



Regierungsrat

Luzern, 13. April 2017

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 238**

Nummer: A 238
Protokoll-Nr.: 437
Eröffnet: 13.12.2016 / Finanzdepartement

Anfrage Graber Michèle und Mit. über mehr Transparenz bei Steuerabzügen

Zu Frage 1: Welche der im Kanton Luzern zulässigen Abzüge und Freibeträge für natürliche Personen sind an bundesrechtliche Vorgaben gebunden? Über welche Abzüge und Freibeträge kann der Kanton alleine entscheiden?

Für diese Frage kann weitgehend auf die Antwort auf die Anfrage Staubli David und Mit. über die Kürzung von Steuerabzügen und das Verrechnen von Kosten an die Nutzniesser beziehungsweise Verursacher (A 81), eröffnet am 7. November 2011 verwiesen werden. Hinzugekommen sind seither einige neue oder geänderte bundesrechtliche Regelungen bei folgenden Abzügen: Abzug für berufsorientierte Aus- und Weiterbildung, Abzug für Fahrkosten an die Arbeitsstätte, Abzug für Fremdbetreuungskosten von Kindern, steuerfreier Betrag von Lotteriegewinnen und Abzug von Einsatzkosten für Lotteriegewinne sowie der Freibetrag für Feuerwehrentschädigungen. Hinzugekommen ist auch der Abzug für Eigenbetreuung von Kindern. Weiter musste aus verfassungsrechtlichen Gründen die Ermässigung von 40 Prozent bei der Vermögenssteuer für Beteiligungen an Kapitalgesellschaften und Genossenschaften von über 10 Prozent aufgegeben werden.

Das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) sieht für die Einkommensbesteuerung der natürlichen Personen den Abzug der zur Erzielung eines Einkommens notwendigen Kosten (sogenannte Gewinnungskosten) vor. Ferner sind in Artikel 9 StHG verschiedene "Allgemeine Abzüge" vorgegeben, wobei die Höhe dieser Abzüge teilweise durch das kantonale Recht zu bestimmen ist. Andere Abzüge sind nicht zulässig. Zu Kinderabzügen und anderen Sozialabzügen des kantonalen Rechts (Art. 9 Abs. 4 StHG) gibt es keine steuerharmonisierungsrechtlichen Vorgaben. Darüber entscheiden die Kantone alleine.

Sodann sind Erträge aus Beteiligungen an Kapitalgesellschaften und Genossenschaften von über 10 Prozent zu 50 Prozent (ab 2018 zu 60 Prozent) steuerbar (§§ 25b und 27 Abs. 3 StG). Der Mietwert ist gemäss § 28 StG unter Berücksichtigung der Förderung der Eigentumsbildung und der Selbstvorsorge massvoll festzulegen. Er beträgt 70 Prozent der mittleren Marktmiete. Bei der Besteuerung des Vermögens von natürlichen Personen sieht § 52 StG steuerfreie Beträge vor, welche der Kanton in eigener Kompetenz festgelegt hat. Ferner entspricht gemäss § 48 StG der Steuerwert einer am Wohnsitz dauernd selbst bewohnten Liegenschaft 75 Prozent des Katasterwerts (Verkehrswerts). Bundesrechtlich sind diese Ansätze nicht vorgegeben.

Zu Frage 2: Bei bundesrechtlichen Vorgaben: Welchen Handlungsspielraum besitzen die Kantone bei der Gewährung von Abzügen, ihrer Ausgestaltung und ihres finanziellen Umfangs?

Beinahe sämtliche Gewinnungskosten sind abschliessend steuerharmonisierungsrechtlich geregelt, wobei die Regelungen teilweise die Möglichkeit der Festsetzung von Pauschalen vorsehen.¹ Bei rund der Hälfte der Allgemeinen Abzüge sind die Bundesregelungen abschliessend. Kosten müssen in der Regel im effektiven Ausmass zum Abzug zugelassen werden (beispielsweise Schuldzinsen, Unterhaltsbeiträge). Beim anderen Teil haben die Kantone einen gewissen Spielraum in der technischen Ausgestaltung dieser Abzüge, wobei tendenziell bei neuen Abzügen oder Änderung von Abzügen diese Spielräume mit detaillierten Vorgaben immer mehr eingeengt werden. Für die Umsetzung dieser Spielräume orientieren sich die Kantone jeweils aus Effizienzgründen an der Ausgestaltung der analogen Regelungen bei der direkten Bundessteuer.

Der grösste Spielraum bei diesen Abzügen zeichnet sich in der Regel dadurch aus, dass die Kantone die Höhe des Abzugsbetrages oder die Begrenzung selber festsetzen können. Sie könnten diese Abzüge zwar nicht abschaffen, faktisch aber so festlegen, dass sie nur noch einen symbolischen Wert aufweisen, was einer faktischen Abschaffung gleichkäme.

Bei den zulässigen Steuerfreibeträgen haben die Kantone erheblichen Spielraum, so beispielsweise bei den Erträgen aus Beteiligungen an Kapitalgesellschaften und Genossenschaften von über 10 Prozent oder dem Mietwert. Das Ausmass wird analog bei den Allgemeinen Abzügen den Kantonen überlassen. Beim selbstgenutzten Wohneigentum hat das Bundesgericht den steuerfreien Betrag nach oben begrenzt. Bei der Festsetzung der steuerfreien Beträge spielen bei den Kantonen jeweils auch steuerwettbewerbliche Überlegungen mit. Ansonsten kann über die Höhe beziehungsweise die faktische Abschaffung von Freibeträgen analog wie bei den Abzügen argumentiert werden.

Zu Frage 3: Welches wären die Auswirkungen auf das steuerbare Einkommen und die Steuerbelastung verschiedener Gruppen von Steuerpflichtigen und Einkommensklassen, wenn unter Respektierung der bundesrechtlichen Vorgaben alle kantonalen Abzüge abgeschafft beziehungsweise auf das Minimum reduziert würden? Wie stark würde der Steuerertrag des Kantons und der Gemeinden steigen?

Nachfolgend sind die Auswirkungen auf das Steuersubstrat und den Steuerertrag quantifiziert (siehe Tabelle 1). Soweit Daten vorhanden und sie auswertbar sind, sind die Auswirkungen pro Einzelposition berechnet. Bei den Abzügen, die das StHG betragsmässig in die Kompetenz der Kantone legt, wird der Betrag ausgewiesen, der bei einem Abzug von Null Franken resultiert. Es ist jedoch fraglich, ob eine faktische Abschaffung dieser Abzüge nach StHG zulässig wäre. Eine Reduktion der Sozialabzüge auf null Franken, insbesondere der Kinderabzüge, dürfte im Hinblick auf verfassungsrechtliche Vorgaben (Besteuerung nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit) problematisch sein. Analog wird bei den Steuerfreibeträgen gerechnet, wenn diese aufgehoben würden.

Die berücksichtigten Abzüge und Freibeträge reduzieren das steuerbare Einkommen um rund 3 Milliarden Franken beziehungsweise den Einkommenssteuerertrag pro Einheit um rund 147 Millionen Franken. Dies würde eine Zunahme des Steuersubstrats beim Einkommen um rund einen Viertel und des Steuerertrages um rund einen Drittel bedeuten. Zu beachten ist, dass die Summe der Einzelpositionen nicht dem Total aller Positionen entspricht (progressiver Tarif).

¹ Die effektiv entstandenen Gewinnungskosten sind immer abziehbar. Auf die Wirkung der Festlegung unangemessener Pauschalen wird nachfolgend nicht eingegangen.

Tabelle 1: StHG-Regelung für Abzüge / Freibeträge und Bedeutung für Steuersubstrat und Steuerertrag

Abzug / Freibetrag	STHG-Regelung		Zunahme des Steuerertrags je Einheit in Fr.	Zunahme des steuerbaren Einkommens bzw. Vermögen in Fr.	Anzahl Steuerpflichtige
	ohne kant. Freiraum	mit kant. Freiraum			
Berufsauslagen Unselbständigerwerbender (ohne Fahrkosten)	x				
Geschäfts- und Berufskosten Selbständigerwerbender	x				
Abzüge Sozialversicherungen	x				
Andere Gewinnungskosten (Liegenschafts-, Vermögensverwaltungskosten etc.)	x				
Abzug Einsatzkosten Lotteriegewinne		x	n.a.	n.a.	n.a.
Abzug Fahrkosten ¹⁾		x	18'860'707	405'663'987	122'334
Abzug Fahrkosten Ehefrau/Part. ¹⁾		x	3'514'627	73'743'650	37'962
Abzug berufsorientierte Aus- und Weiterbildung ²⁾		x	1'731'156	37'554'403	12'725
Abzug berufsorientierte Aus- und Weiterbildung Ehefrau / Part. ²⁾		x	238'391	4'896'057	2'809
Abzug private Schuldzinsen	x				
Abzug geschäftliche Schuldzinsen	x				
Abzug Unterhaltsbeiträge	x				
Abzug Kinder-Alimente	x				
Abzug Rentenleistungen	x				
Abzug Wohnrecht	x				
Abzug Säule 3a	x				
Abzug Säule 3a Ehefrau / Part.	x				
Abzug Versicherungsprämien u. Sparszinsen		x	35'338'759	791'086'985	214'566
Weitere Abzüge 2. Säule	x				
Weitere Abzüge 2. Säule Ehefrau / Part.	x				
Weitere Abzüge AHV/IV/EO-Beiträge	x				
Weitere Abzüge AHV/IV/EO-Beiträge Ehefrau / Part.	x				
Abzug Geschäftsverluste	x				
Abzug Denkmalpflege		x	-	-	-
Abzug Krankheits- und Unfallkosten		x	2'360'322	56'524'913	25'745
Abzug behinderungsbedingte Kosten	x				
Abzug freiwillige Zuwendungen		x	2'056'303	40'922'457	50'057
Zuwendungen u. Beiträge an Parteien		x	95'149	1'834'307	4'259
Sonderabzug Erwerbstätigkeit beider Ehegatten / Part.		x	9'966'759	211'789'916	47'897
Abzug Vorschulkinder		x	6'421'760	147'983'206	17'325
Abzug Kinder in Ausbildung		x	18'402'863	404'171'815	34'277
Abzug Kinder bei auswärtigem Ausbildungsort		x	1'875'066	37'792'114	2'636
Abzug für Eigenbetreuung		x	4'647'500	107'465'793	33'413
Abzug Fremdbetreuungskosten		x	1'067'345	23'145'197	6'389
Abzug unterstützte Personen		x	398'260	8'454'401	2'790
Altrechtliche Renten und Pensionen (100% statt 60/80%)		x	3'625'283	75'138'501	13'839
Diverse steuerfreie Einkünfte (Kapitalgewinne, Dividenden KER, Unterstützungen, EL etc.)	x				
Freibetrag Lotteriegewinne		x	n.a.	n.a.	n.a.
Freibetrag Feuerwehr		x	n.a.	n.a.	n.a.
Eigenmietwertbesteuerung (100% statt 70%)		x	20'008'772	409'036'886	54'100
Erträge qual. Beteiligungen (100% statt 50%)		x	12'429'856	220'240'115	3'663
Alle Einkommensabzüge und Freibeträge	-	-	146'733'523	3'062'610'101	217'633
Selbstbewohnte Liegensch. (Vermögen) 100% (statt 75%)		x	4'186'513	5'582'017'211	53'629
Steuerfreie Beträge für Verheiratete / Partn.		x	3'417'036	4'556'047'694	80'529
Steuerfreie Beträge für alle übrigen Steuerpflichtigen		x	2'276'209	3'034'945'548	147'608
Steuerfreie Beträge für jedes Kind		x	245'996	327'994'578	46'828
Alle Vermögensabzüge	-	-	10'759'900	14'346'532'910	228'181

1) bis 2015 sind die Fahrkosten als Berufsauslagen unbeschränkt abzugsfähig; ab 2016 können die Kantone den Pendlerabzug beschränken (FAB). Berechnung erfolgt auf Basis Regelung 2014.
2) bis 2015 Berufsauslagen als Abzug für berufl. Weiterbildungs- und Umschulungskosten; ab 2016 allg. Abzug für berufsorient. Aus- und Weiterbildung (StV § 12b). Berechnung erfolgt auf Basis Regelung 2014.

LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: LUSTAT - Steuerstatistik
Steuerperiode 2014 (Veranlagungsstand August 2016)

Auf die einzelnen Kategorien von Steuerpflichtigen verteilt sich diese Zunahme sehr ungleich. Familien wären viel stärker betroffen als Alleinstehende (siehe Tabelle 2). Der Steuerertrag verändert sich bei den Familien um rund 108 Millionen Franken (+44 %), bei den Alleinstehenden um rund 39 Millionen Franken (+21 %) pro Einheit. Die gestrichenen Kinderabzüge machen sich bei den Familien besonders bemerkbar. Ebenso ungleich verteilt wären die Mehrerträge auf die verschiedenen Einkommensklassen². Während die Steuererträge pro Einheit bei den Einkommensschwachen um rund 5 Millionen Franken zunehmen, nehmen sie bei den Einkommensstarken um rund 86 Millionen Franken je Einheit zu. Bei den Einkommensschwachen beträgt die Zunahme rund 64 Prozent, während bei den ande-

² Einkommensklassen nach Roheinkommen. Einkommensschwache: Steuerpflichtige mit einem Roheinkommen unter dem ersten Quartil (CHF 36'463); Untere Mitte: Steuerpflichtige mit einem Roheinkommen zwischen dem ersten Quartil und dem Median (CHF 62'459); Obere Mitte: Steuerpflichtige mit einem Roheinkommen zwischen dem Median und dem dritten Quartil (CHF 98'797); Einkommensstarke: Steuerpflichtige mit einem Roheinkommen oberhalb des dritten Quartils.

ren Einkommensklassen die Steuererträge um rund einen Drittel steigen. Besonders ausgeprägt ist die relative Zunahme bei der unteren Hälfte der Einkommensklassen bei den Familien.

Tabelle 2: Auswirkungen Abschaffung Abzüge / Freibeträge auf Steuererträge nach Steuertarifgruppen und Einkommensklassen

Einkommens-Steuerertrag (je Einheit in Fr.)									
	Total			Einkommenssteuertarif					
				Alleinstehende			Familien		
	Referenz 2014	Zunahme	%	Referenz 2014	Zunahme	%	Referenz 2014	Zunahme	%
Total Steuerpflichtige	428'225'651	146'733'523	34.3%	184'656'969	38'888'971	21.1%	243'568'683	107'844'552	44.3%
Einkommensschwache	7'953'888	5'059'604	63.6%	7'887'444	4'689'569	59.5%	66'444	370'035	556.9%
Untere Mitte	58'625'967	20'272'410	34.6%	51'845'061	13'655'736	26.3%	6'780'906	6'616'675	97.6%
Obere Mitte	102'607'569	35'169'799	34.3%	67'493'743	12'076'985	17.9%	35'113'826	23'092'814	65.8%
Einkommensstarke	259'038'227	86'231'709	33.3%	57'430'721	8'466'681	14.7%	201'607'506	77'765'028	38.6%
LUSTAT Statistik Luzern									
Veranlagungsstand August 2016									

Tabelle 3: Auswirkungen Abschaffung Abzüge / Freibeträge auf steuerbare Einkommen nach Steuertarifgruppen und Einkommensklassen

Steuerbare Einkommen (in Fr.)									
	Total			Einkommenssteuertarif					
				Alleinstehende			Familien		
	Referenz 2014	Zunahme	%	Referenz 2014	Zunahme	%	Referenz 2014	Zunahme	%
Total Steuerpflichtige	12'718'395'287	3'062'610'101	24.1%	5'500'342'583	833'468'694	15.2%	7'218'052'704	2'229'141'407	30.9%
Einkommensschwache	691'562'060	190'509'001	27.5%	649'290'143	157'545'963	24.3%	42'271'917	32'963'038	78.0%
Untere Mitte	2'180'790'092	438'371'357	20.1%	1'729'197'253	275'580'903	15.9%	451'592'839	162'790'454	36.0%
Obere Mitte	3'258'582'017	759'137'423	23.3%	1'841'418'931	241'991'367	13.1%	1'417'163'086	517'146'056	36.5%
Einkommensstarke	6'587'461'118	1'674'592'319	25.4%	1'280'436'256	158'350'460	12.4%	5'307'024'862	1'516'241'859	28.6%
LUSTAT Statistik Luzern									
Veranlagungsstand August 2016									

Im Weiteren würde die Streichung der Abzüge und Freibeträge beim Vermögen das steuerbare Vermögen um 14 Milliarden Franken erhöhen. Dies entspricht einem Vermögenssteuer-Mehrertrag von rund 11 Millionen Franken je Einheit (siehe Tabelle 1).

Insgesamt belaufen sich die errechneten Zunahmen der Steuererträge auf 158 Millionen Franken pro Einheit (Einkommen und Vermögen), was für den Staat bei 1.6 Einheiten rund 250 Millionen Franken beziehungsweise für die Gemeinden bei einem mittleren Gemeindesteuerfuss von rund 1.9 Einheiten rund 300 Millionen Franken Mehrertrag bedeutet.

Zu Frage 4: Welches wären die Auswirkungen auf das steuerbare Einkommen verschiedener Gruppen von Steuerpflichtigen und Einkommensklassen, wenn die unter Ziffer 3 resultierenden Mehreinnahmen des Kantons und der Gemeinden vollständig durch eine Senkung des Steuerfusses kompensiert würden?

Bei dieser Fragestellung ist davon auszugehen, dass der mit der Reduktion beziehungsweise Abschaffung der Abzüge und Freibeträge resultierende Mehrertrag ausschliesslich mit einer Steuerfussenkung kompensiert werden soll. Die Massnahmen sollen staatshaushaltsneutral sein.

Vorab ist festzuhalten, dass eine Steuerfussenkung jeweils auch die Steuern juristischer Personen betrifft. Der Mehrertrag würde mit einer allgemeinen Steuerfussenkung teilweise auch an die juristischen Personen "zurückverteilt". Im Weiteren muss bedacht werden, dass

für eine Kompensation die Gemeinden mit ihren Steuerfüssen mitziehen müssten. Dafür gibt es keine Gewähr: Die Gemeinden sind autonom in der Festsetzung ihrer Steuerfüsse.

Die Einkommenssteuer- und Vermögenssteuer-Mehrerträge betragen berechnet rund 158 Millionen Franken pro Einheit (siehe Ziffer 3). Eine Einheit entspricht heute einem Steuerertrag von natürlichen und juristischen Personen von rund 600 Millionen Franken. Damit würde neu ein Steuerertrag von rund 758 Millionen Franken resultieren.

Eine vollständige Kompensation der Mehrerträge müsste mit einer Steuerfussenkung von Staat und Gemeinden von rund 21 Prozent (158 Mio. / 758 Mio.) einhergehen. Bei einem mittleren Steuerfuss von 3.5 Einheiten (Staat und Gemeinden) bedeutet dies eine Senkung von 0.73 Steuerfuss-Einheiten. Mit dieser Senkung ist die Mehrbelastung bei den natürlichen Personen zu rund 91 Prozent kompensiert. Der Rest kommt den juristischen Personen zu Gute.

Eine vollständige Kompensation auf dem Weg einer Steuerfussenkung kann bei den natürlichen Personen systembedingt nicht erreicht werden. So betragen die errechneten Steuererträge beim Einkommen 134.3 Prozent der 2014 erzielten Erträge (siehe Tabelle 2). Mit einer Reduktion der Steuerfüsse um 21 Prozent verbleiben bei den natürlichen Personen eine Mehrbelastung von sechs Prozent ($134.4 \times (100-21)/100$). Einzig die Alleinstehenden ab mittleren Einkommen stehen besser da, da sie relativ wenig von der Massnahme betroffen sind, aber in den Genuss der vollen Steuerfussenkung kommen.

Zu Frage 5: Wie hoch könnte ein Freibetrag pro Person, pro Familieneinheit sein, wenn die unter Ziffer 3 resultierenden Mehreinnahmen des Kantons und der Gemeinden vollständig damit kompensiert würden? Wie müsste die Progressionskurve angepasst werden, damit die Personen und Haushalte mit hohem Einkommen mit dieser Massnahme nicht überproportional belastet werden?

Der Tarif für Alleinstehende und der Tarif für Familien kennen heute einen Tariffreibetrag von 9'400 Franken beziehungsweise 18'800 Franken (Nullstufen). Für eine vollständige Kompensation der Mehrerträge könnten diese Tariffreibeträge unter Beibehaltung der übrigen Tarifstufen um rund 7'300 Franken beziehungsweise 27'600 Franken erhöht werden.

Es wird jedoch nicht gelingen, mit einer Variation der Tarifstufen, die Belastung der einzelnen Kategorien von Steuerpflichtigen zu kompensieren. So haben gerade Sozialabzüge den tarifarischen Zweck, den Basistarif zu variieren und für die einzelnen Kategorien anzupassen. Alternativ denkbar wäre, viele verschiedene Tarife zu erstellen (z. B. Tarif Familie ohne Kinder, Tarif Familie mit 1 Kind, Tarif Familie mit 2 Kinder etc.).

Entgegen der Annahme in der Fragestellung zeigt sich aber, dass mit den diskutierten Massnahmen eher Einkommensschwache und dort besonders Familien bis in mittlere Einkommensklassen überproportional belastet wären (vgl. Tabellen 2 und 3). Dementsprechend wären Tarifmassnahmen in diesen Bereichen angezeigt.

Zu Frage 6: Welchen Initial-Aufwand hätte die Einführung einer Änderung der Bemessungsgrundlage, und wie hoch wären die jährlich wiederkehrenden Einsparungsmöglichkeiten aufgrund der Einführung der Vereinfachung des Steuersystems?

Bei rund der Hälfte der Abzüge und Steuerfreibeträge besteht kein kantonaler Spielraum. Sie sind vom StHG fixiert.

Die direkte Bundessteuer kennt mit ein paar Ausnahmen die gleichen Abzüge und Steuerfreibeträge, wie sie das StHG vorgibt und die Kantone in ihren Steuergesetzen führen. Einige

Abzüge sind leicht verschieden ausgestaltet (z. B. Zweitverdienerabzug) oder unterscheiden sich nur betragsmässig (z. B. Fremdbetreuungskosten Kinder). Fielen kantonale Abzüge und Freibeträge weg, müssten bei ein paar wenigen Positionen keine Differenzen zwischen direkter Bundessteuer und Staats- und Gemeindesteuern mehr bewirtschaftet werden. Die allermeisten Abzüge und Freibeträge müssten jedoch nach wie vor für die direkte Bundessteuer vollzogen werden. Würden gar Abzüge und Freibeträge verschieden von der direkten Bundessteuer festgelegt, würde dies sogar den Vollzugsaufwand vergrössern.

Zusammenfassend darf festgehalten werden, wenn bei der direkten Bundessteuer alles beim Alten bleibt, führen kantonale Massnahmen nicht zu weniger Verwaltungsaufwand, tendenziell sogar zu Mehraufwand. Weniger Verwaltungsaufwand resultiert, wenn die Voraussetzungen der kantonalen Abzüge und Freibeträge konsequent denjenigen der direkten Bundessteuer entsprechen.