

FD / Motion SP-GRÜ-Fraktion vom 2. Juni 2015

Anpassung Pauschalabzug Krankenkassenprämien

Antrag der Regierung vom 11. August 2015

Nichteintreten.

Begründung:

Die Motionäre verlangen eine Änderung des Steuergesetzes (SGS 811.1; abgekürzt StG). Sie beantragen, den höchsten Pauschalabzug für Lebens-, Kranken- und Unfallversicherung (Art. 45 Abs. 1 Bst. g StG) den aktuellen Gegebenheiten anzupassen.

Die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die überobligatorische Unfallversicherung sowie die Zinsen von Sparkapitalien der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen sind nach dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und der Gemeinden (SR 642.14; abgekürzt StHG) und dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (SR 642.11; abgekürzt DBG) in begrenztem Umfang abzugsfähig. Das StHG schreibt den Kantonen nur einen Abzug für Versicherungsprämien und Sparzinsen, nicht aber dessen Höhe vor. Hier besteht ein kantonaler Gestaltungsspielraum.

Der Abzug für Versicherungsprämien und Sparzinsen gehört zu den allgemeinen Abzügen. Mit ihnen werden Kosten zum Abzug zugelassen, die nicht in direktem Zusammenhang mit der Einkommenserzielung stehen, sondern vielmehr Einkommensverwendung darstellen. Grundsätzlich sind solche Abzüge steuersystematisch nicht begründet, denn nach dem einkommenssteuerlichen Konzept sollen die Lebenshaltungskosten aus dem steuerbaren Einkommen bestritten werden; solche Kosten sind denn auch grundsätzlich steuerlich nicht abzugsfähig (Art. 47 Bst. a StG).

Für Versicherungsprämien und Sparzinsen besteht indessen aus sozialpolitischen Gründen eine Ausnahme, indem sie in beschränktem Umfang abziehbar sind. Der Abzug zielt auf die Förderung der Selbstvorsorge ab. Dabei sollen Versicherungen sowie Banksparen in gleicher Weise gefördert werden. In welchem Verhältnis der Anteil der Versicherungsprämien und der Sparzinsen zueinander stehen, ist irrelevant.

Bei den Kantons- und Gemeindesteuern ist der Abzug für Versicherungsprämien und Sparzinsen für gemeinsam steuerpflichtige Ehegatten auf Fr. 4'800.– und bei den übrigen Steuerpflichtigen auf Fr. 2'400.– beschränkt; für jedes Kind, für das ein Kinderabzug beansprucht werden kann, können zusätzlich Fr. 600.– geltend gemacht werden. Sofern keine Beiträge in die 2. Säule oder die Säule 3a geleistet werden – so etwa bei pensionierten oder selbständig erwerbstätigen Personen –, erhöhen sich die entsprechenden Abzüge um Fr. 1'000.– bei gemeinsam steuerpflichtigen Ehegatten und Fr. 500.– bei den übrigen Steuerpflichtigen. Die genannten Höchstabzüge sind seit Vollzugsbeginn des totalrevidierten Steuergesetzes im Jahr 1999 unverändert.

Die bei den Kantons- und Gemeindesteuern geltenden Höchstbeträge übersteigen jene bei der direkten Bundessteuer: Dort können Ehegatten in ungetrennter Ehe Fr. 3'500.– und übrige Steuerpflichtige Fr. 1'700.– für Versicherungsprämien und Sparzinsen abziehen. Diese Höchstabzüge erhöhen sich um die Hälfte (Fr. 1'750.– beziehungsweise Fr. 850.–), wenn keine Beiträge an die

2. Säule oder die Säule 3a geleistet werden. Für jedes unterstützte Kind können zusätzlich Fr. 700.– geltend gemacht werden.

Im interkantonalen Vergleich befindet sich der Kanton St.Gallen im (hinteren) Mittelfeld. Im Vergleich mit den Nachbarkantonen sieht einzig der Kanton Appenzell Ausserrhoden tiefere Höchstabzüge vor. Die in den jeweiligen Nachbarkantonen sowie im Bund gewährten Abzüge ergeben sich aus nachfolgender Aufstellung:

Kanton / Bund	Höchstbetrag (in Fr.)			
	übrige Steuer- pflichtige	gemeinsam Steu- erpflichtige	Erhöhung je Kind	Erhöhung ohne Beiträge 2. und 3. Säule
SG	2'400	4'800	600	500 / 1'000
ZH	2'600	5'200	1'300	1'300 / 2'600
GR	4'400	8'700	1'000	1'200 / 2'300
TG	3'100	6'200	800	--
AI	2'900	5'800	600	500 / 1'000
AR	2'000	4'000	1'000	--
Bund	1'700	3'500	700	850 / 1'750

Bei den im Gesetz genannten Beträgen handelt es sich nicht um Pauschalen, die immer zustehen, sondern um Höchstbeträge. Sofern also die Summe aus privaten Versicherungsprämien und Sparzinsen tiefer ist als der Höchstbetrag, kann nur diese Summe in Abzug gebracht werden. In den allermeisten Fällen vermag jedoch der jeweilige Höchstbetrag nicht einmal die Prämie(n) für die Krankenkasse zu decken. Derzeit beträgt im Kanton St.Gallen die günstigste Prämie für die Grundversicherung mit ordentlicher Franchise (Fr. 300.–) und ohne alternatives Versicherungsmodell (Hausarzt, HMO oder Telemedizin) je nach Prämienregion zwischen Fr. 3'343.– und Fr. 3'756.– je Jahr. Die kantonale Durchschnittsprämie beläuft sich auf Fr. 4'558.– je Jahr. Vor diesem Hintergrund kommen die im kantonalen Steuergesetz sowie im Recht der direkten Bundessteuer vorgesehenen Höchstbeträge praktisch einem Pauschalabzug gleich.

Es trifft zu, dass die in Art. 45 Abs. 1 Bst. g StG vorgesehenen Maximalabzüge im Jahr 2003 ungefähr der kantonalen Durchschnittsprämie entsprachen. Daraus kann freilich nicht abgeleitet werden, dass der Abzug für Versicherungsprämien und Sparzinsen auch aktuell oder durchwegs der kantonalen Durchschnittsprämie entsprechen muss. Im Jahr 1999 betrug die kantonale Durchschnittsprämie noch Fr. 160.–; jedoch waren die steuerlichen Maximalabzüge für Versicherungsprämien und Sparzinsen gleich hoch wie heute. Damals konnte somit noch mehr als die kantonale Durchschnittsprämie abgezogen werden. Heute übersteigt sie hingegen bei weitem den steuerlichen Maximalabzug. Mit dem im Bereich der Einkommensverwendung angelegten Abzug ist der entsprechenden finanziellen Belastung in gewisser Hinsicht Rechnung zu tragen. Dies kann auch nur in begrenztem Umfang sein. Genau darin unterscheidet sich der allgemeine Abzug von einem Gewinnungskostenabzug, bei dem grundsätzlich die gesamten notwendigen Kosten steuerlich zu berücksichtigen sind. Wie hoch der Abzug für Versicherungsprämien und Sparzinsen festzulegen ist, ist eine sozialpolitische Frage, eine Frage der politischen Prioritätensetzung und namentlich auch der finanziellen Möglichkeiten.

In Anbetracht dessen, dass die Krankenversicherung für jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz obligatorisch ist und der Abzug nach Art. 45 Abs. 1 Bst. g StG einem Pauschalabzug nahekommt, würden von einer Erhöhung der Maximalabzüge beinahe alle im Kanton St.Gallen steuerpflichtigen natürlichen Personen profitieren. Im Ergebnis käme dies einer Steuersenkung für natürliche Personen gleich. Aufgrund der nach wie vor angespannten Finanzlage des Kantons kommen derzeit (solche) Steuersenkungen für die Regierung nicht in Frage.

Soll der Höchstabzug (nur) in dem Sinn erhöht werden, dass ungefähr die Kosten der günstigsten Grundversicherungsprämie der Prämienregion 1 gedeckt wären, müsste er um rund Fr. 3'000.– bei gemeinsam Steuerpflichtigen und Fr. 1'500.– bei den übrigen Steuerpflichtigen erhöht werden. Die finanziellen Konsequenzen einer entsprechenden Gesetzesanpassung wären erheblich. Aufgrund einer groben Schätzung, die auf einer Auswertung der Fachstelle für Statistik basiert, gingen damit Ausfälle in Höhe von rund 23,9 Mio. Franken einfache Steuer einher. Für den Kanton resultierten daraus Mindereinnahmen in Höhe von rund 27,5 Mio. Franken (Steuerfuss: 115 Prozent), die Gemeinden hätten Ausfälle in Höhe von rund 30,9 Mio. Franken zu tragen (gewogenes Mittel der Gemeindesteuerfüsse 2014: 129,13 Prozent). Solche Steuerausfälle sind derzeit nicht verkraftbar.