

Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten»

Antrag der Regierung an die vorberatende Kommission betreffend Gegenvorschlag vom 30. Oktober 2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Ausgangslage	2
2 Haltung der Regierung	2
3 Verfahren und weiteres Vorgehen	2
4 Finanzielle Auswirkungen	3
4.1 Allgemein	3
4.2 Kanton	3
5 Referendum	3
6 Antrag	4
Anhang (Entwurf der Anträge der vorberatenden Kommission einschliesslich Entwurf des Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen)	6

Zusammenfassung

Im Zuge der Beratungen des XV. Nachtrags zum Steuergesetz einerseits und der Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten» andererseits zeichnet sich ein politischer Kompromiss ab, der verschiedene steuer- und sozialpolitische Massnahmen einbezieht. Als ein Element dieses Kompromisses sollen die Kinder- und Ausbildungszulagen im Kanton St.Gallen gegenüber den bundesrechtlichen Mindestansätzen um Fr. 30.– angehoben werden. Dies kann in Form eines Gegenvorschlags zur genannten Gesetzesinitiative erfolgen, namentlich über einen Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen. Mit dem vorliegenden Antrag beantragt die Regierung der vorberatenden Kommission, dafür die entsprechenden Vorkehrungen zu treffen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir stellen Ihnen hiermit Antrag betreffend den Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten» sowie betreffend die Aufstellung eines Gegenvorschlags.

1 Ausgangslage

Die Regierung hat dem Kantonsrat das Geschäft 29.18.01 «Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten»» vom 14. August 2018 zugeleitet. Die Gesetzesinitiative sieht vor, dass die Kinder- und Ausbildungszulagen im Kanton St.Gallen gegenüber den bundesrechtlichen Mindestansätzen um Fr. 50.– angehoben werden. In ihrem Bericht und Antrag vom 14. August 2018 hat die Regierung dem Kantonsrat beantragt, die Gesetzesinitiative abzulehnen und sie einzuladen, dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag betreffend Beteiligung der Arbeitgebenden an der Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu unterbreiten. Die vorberatende Kommission, die zudem das Geschäft 40.18.04 «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen» berät (nachfolgend voKo 29.18.01 / 40.18.04), tagte am 8. Oktober 2018 und hat eine weitere Sitzung auf den 8. November 2018 angesetzt.

Ebenfalls hat die Regierung dem Kantonsrat das Geschäft 22.18.12 «XV. Nachtrag zum Steuergesetz» zugeleitet, der insbesondere die Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) zum Gegenstand hat. Die vorberatende Kommission zum XV. Nachtrag zum Steuergesetz tagte am 22. Oktober 2018 und am 25. Oktober 2018. Aufgrund der Beratungen dieser Kommission zeichnet sich ein politischer Kompromiss unter Einschluss verschiedener steuer- und sozialpolitischer Massnahmen ab. Als eine sozialpolitische Massnahme wird in Aussicht genommen, die Kinder- und Ausbildungszulagen gegenüber den bundesrechtlichen Mindestansätzen um Fr. 30.– anzuheben. Diese Massnahme kann als Gegenvorschlag zur Gesetzesinitiative beschlossen werden.

2 Haltung der Regierung

Die Regierung hat in ihrem Bericht 29.18.01 ausgeführt, aus welchen Gründen sie eine Erhöhung der Familienzulagen als sozialpolitisches Instrument zur Familienförderung sowie eine automatische Koppelung der St.Galler Ansätze an die Bundesansätze kritisch beurteilt. Die Regierung erachtet jedoch eine Erhöhung der Familienzulagen im Rahmen eines Gesamtkompromisses, der verschiedene steuer- und sozialpolitische Massnahmen umfasst, als vertretbar.

3 Verfahren und weiteres Vorgehen

Mit dem vorliegenden Antrag beantragt die Regierung der voKo 29.18.01 / 40.18.04, zuhanden des Kantonsrates einen Gegenvorschlag zur Gesetzesinitiative in Form eines ausformulierten Entwurfs zu beschliessen (siehe Anhang). Damit würde auch der Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten» gemäss Entwurf der Regierung geändert. Der Kantonsrat würde den Gegenvorschlag in zwei Lesungen beraten (erste Lesung: Novembersession 2018; zweite Lesung und Schlussabstimmung: Februarsession 2019).

Dem Initiativkomitee steht es frei, die Gesetzesinitiative jederzeit und bis spätestens innert sieben Tagen nach der Schlussabstimmung über den Gegenvorschlag zurückziehen (Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes über Referendum und Initiative [sGS 125.1; abgekürzt RIG]). In diesem Fall käme es nicht zu einer Volksabstimmung über die Gesetzesinitiative. Wird die Gesetzesinitiative vor der

Schlussabstimmung über den Gegenvorschlag zurückgezogen, setzt der Kantonsrat die Beratung über den Gegenvorschlag im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren fort, wenn er nicht die Behandlung abbricht (Art. 58 Abs. 1 RIG). Der verabschiedete Gegenvorschlag untersteht dann dem fakultativen Gesetzesreferendum¹ (Art. 58 Abs. 2 RIG). Dies gilt auch, wenn die Gesetzesinitiative erst nach der Schlussabstimmung über den Gegenvorschlag (innert sieben Tagen) zurückgezogen wird.²

4 Finanzielle Auswirkungen

4.1 Allgemein

Auf Grundlage der Berechnungen in Abschnitt 3.2 des Berichts 29.18.01 der Regierung vom 14. August 2018, die auf einer Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen gegenüber den bundesrechtlichen Mindestansätzen um Fr. 50.– basieren, lassen sich für eine Erhöhung um Fr. 30.– folgende Aussagen treffen:

Die Zulagensumme für Familienzulagen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betrug im Jahr 2016 238 Mio. Franken. Eine Erhöhung der Zulagen um Fr. 30.– würde zu einer Zunahme von 33,6 Mio. Franken auf 271,6 Mio. Franken je Jahr führen. Die Zulagensumme für Selbständig-erwerbende betrug im Jahr 2016 5,5 Mio. Franken. Die Erhöhung der Zulagen um Fr. 30.– würde bei diesen zu einer Zunahme um rund 0,8 Mio. Franken auf 6,3 Mio. Franken je Jahr führen.

4.2 Kanton

Der Kanton ist zuständig für die Finanzierung der Zulagen an Nichterwerbstätige sowie zugunsten des Staatspersonals. Die Zulagensumme für Nichterwerbstätige beträgt gut 3,5 Mio. Franken je Jahr. Bei einer Erhöhung der Familienzulagen um Fr. 30.– würde sich der Betrag der Zulagensumme auf rund 4 Mio. Franken je Jahr erhöhen, was einer Zunahme von rund 500'000 Franken entspricht. Wie der Rechnung 2016 zu entnehmen ist, betrug die Kantonsbeiträge für die Kinder- und Ausbildungszulagen des Staatspersonals 18 Mio. Franken. Die Erhöhung der Zulagen um Fr. 30.– würde Mehrausgaben von rund 2,6 Mio. Franken je Jahr nach sich ziehen.

Durch die Einkommenssteuern, die auf die erhöhten Familienzulagen bei allen steuerpflichtigen Empfängerinnen und Empfängern im Kanton erhoben würden, ist auf der anderen Seite ein Mehrertrag von rund 2,1 Mio. Franken je Jahr zu erwarten.

5 Referendum

Die Erhöhung der Familienzulagen führt zulasten des Kantons zu jährlich wiederkehrenden Mehrausgaben von voraussichtlich 2,6 Mio. Franken in seiner Rolle als Arbeitgeber (Familienzulagen zugunsten des Staatspersonals) sowie von weiteren 500'000 Franken zugunsten der Nichterwerbstätigen. Damit ist die Betragsgrenze von 1,5 Mio. Franken, die bei wiederkehrenden neuen Jahresausgaben das obligatorische Finanzreferendum auslöst (Art. 6 RIG), überschritten.

Nach Art. 9 RIG unterstehen jedoch Erlasse über die Besoldung des Staatspersonals nicht dem Finanzreferendum. Indirekt handelt es sich beim Gegenvorschlag bzw. bei dem Teil des Gegenvorschlags, der materiell die Familienzulagen des Staatspersonals betrifft, um einen solchen Erlass über die Besoldung des Staatspersonals, weil Familien- und weitere Zulagen Teil der Ent-

¹ Siehe zur Frage des Referendums auch Abschnitt 5.

² Wird die Gesetzesinitiative nicht fristgerecht zurückgezogen, erfolgt die Volkabstimmung über die Gesetzesinitiative und den allfälligen Gegenvorschlag (Art. 50 RIG i.V.m. Art. 44 Abs. 2 und 3 sowie Art. 48 Abs. 2 und 3 RIG).

schädigungen aus dem Arbeitsverhältnis sind. Dies ergibt sich auch aus der Systematik des Personalgesetzes (sGS 143.1; abgekürzt PersG), in dem die Zulagen im Zusammenhang mit dem Lohn und weiteren Entschädigungen aufgeführt sind (vgl. Art. 35 ff. PersG).

Damit sind nur die Mehrausgaben aus der Erhöhung der Familienzulagen zugunsten der Nichterwerbstätigen finanzreferendumsrechtlich relevant. Die Summe von jährlich 500'000 Franken erreicht die Betragsgrenze für das obligatorische Finanzreferendum nicht. Folglich untersteht der Gegenvorschlag – unter der Voraussetzung, dass die Gesetzesinitiative fristgerecht zurückgezogen wird (siehe oben Abschnitt 3) – dem fakultativen Gesetzesreferendum.

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, dem Kantonsrat zu beantragen, im Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten»:

- Ziff. 2 Abs. 1 neu wie folgt zu formulieren: «Dem Volk wird ein Gegenvorschlag in Form des Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen unterbreitet.»;
- Ziff. 2 Abs. 2 zu streichen.³

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

³ Vgl. Entwurf der Anträge der vorberatenden Kommission («gelbes Blatt») – einschliesslich Entwurf des Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen – im Anhang.

Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten»

Anträge der vorberatenden Kommission vom ●●

Ziff. 2 Abs. 1: ~~Dem Volk soll ein Gegenvorschlag in Form eines ausformulierten Entwurfs vorgelegt werden~~ wird ein Gegenvorschlag in Form des Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen unterbreitet.⁴

Abs. 2: Streichen.

Begründung:

Im Zuge der Beratungen des XV. Nachtrags zum Steuergesetz einerseits und der Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten» andererseits zeichnet sich ein politischer Kompromiss ab, der verschiedene steuer- und sozialpolitische Massnahmen einbezieht. Als ein Element dieses Kompromisses sollen die Kinder- und Ausbildungszulagen im Kanton St.Gallen gegenüber den bundesrechtlichen Mindestansätzen um Fr. 30.– angehoben werden. Dies kann in Form eines Gegenvorschlags zur genannten Gesetzesinitiative erfolgen, namentlich über einen Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen.

⁴ Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen gemäss Entwurf im Anschluss an diese Anträge.

Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen

Entwurf der Regierung vom 30. Oktober 2018

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

erlässt:

I.

Der Erlass «Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen vom 27. Juni 2017»⁵ wird wie folgt geändert:

Art. 1a (neu) Höhe der Familienzulagen

¹ Die Kinderzulage und die Ausbildungszulage liegen je Fr. 30.– über den Mindestansätzen nach der Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

⁵ sGS 371.1.