

Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten»

Bericht und Antrag der Regierung zum Inhalt der Gesetzesinitiative vom 14. August 2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Allgemeines	2
1.1 Wortlaut des Initiativbegehrens	2
1.2 Feststellung der Zulässigkeit	2
1.3 Zustandekommen	2
1.4 Weiteres Vorgehen	3
2 Gesetzliche Grundlagen der Familienzulagen	3
2.1 Entstehung des geltenden Familienzulagenrechts	3
2.2 Höhe der Familienzulagen	4
3 Beurteilung der Initiative	4
3.1 Bisherige politische Diskussion	4
3.2 Auswirkungen einer Umsetzung der Initiative	4
3.3 Stellungnahme zum Initiativbegehren	6
4 Gegenvorschlag	7
4.1 Stossrichtung	7
4.2 Eckwerte zur Ausgestaltung einer Beteiligung der Arbeitgebenden an der Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung	8
4.3 Weiteres Vorgehen	10
5 Antrag	10
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten»)	11

Zusammenfassung

Die Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten» sieht vor, dass die Kinder- und Ausbildungszulagen im Kanton St.Gallen auf Fr. 50.– über die bundesrechtlichen Minimalansätze angehoben werden. Die Regierung steht der Initiative kritisch gegenüber. Einerseits sind Familienzulagen ein teures und nicht bedarfsorientiertes Instrument – diese Haltung hat die Regierung

bereits in der kürzlich erfolgten Gesamtrevision des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen vertreten. Andererseits ist die beabsichtigte Koppelung der kantonalen Ansätze an die Bundesansätze nicht sinnvoll. Die Regierung unterstützt aber das Grundanliegen der Initiative – nämlich Familien zu unterstützen – und beabsichtigt daher die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags, der die Beteiligung der Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden an der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung regelt. Dieser Ansatz ist in familien-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Hinsicht breiter abgestützt.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht und Antrag zur Initiative «Familien stärken und finanziell entlasten».

1 Allgemeines

1.1 Wortlaut des Initiativbegehrens

Die Initiative «Familien stärken und finanziell entlasten» wurde am 28. August 2017 bei der Staatskanzlei angemeldet und im kantonalen Amtsblatt vom 4. September 2017 (ABI 2017, 2656) veröffentlicht. Es handelt sich um eine Gesetzesinitiative in Form des ausformulierten Entwurfs nach Art. 42 der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV). Das Initiativbegehren hat folgenden Wortlaut:

«Gestützt auf Art. 42 der Verfassung des Kantons St.Gallen stellen die unterzeichnenden Stimmberechtigten folgendes Initiativbegehren auf Änderung des kantonalen Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen (Gesetzesinitiative):

1. *Art. 1a (neu) Höhe der Familienzulagen*
«Die Kinderzulage und die Ausbildungszulage liegen je Fr. 50.– über den Mindestansätzen nach der Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen.»
2. «Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn des Erlasses. Der Erlass tritt spätestens zu Beginn des siebten Monats nach Eintritt der Rechtsgültigkeit in Vollzug.»»

1.2 Feststellung der Zulässigkeit

Die Regierung stellte die Zulässigkeit der Initiative «Familien stärken und finanziell entlasten» nach Art. 36 Abs. 3 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) am 22. August 2017 fest.

1.3 Zustandekommen

Art. 42 KV i.V.m. Art. 42 Abs. 2 RIG fordert für das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative 6'000 gültige Unterschriften. Mit Verfügung vom 5. März 2018 stellte die Staatskanzlei fest, dass die Initiative mit 6'882 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (ABI 2018, 792). Nach Ablauf der Beschwerdefrist wurde der Beschluss über das Zustandekommen am 20. März 2018 rechtsgültig.

Nach Art. 43 RIG hat die Regierung dem Kantonsrat innert sechs Monaten seit Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu unterbreiten. Die Frist bis zum 20. September 2018 ist mit dieser Vorlage eingehalten.

1.4 Weiteres Vorgehen

Nach Art. 44 RIG beschliesst der Kantonsrat, ob er dem Begehren zustimmt, ob er es ablehnt oder ob er auf eine Stellungnahme verzichten will. Beschliesst der Kantonsrat, zu einem Initiativbegehren nicht Stellung zu nehmen, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung an. Die Regierung ordnet auch dann ohne weiteres die Volksabstimmung an, wenn der Kantonsrat innert elf Monaten nach der Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen, d.h. bis 20. Dezember 2018, keinen Beschluss über seine Stellungnahme zum Begehren gefasst hat.

Stimmt der Kantonsrat dem Initiativbegehren zu, untersteht der Erlass dem Gesetzesreferendum oder dem obligatorischen Finanzreferendum (Art. 47 RIG).

Lehnt der Kantonsrat das Initiativbegehren ab, hat er gleichzeitig zu beschliessen, ob er dem Volk einen Gegenvorschlag unterbreiten will. Verzichtet der Kantonsrat auf einen Gegenvorschlag, hat die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung anzuordnen. Diese ist auch dann ohne weiteres anzuordnen, wenn der Kantonsrat den in Aussicht genommenen Gegenvorschlag nicht innert einem Jahr nach seiner Stellungnahme ausgearbeitet hat. Der Kantonsrat kann diese Frist höchstens um ein Jahr verlängern, wenn es sich als unmöglich erweist, den Gegenvorschlag fristgemäss aufzustellen (Art. 48 RIG).

Nach Art. 49 RIG beschliesst der Kantonsrat den Gegenvorschlag in Form eines ausformulierten Entwurfs. Der Gegenvorschlag muss sich auf den Gegenstand des Initiativbegehrens beziehen. Er kann unter Wahrung des Grundgedankens des Begehrens eine selbständige Lösung treffen.

Das Initiativbegehren kann durch übereinstimmende Erklärung der Mehrheit der Mitglieder des Initiativkomitees, die in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, zurückgezogen werden (Art. 55 RIG). Nach Art. 56 RIG ist ein Rückzug bis spätestens sieben Tage nach dem Beschluss des Kantonsrates über seine Stellungnahme zum Begehren möglich, wenn der Kantonsrat nicht beschliesst, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten. Wird ein Gegenvorschlag ausgearbeitet, ist der Rückzug spätestens innert sieben Tagen nach der Schlussabstimmung über den Gegenvorschlag zulässig.

2 Gesetzliche Grundlagen der Familienzulagen

2.1 Entstehung des geltenden Familienzulagenrechts

Das heute geltende Einführungsgesetz über die Familienzulagen (sGS 371.1; abgekürzt EG-FamZG) wurde am 27. Juni 2017 als Ergebnis einer Gesamtrevision verabschiedet und wird seit 1. Januar 2018 angewendet. Das EG-FamZG löste das Kinderzulagengesetz aus dem Jahr 1996 ab, das während seines Bestehens sechsmal revidiert wurde und deshalb den Anforderungen an ein zeitgemässes Einführungsgesetz nicht mehr genügte. Die Gesamtrevision hatte keine inhaltlichen Änderungen des Gesetzes zur Folge, es wurden lediglich punktuelle Anpassungen bei der Organisation (Zuständigkeiten kantonale Familienausgleichskasse und Aufsichtsbehörde) vorgenommen.

Bundesrechtliche Bestimmungen zu den Familienzulagen bestehen erst seit dem Jahr 2009. Am 1. Januar 2009 trat das Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006 (SR 836.2; abgekürzt FamZG) in Kraft, das eine bundesweite Vereinheitlichung der wichtigsten Eckwerte der Familienzulagen schuf.

2.2 Höhe der Familienzulagen

Das Bundesgesetz ist als Rahmengesetz konzipiert, das den Kantonen nur bestimmte Regelungsbereiche überlässt. Unter anderem legt das FamZG in Art. 5 die Mindestansätze für die Kinder- und Ausbildungszulagen fest. Die Kinderzulage beträgt demgemäss mindestens Fr. 200.– je Monat, die Ausbildungszulage mindestens Fr. 250.– je Monat. Der Bundesrat passt die Ansätze auf den gleichen Zeitpunkt wie die Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) der Teuerung an, sofern der Landesindex der Konsumentenpreise seit der letzten Festsetzung der Ansätze um mindestens fünf Punkte gestiegen ist, was seit der Festlegung der Ansätze nicht der Fall war. Nach Art. 5 Abs. 1 und 2 und Art. 3 Abs. 2 FamZG können die Kantone die Ansätze für die Kinder- und Ausbildungszulagen regeln, soweit diese über die Mindestansätze des FamZG hinausgehen. Der Kanton St.Gallen hat von dieser Regelungskompetenz bislang keinen Gebrauch gemacht.

3 Beurteilung der Initiative

3.1 Bisherige politische Diskussion

Die Höhe der Zulagen wurde auch im Rahmen der Beratungen zum EG-FamZG diskutiert. Die Regierung nahm in ihrer Botschaft vom 27. September 2016 zum EG-FamZG (22.16.03) Stellung zur Frage einer möglichen Zulagenerhöhung. Aufgrund der Erkenntnisse aus einer Studie¹ hielt sie fest, dass sie eine Erhöhung der Familienzulagen nicht als das richtige familienpolitische Instrument ansieht. Sie argumentierte, dass es sich bei den Familienzulagen um ein teures Instrument handelt, das den Bedarf nicht berücksichtigt (sogenanntes «Giesskannenprinzip»). Von einer Erhöhung würden auch Familien profitieren, die keine zusätzlichen finanziellen Leistungen benötigen.

Die SP-GRÜ-Fraktion sowie die CVP-GLP-Fraktion stellten in beiden Lesungen der Vorlage im Kantonsrat unterschiedlich ausgestaltete Anträge zur Erhöhung der Familienzulagen. Alle Anträge wurden vom Kantonsrat abgelehnt.

3.2 Auswirkungen einer Umsetzung der Initiative

Im Jahr 2016 wurden 73'724 Kinderzulagen und 23'224 Ausbildungszulagen im Kanton St.Gallen ausgerichtet. Insgesamt wurde effektiv eine Zulagensumme von 261 Mio. Franken ausbezahlt.² In der Statistik werden bei der Anzahl Zulagen nur ganzjährig ausgerichtete Zulagen erfasst. Die effektiv ausbezahlte Zulagensumme umfasst jedoch auch unterjährig neu hinzugekommene oder abgeschlossene Zulagen. Die Zulagensumme nur für die ganzjährig ausgerichteten Zulagen beträgt 247 Mio. Franken. Für die weiteren Berechnungen wird von dieser Zulagensumme ausgegangen, da diese im direkten Verhältnis zur Anzahl Zulagen steht.

Die Zulagensumme für Familienzulagen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betrug im Jahr 2016 238 Mio. Franken. Eine Erhöhung der Zulagen um Fr. 50.– würde zu einer Zunahme von 56 Mio. Franken auf 294 Mio. Franken führen. Die Zulagensumme für Selbständigerwerbende betrug im Jahr 2016 5,5 Mio. Franken. Die geforderte Erhöhung der Zulagen würde bei diesen zu einer Zunahme um 1,3 Mio. Franken auf 6,7 Mio. Franken führen.

Von der totalen Anzahl Zulagen gingen 1'155 Kinder- und 244 Ausbildungszulagen an Nichterwerbstätige und wurden somit von der öffentlichen Hand finanziert. Dies entsprach einer Zula-

¹ K. Bertschy / P. Walker / M. Marti, Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien, Ecoplan im Auftrag des Departementes des Innern des Kantons St.Gallen, 2012, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Familie.

² Statistik der Familienzulagen, BSV, 2018, abrufbar unter www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/famz/statistik.html.

gensumme für Nichterwerbstätige von gut 3,5 Mio. Franken. Bei einer Erhöhung der Familienzulagen um Fr. 50.– würde sich der Betrag der Zulagensumme auf 4,3 Mio. Franken erhöhen, was einer Zunahme von knapp Fr. 840'000.– entspricht. Neben der Finanzierung der Zulagen für Nichterwerbstätige finanziert der Kanton die Zulagen für seine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Wie der Rechnung 2016 zu entnehmen ist, betragen die Kantonsbeiträge für die Kinder- und Ausbildungszulagen 18 Mio. Franken. Die Erhöhung der Zulagen um Fr. 50.– würde Mehrausgaben von rund 4 Mio. Franken bedeuten.

	Zulagensumme im Jahr 2016 (in Fr.)	Zulagensumme (+ Fr. 50.–) (in Fr.)	Zunahme (in Fr.)
Arbeitnehmende	238 Mio.	294 Mio.	56 Mio.
Selbständigerwerbende	5,5 Mio.	6,7 Mio.	1,3 Mio.
Nichterwerbstätige	3,5 Mio.	4,3 Mio.	840'000.–
Total	247 Mio.	305 Mio.	58 Mio.

Die aktuelle Zulagensumme der Arbeitnehmenden von 238 Mio. Franken bzw. 251 Mio. Franken (einschliesslich unterjährige Zulagen) wird aus einer AHV-pflichtigen Lohnsumme von rund 17 Mrd. Franken finanziert. Zusätzlich zur Zulagensumme müssen die Arbeitgebenden die Ausgleichsabgabe für den Lastenausgleich nach Art. 15 EG-FamZG finanzieren, die 1,8 Mio. Franken entspricht sowie die Verwaltungskosten der Kassen. Der aktuelle durchschnittliche Beitragssatz für Arbeitgebende beträgt 1,357 Prozent der Lohnsumme. Der theoretisch für die Deckung der aktuellen Zulagensumme und der Ausgleichsabgabe nötige Beitragssatz würde bei 1,477 Prozent liegen. Die Abweichung liegt in den von den Familienausgleichskassen nach Art. 15 FamZG gebildeten Schwankungsreserven begründet. Sind diese zu hoch, wird daraus Geld bezogen und der Beitragssatz sinkt entsprechend. Das AHV-pflichtige Einkommen der Selbständigerwerbenden im Kanton St.Gallen belief sich im Jahr 2016 auf 723 Mio. Franken. Mit einem Beitragssatz von 1,239 Prozent finanzierten sie eine Zulagensumme von 6 Mio. Franken (einschl. unterjährige Zulagen), die Ausgleichsabgabe für den Lastenausgleich von Fr. 323'000.– sowie die Äufnung von Schwankungsreserven und die Verwaltungskosten. Allein für die Zulagensumme und die Ausgleichsabgabe wäre ein Beitragssatz von 0,867 Prozent erforderlich. Offenbar sind in der Zulagenordnung für Selbständigerwerbende noch nicht angemessene Schwankungsreserven aufgebaut, weshalb der effektive durchschnittliche Beitragssatz im Unterschied zur Zulagenordnung für Arbeitnehmende höher liegt als der theoretische Beitragssatz.

Die exakten Auswirkungen einer Zulagenerhöhung auf den Beitragssatz zu bestimmen, ist vor diesem Hintergrund schwierig. Wie oben dargelegt, wird der erhobene Beitragssatz aus den benötigten Mitteln zur Deckung der Zulagen, des Lastenausgleichs und der Verwaltungskosten sowie aus allfällig nötigen Einlagen in die Schwankungsreserven oder Bezügen daraus errechnet. Zudem gleicht der Lastenausgleich nur einen Teil der Lasten aus, wodurch einzelne Kassen eine gewisse Mehrbelastung selber tragen müssen. Die Auswirkungen einer Zulagenerhöhung können deshalb nur geschätzt werden. Ausgehend vom theoretisch benötigten Beitragssatz zur Deckung der Zulagensumme und des Lastenausgleichs würde eine Erhöhung der Familienzulagen um Fr. 50.– folgende Auswirkungen haben:

	Ø theoretischer Beitragssatz im Jahr 2016	Beitragssatz (+ Fr. 50.–)	Zunahme absolut / prozentual
Arbeitgebende	1,477	1,727	+0,25 / 16,926 %
Selbständigerwerbende	0,867	0,976	+0,109 / 12,572 %

Im Rahmen der Revision des Kinderzulagengesetzes im Jahr 2016 liess das Amt für Soziales eine Studie zu den Leistungs- und Finanzierungsvarianten für die Familienzulagen im Kanton

St.Gallen³ aus dem Jahr 2012 aktualisieren. Die Studie prognostizierte anhand verschiedener Szenarien die Entwicklungen auf Leistungs- und Anspruchsseite im Familienzulagensystem bis ins Jahr 2040. Bei gleichbleibenden Familienzulagen würde der durchschnittliche Beitragssatz bis ins Jahr 2040 voraussichtlich von 1,6⁴ auf 1,2 Prozent sinken, was einer potentiellen Abnahme von 25 Prozent entspräche. Dies, weil die Anzahl der Anspruchsberechtigten in etwa gleich bleibt bzw. leicht sinken wird und gleichzeitig die Lohnsumme kontinuierlich ansteigt. Bei einer Zulagen-erhöhung würde ein Teil dieser demographisch bedingten Entwicklung kompensiert und der Beitragssatz voraussichtlich nur vorübergehend ansteigen bzw. langfristig etwas weniger sinken.

Neben den Auswirkungen auf die Finanzierungsseite ist von Interesse, welche Folgen eine Zulagenerhöhung für die Zulagenberechtigten hat. Im Jahr 2012 untersuchte eine Studie⁵ von Eco-plan im Auftrag des Departementes des Innern Möglichkeiten zur Verbesserung der finanziellen Situation von Familien im Kanton St.Gallen. Auf der Grundlage einer Steuerdatenverknüpfung wurden dabei auch die Auswirkungen einer Erhöhung der Familienzulagen um Fr. 100.– geprüft. Während 82 Prozent der Familienhaushalte von dieser Erhöhung profitieren könnten, würden zwei Prozent der Familienhaushalte aufgrund von Schwelleneffekten (trotz einer Einkommenserhöhung erfolgt keine Erhöhung des verfügbaren Einkommens, da die Steuerabgaben steigen oder Bedarfsleistungen wegfallen) eine Verschlechterung ihrer finanziellen Situation erfahren. Von dieser Verschlechterung wären vor allem Haushalte mit tiefen Einkommen, die Prämienverbilligungen und/oder Sozialhilfeleistungen beziehen, und Haushalte mit Einkommen im Schwellenbereich betroffen. Die genauen Auswirkungen einer Zulagenerhöhung um Fr. 50.– wurden im Rahmen der Studie nicht untersucht.

3.3 Stellungnahme zum Initiativbegehren

An der Haltung der Regierung zu einer Erhöhung der Familienzulagen hat sich seit dem Gesetzgebungsprozess zum EG-FamZG nichts geändert. Wie sie bereits in der Botschaft vom 27. September 2016 zum EG-FamZG zusammenfassend festhielt, würden höhere Familienzulagen zwar einen Grossteil der Familien finanziell besserstellen, aber genau bei denjenigen Familien zu einer Verschlechterung führen, die diese am wenigsten verkraften können, also armutsbetroffene oder armutsgefährdete Familien. Die Leistungen richten sich also nicht nach dem Bedarf. Es profitieren auch alle Familienhaushalte, die keine zusätzlichen finanziellen Leistungen benötigen (sogenanntes «Giesskannenprinzip»). Da das Instrument der Familienzulagen zudem sehr teuer ist, ist eine Erhöhung nicht das richtige familienpolitische Instrument (Abschnitt 3.1; 22.16.03).

Zudem beurteilt die Regierung die automatische Koppelung der St.Galler Ansätze an die Bundesansätze, wie es die Initiative verlangt, grundsätzlich als falsch. Erhöht der Bund die Mindestansätze, erhöhen sich die Ansätze im Kanton St.Gallen automatisch weiter, so dass sie stets Fr. 50.– über dem Bundesminimum liegen. Eine solche Koppelung würde unbesehen vom Bedarf im Kanton St.Gallen wirksam werden, ohne dass der Gesetzgeber wieder einen entsprechenden Entscheid getroffen hätte. Es geht bei der Festlegung der Ansätze darum, eine geeignete Höhe für den Kanton festzulegen. Eine direkte Koppelung an die Mindestansätze suggeriert, dass die Bundesansätze immer zu tief angesetzt sein werden und eines Ausgleichs durch den Kanton bedürfen. Neben den Kantonen Bern (Art. 1 Abs. 2 des kantonalen Familienzulagengesetzes [BSG 832.71]) und Nidwalden (Art. 8 Abs. 3 des kantonalen Familienzulagengesetzes [NG 762.1]) kennt kein weiterer Kanton einen direkten Automatismus, wie er von den Initianten gefordert wird.

³ W. Ackermann, M. Eling, P. Schaper, Aktualisierte Überlegungen zu Leistungs- und Finanzierungsvarianten für die Familienzulagen im Kanton St.Gallen, 2015, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Familie.

⁴ Entspricht dem durchschnittlichen Beitragssatz im Jahr 2012.

⁵ K. Bertschy / P. Walker / M. Marti, Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien, Eco-plan im Auftrag des Departementes des Innern des Kantons St.Gallen, 2012, abrufbar unter: www.soziales.sg.ch → Familie.

4 Gegenvorschlag

4.1 Stossrichtung

Die Familienförderung, insbesondere die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, ist der Regierung ein grosses Anliegen. Zu diesem bekennt sie sich auch in ihrer Schwerpunktplanung 2017–2027 (28.17.01). In ihrem Bericht 40.15.08 zum Fachkräftemangel im Kanton St.Gallen vom 22. Dezember 2015 stellte die Regierung fest, dass eine Möglichkeit zur Entschärfung des Fachkräftemangels in der Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen liegt. Der Kantonsrat beauftragte die Regierung deshalb, einen Bericht zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton zu erarbeiten, der neben einer Bestandsaufnahme auch Massnahmen und Handlungsempfehlungen enthält. Die Regierung verabschiedete den entsprechenden Bericht zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen am 14. August 2018 (40.18.04 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen).

Als Grundlage für den erwähnten Bericht erstellte das Forschungsbüro INFRAS im Auftrag des Amtes für Soziales eine Situationsanalyse des aktuellen Betreuungsangebots im Kanton. Die Analyse zeigt auf, dass der Kanton einen Versorgungsgrad von 6 Prozent aufweist. Dies ist im Vergleich mit dem Schweizer Schnitt von 10 Prozent unterdurchschnittlich. Zudem bestehen grosse regionale Differenzen. Während Zentrumsgemeinden wie die Stadt St.Gallen einen weit überdurchschnittlichen Versorgungsgrad von bis zu 17 Prozent aufweisen, besteht in knapp einem Drittel der Gemeinden ein Versorgungsgrad von unter einem Prozent. Zudem ist die finanzielle Belastung der Eltern durch die Inanspruchnahme der Angebote sehr hoch. Sie tragen 63 Prozent der Vollkosten. 27 Prozent steuern die Gemeinden bei, 6 Prozent die Unternehmen, 2 Prozent der Bund und 2 Prozent weitere Akteure.

Aufgrund dieser Ausgangslage beantragt die Regierung die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur vorliegenden Initiative. Sie unterstützt damit den Grundgedanken des Anliegens der Initianten, die Familien im Kanton zu stärken. Die nicht bedarfsgerechte Ausschüttung von Familienzulagen ist dafür aber nicht die richtige Lösung. Mit Blick auf den Fachkräftemangel sieht die Regierung hingegen eine gezielte Förderung des familien- und schulergänzenden Betreuungsangebots als sinnvoll an. Dadurch können das bestehende Unterangebot und die hohe finanzielle Belastung der Eltern einerseits wirksam gesenkt werden, andererseits haben die Geldmittel mit Blick auf die Vereinbarkeit einen direkten Nutzen für die mitfinanzierenden Unternehmen. Sie sind es, die auf genügend Fach- und Arbeitskräfte angewiesen sind. Es ist deshalb folgerichtig, wenn sich die Unternehmen an der Finanzierung der Angebote beteiligen. Bereits heute beteiligen sich einige Arbeitgebende auf freiwilliger Basis, davon profitieren die Eltern aber nur punktuell. Im Übrigen trägt eine Verbesserung der familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote grundsätzlich zur Attraktivität des Kantons St.Gallen als Wirtschaftsstandort und Wohnkanton bei.

Modelle der Mitfinanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung durch die Arbeitgebenden kennen bereits die Kantone Neuenburg, Waadt und Freiburg. Sie belasten die Lohnsummen der Arbeitgebenden mit einem Beitrag zwischen 0,04 und 0,16 Prozent, um damit familien- und schulergänzende Betreuungsangebote zu unterstützen. Zusätzlich zu den Unternehmen beteiligen sich in der Westschweiz auch die Gemeinden und Kantone an der Finanzierung. Dieses Finanzierungsmodell führt beispielsweise im Kanton Neuenburg dazu, dass die Eltern nur noch etwa 40 Prozent der Vollkosten tragen.

Die Einführung einer Arbeitgebendenbeteiligung an der Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung wurde auch bereits im Rahmen des runden Tisches zur Steuervorlage 17 diskutiert. Die direkte gesetzgeberische Verknüpfung einer solchen Arbeitgebendenbeteiligung mit der SV17 ist allerdings keine Option, da die Regelungsinhalte der beiden Vorlagen zu unterschiedlich sind. Zur vorliegenden Familienzulageninitiative besteht aber ein enger sachlicher Zusammenhang.

4.2 Eckwerte zur Ausgestaltung einer Beteiligung der Arbeitgebenden an der Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung

Die Beteiligung der Arbeitgebenden an der Finanzierung der familien- und schulergänzenden Betreuung hat zum Ziel, die finanzielle Belastung der erwerbstätigen Eltern zu senken. Eine entsprechende Beteiligung muss zudem so ausgestaltet sein, dass keine Fehlanreize resultieren und der Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen steht. Dabei sind auch die besonderen demographischen und topographischen Gegebenheiten des Kantons St.Gallen zu berücksichtigen. Um ein möglichst konsensfähiges Modell zu schaffen, muss dieses zusammen mit den relevanten Anspruchsgruppen entwickelt werden. Dies sind in erster Linie die Arbeitgebenden und die mit der Erhebung der Abgaben betraute(n) Stelle(n). Aber auch die Gemeinden, die für die Bereitstellung einer umfassenden Kinder- und Jugendhilfe zuständig sind, sind einzubeziehen. Nicht zuletzt sind auch die Bedürfnisse der Angebotsbereitstellenden und der Angebotsnutzenden zu berücksichtigen. Folgende Eckwerte sind im Zuge der Erarbeitung einer gesetzlichen Grundlage für das Finanzierungsmodell durch eine Projektorganisation zu bestimmen:

Kostenträger

Kostenträger der Abgaben sind die Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden. Diese sind auch für die Finanzierung der Familienzulagen zuständig. Das Modell muss so ausgestaltet sein, dass die Gemeinden weiterhin einen Anreiz haben, die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung zu fördern. Es darf nicht sein, dass die öffentliche Hand sich auf Kosten der Wirtschaft bei der Finanzierung entlastet und für die Eltern schliesslich ein Nullsummenspiel resultiert. Das Modell muss deshalb so ausgestaltet sein, dass eine ausgewogene Belastung von Wirtschaft, öffentlicher Hand und Eltern entsteht.

Erhebung der Beiträge

Analog zur Erhebung der Beiträge für die Familienzulagen bietet sich eine Erhebung über die Familienausgleichskassen (FAK) an – dies auch mangels eines anderen Anknüpfungspunkts für eine zusätzliche Lohnabgabe. Diese neue Erhebungspflicht der FAK und die daraus entstehenden Verwaltungskosten müssten abgegolten werden. Dafür könnte wie bei den Familienzulagen ein bestimmter Prozentsatz der erhobenen Abgaben zur Deckung der Verwaltungskosten verwendet werden. Die Festlegung dieses Prozentsatzes ist auch abhängig vom gewählten Modell und muss nach vertiefter Abklärung bestimmt werden.

Festlegung des Beitragssatzes

Wie bei den Familienzulagen bietet es sich an, die Abgabe als Beitragssatz auf die AHV-pflichtige Lohnsumme bzw. das AHV-pflichtige Einkommen zu konzipieren. Je nachdem, wie hoch der Beitragssatz für Arbeitgebende und für Selbständigerwerbende festgelegt wird, desto mehr oder weniger Finanzmittel stehen für die Finanzierung der Betreuungsangebote zur Verfügung. Folgende Übersicht zeigt, welche Finanzmittel (in Franken) je nach Höhe des Beitragssatzes, ausgehend von den im Jahr 2016 massgeblichen AHV-pflichtigen Lohnsummen bzw. Einkommen, ungefähr zur Verfügung stehen würden:

Beitragssatz	0,25	0,23	0,21	0,19	0,18	0,16	0,14	0,12
Arbeitgebende	42,8 Mio.	39,3 Mio.	35,9 Mio.	32,5 Mio.	30,8 Mio.	27,4 Mio.	24 Mio.	20,5 Mio.
Beitragssatz	0,11	0,09	0,07	0,05	0,03	0,01		
Selbständig- erwerbende	796'000.–	650'000.–	506'000.–	362'000.–	217'000.–	72'000.–		

Wie hoch der Mittelbedarf für die Mitfinanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung sein wird, hängt davon ab, welche finanzielle Entlastung der Eltern bewirkt werden soll,

wie viele Eltern die Angebote in Anspruch nehmen werden und wie gross der Beitrag der (kommunalen) öffentlichen Hand ist. Die Nachfrage der Eltern ist wiederum vom Angebot und von dessen Kosten abhängig. Eine Senkung der Drittbetreuungskosten für die Eltern dürfte die Nachfrage ankurbeln. Es ist daher nicht klar abschätzbar, in welchem Umfang Ansprüche konkret entstehen und geltend gemacht werden. Das System muss deshalb so ausgestaltet werden, dass es auf Veränderungen der Nachfrage reagieren kann. Die Höhe des Beitragssatzes und die Beteiligung der öffentlichen Hand müssen deshalb bis zu einem gewissen Grad flexibel sein. Gleichzeitig muss geklärt werden, wie mit einer allfälligen Über- oder Unterdeckung der Leistungsansprüche durch die Beitragssumme umgegangen wird (z.B. Äufnung Schwankungsfonds oder Ausgleich durch öffentliche Hand).

Die Belastung der Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden darf einerseits nicht zu hoch ausfallen, da der Produktionsfaktor «Arbeit» in der Schweiz ohnehin vergleichsweise teuer ist. Andererseits wird bei der Annahme des Gegenvorschlags die drohende Mehrbelastung der Wirtschaft durch die Erhöhung der Familienzulagen abgewendet. Gleichzeitig erfahren die Unternehmen durch die Umsetzung der SV17 eine gewisse steuerliche Entlastung. All diese Umstände sind bei der Festsetzung des Beitragssatzes zu berücksichtigen.

Ausschüttung der Finanzmittel

Die von den Arbeitgebenden erhobenen Finanzmittel sollen möglichst gezielt eingesetzt werden, um die finanzielle Belastung der Eltern zu senken. Gleichzeitig bestehen bereits unterschiedliche Subventionierungssysteme mit Beteiligungen der Gemeinden, freiwilligen Geldern von Arbeitgebenden, der Bundesanstossfinanzierung und weiteren Beiträgen von Dritten. Neue Finanzmittel sollen bestehende Finanzierungsmodelle möglichst nicht negativ beeinflussen, sondern erhalten oder zusätzlich fördern. Es muss ein möglichst einfaches und praktikables Modell angestrebt werden.

Grundsätzlich kann die Ausschüttung der Gelder entweder objekt- oder subjektorientiert erfolgen. Wird eine objektorientierte Variante gewählt, erhalten direkt die familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote einen bestimmten Beitrag an ihre Kosten. Bei einer indirekten Subjektfinanzierung wird dieser Beitrag in Abhängigkeit von den Nutzenden zur Reduktion des Beitrags der Eltern ausgerichtet. Der Betrag müsste so bemessen werden, dass unter Berücksichtigung von Gemeinde- und anderen Beiträgen die Kosten zu Lasten der Eltern einen bestimmten Prozentsatz im Verhältnis zu den Vollkosten einer Institution nicht überschreitet. Bei einer direkten Subjektfinanzierung wären hingegen die Eltern selber anspruchsberechtigt. Die Anspruchskriterien müssten gesetzlich definiert werden.

Alle diese Varianten haben Vor- und Nachteile und spielen in unterschiedlicher Weise mit den bestehenden Subventionierungsformen zusammen. Ausschlaggebend ist, dass die Mittel mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand und möglichst bedarfsorientiert ausgeschüttet werden. Zu klären ist deshalb je nach gewähltem Modell auch, inwieweit die Erwerbstätigkeit und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern für den Bezug von Vergünstigungen ausschlaggebend sind.

Einbezug von Bundesmitteln

Im Juni 2017 stimmten die eidgenössischen Räte einer Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung zu (AS 2018, 2247). Der Bundesrat will Kantone und Gemeinden über drei Jahre hinweg mit knapp 100 Mio. Franken finanziell dabei unterstützen, ihre Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung nachhaltig auszubauen und damit die Drittbetreuungskosten der Eltern zu senken. Dabei werden auch Arbeitgebendenbeteiligungen berücksichtigt, sofern diese gesetzlich verpflichtend sind. Aufgrund der

Schaffung einer Arbeitgebendenbeteiligung könnten also, sofern diese fristgemäss⁶ umgesetzt werden kann, zusätzliche Bundesmittel in Anspruch genommen werden.

4.3 Weiteres Vorgehen

Damit die Regierung dem Kantonsrat einen fundierten und abgestimmten Vorschlag für die Einführung einer Beteiligung der Arbeitgebenden an der Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung unterbreiten kann, sind wie aufgezeigt vertiefte Analysen nötig. Zudem sind für die Ausarbeitung eines Vorschlags die betroffenen Anspruchsgruppen (Arbeitgebende, Selbständigerwerbende, FAK und Gemeinden) einzubeziehen. Mit diesen sollen verschiedene Varianten zur konkreten Ausgestaltung des Modells geprüft werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass das erarbeitete Modell breit abgestützt ist und allen Ansprüchen gerecht wird.

Der Kantonsrat hat gemäss Art. 48 RIG ein Jahr ab Stellungnahme zur Initiative Zeit, um einen Gegenvorschlag auszuarbeiten. Diese Frist ist um höchstens ein Jahr verlängerbar. Die Regierung beantragt dem Kantonsrat deshalb, ihr den Auftrag zur Erarbeitung eines Gegenvorschlags mit den oben genannten Eckwerten zu erteilen.

5 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten» einzutreten.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

⁶ Sofern die Subventionserhöhung bis spätestens 30. Juni 2023 erfolgt.

Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten»

Entwurf der Regierung vom 14. August 2018

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht der Regierung vom 14. August 2018⁷ Kenntnis genommen und

erlässt

gestützt auf Art. 44 ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967⁸

als Beschluss:

Ziff. 1

¹ Die Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten»⁹ wird abgelehnt.¹⁰

Ziff. 2

¹ Dem Volk soll ein Gegenvorschlag in Form eines ausformulierten Entwurfs vorgelegt werden.¹¹

² Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat im Sinn von Abschnitt 4 des vorstehenden Berichts den Entwurf des Gegenvorschlags zu unterbreiten.

⁷ ABI 2018, ●●.

⁸ sGS 125.1.

⁹ ABI 2017, 2656, und ABI 2018, 792.

¹⁰ Art. 44 Abs. 1 RIG.

¹¹ Art. 48 Abs. 1 und Art. 49 Abs. 2 RIG.