



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 5. Februar 2025

GR Nr. 2025/44

Sozialdepartement, Volksinitiative «Zur Entlastung der Bevölkerung von steigenden Krankenkassenprämien (Prämientlastungs-Initiative)», Gültigkeit der Initiative, deren Ablehnung sowie einen Gegenvorschlag

1. Ausgangslage

Die Volksinitiative «Zur Entlastung der Bevölkerung von steigenden Krankenkassenprämien (Prämientlastungs-Initiative)» wurde am 28. September 2023 bei der Stadtkanzlei in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Sie stellt folgendes Begehren:

Um die Stadtzürcher Bevölkerung von den steigenden Krankenkassenprämien zu entlasten, soll die Stadt Zürich einen Krankenkassen-Zuschuss einführen. Dieser soll nicht nur den einkommensschwächsten Personen zustehen, sondern auch bei Personen mit mittleren Einkommen für Entlastung sorgen. Für den städtischen Krankenkassen-Zuschuss sollen jährlich rund 60 Millionen Franken aufgewendet werden, wobei der Betrag jährlich an die Teuerung gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise angepasst wird, sofern diese positiv ist.

Ergänzend dazu ist folgende Begründung aufgeführt:

Die jährlich steigenden Krankenkassenprämien sind für immer grössere Teile der Bevölkerung eine enorme finanzielle Belastung. Dank einem städtischen Krankenkassen-Zuschuss kann die Prämienlast endlich reduziert werden – auch für den Mittelstand. Für alle erwachsenen Personen mit einem massgebenden Einkommen von bis zu rund 60'000 Franken pro Jahr, die in der Stadt Zürich wohnen, soll der städtische Zuschuss für Entlastung sorgen. Bei Ehepaaren und in eingetragener Partnerschaft lebenden Personen soll die Einkommensgrenze bei einem massgebenden Einkommen von rund 100'000 Franken pro Jahr liegen.

Die Volksinitiative wurde mit 3451 Unterschriften eingereicht. Mit STRB Nr. 3251/2023 stellte der Stadtrat das Zustandekommen der Volksinitiative fest. Zudem beauftragte er den Vorsteher des Sozialdepartements, die Gültigkeit der Volksinitiative zu prüfen und dem Stadtrat bis zum 28. Januar 2024 zuhänden des Gemeinderats gleichzeitig Antrag sowohl zu Gültigkeit und Inhalt der Volksinitiative als auch darüber zu stellen, ob eine Umsetzungsvorlage zur Initiative und gegebenenfalls ein Gegenvorschlag auszuarbeiten ist.

2. Frist und Verfahrensentscheid hinsichtlich der Initiative

Ist eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung zustande gekommen, erstattet der Stadtrat dem Gemeinderat innert vier Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt (§ 133 Abs. 1 i. V. m. § 155 Gesetz über die politischen Rechte [GPR, LS 161]). Innert gleicher Frist beantragt er dem Gemeinderat zudem einen der folgenden Entscheide (sogenannter Verfahrensentscheid, § 133 Abs. 2 GPR):

- a. Ablehnung der Initiative;
- b. Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag;
- c. Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag;
- d. Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorschlag), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.



2/12

Nachdem das Zustandekommen der Volksinitiative mit STRB Nr. 3251/2023 festgestellt wurde, teilte der Vorsteher des Sozialdepartements dem Initiativkomitee am 9. Januar 2024 in Absprache mit dem Stadtrat mit, dass die Gültigkeit der Initiative im Rahmen eines externen Gutachtens geprüft werde. Zudem werde mit dem weitergehenden Antrag an den Gemeinderat zugewartet, bis das Ergebnis der Abstimmung vom 9. Juni 2024 über die eidgenössische Volksinitiative «Maximal 10 Prozent des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)» feststehe. Dadurch könne jedoch die Ordnungsfrist zur Antragsstellung nicht eingehalten werden. Das Initiativkomitee hat sich mit diesem Vorgehen einverstanden erklärt.

3. Gültigkeit der Initiative

Eine Initiative ist gemäss § 128 Abs. 1 GPR i. V. m. Art. 28 Abs. 1 lit. a–c Verfassung des Kantons Zürich (LS 101) gültig, wenn die Volksinitiative die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist. Zur Prüfung der Gültigkeit der Initiative wurde bei Herrn Prof. Dr. Uhlmann ein Gutachten in Auftrag gegeben, welches sich mit den Kompetenzabgrenzungen von Bund, Kantonen und Gemeinden befasst und vor diesem Hintergrund klärt, ob eine kommunale Regelung unter den bundesrechtlichen und kantonalen Regelungen zulässig ist oder ob sie gegen solche verstösst. Dieses datiert vom 19. Juni 2024 und bestätigt die Gültigkeit der Initiative (vgl. Beilage 1 und nachfolgende Ausführungen).

Mit Blick auf das nicht rechtskräftige Urteil des Verwaltungsgerichts AN.2024.00001 vom 17. September 2024 bestätigte Herr Prof. Dr. Uhlmann mit Ergänzungsgutachten vom 14. Januar 2025, dass sich an der ursprünglichen rechtlichen Einschätzung nichts geändert hat. Die Prämienentlastungs-Initiative sei als gültig anzusehen, dies auch vor dem Hintergrund des Urteils des Verwaltungsgerichts. Abgesehen davon ist festzuhalten, dass das Verwaltungsurteil von der Stadt an das Bundesgericht weitergezogen wurde.

3.1 Einheit der Materie

Die Volksinitiative weist die Form der allgemeinen Anregung gemäss § 120 Abs. 3 GPR auf. Das Begehren verfolgt thematisch einen Zweck, weshalb ein hinreichender innerer Zusammenhang besteht (§ 121 Abs. 2 GPR). Die Einheit der Materie ist somit gewahrt.

3.2 Durchführbarkeit

Dem Initiativbegehren darf keine offensichtliche Undurchführbarkeit entgegenstehen. Offensichtlich undurchführbar ist ein Initiativbegehren, wenn es sich aus tatsächlichen Gründen zweifelsfrei nicht verwirklichen lässt. Dies ist vorliegend nicht der Fall.

3.3 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Das Gebot der Wahrung übergeordneten Rechts verlangt, dass die mit dem Initiativbegehren vorgeschlagene kommunale Regelung nicht gegen für die Schweiz verbindliches Völkerrecht, Bundesrecht oder kantonales Recht verstösst.



3/12

Das in Auftrag gegebene Gutachten von Herrn Prof. Dr. Uhlmann vom 19. Juni 2024 und das ergänzende Gutachten vom 14. Januar 2025 kommen zum Schluss, dass bei einer Umsetzung der Initiative mit der Einführung von Krankenkassen-Zuschüssen kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht vorliegt.

Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Volksinitiative ist in erster Linie vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Massgebend ist bei der Auslegung des Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressatinnen und Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss (vgl. Corina Fuhrer, Die Umsetzung kantonaler Initiativen, Zürich 2018, S. 16 f. sowie anstelle vieler BGE 144 I 193 E. 7.3.1 und 141 I 186 E. 5.3). Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz «in dubio pro populo» als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 144 I 186 E. 7.3.1).

Es ist zu prüfen, ob den Gemeinden eine ergänzende Regelungskompetenz im Bereich der Prämienverbilligung zusteht und damit die Einführung von Krankenkassenprämienzulagen durch die Stadt nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst. Damit setzt sich das Gutachten von Prof. Dr. Felix Uhlmann wie folgt auseinander:

Das Bundesrecht gewährt den Kantonen bei der Ausgestaltung von Prämienverbilligungen unbestrittenermassen einen grossen Gestaltungsspielraum (Rolf Frick in: Gabor P. Blechta / Philomena Colatrella / Hubert Rüedi / Daniel Staffelbach [Hrsg.], Basler Kommentar Krankenversicherungsgesetz/Krankenversicherungsaufsichtsgesetz, Basel 2020, Art. 65 KVG, Rz. 12; Gutachten Uhlmann, Rz. 6). Den Gemeinden weist weder das Bundesrecht noch das kantonale Recht eine bestimmte Aufgabe zu. Die Tatsache, dass der Bund in seiner Gesetzgebung nur die Kantone adressiert, präjudiziert nicht die Frage, ob die Regelung auf Kantonsebene vom Kanton selbst oder von den Gemeinden getroffen wird (vgl. Art. 65 Abs. 1 KVG [Bundesgesetz über die Krankenversicherung, SR 832.10]). In der Verantwortung bleibt in jedem Fall der Kanton (Gutachten Uhlmann, Rz. 7 und 17).

In Zürich enthält das kantonale Recht (Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz [EG KVG, LS 832.01] und die Verordnung zum EG KVG [VEG KVG, LS 832.1]) keine Bestimmung, welche den Gemeinden ausdrücklich jede eigene Regelungstätigkeit untersagt. Bezüglich der Frage der Prämienverbilligungen werden die Gemeinden im EG KVG aber nicht einschlägig genannt (Gutachten Uhlmann, Rz. 18). Wie auch die Kantone im Verhältnis zum Bund, ist es den Gemeinden nicht gestattet, Sinn und Zweck des kantonalen Rechts zu missachten (Gutachten Uhlmann, Rz. 24; für den Bund: BGE 146 I 70 ff., 74 E. 5.2.1; BGE 143 I 129 ff., 132 E. 2.1; vgl. auch BARBARA SCHAUB, Die Vereinbarkeit kantonaler Volksinitiativen mit dem übergeordneten Recht, Diss. Basel 2022, Zürich 2023, Rz. 91 ff.). Es ist folglich jeweils nach dem Sinn der kantonalen und nationalen Regelung zu fragen. Sinn und Zweck der Prämienverbilligungen ist die Entlastung finanzschwächerer Personen von der Höhe der Prämien.



4/12

Gestützt auf Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG hat der Kanton im EG KVG somit auch die notwendigen Regelungen erlassen (vgl. insbesondere für die Berechnungen Antrag des Regierungsrates vom 21. September 2016, ABI Nr. 40 vom 7. Oktober 2016, S. 11 ff.). Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG besagt, dass die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien der Kinder um mindestens 80 Prozent und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent verbilligen müssen. § 3 ff. EG KVG regeln die kantonale Prämienverbilligung durch den Kanton. Weder im Bundesrecht noch im kantonalen Recht gibt es Bestimmungen, die darauf hinweisen, dass die Unterstützung hinsichtlich der Krankenkassenprämien ein bestimmtes Mass nicht übersteigen darf. Im Bundesrecht wird explizit von einer minimalen Unterstützung durch die Kantone gesprochen, womit die Kantone also mehr zusprechen können. Im Kanton Zürich ist zudem keine Regelung vorhanden, welche das Minimalziel oder das Maximalziel als definitive Unterstützung festsetzt (vgl. § 3 ff. EG KVG; Gutachten Uhlmann, Rz. 20).

In Bezug auf die Regelungsabsicht der bundesrechtlichen und kantonalen Vorschriften ist auch nicht erkennbar, warum eine weitere Unterstützung im Bereich von Prämienverbilligungen nicht erlaubt sein sollte. Eine kommunale Prämienverbilligung deckt sich insbesondere mit der Absicht von Bund und Kantonen, einem wesentlichen Personenkreis tragbare Krankenkassenprämien zu ermöglichen. Kommunale Prämienverbilligungen unterstützen somit ein Anliegen des Bundes und der Kantone, ohne dass klar wäre, weshalb der Bund und die Kantone interessiert daran wären, dass die Prämienverbilligungen auf ein bestimmtes Mass zu beschränken sind bzw. auf kommunaler Ebene nicht weitergehen dürfen. Fehlanreize im Bereich der Krankenversicherungen, Wettbewerbsverzerrungen usw. sind nicht ersichtlich, die durch weitere Prämienverbilligungen auf kommunaler Ebene entstehen könnten. Es ist auch nicht erkennbar, wer – mit Ausnahme der kommunalen Steuerzahlenden – durch eine weitere Prämienverbilligung auf kommunaler Ebene belastet würde. Es besteht somit kein Konflikt zwischen einer weiteren Prämienverbilligung auf kommunaler Ebene unter dem übergeordneten Bundesrecht und dem kantonalen Recht. Weder der Wortlaut noch die Entstehungsgeschichte noch Sinn und Zweck des übergeordneten Rechts weisen darauf hin, dass dieses einer weiteren Prämienverbilligung auf kommunaler Ebene entgegensteht (Gutachten Uhlmann, Rz. 21).

3.4 Zwischenfazit

Die Volksinitiative erfüllt die Anforderungen an den Grundsatz der Einheit der Materie und ist durchführbar. Bei einer Umsetzung der Initiative durch die Einführung solcher Zuschüsse liegt kein Verstoss gegen zwingendes Völkerrecht, Bundesrecht oder kantonales Recht vor. Die Volksinitiative ist mit übergeordnetem Recht nicht unvereinbar. Dem Gemeinderat wird entsprechend beantragt, die Initiative für gültig zu erklären.

4. Empfehlung zur Ablehnung mit Gegenvorschlag

4.1 Ablehnung der Initiative und Ausarbeitung eines Gegenvorschlags

Die Volksinitiative nimmt eine sozialpolitisch relevante und virulente Herausforderung auf, die auch der Stadtrat anerkennt. Die Lebenshaltungskosten in der Stadt Zürich sind hoch, besonders die Mieten und Gesundheitskosten. Die finanzielle Belastung trifft in besonderem Masse



5/12

Menschen mit tiefen und mittleren Einkommen. Die steigenden Krankenkassenprämien stehen denn auch bei den Sorgen von Familien in der Schweiz mit 47 Prozent an erster Stelle¹. Die durchschnittlichen Prämien haben sich seit der Einführung des heute gültigen Krankenversicherungsgesetzes von 1997 mehr als verdoppelt. Weil es sich bei Krankenkassenprämien um Kopf-Prämien handelt, führt dies vor allem für Familien und Personen mit tiefen Einkommen zu einer starken Belastung. Für eine Abfederung sollten zwar die Prämienverbilligungen sorgen, diese waren jedoch – wie nachfolgend gezeigt wird – bisher nur ungenügend in der Lage, die höheren Prämien auszugleichen. Da zudem die durchschnittlichen Löhne deutlich langsamer steigen, lasten die Prämien heute viel stärker auf den Haushaltsbudgets als noch vor der Jahrtausendwende².

Dennoch beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat die Ablehnung der Volksinitiative und die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags. Für eine Ablehnung der Initiative sprechen insbesondere finanzpolitische Gründe. Für den städtischen Krankenkassen-Zuschuss sollen gemäss Initiative jährlich rund 60 Millionen Franken aufgewendet werden. Der Stadtrat erachtet diese Aufwendungen als zu hoch; zudem fehlt ein Mechanismus, um die Ausgaben jeweils an die jeweiligen finanziellen Verhältnisse der Stadt anpassen zu können.

4.2 Gegenvorschlag

Der Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung sieht die Schaffung einer Krankenkassenprämienzulage mit folgenden Eckwerten vor:

- **Ausgabenhöhe und finanzpolitische Steuerung:** Die Parameter des Gegenvorschlags führen zu jährlichen Ausgaben von etwa 20 Millionen Franken. Der Stadtrat kann die Ausgaben abhängig von der finanziellen Lage der Stadt senken, indem er den anspruchsberechtigten Personen nur einen Anteil der vollen Zulage ausrichtet oder die Zulage komplett aussetzt.
- **Bestimmung der Zielgruppe:** Der Gegenvorschlag legt die Zielgruppe präzise fest. In den Genuss von Krankenkassenprämienzulagen sollen Personen mit Kindern und Kinder mit einem provisorischen Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung kommen. Sie sollen seit mindestens zwei Jahren Wohnsitz in der Stadt Zürich haben.
- **Höhe der finanziellen Entlastung:** Die Zulage orientiert sich an der Differenz zwischen der regionalen Durchschnittsprämie der Stadt Zürich (Prämienregion 1) und der regionalen Durchschnittsprämie der günstigsten Prämienregion im Kanton Zürich (Prämienregion 3). Die Durchschnittsprämien werden durch den Bund für die Berechnung der Ergänzungsleistungen und der Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose festgelegt. Weiter wird sichergestellt, dass keine Person mehr städtische Zulagen erhält, als sie selbst Krankenkassenprämien zahlt.

¹ Schweizer Familienbarometer 2024, Was Familien in der Schweiz bewegt, Pro Familia Schweiz.

² Studie «Verteilungsbericht 2023 des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes», S. 21.



6/12

- **Anreiz zu tieferen Franchisen:** Eine Person, die eine höhere Prämienlast zu tragen hat, soll auch eine höhere Krankenkassenprämienzulage erhalten. Je tiefer die gewählte Franchise bzw. je höher die von den versicherten Personen zu zahlende effektive Prämienhöhe ausfällt, desto höher soll auch die Zulagenberechtigung sein.

Der Gegenvorschlag lautet:

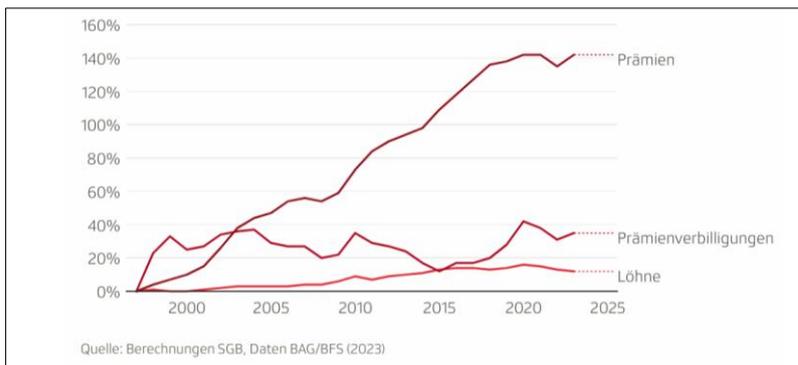
Es sollen Bestimmungen zur Ausrichtung einer Krankenkassenprämienzulage erlassen werden. In den Genuss der Zulage sollen Personen mit Kindern und mit einem provisorischen Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung kommen, die seit mindestens 2 Jahren Wohnsitz in der Stadt Zürich haben. Die volle Höhe der Krankenkassenprämienzulagen entspricht der Differenz zwischen der regionalen Durchschnittsprämie in der Stadt Zürich und der regionalen Durchschnittsprämie der günstigsten Prämienregion im Kanton Zürich und soll abgestuft nach Franchisenhöhe ausgerichtet werden. Der Stadtrat erhält die Möglichkeit, die Ausschüttungshöhe aufgrund der finanziellen Lage der Stadt zu reduzieren oder die Ausrichtung auszusetzen. Dies insbesondere auch im Falle eines sich abzeichnenden Bilanzfehlbetrags.

4.3 Begründung

4.3.1 Steigende Kosten für Versicherte – trotz individueller Prämienverbilligung

Die individuelle Prämienverbilligung (IPV) wurde 1994 eingeführt, um sicherzustellen, dass auch einkommensschwächere Bevölkerungsschichten dem Krankenversicherungsobligatorium nachkommen können. Die Höhe der Unterstützung richtet sich nach dem Einkommen sowie Vermögen der antragsstellenden Person und ist kantonal geregelt.

Doch die Prämienverbilligung konnte in den letzten Jahren nur einen Teil der steigenden Prämien wettmachen. So haben sich die Krankenkassenprämien seit den 1990er-Jahren mehr als verdoppelt, weshalb einkommensschwache Personen nach wie vor einen grossen Teil der Krankenkassenprämie selbst finanzieren müssen.



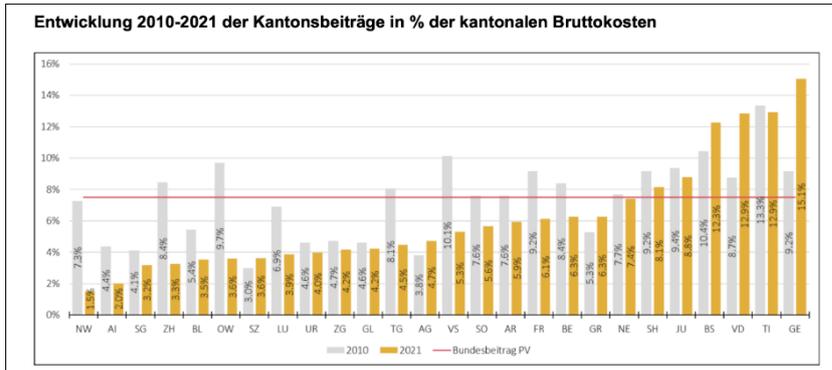
Quelle: SRF³

Im Kanton Zürich ist der Anteil der Bruttokosten, der durch die IPV gedeckt ist, seit 2010 deutlich gesunken:

³ <https://www.srf.ch/news/schweiz/hohe-krankenkassenpraemien-so-haben-die-kantone-ihre-praemienverbilligungen-bisher-verteilt>.

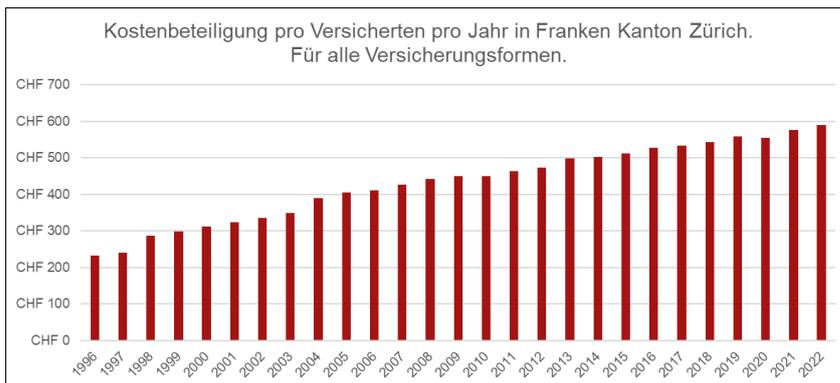


7/12



Quelle: BAG⁴

Die Kostenbeteiligung der Versicherten im Kanton Zürich hat sich im Gegenzug laufend erhöht:



Quelle: BAG⁵

4.3.2 Soziale und gesundheitliche Folgen steigender Kostenbeteiligung von Versicherten

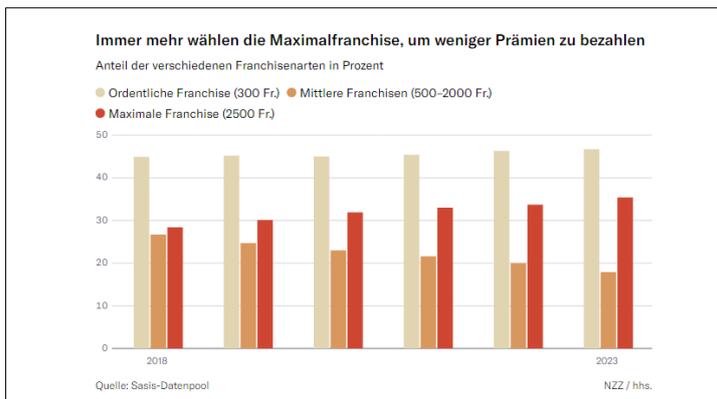
Die steigende Kostenbeteiligung der Versicherten bleibt nicht ohne Folgen. Denn die Möglichkeit, wenn nötig Gesundheitsleistungen in Anspruch zu nehmen, ist entscheidend für den Erhalt und die Verbesserung von Gesundheit und Lebensqualität.

⁴ <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/Projetsencours/Consulredprimes/fbpraemienverbilligung.pdf.download.pdf/Faktenblatt-Pr%25C3%25A4mienverbilligung.pdf&ved=2ahUKEwj2oOKV8KIA-xUPgf0HHaVYDLUQFnoECBoQAA&usq=AOvVaw1d9OxomAxxsA0cv-hPf8VJ>.

⁵ <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung/Portal-statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.ex-turl.html/aHR0cHM6Ly9zdGF0b2twLmJhZ2FwcHMuY2gvcG9ydGFsX2RILn/BocD9wPXZpZXdfN-WEtNCZsYW5nPWRI.html>.



Menschen mit tiefen Einkommen und wenig Vermögen senken ihre wiederkehrende Prämienausgaben für die obligatorische Krankenversicherung oft, indem eine hohe oder die höchste Franchise von Fr. 2500.– gewählt wird. Gemäss einer Auswertung des Krankenkassenverbands Santésuisse stieg der Anteil der Kundinnen und Kunden mit Maximalfranchise von 2018 bis 2023 von 28,4 auf 35,4 Prozent⁶:



Im Bedarfsfall – also, wenn eine medizinische Behandlung notwendig wird – ist neben der Franchise auch der Selbstbehalt von der versicherten Person zu tragen. Gerade Personen mit wenig finanziellen Mitteln verzichten dann aus Kostengründen auf eine medizinische Leistung. Dies die Erfahrung von Beratungsstellen, aber auch das Resultat von Studien. Eine Untersuchung im Auftrag des BAG⁷ zeigt etwa, dass armutsbetroffene Personen mehr als viermal so häufig auf ärztliche Leistungen verzichten als Personen mit einem höheren Einkommen.

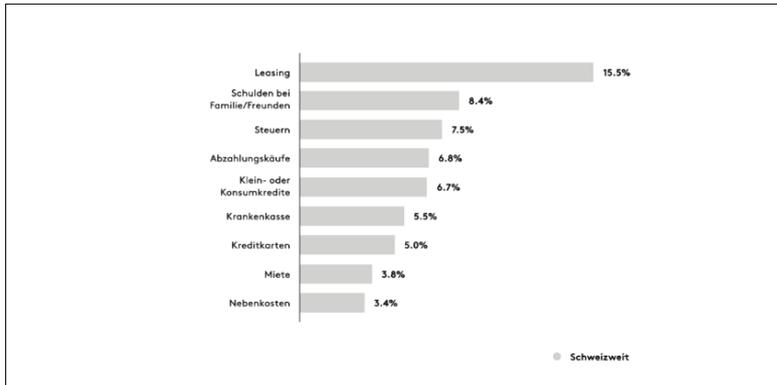
Zudem können die Prämien oder die zusätzlichen Ausgaben in eine finanzielle Notlage führen. Menschen mit wenig finanziellen Mitteln verschulden sich aufgrund der Prämienlast oder einzelner Gesundheitsausgaben öfters bei ihrer Krankenkasse. Entsprechend spielen Krankenkassenrechnungen bei der Verschuldung von Privathaushalten eine wichtige und zunehmende Rolle:

⁶ [Krankenkassen-Schulden: Wie Prämien die Schweizer in Not bringen \(nzz.ch\)](https://www.nzz.ch).

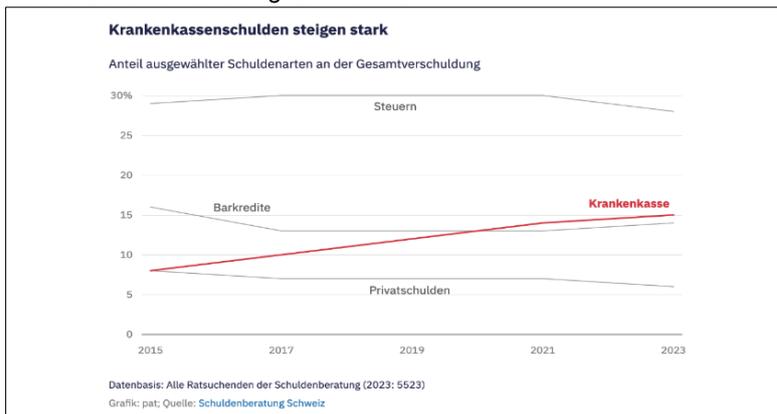
⁷ [de Mestral, C., Petrovic, D., Marcus, K., Dubos, R., Guessous, I., & Stringhini, S. 2022: Verzicht auf Gesundheitsleistungen in der Schweiz. Prävalenz, Einflussfaktoren und Folgen.](#)



9/12



Quelle: *Schuldenberatung Schweiz 2021*⁸



Quelle: *Tages Anzeiger*⁹

Der zuvor erwähnte Bericht im Auftrag des BAG¹⁰ empfiehlt: «Da sozioökonomisch benachteiligte Personen bezüglich Verzicht auf Gesundheitsleistungen besonders gefährdet sind, sollten die zuständigen Behörden und Entscheidungsträger auf eidgenössischer, kantonaler, regionaler oder kommunaler Ebene die sozioökonomischen Verhältnisse der Betroffenen sorgfältig prüfen (z. B. Schwierigkeiten bei der Bezahlung von Strom- und Heizrechnungen, Ernährungsunsicherheit, Risiko für sehr hohe Gesundheitsausgaben usw.) und gegebenenfalls eine Ausweitung des Anspruchs auf bestehende Sozialleistungen (z. B. Verbilligung der Krankenkassenprämien, Invalidenversicherung und Sozialhilfe) in Betracht ziehen.»

Der Gegenvorschlag leistet dieser Empfehlung Folge. Die Ausrichtung einer Krankenkassenprämienzulage und deren Förderung tieferer Franchisen trägt dazu bei, dass Menschen sich die Prämie wie auch den Zugang zu medizinischen und ärztlichen Leistungen eher leisten

⁸ [Schuldenberatung Schweiz | CMS-Publikation: Schulden – Überblick, Analysen, Empfehlungen.](#)

⁹ [Prämienlast: Krankenkassen-Schulden erreichen Rekordhöhe | Tages-Anzeiger \(tagesanzeiger.ch\).](#)

¹⁰ [de Mestral, C., Petrovic, D., Marcus, K., Dubos, R., Guessous, I., & Stringhini, S. 2022: Verzicht auf Gesundheitsleistungen in der Schweiz. Prävalenz, Einflussfaktoren und Folgen.](#)



10/12

können, sich weniger verschulden sowie den Gesundheitszustand eher erhalten oder verbessern können.

4.3.3 Unterschiedliche Prämienregionen verschärfen im Kanton Zürich das Problem

Der Kanton Zürich ist in drei Prämienregionen aufgeteilt, wobei in der Prämienregion 1, der einzig die Stadt Zürich angehört, die höchsten Prämien erhoben werden. In der nachfolgenden Tabelle sind die monatlichen Durchschnittsprämien in der Mindestfranchise je Region und Alterskategorie des Kantons Zürich für das Jahr 2024 abgebildet:

Kategorie	Monatliche Durchschnittsprämien in Fr. je Prämienregion im Jahr 2024		
	1 (Stadt Zürich)	2	3
Erwachsene (ab 26 Jahre)	591.20	537.40	500.10
Junge Erwachsene (19-25 Jahre)	430.70	394.90	366.00
Kinder (0-18 Jahre)	142.50	128.70	119.40

Quelle: BAG¹¹

Die Definition der Stadt als eigene Prämienregion mit höheren Prämien basiert auf den statistischen demografischen Unterschieden zwischen den Regionen. Ohne die regionale Differenzierung im Kanton Zürich könnten beispielsweise die Prämien der Prämienregion 3 die durchschnittlichen Pro-Kopf-Kosten in dieser Region übersteigen, was dem geltenden Gleichgewicht zwischen Prämien und Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung widersprechen würde. Die höhere Prämienbelastung der Bewohnenden der Stadt Zürich ist aber bis zu einem gewissen Grad auch willkürlich und gesundheitspolitisch nicht nachvollziehbar. Die Stadt Zürich verfügt über eine sehr gute medizinische und ärztliche Versorgung, die entsprechende Gesundheitskosten nach sich zieht. Jedoch hat die Stadt im Gegensatz zum Kanton keine Möglichkeiten zur Steuerung der Gesundheitskosten. Der Stadt fehlt es an Instrumenten wie beispielsweise die Zulassungsbeschränkungen von Ärztinnen und Ärzten, die Spitalplanung oder die Festsetzung von Pflegekostenlimiten. Dadurch bezahlen einzelne Versicherte aufgrund ihres Wohnorts und ohne individuelle oder politische Einflussmöglichkeiten mehr an die Krankenversicherung als Versicherte aus anderen (Nachbar-)Gemeinden.

Den Preis der sehr guten medizinischen und ärztlichen Versorgung bezahlen somit sämtliche städtischen Versicherten gleichermassen und unabhängig von ihren finanziellen Mitteln über ihre Prämien. Menschen mit grösseren finanziellen Möglichkeiten kommt dieses städtische Preis-Leistungs-Niveau eher entgegen als Menschen mit geringerem Einkommen. Mit der

¹¹ https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/krankenversicherung/praemienvergleich/praemienvergleich/praemienvergleich-praemien-tro2023/monatliche-durchschnittspraeemie-pro-praemienregion-2024.pdf.download.pdf/regionale_durchschnittspraeemie_2024.pdf



11/12

städtischen Krankenkassenprämienzulage soll dieser Ungleichbehandlung der einkommensschwachen Stadtbewohnerinnen und -bewohner begegnet werden. Die kollektiv höheren Gesundheitsausgaben werden somit zu einem gewissen Grad solidarisiert.

4.3.4 Familien besonders betroffen

Familien sowie Alleinerziehende mit Kindern spüren die Prämienbelastung am meisten, wobei sie einem viel höheren Armutsrisiko ausgesetzt sind. Das Armutsrisiko ist in der Schweiz insbesondere bei Familien mit Kleinkindern (14,2 Prozent), Familien mit drei und mehr Kindern (15,8 Prozent) und Ein-Eltern-Haushalten (19,5 Prozent) erhöht¹².

5. Entlastungswirkung und Kostenfolgen

Schätzungsweise 43 000 Kinder und Erwachsene werden mit jährlichen Krankenkassenprämienzulagen zwischen Fr. 300.– und Fr. 1200.– entlastet. Die jährlichen Gesamtausgaben werden auf rund 20 Millionen Franken geschätzt.

Die Prüfung und Ausrichtung der Krankenkassenprämienzulagen werden geschätzt 10 Vollzeitstellen erfordern. Zusätzlich werden initiale Kosten entstehen (IT, Informationsmittel usw.). Die einmaligen Verwaltungskosten werden auf 0,6 Millionen Franken und die jährlich wiederkehrenden Kosten auf eine Million Franken veranschlagt. In der Ausformulierung der Umsetzungsvorlage wird diese Annahme präzisiert.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

A. In eigener Befugnis und unter Ausschluss des Referendums:

Die am 28. September 2023 in der Form der allgemeinen Anregung eingereichte Volksinitiative «Zur Entlastung der Bevölkerung von steigenden Krankenkassenprämien (Prämientlastungs-Initiative)» ist gültig.

B. zuhanden der Stimmberechtigten:

- 1. Die in der Form der allgemeinen Anregung am 28. September 2023 eingereichte Volksinitiative «Zur Entlastung der Bevölkerung von steigenden Krankenkassenprämien (Prämientlastungs-Initiative)» wird abgelehnt.**
- 2. Die nachstehende Vorlage wird als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Zur Entlastung der Bevölkerung von steigenden Krankenkassenprämien (Prämientlastungs-Initiative)» vom 28. September 2023 in der Form der allgemeinen Anregung beschlossen:**

Es sollen Bestimmungen zur Ausrichtung einer Krankenkassenprämienzulage erlassen werden. In den Genuss der Zulage sollen Personen mit Kindern und mit einem provisorischen Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung kommen, die seit mindestens 2 Jahren Wohnsitz in der Stadt Zürich haben. Die volle Höhe der Krankenkassenprämienzulagen entspricht der Differenz zwischen der regionalen Durchschnittsprämie in der Stadt Zürich und der regionalen Durchschnittsprämie der güns-

¹² Hümbelin Olivier / Lehmann Olivier Tim, Berner Fachhochschule BFH, Schätzung der Zahl der Menschen in finanziell schwierigen Lebenslagen knapp oberhalb der Armutsgrenze; Interview mit Prof. Dr. Olivier Hümbelin, «Den Familien machen die Krankenkassenprämien am meisten Sorgen» vom 30. April 2024.



12/12

tigste Prämienregion im Kanton Zürich und soll abgestuft nach Franchisenhöhe ausgerichtet werden. Der Stadtrat erhält die Möglichkeit, die Ausschüttungshöhe aufgrund der finanziellen Lage der Stadt zu reduzieren oder die Ausrichtung auszusetzen. Dies insbesondere auch im Falle eines sich abzeichnenden Bilanzfehlbetrags.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter