



Herisau, 8. April 2025

Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (EG zum KVG), Teilrevision (individuelle Prämienverbilligung); Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf

Inhaltsverzeichnis

A.	Ausgangslage.....	2
B.	Vernehmlassungsvorlage.....	3
1.	Ziele.....	3
2.	Kernpunkte.....	4
3.	Erläuterungen.....	4
a)	Einzelne Bestimmungen.....	4
b)	Fremdänderungen / Fremdaufhebungen.....	6
c)	Inkrafttreten.....	6
C.	Auswirkungen.....	6
D.	Weiteres Vorgehen.....	7



A. Ausgangslage

Das Bundesrecht bestimmt im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10), dass die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen gewähren (Art. 65 Abs. 1 KVG). Appenzell Ausserrhoden regelt die individuelle Prämienverbilligung (IPV) im Gesetz über die Einführung zum KVG (EG zum KVG; bGS 833.14) sowie der dazugehörenden Verordnung (bGS 833.141).

Das EG zum KVG wurde zuletzt 2016 einer Teilrevision unterzogen (Signatur Kantonsrat 1300.142). Die Teilrevision ist seit 1. Januar 2017 in Kraft. Der Regierungsrat hat in den letzten Jahren festgestellt, dass das kantonale IPV-System aufgrund gewisser Bestimmungen im EG zum KVG an seine Grenzen stösst. Zwar gibt der Kanton erhebliche finanzielle Mittel für die IPV aus. So wurden seit Inkrafttreten der letzten Teilrevision 2017 jährlich etwa 10 Mio. Franken mehr verteilt, wovon der Bund etwa 4 Mio. Franken mitfinanzierte (siehe nachfolgende Tabelle).

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Total Beiträge an Private	28'679'419	28'638'617	30'979'214	31'004'504	32'052'639	32'761'164	35'190'543	38'425'000
Anteil Bund	17'053'129	17'816'296	18'270'096	18'280'817	18'358'269	18'209'323	19'141'227	20'916'919
Anteil Kanton	11'626'290	10'822'321	12'709'118	12'723'687	13'694'370	14'551'841	16'049'316	17'508'081

Quelle: kantonseigene Daten aus den Staatsrechnungen der aufgeführten Kalenderjahre

Erläuterung: In der ersten Zeile ist je Spalte das entsprechende Kalenderjahr angegeben. In der zweiten Zeile ist das Total der Beiträge an die privaten Haushalte erfasst. In der zweiten und dritten Zeile ist aufgeschlüsselt, welchen Anteil an diesen Kosten der Bund und der Kanton tragen (ohne Vollzugskosten, die der Kanton trägt). Es handelt sich um Franken-Beträge.

Trotz dieser Mittel liess sich die Bezugsquote nicht in dem Ausmass steigern, wie der Regierungsrat zum Ziel hatte (siehe nachfolgende Tabelle).

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Beziehende	11'512	10'459	11'772	11'832	11'790	12'100	12'267	13'687
Bezugsquote in %	20.86	18.95	21.31	21.36	21.29	22.00	22.00	24.14

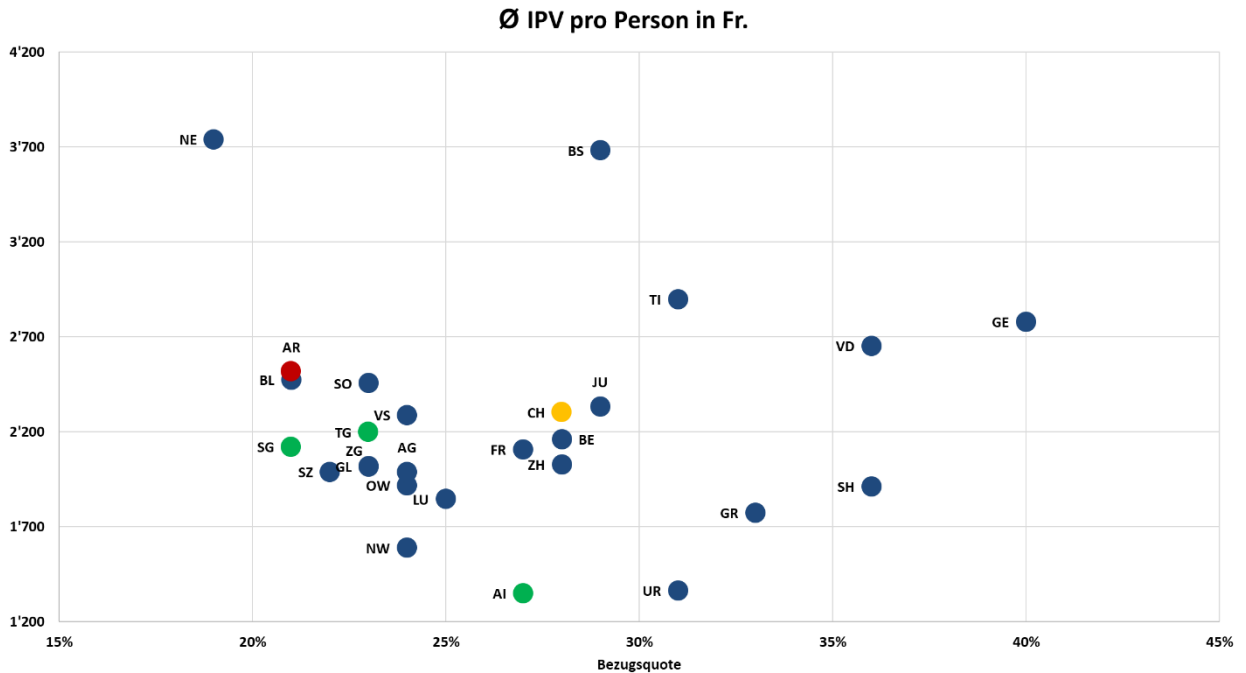
Quelle: kantonseigene Daten

Erläuterung: Die zweite Zeile zeigt in absoluten Zahlen, wie viele Personen in Appenzell Ausserrhoden IPV im jeweiligen Kalenderjahr erhalten haben. In der dritten Zeile wird dieser Anteil in das Verhältnis zur Gesamtbevölkerungszahl des Kantons gesetzt.

Der Regierungsrat analysierte den aktuellen Stand im Frühjahr 2024. Es zeigte sich, dass das IPV-System aufgrund der im Gesetz festgeschriebenen Berechnung der Richtprämie und Einkommensobergrenzen zu starr ist. Der Regierungsrat beauftragte deshalb das Departement Gesundheit und Soziales, eine Teilrevision des EG zum KVG auszuarbeiten mit dem Ziel, die finanziellen Mittel besser in der Bevölkerung zu verteilen. Mit den eingesetzten Mitteln sollen mehr Personen finanziell entlastet werden als heute.

Auch ein Bericht des Bundes zeigt den Handlungsbedarf für den Kanton auf: Im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit hat Ecoplan im Mai 2022 einen "Schlussbericht zur Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2020" erstellt (online abrufbar unter: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/praemienverbilligung.html>). Dabei zeigt sich, dass die Bezugsquote in Appenzell Ausserrhoden 2020 bei 21 % lag. Die IPV pro beziehende Person ist im schweizweiten Vergleich hoch (siehe Seite 48 des erwähnten Schlussberichts). Der Regierungsrat will mit

dem Vernehmlassungsentwurf die Grundlagen so ändern, dass eine Annäherung an den schweizerischen Durchschnitt möglich ist. Der Kantonsvergleich ist nachfolgend grafisch dargestellt:



Quelle: interne Darstellung aufgrund der Daten im "Schlussbericht zur Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2020" von Ecoplan im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit, Mai 2022

Erläuterung: y-Achse: IPV pro Person in Franken; x-Achse: Bezugsquote je Kanton; rot: Appenzell Ausserrhoden; gelb: schweizerischer Durchschnitt; grün: Ostschweizer Kantone

Bei der Ausarbeitung des Entwurfs für die Teilrevision des EG zum KVG mussten die Entwicklungen auf Bundesebene abgewartet werden: Am 9. Juni 2024 lehnten die Stimmberechtigten die "Prämien-Entlastungs-Initiative" ab. Das Bundesparlament hatte am 29. September 2023 als indirekten Gegenvorschlag zu dieser Initiative eine Änderung des Bundesgesetzes über Krankenversicherung (SR 832.10) zur IPV beschlossen. Die Referendumsfrist für den indirekten Gegenvorschlag lief am 9. Januar 2025 ab. Die Ausführungsbestimmungen unterstanden bis Ende März 2025 der Vernehmlassung. Da die wesentlichen Leitplanken auf Bundesebene nun bekannt sind, steht der Vernehmlassung zur Teilrevision EG zum KVG nicht mehr im Wege.

B. Vernehmlassungsvorlage

1. Ziele

Der Regierungsrat verfolgt mit der Teilrevision zwei Ziele: Erstens sollen die finanziellen Mittel für die IPV im Kanton effektiver verteilt werden. Es sollen mehr Personen als heute finanziell entlastet werden. Das bestehende System stösst aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen an seine Grenzen; der Regierungsrat schlägt deshalb eine Flexibilisierung vor. Zweitens will er mit der Teilrevision den indirekten Gegenvorschlag des Parlaments zur Prämien-Entlastungs-Initiative umsetzen.



2. Kernpunkte

Die Teilrevision des EG zum KVG umfasst im Wesentlichen folgende Aspekte:

- Festlegung der sozialpolitischen Ziele der IPV durch den Kantonsrat (Umsetzung indirekter Gegenvorschlag auf Kantonsebene)
- Flexibilisierung der starren Vorgaben im EG zum KVG durch Kompetenzen des Regierungsrates (Festlegung des Anteils Verbilligung Richtprämie sowie der Einkommens- und Vermögensobergrenzen)
- Präzisierung bei der Berechnung des massgeblichen Einkommens
- Verstärkung der gesetzlichen Grundlagen für den Datenaustausch

3. Erläuterungen

Wo nicht anders referenziert, beziehen sich die nachfolgend zitierten Gesetzesbestimmungen auf das EG zum KVG.

a) Einzelne Bestimmungen

Art. 3 Abs. 1 Zuständigkeiten a) Kantonsrat

Gemäss dem indirekten Gegenvorschlag (Änderung KVG vom 29. September 2023; nachfolgend: nKVG) muss jeder Kanton festlegen, welchen Anteil die Prämie am verfügbaren Einkommen der Versicherten mit Wohnort im Kanton höchstens ausmachen darf (Art. 65 Abs. 1^{ter} nKVG).

Da der Kantonsrat im Rahmen der Genehmigung des Voranschlags über die kantonalen Mittel für die IPV bestimmt, soll gemäss Abs. 1 die Zuständigkeit für die Festlegung des sozialpolitischen Zielwerts der IPV auch beim Kantonsrat liegen. Das sozialpolitische Ziel ist mit einem Kantonsratsbeschluss festzulegen und muss nicht jährlich erneuert werden. Eine periodische Überprüfung ist angezeigt mit Blick auf die Überprüfung der Wirksamkeit (siehe nachfolgend Art. 11 Abs. 4).

Art. 4 Abs. 1 lit. d b) Regierungsrat

Wenn der Kantonsrat die finanziellen Mittel für die IPV im Rahmen des Voranschlags genehmigt hat, legt der Regierungsrat jährlich die Parameter für die IPV des Folgejahres fest. Die Berechnung der Richtprämie ist in Art. 2 Abs. 1 lit. a geregelt: Es ist dies die Jahresprämie, die sich aus dem Durchschnitt der Jahresprämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung der vier günstigsten Versicherer mit mindestens 100 Versicherten in Appenzell Ausserrhoden ergibt. Basis der Richtprämienberechnung der jeweiligen Versicherer bildet die Jahresprämie mit der ordentlichen Franchise und mit Unfalldeckung. Es werden Richtprämien festgelegt für Erwachsene, für Kinder und für junge Erwachsene in Ausbildung.

Es hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt, dass zwar die Festlegung einer Richtprämie folgerichtig ist, aber eine Flexibilisierung notwendig ist. Neu soll der Regierungsrat bei der jährlichen Festlegung der Parameter auch den Prozentsatz der Richtprämie bestimmen, der verbilligt wird. Dabei sind die Bundesvorgaben zu beachten: Gemäss Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG haben die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien der Kinder um mindestens 80 % und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 % zu verbilligen.



Art. 11 Abs. 2 Zweck und Ziel

In Umsetzung von Art. 65 Abs. 1^{ter} nKVG soll der Kantonsrat als sozialpolitisches Ziel festlegen, welchen Anteil die verbleibende Prämienlast am verfügbaren Einkommen der Versicherten höchstens ausmachen darf. Wie unter Art. 3 Abs. 1 ausgeführt, erfolgt die Festlegung durch einen Kantonsratsbeschluss.

Art. 11 Abs. 3 Zweck und Ziel

Die IPV ist so durchzuführen, dass die sozialpolitischen Ziele, die der Kantonsrat vorgibt, erreicht werden. Weiter sind auch die bundesrechtlichen Mindestanforderungen zu erfüllen. Dies betrifft insbesondere auch die neuen Bestimmungen zum kantonalen Mindestanteil der IPV (Art. 65 Abs. 1^{quater}-1^{octies} nKVG).

Mit Blick auf die geplanten Ausführungsbestimmungen des Bundesrates zum nKVG in der Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (SR 832.112.4) und aufgrund der aktuellen Schätzungen erfüllt das IPV-System von Appenzell Ausserrhoden die Mindestvorgaben des Bundes. Künftig hängt dies auch von der Kostenentwicklung im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ab.

Art. 11 Abs. 4 Zweck und Ziel

Der Regierungsrat hat im Rechenschaftsbericht jährlich über die Wirksamkeit der IPV Bericht zu erstatten, namentlich über die Erreichung des vom Kantonsrat festgelegten Zielwerts.

Art. 12 Abs. 1 Obergrenzen der Bezugsberechtigung

Bei den jährlichen Simulationsberechnungen zur Festlegung der Parameter durch den Regierungsrat hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt, dass die im Gesetz vorgegebenen Einkommensobergrenzen zu starr sind. Diese sollen neu vom Regierungsrat festgelegt werden, um die Mittel besser in der Bevölkerung zu verteilen.

Art. 12 Abs. 2 Obergrenzen der Bezugsberechtigung

Die Bezugsberechtigung wird auch künftig nach Haushaltsgrössen abgestuft sein. Diese werden sich an den Abstufungen orientieren, die heute im Gesetz definiert sind.

Art. 13 Höhe des individuellen Anspruchs a) Grundsatz

Da gemäss Vernehmlassungsentwurf neu der Regierungsrat den Prozentsatz der zu verbilligenden Richtprämie festlegen soll (siehe oben Art. 4 Abs. 1 lit. d), ist entsprechend auch diese Bestimmung anzupassen.

Art. 16 Abs. 1 lit. c Berechtigte Personen

Da gemäss Vernehmlassungsentwurf neu der Regierungsrat den Prozentsatz der zu verbilligenden Richtprämie festlegen soll (siehe oben Art. 4 Abs. 1 lit. d), ist entsprechend auch diese Bestimmung anzupassen.

Art. 19 Abs. 1 lit. c Massgebendes Einkommen

Für die Berechnung des massgebenden Einkommens für die IPV werden gewisse Beiträge dem steuerbaren Einkommen hinzugerechnet. Ziel ist eine möglichst faire Verteilung der finanziellen Mittel. So soll eine Person, die aufgrund ihrer finanziellen Ressourcen freiwillige Beiträge in die berufliche Vorsorge einlegen kann, nicht dadurch einen IPV-Anspruch haben und somit von staatlichen Transferbeiträgen profitieren, die für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen vorgesehen sind. Es ist zu präzisieren, dass bei der Aufrechnung die freiwilligen Beiträge gemeint sind, da die obligatorischen Beiträge bereits bei der Festlegung des steuerbaren Einkommens berücksichtigt werden.



Art. 19 Abs. 4 *Massgebendes Einkommen*

Aufgrund eines Urteils des Obergerichts ist klar festzuhalten, dass auf die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse abzustellen ist bei der Prüfung des IPV-Anspruchs, wenn keine Steuerdaten verfügbar sind oder diese offenkundig nicht mehr aktuell sind. Das heisst, dass es sich dabei um eine wesentliche Änderung der finanziellen Verhältnisse handeln muss. Den Gesuchstellenden kommt für den Nachweis eine Mitwirkungspflicht.

Art. 19. Abs. 5 *Massgebendes Einkommen*

Die jährliche Festlegung der IPV-Parameter beruht auf einer Simulationsberechnung, wofür Steuerdaten notwendig sind. Ausserdem erhalten alle potenziell anspruchsberechtigten Personen ein vorgedrucktes Gesuchformular. Die gesetzliche Grundlage für die Verwendung der Steuerdaten ist aus dem KVG ableitbar, soll aber im kantonalen Recht verstärkt werden.

Art. 24a *Meldungen der Versicherer*

Die Ausgleichskasse Appenzell Ausserrhoden führt im Auftrag des Kantons die IPV durch. Für den Vollzug ist der Datenaustausch mit den Versicherern notwendig. Auch hier soll die gesetzliche Grundlage verbessert werden.

b) Fremdänderungen / Fremdaufhebungen

Es sind weder Fremdänderungen noch Fremdaufhebungen notwendig.

c) Inkrafttreten

Die Teilrevision des EG zum KVG untersteht dem fakultativen Referendum. Das Inkrafttreten soll vom Regierungsrat bestimmt werden.

C. Auswirkungen

Die vorgeschlagene Änderung des EG zum KVG hat keine finanziellen, organisatorischen oder personellen Auswirkungen. Im Gegenteil sollen die vorhandenen Mittel effektiver eingesetzt und verteilt werden; konkret sollen mehr Personen IPV erhalten als heute.

Mit dem erwähnten neuen Gesetz des Bundes sind die Kantone verpflichtet, Mindestbeiträge für die IPV auszurichten (Art. 65 Abs. 1^{quater} ff. nKVG). Die Berechnung des Mindestanteils hängt von den kantonalen Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ab. Der Bund hat Schätzungen vorgelegt, wie sich die neuen Vorgaben auf die Kantone auswirken. Ausgangspunkt für diese Schätzung ist der Vernehmlassungsentwurf zur "Verordnung über die Beiträge der Kantone und des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (VPVK)", der die Ausführungsbestimmungen zur erwähnten neuen Bestimmung des KVG enthält. Die Schätzung zeigt, dass Appenzell Ausserrhoden derzeit die Mindestvorgaben erfüllt. Basis für die Schätzung waren die Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung von 2023. Je nach Entwicklung dieser Kosten im Kanton muss Appenzell Ausserrhoden jedoch seine IPV-Beiträge in den nächsten Jahren – wie bereits in den vergangenen Jahren – kontinuierlich anheben. Der Kanton hat nur sehr begrenzt Einfluss auf die Entwicklung der Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.



D. Weiteres Vorgehen

Nach Abschluss und Auswertung der Vernehmlassung wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren durchgeführt. Die erste Lesung im Kantonsrat ist für den 23. Februar 2026 geplant. Die Teilrevision des EG zum KVG soll per 1. Januar 2027 in Kraft treten.