497	48 521 603	114 069 100	42.5 %	65 249	32.3 %	1 748	52.6 %
AG	223 890 800	111 860 861	335 751 661	33.3 %	166 787	24.4 %	2 013	57.8 %
TG	91 359 010	58 019 033	149 378 043	38.8 %	71 594	25.7 %	2 086	64.2 %
TI	117 459 566	184 655 834	302 115 400	61.1 %	105 670	30.2 %	2 859	67.9 %
VD	262 484 213	500 622 220	763 106 433	65.6 %	283 245	36.0 %	2 694	64.1 %
VS	112 808 925	55 997 661	168 806 586	33.2 %	74 809	21.5 %	2 257	63.2 %
NE	59 177 620	63 034 624	122 212 244	51.6 %	33 334	18.8 %	3 666	88.5 %
GE	170 999 120	177 346 218	348 345 338	50.9 %	124 406	27.0 %	2 800	58.2 %
JU	24 388 456	26 514 404	50 902 860	52.1 %	20 349	27.7 %	2 501	62.1 %
CH	2 827 445 937	2 145 613 683	4 973 059 620	43.1 %	2 317 981	27.2 %	2 145	56.9 %

¹ Ohne Zahlungen der Kantone für ausstehende Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.

² Anzahl Personen, an welche im Berichtsjahr Subventionen nach dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG) ausgerichtet wurden. Ohne Versicherte mit ausstehenden Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.

³ Total der Bezügerinnen und Bezüger in Prozent des durchschnittlichen Versichertenbestandes.

Quelle: BAG, Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2019, Tabellen T4.02, T4.07 und T4.08.

1.2 Geltendes Recht

1.2.1 Direkte Bundessteuer

Nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe g und Absatz 1^{bis} DBG sind die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe f DBG fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien bis zu einem bestimmten Gesamtbeitrag zum Abzug zugelassen.

Es handelt sich um einen allgemeinen Abzug⁴, der den Abzug der Versicherungsprämien und der Sparzinsen kombiniert. Massgebend für die Bemessung des Abzugs sind die im Kalenderjahr tatsächlich entrichteten Versicherungsprämien sowie die Zinsen von Sparkapitalien.

Für Personen, die weder Beiträge an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung noch an die berufliche Vorsorge, noch an die gebundene Selbstvorsorge/Säule 3a entrichten (Art. 33 Abs. 1 Bst. d und e DBG), erhöhen sich die Abzüge um die Hälfte (Art. 33 Abs. 1^{bis} Bst. a DBG). Es handelt sich bei diesen Personen vor allem um Rentnerinnen und Rentner sowie um andere Nichterwerbstätige.

Die Abzüge erhöhen sich zudem um 700 Franken für jedes Kind, für das ein Kinderabzug nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe a DBG geltend gemacht werden kann, und für jede Person, für die ein Unterstützungsabzug nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe b DBG geltend gemacht werden kann (Art. 33 Abs. 1^{bis} Bst. b DBG).

Erhält eine Person Prämienverbilligungen nach den Artikeln 65 ff. des Bundesgesetzes vom 18. März 1994⁵ über die Krankenversicherung (KVG), so sind diese Ermässigungen bei der Festsetzung des Versicherungs- und Sparzinsenabzugs zu berücksichtigen, d.h. es dürfen nur die tatsächlich selbstgetragenen Kosten in Abzug gebracht werden.⁶

Das EFD passt die Tarifstufen und die Abzüge jährlich an den Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) an (Art. 39 DBG). Massgebend ist dabei der Indexstand am 30. Juni vor Beginn der Steuerperiode, wobei eine Anpassung ausgeschlossen ist, wenn die Teuerung negativ verläuft. Die Prämienhöhung lag in den vergangenen Jahren allerdings über der Entwicklung des LIK. Die Erhöhung der Prämien der obligatorischen Krankenversicherung wird somit durch einen an den LIK gekoppelten Abzug nur teilweise berücksichtigt.

1.2.2 Kantonaes Recht

Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe g des Steuerharmonisierungsgesetzes vom 14. Dezember 1990⁷ (StHG) stimmt grundsätzlich mit Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe g DBG überein. Jedoch wird im StHG keine Betragsgrenze festgesetzt, sondern festgehalten, dass diese nach kantonalem Recht zu bestimmen ist.⁸ Die Bandbreite der Maximalbeträge liegt zwischen 1700 Franken für Alleinstehende bzw. 3300 Franken für Ehepaare in den Kantonen Obwalden und Uri und 5200 Franken für Alleinstehende bzw. 10 500 Franken für Ehepaare im Kanton Tessin (Stand: 2020).

Viele Kantone sehen ebenfalls höhere Pauschalabzüge für Steuerpflichtige vor, die weder Beiträge an die AHV und IV noch an die berufliche Vorsorge, noch an die Säule 3a entrichten.

1.3 Die beantragte Neuregelung

Die Vorlage übernimmt grundsätzlich die Vorgaben der Motion Grin, nimmt aber einige weitere Punkte auf. Dies in folgender Hinsicht:

1. Der Abzug soll auf die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung und auf die Prämien für die nicht unter Buchstabe f fallende Unfallversicherung begrenzt werden. Die heutige überwiegend nur noch theoretisch bestehende Möglichkeit, neben diesen Prämien auch

⁴ Allgemeine Abzüge stehen in keinem direkten Zusammenhang mit der Einkommenserzielung. Sie betreffen in der Regel Lebenshaltungskosten, die grundsätzlich nicht zum Abzug zugelassen sind. Allgemeine Abzüge finden ihre Berechtigung darin, dass die betroffenen Aufwendungen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit schmälern oder dass mit deren Berücksichtigung ein bestimmtes Verhalten gefördert werden soll. .

⁵ SR 832.10

⁶ Kreisschreiben Nr. 30 der Eidgenössischen Steuerverwaltung, Ehepaar- und Familienbesteuerung nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), S.12.

⁷ SR 642.14

⁸ www.estv.admin.ch/steuerpolitik/steuerinformationen/fachinformationen/schweizerisches-steuersystem/steuermaeppchen/allgemeine-abzuege/abzuege-fuer-versicherungsbeitraege-und-zinsen-von-sparkapitalien

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

2. Der maximale Abzug für Ehepaare soll nicht auf 6100 Franken erhöht werden, wie dies die Motion Grin verlangt, sondern lediglich auf 6000 Franken. Er soll damit doppelt so hoch sein wie für die übrigen Steuerpflichtigen, wie dies vor dem Rundungsverfahren im Rahmen des Ausgleichs der kalten Progression der Fall war.
3. Der erhöhte Abzug für Personen, die keine Beiträge an die 1. und die 2. Säule sowie die Säule 3a leisten, wird gestrichen.
4. Die Neuregelung soll auch für die kantonalen Steuern gelten, wobei die Höhe des Abzugs wie bisher nach kantonalem Recht zu bestimmen ist.

Somit ergeben sich bei der direkten Bundessteuer folgende Abzüge von Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Grundversicherung) und der nicht-obligatorischen Unfallversicherung:

- Ehepaare: 6000 Franken
- übrige Personen: 3000 Franken
- zusätzlich pro Kind und pro unterstützungsbedürftige Person: 1200 Franken

1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.4.1 Einschränkung des Abzugs auf Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der nicht-obligatorischen Unfallversicherung

Bei einer Anpassung des Abzugs für Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien stellt sich die Frage, ob dieser noch zeitgemäss ausgestaltet ist⁹. Gemäss der Botschaft vom 25. Mai 1983¹⁰ zu den Entwürfen des DBG und des StHG diente der Abzug ursprünglich auch der Förderung der Selbstvorsorge durch Versicherungs- und Banksparen. Damit sollte der Bestimmung von Artikel 34^{quater} Absatz 6 der Bundesverfassung¹¹ (heute Art. 111 Abs. 4 BV) Nachachtung verschafft werden, wonach der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge insbesondere durch Massnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik zu fördern hat.

Mit der steuerlichen Förderung der beruflichen Vorsorge und der gebundenen Selbstvorsorge wird diesem Verfassungsauftrag Rechnung getragen, sodass die ursprüngliche Rechtfertigung für den Abzug für Sparzinsen und Versicherungsprämien obsolet geworden ist. Aufgrund der hohen Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherungen können heute die Einlagen, Prämien und Beiträge für die überobligatorische Krankenpflegeversicherung und die Lebensversicherung sowie die Sparzinsen bei der direkten Bundessteuer kaum mehr in Abzug gebracht werden, da der abziehbare Maximalbetrag regelmässig bereits durch die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Grundversicherung) erreicht wird. Damit ist der Abzug zumindest auf Bundesebene de facto zu einem reinen Abzug von Prämien für die Grundversicherung geworden. Mit der geltenden Ausgestaltung des Abzugs kann kein Sparanreiz mehr vermittelt werden.¹² Der Bundesrat ist daher der Ansicht, dass der Versicherungsabzug an die tatsächlichen Gegebenheiten angepasst werden soll. Neu sollen deshalb nur noch die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der nicht-obligatorischen Unfallversicherung abziehbar sein.

⁹ Richner/Frei/Kaufmann/Meuter, Handkommentar zum DBG, 3. Auflage, Zürich 2016, Art. 33 N 137 f. Vgl. auch BGE 131 I 205 Erw. 5.3.

¹⁰ Botschaft vom 25. Mai 1983 zu Bundesgesetzen über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie über die direkte Bundessteuer, BBl 1983 III 1, S. 95.

¹¹ SR 101

¹² Richner/Frei/Kaufmann/Meuter, Handkommentar zum DBG, 3. Auflage, Zürich 2016, Art. 33 N 137 f. Vgl. auch BGE 131 I 205 Erw. 5.3.

1.4.2 Verzicht auf erhöhten Abzug für Rentnerinnen und Rentner sowie Nichterwerbstätige

Auf einen höheren Abzug für steuerpflichtige Personen, die keine Beiträge an die 1. und 2. Säule sowie an die Säule 3a leisten, soll verzichtet werden, da diese Personen keine höheren Grundversicherungsprämien bezahlen als die erwerbstätigen Personen.

Der heute in Artikel 33 Absatz 1^{bis} Buchstabe a DBG enthaltene zusätzliche Abzug für steuerpflichtige Personen ohne Beiträge an die Säulen 2 und 3a erhöht die steuerfreien Vermögenseinkünfte der Betroffenen, d. h. namentlich der Rentnerinnen und Rentner. Wenn nun der Abzug in Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe g angehoben und gegebenenfalls künftig mit der fortgesetzten Krankenkassenprämiensteigerung weiter erhöht wird, würde die dynamische Verknüpfung von Absatz 1^{bis} Buchstabe a mit Absatz 1 Buchstabe g dazu führen, dass die steuerfreien Vermögenserträge der Rentnerinnen und Rentner in der Säule 3b¹³ mit der vorgesehenen Gesetzesanpassung und absehbaren weiteren Anpassungen laufend erhöht werden. Dies ist nicht sinnvoll, zumal die Steuerfreiheit der Vermögenserträge in der Säule 3b ohnehin einen Fremdkörper darstellt.

Die Expertenkommission Familienbesteuerung schlug bereits 1998 in ihrem Bericht¹⁴ vor, den allgemeinen Versicherungsabzug zu streichen und bei der obligatorischen Kranken- und Unfallversicherung die effektiven Kosten zum Abzug zuzulassen.¹⁵

Im Rahmen des Steuerpakets 2001 (01.021) beschloss das Parlament 2003, in Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe g DBG die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung der steuerpflichtigen Person und ihrer Kinder im Umfang einer Pauschale zum Abzug zuzulassen. Diese Pauschale sollte für jeden Kanton gesondert entsprechend dem kantonalen Durchschnitt der Prämien berechnet werden. Der Bundesrat sollte die Einzelheiten in einer Verordnung festlegen.¹⁶ In der Botschaft vom 28. Februar 2001 zum Steuerpaket 2001¹⁷ hatte der Bundesrat festgehalten, dass die Einlagen in Lebensversicherungen und Sparzinsen nicht mehr zum Abzug zugelassen werden sollten. Diese ursprünglichen Sparanreize würden sich im heutigen Umfeld mit der Säule 2 und der Säule 3a nicht mehr rechtfertigen. Neu sollte ein Abzug für die Prämien der obligatorischen Krankenpflege- und der Unfallversicherung vorgesehen werden. Aus Gründen der Praktikabilität sei für diesen Abzug die Form einer Pauschale vorzusehen.¹⁸ Das Steuerpaket wurde in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 indessen abgelehnt.

Der Bundesrat verzichtet darauf, analog zum Steuerpaket 2001 einen Abzug in Form einer Pauschale vorzuschlagen. Die Statuierung eines für die ganze Schweiz einheitlich geltenden Maximalbetrags scheint angesichts der regionalen Prämienunterschiede und der Prämienverbilligungen der bessere Weg zu sein.

1.4.3 Änderung auch im StHG

Im Lichte der von Artikel 129 BV vorgeschriebenen formellen Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden ist es sinnvoll, die Neugestaltung des Versicherungsabzugs auch im StHG (Art. 9 Abs. 2 Bst. g StHG) zu verankern. Damit wird dem Verfassungsauftrag zur vertikalen Harmonisierung und dem Aspekt der Praktikabilität Rechnung getragen. Die gleichen Anspruchsvoraussetzungen bei Bund und Kantonen vereinfachen die Steuererklärung und die Veranlagung. Die Höhe des Abzugs soll weiterhin von den Kantonen festgelegt werden.

1.4.4 Abzug für Ehepaare

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, wie ursprünglich vorgesehen, doppelt so hoch wie für die übrigen Steuerpflichtigen. Die Abweichung im geltenden Recht (3500 Fran-

¹³ Zur Säule 3b gehören Vorsorgearten, die nicht an einen Vertrag mit bestimmter Laufzeit gebunden sind, d. h. die sich die Versicherten praktisch jederzeit auszahlen lassen oder auflösen können. Dazu gehören vor allem Banksparkonten.

¹⁴ Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung, Bern 1998. Abrufbar unter: www.estv.admin.ch > Steuerpolitik Steuerstatistiken Steuerinformationen > Steuerpolitik > Fachinformationen > Abstimmungen > Ehepaar- und Familienbesteuerung

¹⁵ Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung, Bern 1998, S. 51.

¹⁶ Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben, BBl **2003** 4498.

¹⁷ BBl **2001** 2983

¹⁸ BBl **2001** 3093

ken für Ehepaare und 1700 Franken für die übrigen Steuerpflichtigen) ist auf das Rundungsverfahren beim Ausgleich der kalten Progression zurückzuführen. Bei einer Gesetzesanpassung bildet der Wert des LIK 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 der übrigen Personen.

1.5 Geprüfte und verworfene Varianten

1.5.1 Wörtliche Umsetzung der Motion Grin (Variante 1)

- Erhöhung für Ehepaare auf 6000 Franken
 - Erhöhung für übrige Steuerpflichtige auf 3000 Franken
 - Erhöhung für Steuerpflichtige ohne Beiträge an die Säulen 1, 2 und 3a um die Hälfte (9000 Fr. für Ehepaare, 4500 Fr. für übrige Steuerpflichtige)
 - Erhöhung für Kinder und unterstützungsbedürftige Personen auf 1200 Franken
- Geschätzte Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer: rund 370 Millionen Franken¹⁹

Variante 1 setzt die Motion Grin praktisch wörtlich um. Zum Abzug zugelassen sind weiterhin die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe f DBG fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien (wogegen sich die vorgeschlagene Lösung auf die Prämien für die obligatorische Krankenversicherung und die Unfallversicherung beschränkt). Einzige Ausnahme zur Motion Grin ist, dass der Abzug für Ehepaare lediglich auf 6000 Fr. statt auf 6100 Fr. erhöht werden soll (Begründung siehe Ziff. 1.4). Die Bestimmung, wonach sich für steuerpflichtige Personen die Abzugshöhe um die Hälfte erhöht, sofern sie weder Beiträge an die AHV/IV noch an die berufliche Vorsorge, noch an die gebundene Selbstvorsorge bezahlen, wird unverändert beibehalten.

Bewertung: Diese Variante wurde verworfen, denn sie lässt ausser Acht, dass der Abzug für Sparkapitalien keine praktische Bedeutung mehr hat, da der Abzug bereits überwiegend durch die Prämien für die obligatorische Krankenkassenversicherung konsumiert wird. Auch die Beibehaltung des erhöhten Abzugs für Rentnerinnen und Rentner und nichterwerbstätige Personen erscheint nicht sachgerecht (siehe auch Ziff. 1.4.2).

1.5.2 Einfrieren des erhöhten Abzugs für Rentnerinnen und Rentner und nichterwerbstätige Personen (Variante 2)

- Erhöhung für Ehepaare auf 6000 Franken
- Erhöhung für übrige steuerpflichtige Personen auf 3000 Franken
- Erhöhung für steuerpflichtige Personen ohne Beiträge an die Säulen 1, 2 und 3a um fixen Betrag analog zu heute (7800 Fr. für Ehepaare, 3900 Fr. für übrige Steuerpflichtige)
- Erhöhung für Kinder und unterstützungsbedürftige Personen auf 1200 Franken

Geschätzte Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer: rund 340 Millionen Franken²⁰

Variante 2 sieht ebenfalls die Erhöhung der Abzüge gemäss Motion Grin vor. Zum Abzug zugelassen sind weiterhin die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe f DBG fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien. Die automatische Erhöhung um die Hälfte für steuerpflichtige Personen ohne Beiträge an die Säulen 1, 2 und 3a soll jedoch beseitigt werden. Stattdessen soll für diese Personenkategorie ein fixer Abzug vorgesehen werden. Dieser setzt sich zusammen aus dem neuen Abzug für Ehepaare (6000 Fr.) bzw. für übrige steuerpflichtige Personen (3000 Fr.) und der aufgerundeten frankenmässigen Erhöhung des Abzugs (1750 Fr., aufgerundet auf 1800 Fr.) für Personen ohne Beiträge an die Säulen 1, 2 und 3a nach geltendem Recht (6000+1800=7800 bzw. 3000+900=3900 Fr.).

¹⁹ auf Grundlage der Steuerstatistik 2017, hochgerechnet auf den Sollertrag des Steuerjahres 2021 von 12,4 Milliarden Franken

²⁰ auf Grundlage der Steuerstatistik 2017, hochgerechnet auf den Sollertrag des Steuerjahres 2021 von 12,4 Milliarden Franken

Bewertung: Variante 2 wurde verworfen, denn sie lässt wie Variante 1 ausser Acht, dass der Abzug für Sparkapitalien keine Bedeutung mehr hat, da der Abzug durch die Prämien für die obligatorische Krankenkassenversicherung überwiegend bereits konsumiert wird. Auch wird nicht berücksichtigt, dass der erhöhte Abzug für Rentnerinnen und Rentner und nichterwerbstätige Personen nicht sachgerecht ist (siehe auch Ziff. 1.4.2).

1.5.3 Streichen des erhöhten Abzugs für Rentnerinnen und Rentner und nichterwerbstätige Personen (Variante 3)

- Erhöhung für Ehepaare auf 6000 Franken
- Erhöhung für übrige Steuerpflichtige auf 3000 Franken
- Erhöhung für Kinder und unterstützungsbedürftige Personen auf 1200 Franken

Geschätzte Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer: rund 290 Millionen Franken²¹

Variante 3 sieht ebenfalls die Erhöhung der Abzüge gemäss Motion Grin vor. Zum Abzug zugelassen sind weiterhin die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht unter Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe f DBG fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien. Die Erhöhung um die Hälfte für steuerpflichtige Personen ohne Beiträge an die Säulen 1, 2 und 3a soll jedoch ersatzlos gestrichen werden. Rentnerinnen und Rentner und nichterwerbstätige Personen fahren aufgrund des erhöhten Abzugs gemäss Absatz 1 Buchstabe g dennoch besser als im Status quo (vgl. Tabelle 1).

Bewertung: Die Besserstellung der Rentnerinnen und Rentner und der nichterwerbstätigen Personen wird beseitigt. Die Variante lässt aber ausser Acht, dass der Abzug für Sparkapitalien keine Bedeutung mehr hat, da der Abzug durch die Prämien für die obligatorische Krankenkassenversicherung überwiegend bereits konsumiert wird.

1.5.4 Übersicht über die verschiedenen Varianten

Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Abzugshöhe beim Vorschlag des Bundesrates und bei den verworfenen Varianten im Vergleich zum Status quo für verschiedene Haushaltstypen verändert.

Tabelle 4: Maximale Abzüge für verschiedene Haushaltstypen (in Franken)

	Status quo	Vorschlag Bundesrat	verworfen Variante 1	verworfen Variante 2	verworfen Variante 3
Alleinstehende erwerbstätige Person ohne Kinder	1700	3000	3000	3000	3000
Alleinerziehende erwerbstätige Person mit zwei Kindern	3100	5400	5400	5400	5400
Erwerbstätiges Ehepaar ohne Kinder	3500	6000	6000	6000	6000
Erwerbstätiges Ehepaar mit zwei Kindern	4900	8400	8400	8400	8400
Alleinstehende/r Rentner/in ohne Kinder	2550	3000	4500	3900	3000
Rentnerehepaar ohne Kinder	5250	6000	9800	7800	6000

1.6 Umsetzung

Die direkte Bundessteuer wird von den Kantonen unter Aufsicht des Bundes veranlagt und bezogen. Die Erhöhung des maximalen Abzugsbetrags der Prämien für die obligatorische Krankenpflege- und die nichtobligatorische Unfallversicherung bei der direkten Bundessteuer führt bei den Kantonen zu einmaligen Kosten für die IT-seitigen Anpassungen.

²¹ auf Grundlage der Steuerstatistik 2017, hochgerechnet auf den Sollertrag des Steuerjahres 2021 von 12,4 Milliarden Franken

Die Kantone werden aufgrund der Änderung des StHG ihre Gesetzgebung anpassen müssen. Den Kantonen soll dafür genügend Zeit eingeräumt werden. Die Neuerungen bei der direkten Bundessteuer und in den kantonalen Steuergesetzen sollen zum gleichen Zeitpunkt in Kraft treten.

1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Motion Grin «Erhöhung der Pauschalabzüge bei der direkten Bundessteuer zum Ausgleich der Explosion der Krankenkassenprämien» (17.3171) kann im Falle der Verabschiedung der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen abgeschrieben werden.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 33 Abs. 1 Bst. g DBG

Der Abzug wird auf die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung und auf die Prämien für die nicht unter Buchstabe f fallende Unfallversicherung begrenzt. Die heutige überwiegend nur noch theoretisch bestehende Möglichkeit, neben diesen Prämien auch noch die Prämien für die überobligatorische Krankenpflegeversicherung, die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebensversicherungen sowie die Zinsen auf Sparkapitalien abziehen zu können, wird gestrichen.

Der Abzug für Ehepaare soll nicht auf 6100 Franken erhöht werden, wie dies die Motion Grin verlangt, sondern lediglich auf 6000 Franken. Damit soll er, wie ursprünglich vorgesehen, doppelt so hoch sein wie für die übrigen Steuerpflichtigen.

Erhält eine Person Prämienverbilligungen nach den Artikeln 65 und 66 KVG, so kann sie nur die tatsächlich getragenen Prämien in Abzug bringen, d. h. die eigenen Prämien sowie diejenigen für die von ihr unterhaltenen Personen.

Art. 33 Abs. 1^{bis} DBG

Diese Bestimmung enthält nur noch den Abzug für Kinder und unterstützungsbedürftige Personen. Dieser beträgt neu 1200 Franken pro Kind und unterstützungsbedürftige Person.

Der erhöhte Abzug für Personen ohne Beiträge an die Säulen 1, 2 und 3a wird gestrichen. Für diese Personen gilt neu Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe g.

Art. 9 Abs. 2 Bst. g StHG

Es kann auf die Erläuterungen zu den DBG-Bestimmungen verwiesen werden.

Wie im geltenden Recht obliegt die Festlegung der Höhe des Abzugs den Kantonen. Diese entscheiden somit, ob sie neben den Anspruchsvoraussetzungen auch die Höhe der Abzüge ändern wollen. Weiterhin steht es den Kantonen auch frei, ob sie einen Pauschalabzug einführen wollen.

Art. 72xx StHG

Die Kantone fordern in der Regel rund zwei Jahre, um eine Änderung des StHG in das kantonale Recht umzusetzen. Der Bundesrat wird diesen Umstand bei der Inkraftsetzung berücksichtigen. Mit der am 27. Mai 2020 verabschiedeten Botschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes über elektronische Verfahren im Steuerbereich (20.051) soll Artikel 72 StHG im Sinne einer Generalklausel geändert werden. Falls jene Änderung vor dieser Änderung oder gleichzeitig mit ihr in Kraft tritt, wird dieser Artikel hinfällig.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Die vorgeschlagene Neugestaltung des Versicherungsabzugs mit den erhöhten Abzugsbeträgen führt bei der direkten Bundessteuer zu geschätzten Mindereinnahmen von rund 290 Millionen Franken pro Jahr (Steuerstatistik 2017, hochgerechnet auf den Sollertrag des Steuerjahres 2021 von 12,4 Milliarden Franken). Von diesen geschätzten Mindereinnahmen entfallen rund 230 Millionen Franken auf den Bund.

Über den Prognosehorizont des Finanzplans, der bis 2024 reicht, entwickeln sich die Mindereinnahmen in Abhängigkeit vom Sollertrag des Steuerjahres wie folgt:

Steuerjahr	Sollertrag der DBST der natürlichen Personen	Mindereinnahmen in Mio. CHF
2021	12 440	290
2022	13 063	305
2023	13 549	316
2024	14 084	328

Aufgrund der Covid-19-Pandemie und der damit verbundenen konjunkturellen Auswirkungen unterliegt die Schätzung der Mindereinnahmen einer erhöhten Unsicherheit. Vergleiche zur Qualität der Schätzungen die Ausführungen in Ziffer 3.4 und speziell zur Qualität der Hochrechnung in Ziffer 3.4.4.

3.2 Finanzielle Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Im Rahmen des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 21,2 % entfallen rund 60 Millionen Franken der geschätzten Mindereinnahmen auf die Kantone.

Wird der Versicherungsabzug auch im kantonalen Recht angepasst, so ergeben sich je nach Ausgestaltung auch finanzielle Auswirkungen bei den Kantons- und Gemeindesteuern.

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.

Die kantonalen Systeme der Krankenkassenprämienverbilligung unterscheiden sich stark. Je nach Ausgestaltung kann die Reform den Kreis der Anspruchsberechtigten für solche Prämienverbilligungen ausweiten, sofern der betroffene Kanton keine Gegenmassnahmen ergreift. Potenziell betroffen sind Kantone, bei denen die Prämienverbilligung am Reineinkommen oder am steuerbaren Einkommen bei der direkten Bundessteuer anknüpft, weil diese Grössen reformbedingt sinken. Nicht betroffen sind demgegenüber Kantone, bei denen die Prämienverbilligung am Nettoeinkommen oder an Daten aus der Steuererklärung für die kantonale Einkommenssteuer anknüpft. Da sich die meisten Kantone auf die kantonalen Daten stützen, wirkt sich die vorliegende Reform für diese Kantone nicht auf die Prämienverbilligung aus – zumindest, wenn die Kantone die Höhe ihres Abzugs nicht verändern.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

3.3.1 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 unterdurchschnittlichen obligatorischen Krankenkassenprämien wohnen, einen Anreiz schaffen, die Franchise zu senken (vgl. hierzu die Übersicht zu den niedrigsten Prämien der obligatorischen Krankenversicherung nach Kantonshauptorten in Tabelle 2).

3.3.2 Auswirkungen auf das Bruttoinlandprodukt

Die Vorlage entlastet die privaten Haushalte schätzungsweise um rund 290 Millionen Franken pro Jahr und leitet damit diese Mittel vom öffentlichen Sektor in den privaten Sektor um. Sie stärkt damit den privaten Konsum, soweit das zusätzlich verfügbare Einkommen der privaten Haushalte ausgegeben wird, und die privaten Ersparnisse, soweit das zusätzliche verfügbare Einkommen gespart wird. 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 Ersparnisse 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.

3.3.3 Auswirkungen auf den Krankenversicherungsmarkt

Der erhöhte Abzug kann zumindest für Versicherte, die ein günstiges Versicherungsmodell gewählt haben und in einem Kanton mit unterdurchschnittlichen obligatorischen Krankenkassenprämien wohnen, einen Anreiz schaffen, die Franchise zu senken (vgl. hierzu die Übersicht zu den niedrigsten Prämien der obligatorischen Krankenversicherung nach Kantonshauptorten in Tabelle 2).

3.3.4 Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Da bei der vorliegenden Reform der Einkommenseffekt²² das Arbeitsangebot reduziert und der Substitutionseffekt²³ 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.

3.3.5 Verteilungswirkung

In Abbildung 1 wird die reformbedingte steuerliche Entlastung auf 10 Dezile des steuerbaren Einkommens der Normalfälle gemäss Steuerstatistik der direkten Bundessteuer 2017 aufgeteilt. (Die 4 609 265 Normalfälle der Steuerperiode 2017 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. 3 000 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 109 300 Franken und mehr befinden.

Bei den 535 832 Sonderfällen (Stand 2017) weicht demgegenüber das steuerbare Einkommen vom satzbestimmenden Einkommen ab. Es handelt sich dabei um eine heterogene, in der Bundessteuerstatistik nicht näher aufgeschlüsselte Kategorie. Sie enthält u. a. Steuerpflichtige mit Grundstücken im Ausland, unterjährige Steuerpflichtige (z. B. aufgrund von Zuzug aus dem Ausland oder Wegzug ins Ausland oder aufgrund des Todes der steuerpflichtigen Person), aber auch beschränkt Steuerpflichtige, also z. B. im Ausland wohnhafte Steuerpflichtige, die in der Schweiz ein Grundstück besitzen. 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 2017 ausgewiesen.

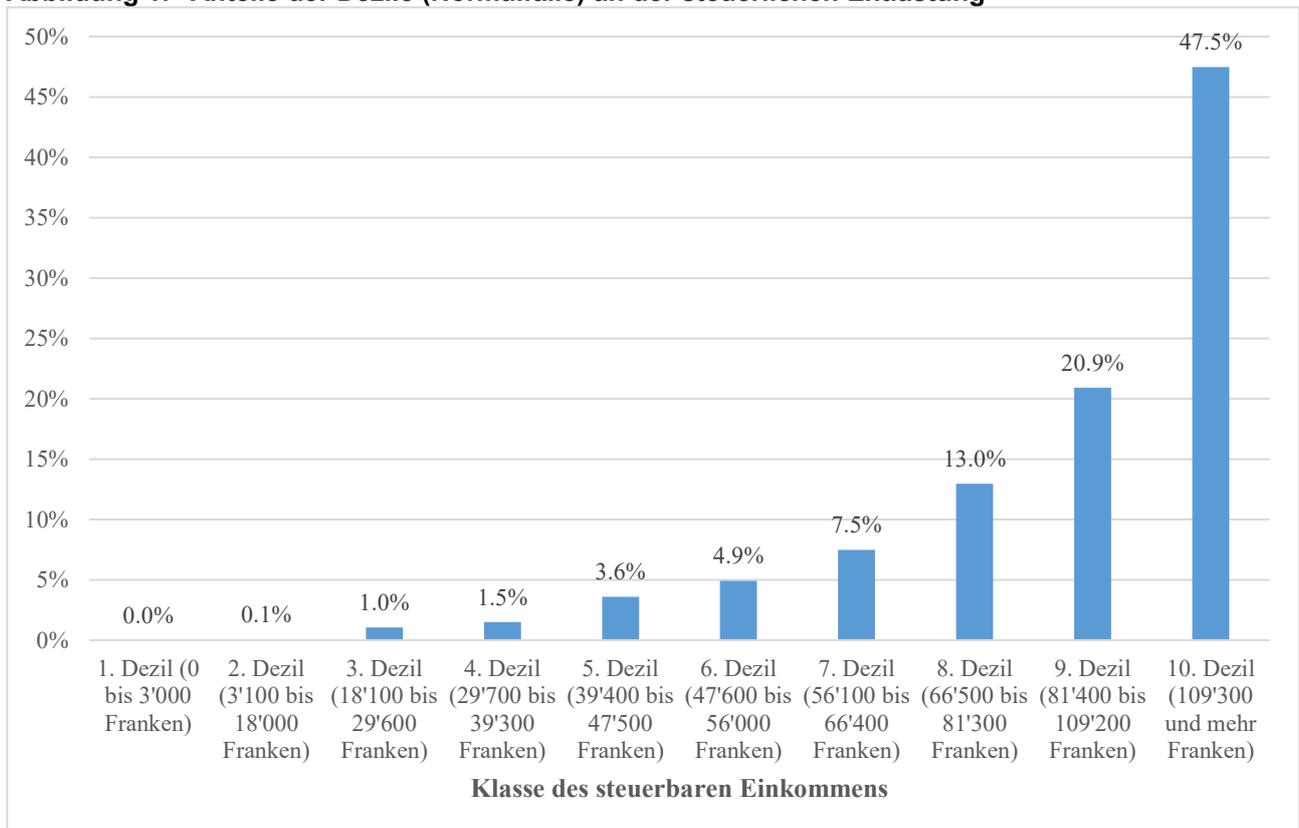
Aus der Abbildung erschliesst sich, dass die steuerliche Entlastung sich stark auf die oberen Einkommensgruppen konzentriert. 68,4 % der Entlastung entfallen auf die obersten beiden Dezile. Setzt man die Mittelschicht mit den mittleren 60 % der Einkommensverteilung²⁴ gleich, d. h. dem 3. bis 8. Dezil, so fliessen der Mittelschicht 31,5 % der Steuerentlastung zu. Die untersten beiden Dezile, welche überwiegend keine direkte Bundessteuer zu entrichten haben, partizipieren nur zu 0,1 % an der Steuerentlastung.

²² 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.

²³ 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 entgangene 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.

²⁴ 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 > Steuerpolitik Steuerstatistik Steuerinformationen > Steuerpolitik > Fachinformationen > Berichte > 2015 > Erodiert die Mittelschicht?

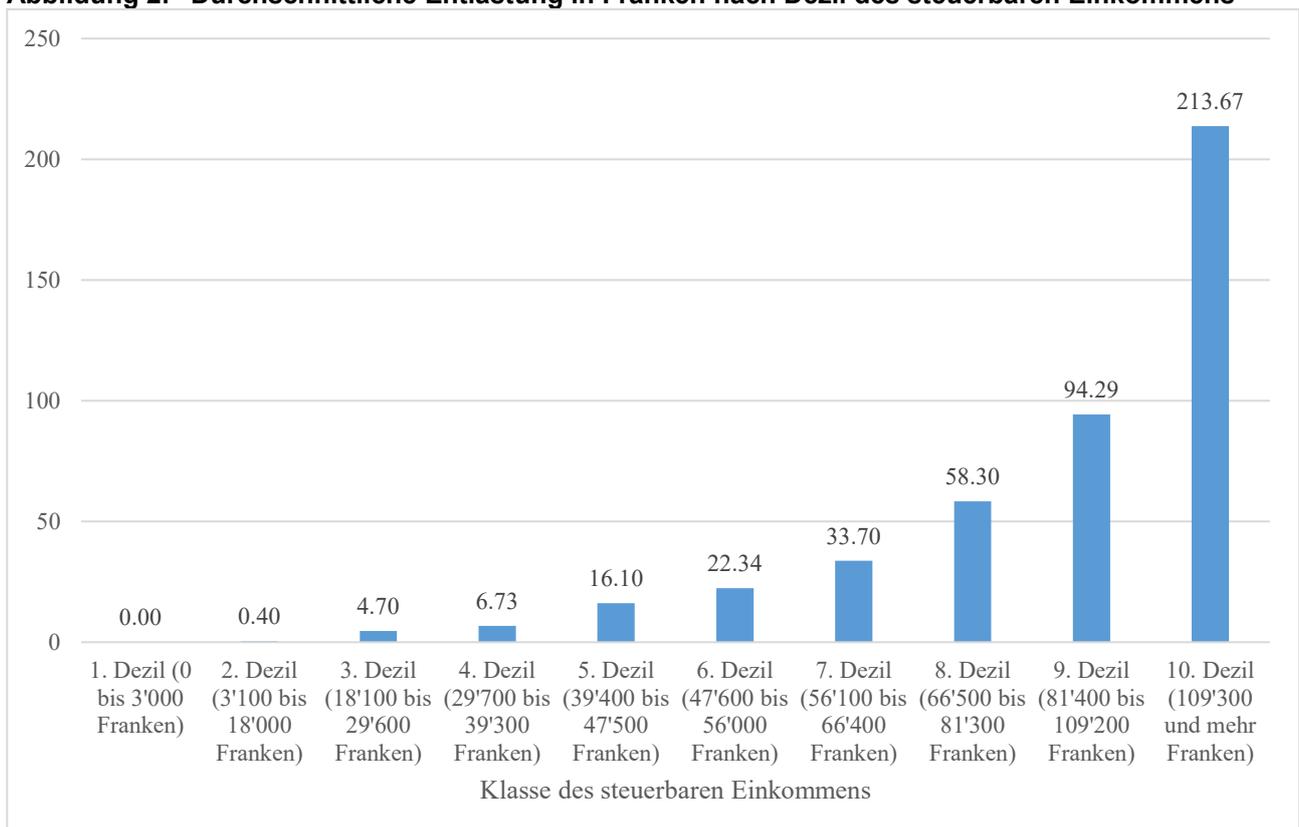
Abbildung 1: Anteile der Dezile (Normalfälle) an der steuerlichen Entlastung



Quelle: ESTV, Simulation auf Grundlage der Normalfälle der Steuerstatistik 2017

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

Abbildung 2: Durchschnittliche Entlastung in Franken nach Dezil des steuerbaren Einkommens



Quelle: ESTV, Simulation auf Grundlage der Normalfälle der Steuerstatistik 2017

3.4 Qualität der Schätzungen

3.4.1 Beschreibung der Schätzmethode

- 1) Der Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien lässt tatsächliche Kosten bis zu einem Maximalbetrag zum Abzug zu. Die tatsächliche Abzugshöhe ist in der Bundesssteuerstatistik 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 abzugsfähige Versicherungsprämien oder Sparzinsen erhöht wird oder ob sie durch gewährte Prämienverbilligungen vermindert wird. Das verwendete Schätzmodell gründet auf Annahmen, ob und gegebenenfalls wie sich die Höhe des Abzugs durch die Erhöhung des Maximalbetrags ändert. Die Annahmen sind:
 - a) 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.
 - b) 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.
- 2) 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. Der Grund dafür ist, dass in gewissen Konstellationen auch halbe Kinderabzüge auftreten, die jedoch in der Steuerstatistik aufgerundet, d. h. ganzzahlig, erfasst werden. Würde auf die Zahl der Kinderabzüge abgestellt, so ergäbe sich daher eine systematische Überschätzung derselben, die mit dem Abstellen auf die Zahl der Kinderrabatte vermieden werden kann.

3.4.2 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 abzugsfähige 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 Kanton der steuerpflichtigen Person die Höhe des steuerbaren Einkommens verwendet. Diese Schätzergebnisse bestätigen die aus der oben beschriebenen Schätzmethode resultierenden Ergebnisse.

3.4.3 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 ergeben, falls das Verteilungsmuster bei den Sonderfällen stark von jenem der Normalfälle abweicht.

3.4.4 Qualität der Hochrechnung

Die Hochrechnung der Simulationsergebnisse zu den Mindereinnahmen auf Basis der Normalfälle gemäss der Statistik der direkten Bundessteuer für die Steuerperiode 2017 mittels des Sollertrages für die Normal- und Sonderfälle für die Steuerperiode 2021 ist mit einer gewissen Unsicherheit verbunden. Diese betrifft einerseits die Höhe des Sollertrages in der Steuerperiode 2021 und andererseits die Hochrechnungsmethode. Zu beachten ist dabei, dass aufgrund der Covid-19-Pandemie und der damit verbundenen konjunkturellen Auswirkungen die Schätzung des Sollertrags für die Steuerperiode 2021 und für die Folgejahre besonders unsicher ist. Dies beeinträchtigt die Qualität der ausgewiesenen Schätzung der Mindereinnahmen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 29. Januar 2020²⁵ zur Legislaturplanung 2020–2023 nicht angekündigt.

Es geht vorliegend um die Umsetzung der am 10. Mai 2017 überwiesenen Motion Grin «Erhöhung der Pauschalabzüge bei der direkten Bundessteuer zum Ausgleich der Explosion der Krankenkassenprämien» (17.3171).

5 Rechtliche Aspekte

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 128 BV, der dem Bund die Kompetenz zur Erhebung einer direkten Steuer erteilt, sowie auf Artikel 129 BV zur Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden.

²⁵ BBI 2020 1777