XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 12. August 2025

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **1**

1 Ausgangslage und Revisionsbedarf **2**

2 Finanzierung der Prämienverbilligung **3**

2.1 Geltende Regelungen 3
2.1.1 Bundesbeitrag 3
2.1.2 Kantonsbeitrag 3
2.2 Indirekter Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative 3
2.2.1 Bundesbeitrag 3
2.2.2 Kantonsbeitrag 3
2.2.3 Verbleibende Prämienbelastung 4
2.3 Anpassungsbedarf und Lösungsvorschlag 4
2.3.1 Festlegung Kantonsbeitrag und Anpassung Ausgleichmechanismus 4
2.3.2 Festlegung der nach IPV verbleibenden Prämienbelastung 8

3 Finanzielle Auswirkungen **8**

4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen **9**

5 Grundzüge des angedachten Verordnungsrechts **10**

6 Vernehmlassungsverfahren **10**

7 Referendum **10**

8 Antrag **10**

Entwurf (XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung) **11**

Zusammenfassung

Mit dem Inkrafttreten des indirekten Gegenvorschlags zur Prämien-Entlastungs-Initiative wird neu vom Bundesrecht vorgegeben, welchen Mindestbeitrag die Kantone für die Prämienverbilligung einsetzen müssen. Ab dem dritten Jahr nach dem Inkrafttreten des indirekten Gegenvorschlags muss der Kanton St.Gallen zur Einhaltung dieser bundesrechtlichen Vorgabe seinen Kantonsbeitrag deutlich erhöhen. Die zu erwartenden Mehrausgaben dürften sich auf rund 59,7 Mio. Franken belaufen. Die Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung zu den für die Prämienverbilligung einzusetzenden Mitteln müssen an die neuen Vorgaben des Bundesrechts angepasst werden.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des XIV. Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung.

1 Ausgangslage und Revisionsbedarf

Die Kantone sind nach Art. 65 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG) verpflichtet, die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) von Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zu verbilligen. Eine individuelle Prämienverbilligung (IPV) muss auch für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung von Familien mit mittleren Einkommen ausgerichtet werden (Art. 65 Abs. 1bis KVG). Die Finanzierung der IPV erfolgt durch den Bund und die Kantone. Der Kanton St.Gallen hat seinen Beitrag in Art. 14 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 311.11; abgekürzt EG-KVG) festgelegt.

Mit dem indirekten Gegenvorschlag[1] zur Prämien-Entlastungs-Initiative[2] werden die Kantone verpflichtet, einen Mindestbeitrag für die IPV aufzuwenden. Der Mindestbeitrag beträgt zwischen 3,5 und 7,5 Prozent, je nachdem wie stark die Prämien die 40 Prozent einkommensschwächsten Versicherten des betreffenden Kantons belasten. Die Berechnung des kantonalen Mindestbeitrags wird durch das Bundesrecht vorgegeben.[3] Die Höhe des Bundesbeitrags und der Verteilmechanismus des Bundesbeitrags erfahren keine Änderungen. Die Ausgestaltung der kantonalen IPV-Systeme liegt – im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben – weiterhin in der Autonomie der Kantone. Die Kantone bestimmen selbst, wem sie die Prämien wie stark verbilligen. Sie legen der Kreis der Anspruchsberechtigen, die Höhe der IPV und die Auszahlungsmodalitäten fest.

Das Inkrafttreten des indirekten Gegenvorschlags zur Prämien-Entlastungs-Initiative bzw. der KVG-Änderung vom 29. September 2023 ist noch durch den Bundesrat festzulegen. Der Bundesrat strebt eine Inkraftsetzung des indirekten Gegenvorschlags und der entsprechenden Ausführungsbestimmungen auf den 1. Januar 2026 an. Aufgrund der neuen Vorgaben des Bundesrechts zum Kantonsbeitrag (Mindestbeitrag) muss Art. 14 Abs. 2 bis 4 EG-KVG auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der KVG-Änderung vom 29. September 2023 angepasst werden.

Mit dem Bericht 82.22.06 «Berichterstattung der Redaktionskommission (Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen)» ist bei sämtlichen Erlassänderungen gesamthaft die sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter zu berücksichtigen. Die sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter wird bereits mit dem XIII. Nachtrag[4] EG-KVG, der auf den 1. Januar 2026 in Vollzug treten wird, umgesetzt.

---

1 Änderung des KVG vom 29. September 2023, BBl 2024 2413.

2 Volksinitiative «Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)» (21.063).

3 Die Totalrevision der eidgenössischen Verordnung über die Beiträge der Kantone und des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (SR 832.112.4; abgekürzt VPVK) wird gleichzeitig mit der KVG-Änderung vom 29. September 2023 in Kraft treten.

4 nGS 2024-030.

2 Finanzierung der Prämienverbilligung

2.1 Geltende Regelungen

2.1.1 Bundesbeitrag

Der Bund gewährt den Kantonen jährlich einen Beitrag an die IPV. Nach Art. 66 Abs. 2 KVG entspricht der Bundesbeitrag 7,5 Prozent der gesamtschweizerischen OKP-Bruttokosten. Der Bundesrat setzt die Anteile der Kantone am Bundesbeitrag nach deren Wohnbevölkerung und nach der Anzahl der versicherten Grenzgängerinnen und Grenzgänger sowie deren Familienangehörigen fest (Art. 66 Abs. 3 KVG). Die Ermittlung des Bundesbeitrags und dessen Aufteilung auf die Kantone ist in der eidgenössischen Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (SR 832.112.4; abgekürzt VPVK) geregelt. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) veröffentlicht jeweils im Oktober den Bundesbeitrag für das folgende Jahr und dessen Aufteilung auf die Kantone (Art. 3 Abs. 5 VPVK). Der Bundesbeitrag wird im jeweiligen Jahr in drei Raten ausbezahlt (Art. 4 VPVK).

2.1.2 Kantonsbeitrag

Im Kanton St.Gallen wurde der Kantonsbeitrag in Art. 14 Abs. 2 EG-KVG an den Bundesbeitrag gekoppelt. Die in Art. 14 Abs. 2 EG-KVG für den Kantonsbeitrag vorgegebene gesetzliche Bandbreite beträgt wenigstens 45,5 Prozent und höchstens 54,6 Prozent des Bundesbeitrags.

2.2 Indirekter Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative

Die Prämien-Entlastungs-Initiative wurde am 9. Juni 2024 mit rund 55,5 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Die Referendumsfrist für den von den eidgenössischen Räten beschlossenen indirekten Gegenvorschlag (KVG-Änderung vom 29. September 2023) lief am 9. Januar 2025 unbenutzt ab. Die Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags macht eine Totalrevision der VPVK und eine Änderung der eidgenössischen Verordnung über die Krankenversicherung (SR 832.102; abgekürzt KVV) notwendig. Der Bundesrat führte im Rahmen der dazu am 13. Dezember 2024 eröffneten Vernehmlassung aus, dass das Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen und der KVG-Änderung vom 29. September 2023 auf den 1. Januar 2026 festgelegt werden soll.

2.2.1 Bundesbeitrag

Die Höhe des Bundesbeitrags, seine Aufteilung auf die Kantone und die Auszahlung erfährt keine Änderung.

2.2.2 Kantonsbeitrag

Der Mindestanteil der Kantone an den kantonalen OKP-Bruttokosten wird nach Art. 65 Abs. $1^{quinquies}$ und Abs. 1^{sexies} KVG berechnet. Jeder Kanton muss die Prämienverbilligung so regeln, dass diese je Kalenderjahr gesamthaft einem bestimmten Mindestanteil der Bruttokosten der OKP der Versicherten, die ihren Wohnort im Kanton haben, entspricht. Dieser Mindestanteil wird nach demjenigen Anteil berechnet, den die Prämien am Einkommen der 40 Prozent einkommensschwächsten Versicherten mit Wohnort im Kanton durchschnittlich ausmachen.

Nach den Vernehmlassungsunterlagen zur Totalrevision der VPVK soll für die Berechnung des prozentualen Mindestanteils auf die Prämienbelastung des Vor-Vorjahres abgestellt werden. Dabei wird das gesamte im Vor-Vorjahr ausbezahlte IPV-Volumen den einkommensschwächsten 40 Prozent der Versicherten im Kanton zugeordnet, sodass die Ausgestaltung bzw. Verteilung der IPV innerhalb des Kantons keinen Einfluss auf die Höhe des kantonalen Mindestbeitrags hat. Macht die Prämienbelastung weniger als 11 Prozent des Einkommens aus, beträgt der prozentuale Mindestanteil 3,5 Prozent der kantonalen OKP-Bruttokosten. Danach erhöht sich der Mindestanteil linear, bis er bei einer Prämienbelastung von 18,5 Prozent

des Einkommens 7,5 Prozent der kantonalen OKP-Bruttokosten erreicht. In den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten der KVG-Änderung vom 29. September 2023 beträgt der Mindestanteil in allen Kantonen 3,5 Prozent der kantonalen OKP-Bruttokosten.

An den Kantonsbeitrag angerechnet werden die Nettoaufwendungen des Kantons bzw. der effektiv ausgerichtete Kantonsbeitrag für die ordentliche IPV, die IPV für Beziehende von Ergänzungsleistungen (EL), von finanzieller Sozialhilfe und von Elternschaftsbeiträgen (ohne Durchführungskosten).[5]

Der vom Bundesrecht für das jeweilige Jahr vorgegebene Mindestbeitrag darf nicht unterschritten werden. Sanktionsmöglichkeiten sind im KVG zwar nicht vorgesehen und auch eine Regelung zum Vorgehen bei einer Unterschreitung fehlt. Die kantonalen Ausführungsbestimmungen müssen jedoch dem Sinn und Geist bzw. der Zielsetzung des KVG entsprechen, um einer allfälligen Prüfung auf dem Gerichtsweg standhalten zu können.[6]

2.2.3 Verbleibende Prämienbelastung

Die Kantone werden in Art. 65 Abs. 1ter KVG zur Festlegung eines zusätzlichen Sozialziels verpflichtet. Sie müssen neu festlegen, welchen Anteil die Prämien bzw. die nach Berücksichtigung einer IPV verbleibende Prämienbelastung der Versicherten mit Wohnort im Kanton höchstens ausmachen darf. Es wird dabei den Kantonen überlassen festzulegen, wie die Prämien und das verfügbare Einkommen zu ermitteln sind. Hat der Kanton seinen Anteil vier Jahre nach Inkrafttreten der KVG-Änderung vom 29. September 2023 nicht festgelegt, legt der Bundesrat den Anteil fest.

2.3 Anpassungsbedarf und Lösungsvorschlag

2.3.1 Festlegung Kantonsbeitrag und Anpassung Ausgleichmechanismus

2.3.1.a Höhe des Kantonsbeitrags

Es ist neu vorgesehen, dass die durch das Bundesrecht vorgegebenen Mindestbeiträge der Kantone durch das BAG berechnet und veröffentlicht werden. Als Folge davon müssen Art. 14 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 EG-KVG zur Höhe des IPV-Kantonsbeitrags angepasst bzw. gestrichen werden.

Gemäss Abs. 1 der Übergangsbestimmung zur KVG-Änderung vom 29. September 2023 beträgt der Mindestanteil nach Art. 65 Abs. 1^{quater} KVG in den ersten zwei Kalenderjahren nach Inkrafttreten in allen Kantonen 3,5 Prozent der OKP-Bruttokosten. Der Kanton St.Gallen liegt aktuell bzw. mit dem in den Planzahlen[7] berücksichtigten gesetzlichen IPV-Höchstvolumen über diesen 3,5 Prozent. Von einer Reduktion des Kantonsbeitrags für die ersten beiden Jahre ist abzusehen, weil als Folge davon der Kantonsbeitrag im dritten Jahr umso höher ausfallen würde. Der Kantonsbeitrag soll für die ersten beiden Jahre (einschliesslich der nach Art. 14 Abs. 3 und Abs. 4 EG-KVG gemäss bisherigem Recht für die Abweichungen zu den gesetzlichen Grenzwerten vorzunehmenden Korrekturen) auf der Basis des bisherigen gesetzlichen

---

5 Nach Art. 65 Abs. 1^{septies} KVG sind die Forderungen nach Art. 64a Abs. 4 KVG bzw. die durch die politischen Gemeinden aufgrund von Verlustscheinen und diesen gleichgesetzten Rechtstiteln zu finanzierenden OKP-Forderungen nicht an den IPV-Kantonsbeitrag anrechenbar.

6 Mit einer Verordnungsanpassung hat der Kanton Luzern die mittleren Einkommensgrenzen zur Verbilligung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung für das Jahr 2017 reduziert. Mit Urteil 8C_228/2018 vom 22. Januar 2019 ist das Bundesgericht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gemäss Art. 82 Bst. b des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110) zum Schluss gekommen, dass die Einkommensgrenzen für das Jahr 2017 zu tief waren und hat die Verordnungsänderung als bundesrechtswidrig aufgehoben. Die IPV bzw. die mittleren Einkommensgrenzen der Jahre 2017 bis 2019 wurden vom Kanton Luzern in der Folge korrigiert. Dazu wurde das IPV-Antragsverfahren für die Jahre 2017 bis 2019 erneut geöffnet.

7 Rechnung 2023: 4,4 Prozent der kantonalen OKP-Bruttokosten und Budget 2025 sowie Planjahre 2026 und 2027 des Aufgaben- und Finanzplans 2026–2028: 4,6 Prozent der geschätzten kantonalen OKP-Bruttokosten.

Höchstvolumens bemessen werden. Ab dem dritten Jahr muss der Kantonsbeitrag gemäss bundesrechtlicher Vorgabe deutlich erhöht werden (siehe Abschnitt 3).

2.3.1.b Anpassung des Ausgleichmechanismus

Der bisher in Art. 14 Abs. 3 und 4 EG-KVG für Unter- und Überschreitungen der gesetzlichen Bandbreite vorgesehene Ausgleichmechanismus muss angepasst werden. Neu wird vom Bund für jedes Jahr ein bestimmter Mindestbeitrag festgelegt. Während eine Überschreitung des vom Bund festgelegten Mindestbeitrags im Ermessen der Kantone liegt, ist eine Unterschreitung nicht zulässig. Eine Unterschreitung ist auch dann nicht zulässig, wenn der Mindestbeitrag im vorangehenden Jahr oder in mehreren Jahren überschritten wurde.

In der Praxis ist es nicht möglich, den für die IPV festgelegten Zielwert bzw. das für die IPV festgelegte Budget genau zu erreichen. Dies ist auf die erfahrungsgemäss nur grobe Zielgenauigkeit der IPV-Simulationen zurückzuführen, für die mehrere Annahmen getroffen werden müssen:

- *Anzahl der Beziehenden von EL, finanzieller Sozialhilfe und Elternschaftsbeiträgen:* Die Entwicklung der Anzahl der Beziehenden von EL, finanzieller Sozialhilfe und Elternschafsbeiträgen bzw. der für diesen Personenkreis im folgenden Jahr benötigte IPV-Mittelbedarf muss geschätzt werden.
- *Veranlagungsstand:* Die Simulationen beruhen auf teilweise noch provisorischen Steuerdaten (Steuerdeklarationen), während die ordentliche IPV aufgrund der definitiven Steuerdaten (Veranlagungen) ermittelt wird.[8]
- *Bevölkerungsentwicklung:* Es müssen Annahmen zu den im Folgejahr zu verzeichnenden Todesfällen, Geburten sowie Zuzügen aus dem Ausland und Wegzügen ins Ausland getroffen werden.
- *Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse:* Es ist nicht bekannt, in wie vielen Fällen nach Art. 11 Abs. 3 EG-KVG bei der IPV-Berechnung auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abzustellen ist, weil diese offensichtlich nicht mehr mit der Steuerveranlagung des vorletzten Jahres übereinstimmt.[9]
- *Mindestgarantie für junge Erwachsene in Ausbildung:* Es ist nicht bekannt, wie viele bzw. welche jungen Erwachsenen (bis 25 Jahre) im folgenden Jahr in Ausbildung sind bzw. einen Anspruch auf eine wenigstens 50-prozentige Verbilligung ihrer Prämien nach Art. 65 Abs. 1bis KVG geltend machen können.

Aufgrund der bei den IPV-Simulationen bestehenden Unsicherheiten können erhebliche Abweichungen bzw. Unterschreitungen des Zielwerts nicht ausgeschlossen werden. Um dem Bundesrecht dennoch entsprechen zu können, soll der Ausgleich einer Unterschreitung des IPV-Mindestbeitrags im kantonalen Gesetz geregelt werden. Geprüft wurden dazu folgende Varianten:

a) *Rückwirkende Anpassung der IPV-Eckwerte für das laufende Jahr:* Für eine rückwirkende Anpassung der ordentlichen IPV-Eckwerte würden administrative Mehrkosten von mehreren Millionen Franken entstehen. In der Durchführung müssten sämtliche IPV-Anträge für das betroffene Jahr nochmals neu berechnet und verfügt werden. Zudem müsste das Antragsverfahren für die mit den verbesserten Eckwerten zusätzlich anspruchsberechtigten Personen erneut geöffnet werden. Dazu müsste die von der Sozialversicherungsanstalt

---

8 In Fällen, in denen die IPV auf der Basis von provisorischen Steuerdaten bzw. der Steuerdeklaration bemessen werden muss, erfolgt nach Art. 12 Abs. 5 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.111; abgekürzt V EG-KVG) eine Neuberechnung der IPV, sobald die Veranlagung rechtskräftig ist.

9 Auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird nach Art. 12^{quater} V EG-KVG abgestellt, wenn sich die Einkommensgrundlagen dauerhaft verändert haben und die Abweichung im IPV-Bezugsjahr wenigstens einen Viertel des massgebenden Einkommens des vorletzten Jahres beträgt. Insbesondere wird nach Art. 12c V EG-KVG auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abgestellt, wenn in den zwei Jahren vor dem IPV-Bezugsjahr eine Ausbildung aufgenommen oder abgeschlossen wurde.

(SVA) des Kantons St.Gallen eingesetzte EDV-Lösung angepasst werden. Neben den unverhältnismässig hohen administrativen Kosten wurde die Variante auch aus weiteren Gründen verworfen. Der Ausgleich von kleineren Unterschreitungen des Mindestbeitrags ist nicht möglich. Zudem wäre auch bei einer rückwirkenden Anpassung der IPV-Eckwerte eine genau Erreichung des Mindestbeitrags nicht möglich, da auch für die zusätzlich anspruchsberechtigten Personen im Rahmen von Simulationen Annahmen getroffen werden müssen.

b) *Ausrichtung eines zusätzlichen Betrags im laufenden Jahr:* Diese Variante beinhaltet eine Aufteilung der Unterschreitung des Mindestbeitrags auf die Anzahl Personen, die im betroffenen Jahr einen Anspruch auf ordentliche IPV haben. Denkbar wäre auch eine Abstufung des Betrags nach Prämienregionen sowie nach Erwachsenen (ab 26 Jahre), jungen Erwachsenen (19 bis 25 Jahre) und Kinder (bis 18 Jahre). Aufgrund von Rundungsdifferenzen müssten auch hier gewisse Abweichungen zu der auszugleichenden Unterschreitung in Kauf genommen werden. Für die Durchführung des zusätzlichen Verfahrens würden entsprechende Mehrkosten anfallen. Auch müsste die von der SVA eingesetzte EDV-Lösung angepasst werden.

c) *Ausgleich im Folgejahr:* Wenn die für die IPV eingesetzten Mittel den vom Bundesrecht vorgegebenen Mindestbeitrag unterschreiten, wird die Differenz in der Rechnung des Kantons abgegrenzt und jeweils so lange auf das Folgejahr vorgetragen, bis sie vollständig ausgeglichen ist. Für die IPV würde damit grundsätzlich bereits im Folgejahr zusätzlich zum Bundesbeitrag und Mindestbeitrag des Kantons ein Betrag in der Höhe der im Vorjahr eingetretenen Unterschreitung zur Verfügung stehen. Ein budgetierter Ausgleich einer eingetretenen Unterschreitung ist hingegen erst im übernächsten Jahr möglich[10]. Nicht auszuschliessen ist jedoch im Folgejahr eine zufällige, nicht budgetierte Überschreitung der IPV-Mittel, die mit der vorgetragenen Unterschreitung verrechnet werden kann.

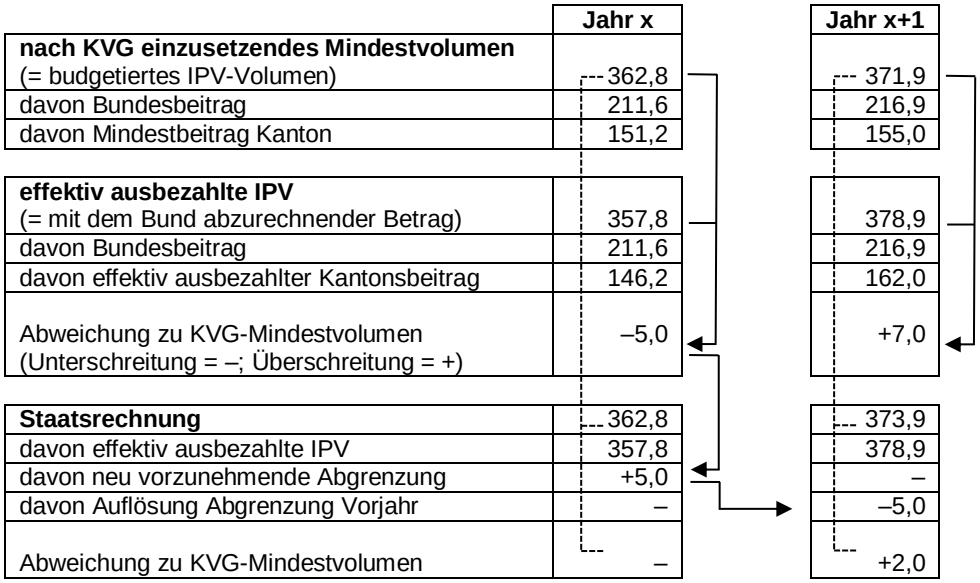
   Mit dieser Variante könnte ein Ausgleich einer Unterschreitung im «normalen» IPV-Verfahren abgewickelt werden. Die EDV-Lösung der SVA müsste weder angepasst werden, noch würden zusätzliche administrative Mehrkosten anfallen. Das Verfahren eignet sich auch für den Ausgleich von kleinen Beträgen, da eine Unterschreitung exakt ausgeglichen werden kann.

Nach Abwägung der Vor- und Nachteile der Varianten erweist sich die Umsetzung von Variante c «Ausgleich im Folgejahr» als zielführend. Die Vorgehensweise bei Variante c kann anhand der nachfolgend skizzierten Szenarien aufgezeigt werden.

Szenario 1: Die im Jahr x eingetretene Unterschreitung des Mindestbeitrags um 5 Mio. Franken wird im Jahr x+1 aufgrund einer nicht budgetierten Überschreitung vollständig ausgeglichen. Mit der Überschreitung des Mindestbeitrags im Jahr x+1 um 7 Mio. Franken liegen die in der Staatsbuchhaltung im Jahr x+1 verbuchten IPV-Aufwendungen 2 Mio. Franken über dem nach KVG einzusetzenden Mindestvolumen. Deshalb sind im Budget des Jahres x+2 keine Massnahmen mehr zu berücksichtigen.

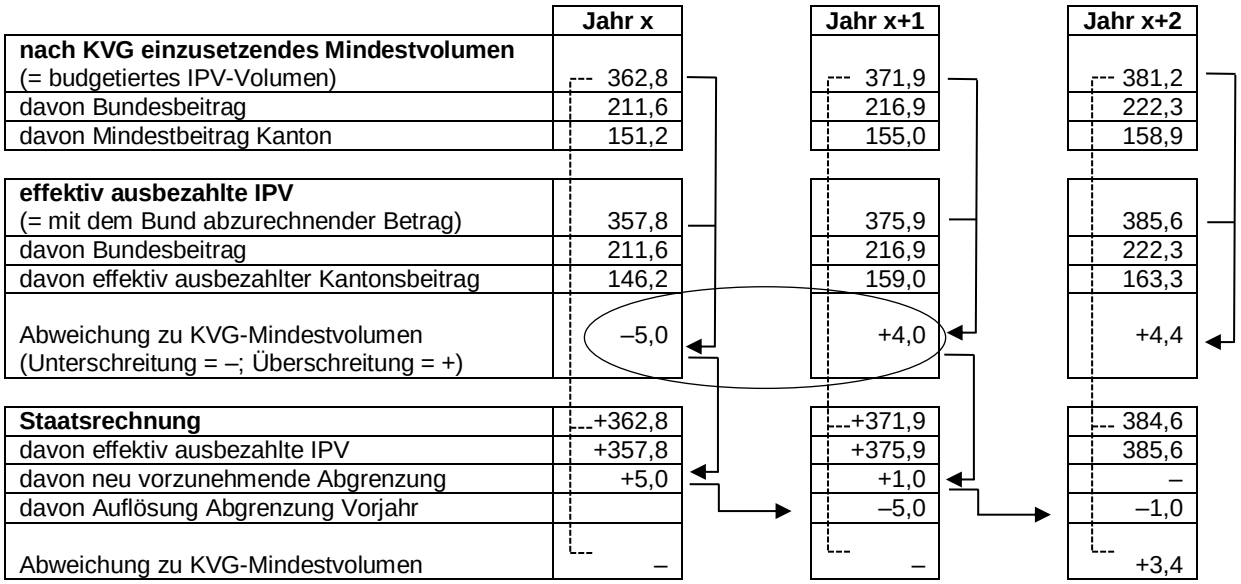
---

10 Grund ist insbesondere, dass die Regierung die für die Berechnung der ordentlichen IPV massgebenden Eckwerte bereits im Dezember des Vorjahres – und damit zu einem Zeitpunkt, in dem der genaue Rechnungsabschluss noch nicht feststeht – festlegen muss. Dazu kommt die nur ungefähre Zielgenauigkeit der IPV-Simulationen. Wird eine Differenz im Folgejahr deshalb nicht oder nur teilweise ausgeglichen, erfolgt (im Ausmass des noch nicht ausgeglichenen Betrags) im Folgejahr erneut eine Abgrenzung bzw. ein Vortrag auf das nächste Jahr. Die Differenz wird so lange abgegrenzt und auf das Folgejahr vorgetragen, bis sie vollständig ausgeglichen ist.



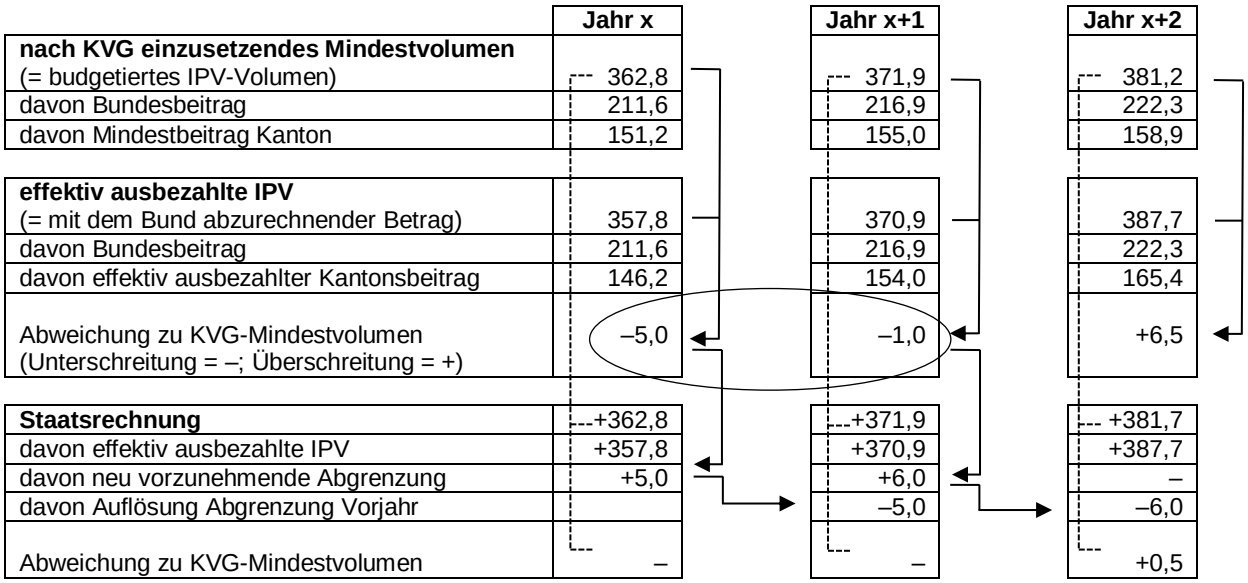
	Jahr x	Jahr x+1
nach KVG einzusetzendes Mindestvolumen (= budgetiertes IPV-Volumen)	362,8	371,9
davon Bundesbeitrag	211,6	216,9
davon Mindestbeitrag Kanton	151,2	155,0
effektiv ausbezahlte IPV (= mit dem Bund abzurechnender Betrag)	357,8	378,9
davon Bundesbeitrag	211,6	216,9
davon effektiv ausbezahlter Kantonsbeitrag	146,2	162,0
Abweichung zu KVG-Mindestvolumen (Unterschreitung = –; Überschreitung = +)	–5,0	+7,0
Staatsrechnung	362,8	373,9
davon effektiv ausbezahlte IPV	357,8	378,9
davon neu vorzunehmende Abgrenzung	+5,0	–
davon Auflösung Abgrenzung Vorjahr	–	–5,0
Abweichung zu KVG-Mindestvolumen	–	+2,0

Szenario 2: Die im Jahr x eingetretene Unterschreitung des Mindestbeitrags um 5 Mio. Franken wird im Jahr x+1 – trotz einer nicht budgetierten Überschreitung – nicht vollständig ausgeglichen (Ausgleich von 4 Mio. Franken). Ein vollständiger Ausgleich erfolgt erst unter Einbezug einer budgetierten Überschreitung des Mindestbeitrags im Jahr x+2. Mit der Überschreitung des Mindestbeitrags im Jahr x+2 um 4,4 Mio. Franken liegen die in der Staatsbuchhaltung im Jahr x+2 verbuchten IPV-Aufwendungen 3,4 Mio. Franken über dem nach KVG einzusetzenden Mindestvolumen. Deshalb sind im Budget des Jahres x+3 keine Massnahmen mehr zu berücksichtigen.



	Jahr x	Jahr x+1	Jahr x+2
nach KVG einzusetzendes Mindestvolumen (= budgetiertes IPV-Volumen)	362,8	371,9	381,2
davon Bundesbeitrag	211,6	216,9	222,3
davon Mindestbeitrag Kanton	151,2	155,0	158,9
effektiv ausbezahlte IPV (= mit dem Bund abzurechnender Betrag)	357,8	375,9	385,6
davon Bundesbeitrag	211,6	216,9	222,3
davon effektiv ausbezahlter Kantonsbeitrag	146,2	159,0	163,3
Abweichung zu KVG-Mindestvolumen (Unterschreitung = –; Überschreitung = +)	–5,0	+4,0	+4,4
Staatsrechnung	+362,8	+371,9	384,6
davon effektiv ausbezahlte IPV	+357,8	+375,9	385,6
davon neu vorzunehmende Abgrenzung	+5,0	+1,0	–
davon Auflösung Abgrenzung Vorjahr		–5,0	–1,0
Abweichung zu KVG-Mindestvolumen	–	–	+3,4

Szenario 3: Der Mindestbeitrag wird im Jahr x um 5 Mio. Franken und im Jahr x+1 um 1 Mio. Franken unterschritten. Die Unterschreitungen des Jahres x und x+1 können im Jahr x+2 – unter Einbezug einer budgetierten Überschreitung des Mindestbeitrags und aufgrund einer weiteren, in diesem Umfang nicht vorgesehenen Überschreitung – vollständig ausgeglichen werden. Mit der Überschreitung des Mindestbeitrags im Jahr x+2 um 6,5 Mio. Franken liegen die in der Staatsbuchhaltung im Jahr x+2 verbuchten IPV-Aufwendungen 0,5 Mio. Franken über dem nach KVG einzusetzenden Mindestvolumen. Deshalb sind im Budget des Jahres x+3 keine Massnahmen mehr zu berücksichtigten.



	Jahr x	Jahr x+1	Jahr x+2
nach KVG einzusetzendes Mindestvolumen (= budgetiertes IPV-Volumen)	362,8	371,9	381,2
davon Bundesbeitrag	211,6	216,9	222,3
davon Mindestbeitrag Kanton	151,2	155,0	158,9
effektiv ausbezahlte IPV (= mit dem Bund abzurechnender Betrag)	357,8	370,9	387,7
davon Bundesbeitrag	211,6	216,9	222,3
davon effektiv ausbezahlter Kantonsbeitrag	146,2	154,0	165,4
Abweichung zu KVG-Mindestvolumen (Unterschreitung = –; Überschreitung = +)	–5,0	–1,0	+6,5
Staatsrechnung	+362,8	+371,9	+381,7
davon effektiv ausbezahlte IPV	+357,8	+370,9	+387,7
davon neu vorzunehmende Abgrenzung	+5,0	+6,0	–
davon Auflösung Abgrenzung Vorjahr		–5,0	–6,0
Abweichung zu KVG-Mindestvolumen	–	–	+0,5

2.3.2 Festlegung der nach IPV verbleibenden Prämienbelastung

Nach Art. 65 Abs. 1ter KVG muss neu jeder Kanton im Sinn eines Sozialziels festlegen, welchen Anteil die Prämie am verfügbaren Einkommen der Versicherten mit Wohnort im Kanton höchstens ausmachen darf. Im Rahmen der Festlegung des prozentualen Anteils muss der Kanton auch die Prämien und das verfügbare Einkommen definieren, an denen das Sozialziel gemessen wird. Für die Bemessung des Sozialziels soll auf das für die ordentliche IPV massgebende Einkommen und auf die Referenzprämien abgestellt werden. Da die Bestimmung des die IPV auslösenden Einkommens (Art. 11 Abs. 1 EG-KVG) und die Bestimmung zur Höhe der IPV (Art. 12 Abs. 1 EG-KVG) in der Zuständigkeit der Regierung liegen, kann der Anteil nach Art. 65 Abs. 1ter KVG bzw. die nach Berücksichtigung einer IPV höchstens verbleibende Prämienbelastung von der Regierung auf dem Verordnungsweg festgelegt werden. Die Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.111; abgekürzt V EG-KVG) ist entsprechend anzupassen. Die erstmalige Festlegung des Anteils nach Art. 65 Abs. 1ter KVG durch die Regierung hat innert vier Jahren nach Inkrafttreten der KVG-Änderung vom 29. September 2023 zu erfolgen.

3 Finanzielle Auswirkungen

Der Kantonsbeitrag muss ab dem dritten Jahr nach dem Inkrafttreten der KVG-Änderung vom 29. September 2023 deutlich erhöht werden. Die Prämienbelastung der einkommensschwächsten 40 Prozent der Versicherten im Kanton St.Gallen beläuft sich im Jahr 2024 auf rund 16,6 Prozent. In einer Schätzung geht das BAG deshalb von einem prozentualen Mindestanteil des Kantons St.Gallen von 6,5 Prozent für das Jahr 2026 aus. Basierend auf dieser Schätzung des BAG geht das Gesundheitsdepartement für das dritte Jahr von einer steigenden Prämienbelastung[11] und damit von einem prozentualen Kantonsanteil von 6,75 Prozent aus. Die für das dritte Jahr zu erwartenden Mehrausgaben dürften sich auf rund 59,7 Mio. Franken belaufen. Bei einem Inkrafttreten der KVG-Änderung vom 29. September 2023 auf den 1. Januar 2026 würden die Mehrkosten ab dem Jahr 2028 anfallen.

[11] Auf das Jahr 2025 ist bei der ordentlichen IPV eine Erhöhung der prozentualen Belastungsgrenzen (Mindestsatz) um 2,15 Prozentpunkt erfolgt.

Die deutliche Erhöhung des IPV-Volumens dürfte neben der Ausrichtung einer höheren ordentlichen IPV an bisher anspruchsberechtige Personen auch zu einer Zunahme der Anzahl der anspruchsberechtigten Personen führen. Trotz des hohen Automatisierungsgrads des ordentlichen IPV-Verfahrens ist aufgrund des höheren IPV-Volumens für die Durchführungskosten der SVA von Mehrkosten von rund 120'000 Franken auszugehen. Zur Umsetzung des neuen Sozialziels bzw. aufgrund der innert vier Jahren festzulegenden nach IPV verbleibenden Prämienbelastung (siehe Abschnitt 2.3.2) wird die SVA auch ihre EDV-Lösung anpassen müssen.

4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Der vorliegende Nachtrag ist auf den gleichen Zeitpunkt wie die KVG-Änderung vom 29. September 2023 in Vollzug zu setzen. Sollte die KVG-Änderung vom 29. September 2023 vom Bundesrat bereits auf den 1. Januar 2026 in Kraft gesetzt werden, hätte dies eine rückwirkende Anwendung des vorliegenden Nachtrags auf den 1. Januar 2026 zur Folge. Eine Rückwirkung ist in diesem Fall notwendig, um die kantonale Vollzugsgesetzgebung an das Bundesrecht anzupassen. Sie bewirkt keine stossenden Rechtsungleichheiten und stellt auch keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte dar.[12] Sie ist im Rahmen der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen als zulässig zu beurteilen. Aufgrund der erforderlichen Rückwirkung sind auch die Voraussetzungen für eine kurzfristige Invollzugsetzung bzw. Veröffentlichung nach Art. 18 Abs. 2 des Publikationsgesetzes (sGS 140.3; abgekürzt PubG) erfüllt.

Art. 14: Der für die IPV einzusetzende Kantonsbeitrag entspricht nach Art. 14 Abs. 1 Bst. b dem durch das Bundesrecht nach Art. 65 Abs. 1^{quinquies} KVG vorgegebenen kantonalen Mindestbeitrag. Der für die IPV massgebende definitive kantonale Mindestbeitrag und der Bundesbeitrag werden vom BAG jeweils im Oktober für das Folgejahr bekanntgeben.

Da es in der Praxis nicht möglich ist, den für die IPV festgelegten Zielwert bzw. das für die IPV festgelegte Budget (in der Höhe des kantonalen Mindestbeitrags) genau zu erreichen (siehe Abschnitt 2.3.1.b) wird in Art. 14 Abs. 3 wird festgehalten, dass eine Unterschreitung des kantonalen Mindestbeitrags ausgeglichen werden muss. Zu diesem Zweck wird eine Unterschreitung in der laufenden Rechnung abgegrenzt und auf das Folgejahr vorgetragen. Der vorgesehene neue Ausgleichsmechanismus greift nur bei einer Unterschreitung des Mindestbeitrags. Vorgetragene Unterschreitungen können mit Überschreitungen kompensiert werden. Da der kantonale Mindestbeitrag nicht unterschritten werden darf, ist – sofern vorgetragene Unterschreitungen mit Überschreitungen kompensiert worden sind – auf einen Ausgleich von Überschreitungen zu verzichten.

Art. 21b: In der Übergangsbestimmung des XIV. Nachtrags werden die Bestimmungen zur Höhe des Kantonsbeitrags für die ersten beiden Jahre nach Inkrafttreten der KVG-Änderung vom 29. September 2023 übergangsrechtlich festgelegt. Nach den neuen Vorgaben des Bundesrechts beträgt der Mindestbeitrag in den ersten beiden Jahren in allen Kantonen 3,5 Prozent der kantonalen OKP-Bruttokosten. Da der Kanton St.Gallen aktuell bzw. mit dem in den Planzahlen berücksichtigten gesetzlichen Höchstvolumen über dieser Vorgabe liegt und eine Reduktion des Kantonsbeitrags für die ersten beiden Jahre nicht vorgesehen ist, soll der Kantonsbeitrag für die ersten beiden Jahre weiterhin nach den bisherigen Bestimmungen von Art. 14 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 EG-KVG (Fassung vor Vollzugsbeginn des vorliegenden Nachtrags) festgelegt werden (Abs. 1). Die bisherigen Korrekturen für Über- und Unterschreitungen der Grenzwerte (Art. 14 Abs. 3 und 4) werden dabei nur noch in den ersten beiden Jahren berücksichtigt. Da das IPV-Volumen ab dem dritten Jahr deutlich angehoben werden muss und der neue kantonale Mindestbeitrag in keinem Fall unterschritten werden darf, wird ab dem dritten

12 Vgl. dazu Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich / St.Gallen 2020, Rz. 270.

Jahr auf einen Ausgleich eines allfälligen Restsaldos für die bis zu diesem Zeitpunkt eingetretenen Abweichungen verzichtet (Abs. 2). Eine Ausnahme hiervon gilt lediglich, falls der Kantonsbeitrag im «Übergangszeitraum» – also im ersten oder zweiten Jahr nach Inkrafttreten der Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 29. September 2023[13] – den Mindestanteil von 3,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nicht erreichen sollte. In diesem Fall wird der Fehlbetrag in den Folgejahren ausgeglichen (Abs. 3).

5 Grundzüge des angedachten Verordnungsrechts

Nach Art. 5 Abs. 1bis des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) sind dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten Verordnungsrechts zu unterbreiten, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist (vgl. auch Botschaft der Regierung zum XIV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz [Einbezug des Kantonsrates beim Erlass von Verordnungsrecht] vom 29. Juni 2021 [22.21.07; S. 8 f.]). Vorliegend ist neben der Anpassung der V EG-KVG (siehe Abschnitt 2.3.2) keine weitere Anpassung des Verordnungsrechts notwendig.

6 Vernehmlassungsverfahren

Die vorgeschlagene Regelung entspricht den durch den indirekten Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative bzw. durch die Änderung des KVG vom 29. September 2023 vorgegebenen Mindestanforderungen. Der kantonale Spielraum für die Umsetzung ist sehr gering. Auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens konnte deshalb verzichtet werden.

7 Referendum

Die vorgeschlagene Anpassung des EG-KVG untersteht nach Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) dem fakultativen Gesetzesreferendum. Mit der Anpassung werden die gesetzlichen Vorgaben zum IPV-Kantonsbeitrag an den neu durch das Bundesrecht vorgegebenen Kantonsbeitrag (Mindestbetrag) angepasst. Es handelt sich um eine gebundene Ausgabe, die nicht dem Finanzreferendum (Art. 6 und 7 RIG) untersteht.

8 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung einzutreten.

Im Namen der Regierung

Beat Tinner
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

13 SR 832.10.

XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung

Entwurf der Regierung vom 12. August 2025

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 12. August 2025[14] Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung vom 9. November 1995»[15] wird wie folgt geändert:

Art. 14 Finanzierung

[1] Für die Prämienverbilligung werden eingesetzt:
a) die Beiträge des Bundes;
b) ein ~~vom Kantonsrat mit dem Budget festgelegter~~ Kantonsbeitrag **in der Höhe des Mindestanteils nach Art. 65 Abs. 1^{quinquies} des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 9. November 1995[16]**.

[2] ~~Der Kantonsbeitrag beträgt wenigstens 45,4 und höchstens 54,6 Prozent der Beiträge des Bundes.~~

[3] ~~Unterschreitungen des unteren Grenzwerts werden in den Folgejahren im Ausmass von je einem Fünftel zum oberen und unteren Grenzwert hinzugezählt. Überschreitungen des oberen Grenzwerts werden in den Folgejahren im Ausmass von je einem Fünftel vom oberen und unteren Grenzwert abgezogen.~~**Erreicht der Kantonsbeitrag in einem Kalenderjahr den Mindestanteil nicht, wird der Fehlbetrag in den Folgejahren ausgeglichen.**

[4] ~~Über– und Unterschreitungen werden unter Einbezug der Anpassungen nach Abs. 3 dieser Bestimmung jährlich ermittelt.~~

14 ABl 2025-●●.
15 sGS 331.11.
16 SR 832.10.

Art. 21b (neu) Übergangsbestimmung des XIV. Nachtrags vom ●●[17]

[1] Der Kantonsbeitrag für die ersten beiden Jahre nach Inkrafttreten der Änderung vom 29. September 2023 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994[18] wird nach Art. 14 Abs. 1 Bst. b, Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 4 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung vom 9. November 1995[19] in der Fassung vor Vollzugsbeginn dieses Nachtrags festgelegt. Er entspricht wenigstens 3,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.

[2] Auf den Ausgleich eines Restsaldos für Über- und Unterschreitungen der Grenzwerte, die vor Vollzugsbeginn dieses Nachtrags und in den beiden Folgejahren nach Massgabe des bisherigen Rechts eingetreten sind, wird ab dem dritten Jahr nach Inkrafttreten der Änderung vom 29. September 2023 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994[20] unter Vorbehalt von Abs. 3 dieser Bestimmung verzichtet.

[3] Erreicht der Kantonsbeitrag im ersten oder zweiten Jahr nach Inkrafttreten der Änderung vom 29. September 2023 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994[21] den Mindestanteil von 3,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nicht, wird der Fehlbetrag in den Folgejahren ausgeglichen.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Dieser Nachtrag wird rückwirkend ab Inkrafttreten der Änderung vom 29. September 2023 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994[22] angewendet.

2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.[23]

---

17 **nGS ●●.**
18 **SR 832.10.**
19 **sGS 331.11.**
20 **SR 832.10.**
21 **SR 832.10.**
22 SR 832.10.
23 Art. 5 RIG, sGS 125.1.