

Vorlage an den Landrat

Titel: **Formulierte Gesetzesinitiative «Ja zur Prämienverbilligung»;
Rechtsgültigkeit**

Datum: 22. August 2017

Nummer: 2017-287

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

Vorlage an den Landrat

2017-287

Formulierte Gesetzesinitiative „Ja zur Prämienverbilligung“; Rechtsgültigkeit

vom 22. August 2017

1. Ausgangslage

Am 16. Mai 2017 wurde die Unterschriftenliste der formulierten Gesetzesinitiative „Ja zur Prämienverbilligung“ bei der Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft zur Vorprüfung eingereicht. Die Verfügung der Landeskanzlei über das Zustandekommen der Initiative ist im Amtsblatt vom 22. Juni 2017 erschienen.

Der Regierungsrat hat folglich gemäss § 78a des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR, SGS 120) dem Landrat innert 3 Monate seit der amtlichen Bekanntgabe des Zustandekommens einer formulierten Initiative (Publikation im Amtsblatt) eine Vorlage zur Rechtsgültigkeit der Initiative zu unterbreiten.

Mittels Regierungsratsbeschluss Nr. 0608 vom 9. Mai 2017 wurde die Finanz- und Kirchendirektion (FKD) als federführende Direktion für die Behandlung der formulierten Gesetzesinitiative bestimmt. Gemäss § 12a der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (SGS 120.11) ist die federführende Direktion für die rechtzeitige Unterbreitung aller Anträge zur Behandlung der Initiative zuständig. Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Sie beauftragt den Rechtsdienst des Regierungsrates mit der Abklärung der Rechtsgültigkeit der Initiative oder stellt dem Regierungsrat nach Anhören des Rechtsdienstes des Regierungsrates Antrag über die Einholung eines externen Gutachtens zu dieser Frage.
- b. Sie erstellt und unterbreitet dem Regierungsrat zuhanden des Landrates die Vorlage zu Rechtsgültigkeit der Initiative.
- c. Sie erstellt und unterbreitet dem Regierungsrat zuhanden des Landrates die Vorlage, worin beantragt wird, der Initiative zuzustimmen oder sie abzulehnen.
- d. Sie erstellt dem Regierungsrat zuhanden des Landrates gegebenenfalls die Vorlage über die Verlängerung oder Unterbrechung der Behandlungsfrist (§ 78a Abs. 3 GpR).
- e. Sie holt die schriftliche Zustimmung des Initiativkomitees ein, bevor sie dem Regierungsrat eine Vorlage gemäss Buchstabe d unterbreitet.

Mittels Regierungsratsbeschluss Nr. 0961 vom 4. Juli 2017 wurde die Finanz- und Kirchendirektion (FKD) beauftragt, dem Regierungsrat spätestens auf die Regierungsratssitzung vom 19. September 2017 hin den Entwurf einer Vorlage an den Landrat zur Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative „Ja zur Prämienverbilligung“ zu unterbreiten sowie dem Regierungsrat spätestens auf die Regierungsratssitzung vom 19. Dezember 2017 hin den Entwurf

einer Vorlage an den Landrat zu unterbreiten, worin beantragt wird, der Initiative zuzustimmen oder sie abzulehnen.

2. Wortlaut der Initiative

*Formulierte kantonale Gesetzesinitiative: **Ja zur Prämienverbilligung***

Die unterzeichneten, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 28 Absätze 1 und 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984, das folgende formulierte Begehren:

I.

Das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG, SGS 362) wird wie folgt geändert:

§ 8 Abs. 2 (geändert)

2 Wenn die Jahresrichtprämie höher ist als 10% des massgebenden Jahreseinkommens, wird mindestens die Differenz als Prämienverbilligung ausbezahlt. Die Prämienverbilligung ist so auszugestalten, dass möglichst keine Schwelleneffekte entstehen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 8a

Aufgehoben.

§ 8b (neu)

Jahresrichtprämie und günstige wirtschaftliche Verhältnisse

1 Der Regierungsrat legt die Jahresrichtprämien für jede bundesrechtliche Prämien-kategorie fest, wobei diese mindestens 80% der jährlichen Durchschnittsprämien betragen. Als jährliche Durchschnittsprämien gelten die vom Bundesamt für Gesundheit geschätzten jährlichen Durchschnittsprämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung für die entsprechende Prämienregion. Diese beruhen auf den Prämientarifen inklusive Unfalldeckung mit der ordentlichen Franchise und berücksichtigen die Tarife der Versicherungsmodelle mit wählbarer Franchise, Bonus oder eingeschränkter Wahl nicht.

2 Günstige wirtschaftliche Verhältnisse von Eltern junger Erwachsener bestehen, wenn innerhalb der gemäss § 9 Abs. 4 definierten elterlichen Berechnungseinheit alle Jahresrichtprämien 5,5% oder weniger des massgebenden Jahreseinkommens entsprechen. Für Berechnungseinheiten mit Kindern gelten tiefere Prozentwerte. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

II.

Keine Fremdänderung.

III.

Keine Fremdaufhebung.

IV.

Die Änderungen treten am Tag nach der Abstimmung in Kraft.

3. Rechtsgültigkeit der Initiative

Der Rechtsdienst des Regierungsrates hat auf das Ersuchen der FKD die Frage der Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative „Ja zur Prämienverbilligung“ geprüft und er kommt in seinem Gutachten vom 23. Juni 2017 zum Schluss, dass die Initiative rechtsgültig ist. Insbesondere führt er aus: „Aufgrund der vorstehenden rechtlichen Erörterungen erachten wir die formulierte Gesetzesinitiative „Ja zur Prämienverbilligung“ als rechtsgültig. Die Initiative erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Materie und verstösst inhaltlich nicht gegen höherrangiges Recht, zumal die Durchführung der Prämienverbilligung von Bundesrecht wegen Sache der Kantone ist und das Krankenversicherungsrecht des Bundes den Kantonen weitgehend freie Hand lässt, wie sie die Prämienverbilligung inhaltlich ausgestalten wollen, insbesondere auch was den Umfang der Verbilligung anbelangt.“

4. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Die formulierte Gesetzesinitiative „Ja zur Prämienverbilligung“ wird für rechtsgültig erklärt.

4.1. Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Die formulierte Gesetzesinitiative „Ja zur Prämienverbilligung“ wird für rechtsgültig erklärt.

Liestal, 22. August 2017

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Sabine Pegoraro

Der Landschreiber:

Peter Vetter

5. Anhang

- Entwurf Landratsbeschluss
- Gutachten des Rechtsdiensts von Regierungsrat und Landrat

Landratsbeschluss

über die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative „Ja zur Prämienverbilligung“

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die formulierte Gesetzesinitiative „Ja zur Prämienverbilligung“ wird für rechtsgültig erklärt.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrates

Die Präsidentin:

Der Landschreiber:

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Finanz- und Kirchendirektion
Finanzverwaltung

Liestal, 23. Juni 2017

030 17 8 / Bo

Formulierte Gesetzesinitiative "Ja zur Prämienverbilligung", Abklärung der Rechtsgültigkeit

Sehr geehrter Herr Wenk
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 7. Juni 2017 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative „Ja zur Prämienverbilligung“ abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

Allgemeines

1. Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl], Band 83, Seite 1 ff.; René A. Rhinow, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.)
2. Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. Sep-

tember 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entsprechende Verfügung der Landeskanzlei, publiziert im Amtsblatt Nr. 25 vom 22. Juni 2017). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrates für ungültig (§ 29 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Absätze 1 und 2 GpR). Aus der Pflicht des Landrates, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

Formelles

3. § 28 Absatz 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Absatz 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Absatz 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

Die Initiative „Ja zur Prämienverbilligung“ wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten ist; namentlich sollen mit Hilfe der Initiative bestimmte Änderungen des kantonalen Einführungsgesetzes vom 25. März 1996 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (nachfolgend kurz: EG KVG) vorgenommen werden.

4. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

Die hier zu beurteilende Volksinitiative verlangt im Wesentlichen, dass die gesetzlichen Regelungen betreffend Prämienverbilligung dergestalt geändert werden, dass im Kanton Basel-Landschaft kein Haushalt mehr als 10 Prozent des Jahreseinkommens für die obligatorische Krankenversiche-

zung aufbringen muss. Zu diesem Zweck sollen neue gesetzliche Bestimmungen betreffend die Höhe der Prämienverbilligung sowie die Berechnung derselben erlassen werden. Damit ist auch das formelle Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie erfüllt.

Materielles

5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist. Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind. Unmöglich in diesem Sinne wäre, um ein Beispiel zu nennen, ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung - aus welchen Gründen auch immer - nicht erreichbar ist. Eine derartige Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden Gesetzesinitiative offenkundig nicht gegeben.

6. Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf „offensichtlich rechtswidrige“ Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das kantonale Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer „augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit“ gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997, Erwägung 3).

6.1 Die vorliegend zu beurteilende Volksinitiative beschlägt, wie bereits festgestellt worden ist, thematisch das Regime der Verbilligung der Prämien für die obligatorische Krankenversicherung auf dem Gebiet des Kantons Basel-Landschaft. Mit Blick auf die Frage der Übereinstimmung der Initiativbegehren mit höherrangigem Recht fragt sich zunächst, ob Legiferierungen des Kantons auf diesem Gebiet ganz grundsätzlich mit der bundesverfassungsrechtlich geregelten Zuweisung der Rechtsetzungskompetenzen übereinstimmen.

6.1.1 Gemäss Artikel 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie [die Kantone] üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Als Ausfluss des dergestalt verbrieften Prinzips der Einzelermächtigung verfügt der Bund nur über jene Zuständigkeiten, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Will der Bund eine neue Aufgabe aufgreifen und besitzt er dafür noch keine Grundlage in der Bundesverfassung, so muss er die Verfassung zuerst entsprechend ergänzen.

zen. Für Bundesaufgaben besteht mit anderen Worten ein Verfassungsvorbehalt. Entsprechend bestimmt Artikel 42 Absatz 1 BV unter dem Titel „Aufgaben des Bundes“, dass der Bund die Aufgaben erfüllt, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Demgegenüber bestimmen die Kantone laut Artikel 43 BV, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen. Die eigentliche Kompetenzzuweisung geschieht im Wesentlichen im „Aufgabenteil“ der Bundesverfassung, namentlich in den Artikeln 54 - 135 BV (GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar Bundesverfassung, Ausgabe 2007, Artikel 3, N 5 ff.).

6.1.2 Betreffend das vorliegend in Frage stehende Regelungsgebiet finden sich die Kompetenzzuweisungen vornehmlich in Artikel 117 BV. Gemäss dessen Absatz 1 erlässt der Bund Vorschriften über die Kranken- und Unfallversicherung. Er [der Bund] kann die Kranken- und die Unfallversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären (Absatz 2). Artikel 117 Absatz 1 BV begründet eine umfassende, verpflichtende Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit nachträglich derogatorischer Wirkung (sog. konkurrierende Kompetenz). Mit konkurrierend ist gemeint, dass die Begründung der Bundeskompetenz keine unmittelbaren Auswirkungen auf allfällige kantonale Regelungen hat. Solche werden nur hinfällig, wenn und soweit der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch macht; solange dies nicht geschieht, bleiben die Kantone zuständig.

6.1.3 Mit dem Erlass insbesondere des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG) hat der Bund von seiner Rechtsetzungskompetenz auf dem Gebiet des Gesundheitswesens Gebrauch gemacht. Soweit den vorliegenden Regelungskontext betreffend enthält das KVG namentlich in seinem Artikel 65 Bestimmungen betreffend die Prämienverbilligung durch Beiträge der öffentlichen Hand. Danach werden die Kantone verpflichtet, den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen zu gewähren. Über die Höhe oder aber den Umfang der von den Kantonen zu gewährenden Prämienverbilligungen schweigt sich das Bundesrecht praktisch vollständig aus; es schreibt diesbezüglich nur vor, dass die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen haben (vgl. Artikel 65 Absatz 1^{bis} KVG). Dies bedeutet, dass es den Kantonen weitgehend frei steht zu bestimmen, wie sie die von ihnen durchzuführende Verbilligung der Krankenkassenprämien regeln wollen. Dazu gehört insbesondere auch die Regelung der Höhe der Prämienverbilligung. In unserem Kanton finden sich die betreffenden Vorschriften im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (vgl. dazu die §§ 8 ff.), im Landratsdekret vom 21. September 2006 über die Einkommensobergrenzen und den Prozentanteil in der Prämienverbilligung sowie in der regierungsrätlichen Verordnung vom 12. November 2002 über die Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung.

Die vorliegende Initiative, die verschiedene Änderungen des EG KVG zum Gegenstand hat, enthält zunächst eine Bestimmung, wonach als Prämienverbilligung mindestens die Differenz zwi-

schen der Jahresrichtprämie und dem massgebenden Jahreseinkommen zu gewähren sei, sobald die Jahresrichtprämie 10% des massgebenden Jahreseinkommens übersteigt (vgl. § 8 Absatz 2 des Initiativtextes). Damit sollen im Wesentlichen die finanziellen Mittel begrenzt werden, die ein Haushalt für die Bezahlung der Prämien der obligatorischen Krankenversicherung entrichten muss. Eine solche Bestimmung verstösst nicht gegen übergeordnetes Bundesrecht, zumal dieses den Kantonen (mit einer Ausnahme, die im vorliegenden Zusammenhang nicht von Bedeutung ist) nicht vorschreibt, in welchem Umfang Prämienverbilligungen zu gewähren sind.

Mit der von den Initiantinnen und Initianten als Zweites verlangten Aufhebung von § 8a EG KVG streben diese an, gegenwärtig bestehende Aufträge an den Landrat und an den Regierungsrat zum Erlass von ausführenden Bestimmungen betreffend die Prämienverbilligung zu streichen. Dies hätte im Falle der Annahme der Volksinitiative zur Folge, dass insbesondere die betreffenden Vollzugsbestimmungen des Landrates, die sich aktuell auf § 8a EG KVG abstützen, ihre gesetzliche Grundlage verlören und damit nicht mehr kompetenzgemäss erlassen wären. Namentlich wären deshalb die vom Landrat festgelegten Einkommensobergrenzen sowie die von ihm bestimmten Prozentanteile am massgebenden Jahreseinkommen im Sinne von § 9 EG KVG nicht mehr anwendbar (vgl. dazu die §§ 1 und 2 des erwähnten Dekrets). Auch gegen dieses Initiativbegehren ist mit Blick auf das übergeordnete Bundesrecht nichts einzuwenden.

Schliesslich sieht die Initiative vor, einen neuen § 8b in das kantonale Einführungsgesetz zum KVG aufzunehmen. Dessen Absatz 1 enthält einen neuen Rechtsetzungsauftrag an die Adresse des Regierungsrates, laut dem dieser die Jahresrichtprämien gemäss bestimmten Vorgaben festzulegen habe, welche sich unter anderem an - vom Bundesamt für Gesundheit geschätzten - Durchschnittsprämien orientieren sollen. Absatz 2 enthält schliesslich neue gesetzliche Vorgaben für die Bestimmung günstiger wirtschaftlicher Verhältnisse von Eltern junger Erwachsener. Im Weiteren wird dem Regierungsrat auch diesbezüglich aufgetragen, die Einzelheiten [in der Verordnung] zu regeln. Auch was diese Bestimmungen anbelangt, besteht nach unserem Dafürhalten keine Unvereinbarkeit mit dem übergeordneten Bundesrecht.

6.2 Inwiefern die vorliegende Initiative inhaltlich gegen übergeordnetes kantonales Recht (namentlich die Kantonsverfassung) verstossen sollte, ist nicht ersichtlich und gibt deshalb auch zu keinen weiteren Erörterungen Anlass. Ebenso verhält es sich mit dem im Initiativtext vorgesehenen Rechtsetzungsauftrag an den Regierungsrat auf dem Gebiet der Prämienverbilligung, zumal der Regierungsrat von Verfassungs wegen kompetent ist, auf der Grundlage und im Rahmen des Gesetzes ausführendes Ordnungsrecht zu erlassen (vgl. dazu § 74 Absatz 2 KV).

7. Aufgrund der vorstehenden rechtlichen Erörterungen erachten wir die formulierte Gesetzesinitiative „Ja zur Prämienverbilligung“ als rechtmässig. Die Initiative erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Materie und verstösst inhaltlich nicht gegen höherrangiges Recht, zumal

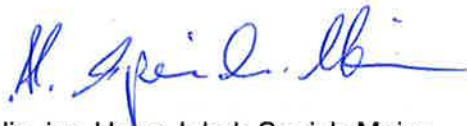
die Durchführung der Prämienverbilligung von Bundesrechts wegen Sache der Kantone ist und das Krankenversicherungsrecht des Bundes den Kantonen weitgehend freie Hand lässt, wie sie die Prämienverbilligung inhaltlich ausgestalten wollen, insbesondere auch was den Umfang der Verbilligung anbelangt.

In der Hoffnung, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben, verbleiben wir

mit freundlichen Grüssen



lic. iur. René Bölliger
wiss. Sachbearbeiter



lic. iur. Hans Jakob Speich-Meier
Leiter Rechtsdienst

Kopie z.K. an Regierungsrat Isaac Reber