

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. September 2019

844. Kantonale Volksinitiative «Raus aus der Prämienfalle» (Gültigkeit und Verzicht auf Gegenvorschlag)

1. Ausgangslage

Mit Verfügung vom 17. September 2018 stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die ihr zur Vorprüfung eingereichte Volksinitiative «Raus aus der Prämienfalle» formal den gesetzlichen Vorgaben entspricht, und veröffentlichte den Wortlaut der Initiative im Amtsblatt (ABl 2018-09-21). Am 19. März 2019 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten eingereicht. Mit Verfügung vom 10. Mai 2019 stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABl 2019-05-17).

Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung einer Volksinitiative über deren Gültigkeit. Gleichzeitig beschliesst er, ob die Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll (Abs. 1). Hält der Regierungsrat die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung (Abs. 2). Hält der Regierungsrat die Initiative ganz oder teilweise für gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Ungültigkeit und Inhalt (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (Abs. 4).

2. Gültigkeit

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV; LS 101]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Die Volksinitiative «Raus aus der Prämienfalle» hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Sie verlangt folgende Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 (EG KVG [LS 832.01]; Änderungen fett):

«§ 17. *Kantonsbeitrag und Höhe der Prämienverbilligung*

¹ Der Regierungsrat legt den Kantonsbeitrag für die Prämienverbilligungen fest. Dieser entspricht mindestens **100%** des mutmasslichen Bundesbeitrags nach Art. 66 KVG.

Abs. 2–4 unverändert.»

Mit der Volksinitiative soll das geltende Recht in einem einzigen Punkt abgeändert werden: Der Kantonsbeitrag für die Prämienverbilligungen soll von mindestens 80% gemäss geltendem Recht auf mindestens 100% des mutmasslichen Bundesbeitrags erhöht werden. Die Einheit der Materie ist gewahrt. Das Begehren verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht und ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Die Volksinitiative ist deshalb für gültig zu erklären.

3. Beurteilung der Volksinitiative und Verzicht auf Gegenvorschlag

Wie erwähnt, hat der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung einer Volksinitiative zu entscheiden, ob die zuständige Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll (§ 130 Abs. 1 GPR).

Die Volksinitiative möchte den Kantonsbeitrag von mindestens 80% auf mindestens 100% des Bundesbeitrags anheben. Mit dem Kantonsbeitrag und dem Bundesbeitrag werden unter anderem die Verbilligung der Krankenkassenprämien von Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen (individuelle Prämienverbilligung, IPV), die Prämienübernahmen bei Sozialhilfebeziehenden und die Entrichtung der regionalen Durchschnittsprämien bei Ergänzungsleistungsbeziehenden finanziert. 2018 betrug der Kantonsbeitrag 374,4 Mio. Franken und der Bundesbeitrag 482,1 Mio. Franken, zusammen 856,5 Mio. Franken. Aufgrund des Nachvollzugs eines den Kanton Luzern betreffenden Bundesgerichtsurteils wird der Kantonsbeitrag 2020 wesentlich höher sein und zusammen mit dem Bundesbeitrag dazu führen, dass der Kanton das Prämien-system nach Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10) mit gegen 1 Mrd. Franken unterstützen wird. Der Betrag wird in Zukunft weiter zunehmen, denn der Bundesbeitrag (und damit auch der Kantonsbeitrag) ist an die Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung gekoppelt. Es gilt zu verhindern, dass dieser ohnehin hohe Betrag durch eine zusätzliche Erhöhung des Kantonsbeitrags weiter wächst, zumal der Kantonsanteil samt jeder weiteren Erhöhung von den

Steuerzahlenden zu finanzieren ist, d. h. in erster Linie von Personen, die keine IPV oder Prämienübernahme beziehen. Die Erhöhung des Kantonsbeitrags von 80% auf 100% des Bundesbeitrags entspräche heute rund 100 Mio. Franken. Der Kantonsrat hat das neue EG KVG, das ebenfalls einen Kantonsbeitrag von mindestens 80% des Bundesbeitrags vorsieht, im April 2019 ohne Gegenstimme erlassen. Aus diesen Gründen sollte der Kantonsbeitrag bei 80% belassen werden. Deshalb ist auch darauf zu verzichten, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten.

4. Anpassung des neuen EG KVG

Der Kantonsrat hat am 29. April 2019 ein neues Einführungsgesetz zum KVG erlassen, das wie erwähnt ebenfalls einen Kantonsbeitrag von mindestens 80% des Bundesbeitrags vorsieht (§ 24 Abs. 3 nEG KVG). Es ist vorgesehen, das neue EG KVG auf 2021 in Kraft zu setzen, sodass die Prämienverbilligung ab dem Anspruchsjahr 2021 nach dem neuen Gesetz erfolgen wird. Der Regierungsrat wird deshalb voraussichtlich im Herbst 2020 den Kantonsanteil für 2021 nach neuem EG KVG festzusetzen haben.

Zu diesem Zeitpunkt wird die Behandlung der Volksinitiative im Kantonsrat und die Vorbereitung einer allfälligen Volksabstimmung noch nicht abgeschlossen sein. Das hat zur Folge, dass die Stimmberechtigten zum (späteren) Zeitpunkt der Volksabstimmung über die Änderung eines Gesetzes beschliessen würden, das nicht mehr in Kraft steht. Aus demokratischer Sicht ist das unbefriedigend. Denn das Anliegen der Initiantinnen und Initianten ist klar und sollte, falls die Stimmberechtigten zustimmen sollten, auch umgesetzt werden. Die Beratung der Initiative durch den Kantonsrat und die allfällige Volksabstimmung sollte sich deshalb auf das neue EG KVG beziehen.

Dies lässt sich mit einer Bereinigung der Volksinitiative gemäss § 129 GPR erreichen. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung kann der Regierungsrat eine rechtsetzungstechnische Bereinigung des Initiativtextes beschliessen, sofern die Mehrheit der Mitglieder des Initiativkomitees den Änderungen zustimmt. Auch wenn diese Regelung in erster Linie auf geringfügige formale Anpassungen des Initiativtextes abzielt, kann sie auch im vorliegenden Fall angewendet werden. Denn es geht einzig darum, dass die Erhöhung des Kantonsbeitrags auf mindestens 100% des Bundesbeitrags nicht in § 17 Abs. 1 des geltenden, sondern in § 24 Abs. 1 des neuen EG KVG verankert wird. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, die Zustimmung der Mitglieder des Initiativkomitees zur vorgesehenen redaktionellen Änderung einzuholen.

5. Öffentlichkeit

Es handelt sich vorliegend um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Insbesondere der Entscheid, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll, enthält in der Regel auch politische Überlegungen, die bis zum Bericht und Antrag an den Kantonsrat vertraulich bleiben müssen, um die weitere Meinungsbildung des Regierungsrates nicht zu beeinträchtigen. Dieser Zwischenentscheid ist daher bis zur Veröffentlichung des Beschlusses über Bericht und Antrag zur Volksinitiative nicht öffentlich (§ 23 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Information und den Datenschutz [IDG; LS 170.4]).

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 19. März 2019 eingereichte kantonale Volksinitiative «Raus aus der Prämienfalle» gültig ist.

II. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat einen Bericht und Antrag an den Kantonsrat über den Inhalt der Initiative zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag zur Initiative wird verzichtet.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und des Antrags zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli