

5992

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

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 27. November 2024,

beschliesst:

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

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

—

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

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

Ausgleich der kalten Progression

§ 48 Abs 1 unverändert

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

³Sie 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. Bei negativem Teuerungsverlauf erfolgt keine Anpassung. Der auf eine negative Teuerung folgende Ausgleich erfolgt auf der Grundlage des letzten Ausgleichs.

—

Bericht

1. Formelles

Am 29. Februar 2024 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 1. September 2023 (ABl 2023-09-01) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Stopp Prämien-Schock: Für eine automatische Entlastung bei den Krankenkassenprämien» eingereicht. Mit Verfügung vom 16. April 2024 (ABl 2024-04-19) stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Mit Beschluss vom 21. August 2024 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative rechtmässig ist (RRB Nr. 865/2024).

2. Inhalt und Auswirkungen der Volksinitiative

Mit der Volksinitiative wird eine Änderung der Anpassung an die Teuerung gemäss § 48 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) für den Höchstbetrag des Abzugs für Versicherungsprämien und Zinsen aus Sparkapitalien gemäss § 31 Abs. 1 lit. g StG verlangt. Nach der geltenden gesetzlichen Regelung wird die Höhe des Abzugs für Versicherungsprämien und Zinsen aus Sparkapitalien nach § 31 Abs. 1 lit. g StG wie die Höhe der anderen allgemeinen Abzüge gemäss § 31 StG und der Sozialabzüge gemäss § 34 StG sowie der Tarifstufen gemäss §§ 35 und 47 StG im Rahmen von § 48 StG jeweils auf Beginn jeder Steuerfussperiode an die allgemeine Teuerung gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) angepasst (Ausgleich der kalten Progression). Die Volksinitiative verlangt nun, dass die Höchstbeträge gemäss § 31 lit. g StG anders als die anderen Abzüge und die Tarifstufen auf Beginn jeder Steuerfussperiode an die Entwicklung der Durchschnittsprämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung angepasst werden.

§ 31 Abs. 1 lit. g StG regelt den Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen aus Sparkapitalien und lautet in der geltenden Fassung: «Von den Einkünften werden abgezogen: 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 unterhaltenen Personen, bis zum Gesamtbetrag von Fr. 5800 für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige und von Fr. 2900 für die übrigen Steuerpflichtigen. Für Steuerpflichtige ohne Beiträge gemäss lit. d und e erhöhen sich diese Abzüge um die Hälfte. Zudem erhöhen sich diese Abzüge um Fr. 1300 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. 1300».

Die Krankenkassenprämien sind in den letzten Jahren stärker angestiegen als die Teuerung. Von 2014 bis 2024 ist die mittlere monatliche Prämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für Erwachsene im Kanton Zürich von Fr. 307 auf Fr. 411 angestiegen, was einer Zunahme von 34% und einer mittleren jährlichen Erhöhung von 3% entspricht (vgl. Bundesamt für Gesundheit, Portal Statistik der obligatorischen Krankenversicherung, Mittlere Prämien nach Kantonen). Die mittlere monatliche Prämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für Kinder ist in diesem Zeitraum von Fr. 82 auf Fr. 112 angestiegen, was einer Zunahme von 36% und einer mittleren jährlichen Erhöhung von 3,2% entspricht. Für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen fiel der Prämienanstieg zwischen 2014 und 2024 geringer aus, da der Kantonsbeitrag zur Prämienverbilligung in diesem Zeitraum von 329,7 Mio. auf 534,5 Mio. Franken (+62%) stärker anstieg als die mittlere Krankenkassenprämie. Die durchschnittliche jährliche Teuerung gemäss dem LIK betrug im Zeitraum von 2014 bis 2024 jedoch nur 0,6% und die gesamte Teuerung rund 6%. Eine Anpassung der Höchstbeträge des Abzugs für Versicherungsprämien und Zinsen aus Sparkapitalien an die Entwicklung der Durchschnittsprämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung anstelle der bisherigen Anpassung an die Entwicklung des LIK würde daher voraussichtlich zu einem stärkeren Anstieg dieser Höchstbeträge und damit zu Mindererträgen bei den Einkommenssteuern des Kantons und der Gemeinden führen. Eine Anhebung der heutigen Höchstbeträge des Abzugs für Versicherungsprämien und Zinsen aus Sparkapitalien um 35% anstelle von 6% würde beispielsweise für den Kanton zu einem Minderertrag bei den Einkommenssteuern von rund 2% bzw. rund 80 Mio. Franken führen. Mindereinnahmen in der gleichen Grössenordnung ergäben sich bei den Einkommenssteuern der Gemeinden.

3. Rechtmässigkeit der Volksinitiative

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie einen Gegenstand gemäss Art. 23 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) betrifft, die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig.

Die Volksinitiative «Stopp Prämien-Schock: Für eine automatische Entlastung bei den Krankenkassenprämien» verlangt eine Änderung des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997. Dies ist ein gemäss Art. 23 lit. b KV zulässiger Gegenstand einer Initiative. Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen oder Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen (BGE 129 I 366 E. 2.3). Mit der Volksinitiative wird eine Änderung der Anpassung an die Teuerung gemäss § 48 StG für den Höchstbetrag des Abzugs für Versicherungsprämien und Zinsen aus Sparkapitalien gemäss § 31 Abs. 1 lit. g StG verlangt. Die Volksinitiative hat lediglich einen Sachbereich zum Gegenstand. Die Einheit der Materie ist daher gewahrt. Die Volksinitiative ist auch nicht offensichtlich undurchführbar.

Nach Art. 28 Abs. 1 lit. b KV darf eine Volksinitiative nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen. Vorliegend sind insbesondere die Vorgaben des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz [StHG; SR 642.14]) und die verfassungsmässigen Grundsätze der Steuererhebung, wie sie in Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) und Art. 125 KV geregelt sind, zu berücksichtigen.

Die im Rahmen des Abzugs für Versicherungsprämien und Zinsen aus Sparkapitalien abzugsfähigen Aufwendungen sind durch Art. 9 Abs. 2 Bst. g StHG vorgegeben. Weiter bestimmt nach Art. 9 Abs. 2 Bst. g StHG das kantonale Recht die Höhe des Abzugs, der pauschaliert werden kann. Da weder der Höchstbetrag des Abzugs noch dessen Anpassung an die Teuerung durch Art. 9 Abs. 2 Bst. g StHG vorgegeben wird, hält die Volksinitiative die Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes ein.

Weil die gemäss der Volksinitiative an die Entwicklung der Krankenkassenprämien anzupassenden Höchstbeträge des Abzugs für Versicherungsprämien und Zinsen aus Sparkapitalien für alle Steuerpflichtigen gleichermaßen gelten, liegt auch keine Verletzung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung (Art. 127 Abs. 2 BV) vor. Da zudem – unabhängig vom festgelegten Höchstbetrag – immer nur höchstens die tatsächlich geleisteten Ausgaben abgezogen werden können, ist auch der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) eingehalten. Auch ergeben sich keine Anhaltspunkte, dass andere Verfassungsbestimmungen verletzt würden. Die Volksinitiative verstösst daher nicht gegen übergeordnetes Recht. Da somit die Voraussetzungen von Art. 23 und Art. 28 Abs. 1 KV erfüllt sind, erweist sich die Volksinitiative als gültig.

4. Beurteilung der Volksinitiative

Die von der Volksinitiative verlangte Anpassung der Höchstbeträge des Abzugs für Versicherungsprämien und Zinsen aus Sparkapitalien nach § 31 Abs. 1 lit. g StG an die Entwicklung der Durchschnittsprämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung wurde – zusammen mit einer allgemeinen Erhöhung der Abzüge nach § 31 Abs. 1 lit. g StG – bereits von der am 20. Dezember 2019 eingereichten kantonalen Volksinitiative «Gerechtigkeit schaffen – Krankenkassen-Prämienabzug der Realität anpassen (Gerechtigkeitsinitiative)» verlangt (vgl. RRB Nr. 595/2020, ABl 2019-08-23). Auf Antrag des Regierungsrates hat der Kantonsrat am 16. Mai 2022 einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Gerechtigkeit schaffen – Krankenkassen-Prämienabzug der Realität anpassen (Gerechtigkeitsinitiative)» beschlossen, welcher neben einer geringeren Erhöhung der Abzüge nach § 31 Abs. 1 lit. g StG die Beibehaltung der Anpassung der Abzüge an die Teuerung nach dem LIK vorsah (vgl. ABl 2022-05-27). Eine Anpassung der verschiedenen Abzüge nach unterschiedlichen Preisentwicklungen wurde abgelehnt, da sie unübersichtlich wäre und die Budgetplanung erschweren würde (vgl. RRB Nr. 1226/2022, Abstimmungszeitung der Volksabstimmung vom 27. November 2022). In der Volksabstimmung vom 27. November 2022 wurden sowohl die kantonale Volksinitiative als auch der Gegenvorschlag angenommen und in der Stichfrage der Gegenvorschlag des Kantonsrates bevorzugt (vgl. ABl 2022-12-02, ABl 2022-12-23). Die Änderung des Steuergesetzes gemäss Gegenvorschlag wurde auf den 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt (vgl. RRB Nr. 68/2023, ABl 2023-02-03).

Da somit die von der Volksinitiative verlangte Änderung der Anpassung der Höchstbeträge des Abzugs für Versicherungsprämien und Zinsen aus Sparkapitalien nach § 31 Abs. 1 lit. g StG an die Entwicklung der Krankenkassenprämien erst kürzlich durch eine Volksinitiative verlangt worden war und in der Volksabstimmung der Gegenvorschlag, welcher die Beibehaltung der bisherigen Regelung zum Ausgleich der Teuerung vorsah, von den Stimmberechtigten bevorzugt wurde, ist die Volksinitiative abzulehnen. Zudem können Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zielgerichteter mittels Prämienverbilligungen unterstützt werden. Weiter ist die Volksinitiative auch aufgrund der zu erwartenden wesentlichen Ausfälle bei den Einkommenssteuern des Kantons und der Gemeinden abzulehnen. Aus den gleichen Gründen besteht kein Anlass, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatschreiberin:
Natalie Rickli Kathrin Arioli