

Antrag des Regierungsrates vom 12. November 2003

4125

**Beschluss des Kantonsrates
über das Zustandekommen der Volksinitiative
«Rettet das Zürcher Lighthouse»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. November 2003,

beschliesst:

I. Es wird festgestellt, dass am 25. August 2003 die Volksinitiative «Rettet das Zürcher Lighthouse» eingereicht worden ist. Sie lautet wie folgt:

«Es ist gesetzlich sicher zu stellen, dass dem Bedarf entsprechende Institutionen mit einer fachlich anerkannten Sterbehospiz-Tätigkeit und klar definierten medizinischen als auch pflegerischen Leistungen Aufnahme in die Spital- und gleichzeitig auch Pflegeheimliste finden.»

II. Die Initiative ist mit 12 497 gültig beglaubigten Unterschriften als Volksinitiative in der Form der einfachen Anregung zu Stande gekommen und wird dem Regierungsrat unter dem Vorbehalt der weiteren Prüfung der Gültigkeit zu Bericht und Antrag überwiesen.

III. Veröffentlichung im Amtsblatt, Textteil.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

Mit Schreiben vom 8. September 2003 überwies die Geschäftsleitung des Kantonsrates dem Regierungsrat die Unterschriftenbogen der am 25. August 2003 eingereichten Volksinitiative «Rettet das Zürcher Lighthouse» zur Berichterstattung über das Zustandekommen und die Gültigkeit der Initiative.

Die Unterschriftenbogen entsprechen den gesetzlichen Bestimmungen. Sie wurden am 25. August 2003 und somit innert der Frist von sechs Monaten seit Beginn der Unterschriftensammlung am 15. März 2003 eingereicht (§ 13 Abs. 2 Initiativgesetz; LS 162). Die Begründung des Begehrens gemäss § 3 Initiativgesetz lautet wie folgt:

«Das Hospiz Zürcher Lighthouse leistet an die zürcherische Gesundheitsversorgung einen wichtigen Beitrag. Mit seiner allumfassenden palliativen Betreuung pflegt das Hospiz schwerstkranke Menschen bis hin zum Tod. Die Mehrheit der eher jüngeren Bewohnerinnen und Bewohner sind an Aids oder Krebs erkrankt. Das Hospiz Zürcher Lighthouse ist für sie und ihre Angehörigen oftmals noch der letzte Zufluchtsort für ein lebendiges Zuhause, um mit Menschenwürde sterben zu dürfen. Bis anhin erhielt die Stiftung Zürcher Lighthouse neben den selbst erwirtschafteten Betriebsmitteln einen Subventionsbeitrag von Bund und Kanton Zürich für AidspatientInnen. Der Bund erachtet die generelle Hospiztätigkeit als Aufgabe der Kantone, weshalb seine beschränkten Beiträge auf IV-berechtigte AidspatientInnen für die Palliative Betreuung im Hospiz Zürcher Lighthouse längst nicht mehr ausreichen. Als Lösungsansatz gilt die kantonale Aufnahme sowohl auf die Spital- als auch gleichzeitig auf die Pflegeheimliste, wie in den Beispielen der Hospize von Basel und Neuenburg.

Ohne eine existenzielle Sicherung durch den Kanton Zürich muss der Betrieb des Hospiz Zürcher Lighthouse eingestellt werden. Damit würde eine unersetzbare und anderswo im Kanton nicht vorhandene Pionierarbeit im Hospizbereich verloren gehen. Ebenso wäre dies ein Rückschlag für die zukunftsweisende Palliativpflege, welche gerade in der letzten und teuersten Phase der Gesundheitsversorgung eine menschenwürdige und finanzierbare Ergänzung zur High-Tech-Medizin darstellt. Es ist auch davon auszugehen, dass die Schliessung des Zürcher Lighthouse letztendlich dem Kanton Zürich höhere Kosten verursachen würde, als eine dauerhafte, existenzielle Unterstützung des Hospizes. Die jährlich über 50 Patientinnen und Patienten müssten in teure Spitäler oder Pflegeheime verlegt werden. Die jährlichen Spendengelder und unzähligen ehrenamtlichen Hilfeleistungen, welche heute bis ein Drittel der Betriebskosten des Lighthouse decken, würden für die öffentliche Hand verloren gehen. Es gilt hier auch, gerade im Umfeld von immer knapper werdenden Staatsmitteln, private Initiativen zu fördern und staatliche Leistungen abzutreten.

Deshalb wünschen die Unterzeichnenden eine entsprechende Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und der «Stiftung Zürcher Lighthouse» zur existentiellen Sicherung der Betreuungstätigkeiten des «Hospiz Zürcher Lighthouse».

Gemäss Bericht des Statistischen Amtes vom 29. September 2003 weisen die Unterschriftenbogen 13 758 Unterschriften auf. Diese wurden im Sinne von § 16 Abs. 1 des Initiativgesetzes auf ihre Gültigkeit überprüft. 1261 davon waren ungültig. Von den zuständigen Gemeindestellen wurden 12 497 Unterschriften als gültig beglaubigt. Gemäss § 16 des Initiativgesetzes ist somit festzustellen, dass die Initiative formell als Volksinitiative in der Form einer einfachen Anregung zu Stande gekommen ist.

§ 4 Abs. 1 Ziffer 1 des Initiativgesetzes hält fest, eine Initiative sei ungültig, wenn sie dem Bundesrecht widerspreche. Mit der vorliegenden Initiative streben die Unterzeichnenden gemäss dem Begründungstext auf den Unterschriftenbogen die kantonale Aufnahme des «Hospiz Zürcher Lighthouse» auf die Spital- und Pflegeheimliste an. Sie wünschen weiter eine Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und der «Stiftung Zürcher Lighthouse» zur existenziellen Sicherung der Betreuungstätigkeiten des «Hospiz Zürcher Lighthouse». Nach Art. 39 und 53 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) ist der Erlass der Spital- und Pflegeheimliste und damit die namentliche Bezeichnung der entsprechenden Institutionen mit Leistungsaufträgen Sache der Kantonsregierung. Es handelt sich dabei um eine reine Vollzugsaufgabe. Diesbezüglich ist eine politische Mitgestaltung der Legislative im KVG weder vorgesehen noch auf Grund des Gewaltenteilungsprinzips zulässig. Initiativbegehren, die deshalb solche von der Exekutive zu treffende Einzelfallentscheidungen enthalten, sind deshalb materiell als ungültig zu erklären (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. Mai 1999 an den Kantonsrat zur Volksinitiative «Für eine gesunde Spitalpolitik», KR-Nr. 428/1997). Im Zusammenhang mit der Volksinitiative «Für eine gesunde Spitalpolitik» hat Professor Kölz in einem Gutachten vom 18. August 1998 festgehalten, eine Spitalliste als solche könne grundsätzlich weder nach Bundesrecht noch nach kantonalem Recht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Umgekehrt sei es jedoch rechtlich möglich und nicht bundesrechtswidrig, einen «eigenen, kantonal-zürcherischen Standard» der Spitalversorgung zu definieren. Die erhöhten Kosten eines solchen höheren Standards gingen dann allerdings zu Lasten des Kantons (Art. 49 Abs. 1 KVG). Somit stellt sich die Frage, ob eine bundesrechtskonforme Deutung des vorliegenden Initiativbegehrens in diesem Sinne möglich ist, sodass es als zulässig zu beurteilen wäre. Mit andern Worten ist bezüglich der Gültigkeit dieser Initiative zu unterscheiden, ob damit eine Spitalplanung im Sinne von Art. 39 Abs. 1 lit. d KVG mit dem Erlass von generell-abstrakten Rechtssätzen oder die konkrete Aufnahme von Institutionen auf die Spitalliste im Sinne von Art. 39 Abs. 1 lit. e KVG angestrebt wird. Soweit das Initiativbegehren gesetzesform zu erlassende

generell-abstrakte Rechtssätze enthält, fielen es damit in die Kompetenz des Gesetzgebers und wäre demzufolge zulässig. Soweit es indes bloss einen konkreten Verwaltungsakt anbegehrt, zu dessen Setzung die Exekutive zuständig ist, wäre es unzulässig (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 1982, S. 7 f.). Dasselbe gilt für Pflegeheimlisten im Sinne von Art. 39 Abs. 3 KVG. Es ist unerlässlich, dass zur Prüfung dieser Frage und der damit verknüpften Frage der Bundesrechtswidrigkeit ein Rechtsgutachten eingeholt wird. Dabei wird insbesondere auch zu klären sein, ob die Initiative in dem für die Initianten günstigsten Sinne bundesrechtskonform ausgelegt werden kann. Nach dem Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts wird der Text der Initiative nach den bekannten Interpretationsgrundsätzen aus sich selbst heraus zu interpretieren sein und nicht nach dem subjektiven Willen der Initianten. Massgeblich ist, wie der Text von den Stimmberechtigten vernünftigerweise zu verstehen ist, wobei immerhin die Begründung des Begehrens oder Erläuterungen der Initianten mitzuberücksichtigen sind (BGE 105 I a 154; BGE 111 I a 294 f.; vgl. Rechtsgutachten von Alfred Kölz vom 17. Mai 2002 zur Frage der Gültigkeit der Volksinitiativen «Stopp der Flughafenprivatisierung» [KR-Nr. 177/2001] und «Flughafenausbau Halt» [KR-Nr. 176/2001], S. 7). Die dreimonatige Frist gemäss § 16 Abs. 2 des Initiativgesetzes, innert welcher der Regierungsrat dem Kantonsrat über das Zustandekommen und die Gültigkeit der Volksinitiative Bericht und Antrag zu erstatten hat, reicht jedoch nicht aus zur Einholung eines solchen Gutachtens. Ein solches kann mithin erst innert der Frist gemäss § 17 Abs. 2 des Initiativgesetzes eingeholt werden, innert welcher über eine zu Stande gekommenen Volksinitiative Bericht und Antrag zu stellen ist.

In diesem Sinne ist die Volksinitiative dem Regierungsrat ausdrücklich unter dem Vorbehalt der weiteren Prüfung der Gültigkeit zu Bericht und Antrag zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Huber	Husi