

An den Landrat

Glarus, 25. Juni 2019

Memorialsantrag SP Kanton Glarus «10 Prozent des verfügbaren Einkommens für Krankenkassenprämien sind genug»; Zulässig- und Erheblicherklärung

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

1.1. Anliegen und Inhalt des Memorialsantrags

Der vorliegende Memorialsantrag hat die Begrenzung der effektiven Belastung des verfügbaren Einkommens eines Haushalts durch die Krankenkassenprämien auf maximal zehn Prozent zum Ziel. Dazu soll die Regelung des Selbstbehalts in Artikel 14 Absatz 3 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG; GS VIII D/21/1) angepasst und die Bestimmung über das anrechenbare Einkommen (Art. 15 KVG) aufgehoben werden. Der ausführliche Wortlaut und die Begründung liegen bei.

1.2. Zustandekommen

Der Memorialsantrag wurde am 25. März 2019 durch zwei im Kanton Glarus stimmberechtigte Einzelpersonen, Jacques Marti, wohnhaft in Diesbach, und Christian Büttiker, wohnhaft in Netstal, im Auftrag der SP des Kantons Glarus bei der Staatskanzlei eingereicht. Er erfüllt die Voraussetzungen von Artikel 71 Absätze 2–4 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; GS I D/22/2). Der Memorialsantrag ist somit zustande gekommen (Art. 72 Abs. 1 GPR).

1.3. Übermittlung an den Landrat

Ist ein Memorialsantrag zustande gekommen, so stellt der Regierungsrat dem Landrat innerhalb von drei Monaten den Antrag, ihn für rechtlich zulässig oder unzulässig zu erklären (Art. 74 Abs. 1 GPR). Der Landrat entscheidet über die rechtliche Zulässigkeit des Antrags und beschliesst über dessen Erheblichkeit (Art. 59 Abs. 2 Verfassung des Kantons Glarus, KV; GS I A/1/1 i. V. m. Art. 77 Abs. 1 Landratsverordnung, LRV; GS II A/2/3). Der Entscheid ist im Amtsblatt zu publizieren (Art. 74 Abs. 2 GPR). Bei der Prüfung der Zulässigkeit geht es nicht um Fragen der politischen Opportunität eines Antrags, sondern um eine Beurteilung aus rechtlicher Sicht. Der Landrat übt somit eine Rechtskontrolle aus.

2. Zulässigkeit

2.1. Anforderungen

Nach den Bestimmungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV und von Artikel 73 GPR ist ein Memorialsantrag zulässig, wenn er:

- einen Gegenstand betrifft, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt;
- in der Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt worden ist (Einheit der Form);
- sich mit Gegenständen befasst, die in sich in einem sachlichen Zusammenhang stehen (Einheit der Materie);
- übergeordnetes Recht beachtet;
- und durchführbar ist.

2.2. Gegenstand im Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde

Gegenstand eines Memorialsantrags kann nach Artikel 58 Absatz 2 KV alles sein, was in den Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde gemäss Artikel 69 KV fällt. Vorliegend wird eine Änderung des EG KVG beantragt. Der Memorialsantrag betrifft somit einen Gegenstand, der in die Kompetenz der Landsgemeinde fällt (vgl. Art. 69 Abs. 1 KV).

2.3. Einheit der Form

Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn der Memorialsantrag ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht wird (Art. 73 Abs. 3 GPR):

- Ein *ausgearbeiteter Entwurf* liegt vor, wenn der Memorialsantrag den Text der Vorlage in fertig redigierter Gestalt enthält. Der Antrag muss ohne ergänzende oder korrigierende Eingriffe in den Wortlaut unmittelbar in die Rechtsordnung eingefügt und in Kraft gesetzt werden können. Er muss und darf von den Behörden nicht angetastet werden. Zulässig sind lediglich formale Bereinigungen wie z. B. die Zuordnung von passenden Artikel- und Absatznummerierungen, die Angleichung des Textes an die üblichen Schreibweisen von Erlassen oder die Behebung von Orthografie- und Grammatikfehlern¹.
- *Allgemeine Anregungen* müssen demgegenüber nur eine minimale Bestimmtheit aufweisen. Bei einer Anregung auf Teilrevision müssen die betroffenen Bestimmungen mindestens implizit bezeichnet werden. Ausserdem ist klarzustellen, worin die Änderung in der Sache besteht. Unklarer ist hingegen, welchen höchstzulässigen Konkretisierungsgrad ein Begehren in der Form einer allgemeinen Anregung haben darf. Nach einer strengen Auffassung darf der Text einer allgemeinen Anregung nicht zu genau ausfallen². Dem Verfassungs- oder Gesetzgeber soll ein ausreichender Gestaltungsspielraum bei der Ausarbeitung der verlangten Vorlage bleiben. Das nicht ausformulierte Begehren muss nach diesem Konzept eine gewisse Abstraktionshöhe wahren. Es soll bloss Grundgedanken, Leitlinien oder rechtspolitische Postulate an die Adresse der Behörden richten. Die Gegenmeinung ist toleranter³. Zwar sieht auch sie die allgemeine Anregung idealerweise als rechtspolitisches Postulat, das einen substanziellen Gestaltungsspielraum belässt. Sie

¹ Vgl. TSCHANNEN PIERRE, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBI 2002, 2–29, 8 ff.

² Diese Lehrmeinung vertretend: GRISEL ETIENNE, Initiative et référendum populaires, 3. Aufl., Bern 2004, 541; AUER ANDREAS, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, Lausanne 1987, N 58–61; CAVIEZEL IVO, Die Volksinitiative im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Freiburg 1990, 85, 95 f.

³ Diese Lehrmeinung vertretend: WILDHABER LUZIUS, in: Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (Loseblattsammlung), Basel 1987–1996, Art. 121/122 N 45; EHRENZELLER BERNHARD/NOBS ROGER, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014, Art. 139 N 33.

verzichtet jedoch auf das Kriterium des Konkretisierungsgrades im Sinne einer begrifflichen Schranke und akzeptiert auch präzise und detaillierte Normelemente als zulässige Bestandteile einer allgemeinen Anregung. Zu einer materiellen Formenvermischung kann es nach dieser Auffassung de facto schon gar nicht kommen. Der Verfassungs- oder Gesetzgeber bleibt wohl an das Begehren gebunden, nicht aber an die Formulierung der Antragsteller. Der Gestaltungsspielraum in der Sache kann aufgrund der präzise ausformulierten Forderungen zwar merklich zurückgehen, bleibt aber bezogen auf die textliche Fassung stets erhalten⁴. Die Praxis auf Bundes- und kantonaler Ebene hat sich zwar wiederholt auf die engere Lehrmeinung bezogen, ist ihr im Ergebnis aber nicht gefolgt⁵. Vor diesem Hintergrund bleibt ein Verstoss gegen die Einheit der Form im Wesentlichen nur noch dann vorstellbar, wenn die Begehrensteller selbst im Text die Formen vermischen (sog. formelle Formenvermischung), also z. B. eine Bestimmung ausformulieren, daneben aber ausdrücklich ein durch den Verfassungs- und Gesetzgeber zu konkretisierendes Anliegen erwähnen⁶. So stützte das Bundesgericht 1922 die Ungültigerklärung einer Volksinitiative durch den Grossen Rat des Kantons Bern, mit welcher die Initianten eine Änderung des kantonalen Steuergesetzes verlangten, weil sie ihre Eingabe explizit teils als ausgearbeiteten Entwurf, teils als einfache Anregung bezeichneten und sich auch der Initiativtext dementsprechend las⁷.

Ausgangspunkt zur Bestimmung der Form des Antrages bildet dessen Text. Die Bezeichnung der Form durch die Antragsteller dient als Hilfsmittel. Vorliegend verzichteten die Antragsteller darauf, die Form des Memorialsantrag explizit zu bezeichnen. Der Text enthält zwei Anliegen. Artikel 14 Absatz 3 EG KVG, also die Bestimmung über den Selbstbehalt, der für die Berechnung der Prämienverbilligung von der Richtprämie abgezogen werden muss (Art. 14 Abs. 1 EG KVG), soll so angepasst werden, dass die effektive Belastung durch die Krankenkassenprämien maximal zehn Prozent des verfügbaren Einkommens eines Haushaltes beträgt. Trotz einer sehr konkreten Vorgabe verzichteten die Antragsteller darauf, einen konkreten Gesetzeswortlaut auszuformulieren. Diesbezüglich, insbesondere aber auch in Bezug auf die gesetzliche Konkretisierung des «verfügbaren Einkommens eines Haushaltes» belässt der Antrag dem Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum. Es handelt sich somit bei diesem Teil um eine allgemeine Anregung. Zusätzlich verlangt der Text des Antrages jedoch auch die Streichung von Artikel 15 EG KVG. Da sich dieser Streichungsantrag ohne weiteres Zutun direkt im Normtext des EG KVG umsetzen lässt, handelt es sich dabei um einen ausformulierten Entwurf. Bei einer strengen Betrachtung liegt somit eine Formenvermischung vor und der Memorialsantrag wäre für unzulässig zu erklären. Ein solches Ergebnis wird jedoch dem Umstand nicht gerecht, dass die herrschende Lehre wie auch die Praxis davon ausgehen, dass ein blosses Nebeneinander von offenen und präzisen Normelementen alleine noch nicht zu Annahme einer verpönten Formenvermischung führt⁸. Aus der Betrachtung von Artikel 14 und 15 EG KVG ergibt sich denn auch, dass eine Anpassung der Regelung über den Selbstbehalt im Sinne der allgemeinen Anregung der Antragsteller zwangsläufig eine Änderung von Artikel 15 EG KVG bedingt. Aufgrund dessen ist der vermeintliche Streichungsantrag zu Artikel 15 EG KVG nicht als ausformulierter Entwurf, sondern als ungeschickt formulierte Bezeichnung der durch die allgemeine Anregung betroffenen Bestimmungen zu betrachten. Der Memorialsantrag ist somit als allgemeine Anregung zu qualifizieren. Das Erfordernis der Einheit der Form ist gewahrt.

⁴ Vgl. TSCHANNEN, a.a.O., 11 f.

⁵ Vgl. die Übersicht bei TSCHANNEN, a.a.O., 12–17.

⁶ EPINEY ASTRID/DIEZIG STEFAN, in: Waldmann Bernhard et al. (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 139 N 24.

⁷ BGE 48 I 156.

⁸ TSCHANNEN, a.a.O., 22, wonach die Annahme einer formellen Formenvermischung von den Begehrenstellern «ein geradezu unvorstellbares Mass an juristischem Ungeschick» verlangt.

2.4. Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie will verhindern, dass die Stimmberechtigten auf zwei oder mehrere politisch voneinander unabhängige Fragen nur einmal antworten können. Zwischen den einzelnen Teilen des Antrags muss deshalb ein innerer, sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 73 Abs. 2 GPR). Der vorliegende Memorialsantrag verknüpft ein bestimmtes Ziel (Begrenzung der finanziellen Belastung des verfügbaren Haushaltseinkommens durch Krankenkassenprämien) mit der hierfür vorgeschlagenen Finanzierung (Prämienverbilligung) durch eine Anpassung der Regelungen über den Selbstbehalt, also einem bestimmten Weg zum Ziel. Dies ist im Lichte der Anforderungen an die Einheit der Materie zulässig. Die Einheit der Materie ist somit gewahrt.

2.5. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Der Memorialsantrag darf nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder, wenn sein Gegenstand nicht eine Verfassungsänderung betrifft, der Kantonsverfassung widerspricht (Art. 58 Abs. 4 KV). Vorliegend stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit Bundesrecht, konkret mit den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10). Als soziales Korrektiv zu den von den Krankenversicherern unabhängig vom Einkommen einheitlich pro Person nach Wohnregion und gewählttem Versicherungsmodell festgelegten Prämien sieht das KVG vor, dass die Kantone die Prämien der Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen verbilligen (Art. 65 Abs. 1 KVG). Überdies müssen die Kantone bei Familien mit unteren und mittleren Einkommen die Prämien der Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent verbilligen. Ab dem Jahr 2021 müssen die Kantone die Prämien dieser Kinder neu um mindestens 80 Prozent statt wie derzeit 50 Prozent verbilligen. Bei den jungen Erwachsenen in Ausbildung bleiben die Prämienverbilligungen dagegen unverändert (Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG i. V. m. der entsprechenden Übergangsbestimmung). Für den Vollzug der Prämienverbilligung sind die Kantone zuständig. Sie legen den Kreis der Begünstigten, die Höhe der staatlichen Verbilligung, das Verfahren und die Auszahlungsmodalitäten fest. Vorliegend ist nicht erkennbar, inwiefern der Memorialsantrag bzw. dessen Umsetzung gegen Bundesrecht verstossen könnte. Er ist mit übergeordnetem Recht vereinbar.

2.6. Durchführbarkeit

Ist ein Memorialsantrag offensichtlich nicht realisierbar, ist er für unzulässig zu erklären (Art. 58 Abs. 4 KV). Sich abzeichnende, grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung eines Memorialsantrags im Falle seiner Annahme genügen dafür jedoch nicht. Vielmehr muss die Umsetzung zweifelsfrei und aufgrund eines unüberwindbaren Hindernisses unmöglich sein. Erst wenn der Antrag keinen Raum mehr für eine Auslegung lässt, mit der seine Anliegen verwirklicht werden können, ist er für unzulässig zu erklären. Vorliegend sind keine grösseren Schwierigkeiten bei der Umsetzung erkennbar. Der Memorialsantrag ist durchführbar.

2.7. Ergebnis

Der Regierungsrat kommt zum Ergebnis, dass der in der Form einer allgemeinen Anregung eingereichte Memorialsantrag die Anforderungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV sowie von Artikel 73 GPR erfüllt. Er ist für rechtlich zulässig zu erklären.

3. Erheblichkeit

Ob ein rechtlich zulässiger Memorialsantrag erheblich erklärt wird, obliegt ausschliesslich dem Landrat (Art. 59 Abs. 2 KV). Die Stellungnahme des Regierungsrates beschränkt sich auf die rechtliche Zulässigkeit (Art. 74 Abs. 1 GPR).

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag für zulässig zu erklären und über die Erheblichkeit zu befinden.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Memorialsantrag