
Haushaltsgleichgewicht 2022plus: Sammelvorlage I

– Gesetz über die Aufhebung der Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen

– XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 5. April 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	2
2 Gesetz über die Aufhebung der Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen	3
2.1 Allgemeine Ausführungen	3
2.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	4
2.3 Finanzielle Auswirkungen	6
3 XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung	6
3.1 Allgemeine Ausführungen	6
3.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	7
3.3 Finanzielle Auswirkungen	7
4 Wohnformen im Alter: Förderung Prinzip «ambulant vor stationär»	7
4.1 Allgemeine Ausführungen	7
4.2 Beratung im Bereich Alter: aktuelle Situation und Handlungsbedarf	8
4.3 Angebot im Bereich Alter: aktuelle Situation und Handlungsbedarf	8
4.4 Realisierung der Entlastungsvorgabe	10
4.5 Finanzielle Auswirkungen	10
5 Rechtliches	10
6 Finanzielle Auswirkungen	11
7 Antrag	11

Entwürfe

Gesetz über die Aufhebung der Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen	12
--	-----------

XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung	15
--	-----------

Zusammenfassung

Mit dieser Vorlage wird der Kantonsratsbeschluss über das Haushaltsgleichgewicht 2022plus vom 30. November 2021 konkretisiert. So werden dem Kantonsrat zu den beiden Massnahmen A21d (Aufhebung Kantonshilfskasse) und A39 (Übertragung der Durchführungskosten der Sozialversicherungsanstalt im Zusammenhang mit der Nichtbezahlung von Krankenkassenprämien und Kostenbeteiligungen an die Gemeinden) Anpassungen auf Gesetzesstufe beantragt. Die Sammelvorlage I umfasst für A21d die Schaffung eines neuen Gesetzes über die Aufhebung der Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen und für A39 Anpassungen am Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung. Vorderhand keine gesetzlichen Anpassungen sind für die Realisierung der Massnahme A6b (Förderung des Prinzips «ambulant vor stationär» bei Heimaufenthalten) notwendig. In der Vorlage werden dazu die eingeleiteten anderweitigen Massnahmen erläutert.

Mit der Realisierung der drei erwähnten Massnahmen A6b, A21d und A39 kann der Kantonshaushalt im Jahr 2023 um 2,2 Mio. Franken und ab dem Jahr 2024 um jährlich 3,2 Mio. Franken entlastet werden.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe des Gesetzes über die Aufhebung der Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen und des XII. Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung.

1 Ausgangslage

Der Kantonsrat erliess am 30. November 2021 in einziger Lesung den Kantonsratsbeschluss über das Haushaltsgleichgewicht 2022plus (H2022plus). Mit der vorliegenden Sammelvorlage I werden dem Kantonsrat die zur Realisierung der Massnahmen A21d (Aufhebung Kantonshilfskasse) sowie A39 (Übertragung der Durchführungskosten der Sozialversicherungsanstalt [SVA] im Zusammenhang mit der Nichtbezahlung von Krankenkassenprämien und Kostenbeteiligungen an die Gemeinden) notwendigen gesetzlichen Anpassungen unterbreitet. Mit diesem Vorgehen können die mit dem H2022plus im Grundsatz beschlossenen finanziellen Entlastungen ab dem Jahr 2023 realisiert werden. Auf die Durchführung einer Vernehmlassung zu den gesetzlichen Anpassungen wurde verzichtet, da der Kantonsrat diesen Anpassungen im Grundsatz am 30. November 2021 bereits zugestimmt hat.

Keine gesetzlichen Anpassungen sind vorderhand für die Realisierung der Massnahme A6b (Förderung des Prinzips «ambulant vor stationär» bei Heimaufenthalten) notwendig.¹ In Abschnitt 4 werden dazu die eingeleiteten Arbeiten des Departementes des Innern erläutert und ausgeführt, weshalb gegenwärtig keine Gesetzesanpassung notwendig ist.

Massnahmen H2022plus	Erlass
A21d – Aufhebung der Kantonshilfskasse für nicht-versicherbare Schäden bei Elementarereignissen	Gesetz über die Aufhebung der Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen
A39 – Übertragung der Durchführungskosten der SVA im Zusammenhang mit der Nichtbezahlung von Krankenkassenprämien und Kostenbeteiligungen an die Gemeinden	XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung

Beide Erlasse sind als eigenständige Erlasse ausgestaltet, weil im Sinn der Einheit der Materie kein hinreichender sachlicher Zusammenhang zwischen den einzelnen Massnahmen vorliegt. Eine rechtliche Verknüpfung zwischen den beiden Erlassen besteht somit nicht. Die Beschlussfassung je Erlass – und damit auch die Unterstellung unter das fakultative Referendum – erfolgt separat.

Die Regierung wird bis mutmasslich Ende Oktober 2022 eine weitere Sammelvorlage II verabschieden, die zusätzliche gesetzliche Anpassungen zu den Massnahmen A6 d/e (Neue Kostenträger für AHV-Beiträge für Nichterwerbstätige / Mitfinanzierung Familienzulagen für Nichterwerbstätige) und A12 (Lehrmittelfinanzierung zu 100 Prozent zulasten der Schulträger) beinhaltet.

Zur Realisierung der Massnahme A38 (Effizienzsteigerungen im Verwaltungsbereich der beiden Psychrieverbunde) hat die Regierung am 21. Dezember 2021 Botschaft und Entwurf des II. Nachtrags zum Gesetz über die Psychrieverbunde zuhanden des Kantonsrates verabschiedet (22.21.18).

2 Gesetz über die Aufhebung der Kantonshilfskasse für nicht-versicherbare Schäden bei Elementarereignissen

2.1 Allgemeine Ausführungen

Das Gesetz über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen vom 3. Dezember 1976 (sGS 383.1; nachfolgend Gesetz über die Kantonshilfskasse) samt zugehöriger Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Elementarschäden vom 18. Januar 1977 (sGS 383.11; nachfolgend Vollzugsverordnung) wurde bereits im Rahmen des Prüfprogramms 2020 des Regulierungscontrollings einer Überprüfung unterzogen (vgl. Bericht sowie Botschaft und Entwurf der Regierung vom 6. April 2021 [32.21.05A]).

Die Kantonshilfskasse gewährt Beiträge an die Deckung nichtversicherbarer Elementarschäden. Dabei werden Beiträge für Schäden an Kulturboden, Kulturen, Fischteichen, Hausumschwung, Strassen, Wegen, Brücken, Durchlässen, Uferbauten, Stützmauern, Wasser- und Drainageleitungen sowie Wäldern, die in erster Linie durch Unwetter verursacht wurden, ausgerichtet. Zusätzlich werden Beiträge an Schäden in ausgeschiedenen Notentlastungsräumen im Überlastfall nach dem Wasserbaugesetz (sGS 734.1; abgekürzt WBG) gewährt.

¹ Vgl. hierzu die detaillierten Ausführungen in der Botschaft der Regierung vom 28. September 2021 zum H2022plus (33.21.09), Anhang 1, S. 46 ff.

Allerdings werden in der Praxis die Ansprüche der von Elementarschäden Betroffenen nicht separat durch den Kanton St.Gallen geprüft, sondern es wird auf die Abklärungen des Schweizerischen Fonds für Hilfe bei nichtversicherbaren Elementarschäden (fondssuisse) abgestellt. Der fondssuisse deckt derzeit 60 Prozent des anerkannten Schadens und die Kantonshilfskasse leistet jeweils zusätzlich die Hälfte des Betrags des fondssuisse, so dass insgesamt für die Betroffenen eine Deckung von 90 Prozent entsteht. Für eine eigene Prüfung der Schäden durch das Finanzdepartement fehlen das Wissen und die Ressourcen. Dies könnte allenfalls dazu führen, dass die Kantonshilfskasse Beiträge gewährt, die gegen ihre Rechtsgrundlagen verstossen. Die Ursache dafür liegt darin, dass die Richtlinien des fondssuisse und die Abwicklung der Zahlungen sich laufend verändert und vereinfacht haben, während das Gesetz über die Kantonshilfskasse keine Anpassung erfahren hat. Aufgrund dieser Diskrepanz war eine Überprüfung der Kantonshilfskasse samt ihren rechtlichen Grundlagen angezeigt.

Diese Überprüfung im Rahmen des Regulierungscontrollings hat gezeigt, dass eine Notwendigkeit zur Weiterführung der Kantonshilfskasse nicht zwingend gegeben ist. Für die Deckung von Schäden bei nichtversicherbaren Elementarereignissen wird die Kantonshilfskasse zwar derzeit genutzt, allerdings erhalten die Betroffenen im Einzelfall einen verhältnismässig geringen Betrag. Zudem besteht gesamtschweizerisch der fondssuisse, der auch ohne Bestand der Kantonshilfskasse Beiträge leistet. Für den Kanton besteht überdies keine Pflicht, ein solches Institut zu führen. Bei ausserordentlich starken Naturereignissen könnte der Kanton immer noch anderweitig Gelder zusprechen, wie er es im Jahr 2013 aus dem Lotteriefonds gemacht hat. Auch die Aufrechterhaltung im Hinblick auf die Deckung von Schäden in ausgeschiedenen Notentlastungsräumen im Überlastfall nach dem WBG erscheint nicht sachgerecht, da ein solches Ereignis bisher noch nicht eingetreten ist und generell nur rund alle 300 Jahre vorkommt.

Hinzu kommt, dass bei einer Weiterführung der Kantonshilfskasse ein grösserer Aufwand entstehen würde, da die rechtlichen Grundlagen (Gesetz und Vollzugsverordnung) in Abstimmung mit den Richtlinien des fondssuisse an die tatsächlichen Verhältnisse angepasst und entsprechend umfassend überarbeitet werden müssten. Bei einer Weiterführung müsste ausserdem die weitere Finanzierung geklärt werden, da die aktuelle Äufnung mit jährlich je Fr. 10'000.– durch den Kanton und die Gebäudeversicherung nur noch wenige Jahre ausreichen würde. Eine Aufstockung der Beiträge wäre unumgänglich.

Aus diesen Gründen soll die Kantonshilfskasse aufgehoben werden. Da dafür eine Übergangsbestimmung notwendig ist und die Verwendung der verbleibenden Mittel geklärt werden muss, erfolgt die Aufhebung mittels eines neuen Gesetzes über die Aufhebung der Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen. Ausserdem sind Drittänderungen im Wasserbaugesetz und im Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1; abgekürzt GVG) notwendig.

2.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1: Diese Bestimmung regelt die Aufhebung des bisherigen Gesetzes über die Kantonshilfskasse. Auf den Vollzugsbeginn der Aufhebung des Gesetzes hin wird die Regierung auch die zugehörige Vollzugsverordnung aufheben können. Ausserdem kann die Regierung zu gegebener Zeit Art. 24 Abs. 1 Bst. i des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3) betreffend Zuordnung der Kantonshilfskasse zum Geschäftskreis des Finanzdepartementes streichen.

Art. 2: Die Aufhebung der Kantonshilfskasse ist per 1. Januar 2023 vorgesehen. Da zu diesem Zeitpunkt noch nicht alle Fälle abgeschlossen sein werden und auch noch kurz vor der Aufhebung entstandene Schäden gemeldet werden dürfen, ist eine Übergangsbestimmung erforderlich, die diese Fälle regelt. Schäden, die bis zum Aufhebungszeitpunkt der Kantonshilfskasse,

d.h. bis und mit 31. Dezember 2022 entstanden sind, werden aufgrund der bis dahin noch bestehenden und gültigen Rechtsgrundlagen noch durch die Kantonshilfskasse gedeckt. Gemäss den Richtlinien über die Beitragsvoraussetzungen und das Verfahren bei Schadenfällen vom 20. August 2019² des fondssuisse müssen Schäden spätestens drei Monate nach Schadeneintritt oder Feststellung der Schäden eingereicht werden. Daraus ergibt sich die Meldefrist der Schäden bis 31. März 2023. Wie bis anhin beträgt der Umfang des Beitrags aus der Kantonshilfskasse 50 Prozent des Beitrags des fondssuisse, aber höchstens 30 Prozent des vom fondssuisse angerechneten Schadens. Zuständig für die Abwicklung der offenen Fälle in Zusammenarbeit mit dem fondssuisse bleibt das Finanzdepartement.

Art. 3: Der Saldo der Kantonshilfskasse beträgt per 1. Januar 2022 Fr. 992'114.19. Nach der Aufhebung der Kantonshilfskasse per 31. Dezember 2022 und der Abwicklung sämtlicher offener Fälle wird schätzungsweise noch ein Vermögen von rund 0,9 Mio. Franken verbleiben. Dieses soll im Jahr 2023 je zur Hälfte dem allgemeinen Haushalt des Kantons und der Gebäudeversicherung zukommen. Der Grund dafür liegt darin, dass die Kantonshilfskasse seit deren Errichtung in der heutigen Form im Jahr 1976 auch je zur Hälfte durch den Kanton und die Gebäudeversicherung geäufnet wurde – zunächst mit einem jährlichen Betrag von je Fr. 125'000.–, dann von je Fr. 130'000.– und ab dem Jahr 1992 von je Fr. 10'000.–. Entsprechend erscheint es sachgerecht, dass die Gelder auch wieder an ihren Ursprungsort zurückgeführt werden. Die Abwicklung wird so gestaltet, dass nach dem 31. März 2023 – dem Zeitpunkt, bis alle Gesuche, die noch berücksichtigt werden, eingereicht sein müssen – eine Rückstellung in der mutmasslichen Höhe der noch zu leistenden Beiträge getätigt wird und der Restbetrag bereits ausbezahlt wird. Der Grund dafür liegt darin, dass die Abwicklung der noch offenen Fälle unter Umständen Monate oder gar Jahre dauern kann und nicht das gesamte Vermögen während dieser Zeit blockiert sein soll. Auch für diese Abwicklung ist das Finanzdepartement zuständig.

Art. 59 WBG: Da bisher gemäss Bst. b dieser Bestimmung bei der Nutzung von ausgeschiedenen Notentlastungsräumen ein Anspruch auf Entschädigung nach dem Gesetz über die Kantonshilfskasse bestand, muss bei einer Aufhebung der Kantonshilfskasse für diese Fälle eine alternative Finanzierung vorgesehen werden. Diese wird ähnlich wie diejenige der Rückhalteräume gemäss Art. 59a WBG ausgestaltet. Schäden an Gebäuden sollen nach wie vor durch einen Versicherungsschutz nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1; abgekürzt GVG) abgesichert sein, sofern die verhältnismässigen und zumutbaren Massnahmen getroffen worden sind. Für übrige Schäden sollen neu der Kanton bei einem Hochwasser eines kantonalen Gewässers und die politischen Gemeinden bei einem Hochwasser eines Gemeindegewässers aufkommen. Diese Regelung bedeutet eine bewusste Abweichung von der Regelung in Art. 39 Abs. 2 WBG, wonach bei Kantonsgewässern die politische Gemeinde jeweils einen Beitrag von 25 Prozent an die Kosten für Bau und Unterhalt zu leisten hat. Der Kanton übernimmt hier bei Kantonsgewässern die gesamten Kosten. Vorbehalten bleiben einzig Beiträge Dritter. Die exemplarische Aufzählung unter Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 bis 3 der Bestimmung lehnt sich an die Regelung zu den Rückhalteräumen an, wobei die Formulierung leicht angepasst werden musste.

Derzeit wurden lediglich bei einem Kantonsgewässer Notentlastungsräume ausgeschieden, wobei diese bisher noch nicht genutzt werden mussten. Durch die vorgesehene Anpassung von Art. 59 WBG entsteht für die dort bereits Betroffenen sowie allenfalls zukünftig betroffene Eigentümerinnen und Eigentümer eine mindestens gleichwertige Lösung, wie sie vorher durch die Kantonshilfskasse bestand.

² Abruflbar unter <https://www.fondssuisse.ch/de/fondssuisse/downloads>.

Art. 2 GVG: Hierbei handelt es sich um eine Anpassung bezüglich Verwendung der Mittel der Gebäudeversicherung. Der Vorbehalt betreffend die Vorschriften über die Kantonshilfskasse ist nach deren Aufhebung nicht mehr notwendig.

2.3 Finanzielle Auswirkungen

Der Kanton und die Gebäudeversicherung sparen den jährlichen Beitrag für die Kantonshilfskasse ein. Dieser beträgt derzeit zwar lediglich je Fr. 10'000.–, müsste sich jedoch in naher Zukunft sicher erhöhen, da das Vermögen der Kantonshilfskasse bereits unter 1 Mio. Franken gesunken ist. Geringfügige Einsparungen ergeben sich durch den Wegfall der Aufwendungen zur Führung der Kantonshilfskasse. Durch die Auflösung der Kasse kommen zudem dem Kanton und der Gebäudeversicherung im Jahr 2023 je ein einmaliger Betrag von schätzungsweise rund 450'000 Franken zu.

Auf der anderen Seite kann es zu Fällen kommen, in denen der Kanton bei der Nutzung von Notentlastungsräumen von kantonalen Gewässern Entschädigungen bezahlen muss, die vorher über die Kantonshilfskasse gedeckt gewesen wären. Allerdings hätte der Kanton diese über höhere Beiträge an die Kantonshilfskasse indirekt auch ohne Aufhebung der Kantonshilfskasse bezahlen müssen. Soweit in Zukunft ein Notentlastungsraum für ein Gemeindegewässer geschaffen würde, müsste der Kanton für die dort bei einer Nutzung entstehenden Schäden nicht mehr aufkommen.

3 XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung

3.1 Allgemeine Ausführungen

Nach Art. 64a Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG) müssen die Kantone 85 Prozent der mit Verlustscheinen (und diesen gleichgesetzten Rechtstiteln) ausgewiesenen Forderungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) übernehmen. Der Versicherer muss dem Kanton 50 Prozent der von ihm im Rahmen der Verlustscheinbewirtschaftung erzielten Erlöse erstatten (Art. 64a Abs. 5 KVG). Bis zum Jahr 2020 wurden die Nettoforderungen nach Art. 64a Abs. 4 und 5 KVG zu 77 Prozent durch den Kanton und zu 23 Prozent durch die Gemeinden finanziert. Mit dem IX. Nachtrag³ zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.11; abgekürzt EG-KVG) müssen die Gemeinden seit dem Jahr 2021 die Nettoforderungen nach Art. 64a Abs. 4 und 5 KVG vollumfänglich finanzieren – d.h. der Kanton beteiligt sich nicht mehr an den OKP-Verlustsicherforderungen.

Nach Art. 3 Abs. 1 und 3 EG-KVG werden der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA) für die Durchführung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) sowie der Bestimmungen im Zusammenhang mit der Nichtbezahlung von Prämien und Kostenbeteiligungen die tatsächlich anfallenden Kosten durch den Kanton entschädigt. Gemäss Kantonsratsbeschluss vom 30. November 2021 über das Haushaltsgleichgewicht 2022plus (33.21.09) soll im Rahmen der Massnahme A39 die Finanzierung der Durchführungskosten im Zusammenhang mit der Nichtbezahlung von Prämien und Kostenbeteiligungen an die Gemeinden übertragen werden. Dazu muss Art. 3 EG-KVG angepasst werden.

³ nGS 2020-073.

3.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 3 Abs. 3 EG-KVG wird dahingehend angepasst, dass der Kanton der SVA nur noch die Durchführungskosten im Zusammenhang mit der IPV entschädigt. Die Finanzierung der Durchführungskosten im Zusammenhang mit der Nichtbezahlung von Prämien und Kostenbeteiligungen durch die Gemeinden wird in einem neuen Abs. 4 geregelt. Analog zur Aufteilung der OKP-Verlustscheinforderungen (Art. 8h Abs. 4 EG-KVG) soll auch der Anteil der politischen Gemeinden an den Durchführungskosten nach der Bevölkerung gemäss der letzten Erhebung der kantonalen Statistikstelle berechnet werden.

Heute leistet der Kanton der SVA für die Durchführungskosten nach Art. 36 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.111; abgekürzt V EG-KVG) quartalsweise Akontozahlungen. Die Schlussabrechnung erfolgt jeweils bis zum 31. Januar des Folgejahres. Mit der Überwälzung der Durchführungskosten im Zusammenhang mit der Nichtbezahlung von Prämien und Kostenbeteiligungen an die Gemeinden sind auch die dafür notwendigen Akontozahlungen neu durch die Gemeinden zu leisten. Um den Mehraufwand der SVA für die Abrechnung der Durchführungskosten (Akontozahlungen und Schlussabrechnung) mit den einzelnen politischen Gemeinden zu minimieren, sollen die politischen Gemeinden (anstelle der bisherigen quartalsweise Akontozahlungen durch den Kanton) neu nur eine jährliche Akontozahlung leisten. Die Rechnungsstellung für die Akontozahlung der Durchführungskosten für das laufende Jahr soll gleichzeitig mit der definitiven Abrechnung der Durchführungskosten vom Vorjahr jeweils bis zum 31. Januar erfolgen. Die Regierung sieht vor, die Abrechnung der Durchführungskosten mit den Gemeinden sowie die durch die Gemeinden zu leistenden Akontozahlungen in der V EG-KVG zu regeln.

3.3 Finanzielle Auswirkungen

Die Überwälzung der mit der Nichtbezahlung von Prämien und Kostenbeteiligungen zusammenhängenden Durchführungskosten an die politischen Gemeinden führt beim Kanton bei der Entschädigung der Durchführungskosten (Konto 3180606 Entschädigung Durchführungskosten) zu einer jährlichen Entlastung von rund 193'000 Franken.

Der Aufwand der SVA für die Abrechnung der Durchführungskosten (Akontozahlungen und Schlussabrechnung) mit allen politischen Gemeinden anstatt mit dem Kanton wird etwas zunehmen, was aber als vertretbar beurteilt wird.

4 Wohnformen im Alter: Förderung Prinzip «ambulant vor stationär»

4.1 Allgemeine Ausführungen

Im breit ausgerichteten Leistungsbereich «Existenzbedarf sichern» hat der Kantonsrat mit dem Kantonsratsbeschluss über das Haushaltgewicht 2022plus (33.21.09) die Massnahme A6 beschlossen. Ein Element (b) ist die Förderung der ambulanten Betreuung von betagten Personen.

Bei der Bereitstellung des ambulanten wie auch des stationären Angebots im Bereich Alter handelt es sich um Aufgaben der politischen Gemeinden. Dem Kanton fehlt die Möglichkeit, diese direkt zu beeinflussen. Als eine Möglichkeit für Einsparungen wurde daher die Forcierung des Prinzips «ambulant vor stationär» durch eine verstärkte Inanspruchnahme von Beratung durch die Betroffenen und mittel-/langfristig allenfalls auch durch mehr Verbindlichkeit der Beratung als Massnahme aufgeführt (Teilmassnahme A6b). Ziel einer solchen Massnahme ist, dass weniger Beziehende von Ergänzungsleistungen (EL) mit tiefem Pflegebedarf in ein Heim eintreten.

In der Botschaft zum Haushaltgewicht 2022plus wurde bewusst offengelassen, ob für die Umsetzung der Massnahme eine rechtliche Grundlage nötig ist. Im Folgenden wird ausgeführt, dass vorerst auf eine rechtliche Grundlage verzichtet werden kann, da die Entlastungsvorgabe von 1,5 Mio. Franken ab dem Jahr 2023 bzw. von jährlich 3,0 Mio. Franken ab dem Jahr 2024 voraussichtlich auf der Basis der bestehenden gesetzlichen Grundlagen realisiert werden kann.

4.2 Beratung im Bereich Alter: aktuelle Situation und Handlungsbedarf

Gemäss Art. 36 des kantonalen Gesundheitsgesetzes (sGS 311.1; abgekürzt GesG) sorgt der Staat für Beratung und Information sowie für die Zusammenarbeit zwischen politischen Gemeinden und Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause. Die politischen Gemeinden unterstützen Beratungsstellen, fördern oder errichten diese (Art. 40 Abs. 1 und 2 GesG). Zusätzlich fördert die Gemeinde die Aufklärung, Beratung und Hilfe in der Gesundheitsvorsorge (Art. 25 GesG). Ausserdem stellt die Gemeinde gemäss Art. 3a des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) die Beratung in Bezug auf persönliche und soziale Fragen sowie die Vermittlung von Dienstleistungen anderer Stellen bereit. Mit dem Grundangebot Sozialberatung bestehen in den Gemeinden Anlaufstellen für die allgemeine Beratung in Altersfragen. Oft wird die Beratung rund um Wohnen, Betreuung und Pflege sowie Finanzen von den regionalen Beratungsstellen der Pro Senectute St.Gallen im Auftrag der Gemeinden erbracht.

Es bestehen also bereits verschiedene Beratungsleistungen der Gemeinden im Kanton. Damit ältere Menschen aber eine Übersicht bedarfs- und bedürfnisgerechter Beratungs- und Unterstützungsleistungen (ambulant, teilstationär und stationär) haben, bedarf es eines niederschweligen und zielgruppenspezifischen Informationszugangs. Dieser setzt voraus, dass die in den Gemeinden vorhandenen Beratungsstrukturen darauf ausgerichtet sind. Im Austausch mit Gemeinden, die ihr Beratungsangebot professionalisieren, sowie der Pro Senectute wird daher aktuell geprüft, inwieweit die Kooperation der beteiligten Akteurinnen und Akteure in diesem Bereich pragmatisch verbessert werden kann.

Konkret werden im Jahr 2022 folgende Massnahmen ergriffen:

- Die Fachstellen Alter der Gemeinden sowie Organisationen, die Beratung im Alter anbieten (z.B. Pro Senectute), werden stärker vernetzt. Ziel ist die bedürfnisgerechte Beratung, die dazu führt, dass Personen das Angebot wählen, das am besten für sie passt. Damit wird einer allfälligen Überversorgung von Betagten entgegengewirkt und das Prinzip «ambulant vor stationär» gefördert.
- Pilotprojekte, die sich u.a. spezifisch mit der Ausrichtung der Beratung befassen, werden fachlich und finanziell unterstützt. Die Erkenntnisse (u.a. Wirkung auf Finanzen) werden vermittelt und der Wissenstransfer gefördert.

4.3 Angebot im Bereich Alter: aktuelle Situation und Handlungsbedarf

Für eine effektive Beratung und die Forcierung des Prinzips «ambulant vor stationär» bzw. «ambulant mit stationär» ist es elementar, dass ein breites und aktiv koordiniertes Leistungsangebot besteht, das sich am tatsächlichen Bedarf und dem effektiven Bedürfnis der Betagten orientiert. Ein entsprechendes Angebot ist derzeit im Kanton St.Gallen erst teilweise vorhanden. Darauf deuten auch Auswertungen des Schweizerische Gesundheitsobservatorium (OBSAN) für die Betagten- und Pflegeheime im Kanton St.Gallen hin:⁴

⁴ Die Daten basieren auf der Statistik der sozialmedizinischen Institutionen (SOMED) des Bundesamtes für Statistik aus dem Jahr 2020.

- Die durchschnittliche Anzahl Pflegeminuten je Tag und Bewohnenden betrug rund 100. Damit rangiert der Kanton St.Gallen an achtletzter Stelle, d.h. in den meisten anderen Kantonen ist diese Zahl höher.
- Der Anteil leicht pflegebedürftiger Bewohnender in Betagten- und Pflegeheimen betrug im Kanton St.Gallen 22,6 Prozent. Er ist damit schweizweit an zweiter Stelle. Davor liegt lediglich der Kanton Glarus mit 29 Prozent.

Bis anhin erfolgten nur wenige Steuerungsimpulse durch den Kanton St.Gallen zur Förderung der bedarfs- und bedürfnisgerechten Angebote. So passte der Kanton auf Anfang 2021 das Ergänzungsleistungsgesetz (sGS 351.5; abgekürzt ELG) an, um betreute Wohnangebote zu fördern.⁵ Um ein entsprechendes Angebot im Kanton aber weiter zu fördern, ist eine übergeordnete Strategie der integrierten Versorgung (Angebotsgestaltung) in der Langzeitpflege als «Zielbild» für alle Anspruchsgruppen (Kanton, Gemeinden, ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungserbringer u.a.) nötig. Im Jahr 2022 werden daher übergeordnet folgende Massnahmen ergriffen:

- Unter dem Titel der «Gestaltungsprinzipien der Alterspolitik» wird aktuell das Altersleitbild im Kanton St.Gallen zusammen mit den Gemeinden sowie weiteren Akteuren im Altersbereich überarbeitet. Darin sind Grundsätze zur Angebotsentwicklung festgehalten, mit denen eine Verlagerung in Richtung ambulantem Angebot erreicht werden soll. Zu erwähnen sind dabei auch bestehende und neu vorgesehene allgemeine, breit angelegte Massnahmen zur Erhaltung der Selbständigkeit bzw. Förderung der Gesundheit von Menschen im Alter.
- Auch soll im Jahr 2022 mit der Erstellung einer Strategie bzw. eines Zielbilds zur integrierten Versorgung in der Langzeitpflege begonnen werden. Dabei gibt u.a. auch die Strategie Wohnen im Alter durch CURAVIVA Schweiz (2020) einen Rahmen für die künftige Entwicklung vor.
- Darüber hinaus wird aktuell das Planungsmodell für das stationäre Angebote an Betreuung und Pflege aus dem Jahr 2017⁶ weiterentwickelt. Dabei wird ebenso versucht, jenen Ansatz zu erläutern, dessen Angebotsplanung sich linear am Bedarf des älteren Menschen orientiert.
- In einer «Roadshow» durch die Gemeinden wird der Ansatz der integrierten Versorgung in der Langzeitpflege in Kombination mit den Auswirkungen des neuen Planungsmodells vorgestellt.
- Das Thema wird ausserdem grundsätzlich mit den Gemeinden diskutiert, mit dem Ziel eines entsprechend gemeinsam abgestimmten Vorgehens bzw. einer gemeinsamen Absicht.

Parallel zu diesen übergeordneten Massnahmen im Bereich der Planungsmechanismen werden im Jahr 2022 weitere konkreten Massnahmen ergriffen:

- Verschiedene (Pilot-)Projekte in Gemeinden oder Regionen werden unterstützt, welche die Angebotsentwicklung und vermehrte Inanspruchnahme insbesondere auch des ambulanten Bereichs fördern. Hier gibt es bereits einige laufende Vorhaben:
 - So wurde in der Gemeinde Mels auf die Umsetzung des ursprünglich geplanten Neu- bzw. Ersatzbaus für das kommunale Betagten- und Pflegeheim verzichtet und ein Projekt zur Förderung der integrierten Versorgung im Sarganserland initiiert.
 - Auch der Zweckverband des Pflegezentrums Linthgebiet hat sich für die Einstellung des Betriebs entschieden. Die politische Gemeinde Uznach setzt für die wegfallenden Pflegeplätze auf Alternativen, z.B. auf ein neues Beratungsangebot, um Heimeintritte zu reduzieren und hat in diesem Zusammenhang beim Kanton ein Gesuch um finanzielle Unterstützung gestellt.
- Gestützt auf die Erfahrungen aus den Pilotprojekten können auch entsprechende Massnahmen auf kantonaler Ebene simuliert werden. Dabei können z.B. Wirkungsindikatoren und Wirkungszusammenhänge (ambulant, stationär, teilstationär) erarbeitet werden.

⁵ IX. Nachtrag zum ELG (nGS 2020-069).

⁶ Bericht vom 3. Mai 2017 «Planung des Platzangebots in Einrichtungen zur stationären Betreuung und Pflege von Betagten im Kanton St.Gallen», abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Alter → Betagten- und Pflegeheime → Bedarf

- Mit einer verstärkten Bekanntmachung der Möglichkeit einer Anerkennung des Betreuten Wohnens (seit 2021 bereits möglich) bei den Gemeinden soll das Angebot im ambulanten Bereich und eine entsprechende Verlagerung zusätzlich angestossen werden.
- Die systematische Zusammenarbeit mit dem Spitexverband SG | AR | AI mit dem Ziel der Gewinnung von detaillierten Leistungsdaten zur Planung der Angebotsentwicklung wird gestärkt.

4.4 Realisierung der Entlastungsvorgabe

Um die geschilderte Entwicklung «ambulant vor stationär» zu forcieren und damit die Entlastungsvorgabe aus dem Haushaltsgleichgewicht 2022plus ab dem Jahr 2023 zu realisieren, wurden und werden wie oben ausgeführt bereits verschiedene Massnahmen ergriffen, die keiner neuen gesetzlichen Grundlage bedürfen. Dabei ist zu erwähnen, dass die Covid-19-Epidemie die Situation zumindest kurz- und mittelfristig massgeblich verändert hat. Viele betagte Menschen scheuen einen Heimeintritt. Darauf aufbauend könnte es langfristig durchaus angezeigt sein, zusätzliche gesetzliche Grundlagen bzw. Anreize zu schaffen, um die Entwicklung noch stärker zu fördern. Dazu ist es aber sinnvoll, die Ergebnisse der laufenden Pilotprojekte u.ä. abzuwarten.

4.5 Finanzielle Auswirkungen

Mit der Umsetzung der Massnahme A6b wird eine Reduktion des kantonalen Aufwands um jährlich 1,5 Mio. Franken (2023) bzw. 3,0 Mio. Franken (ab dem Jahr 2024) angenommen. Mit den geschilderten Massnahmen wird davon ausgegangen, dass dies möglich ist.

Werden mit den erwähnten niederschweligen Massnahmen die finanziellen Zielvorgaben der Massnahme A6b aus dem Haushaltsgleichgewicht 2022plus nicht erreicht, wird die Regierung dem Kantonsrat zu gegebenem Zeitpunkt gesetzliche Anpassungen unterbreiten. Das Departement des Innern wird im Rahmen eines Controllings die Entlastungswirkungen der Massnahme A6b laufend analysieren.

5 Rechtliches

Das Gesetz über die Aufhebung der Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen und der XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung unterstehen je einzeln dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV) und Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG).⁷

⁷ Siehe zur separaten Beschlussfassung je Erlass auch die Ausführungen in Abschnitt 1.

6 Finanzielle Auswirkungen

Untenstehende Tabelle zeigt die finanziellen Auswirkungen der mit der Sammelvorlage I unterbreiteten gesetzlichen Anpassungen sowie der Realisierung der Massnahme A6b. Die aufgeführten finanziellen Auswirkungen sind in den Planwerten des Aufgaben- und Finanzplans 2023–2025 (33.22.04) berücksichtigt.

Massnahme	Finanzielle Auswirkungen auf Kanton St.Gallen (in Franken) [– Entlastung]		
	2023	2024	2025
A6b (Förderung Prinzip «ambulant vor stationär» beim Heimaufenthalt)	–1'500'000	–3'000'000	–3'000'000
A21d (Aufhebung Kantonshilfskasse)	–460'000	–10'000	–10'000
A39 (Übertragung der Durchführungskosten der SVA im Zusammenhang mit der Nichtbezahlung von Krankenkassenprämien und Kostenbeteiligungen an die Gemeinden)	–193'000	–193'000	–193'000
Gesamtentlastung der Massnahmen A6b, A21d und A39	–2'153'000	–3'203'000	–3'203'000

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf:

- das Gesetz über die Aufhebung der Kantonshilfskasse für nicht versicherbare Schäden bei Elementarereignissen;
- den XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung.

Im Namen der Regierung

Marc Mächler
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Gesetz über die Aufhebung der Kantonshilfskasse für nicht-versicherbare Schäden bei Elementarereignissen

Entwurf der Regierung vom 5. April 2022

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 5. April 2022⁸ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Art. 1 Aufhebung

¹ Das Gesetz über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen vom 3. Dezember 1976⁹ wird aufgehoben.

Art. 2 Übergangsbestimmung

¹ Für einen Schaden wird auch nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses ein Beitrag aus der Kantonshilfskasse gewährt, wenn der Schaden:

- a) bis 31. Dezember 2022 entstanden ist;
- b) bis 31. März 2023 beim Schweizerischen Fonds für Hilfe bei nichtversicherbaren Elementarschäden (fondssuisse) gemeldet wird;
- c) vom fondssuisse anerkannt wird.

² Der Umfang des Beitrags aus der Kantonshilfskasse beträgt 50 Prozent des Beitrags des fondssuisse, höchstens aber 30 Prozent des vom fondssuisse angerechneten Schadens.

Art. 3 Verteilung des Vermögens der Kantonshilfskasse

¹ Nach dem 31. März 2023 wird in der Kantonshilfskasse eine Rückstellung in Höhe der gemeldeten, noch nicht abgewickelten Schäden gebildet und das Restvermögen je zur Hälfte in den allgemeinen Haushalt des Kantons und der Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen verteilt.

² Die Rückstellung wird nach Erledigung sämtlicher Schadenfälle aufgelöst und der Restbetrag ebenfalls je zur Hälfte in den allgemeinen Haushalt des Kantons und der Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen verteilt.

⁸ ABI 2022-••.

⁹ sGS 383.1.

II.

1. Der Erlass «Wasserbaugesetz vom 17. Mai 2009»¹⁰ wird wie folgt geändert:

Art. 59 Notentlastungsräume

¹ Ist ein Notentlastungsraum ausgeschieden, besteht:

- a) **für Schäden an Gebäuden** der Versicherungsschutz nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Gebäudeversicherung¹¹, wenn die verhältnismässigen und zumutbaren Massnahmen getroffen worden sind;
- b) **für übrige Schäden, soweit sie nicht durch Dritte gedeckt werden**, ein Anspruch auf Entschädigung ~~nach dem Gesetz über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen.¹²~~ **durch den Kanton bei Hochwasser eines kantonalen Gewässers und durch die politischen Gemeinden bei Hochwasser eines Gemeindegewässers insbesondere für:**
 1. **die Schadenbehebung;**
 2. **die Instandstellung und Rekultivierung der beanspruchten Flächen;**
 3. **aus dem Schadenfall resultierende Nutzungseinschränkungen.**

² **Die Schätzungskommission nach dem Enteignungsgesetz vom 31. Mai 1984¹³ entscheidet über Entschädigungen nach Abs. 1 Bst. b dieser Bestimmung, wenn sich die Wasserbaupflichtigen mit dem Geschädigten nicht einigen können. Die Bestimmungen des Enteignungsgesetzes vom 31. Mai 1984¹⁴ werden sachgemäss angewendet.**

2. Der Erlass «Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 26. Dezember 1960»¹⁵ wird wie folgt geändert:

Art. 2 Mittel

¹ Die Gebäudeversicherung beschafft sich die erforderlichen Mittel durch die Prämien der Versicherten.

² Die Mittel der Gebäudeversicherung dürfen nur zur Erfüllung ihres Zweckes verwendet werden. ~~Vorbehalten bleiben die Vorschriften über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Elementarschäden.¹⁶~~

³ Für die Verbindlichkeiten der Gebäudeversicherung haftet ausschliesslich ihr eigenes Vermögen.

⁴ ...

¹⁰ sGS 734.1.

¹¹ sGS 873.1.

¹² sGS 383.1.

¹³ sGS 735.1.

¹⁴ sGS 735.1.

¹⁵ sGS 873.1.

¹⁶ ~~G über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Elementarschäden, sGS 383.1; VV dazu, sGS 383.11.~~

III.

Der Erlass «Gesetz über die Kantonshilfskasse für nichtversicherbare Schäden bei Elementarereignissen vom 3. Dezember 1976»¹⁷ wird aufgehoben.

IV.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2023 angewendet.

¹⁷ sGS 383.1.

XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung

Entwurf der Regierung vom 5. April 2022

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 5. April 2022¹⁸ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung vom 9. November 1995¹⁹ wird wie folgt geändert:

Art. 3 Sozialversicherungsanstalt

¹ Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (nachfolgend Sozialversicherungsanstalt) vollzieht die Bestimmungen über:

- a) die Nichtbezahlung von Prämien und Kostenbeteiligungen;
- b) die Prämienverbilligung.

² Sie zahlt die Prämienverbilligung dem Versicherer aus, bei dem die Person versichert ist.

³ Der Kanton entschädigt die Sozialversicherungsanstalt für die **nach Art. 3 Abs. 1 Bst. b dieses Erlasses** erbrachten Leistungen.

⁴ **Die politischen Gemeinden entschädigen die Sozialversicherungsanstalt für die nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a dieses Erlasses erbrachten Leistungen. Der Anteil der politischen Gemeinden wird nach der Bevölkerung gemäss der letzten Erhebung der kantonalen Statistikstelle berechnet.**

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

¹⁸ ABI 2022-●●.

¹⁹ sGS 331.11.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2023 angewendet.