

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 41/2005

Sitzung vom 23. März 2005

429. Anfrage (Abzug Versicherungsprämien)

Kantonsrat Hans Peter Frei, Embrach, hat am 14. Februar 2005 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss Wegleitung zur Steuererklärung 2004 müssen die Versicherungsprämien abzüglich Prämienverbilligungsbeiträge im Formular 360 deklariert werden. Es können die effektiv bezahlten Prämien bis zu einem Maximalbetrag abgezogen werden.

An der Instruktionsveranstaltung für das Sichtverfahren 2004 haben der Chef der Abteilung Inspektorat des Kantonalen Steueramtes, R. Huber, und der Präsident des Steuerämterverbandes des Kantons Zürich, A. Hug, darauf hingewiesen, dass darauf verzichtet werden kann, das Formular 360 einzufordern. Die Maximalabzüge können ohne Prüfung zugelassen werden.

Da die Maximalabzüge, nach Abzug der Prämienverbilligungsbeiträge, bei vielen Steuerpflichtigen bei weitem nicht erreicht werden, ersuche ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass es sich beim Abzug für Versicherungsprämien nicht um einen Pauschalabzug, sondern um einen Abzug der effektiv bezahlten Prämien handelt?
2. Findet es der Regierungsrat richtig, dass Steuerpflichtige, die die Steuererklärung korrekt ausfüllen, gegenüber denjenigen, die das Formular 360 nicht einreichen, benachteiligt werden?
3. Wie hoch schätzt der Regierungsrat die Steuerausfälle für Staat und Gemeinden, die sich aus dieser Anweisung des Kantonalen Steueramtes ergeben?
4. Wie hoch schätzt der Regierungsrat die zu viel bezogenen Prämienverbilligungsbeiträge, die dank den zu tiefen Steuerfaktoren ausbezahlt werden?
5. Was gedenkt der Regierungsrat gegen diese Ungerechtigkeit im Steuereinschätzungsverfahren zu unternehmen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans Peter Frei, Embrach, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Gemäss § 31 Abs. 1 lit. g des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) in der Fassung vom 19. November 2001, in Kraft seit dem 1. Januar 2003, können von den Einkünften abgezogen werden:

Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen Personen, bis zum Gesamtbetrag von Fr. 4600 für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige und von Fr. 2300 für die übrigen Steuerpflichtigen. Für Steuerpflichtige ohne Beiträge an die 2. oder 3. Säule a erhöhen sich diese Abzüge um die Hälfte. Zudem erhöhen sich diese Abzüge um Fr. 1200 für jedes Kind oder jede unterstützungsbedürftige Person, für die der Steuerpflichtige einen Kinder- oder Unterstützungsabzug geltend machen kann.

Dieser Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug gehört zu den so genannten «allgemeinen Abzügen» (so auch der Randtitel zu § 31 StG). Wie sich schon aus dem Wortlaut von § 31 Abs. 1 lit. g StG ergibt, handelt es sich bei den in dieser Bestimmung erwähnten Beträgen um Höchstbeträge. Ein Abzug für Versicherungsprämien und Sparzinsen kann nur geltend gemacht werden, soweit entsprechende Prämien und Sparzinsen anfallen; diese können zudem nur bis zu den erwähnten Höchstbeträgen abgezogen werden.

Zu Frage 2:

Im Steuererklärungsverfahren ist vorgesehen, dass zusammen mit der Steuererklärung auch ein Formular über die Versicherungsprämien einzureichen ist (Rückseite des Formulars über die Berufsauslagen; StA Form. 360). In der Regel verzichten jedoch die Steuerbehörden auf die Nachforderung dieses Formulars, wenn es nicht eingereicht wird, und sie gewähren, ohne weitere Abklärungen, die erwähnten Höchstbeträge für den Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug.

Diese Vorgehensweise der Steuerbehörden erscheint nicht weiter problematisch, wenn die Steuerpflichtigen kein Anrecht auf Prämienverbilligungsbeiträge für die obligatorische Krankenpflegeversicherung haben. Gemäss der Übersicht des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) über die kantonalen Durchschnittsprämien 2004/2005 der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (mit Unfall) betragen diese im Kanton Zürich im Jahre 2005 für Erwachsene (ab 26 Jahre) Fr. 3510.84, für junge Erwachsene (19–25 Jahre) Fr. 2657.40 und für Kinder (0–18 Jahre) Fr. 853.60. Daraus ist zu schliessen, dass allein schon die Prämien

der obligatorischen Krankenpflegeversicherung höher ausfallen als die erwähnten Höchstbeträge für den Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug.

Eine differenzierte Beurteilung der Vorgehensweise der Steuerbehörden ist in den Fällen angezeigt, in denen Steuerpflichtige Anrecht auf Prämienverbilligungsbeiträge für die obligatorische Krankenpflegeversicherung haben. Anrecht auf solche Beiträge haben Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen; im Kanton Zürich richten sich Berechtigung und Verfahren, in dem diese Beiträge ausgerichtet werden, nach dem kantonalen Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 (EG KVG, LS 832.01), in Verbindung mit dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10).

Zunächst ist auf die Personen hinzuweisen, die Ergänzungsleistungen und Beihilfen zur AHV/IV beziehen; bei diesen Personen werden die Prämien, wie in anderen Kantonen, pauschal mit den Ergänzungsleistungen und Beihilfen zur AHV/IV verbilligt (§ 14 Abs. 1 EG KVG). Die Voraussetzungen für den Bezug von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und die Berechnung dieser Leistungen werden im Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) sowie im kantonalen Zusatzleistungsgesetz vom 7. Februar 1971 (LS 831.3) geregelt. Personen, die Ergänzungsleistungen und Beihilfen zur AHV/IV beziehen, erhalten mithin keine separaten Prämienverbilligungen; diese werden durch die Ergänzungsleistungen und Beihilfen abgedeckt.

Schon das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) sieht jedoch vor, dass einerseits Einkünfte auf Grund der Bundesgesetzgebung über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, wie auch Unterstützungen aus öffentlichen oder privaten Mitteln, steuerfrei sind (Art. 7 Abs. 4 lit. f und k StHG). Andererseits ist der Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug, als so genannter allgemeiner Abzug, «von den gesamten steuerbaren Einkünften» abzurechnen (so ausdrücklich Art. 9 Abs. 1 StHG und § 25 StG). Diese vom Bundesrecht vorgegebene Ordnung führt im Ergebnis dazu, dass Steuerpflichtige, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen, zum einen steuerfreie Einkünfte haben, zum anderen, im Rahmen des Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzugs, aber auch die ihnen in Rechnung gestellten, ungekürzten Prämien abziehen können. Auch in diesen Fällen ist daher die Vorgehensweise der Steuerbehörden unproblematisch.

Eine schwierigere Situation kann sich jedoch in den übrigen Fällen ergeben, in denen die Prämienverbilligungsbeiträge individuell festgelegt werden; ihre Höhe richtet sich in diesen Fällen nach dem Zivilstand, der Prämienregion und dem steuerbaren Einkommen. Die Prämienverbilligungen werden hier in der Regel direkt an die Krankenversicherer ausgerichtet und mit den Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung verrechnet; folglich wird den Versicherten eine reduzierte Prämie in Rechnung gestellt.

Die höchsten Prämienverbilligungsbeiträge, pro erwachsene Person, betragen im Jahre 2005 (Beschluss des Regierungsrates vom 19. November 2003) für:

- Verheiratete, bei einem steuerbaren Einkommen bis Fr. 22 800, in der Stadt Zürich (Prämienregion 1) Fr. 2040 sowie in den Prämienregionen 2 und 3 Fr. 1620 und Fr. 1500, im Durchschnitt somit Fr. 1720;
- Alleinerziehende, ebenfalls bei einem steuerbaren Einkommen bis Fr. 22 800, in der Stadt Zürich (Prämienregion 1) Fr. 1560 sowie in den Prämienregionen 2 und 3 Fr. 1380 und Fr. 1260, im Durchschnitt somit Fr. 1400;
- übrige Personen, bei einem steuerbaren Einkommen bis Fr. 16 000, in der Stadt Zürich (Prämienregion 1) Fr. 1560 sowie in den Prämienregionen 2 und 3 Fr. 1380 und Fr. 1260, im Durchschnitt somit Fr. 1400.

Die tiefsten Prämienverbilligungsbeiträge, pro erwachsene Person, betragen demgegenüber im Jahre 2005 für:

- Verheiratete, bei einem steuerbaren Einkommen zwischen Fr. 38 600 und Fr. 47 500, in der Stadt Zürich (Prämienregion 1) Fr. 780 sowie in den Prämienregionen 2 und 3 Fr. 600 und Fr. 540, im Durchschnitt somit Fr. 640;
- Alleinerziehende, ebenfalls bei einem steuerbaren Einkommen zwischen Fr. 38 600 und Fr. 47 500, in der Stadt Zürich (Prämienregion 1) Fr. 600 sowie in den Prämienregionen 2 und 3 Fr. 480 und Fr. 420, im Durchschnitt somit Fr. 500;
- übrige Personen, bei einem steuerbaren Einkommen zwischen Fr. 30 300 und Fr. 36 000, in der Stadt Zürich (Prämienregion 1) Fr. 600 sowie in den Prämienregionen 2 und 3 Fr. 480 und Fr. 420, im Durchschnitt somit Fr. 500.

Wie erwähnt, beträgt nach der Übersicht des BAG die kantonale Durchschnittsprämie 2005 der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (mit Unfall) für Erwachsene (ab 26 Jahre) Fr. 3510.84. Werden die Differenzen zwischen diesem Betrag und den erwähnten durchschnittlichen höchsten Prämienverbilligungsbeiträgen mit dem Höchstbetrag für den Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug von Fr. 2300 verglichen, so ergibt sich folgendes Bild:

	Verheiratete mit einem steuerbaren Einkommen bis Fr. 22 800 Fr.	Alleinerziehende mit einem steuerbaren Einkommen bis Fr. 22 800 Fr.	Übrige Personen mit einem steuerbaren Einkommen bis Fr. 16 000 Fr.
Kantonale Durchschnittsprämie für Erwachsene (ab 26 Jahre)	3510	3510	3510
Höchste durchschnittliche Prämienverbilligung	1720	1400	1400
Reduzierte Durchschnittsprämie somit	1790	2110	2110
Differenz zwischen reduzierter Durchschnittsprämie und Höchstbetrag für Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug von Fr. 2300 («Überschuss» zu Gunsten des Steuerpflichtigen bzw. zu hoher Abzug) somit	510	190	190

Wenn in Fällen, in denen die höchsten Prämienverbilligungsbeiträge ausgerichtet werden – und keine weiteren abzugsfähigen Versicherungsprämien- und Sparzinsen anfallen –, für den Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug der Höchstbetrag von Fr. 2300 gewährt wird, so ergibt sich somit zu Gunsten des Steuerpflichtigen ein «Überschuss» bzw. ein zu hoher Abzug von durchschnittlich höchstens Fr. 510 bzw. Fr. 190. Dieser «Überschuss» vermindert sich jedoch, je tiefer die Prämienverbilligungsbeiträge ausfallen.

Zu erwähnen sind noch die Fälle, in denen Prämienverbilligungsbeiträge für minderjährige Kinder ausgerichtet werden. Anspruch auf solche Beiträge haben Verheiratete und Alleinerziehende mit einem steuerbaren Einkommen zwischen Fr. 0 und Fr. 47 500. Das EG KVG sieht vor, dass für alle anspruchsberechtigten Kinder eine einheitliche Verbilligung von mindestens 85 Prozent der regionalen Durchschnittsprämie zu gewähren ist (§ 17 Abs. 4 EG KVG). Diese Verbilligung beträgt 2005 in der Stadt Zürich (Prämienregion 1) Fr. 912 sowie in den Prämienregionen 2 und 3 Fr. 780 und Fr. 720; demnach ergibt sich eine durchschnittliche Prämienverbilligung von Fr. 804.

Gemäss der erwähnten Prämienübersicht des BAG beträgt die kantonale Durchschnittsprämie für Kinder (0–18 Jahre) pro Jahr Fr. 853.70. Zwischen diesem Betrag und der durchschnittlichen Prämienverbilligung von Fr. 804 ergibt sich somit eine Differenz von rund Fr. 50. Wird auch in einem solchen Falle für den Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug der Höchstbetrag von Fr. 1200 gewährt – und fallen keine weiteren abzugsfähigen Versicherungsprämien und Sparzinsen an –, so kann sich zu Gunsten der steuerpflichtigen Eltern ein «Überschuss» bzw. ein zu hoher Abzug von über Fr. 1100 (pro Kind) ergeben.

Zu den Fragen 3 und 4:

Für die erwähnten Fälle, in denen gegebenenfalls ein zu hoher Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug gewährt wird, können keine Aussagen über Steuerausfälle oder zu viel bezogene Prämienverbilligungen gemacht werden, da statistische Grundlagen für eine solche Schätzung fehlen. Immerhin ist feststellen, dass sich die in Frage stehenden Steuerpflichtigen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen und somit in niedrigen Einkommensklassen mit tiefen Steuersätzen befinden. Differenzen zwischen den verbilligten Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung und dem Höchstbetrag für den Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug fallen daher, bezogen auf das gesamte Steueraufkommen, wie auch Stichproben des kantonalen Steueramtes ergeben haben, nicht ins Gewicht. Auch wenn in Einzelfällen zudem nicht ausgeschlossen werden kann, dass zu viel Prämienverbilligungen bezogen werden, hat bei einer Gesamtbetrachtung, d. h. bezogen auf das gesamte Volumen der Prämienverbilligungen, auch dieser Umstand kaum eine praktische Bedeutung.

Zu Frage 5:

Die Steuerbehörden sind inskünftig anzuweisen, in den Fällen, in denen das steuerbare Einkommen auf eine separate Prämienverbilligung schliessen lässt, vermehrt das Formular über die Versicherungsprämien nachzufordern, wenn dieses nicht eingereicht wurde. Auch in diesen Fällen ist es jedoch unumgänglich, den Steuerbehörden, angesichts ihrer beschränkten Ressourcen, ein Ermessen zuzugestehen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi