

# **BGer 9C\_581/2025 vom 14. April 2026**

Bundesgericht, 2026-04-14, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_9C\\_581\\_2025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_9C_581_2025)

FR: TF 9C\_581/2025 du 14 avril 2026

IT: TF 9C\_581/2025 del 14 aprile 2026

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Sofern die Beschwerdeführer die Beschwerde durch die II. öffentlich-rechtliche Abteilung behandelt haben möchten, gilt es darauf hinzuweisen, dass die Verteilung der Geschäfte auf die Abteilungen des Bundesgerichts gemäss Art. 22 BGG nach Rechtsgebieten zu erfolgen und sich nach dem Reglement vom 20. November 2006 für das Bundesgericht (BGerR; SR 173.110.131) zu richten hat. Die III. öffentlich-rechtliche Abteilung ist u.a. zuständig für Entscheide über Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten auf dem Gebiet des hier betroffenen Krankenversicherungsrechts ( Art. 31 lit. e BGerR ). Selbst für den Fall, dass andere Sachbereiche betroffen sind, welche in die Zuständigkeit anderer Abteilungen fallen, steht den Beschwerdeführern kein Wahlrecht zu (vgl. Urteil 4A\_79/2014 vom 15. Oktober 2014 E. 1.1).

### **E. 2.1**

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen ( Art. 29 Abs. 1 BGG ) und mit freier Kognition ( Art. 95 lit. a BGG ; BGE 151 I 187 E. 1 Ingress; 151 II 68 E. 1 Ingress; 151 IV 98 E. 1 ). Es obliegt der beschwerdeführenden Partei, die Erfüllung der Eintretensvoraussetzungen darzutun, soweit sie in Frage steht respektive nicht offensichtlich gegeben ist (vgl. Art. 42 Abs. 1 BGG ; BGE 150 II 346 E. 1.3.3; 149 II 170 E. 1.3; Urteil 9C\_35/2026 vom 16. März 2026 E. 1.1.1).

### **E. 2.2**

Neben Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts ( Art. 82 lit. a BGG ) beurteilt das Bundesgericht im Verfahren der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten namentlich auch Beschwerden gegen kantonale Erlasse ( Art. 82 lit. b BGG ). Die "Erlassanfechtungsbeschwerde" bzw. "Erlassbeschwerde" (Heinz Aemisegger/Karin Scherrer Reber, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 23 und 24 zu Art. 82 BGG ; so etwa auch BGE 151 I 194 E. 6.5.4; 147 II 300 E. 2.5 ; 146 I 83 E. 3.1) dient der hauptfrageweisen Rechtsetzungskontrolle ("abstrakte" Normenkontrolle; BGE 148 I 160 E. 1.2; 147 II 300 E. 1 ; 146 I 83 E. 1.1). Sie kann ergriffen werden gegen kantonale oder kommunale Hoheitsakte mit rechtsetzendem Charakter ( BGE 147 II 300 E. 2 ; 137 I 305 E. 1.2).

### **E. 2.3**

Die Beschwerdeführer stellen sich primär auf den Standpunkt, der Regierungsrat sei mit dem genannten Beschluss rechtsetzend tätig geworden, womit ein taugliches Anfechtungsobjekt im Sinne von Art. 82 lit. b BGG vorliege (vgl. dazu nachfolgend E. 4.1). Sofern sie gleichzeitig geltend machen, "der Regierungsratsbeschluss RRB 2025/651 (unbekannten Datums) " sei ein Entscheid in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts und

damit taugliches Anfechtungsobjekt nach Art. 82 lit. a BGG, kann ihnen in Ermangelung einer hoheitlichen Anordnung individuell-konkreter Natur (vgl. BGE 135 II 22 E. 1.2 mit Hinweisen; vgl. auch BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 8 zu Art. 82 BGG) nicht gefolgt werden.

#### **E. 2.4**

Der Kanton St. Gallen sieht kein Rechtsmittel unmittelbar gegen kantonale Erlasse vor (Art. 81 der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 [KV/SG; sGS 111.1] i.V.m. Art. 40 ff. des Gesetzes vom 16. Mai 1965 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen [VRP/SG; sGS 951.1]). Somit wäre das Bundesgericht als erste und einzige Rechtsmittelinstanz für die Beschwerde zuständig, sofern es sich beim RRB 2025/651 um einen Erlass im Sinne von Art. 82 lit. b BGG handelt. Dies ist im Folgenden näher zu prüfen.

#### **E. 3.1**

Art. 2 der Verordnung des Kantons St. Gallen über die Pflegefinanzierung (sGS 331.21; nachfolgend: PFV) legt die Höchstansätze der zu entgeltenden Pflegekosten je Pflegestufe fest. Gemäss der der Verordnung angehängten Änderungstabelle wurde Art. 2 PFV zuletzt im Dezember 2022 (Vollzugsbeginn 1. Januar 2023) geändert. Gemäss Art. 6 Abs. 1bis des Gesetzes des Kantons St. Gallen über die Pflegefinanzierung (sGS 331.2; nachfolgend PFG) überprüft die Regierung die Höchstzahlen alle drei Jahre.

#### **E. 3.2**

Dem Protokoll der Regierung vom 9. September 2025 lässt sich entnehmen, dass die Höchstansätze in der Pflegefinanzierung und der Ergänzungsleistungs-Tagespauschalen durch das Gesundheitsdepartement und das Departement des Innern in Zusammenarbeit mit externen Stellen abgeklärt wurden und die Regierung einen erkennbaren Anpassungsbedarf im Grundsatz bejahte. Sie habe sich indessen veranlasst gesehen, im Rahmen der kantonalen Haushaltskonsolidierung und damit verbundener Sparmassnahmen für 2026 keine Erhöhungen vorzunehmen. Abschliessend stellte die Regierung in Aussicht, die Thematik 2027 aufzugreifen und Anpassungen zu prüfen.

Der besagtem Protokoll angehängte Beschluss RRB 2025/651 lautet wie folgt: " (1) Das Gesundheitsdepartement wird eingeladen, sämtliche Betroffenen der Entscheidung betreffend die Ergänzungsleistungs-Tagespauschale und der Höchstsätze Pflegefinanzierung mit dem Schreiben der Regierung (siehe Beilage 1) zu informieren. (2) Das Departement des Innern wird eingeladen, INSOS U. \_\_\_\_\_ über die Entscheidung betreffend die Höchstansätze im Bereich Behinderung Tagesstruktur mit Lohn mit dem Schreiben der Regierung (siehe Beilage 2) zu informieren."

#### **E. 4.1**

Der beschwerdeweise angerufene RRB 2025/651 wurde - soweit ersichtlich - nicht amtlich publiziert; derlei machen die Beschwerdeführer auch nicht geltend. Im Gegenteil beantragten sie initial die Edition des "RRB 2025/651 (Datum unbekannt)" und räumten ein, der Beschluss liege ihnen gar nicht vor und es sei keine Publikation im Internet bekannt. Im Lichte dessen ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführer den exakten Inhalt des RRB 2025/651 im Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung gar nicht kannten. Ein (nachträglicher) Blick in dessen Wortlaut offenbart, dass sich der Beschluss letztlich darauf beschränkt, das Gesundheitsdepartement und das Departement des Innern einzuladen,

ausdrücklich genannte Betroffene u.a. "über die Entscheidung betreffend die Ergänzungsleistungs-Tagespauschale und der Höchstansätze Pflegefinanzierung" mit dem Versand beigelegter Schreiben zu informieren. Inwiefern die Regierung mit diesen Einladungen rechtsetzend tätig geworden sein soll, erhellt nicht. Es ist auch weder ersichtlich noch beschwerdeweise dargetan, inwiefern das dem Beschluss beiliegende Protokoll vom 9. September 2025 selbst (allenfalls in Kombination mit dem Beschluss) als kantonaler Erlass im Sinne von Art. 82 lit. b BGG verstanden werden könnte.

Entgegen dem beschwerdeweise Vorgebrachten rechtfertigt sich nicht davon auszugehen, Art. 2 PFV setze die Höchstansätze lediglich befristet fest und die Regierung habe die PFV insgesamt bzw. deren Art. 2 neu erlassen und sei in diesem Sinne - wie bei einer Teilrevision, bei der unveränderte Bestimmungen zulässige Anfechtungsobjekte sein könnten - rechtsetzend tätig geworden. So enthält Art. 2 PFV keine Hinweise auf eine Befristung, womit die Norm nach der im Protokoll vom 9. September 2025 erwähnten Entscheidung in der letztmals anfangs 2023 geänderten Fassung weitergilt; eine Beschwerde dagegen fällt aufgrund der in Art. 101 BGG genannten Frist ausser Betracht. Der Umstand allein, dass Art. 6 Abs. 1bis PFG die Regierung verpflichtet, die Höchstansätze alle drei Jahre zu überprüfen, lässt nicht darauf schliessen, Art. 2 PFV setze die Höchstansätze lediglich befristet fest. Fehlt es nach dem Dargelegten an einem (neuen) kantonalen Erlass im Sinne von Art. 82 lit. b BGG, kann offen bleiben, inwiefern die fehlende Publikation gemäss kantonalem Publikationsgesetz der Rechtswirksamkeit eines solchen entgegenstehe.

#### **E. 4.2**

Nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermögen die Beschwerdeführer insofern, als sie unter Verweis auf BGE 137 I 305 E. 2.4 beiläufig geltend machen, ein taugliches Anfechtungsobjekt liege im Übrigen schon deshalb vor, weil eine gerichtliche Kontrolle rechtsprechungsgemäss nicht nur bei Tätigwerden des Gesetzgebers angezeigt sei, sondern auch bei Nichtwahrnehmung des Gesetzgebungsauftrags. Sinngemäss machen sie damit eine Rechtsverweigerung bzw. eine Rechtsverzögerung gemäss Art. 94 BGG geltend.

##### **E. 4.2.1**

Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern eines anfechtbaren Entscheids kann gemäss Art. 94 BGG Beschwerde geführt werden. Das BGG enthält keine ausdrückliche Regelung für die Säumnis des (kantonalen) Gesetzgebers. Immerhin sei zu Gunsten der Beschwerdeführer festgehalten, dass es in den Materialien zum BGG keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass es sich um ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers handelt, mit dem Rechtsverweigerungs- und -verzögerungsbeschwerden gegen den Gesetzgeber hätten ausgeschlossen werden sollen (vgl. zum Ganzen BGE 137 I 305 E. 2.4).

##### **E. 4.2.2**

Abgesehen davon, dass sich die Beschwerdeführer mit dem beiläufig geäusserten Vorbringen, die Regierung habe ihren Gesetzgebungsauftrag nicht wahrgenommen, in Widerspruch setzen zu der primär geäusserten Darstellung, die Regierung sei rechtsetzend tätig geworden (vgl. dazu E. 4.1 hievore), lassen sie ausser Acht was folgt: Das verfassungsrechtliche Verbot der Rechtsverweigerung und -verzögerung nach Art. 29 Abs. 1 BV bezieht sich auf die Rechtsanwendung und gilt grundsätzlich nicht für das Verfahren der Rechtsetzung ( BGE 137 V 305 E. 2.4; BGE 144 I 318 E. 7.2). Ein allfälliger Anspruch auf gesetzgeberisches Handeln lässt sich daher nicht aus Art. 29 BV ableiten, sondern muss

sich aus der Norm ableiten, die den Gesetzgebungsauftrag enthält. Ob und inwiefern sich aus der angerufenen Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung eine Handlungspflicht des Gesetzgebers ergibt, ist eine materiellrechtliche Frage. Für das Eintreten auf eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten muss daher ein vertretbar begründeter potenzieller Anspruch genügen. Ob dessen Voraussetzungen im Einzelnen gegeben sind, ist eine Frage der materiellen Beurteilung. Allerdings ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung zu verlangen, dass der Anspruch nicht nur hinsichtlich des "Ob", sondern auch hinsichtlich des "Wie" substantiiert dargelegt wird: Nur wenn sich aus Bundes- oder Völkerrecht - sei es ausdrücklich, sei es im Wege der Auslegung - (potenziell) ein klarer und bestimmter Auftrag an den kantonalen Gesetzgeber ergibt, erscheint eine bundesgerichtliche Beurteilung zulässig ( BGE 137 I 305 E. 2.4 f.).

In Zusammenhang mit der unter Hinweis auf BGE 137 V 305 gerügten Verletzung von Art. 94 BGG verzichten die Beschwerdeführer darauf, konkrete Normen des Bundes- oder Völkerrechts zu nennen, welche einen Auftrag an den kantonalen Gesetzgeber im dargelegten Sinne enthalten sollen. Sofern sie anderweitig in der Beschwerde (in Zusammenhang mit dem Vorbringen, die Regierung sei rechtsetzend tätig geworden; vgl. E. 4.1 hievor) verschiedene Bestimmungen des Bundesrechts ( Art. 9 BV , Art. 25a Abs. 5 KVG ), der kantonalen Verfassung ( Art. 15 Abs. 1 lit. a und Art. 73 lit. b Ziff. 1 KV/SG ) sowie des einfachen kantonalen Rechts ( Art. 6 Abs. 1bis PFG ) anrufen, gilt es darauf hinzuweisen, dass diese die erforderliche Normstufe nicht aufweisen oder nicht dargelegt und auch nicht ersichtlich ist, inwiefern ihnen ein klarer und bestimmter Gesetzgebungsauftrag an die Regierung des Kantons St. Gallen zu entnehmen sein sollte. Betreffend Art. 25a Abs. 5 KVG sei der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, dass den Kantonen bei der Ausgestaltung der Restfinanzierung der Pflegekosten ein weiter Ermessensspielraum zusteht ( BGE 144 V 280 E. 7.2). Namentlich ist anzumerken, dass der Grund für die weite Formulierung von Art. 25a Abs. 5 Satz 2 ("Die Kantone regeln die Restfinanzierung") darin zu finden ist, dass es das Parlament den Kantonen überlassen wollte, "wie und wer für die Restkosten aufkommt" (BGE a.a.O. E. 7.4.3.1.). Im Lichte dessen fehlt es an einer hinreichend bestimmten Handlungspflicht des Gesetzgebers, die rechtsprechungsgemäss ( BGE 137 I 305 E. 2.5) Voraussetzung für die bundesgerichtliche Überprüfung bildet.

### **E. 4.3**

Sofern die Beschwerdeführer eventualiter beantragen, es sei die Rechtswidrigkeit der unterlassenen Anpassung der PFV festzustellen, ist auch darauf nicht einzutreten. So monieren die Beschwerdeführer nach dem Dargelegten bereits eine Rechtsverweigerung und beantragen eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung in näher dargelegtem Sinne. Inwiefern darüber hinaus ein schutzwürdiges Interesse an der verlangten Feststellung der behaupteten Rechtsverweigerung bestehen soll, ist weder ersichtlich noch ansatzweise in der Beschwerde dargetan.

### **E. 5**

Die Beschwerde erweist sich insgesamt als unzulässig, weshalb auf sie nicht einzutreten ist. Damit kann auch die Frage nach der Legitimation der beiden beschwerdeführenden Verbände offen bleiben. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung aufzuerlegen ( Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG ). Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen hat keinen Anspruch auf eine

Parteientschädigung ( Art. 68 Abs. 3 BGG ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.