

5992 a

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative «Stopp Prämien-
Schock: Für eine automatische Entlastung
bei den Krankenkassenprämien»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 27. November 2024 und der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 30. September 2025,

beschliesst:

Minderheitsantrag von Paul Mayer, Markus Bopp, Doris Meier, Christian Müller, Marcel Suter, Patrick Walder:

I. Der Volksinitiative «Stopp Prämien-Schock: Für eine automatische Entlastung bei den Krankenkassenprämien» wird zugestimmt.

I. Die Volksinitiative «Stopp Prämien-Schock: Für eine automatische Entlastung bei den Krankenkassenprämien» wird abgelehnt.

Minderheitsantrag von Paul Mayer, Markus Bopp, Tina Deplazes, Doris Meier, Christian Müller, Marcel Suter, Patrick Walder:

II. Auf Teil B dieser Vorlage wird nicht eingetreten.

II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.

III. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum.

* Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben besteht aus folgenden Mitgliedern: Marcel Suter, Thalwil (Präsident); Gianna Berger, Zürich; Markus Bopp, Otelfingen; Harry Brandenberger, Gossau; Cristina Cortellini, Dietlikon; Tina Deplazes, Hinwil; Paul Mayer, Marthalen; Doris Meier, Bassersdorf; Rafael Mörgeli, Stäfa; Christian Müller, Steinmaur; Jasmin Pokerschnig, Zürich; Monica Sanesi Muri, Zürich; Donato Scognamiglio, Freienstein-Teufen; Birgit Tognella-Geertsen, Zürich; Patrick Walder, Dübendorf; Sekretär: Andrej Markovic.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst. Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Zürich, 30. September 2025

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Der Sekretär:
Marcel Suter	Andrej Markovic

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

Ausgleich der kalten Progression

§ 48 Abs. 1 unverändert

² Die Finanzdirektion passt den Abzug gemäss § 31 Abs. 1 lit. g auf Beginn jeder Steuerfussperiode an die Durchschnittsprämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung des Vorjahres an.

³ Sie passt die übrigen Abzüge und die Tarifestufen auf Beginn jeder Steuerfussperiode an den Landesindex der Konsumentenpreise an. Massgebend ist der Indexstand im Monat Mai vor Beginn der Steuerfussperiode. Bei negativem Teuerungsverlauf erfolgt keine Anpassung. Der auf eine negative Teuerung folgende Ausgleich erfolgt auf der Grundlage des letzten Ausgleichs.

B. Gegenvorschlag des Kantonsrates

Steuergesetz (StG)

**(Änderung vom; Gegenvorschlag zur
Volksinitiative «Stopp Prämien-Schock: Für eine
automatische Entlastung bei den Krankenkassenprämien»)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom
27. November 2024 und der Kommission für Wirtschaft und Abgaben
vom 30. September 2025,

beschliesst:

Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

5. Allgemeine Abzüge

a. Von der Höhe des Einkommens unabhängige Abzüge

§ 31. ¹ Von den Einkünften werden abgezogen:

lit. a–f unverändert.

g. die Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken-
und die nicht unter lit. f fallende Unfallversicherung sowie die Zinsen
von Sparkapitalien des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhalten-
ten Personen, bis zum Gesamtbetrag von Fr. 1600 für in ungetrennter
Ehe lebende Steuerpflichtige und von Fr. 800 für die übrigen Steuer-
pflichtigen. Für Steuerpflichtige ohne Beiträge gemäss lit. d und e er-
höhen sich diese Abzüge um die Hälfte. Zudem erhöhen sich diese
Abzüge um Fr. 350 für jedes Kind oder jede unterstützungsbedürftige
Person, für die der Steuerpflichtige einen Abzug gemäss § 34 Abs. 1
geltend machen kann. Wird bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern
der Kinderabzug gemäss § 34 Abs. 1 lit. a hälftig aufgeteilt, gilt dies
auch für die Erhöhung der Abzüge für jedes Kind um Fr. 350,

lit. h–k unverändert.

Abs. 2 und 3 unverändert.

2. Ermässigungen

§ 35 a. ¹ Für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige wird die
Einkommenssteuer um Fr. 320 ermässigt, für die übrigen Steuerpflich-
tigen um Fr. 160.

² Für Steuerpflichtige, die keine Abzüge gemäss § 31 Abs. 1 lit. d und e
geltend machen können, erhöhen sich die Ermässigungen um die Hälfte.

³ Die Ermässigungen erhöhen sich um Fr. 70 für jedes Kind oder jede unterstützungsbedürftige Person, für die der Steuerpflichtige einen Abzug gemäss § 34 Abs. 1 geltend machen kann. Bei nicht gemeinsam besteuerten Eltern, bei denen der Kinderabzug gemäss § 34 Abs. 1 lit. a hälftig aufgeteilt wird, erhöhen sich die Ermässigungen um Fr. 35 für jedes Kind.

⁴ Übersteigt die Ermässigung die Einkommenssteuer, wird die Differenz nicht ausbezahlt.

b. Kapitalleistungen aus Vorsorge

§ 37. Abs. 1 unverändert.

² Die Sozialabzüge gemäss § 34 und die Ermässigungen gemäss § 35 a werden nicht gewährt.

Ausgleich der kalten Progression

§ 48. ¹ Die Folgen der kalten Progression werden durch gleichmässige Anpassung der allgemeinen Abzüge gemäss § 31, der Sozialabzüge gemäss § 34, der Ermässigungen gemäss § 35 a und der Tarifstufen gemäss §§ 35 und 47 ausgeglichen. Die Beträge sind auf- oder abzurunden.

² Die Finanzdirektion passt die Abzüge gemäss § 31 Abs. 1 lit. g und die Ermässigungen gemäss § 35 a auf Beginn jeder Steuerfussperiode an den Index der Krankenversicherungsprämien an. Massgebend ist der Indexstand des vorletzten Jahres.

³ Die Finanzdirektion passt die übrigen Abzüge und die Tarifstufen auf Beginn jeder Steuerfussperiode an den Landesindex der Konsumentenpreise an. Massgebend ist der Indexstand im Monat Mai vor Beginn der Steuerfussperiode.

⁴ Bei negativem Teuerungsverlauf erfolgt keine Anpassung. Der auf eine negative Teuerung folgende Ausgleich erfolgt auf der Grundlage des letzten Ausgleichs.

Bericht

1. Ausgangslage

Das kantonale Steuerrecht sieht einen Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen aus Sparkapitalien vor. Dieser wird auf Beginn jeder Steuerfussperiode an die allgemeine Teuerung gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise angepasst. Die bestehende Regelung entspricht dem Gegenvorschlag zur kantonalen Volksinitiative «Gerechtigkeit schaffen – Krankenkassen-Prämienabzug der Realität anpassen (Gerechtigkeitsinitiative)» (Vorlage 5704), dem die Stimmbevölkerung in der Volksabstimmung vom 27. November 2022 in der Stichfrage den Vorzug gab.

2. Grundzüge der Vorlage

Mit der Volksinitiative wird gefordert, den Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen aus Sparkapitalien künftig an die Entwicklung der Durchschnittsprämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung anzupassen.

Die Kommissionsmehrheit will die Volksinitiative ablehnen und ihr einen Gegenvorschlag entgegenstellen. Mit diesem soll die steuerliche Entlastung im Zusammenhang mit den steigenden Krankenversicherungsprämien einerseits über einen Steuerabzug, anderseits über eine Steuergutschrift gewährt werden. Letztere soll alle Steuerpflichtigen gleich berücksichtigen. Übersteigt diese Ermässigung die Einkommenssteuer, so wird die Differenz nicht ausbezahlt. Mit einer steuerlichen Entlastung über einen Steuerabzug sowie eine Steuergutschrift soll dem Finanzierungsschlüssel der in der Volksabstimmung vom 24. November 2024 angenommenen Gesundheitssystemreform EFAS Rechnung getragen werden. Dieser sieht für die öffentliche Hand und die Krankenkassen Kostenbeteiligungsanteile in unterschiedlicher Höhe vor. Die Höhe des Betrags der Steuergutschrift wiederum ergibt sich aus der Absicht einer saldoneutralen Gesetzesänderung.

3. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben hörte das Initiativkomitee an und berücksichtigte die schriftlichen Stellungnahmen des Verbandes der Gemeindepräsidenten Kanton Zürich und der Stadt Zürich. In der Kommission war unbestritten, dass die steigenden Krankenkassenprämien eine zunehmende Belastung darstellen, namentlich für Menschen mit mittleren Einkommen. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass es um die Finanzierung eines leistungsstarken Gesundheitswesens

geht. Vor diesem Hintergrund hatte die Kommission auch Verständnis für den Bedarf nach weiteren Entlastungen. Uneinig war sie sich über den Lösungsansatz. Ein Teil der Kommission stützte die Volksinitiative, da die Entwicklung der Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung weit über der allgemeinen Teuerung liege und der Abzug damit nicht Schritt halte. Dies führe bei einem stagnierenden Einkommen dazu, dass derselbe Steuerbetrag geschuldet werde, obwohl das frei verfügbare Einkommen sinke. Besonders betroffen seien Angehörige mittlerer und höherer Einkommensschichten, welche keinen Anspruch auf eine individuelle Prämienverbilligung geltend machen können. Für das Gesundheitswesen stellten sie Nettozahlende dar und mit ihnen gelte es solidarisch zu sein. Die jährlichen Steuerauffälle seien beherrschbar und es seien positive Effekte auf die Konjunktur zu erwarten.

Ein anderer Teil der Kommission rief in Erinnerung, dass die bestehende Abzugsregelung erst seit 2024 in Kraft ist, nachdem sie in der Volksabstimmung vom 27. November 2022 beschlossen worden war. Dieser Teil der Kommission brachte gegen die Volksinitiative vor, dass steuerrechtliche Lösungen für sozialpolitische Anliegen nicht zielgenau seien. Denn von Steuerabzügen profitierten Menschen mit tiefen und mittleren Einkommen in der Regel wenig. Hinzu komme, dass im vorliegenden Fall nur ausgesprochen geringfügige finanzielle Effekte bei Personen mit tiefen und mittleren Einkommen zu erwarten seien. Am stärksten würden hingegen jene entlastet, welche sich die Versicherungsprämien am besten leisten könnten. Auf der anderen Seite sei mit hohen Ertragsminderungen bei der Einkommenssteuer bei Kanton und Gemeinden zu rechnen. Im Zuge der Beratung wollte allerdings ein Teil der Kommission das Anliegen der Entlastung des Mittelstandes aufgreifen und zielgerechter umsetzen. Das führte zur Entwicklung eines Gegenvorschlags, mit dem ein Teil der steuerlichen Entlastung über eine einkommensunabhängige Steuergutschrift durchgeführt würde. Die Kommission beriet dabei verschiedene Modelle, die saldoneutral und mit möglichst geringem administrativem Mehraufwand umsetzbar sein sollten.

Die Finanzdirektion beurteilte einen solchen Gegenvorschlag als rechtlich nicht zulässig, da ein Gegenvorschlag eine vergleichbare Zielrichtung aufweisen müsse wie die Volksinitiative. Dem wurde entgegengehalten, dass zwischen Volksinitiative und Gegenvorschlag in materieller Hinsicht ein enger Zusammenhang bestehe.

4. Ergebnisse der Kommissionsberatungen

Die Kommissionsmehrheit lehnt die Volksinitiative ab. Mit einer Erhöhung des Steuerabzugs für Versicherungsprämien und Zinsen aus Sparkapitalien würden aufgrund des Progressionseffekts des Steuerabzugs die Meistverdienenden am stärksten entlastet. Menschen mit tiefen und mittleren Einkommen könnten sich aufgrund des Abzugs hingegen nur geringfügige Entlastung erhoffen. Damit verfehle die Volksinitiative das Ziel, die Belastung des Mittelstands aufgrund der steigenden obligatorischen Krankenkassenprämien zu mildern. Auf der anderen Seite müssten Kanton und Gemeinden mit beträchtlichen Mindererträgen bei den Einkommenssteuern rechnen. Diese Mittel müssten in der Folge an anderer und noch unbekannter Stelle eingespart werden. Im Gegensatz zur Volksinitiative beurteilt die Mehrheit ihren Gegenvorschlag, mit dem die steuerliche Entlastung im Zusammenhang mit den Krankenkassenprämien künftig über einen Steuerabzug und eine Steuergutschrift erfolgen soll, als wesentlich sozialer und zielgerechter.

Die Kommissionsminderheit will der Volksinitiative zustimmen. Die steigenden obligatorischen Prämien lassen sich nur unzureichend steuerlich abziehen. Eine Anpassung der Berechnung der Höchstbeträge des Steuerabzugs sei deshalb geboten. Insofern bei Steuerabzügen Progressionseffekte auftreten, ergeben sie sich aus dem progressiven Steuersystem. Aufgrund der verringerten Steuerlast seien Konjunkturreffekte zu erwarten, welche die prognostizierten Steuerausfälle mindern würden.

Den Gegenvorschlag lehnt eine weitere Minderheit ab. Für sie stellt er einen komplizierten Systemwechsel dar, der unnötig sei, weil Menschen mit tieferen Einkommen bereits Anrecht auf individuelle Prämienverbilligungen haben. Für einen Teil der Minderheit sind weder Volksinitiative noch Gegenvorschlag eine Lösung für die steigenden Gesundheitskosten.

5. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die Volksinitiative an insgesamt neun Sitzungen:

- 25. Februar 2025: Präsentation Vorlage
- 1. April 2025: Anhörung Initiativkomitee
- 15. April 2025: Beratung
- 20. Mai 2025: Beratung
- 8. Juli 2025: Beratung
- 25. August 2025: Beratung
- 9. September 2025: Beratung und Konsultativabstimmung
- 23. September 2025: Beratung
- 30. September 2025: Schlussabstimmung

6. Antrag der Kommission

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben beantragt dem Kantonsrat mit 9 zu 6 Stimmen, die Volksinitiative abzulehnen. Mit 8 zu 7 Stimmen beantragt sie, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag entgegenzustellen.

Eine Minderheit will der Volksinitiative zustimmen, eine weitere auf einen Gegenvorschlag verzichten.