

Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. September 2016

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
1.1 Entstehung des kantonalen Kinderzulagengesetzes	3
1.2 Vorhandener Regelungsspielraum der Kantone und hängige Vorstösse	4
2 Prognose der Finanzierung der Familienzulagen	5
2.1 Entwicklung der Anspruchsseite	5
2.2 Entwicklung der Finanzierungsseite	7
2.3 Finanzierungssaldo und mögliche Verwendung	8
3 Nutzen verschiedener familienpolitischer Instrumente	10
3.1 Erhöhung der Familienzulagen	11
3.2 Alternative Modelle zur Entlastung von Familien	12
3.2.1 Betreuungsgutschriften	12
3.2.2 Ergänzungsleistungen für Familien	14
3.2.3 Weitere familienpolitische Massnahmen	15
4 Anpassungsmöglichkeiten bei der Finanzierung	16
4.1 Zulagen der Erwerbstätigen	16
4.2 Zulagen der Nichterwerbstätigen	18
5 Lastenausgleich, Kassenstrukturen und Beitragssatz	20
5.1 Lastenausgleich innerhalb einer Familienausgleichskasse (primärer Ausgleich)	22
5.2 Entstehung und Funktionsweise des Lastenausgleichs zwischen den Familienausgleichskassen (sekundärer Ausgleich)	22
5.3 Wirkung des Lastenausgleichs	23
5.4 Kassenstrukturen und Aufsicht	23
5.5 Schlussfolgerung	25
6 Zusammenfassung und resultierender Regelungsbedarf	25
7 Kostenfolgen und Verfahren	26

8	Vernehmlassung	26
8.1	Kassenzugehörigkeit	27
8.2	Lastenausgleich	28
9	Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	28
10	Antrag	30
	Anhang: Interkantonaler Vergleich	31
	Entwurf (Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen)	33

Zusammenfassung

Das heute geltende Kinderzulagengesetz ist seit dem Jahr 1997 in Vollzug und wurde seither mehrfach revidiert. Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Familienzulagen per 1. Januar 2009 und der kurz darauf folgenden Revision auf den 1. Januar 2013 sind zahlreiche Bestimmungen des kantonalen Gesetzes hinfällig geworden. Das Kinderzulagengesetz ist in seiner bestehenden Form dadurch schwer lesbar geworden. Mit der vorliegenden Gesamtrevision sollen deshalb das Gesetz in ein schlankes Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen überführt sowie zahlreiche parlamentarische Vorstösse erledigt werden. Seit Gutheissung der Vorstösse wurde der Regelungsspielraum der Kantone durch Bundesrecht eingeschränkt. Die Anliegen jener Motionen, die trotz Bundesrecht noch umsetzbar sind, betreffen folgende Bereiche:

- Erhöhung der Zulagen;
- Anpassung der Finanzierung, namentlich die Beteiligung der Arbeitnehmenden;
- Einführung eines einheitlichen Beitragssatzes;
- Anpassungen bei den Kassenstrukturen.

Zwei weitere Postulate sowie ein Auftrag befassen sich mit alternativen Instrumenten der Familienpolitik.

Die Vorlage zeigt auf, dass das heutige System der Familienzulagen gut funktioniert, die Wirkung der Zulagen jedoch nicht unbestritten ist. Während die Finanzlage der Familienausgleichskassen in absehbarer Zukunft eine moderate Erhöhung der Familienzulagen durchaus zulassen würde, zeigen Analysen der finanziellen Situation von Familien im Kanton auf, dass die Wirkung des Systems fraglich ist. Das teure «Giesskannenprinzip» trägt nur wenig bis gar nichts zur Bekämpfung der Familienarmut bei. Weitere familienpolitische Instrumente wie Betreuungsgutschriften und Familienergänzungsleistungen wirken besser, sind jedoch ebenfalls nicht ganz unproblematisch und bedürfen vor einer allfälligen Umsetzung weiterer vertiefter Abklärungen.

Aufgrund dieser Erkenntnisse wird das geltende System der Familienzulagen mit der vorliegenden Revision weitgehend belassen. Von einer Zulagenerhöhung wird abgesehen, deshalb ist auch eine Beteiligung der Arbeitnehmenden nicht angezeigt. Die Beteiligung der Nichterwerbstätigen an der Finanzierung der Familienzulagen erweist sich als problematisch, da die geschaffene Solidargemeinschaft die falsche wäre. Auch bestehen bleiben soll das System des Lastenausgleichs. Es erwies sich in der Vergangenheit als wirkungsvolles Instrument zum Ausgleich eines gewissen Anteils der Lasten, ohne unnötige Strukturhaltung zu begünstigen. Mit dem vorliegenden Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen wird somit weitgehend geltendes Recht übernommen und wo nötig präzisiert.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen.

1 Ausgangslage

1.1 Entstehung des kantonalen Kinderzulagengesetzes

Das heute geltende Kinderzulagengesetz (sGS 371.1; abgekürzt KZG) wurde am 11. April 1996 als Ergebnis einer Gesamtrevision verabschiedet und ist seit 1. Januar 1997 in Vollzug. Seither wurde das KZG sechsmal revidiert, der letzte Nachtrag stammt aus dem Jahr 2012. Der erste Nachtrag hatte die Umsetzung einer Massnahme aus dem Entlastungspaket 1997 zum Ziel, der II. Nachtrag (nGS 37-89) und der III. Nachtrag (nGS 41-75) gingen auf Aufträge aus parlamentarischen Vorstössen zurück. Mit diesen wurden punktuelle Anpassungen der kantonalen Regelungen vorgenommen. Die weiteren Nachträge erfolgten aufgrund der neuen Gesetzgebung auf Bundesebene und der Änderung des Bundesrechts.

Am 1. Januar 2009 trat das Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006 (SR 836.2; abgekürzt FamZG) in Kraft. Dem Inkrafttreten des Gesetzes ging eine Volksabstimmung voraus, da das fakultative Referendum ergriffen wurde. Ende des Jahres 2006 stimmte das Schweizer Stimmvolk dem neuen Bundesgesetz zu. Die Kantone hatten bis zum 1. Januar 2009 Zeit, ihre kantonalen Rechtsgrundlagen anzupassen. Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen hiess Anfang des Jahres 2007 die Motion 42.06.24 gut, die eine Etappierung der Revision der kantonalen Gesetzesgrundlagen forderte. In einem ersten Schritt wurde sodann die Erhöhung der Ansätze von Fr. 170.– bzw. Fr. 190.– auf Fr. 200.– bzw. Fr. 250.– nach Bundeslösung bereits auf 1. Januar 2008 umgesetzt (IV. Nachtrag zum KZG [nGS 43-63]).

In der zweiten Etappe sollten neben den weiteren aufgrund des Bundesrechts nötigen Anpassungen die Anliegen von vier Motionen aus dem Jahr 2005 (42.05.13 «Kinderzulagengesetz: Anpassung der Zulagenansätze und der Finanzierungssysteme», 42.05.21 «Verbesserung der Kinderzulagensituation im Kanton St.Gallen», 42.05.23 «Revision des Kinderzulagengesetzes» und 42.05.25 «Neuregelung Kinderzulagen») umgesetzt werden. Es standen damit jedoch zahlreiche Motionsbegehren im Raum, die teilweise durch das neue Bundesrecht ohnehin bereits umgesetzt wurden, teilweise über die Bundesregelungen hinausgingen und teilweise diesen sogar zuwiderliefen. Aufgrund der relativ kurzen Frist, die der Bund den Kantonen zur Anpassung der kantonalen Gesetzesgrundlagen eingeräumt hatte, war es notwendig, sich vorerst auf den zwingenden Anpassungsbedarf nach Bundesrecht zu beschränken, was mit dem V. Nachtrag (nGS 44-46) umgesetzt wurde. Bereits vier Jahre nach Inkrafttreten des FamZG wurde dieses per 1. Januar 2013 ein erstes Mal revidiert. Die Revision setzte das Prinzip «ein Kind, eine Zulage» um und verlangte, dass alle Erwerbstätigen – ungeachtet, ob in selbständiger oder unselbständiger Stellung – sowie alle Nichterwerbstätigen¹ Familienzulagen erhalten. Die Revision des FamZG enthielt darüber hinaus einige wenige weitere Anpassungen, die sich aufgrund von Gesetzeslücken oder Gerichtsentscheiden aufdrängten. Wiederum räumte der Bund den Kantonen nur eine kurze Umsetzungsfrist ein, weshalb die hängigen Motionen nicht bearbeitet werden konnten.

Zusätzlich zu diesen noch offenen Aufträgen sind zahlreiche Bestimmungen des KZG mit der Einführung und Revision des Bundesgesetzes hinfällig geworden. Das Gesetz ist deshalb heute nicht mehr gut lesbar und erfüllt die formalen Anforderungen an ein Einführungsgesetz nicht mehr

¹ Der Anspruch auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige ist nach Art. 19 Abs. 2 FamZG an die Voraussetzung geknüpft, dass das steuerbare Einkommen den anderthalbfachen Betrag einer maximalen vollen Altersrente der AHV nicht übersteigt und keine Ergänzungsleistungen bezogen werden.

vollständig. Mit der vorliegenden Vorlage sollen daher die hängigen Motionen erledigt und das Gesetz in ein eigentliches Einführungsgesetz zum FamZG überführt werden.

1.2 Vorhandener Regelungsspielraum der Kantone und hängige Vorstösse

Das eidgenössische Familienzulagengesetz regelt die Familienzulagen für die unterschiedlichen Anspruchsgruppen in drei verschiedenen Zulagenordnungen:

Zulagenordnung	Grundlage im Bundesrecht	Regelungsspielraum für die Kantone vorhanden?
Erwerbstätige in nicht landwirtschaftlichen Berufen (Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende)	Art. 11–17 FamZG	Ja
Erwerbstätige in der Landwirtschaft	– Art. 18 FamZG – Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (SR 836.1)	Nein
Nichterwerbstätige	Art. 19–21 FamZG	Ja

Das FamZG ist dabei als Rahmengesetz konzipiert und überlässt den Kantonen nur bestimmte Regelungsbereiche. Während die Familienzulagen für Erwerbstätige in der Landwirtschaft ausschliesslich im Bundesrecht geregelt sind, regeln die Kantone bei den Erwerbstätigen in nicht landwirtschaftlichen Berufen und den Nichterwerbstätigen folgende Bereiche:

- die *Ansätze der Kinder- und Ausbildungszulagen*, soweit diese über die Mindestansätze des FamZG hinausgehen, sowie allfällige Geburts- und Adoptionszulagen (Art. 5 Abs. 1 und 2 und Art. 3 Abs. 2 FamZG);
- die *Finanzierung der Familienzulagen* (Art. 16 Abs. 1, Art. 17 Abs. 2 Bst. j und Art. 20 Abs. 1 FamZG);
- die *Aufsicht* über die Familienausgleichskassen (Art. 17 Abs. 2 FamZG);
- die *erforderlichen Bestimmungen betreffend die übrigen Voraussetzungen* für den Bezug, die Organisation und die Finanzierung der Familienzulagen (Art. 21 FamZG);
- die *erforderlichen Bestimmungen insbesondere für*:
 - die obligatorische Errichtung einer kantonalen Familienausgleichskasse, deren Statut und Aufgaben (Art. 17 Abs. 2 Bst. a und h FamZG);
 - die Kassenzugehörigkeit (Art. 17 Abs. 2 Bst. b FamZG);
 - die Anerkennung und den Entzug der Anerkennung (Art. 17 Abs. 2 Bst. c und d FamZG);
 - den Zusammenschluss und die Auflösung von Kassen (Art. 17 Abs. 2 Bst. e FamZG);
 - die Aufgaben und Pflichten von Kassen und Arbeitgebenden (Art. 17 Abs. 2 Bst. f FamZG);
 - die Voraussetzungen für den Wechsel der Kasse (Art. 17 Abs. 2 Bst. g FamZG);
 - die Revision der Kassen und die Arbeitgeberkontrolle (Art. 17 Abs. 2 Bst. i FamZG);
 - einen allfälligen Lastenausgleich (Art. 17 Abs. 2 Bst. k FamZG);
 - die allfällige Übertragung weiterer Aufgaben an die Familienausgleichskassen (Art. 18 Abs. 3 Bst. l FamZG).

Mit dem Rahmengesetz auf Bundesebene ist der Regelungsspielraum der Kantone daher beschränkt. In Bezug auf die vier hängigen Motionen aus dem Jahr 2005 bedeutet dies, dass nur noch gewisse Anliegen überhaupt umsetzbar sind. Es sind dies:

- die Erhöhung der Zulagen;
- die Anpassung der Finanzierung, namentlich die Beteiligung der Arbeitnehmenden;
- die Einführung eines einheitlichen Beitragssatzes;
- Anpassungen bei den Kassenstrukturen.

Einen Bezug zum KZG weisen zudem zwei Postulate (43.07.06 «Betreuungsgutschriften» und 43.09.13 «Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien») sowie ein Auftrag des Kantonsrates («Ergänzungsleistungsmodelle für Working-poor-Haushalte: Nähere Prüfung ihrer Vor- und Nachteile» aus dem Bericht «Working poor» der Regierung vom 21. Dezember 1999 [40.99.03]) auf. Der Kantonsrat erteilte der Regierung am 2. Juni 2015 (32.15.01A) auf Antrag der Staatswirtschaftlichen Kommission zudem den Auftrag, die Revision des Kinderzulagengesetzes bis Mitte des Jahres 2016 dem Kantonsrat vorzulegen.

Zu den durch die hängigen Vorstösse und den Auftrag tangierten Themenbereichen soll im Folgenden aufgezeigt werden, wie die heutige Situation aussieht, welche Handlungsoptionen für den Kanton bestehen und welche aus Sicht der Regierung die optimale Lösung darstellt. Auch weitere Fragen, die bereits in vorhergehenden Revisionen diskutiert wurden oder die sich aus aktuellem Anlass ergeben, werden im Rahmen der Vorlage aufgegriffen.

2 Prognose der Finanzierung der Familienzulagen

Das Bundesgesetz regelt die Höhe der Familienzulagen in Art. 5 Abs. 1 und 2. Die Kinderzulage beträgt wenigstens 200 Franken, die Ausbildungszulage wenigstens 250 Franken je Monat. Art. 3 Abs. 2 FamZG hält zudem fest, dass die Kantone in ihren Familienzulagenordnungen höhere Mindestansätze sowie Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen können. Der Kanton St.Gallen kennt keine Geburts- oder Adoptionszulagen und hält sich bisher bei der Zulagenhöhe an die Mindestansätze nach Bundesrecht.

Bezüglich der Zulagenhöhe wurde bereits im Jahr 2010 beim Institut für Versicherungswirtschaft der Universität St.Gallen (HSG-IfVW) eine Studie zu Leistungs- und Finanzierungsvarianten für die Familienzulagen im Kanton St.Gallen in Auftrag gegeben. Diese wurde im Hinblick auf die vorliegende Revision per Ende Mai 2015 aktualisiert.² Die Studie prognostiziert mit Hilfe dreier unterschiedlicher Szenarien (niedrig, Referenz und hoch) sowohl die Entwicklung der Anspruchsberechtigten als auch die Entwicklung der Beitragseinnahmen bis ins Jahr 2040. Die folgenden Aussagen beziehen sich, wo nichts anderes vermerkt ist, jeweils auf das Referenzszenario. Die demographischen Daten stammen aus der Bevölkerungsprognose für die Kantone des Bundesamtes für Statistik (BFS) aus dem Jahr 2011. Die Angaben zu den Arbeitgeberbeiträgen und den Beiträgen der Selbständigerwerbenden im Kanton St.Gallen stammen aus der Statistik über die Familienzulagen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) für die Jahre 2009 bis 2013. Die Prognosewerte der AHV-Lohnsumme orientieren sich an der Studie des BSV über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen bis ins Jahr 2035.

2.1 Entwicklung der Anspruchsseite

Die Prognose der demographischen Entwicklung im Kanton St.Gallen gibt Auskunft über die Entwicklung der Anspruchsberechtigten von Kinder- und Ausbildungszulagen. Die Bevölkerung wird bis ins Jahr 2040 anwachsen. Obwohl die Geburtenrate um etwa 20 Prozent zurückgehen wird, steigt die absolute Geburtenzahl aufgrund der grösseren Gesamtbevölkerung. Der Jugendquotient geht zurück, während der Altersquotient steigt. Die Altersstruktur legt die Anzahl Anspruchsberechtigter fest: Wie Abbildung 1 zeigt, kommt es ab dem Jahr 2015 zu einem Anstieg der Anspruchsberechtigten für Kinderzulagen, was auf die steigende absolute Geburtenzahl zurückzuführen ist. Hingegen lässt die Entwicklung der Zahlen der 0- bis 17-Jährigen eine sinkende Zahl

² W. Ackermann / M. Eling / P. Schaper, Aktualisierte Überlegungen zu Leistungs- und Finanzierungsvarianten für die Familienzulagen im Kanton St.Gallen, IfVW-HSG im Auftrag des Amtes für Soziales des Kantons St.Gallen, 2015.

Anspruchsberechtigter für Ausbildungszulagen erwarten, obwohl die Ausbildungsquote weiter steigen wird. Als Grund hierfür wird der niedrige Migrationssaldo³ angenommen, also dass die Zuwanderung kaum mehr die Abwanderung übersteigen wird.

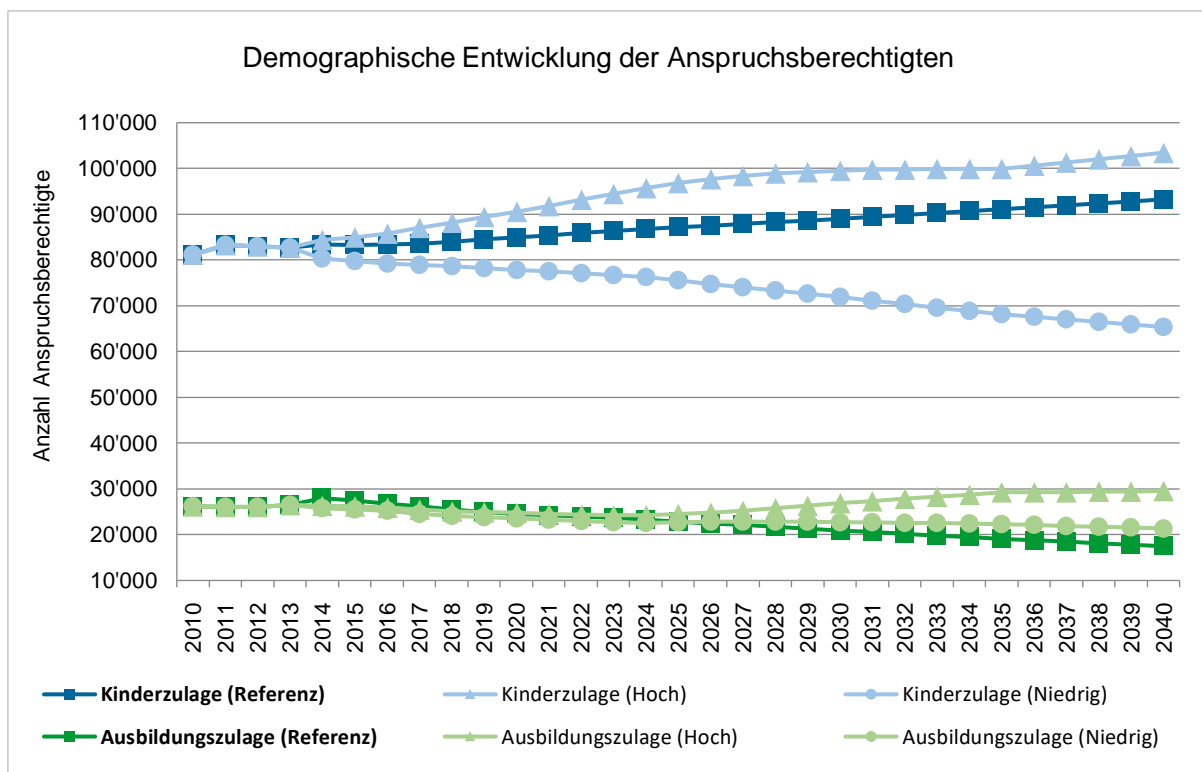


Abbildung 1: Entwicklung der Anspruchsberechtigten bis ins Jahr 2040, Quelle: HSG-IfVW

Die Prognose der Entwicklung der Zulagensumme geht von gleichbleibenden Leistungen auf dem heutigen Niveau aus (Kinderzulage Fr. 200.–, Ausbildungszulage Fr. 250.–). Ausgehend von der Entwicklung der Zahl der Anspruchsberechtigten sinkt die Zulagensumme, wie Abbildung 2 zeigt, im Zeitverlauf etwas. Denn während die Gesamtzahl an Familienzulagen relativ stabil bleibt, nimmt die Anzahl (günstigerer) Kinderzulagen zu, während die Anzahl (teurerer) Ausbildungszulagen abnimmt.

³ Die Berechnungen erfolgten Anfang des Jahres 2015. Die Auswirkungen der momentanen Migrationsbewegungen in Europa sind nicht berücksichtigt. Da sich die Entwicklung des Migrationssaldos ohnehin nicht zuverlässig prognostizieren lässt, wurde die Annahme des niedrigen Migrationssaldos beibehalten.

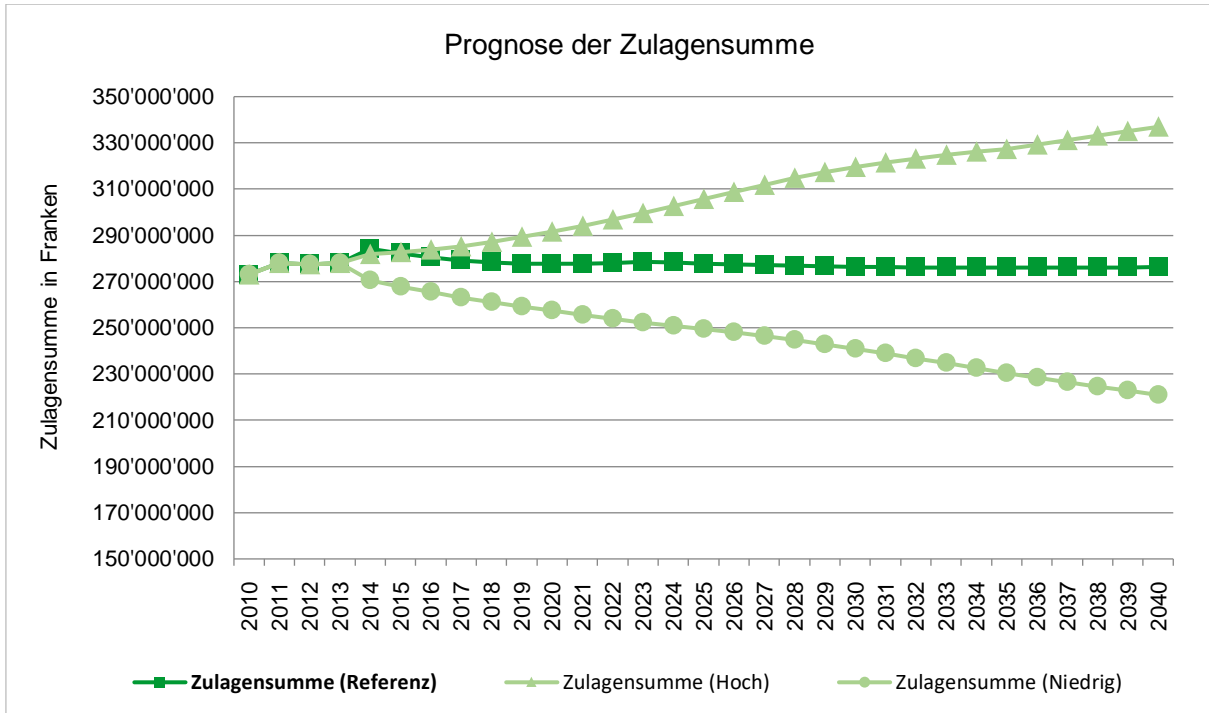


Abbildung 2: Prognose über die Entwicklung der Zulagensumme, Quelle: HSG-IfVW

2.2 Entwicklung der Finanzierungsseite⁴

Die Prognose der Finanzierung wird durch zwei Faktoren bestimmt: AHV-Lohnsumme und Beitragssatz. Die beiden Abbildungen 3 und 4 zeigen den prognostizierten Verlauf der Arbeitgeberbeiträge und der Beiträge der Selbständigerwerbenden. Das Referenzszenario geht von einer stabilen jährlichen Zuwachsrate der Lohnsumme von 1,2 Prozent aus. Dies entspricht einer deutlich vorsichtigeren Prognose als diejenige des BSV.

⁴ Es gilt zu beachten, dass beitragsseitig die Zulagenordnung für Erwerbstätige in der Landwirtschaft nicht berücksichtigt ist, bei der Darstellung der Anspruchsberechtigten jedoch schon. Da im Jahr 2013 die Beiträge der Landwirtschaft nur rund 1,2 Prozent der totalen Einnahmen ausmachten, kann diese Ungenauigkeit vernachlässigt werden.

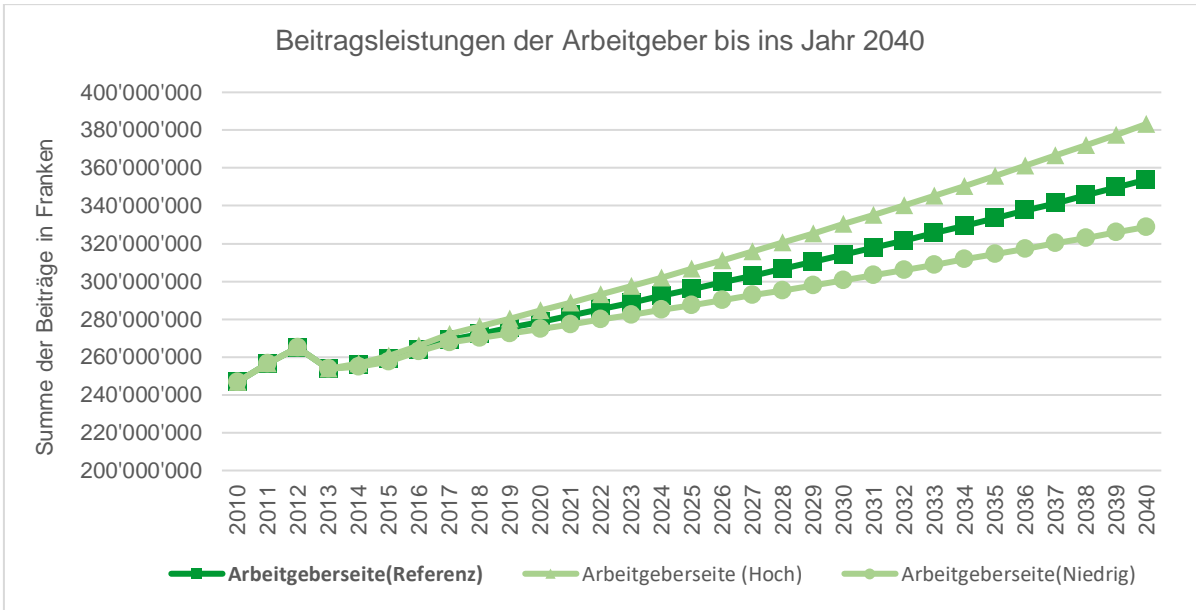


Abbildung 3: Prognose der Beitragsleistungen der Arbeitgebenden⁵, Quelle: HSG-IfVW

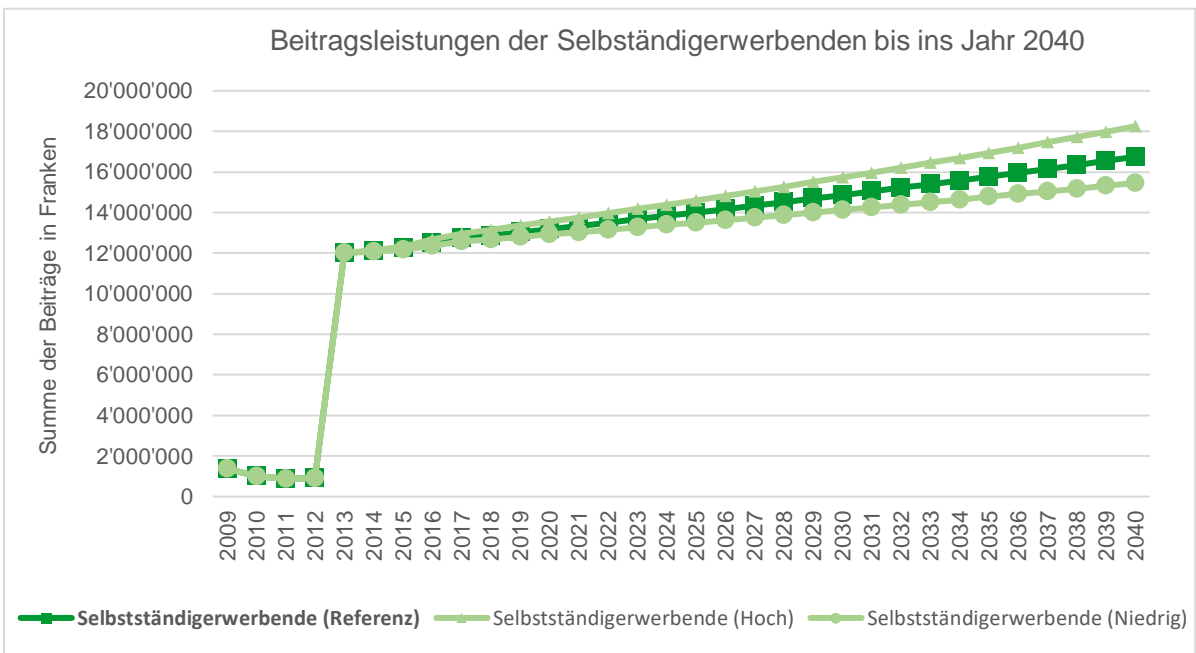


Abbildung 4: Prognose der Beitragsleistungen der Selbständigerwerbenden⁶, Quelle: HSG-IfVW

2.3 Finanzierungssaldo und mögliche Verwendung

Die Gegenüberstellung der prognostizierten Entwicklungen auf Anspruchs- und Finanzierungsseite lässt den Schluss zu, dass es im Laufe der Zeit zu Überschüssen bei der Finanzierung kommen wird. Nachstehende Tabelle zeigt die Finanzierungssaldi auf. Im Referenzszenario ergibt sich also für das Jahr 2040 ein Finanzierungssaldo von über 94 Mio. Franken, was einem Zuwachs

⁵ Der Rückgang im Jahr 2013 ist auf die Senkung des durchschnittlichen Beitragssatzes der Familienausgleichskassen im Kanton St.Gallen von 1,8 auf 1,6 Prozent zurückzuführen.

⁶ Die Erhöhung im Jahr 2013 ist auf die Einführung der Mindestsätze mit Inkrafttreten des Bundesrechts zurückzuführen.

von 34 Prozent gegenüber dem heutigen Saldo entspricht. Dieser positive Finanzierungssaldo ist, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass, auch in den Szenarien «niedrig» und «hoch» sichtbar.

	2020	2025	2030	2035	2040
Zulagensumme in Fr.	277'583'118.–	277'800'419.–	276'417'036.–	275'916'601.–	276'260'865.–
Beitragsleistung in Fr.	291'877'972.–	309'816'029.–	328'856'511.–	349'067'172.–	370'519'928.–
Finanzierungssaldo in Fr.	14'294'854.–	32'015'610.–	52'439'475.–	73'150'571.–	94'259'063.–
	+5 %	+12 %	+19 %	+27 %	+34 %

Abbildung 5: Finanzierungssaldo im Referenzszenario, Quelle: HSG-IfVW

Um eine anhaltende Aufstockung der Reserven zu vermeiden, kann ein Finanzierungsüberschuss mit zwei Mechanismen auf die Anspruchs- bzw. die Finanzierungsseite übertragen werden. Einerseits kann der Überschuss bei gleichbleibenden Beitragsätzen durch höhere Zulagen den Leistungsempfängern zugewiesen werden (Variante «Leistungsausbau»), andererseits können bei gleichbleibender Leistung die Beitragssätze gesenkt werden (Variante «Lastenabbau»), um die Finanzierungsseite zu entlasten. Für den Prognosezeitraum lassen sich dadurch folgende Handlungsoptionen identifizieren: Für das Jahr 2020 ergibt sich eine mögliche Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen um etwa zehn Franken, bis zum Jahr 2040 könnte die Kinderzulage auf Fr. 270.–, die Ausbildungszulage auf Fr. 320.– erhöht werden – stets bei gleichbleibendem Beitragssatz. Bei der Verlagerung des Finanzierungsüberschusses auf die Finanzierungsseite könnte der Beitragssatz von durchschnittlich 1,6 Prozent im Jahr 2013 auf etwa 1,2 Prozent im Jahr 2040 gesenkt werden.

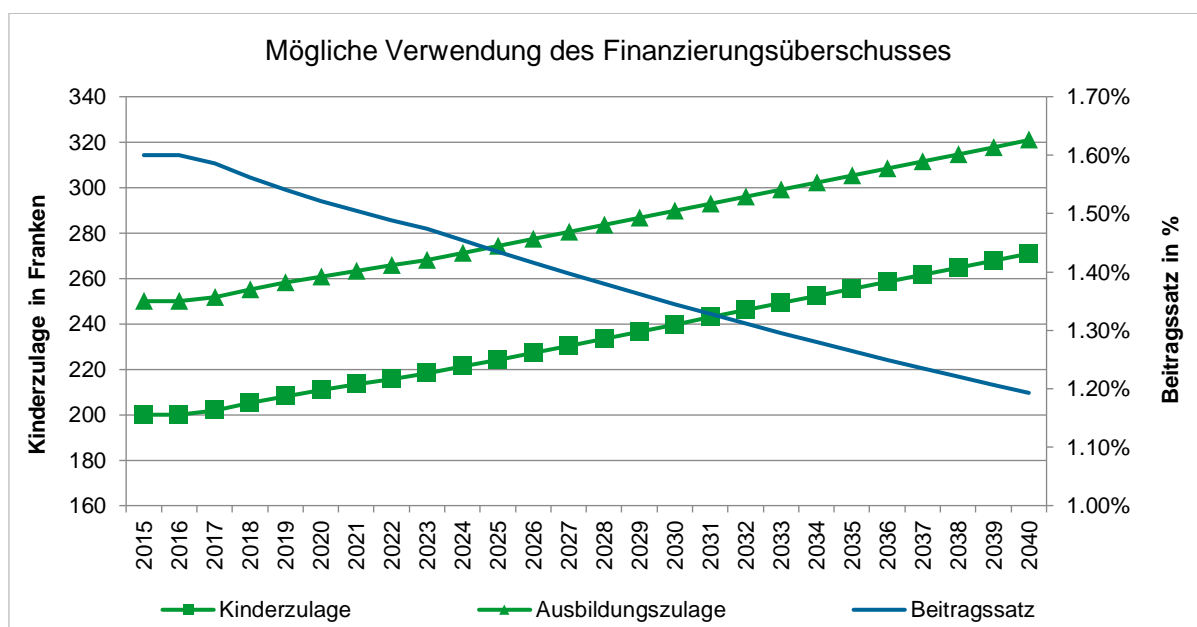


Abbildung 6: Mögliche Zulagenerhöhung oder Beitragssatzsenkung bis ins Jahr 2040 mittels Verwendung des Finanzierungsüberschusses, Quelle: HSG-IfVW.

Um diese rein rechnerisch möglichen Optionen gegeneinander abzuwägen, ist zunächst die Wirkung der Familienzulagen auf das frei verfügbare Einkommen von Familien aufzuzeigen.

3 Nutzen verschiedener familienpolitischer Instrumente

Familienzulagen wurden im letzten Jahrhundert zunächst von Arbeitgebern eingeführt, weil es als ungerecht empfunden wurde, dass Personen, die für Kinder aufkommen müssen, gleich viel Lohn erhalten wie Personen ohne Kinder. Die Zulagen sollten einen Ausgleich schaffen. Für Kinder zu sorgen ist teuer geworden. Die über 5 Mrd. Franken, die in der Schweiz für Familienzulagen eingesetzt werden, stehen in keinem Verhältnis zu den effektiven Belastungen und auch zu den Leistungen der Familien. Ins Gewicht fallen nicht nur die direkten Kinderkosten, die insbesondere durch teuren Wohnraumbedarf, steigende Gesundheitskosten sowie die lange Dauer bis zum Abschluss einer Ausbildung steigen, sondern auch die indirekten Kosten, die durch das entgangene Erwerbseinkommen oder die Kosten einer externen Betreuung entstehen. Die hohen Kosten und die Einkommenseinbussen tragen dazu bei, dass Familien überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen sind (vgl. IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 6. September 2016 [22.16.02]). Ein Fokus der Familienpolitik liegt daher aktuell auf der Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien mit bescheidenem Einkommen.

Eine Studie von Ecoplan aus dem Jahr 2012⁷ (nachfolgend Ecoplan-Studie) untersuchte im Auftrag des Departementes des Innern, wie sich die finanzielle Belastung von Familien im Kanton darstellt und wie diese mittels verschiedener bestehender oder neuer Instrumente verringert werden könnte. Untersucht wurden dabei auch die Wirksamkeit von Familienzulagen und die Auswirkungen einer allfälligen Erhöhung. In der Studie wurden Sozialleistungen und Steuerveranlagungsdaten verknüpft, um die frei verfügbaren Einkommen der Familien zu berechnen. Die rund 65'000 Familienhaushalte mit Kindern unter 25 Jahren, die im Jahr 2006 im Kanton St.Gallen wohnten, verfügten nach Abzug der Zwangsausgaben und der fixen Kosten über ein durchschnittlich frei verfügbares Einkommen (Definition siehe Abbildung 7) in der Höhe von Fr. 64'850.–. Neben den Erwerbseinkommen tragen zu diesem Gesamteinkommen verschiedene Sozialleistungen bei, die unter Umständen zu erheblichen Schwelleneffekten führen können. Von einem Schwelleneffekt spricht man, wenn ein höheres Bruttoeinkommen zu einem tieferen frei verfügbaren Einkommen führt. Schwelleneffekte treten auf, wenn aufgrund einer Einkommenserhöhung der Anspruch auf eine Bedarfsleistung erlischt oder um ein Mehrfaches der Einkommenserhöhung reduziert wird. Dies ist beispielsweise beim Austritt aus der Sozialhilfe oder beim Wegfall des Mindestanspruchs auf individuelle Prämienverbilligung für Kinder und Jugendliche in der Ausbildung der Fall. Schwelleneffekte treten zudem bei einkommensabhängigen Tarifen, wie sie oft bei Kita-Tarifen zur Anwendung kommen, auf. Aufgrund der Ausgangslage wurde analysiert, wie die Ausgestaltung der Sozialleistungen – insbesondere auch der Familienzulagen – optimiert werden kann, um Familien allgemein und armutsbetroffene Familien im Speziellen finanziell entlasten zu können.

⁷ K. Bertschy / P. Walker / M. Marti, Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien, Ecoplan im Auftrag des Departementes des Innern des Kantons St.Gallen, 2012.

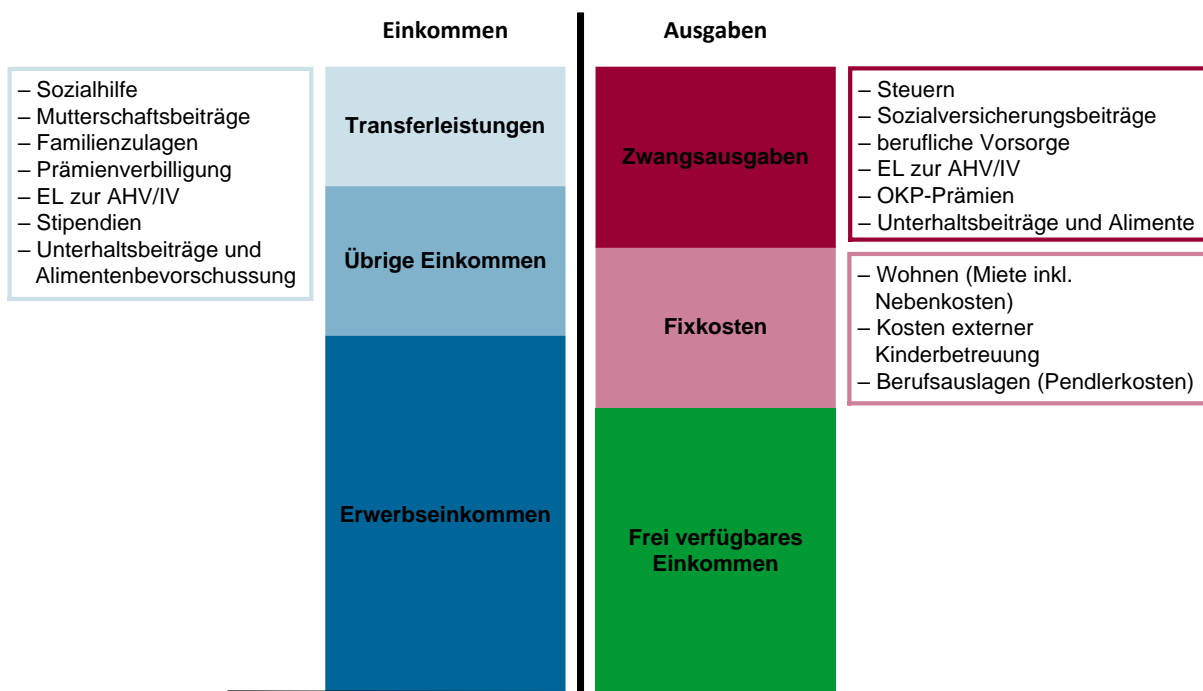


Abbildung 7: Bestimmung des frei verfügbaren Einkommens, Quelle: Ecoplan-Studie

3.1 Erhöhung der Familienzulagen

Eine Erhöhung der Familienzulagen erhöht die Haushaltseinnahmen. Ob sich dadurch das effektiv verfügbare Einkommen eines Haushalts tatsächlich erhöht, ist davon abhängig, inwiefern die höheren Einkommen Ansprüche bei den bedarfsabhängigen Leistungen vermindern und/oder höhere Ausgaben (z.B. bei Steuern oder durch einkommensabhängige Tarife der familienergänzenden Kinderbetreuung) zur Folge haben. Die Studie zeigt, dass 82 Prozent der Familienhaushalte von einer Erhöhung der Familienzulagen um Fr. 100.– mit durchschnittlich Fr. 1'680.– jährlich profitieren. Kinderreiche Familien und Familien mit mittlerem Einkommen profitieren dabei am stärksten.

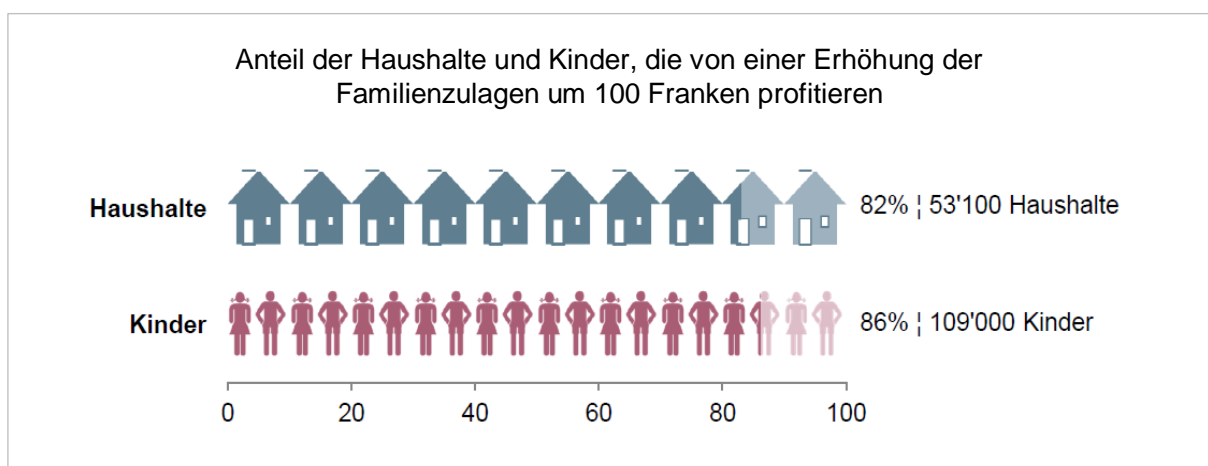


Abbildung 8: Anteil der Haushalte und Kinder, die von Erhöhung profitieren, Quelle: Ecoplan-Studie

Trotz Erhöhung der Zulagen ergibt sich aber für zwei Prozent der Familienhaushalte eine Verschlechterung der finanziellen Situation um durchschnittlich Fr. 400.– je Jahr. Von dieser Ver-

schlechterung betroffen sind vor allem Haushalte mit tiefen Einkommen, die Prämienverbilligungen und/oder Sozialhilfeleistungen beziehen, oder Haushalte mit Einkommen in den Schwellenbereichen. Einelternfamilien sind in dieser Einkommenskategorie überdurchschnittlich vertreten.

Die Mehrkosten für eine Erhöhung der Zulagen um Fr. 100.– würden sich gemäss Studie auf rund 128 Mio. Franken belaufen, welche die Arbeitgebenden zu tragen hätten. Damit verbunden wären aber auch eine Entlastung der bedarfsabhängigen Leistungen von ungefähr 9 Mio. Franken und zusätzliche Steuereinnahmen von 27 Mio. Franken.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ein sehr teures Instrument zwar einen Grossteil der Familien finanziell besser stellen würde, aber genau bei einem Teil derjenigen Familien zu einer Verschlechterung führen würde, die diese am wenigsten verkraften können, also armutsbetroffene oder armutsgefährdete Familien. Die Leistungen richten sich also nicht nach dem Bedarf (sogenanntes «Giesskannenprinzip»). Es profitieren auch alle Familienhaushalte, die keine zusätzlichen finanziellen Leistungen benötigen. Da das Instrument der Familienzulagen zudem sehr teuer ist, ist eine Erhöhung nicht das richtige familienpolitische Instrument.

Der prognostizierte Finanzierungssaldo kommt ohne Zulagenerhöhung der Finanzierungsseite, also den Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden zugute, deren Beitragssatz sinken wird. Diese abnehmende Belastung leistet auch einen Beitrag an die Standortattraktivität des Kantons St.Gallen.

3.2 Alternative Modelle zur Entlastung von Familien

Die Situation von armutsbetroffenen Familien im Kanton St.Gallen wird derzeit im Rahmen der Botschaft zum IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz (22.16.02) aufgezeigt, welche die Regierung am 6. September 2016 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet hat. Zur Entlastung dieser armutsbetroffenen und Working-poor-Familien sind anstelle der nach dem «Giesskannenprinzip» funktionierenden Familienzulagen andere Modelle denkbar. Darauf zielen die zwei erwähnten hängigen Postulate des Kantonsrates: Das Postulat der FDP-Fraktion 43.07.06 «Betreuungsgutschriften» lädt die Regierung ein, mit einem Pilotversuch eine nachfrageorientierte Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung mittels sogenannter Betreuungsgutschriften zu prüfen. Das Postulat der SP-Fraktion 43.09.13 zieht hingegen das Modell der Familienergänzungsleistungen in Betracht. Die Regierung wird eingeladen, dieses Instrument zur Optimierung der Familienpolitik zu untersuchen. Die Prüfung solcher Ergänzungsleistungen für Familien und insbesondere Working poor entstand zudem als Auftrag aus dem Bericht der Regierung 40.99.03 «Working poor».

3.2.1 Betreuungsgutschriften

Ein Pilotprojekt mit Betreuungsgutschriften wurde in der Stadt Luzern durchgeführt. Der Abschlussbericht vom 31. März 2012⁸ zeigte auf, welche Wirkung Betreuungsgutscheine auf das Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung und das verfügbare Einkommen von Familien haben. Betreuungsgutscheine erhielten im Projekt alle Erziehungsberechtigten mit Kindern im Vorschulalter ab dem vierten Lebensmonat, solange sie über einen bestätigten Betreuungsplatz verfügten, ihr Erwerbseinkommen eine gewisse Grenze nicht überstieg (steuerbares Einkommen unter Fr. 100'000.–) und das Erwerbsspensum bei Alleinerziehenden wenigstens 20 Prozent und bei Paaren wenigstens 120 Prozent betrug. Die Projektevaluation zeigte, dass 61 Prozent aller Stadtluzerner Kinder, die im Vorschulalter familienergänzend betreut wurden, Anspruch auf Betreuungsgutscheine hatten. Es wurde auch festgestellt, dass es sich für Eltern lohnt, familienergänzende Kinderbetreuung zu beanspruchen, um das Erwerbsspensum zu erhöhen. Das zusätzlich erwirtschaftete Erwerbseinkommen überstieg den Verlust durch wegfallende Sozialhilfeleistungen und ausbleibende Prämienverbilligungen deutlich. Konkret konnte eine Familie mit einem

⁸ Stadt Luzern, Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern, Abschlussbericht, 2012.

durch Betreuungsgutscheine unterstützten Kind im Jahr 2010 zwischen Fr. 6'900.– und Fr. 15'200.– mehr Einnahmen erzielen als dies ohne Betreuungsgutscheine der Fall gewesen wäre. Auch für die Stadt Luzern ist gemäss Projektbericht von einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis auszugehen, denn die Ausgaben für Betreuungsgutscheine werden durch eingesparte Sozialhilfekosten und zusätzliche Steuereinnahmen kompensiert. Auf die Angebotsvielfalt hatte das Projekt nur wenig Auswirkung. Ein wichtiges Resultat war jedoch, dass die Professionalität und das Qualitätsbewusstsein in den Kindertagesstätten zugenommen haben.

Die statistischen Auswertungen des Ecoplan-Berichts zeigen für den Kanton St.Gallen, dass die von den Familien zu bezahlenden Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung – je nachdem, ob sie die Vollkosten bezahlen oder von subventionierten Plätzen profitieren können – das effektiv frei verfügbare Einkommen der Haushalte stark beeinflussen. Im Kanton St.Gallen stehen aber, wie auch in den meisten anderen Regionen der Schweiz, wohl nicht für alle Familien genügend Krippenplätze zur Verfügung, schon gar nicht genügend subventionierte Plätze. Auch wenn die Situation schon viel besser ist als noch vor zehn Jahren, profitieren also längst nicht alle Familien, die aufgrund ihres Einkommens einen reduzierten Tarif beanspruchen könnten, auch tatsächlich von einem subventionierten Krippenplatz. Dadurch entsteht eine systematische Benachteiligung von Familien mit identischen Einkommen ohne subventionierten Platz gegenüber jenen, die von einem subventionierten Tarif profitieren. Dies ist allerdings nicht allein auf das Finanzierungsmodell zurückzuführen, sondern auf das zu geringe Angebot bzw. zu gering subventionierte Angebot.

Es stellt sich demnach im Kanton St.Gallen primär die Frage, welches Subventionsmodell geeigneter ist, die Hürden zur Angebotsschaffung zu verringern. Gerade im Angebotsaufbau sind die zumeist privaten Trägerschaften auf Sicherheiten angewiesen. Reine Subjektfinanzierungsmodelle wie die Betreuungsgutscheine können diese Sicherheit nicht schaffen. Objektbeiträge oder Defizitgarantien der öffentlichen Hand würden Investitionshürden effektiver abbauen (Subventionierung Kita). Das zeigt nun auch die Erfahrung mit der Anschubfinanzierung des Bundes. Da eine Subjektfinanzierung (Subventionierung Familie) insbesondere den Wettbewerb zwischen den Angeboten erhöht, macht ein solches Modell erst Sinn, wenn die Nachfrage nahezu gedeckt ist. Aufgrund der wahrscheinlichen Unterdeckung des Angebots wäre ein Systemwechsel zum jetzigen Zeitpunkt mit Risiken verbunden.

Ohnehin müsste bei einer Subjektfinanzierung gesichert sein, dass genügend Mittel zur Verfügung stünden. Würden lediglich die aktuell eingesetzten und erfahrungsgemäss zu geringen öffentlichen Mittel auf mehr Familien verteilt, würde die Wirkung wohl verpuffen, da sich dann die finanzielle Belastung beispielsweise für Working-poor-Familien wieder erhöhen würde. Zusammenfassend muss demnach Folgendes festgehalten werden: Stehen nicht genügend Betreuungsplätze oder Mittel zur Verfügung, besteht die genannte Problematik auch mit einer Modellanpassung weiter. So hätten Familien zwar Gutscheine, aber keine Angebote und/oder zu geringe Verbilligungen.

Vor der Klärung dieser generellen Modellfrage stehen nun primär eine verlässliche Quantifizierung der Angebotssituation im Kanton sowie eine Erfassung der aktuell eingesetzten Mittel und der aktuellen Belastungen an. Letztmals wurde das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen im Jahr 2011 durch die HTW Chur⁹ untersucht. Gemäss dieser Untersuchung lag der Versorgungsgrad im Vorschulbereich bei 5 Prozent. Im Vergleich dazu wies der Kanton Zürich im Jahr 2009 einen Versorgungsgrad von 16,5 Prozent auf und der Kanton Zug einen Versorgungsgrad von 17,6 Prozent. Auffällig waren zudem die grossen Unterschiede zwischen einzelnen Gemeinden. Trotz des Impulsprogramms des Bundes zur Schaffung familien-

⁹ S. Simon / C. Zogg, Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen, Chur 2012.

ergänzender Betreuungsangebote, durch das der Bund in den letzten zwölf Jahren erhebliche Finanzhilfen ausschüttete und sich die Platzzahl im Kanton St.Gallen verdoppelte, ist der Bedarf noch immer nicht gedeckt.

Von einem gut ausgebauten Angebot an familienergänzender Betreuung profitieren aber nicht nur die Familien. Ein familienergänzendes Betreuungsangebot von guter Qualität hat positive Auswirkungen auf die Bildung, Sozialisation und Integration der Kinder, wodurch Folgekosten vermieden werden (vgl. auch St.Galler Strategie Frühe Förderung vom 1. Juli 2015¹⁰). Ein gut ausgebautes Angebot ist zudem ein wichtiger Standortvorteil für die Gemeinden. Am höchsten zu werten ist aber der volkswirtschaftliche Nutzen. Durch die höhere Erwerbsbeteiligung der Eltern werden Sozialhilfekosten verringert sowie Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen erhöht. Für Eltern ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf denn auch ein wichtiges Kriterium bei der Auswahl der Arbeitgebenden. Im Kampf gegen den drohenden oder bereits bestehenden Fachkräftemangel sollte der Vereinbarkeit also ein grosses Augenmerk geschenkt werden. Dies wurde bereits im Bericht der Regierung vom 22. Dezember 2015 zum Fachkräftemangel (40.15.08, 22.15.19, 22.15.20) erkannt. Als Massnahme soll nun in einem ersten Schritt die Entwicklung der familienergänzenden Betreuung im Kanton aufgezeigt werden. Mit der Erhebung eines Betreuungsindex werden der Versorgungsgrad (Anzahl Betreuungsplätze im Verhältnis zur Anzahl Kinder) wie auch der öffentliche Finanzierungsgrad (Quotient der jährlichen Ausgaben einer Gemeinde im Verhältnis zur Anzahl Kinder) erhoben. Darüber hinaus soll aufgezeigt werden, welchen Einfluss Unterstützungs- bzw. Finanzierungsmodelle und die Angebotsgestaltung auf die Nutzung der Angebote hat. Letztlich sollen Massnahmen aufgezeigt werden, wie die Betreuungssituation verbessert werden kann.

3.2.2 Ergänzungsleistungen für Familien

Ein weiteres Modell, wie Familien – insbesondere einkommensschwache Familien, welche die Armutsgrenze nicht oder nur knapp überschreiten – wirksam finanziell entlastet werden können, sind Familienergänzungsleistungen (Familien-EL). Deren Wirkung wurde im EcoPlan-Bericht anhand eines Simulationsmodells untersucht. Familien-EL folgen den gleichen Regeln wie die EL zur AHV/IV. Sie decken die Differenz zwischen anrechenbaren Einnahmen und anerkannten Ausgaben eines Haushalts. Um sicherzustellen, dass die Anspruchsgruppe nur erwerbstätige Familien umfasst, wird ein Mindestwerbseinkommen oder -pensum festgelegt. Die Studie analysierte auf Basis der Steuerdatenverknüpfung des Jahres 2006 die Wirkung von Familien-EL, würden sie im Kanton St.Gallen eingeführt. Sie bediente sich dabei eines Modells, das dem des Kantons Solothurn sehr ähnlich ist.

Mit gewissen Anspruchsvoraussetzungen müsste sichergestellt werden, dass gezielt Working-poor-Familien unterstützt würden. Im gewählten Modell kompensiert die Familien-EL die Einkommenslücke der ganzen Familie bis zum doppelten Mindestbetrag der jährlichen vollen Altersrente der AHV. Diese betrug im Jahr 2011 Fr. 27'840.–. Die Obergrenze für die jährlichen EL läge somit bei Fr. 55'680.– je Haushalt. Zählt die Familie mehr als zwei Kinder, würde dieser Höchstbetrag für jedes weitere Kind um Fr. 5'000.– erhöht. Zudem wird ein Höchstalter des jüngsten Kindes definiert. Im Kanton Solothurn wird die EL beispielsweise bis zum 6. Altersjahr des jüngsten Kindes ausgerichtet. Zudem muss ein Mindestwerbseinkommen erzielt werden, das je nach Alter der Kinder und Familientyp variiert. Die Berechnung erfolgt sodann auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30; abgekürzt ELG). Die anerkannten Ausgaben werden den anrechenbaren Einnahmen gegenübergestellt. Zu den anerkannten Ausgaben zählen, neben einem Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf, die Durchschnittskosten für Wohnungsmiete, Sozialversicherungsbeiträge, Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, geleistete Unterhaltsbeiträge und Gewinnungskosten, wozu Pauschalbeträge für die externe Kinderbetreuung

¹⁰ Abruflbar unter <http://www.fruehekindheit-sg.ch/strategie.html>.

und die Pendlerkosten zählen. Die anrechenbaren Einnahmen berücksichtigen, neben den Einkünften des Haushalts, einen gewissen Vermögensverzehr. Zudem werden mit einem hypothetischen Einkommen und einem Einkommensfreibetrag positive Arbeitsanreize geschaffen.

Die Modellberechnungen zeigen, dass von einer Familien-EL im Kanton St.Gallen rund 9 Prozent der Familienhaushalte oder 6'100 Haushalte mit 13'500 Kindern profitieren würden. Ihr Einkommen würde sich durchschnittlich um Fr. 12'700.– im Jahr erhöhen. Die EL würden gezielt einkommensschwache Haushalte unterstützen: Ein Drittel der 20 Prozent der ärmsten Haushalte würden bessergestellt. Überdurchschnittlich häufig profitierten alleinerziehende und kinderreiche Familien. Sofern alle berechtigten Haushalte ihren Anspruch auf die Familien-EL geltend machen würden, würden EL von jährlich rund 80 Mio. Franken ausbezahlt. Im Gegenzug würde die Sozialhilfe um 3 Mio. Franken entlastet, da viele Familien, die bisher Sozialhilfeleistungen bezogen haben, neu EL bekämen. Somit müsste mit Mehrkosten von 77 Mio. Franken gerechnet werden. Die Abstimmung des Instruments mit weiteren bedarfsabhängigen Leistungen wäre von zentraler Bedeutung, da wechselseitige Abhängigkeiten bestehen.

Der Kanton Solothurn, der die Familienergänzungsleistungen in einem Pilotprojekt testete, liess nach vier Jahren der Anwendung des Instruments eine Evaluation der Wirkung vornehmen. Der Bericht der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) in Kooperation mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)¹¹ zeigt ein nicht ganz eindeutiges Bild. Die Ergebnisse zeigen auf, dass das Ziel der Verringerung der Armut von Familien überwiegend erreicht wird. Alle Familienformen sind mit Familien-EL gegenüber einer Unterstützung durch die Sozialhilfe insgesamt finanziell bessergestellt. In gewissen Konstellationen muss die Sozialhilfe weiterhin mitunterstützen, da die Familien-EL in einigen Einkommensbereichen das Überschreiten der Armutsgrenze nicht gewährleistet. Die Bezügerinnen und Bezüger von Familien-EL schätzen die Veränderungen ihrer finanziellen Situation positiv ein. Kritisch eingeschätzt werden hingegen die hohen Durchführungskosten. Der effektive Betrag für Durchführungskosten in der Höhe von Fr. 621.– je Fall mit wenigstens einer Auszahlung im Jahr 2013 liegt deutlich über der Schätzung der Regierung vor Einführung des Instruments. Dieser ist auch zu einem grossen Teil der hohen Ablehnungsquote von rund 40 Prozent zuzuschreiben. Da hohe Durchführungskosten zu Beginn neuer Instrumente verständlich sind, werden die Familien-EL grundsätzlich als gut bewertet. Der Kanton Solothurn hat denn auch die Verlängerung des Pilotprojekts um drei Jahre beschlossen.

3.2.3 Weitere familienpolitische Massnahmen

Ein weiteres Instrument zur Entlastung von Personen mit geringem Einkommen, das auch eine familienpolitische Komponente aufweist, ist die individuelle Prämienverbilligung (IPV) der obligatorischen Krankenversicherung. Krankenkassenprämien werden unabhängig von den finanziellen Verhältnissen der versicherten Person erhoben. Versicherte, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, werden mittels IPV ganz oder teilweise von den Krankenkassenprämien entlastet. Ein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht im Kanton St.Gallen, wenn die Prämie eine definierte maximale Belastungsgrenze des Einkommens überschreitet. Die Höhe der ausgerichteten Prämienverbilligung ist abhängig vom Reineinkommen und vom Haushaltstyp. Diese beiden Grössen bestimmen zudem die Höhe des selbst zu tragenden Anteils der Krankenkassenprämie (Selbstbehalt). Zusätzlich wird für untere und mittlere Einkommen eine Prämienverbilligung für die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung von wenigstens 50 Prozent gewährt.

Der Selbstbehalt an der Krankenkassenprämie variiert je nach Einkommen. Dies kann dazu führen, dass eine kleine Erhöhung des Einkommens um nur einen Franken im Extremfall den Selbstbehalt von 12,9 auf 14,9 Prozent oder von 14,9 auf 16,9 Prozent erhöht. Diese Schwellen haben den Effekt, dass sich bei einer geringen Einkommenserhöhung die gewährte Prämienverbilligung

¹¹ E. Baumgartner / F. Ehrler / J. Gautschi / Y. Bochsler, Evaluation der Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn, Schlussbericht, FHNW in Kooperation mit der SKOS im Auftrag des Kantons Solothurn, Amt für soziale Sicherheit, Olten 2011.

um ein Mehrfaches reduzieren kann. Der gleiche Effekt entsteht, wenn ein Haushalt den Minimalanspruch der 50-Prozent-Prämienverbilligung für Kinder und Jugendliche in Ausbildung verliert, was bei einer Familie mit zwei Kindern ab einem Einkommen von Fr. 72'500.– der Fall ist.

Im Jahr 2009 wurden im Kanton St.Gallen insgesamt 162,3 Mio. Franken Prämienverbilligungen an rund 168'000 Leistungsbezüger ausbezahlt. Der Bund übernimmt 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenversicherung, der Kanton übernimmt den für die individuelle Prämienverbilligung aufzuwendenden Restbetrag.

Die Analyse des Instruments der IPV im Ecoplan-Bericht kommt zum Schluss, dass im Vergleich mit anderen Sozialleistungen die Prämienverbilligung so ausgestaltet ist, dass die Schwelleneffekte relativ gering sind und dass die IPV das frei verfügbare Einkommen in tiefen Einkommensspektren erheblich zu erhöhen vermag. Der grösste Schwelleneffekt entsteht, wenn der Mindestanspruch auf 50-Prozent-Verbilligung für Kinder und Jugendliche in Ausbildung entfällt.

Mit einer Anpassung der Leistungen bei der IPV könnten daher Familien generell entlastet werden. Denkbar wäre, dass für alle Kinder und allenfalls auch für alle Jugendlichen in Ausbildung eine Verbilligung der Prämien gewährt wird. Die Wirkung einer solchen Anpassung wäre jedoch ähnlich der einer Erhöhung der Familienzulagen. Familien würden unabhängig vom Bedarf bessergestellt.

Eine direkte Entlastung von Familien kann auch über das Steuersystem erreicht werden. Je nachdem, wie dieses ausgestaltet ist, werden Familien mehr oder weniger entlastet. Die Diskrepanz der Steuerbelastung von Familien ist im interkantonalen Vergleich gross. So bezahlt beispielsweise eine Familie mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von Fr. 150'000.– in Neuenburg Fr. 19'455.–, in Appenzell Ausserrhoden Fr. 15'225.–, in St.Gallen Fr. 15'930.– und in Zug Fr. 2'925.–¹². In St.Gallen wurde das Steuergesetz (sGS 811.1) diesbezüglich letztmals im Jahr 2010 angepasst, als der Abzug für die Betreuung von Kindern um 50 Prozent auf Fr. 7'500.– erhöht wurde. Ein familienfreundlich ausgestaltetes Steuersystem trägt im Grundsatz wesentlich zur Attraktivität des Kantons bei.

Gerade die Ecoplan-Studie zeigt auf, dass Anpassungen in Einzelsystemen erhebliche Auswirkungen auf Anspruchsberechtigungen in anderen Systemen haben und das frei verfügbare Einkommen von Familien durch Schwelleneffekte trotz Leistungsausbau oder Belastungsabbau negativ tangiert werden kann. Würden also Anpassungen bei den Steuern angestrebt, müssten auch hier die Schwelleneffekte genauer beleuchtet werden, was in der Ecoplan-Studie nicht vorgenommen wurde.

4 Anpassungsmöglichkeiten bei der Finanzierung

4.1 Zulagen der Erwerbstätigen

Nach Art. 16 Abs. 1 FamZG regeln die Kantone die Finanzierung der Familienzulagen für Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen. Dabei haben sie nach Art. 17 Abs. 2 Bst. j FamZG insbesondere die Kompetenz, den allfälligen Verteilschlüssel für die Beiträge der Arbeitgebenden sowie der Arbeitnehmenden festzulegen. Eine Beteiligung der Arbeitnehmenden ist daher nach Bundesrecht möglich. Deren Einführung wurde bei der letzten Gesamtrevision im Jahr 1996 zu Beginn angedacht, aber schnell verworfen und danach nicht wieder diskutiert. Wie die Studie des Instituts für Versicherungswirtschaft (HSG-IfVW) ausführt, liegen der Beteiligung der Arbeitnehmenden zwei Überlegungen zugrunde: Einerseits führt diese zur Entlastung der Ar-

¹² Beiträge in Kantonshauptorten jeweils ohne Bundessteuer. Quelle: Steuerstatistik 2015, Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, S. 12.

beitragenden, andererseits kann sie als zusätzlicher Hebel für Zulagenerhöhungen genutzt werden. Bereits im ursprünglichen Bericht aus dem Jahr 2011 wurden Modellrechnungen zur möglichen Beteiligung der Arbeitnehmenden gemacht. Untenstehende Matrix zeigt mögliche Kombinationen zur Zusammensetzung des Beitragssatzes.

Gesamter Beitragssatz	% Beteiligung AN	Beteiligung der Arbeitnehmenden (AN) in % der AHV-Lohnsumme					
		0,10		0,20		0,30	
% Beteiligung AG	% Veränderung zu Beitragssatz von 2013 (1,8 %)						
Arbeitgeberbeteiligung (AG) in % der AHV-Lohnsumme	1,70	1,80	5,6 %	1,90	10,5 %	2,00	15,0 %
		94,4 %	+/-0 %	98,5 %	+5,6 %	85,0 %	+11,1 %
	1,80	1,90	5,3 %	2,00	10,0 %	2,10	14,3 %
		94,7 %	+5,6 %	90,0 %	+11,1 %	85,7 %	+16,7 %
	1,90	2,00	5,0 %	2,10	9,5 %	2,20	13,6 %
		95,0 %	+11,1 %	90,5 %	+16,7 %	86,4 %	+22,2 %

Abbildung 9: Mögliche Zusammensetzung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerfinanzierung, Quelle: HSG-IfVV

Die untersuchte Beteiligung der Arbeitnehmenden (grün) beläuft sich auf 0,1, 0,2 oder 0,3 Prozent der Lohnsumme, die Arbeitgeberbeteiligung (blau) auf 1,7, 1,8 oder 1,9 Prozent der Lohnsumme. Die fettgedruckte Zahl in den Quadranten oben links zeigt den gesamten Beitragssatz, kombiniert aus den jeweiligen Beiträgen von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden. Die grüne bzw. die blaue Zahl in den Quadranten weist die prozentuale Beteiligung der Arbeitnehmenden und der Arbeitgebenden am Beitragssatz aus. Die Zahl unten rechts zeigt die prozentuale Veränderung des gesamten Beitragssatzes zum Niveau aus dem Jahr 2013 von 1,8 Prozent.

Durch den Einbezug der Arbeitnehmenden verändert sich deren Nettoverdienst. Für die Arbeitnehmenden, die zugleich Leistungsempfangende sind, ist der Nettofluss aus der Zulagenfinanzierung und der Zulagenzuwendung relevant. Für verschiedene Lohnklassen ergeben sich unterschiedliche Belastungen. Aufgrund der Ausgangslage der sinkenden Arbeitgeberbelastung bei gleichbleibender Zulagenhöhe liesse sich eine Beteiligung der Arbeitnehmenden, wenn überhaupt, nur mittels einer Erhöhung der Zulagen rechtfertigen. Nachstehende Tabelle zeigt die Belastung der Arbeitnehmenden bei einer Finanzierungsbeitrag für unterschiedliche Lohnklassen. Ausgehend von einer Kinderzulage in der Höhe von Fr. 300.– wird anschliessend der daraus resultierende Einkommensanteil errechnet.

Einkommensklasse 1	Lohngrundlage ¹³ Fr. 4'200.–		
Beteiligung der Arbeitnehmer	0,1 %	0,2 %	0,3 %
Lohnabzug	Fr. 4.20	Fr. 8.40	Fr. 12.60
Finanzierungsanteil (KZ Fr. 300.–)	1,4 %	2,8 %	4,2 %
Zulage in % der Lohnsumme	7,14 %		

¹³ Medianwerte für die Gesamtschweiz basierend auf einer vollzeitäquivalenten Stelle.

Einkommensklasse 2	Lohngrundlage ¹³ Fr. 6'000.00		
Beteiligung der Arbeitnehmer	0,1 %	0,2 %	0,3 %
Lohnabzug	Fr. 6.–	Fr. 12.–	Fr. 18.–
Finanzierungsanteil (KZ Fr. 300.–)	2 %	4 %	6 %
Zulage in % der Lohnsumme	5 %		

Einkommensklasse 3	Lohngrundlage ¹³ Fr. 9'300.–		
Beteiligung der Arbeitnehmer	0,1 %	0,2 %	0,3 %
Lohnabzug	Fr. 9.30	Fr. 18.60	Fr. 27.90
Finanzierungsanteil (KZ Fr. 300.–)	3,1 %	6,2 %	9,3 %
Zulage in % der Lohnsumme	3,23 %		

Abbildung 10: Wirkung der Arbeitnehmerfinanzierung auf unterschiedliche Lohnniveaus, Quelle: HSG-IfVW

Die Tabelle verdeutlicht, dass eine Leistungserhöhung unter Einbezug der Arbeitnehmenden zur Finanzierung eine stärkere positive Wirkung auf niedrige Einkommen hat. Besser verdienende Arbeitnehmende sind im Gegenzug stärker an der Finanzierung beteiligt. Ein interkantonaler Vergleich zeigt auf, dass einzig im Kanton Wallis die Arbeitnehmenden an der Finanzierung der Familienzulagen beteiligt sind. Einige weitere Kantone haben in ihren kantonalen Gesetzesgrundlagen die Möglichkeit der Beteiligung der Arbeitnehmenden aufgeführt. Die Zulagen im Kanton Wallis liegen mit Fr. 275.– für Kinderzulagen bis zwei Kinder und Fr. 375.– ab dem dritten Kind sowie Fr. 425.– für Ausbildungszulagen bis zwei Kinder und Fr. 525.– ab dem dritten Kind allerdings auch deutlich über dem Mindestansatz.

Wie bereits erwähnt, wäre eine Beteiligung der Arbeitnehmenden aufgrund der derzeitigen finanziellen Lage des Familienzulagensystems, wenn überhaupt, nur mit einer erheblichen Zulagenerhöhung zu rechtfertigen. Aufgrund der geringen Wirkung der Kinderzulagen zur Bekämpfung der Familienarmut und der hohen Kosten ist von einer Zulagenerhöhung abzusehen. Fraglich ist die Beteiligung der Arbeitnehmenden zudem aus weiteren Gründen. So würden zusätzliche administrative Kosten entstehen. Bei Arbeitnehmenden mit Kindern würden sodann Beiträge erhoben, die ihnen über die Zulagen wieder zustünden. Auch wäre die neu geschaffene Solidargemeinschaft der Arbeitnehmenden ohne Kinder mit den Arbeitnehmenden mit Kindern kaum angezeigt. Arbeitnehmende ohne Kinder leisten über das Steuersystem bereits einen grossen Beitrag zur Entlastung der Familien mit Kindern, so beispielsweise über die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Bildung.

4.2 Zulagen der Nichterwerbstätigen

Art. 19 FamZG regelt die Familienzulagen für Nichterwerbstätige. Als Nichterwerbstätige gelten die in der AHV obligatorisch versicherten Personen, die bei der AHV als nichterwerbstätig erfasst sind. Ebenfalls als Nichterwerbstätige gelten Personen, die als Arbeitnehmende oder als Selbständigerwerbende in der AHV obligatorisch versichert sind und das Mindesteinkommen nach Art. 13 Abs. 3 FamZG nicht erreichen. Dieses Mindesteinkommen umfasst den halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Altersrente der AHV und entspricht derzeit Fr. 7'050.–. Nichterwerbstätig im Sinn der AHV sind also Personen, die kein oder nur ein geringes Erwerbseinkommen erzielen. Darunter fallen beispielsweise vorzeitig Pensionierte, Teilzeitbeschäftigte, IV-Rentenbeziehende, Studierende usw. Der Anspruch auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige ist zudem

an die Voraussetzung geknüpft, dass das steuerbare Einkommen den anderthalbfachen Betrag einer maximalen vollen Altersrente der AHV (entspricht derzeit Fr. 42'300.–) nicht übersteigt und keine EL zur AHV/IV bezogen werden.

Die Finanzierung der Zulagen für Nichterwerbstätige richtet sich nach Art. 20 FamZG. Sie werden von den Kantonen finanziert, während diese vorsehen können, dass Nichterwerbstätige einen in Prozenten ihrer AHV-Beiträge zu berechnenden Beitrag leisten müssen, sofern der AHV-Beitrag den Mindestbeitrag (derzeit Fr. 480.–) nach Art. 10 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10; abgekürzt AHVG) übersteigt.

Aufgrund der in den letzten Jahren steigenden Kosten bei den Familienzulagen für die Nichterwerbstätigen beauftragte die Finanzkommission die Regierung, die Beteiligung der Nichterwerbstätigen zu prüfen. Einige Kantone kennen eine Nichterwerbstätigenbeteiligung. Die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Thurgau und Glarus (ab dem Jahr 2016) beteiligen die beitragspflichtigen Nichterwerbstätigen mit 20 Prozent, der Kanton Solothurn mit 15 Prozent und der Kanton Tessin mit 25 Prozent. Eine Analyse der vier Kantone mit einer Mitfinanzierung zeigt, dass aufgrund der grossen Unterschiede bei der Zusammensetzung der beitragspflichtigen Nichterwerbstätigen der Deckungsgrad im Verhältnis zu den erhobenen Finanzierungsbeiträgen stark variiert. Nachfolgend werden daher die Struktur der Nichterwerbstätigen im Kanton St.Gallen und der mögliche Deckungsgrad dargestellt und anschliessend bewertet. Mit Blick auf die Kosten für die Familienzulagen für Nichterwerbstätige in den letzten Jahren zeigt sich, dass diese kontinuierlich angestiegen sind:

Entwicklung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige

	2012	2013	2014	2015
Anzahl Bezügerinnen und Bezüger	473	526	628	*735
Anzahl ausgerichtete Kinderzulagen	778	889	983	*1'119
Anzahl ausgerichtete Ausbildungszulagen	165	186	205	*265
Anzahl ausgerichtete Zulagen insgesamt	943	1'075	1'188	*1'384
Betrag der ausgerichteten Kinderzulagen ¹⁴	Fr. 2'351'523.–	Fr. 2'678'109.–	Fr. 2'779'095.–	*Fr. 3'207'630.–
Betrag der ausgerichteten Ausbildungszulagen	Fr. 522'415.–	Fr. 845'718.–	Fr. 926'365.–	*Fr. 1'069'210.–
Betrag ausgerichtete Zulagen insgesamt	Fr. 2'873'938.–	Fr. 3'523'827.–	Fr. 3'705'460.–	*Fr. 4'276'840.–

Abbildung 11: Entwicklung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige 2012 bis 2015

* Schätzung aufgrund der Zahlen der Jahre 2012 bis 2014, kann erst nach Steuermeldung definitiv ausgewiesen werden.

¹⁴ Bei der Anzahl ausgerichteter Zulagen werden nur ganzjährig ausbezahlte Zulagen erfasst. Beim Betrag der ausgerichteten Zulagen werden hingegen sämtliche Zulagen gezählt.

Die Nichterwerbstätigen im Kanton St.Gallen setzen sich wie folgt zusammen:

Nichterwerbstätige im Kanton St.Gallen

	2012	2013	2014	2015
Total gemeldete NE	16'708	17'453	17'287	17'187
Anzahl NE über AHV-Mindestbeitrag	6'646	6'299	6'204	6'003
AHV-Beiträge (8,4 %) NE über AHV-Mindestbeitrag	Fr. 9'284'628.–	Fr. 9'095'026.–	Fr. 9'127'094.–	Fr. 8'970'873.–

Abbildung 12: Anzahl Nichterwerbstätige im Kanton St.Gallen 2012 bis 2015

Von den 17'187 gemeldeten Nichterwerbstätigen bezahlen 6'003 Nichterwerbstätige mehr als den AHV-Mindestbeitrag. Nur sie können zur Mitfinanzierung der Familienzulagen beigezogen werden. Insgesamt bezahlten diese Personen im Jahr 2015 Fr. 8'970'873.– AHV-Beiträge (nur AHV, ohne IV/EO). Ausgehend von den in anderen Kantonen geltenden Ansätzen kann der erreichbare Deckungsgrad errechnet werden. Für eine Vollfinanzierung wäre ein Beitragssatz von 48 Prozent auf den AHV-Beitrag nötig.

Deckungsgrad nach Beitragssatz

Beitragssatz auf AHV-Beitrag	Mitfinanzierungsbetrag	Deckungsgrad 2015
15 %	Fr. 1'345'630.–	31 %
20 %	Fr. 1'794'174.–	42 %
25 %	Fr. 2'242'718.–	52 %
48 %	Fr. 4'276'840.–	100 %

Abbildung 13: Möglicher Deckungsgrad nach Beitragssatz für das Jahr 2015

Es stellt sich die Frage, ob mit einer Beteiligung die richtige Solidargemeinschaft geschaffen wird. Wer würde für die Finanzierung beigezogen werden und wer würde von den Familienzulagen profitieren? Bezugsberechtigt für Familienzulagen sind jene Nichterwerbstätigen, deren steuerbares Einkommen gemäss direkter Bundessteuer nicht höher als Fr. 42'300.– ist. Im Jahr 2015 erhalten voraussichtlich 735 Nichterwerbstätige Zulagen. Von diesen bezahlen 69 Personen mehr als den Minimalbeitrag an die AHV und würden deshalb auch Beiträge an die Familienzulagen leisten müssen. Es würden also hauptsächlich vermögende Nichterwerbstätige für die Finanzierung der Zulagen von weniger vermögenden Nichterwerbstätigen herangezogen, ohne selbst Anspruch auf Zulagen zu haben. Beachtet man indes den zusätzlichen administrativen Aufwand, den eine solche Beteiligung von ein paar wenigen Personen mit sich bringen würde, ist von einer entsprechenden Beteiligung abzusehen.

5 Lastenausgleich, Kassenstrukturen und Beitragssatz

Art. 17 Abs. 2 Bst. k FamZG hält fest, dass die Kantone die Möglichkeit haben, einen allfälligen Lastenausgleich zwischen den Kassen zu regeln. Der Sozialversicherungsrechtler Prof.Dr. Ueli Kieser hat in einer neueren Abhandlung unterschiedliche Lastenausgleichssysteme verglichen und beurteilt.¹⁵ Auf diese Überlegungen wird nachfolgend Bezug genommen.

Der Lastenausgleich hat im gesamten Sozialversicherungsrecht einen hohen Stellenwert. So besteht beispielsweise in der AHV und der IV ein gesamtschweizerischer vollständiger Lastenausgleich über einen einheitlichen Beitragssatz. Auch bei den Familienausgleichskassen kann ein Lastenausgleich seine Berechtigung haben. Die Hauptaufgabe der Familienausgleichskasse ist

¹⁵ U. Kieser, Strukturen von Familienausgleichskassen, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP), 8/2013.

es, die Lasten zwischen den der Kasse angeschlossenen Arbeitgebenden auszugleichen. Dies entspricht dem internen oder primären Lastenausgleich. Aufgrund der Struktur der Arbeitnehmer-schaft der angeschlossenen Arbeitgebenden kann es aber sein, dass eine Familienausgleichs-kasse sehr viel mehr belastet wird als eine andere. An diesem Punkt setzt der sekundäre Lasten-ausgleich an, indem er bis zu einem gewissen Ausmass auch die Lasten zwischen den Kassen ausgleicht.

Wie Prof.Dr. Kieser ausführt, gibt es sowohl Gründe für als auch gegen einen sekundären Las-tenausgleich. Dafür spricht, dass das Risiko der familienbedingten Mehrkosten mit demjenigen des Alters zu vergleichen ist, da die Häufigkeit des Risikoeintritts stabil und kaum beeinflussbar ist. Zudem kann mit einem sekundären Lastenausgleich eine Ungleichbehandlung der Arbeitge-benden vermieden werden. Ohne Lastenausgleichssystem müssen Arbeitgebende mit tendenzi-ell tieferen Löhnen und Arbeitnehmenden mit vielen Kindern höhere Beiträge ausrichten. Ein wei-teres Argument der Befürworter ist, dass der KMU-Förderung Nachachtung verliehen werde. Letzt-lich ist es aus familienpolitischen Überlegungen besser, die Last auf sämtliche Arbeitgebende zu verteilen. Gegen einen sekundären Lastenausgleich spricht die bundesrechtlich garantierte Finanz-autonomie der Familienausgleichskassen. Da die Kassen selber für ihr finanzielles Gleichgewicht zu sorgen haben, werde mit dem Lastenausgleich unnötige Strukturhaltung betrieben. So wür-den die am wirtschaftlichsten arbeitenden Kassen abgestraft und ungenügend ausfinanzierte Kassen blieben bestehen.

Ein sekundärer Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen kann rein oder modifi-ziert ausgestaltet werden. Ein reiner Lastenausgleich besteht dann, wenn die ausgerichteten Fa-milienzulagen mit der beitragspflichtigen AHV-Gesamteinkommenssumme verglichen werden. Da-bei wird dieses Verhältnis für den Kanton wie auch jede einzelne Kasse berechnet, woraus der kantonale Lastenausgleichssatz einerseits und der individuelle Risikosatz der einzelnen Kassen andererseits ermittelt werden. Im Ergebnis resultiert unter Berücksichtigung der Ausgleichszahlungen ein einheitlicher Beitragssatz für alle im jeweiligen Kanton tätigen Kassen. Ein einheitlicher Bei-tragssatz stellt somit die reinste Form des sekundären Lastenausgleichs dar.

Anstelle eines einheitlichen Beitragssatzes kann ein modifizierter Lastenausgleich gewählt werden. Modifizierungen sind beispielsweise bei Einbezug oder eben Nichteinbezug der Selbständiger-werbenden möglich. Auch kann für unselbständig Erwerbende und selbständig Erwerbende ein einziges Lastenausgleichssystem bestehen oder es werden zwei getrennte Systeme angewandt, wie dies im Kanton St.Gallen der Fall ist. Diese getrennte Berechnung hat laut Prof.Dr. Kieser ei-nen grossen Vorteil, denn die Selbständigerwerbenden sind nur bis zu einem Einkommen in der Höhe von Fr. 126'000.– beitragspflichtig. Werden diese plafonierten Einkommen unterschiedslos in einen allgemeinen Lastenausgleich einbezogen, wirft dies Fragen der Gleichbehandlung auf. Dass einige Kantone dieses System dennoch anwenden, begründet Kieser damit, dass im Sozi-alversicherungsrecht bezüglich der genannten Problematik kein übermässig strenger Massstab angelegt wird. Das Problem besteht auch bei den AHV-Nichterwerbstätigenbeiträgen, die im Ge-gensatz zu den AHV-Erwerbstätigenbeiträgen ebenfalls plafoniert sind. Weitere Modifikationen sind zum Beispiel möglich in Bezug auf die Höhe der Ausgleichsabgabe, den Betrag der berück-sichtigten Familienzulagen, der Bestimmung der berücksichtigten Ausgaben und Einnahmen, der einbezogenen Gruppen usw. Zusammenfassend lässt sich aus Kiesers Ausführungen schliessen, dass der Kanton St.Gallen zwar einen relativ komplexen, aber differenzierten und zulässigen Las-tenausgleich kennt.

5.1 Lastenausgleich innerhalb einer Familienausgleichskasse (primärer Ausgleich)

Der primäre Lastenausgleich gleicht, wie erwähnt, die Lasten der Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden innerhalb einer Familienausgleichskasse aus. Dies bedingt, dass alle angeschlossenen Arbeitgebenden den gleichen Beitragssatz bezahlen. Mit der Bildung von branchenspezifischen Risikogruppen innerhalb einer Familienausgleichskasse würde der primäre Lastenausgleich verfälscht. Einzig der Beitragssatz für Selbständigerwerbende kann von der Familienausgleichskasse abweichend bestimmt werden.

5.2 Entstehung und Funktionsweise des Lastenausgleichs zwischen den Familienausgleichskassen (sekundärer Ausgleich)

Der sekundäre Lastenausgleich wurde im Kanton St.Gallen im Jahr 1982 eingeführt, um den nach Meinung des Gesetzgebers ungenügend wirkenden Solidaritätsgedanken, der ursprünglich zur Schaffung der Familienausgleichskassen geführt hatte, umfassend umzusetzen.

Das ursprüngliche System des Lastenausgleichs war an eine fixe Überbelastung der einzelnen Familienausgleichskassen gebunden. Verglichen wurden die Aufwendungen für die Zulagen mit der beitragspflichtigen AHV-Lohnsumme einer Kasse. Überstiegen die Aufwendungen 2,2 Prozent der Lohnsumme, erhielten sie eine Ausgleichszahlung, sofern ihr Vermögen die jährliche Zulagenzahlung nicht überstieg. Die Summe der daraus resultierenden Überbelastungen ergab den Mittelbedarf für den Ausgleich. Dieser wurde im Verhältnis zur AHV-Lohnsumme auf die Kassen verteilt, wobei die Ausgleichsabgabe 0,3 Prozent der AHV-Lohnsumme nicht übersteigen durfte. Im II. Nachtrag zum KZG (nGS 37-89) wurde der Lastenausgleich erstmals angepasst, weil sich zeigte, dass seine Wirkung zu gering war. Die Grenze für den Erhalt eines Ausgleichsbeitrags wurde auf die Aufwendungen, die 2 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme überstiegen, gesenkt.

Während der Erarbeitung des III. Nachtrags wurde wiederum festgestellt, dass der Mechanismus des Lastenausgleichs die Unterschiede nur beschränkt auszugleichen vermochte. Die Koppelung der Grenze für den Erhalt eines Ausgleichsbeitrags an einen Prozentsatz der Lohnsumme hatte zur Folge, dass die Wirkung aufgrund der ständig wachsenden Lohnsumme immer geringer wurde. Der Lastenausgleich wurde darauf folgend modifiziert. Der damals eingeführte Mechanismus gilt auch heute noch. Die Mehrbelastung wird nun nicht mehr als Prozentsatz der Lohnsumme berechnet, sondern aufgrund der durchschnittlichen Belastung aller Kassen. Die durchschnittliche Belastung aller Kassen ergibt sich aus dem Verhältnis der ausbezahlten Zulagen zur gesamten AHV-Lohnsumme. Weist eine Kasse eine Belastung aus, die mehr als 10 Prozent höher ist als diese durchschnittliche Belastung, erhält sie eine Ausgleichszahlung.

5.3 Wirkung des Lastenausgleichs

Nachfolgende Grafik zeigt, welche Wirkung die Anpassung der Berechnungsgrundlage hatte:

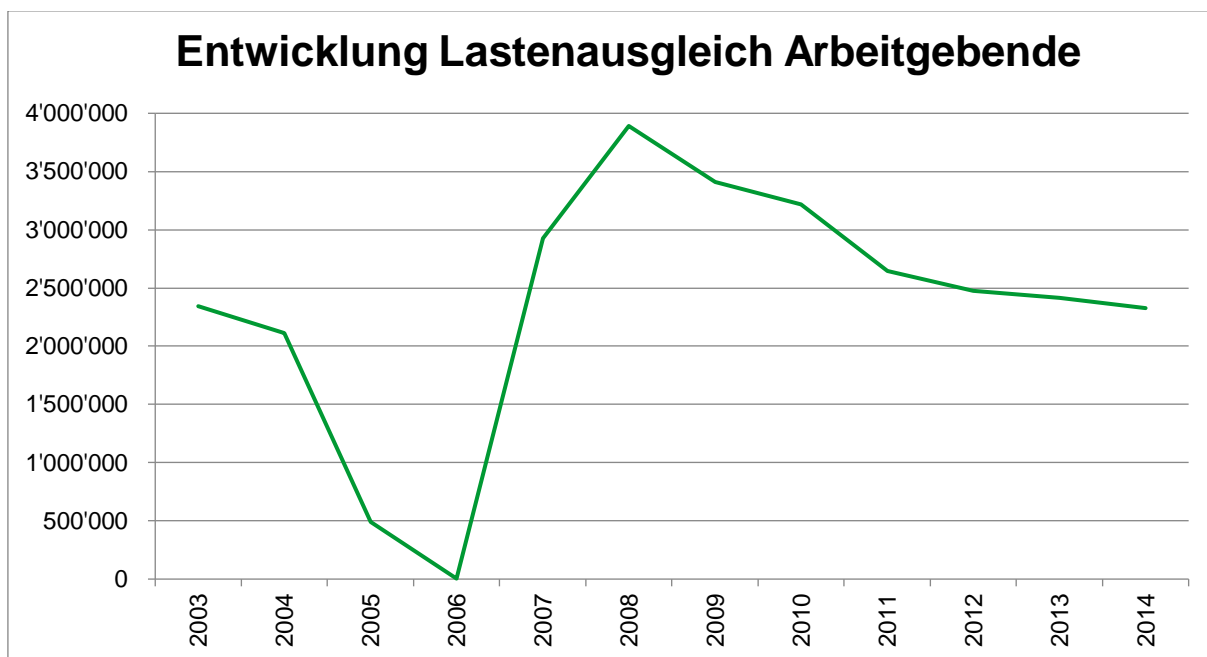


Abbildung 14: Entwicklung des Lastenausgleichs für Zulagen der Arbeitgebenden in den Jahren 2003 bis 2014

Die Grafik zeigt, weshalb die Anpassung überhaupt nötig war. Vor dem Jahr 2006 sank die Höhe des Lastenausgleichssaldos rasch. Die Ausgleichswirkung nahm also kontinuierlich und schnell ab. Die abschwächende Wirkung der steigenden Lohnsumme konnte mit der Anpassung der Berechnungsgrundlage nicht ausgeräumt, aber stark verlangsamt werden. Die Lastenausgleichssumme für Zulagen der Arbeitgebenden betrug im Jahr 2014 Fr. 2'326'656.–. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen der Familienausgleichskassen sind einige Kassen typische «Geber»-Kassen, während einige Kassen sich vorwiegend auf der «Nehmer»-Seite befinden. Die begünstigten Familienausgleichskassen sind jeweils wenige. In den letzten Jahren waren jeweils zwischen sieben und elf Kassen Empfänger von Ausgleichsabgaben. Meist auf der Nehmerseite standen insbesondere die Familienausgleichskasse (FAK) Metzger Kanton St.Gallen, die FAK Schweizerische Elektrizitätswerke, die FAK Aargauische Industrie und die FAK Rheintalischer Firmen. Weitaus grösste Nehmerkasse im Kanton St.Gallen ist stets die Gewerbliche Familienausgleichskasse St.Gallen. Grösste Geberkassen sind die Kantonale Familienausgleichskasse St.Gallen und die FAK Staatspersonal.

Mit dem VI. Nachtrag (nGS 43-63) wurde auch für die Selbständigerwerbenden ein Lastenausgleich eingeführt. Auf der «Nehmer»-Seite des Lastenausgleichs stand im ersten Jahr der Neuregelung 2013 einzig die kantonale Familienausgleichskasse. Im Jahr 2014 waren die Lasten bei den Selbständigerwerbenden hingegen sehr ausgeglichen. Der Lastenausgleichsbetrag betrug gerade einmal Fr. 216.90 und kam dem Thurgauer Gewerbeverband zugute, grösste «Geberin» war die kantonale Familienausgleichskasse.

5.4 Kassenstrukturen und Aufsicht

Ein berechtigter Einwand der Gegnerinnen und Gegner des Lastenausgleichs ist das Wettbewerbsargument. Der Lastenausgleich soll einen gewissen Ausgleich schaffen, jedoch keinesfalls marode Kassenstrukturen erhalten. Mit dem Inkrafttreten des FamZG wurde festgelegt, welche Familienausgleichskassen von Gesetzes wegen als Durchführungsorgane zugelassen sind. Es

sind dies die von den Kantonen anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen, die kantonalen Familienausgleichskassen und die von den AHV-Ausgleichsstellen geführten Familienausgleichskassen (Art. 14 FamZG). Einige Kantone schliessen die Möglichkeit der Anerkennung von beruflichen und zwischenberuflichen Kassen in ihren kantonalen Gesetzen indes ganz aus.

Die Zahl der beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichsklassen – oder Verbands- und Betriebskassen, wie sie im Kanton St.Gallen im derzeit geltenden KZG genannt werden – blieb in den letzten Jahren stabil, so wie auch die Zahl der zugelassenen Kassen insgesamt (2013: 49, 2012: 51, 2011: 51, 2010: 52). Das zuständige Departement beaufsichtigt nach Art. 42 KZG die Familienausgleichskassen. Im Rahmen dieser Aufsicht wird insbesondere geprüft, ob die Schwankungsreserven der Kassen ausreichend sind. Zeichnet sich eine Unterdeckung ab, wird die Kasse früh genug darauf aufmerksam gemacht und muss Gegenmassnahmen einleiten. Ist aufgrund zu tiefer Reserven das finanzielle Gleichgewicht der Kasse gefährdet, kann dies bei den beruflichen und zwischenberuflichen Kassen zum Entzug der Anerkennung führen. In Bezug auf die Durchführung des Lastenausgleichs ist eine geringfügige Anpassung der geltenden Zuständigkeiten vorzunehmen. Nach geltendem Recht erhebt die Sozialversicherungsanstalt (SVA) die Ausgleichsabgaben und richtet die Ausgleichsbeiträge gestützt auf die Zahlen des Vorjahres aus (Art. 36 KZG). Die SVA führt mit der kantonalen Familienausgleichskasse allerdings selber ein Durchführungsorgan, das im Lastenausgleich berücksichtigt wird. Diese Aufgabenzuteilung erscheint daher nicht sachgerecht. Es ist vom zuständigen Departement, das die Aufsicht wahrnimmt, eine kantonale Stelle mit dieser Aufgabe zu betrauen. Dabei können in der Wahrnehmung der Aufsicht auch allfällige Synergien genutzt werden.

Aufgrund der Bundesregelung besteht für die Kantone nur wenig Spielraum bei den zugelassenen Kassenstrukturen. Da die Entwicklung bei den beruflichen und zwischenberuflichen Kassen ohnehin in Richtung Anschluss an eine AHV-Ausgleichskasse geht, ist eine diesbezügliche gesetzliche Einschränkung nicht angezeigt. Jedoch besteht Präzisierungsbedarf in Bezug auf die Kassenzugehörigkeit, die im bestehenden Gesetz nur teilweise ausdrücklich geregelt ist. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen ist bei der Bestimmung der Kassenzugehörigkeit von der Grundidee des «One-Stop-Shop» auszugehen, wonach bei den Familienzulagen für die Arbeitgebenden die gleichen Zuständigkeiten wie für die Abwicklung der AHV-Beiträge gelten sollen.

Die massgebende Bestimmung ist insoweit zu präzisieren, es erfolgt jedoch keine materielle Änderung, sondern lediglich eine Ausformulierung der gelebten Praxis im Gesetz. Grundsätzlich richtet sich die Kassenzugehörigkeit nach der Mitgliedschaft bei einer AHV-Ausgleichskasse. Ist ein Arbeitgeber oder Selbständigerwerbender einer AHV-Ausgleichskasse angeschlossen, die im Kanton St.Gallen keine Familienausgleichskasse führt, und ist der Arbeitgebende oder Selbständigerwerbende Mitglied in einem Verband, der eine berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskasse im Kanton St.Gallen führt, schliesst er sich dieser an. Der kantonalen Familienausgleichskasse werden sämtliche Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden angeschlossen, die weder einer AHV-Ausgleichskasse angeschlossen sind noch einem Verband oder Betriebszweigschluss angehören, der selbst eine Familienausgleichskasse führt.

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls in Anlehnung an die bestehende Praxis zur Verwirklichung des One-Stop-Shop-Konzepts eine gesetzliche Grundlage zur Führung von Abrechnungsstellen zu schaffen. Obschon die Lehre eine gelebte Praxis als genügende Grundlage ansieht, ist die Gelegenheit der Gesamtrevision zu nutzen, um dies ausdrücklich zu regeln. Der neue Art. 11 hält die Möglichkeit gesetzlich fest, dass die kantonale Familienausgleichskasse AHV-Ausgleichskassen, die keine Familienausgleichskasse im Kanton St.Gallen führen, zur Führung einer Abrechnungsstelle ermächtigen kann. Zweck dieser Möglichkeit ist die Senkung des administrativen Aufwands der Arbeitgebenden. Die Abrechnungsstelle ist lediglich für die Erhebung der Beiträge und die Fest-

setzung und Auszahlung der Familienzulagen zuständig. Für die Arbeitgebenden, welche die Familienzulagen über die Abrechnungsstelle abrechnen, muss denn auch der gleiche Beitragssatz gelten wie für die direkt angeschlossenen. Die Einzelheiten der Führung einer Abrechnungsstelle sind jeweils in einer Vereinbarung zu regeln.

5.5 Schlussfolgerung

In der Vergangenheit hat sich der Gesetzgeber bei mehreren Nachtragserslassen ausdrücklich für die Beibehaltung des Lastenausgleichs ausgesprochen bzw. diesen wie aufgezeigt auch immer wieder in seiner Wirkung gestärkt. Mit dem geltenden modifizierten Lastenausgleich bestehen und bestanden nie Anhaltspunkte dafür, dass ein reiner Lastenausgleich mit einheitlichem Beitragssatz bevorzugt würde. Aufgrund dieser Umstände ist am geltenden System festzuhalten. Eine Modifikation ist lediglich in Bezug auf die Zuständigkeit für die Durchführung (Art. 36 KZG) vorzunehmen.

6 Zusammenfassung und resultierender Regelungsbedarf

Wie eingangs erwähnt, umfassen die nach Inkrafttreten des Bundesrechts noch umsetzbaren Anliegen des Kantonsrates aus den hängigen parlamentarischen Vorstössen folgende Prüfaufträge: Die Erhöhung der Zulagen, die Einführungen einer Beteiligung der Arbeitnehmenden, die Einführung eines einheitlichen Beitragssatzes und die Verbesserung der Kassenstrukturen. Zudem verlangen zwei Postulate und ein Auftrag die Prüfung weiterer familienpolitischer Instrumente, namentlich Betreuungsgutschriften und Familienergänzungsleistungen. Aufgrund eines Auftrags der Finanzkommission wurde ausserdem der Beizug der Nichterwerbstätigen an der Finanzierung derer Zulagen geprüft.

Erhöhung der Zulagen

Die Analyse des prognostizierten Finanzierungsgrads des Familienzulagensystems im Kanton St.Gallen zeigt, dass bis ins Jahr 2040 ein erheblicher Finanzierungsüberschuss von rund 94 Mio. Franken erwirtschaftet wird. Dieser Überschuss kann je nachdem entweder den Anspruchsberechtigten oder der Finanzierungsseite zugutekommen. Mit dem prognostizierten Überschuss könnten die Familienzulagen bis ins Jahr 2040 um Fr. 70.– erhöht werden oder der Beitragssatz für die Arbeitgebenden könnte von 1,6 auf 1,2 Prozent gesenkt werden. Die familienpolitische Wirkung der Familienzulagen ist nicht unbestritten. Das «Giesskannenprinzip» ist teuer und leistet nur einen sehr geringen Beitrag zur Bekämpfung der Familienarmut. Zudem hätte eine Erhöhung der Zulagen keine oder eine inverse Wirkung, gerade bei Familien mit tiefem Einkommen. Daher ist – nicht zuletzt auch aus Gründen der Standortattraktivität – die Entlastung der Arbeitgebenden vorzuziehen.

Alternative familienpolitische Instrumente wie Betreuungsgutschriften oder Familienergänzungsleistungen wären zur Entlastung von Familien an der Armutsgrenze und von Working-poor-Familien besser geeignet. Während sich das System der Betreuungsgutschriften im Kanton derzeit nicht umsetzen lässt, da der Deckungsgrad der familienergänzenden Kinderbetreuung zu gering ist, sind Familienergänzungsleistungen zwar denkbar, würden aber vertiefte Abklärungen bedingen. Aufgrund dieser Ausgangslage sind die Familienzulagen zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu erhöhen. Durch den Verzicht auf eine Zulagenerhöhung ist keine Anpassung der kantonalen Gesetzesgrundlagen nötig, da das Bundesrecht die Mindesthöhe der Familienzulagen abschliessend regelt.

Beteiligung der Arbeitnehmenden

Eine Beteiligung der Arbeitnehmenden ist nach Bundesrecht zulässig, wird aber schweizweit nur in einem einzigen Kanton angewandt. Aufgrund der finanziellen Lage des Familienzulagensystems im Kanton St.Gallen wäre eine Beteiligung der Arbeitnehmenden nur in Verbindung mit einer

erheblichen Zulagenerhöhung denkbar, was bereits zuvor verworfen wurde. Eine Beteiligung der Arbeitnehmenden wird nicht umgesetzt, wodurch keine Anpassung der kantonalen Gesetzesgrundlagen nötig ist.

Zusatzauftrag: Beteiligung der Nichterwerbstätigen

Aufgrund der steigenden Kosten wurde zudem die Beteiligung der Nichterwerbstätigen an den Familienzulagen für Nichterwerbstätige geprüft. Die Analyse des Kreises der Bezügerinnen und Bezüger und der möglichen Finanzierenden hat gezeigt, dass damit nicht die richtige Solidaritätsgemeinschaft geschaffen würde. Es würden vorwiegend diejenigen Nichterwerbstätigen an der Finanzierung beteiligt, die nicht Zulagenempfänger sind. Eine Beteiligung ist somit auszuschliessen, weshalb ebenfalls keine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nötig ist.

Einheitlicher Beitragssatz und verbesserte Kassenstrukturen

Im Kanton St.Gallen besteht bereits seit Langem ein sekundärer Lastenausgleich, der durch wiederholte Anpassungen in seiner Wirkung gestärkt wurde. Mit dem bestehenden System werden die Lasten der Kassen bis zu einem gewissen Grad ausgeglichen, ohne unwirtschaftliche oder marode Kassenstrukturen zu erhalten. Das heutige System ist konsolidiert, wird von der Lehre als wirksam und gut eingeschätzt und wurde in zahlreichen Nachträgen zum jetzigen Gesetz bestätigt. Die Einführung eines einheitlichen Beitragssatzes und somit eines reinen Lastenausgleichs scheint deshalb nicht angezeigt. Welche Kassenstrukturen möglich sind, ist indes durch das Bundesrecht weitestgehend vorgegeben. Die Kantone haben einzig Gestaltungsmöglichkeit bei der Zulassung von beruflichen und zwischenberuflichen Kassen. Da sich im Kanton St.Gallen bei diesen ohnehin ein Trend hin zum Anschluss an AHV-Ausgleichskassen zeigt, ist eine Regulierung in diesem Bereich nicht nötig. Die möglichen Kassenstrukturen bleiben daher unverändert bestehen, die Anerkennung von beruflichen und zwischenberuflichen Kassen ist weiterhin möglich. Das geltende kantonale Recht wird übernommen, es erfolgt lediglich eine begriffliche Anpassung an das Bundesrecht sowie eine Präzisierung der Kassenzugehörigkeit. Auch wird für die Führung von Abrechnungsstellen eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen. Eine geringfügige materielle Anpassung erfolgt lediglich bei der Durchführung des Lastenausgleichs, der neu beim zuständigen Departement angesiedelt ist.

7 Kostenfolgen und Verfahren

Das vorliegende Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen sieht keine materiellen Änderungen vor und hat somit auch keine Kostenfolgen für den Kanton. Die Übernahme der Aufgabe der Durchführung des Lastenausgleichs durch das zuständige Departement führt zu einer geringen Entlastung der SVA und einer entsprechenden Mehrbelastung der Aufsichtsbehörde. Diese Verschiebung kann mit bestehenden Ressourcen aufgefangen werden.

Gesetze unterliegen nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) dem fakultativen Referendum. Da das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen gemäss den vorstehenden Ausführungen für den Kanton zu keinen neuen Ausgaben im Sinn von Art. 6 f. des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) führt, untersteht es weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Finanzreferendum, sondern dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 5 RIG.

8 Vernehmlassung

Die Vernehmlassung dauerte von Mitte Mai bis Mitte August 2016. Zur Stellungnahme eingeladen wurden alle im Kantonsrat vertretenen Parteien, die im Kanton St.Gallen zugelassenen Familienzulagenkassen, die Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell, der Kantonal St.Gallische Gewerbeverband, der Kantonale Gewerkschaftsbund, die Vereinigung St.Galler Gemeinde-

präsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), die Sozialversicherungsanstalt, das Versicherungsgericht sowie die betroffenen Departemente und die Staatskanzlei. Von den eingeladenen 67 Vernehmlassungsadressaten gingen 32 Stellungnahmen ein, wovon 17 von Familienausgleichskassen stammten.

Der Grossteil der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst die Vorlage. Widerspruchslos begrüsst wird insbesondere der Verzicht einer Beteiligung der Arbeitnehmenden und der Nichterwerbstätigen. Grundsätzlich ablehnend stehen dem geplanten Einführungsgesetz der Gewerkschaftsbund und die SP gegenüber. Sie lehnen es insbesondere ab, dass die erwarteten Finanzierungssaldi der Wirtschaft zu Gute kommen sollen. Während sie die Beurteilung der anderen familienpolitischen Massnahmen teilen, fordern sie, dass die Überschüsse vollumfänglich den Familien zukommen – dies sofern möglich als bedarfsabhängige Leistungen wie etwa Ergänzungsleistungen für Familien.

Zwei Grundsatzfragen der Vorlage sind umstritten. Einerseits die vorgeschlagene Regelung zur Kassenzugehörigkeit in Verbindung mit den Abrechnungsstellen, andererseits die Frage des Lastenausgleichs bzw. des Ausmasses der Solidarität zwischen den Kassen.

8.1 Kassenzugehörigkeit

Die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagene Regelung zur Kassenzugehörigkeit sieht eine Kaskadenregelung vor. Nach Art. 8 EG-FamZG richtet sich die Kassenzugehörigkeit in erster Linie nach der Mitgliedschaft bei einer AHV-Ausgleichskasse. Führt diese keine Familienausgleichskasse im Kanton ist in zweiter Linie die berufliche oder zwischenberufliche Familienausgleichskasse oder die von einer anderen AHV-Ausgleichskasse geführte Familienausgleichskasse, deren Verband die Arbeitgebenden oder Selbständigerwerbenden angehören, zuständig. In allen übrigen Fällen ist die kantonale Familienausgleichskasse zuständig.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende führen an, dass diese Kaskadenregelung der Grundordnung der 1. Säule widerspreche. Die meisten Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden würden über mehrere Mitgliedschaften in Gründerverbänden verfügen. Dadurch würden sich faktisch alle Kassen in der Rolle als «Auffangkasse» wiederfinden. Die kantonale Familienausgleichskasse käme hingegen nur nachgelagert in den wenigen Fällen zum Zug, in denen eine einzige Verbandsmitgliedschaft in einer AHV-Ausgleichskasse ohne eigene Familienausgleichskasse im Kanton besteht. Dies, obwohl der kantonalen Familienausgleichskasse eigentlich die Rolle der Auffangkasse zukommt.

Die von den Vernehmlassungsteilnehmenden eingebrachten Bedenken zur Kaskadenregelung bei der Kassenzugehörigkeit sind nachvollziehbar. Kein anderer angrenzender Kanton kennt eine ähnliche Regelung und es ist anzunehmen, dass die vorgeschlagene Lösung zu einem administrativen Mehraufwand der kantonalen Familienausgleichskasse bei der Prüfung weiterer Mitgliedschaften in Gründerverbänden führt. Aus diesem Grund wird auf die Zuständigkeit anderer AHV-Ausgleichskassen, in deren Verband ein Arbeitgebender oder Selbständigerwerbender Mitglied ist, verzichtet. Die Möglichkeit, sich einer beruflichen oder zwischenberuflichen Familienausgleichskasse anzuschliessen, muss jedoch bestehen bleiben. Arbeitgebende und Selbständigerwerbende, die Mitglied eines Gründerverbands einer beruflichen oder zwischenberuflichen Familienausgleichskasse sind, schliessen sich dieser an. In allen anderen Fällen ist die kantonale Familienausgleichskasse zuständig. Diese kann, um das One-Stop-Shop-Prinzip umzusetzen, auf Gesuch hin der zuständigen AHV-Ausgleichskasse das Führen einer Abrechnungsstelle übertragen.

8.2 Lastenausgleich

Zur Beibehaltung des Lastenausgleichs gehen die Meinungen der Vernehmlassungsteilnehmenden stark auseinander. Während sich die einen für eine Abschaffung des Lastenausgleichs aussprechen, regen andere eine Senkung der Belastungsgrenze für den Erhalt eines Ausgleichsbeitrags, stärkere Regelungen zur Beitragssatzsolidarität innerhalb der Kassen oder sogar einen vollständigen Lastenausgleich über einen einheitlichen Beitragssatz an. Dass diese Frage so unterschiedlich beurteilt wird, geht vor allem darauf zurück, dass einzelne Kassen meist zu den «Gebern» gehören, anderen hingegen meist zu den «Nehmern». Ein Festhalten an der geltenden Regelung unterstreicht aber die Solidarität zwischen den Kassen, ohne einen zu starken Ausgleich zu schaffen. Deshalb und aufgrund der weit divergierenden Einzelmeinungen wird an der vorgeschlagenen Regelung zur Beibehaltung des Lastenausgleichs in seiner bereits heute geltenden Form festgehalten.

9 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 1: Die Bestimmung beschreibt den Geltungsbereich des Einführungsgesetzes. Explizit ausgenommen davon sind Erwerbstätige in der Landwirtschaft. Die Familienzulagen in diesem Bereich werden durch ein separates Bundesgesetz geregelt.

Art. 2: Die Bestimmung übernimmt Art. 26 Abs. 1 KZG unter Berücksichtigung von Art. 14 FamZG. Der Begriff Durchführungsstellen wird durch den bundesrechtlichen Begriff Durchführungsorgane ersetzt. Berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskassen können weiterhin durch den Kanton als Durchführungsstellen anerkannt werden.

Art. 3: Übernahme von Art. 27 KZG. Regelung der in Art. 2 Bst. a EG-FamZG genannten Anerkennung von beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen. Der bisher benutzte Begriff der Verbands- und Betriebsfamilienausgleichskassen wird ersetzt, da Betriebsausgleichskassen seit der Einführung des Bundesrechts nicht mehr zugelassen sind. Abs. 2 Bst. b EG-FamZG orientiert sich an den in Abs. 1 genannten Voraussetzungen zur Anerkennung. Sind diese nicht mehr gegeben, ist ein Entzug der Anerkennung mit einer Frist von zwei Jahren angezeigt.

Art. 4: Übernahme von Art. 43 Abs. 2 KZG.

Art. 5: Übernahme von Art. 29 KZG. Die kantonale Familienausgleichskasse wird streng genommen von der kantonalen AHV-Ausgleichskasse geführt und nicht von der Sozialversicherungsanstalt, die Änderung ist daher lediglich eine Präzisierung.

Art. 6: Übernahme von Art. 30 KZG. Auf einen Zusatz, dass Budget und Jahresrechnung der kantonalen Familienausgleichskasse der Genehmigung der Regierung bedürfen, wird verzichtet. Es ist nicht sachgerecht, dass für die kantonale Familienausgleichskasse andere Regeln gelten als für alle anderen Kassen.

Art. 7: Übernahme von Art. 42 KZG.

Art. 8: Übernahme von Art. 28 KZG unter Anpassung an das Bundesrecht und Präzisierung. In erster Linie richtet sich die Zugehörigkeit zu einer Familienausgleichskasse nach der bereits bestehenden Mitgliedschaft bei einer AHV-Ausgleichskasse. Ist ein Arbeitgebender oder Selbständigerwerbender einer AHV-Ausgleichskasse angeschlossen, die keine Familienausgleichskasse im Kanton führt, ist in zweiter Linie die berufliche oder zwischenberufliche Familienausgleichskasse zuständig, in deren Gründerverband der Arbeitgebende oder Selbständigerwerbende Mitglied ist. In allen anderen Fällen ist die kantonale Familienausgleichskasse zuständig.

Art. 9: Übernahme von Art. 15 KZG. Da die kantonale Familienausgleichskasse nach Art. 8 Abs. 3 EG-FamZG die Kassenzugehörigkeit kontrolliert, ist auch deren Zuständigkeit für die Bewilligung sachgerecht.

Art. 10: Übernahme von Art. 32 KZG mit einer sprachlichen Anpassung zur besseren Verständlichkeit und in Abstimmung mit Art. 15 Abs. 2 FamZG.

Art. 11: Zur Umsetzung des One-Stop-Shop-Konzepts für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende ist es angezeigt, dass AHV-Ausgleichskassen, die keine Familienausgleichskasse im Kanton St.Gallen führen, als Abrechnungsstelle der kantonalen Familienausgleichskasse wirken können. Die kantonale Familienausgleichskasse kann diese Aufgabe auf Gesuch hin übertragen. In Bezug auf die Beitrags- und Leistungshöhe dürfen für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende, die der kantonalen Familienausgleichskasse indirekt über die Abrechnungsstelle angeschlossen sind, keine anderen Konditionen gelten.

Art. 12: Übernahme von Art. 33 KZG. In Abs. 3 wird in Anwendung von Art. 16 Abs. 3 FamZG präzisiert, dass für Selbständigerwerbende abweichende Beitragssätze möglich sind. Im Übrigen ist der jeweilige Beitragssatz innerhalb der Familienausgleichskasse aber für alle angeschlossenen Beitragspflichtigen einheitlich festzulegen. Insbesondere ist es ausgeschlossen, branchenspezifische Risikogruppen innerhalb der Kasse zu bilden.

Art. 13: Übernahme von Art. 34 Abs. 1 Satz 2 KZG mit der Verdeutlichung der getrennt bestehenden Lastenausgleiche in Bezug auf Ausgleichsbeitrag und Ausgleichsabgabe.

Art. 14: Übernahme von Art. 35 KZG. Redaktionelle Anpassung zur präziseren Abbildung des geltenden Mechanismus (vgl. Abschnitt 5.2).

Art. 15: Übernahme von Art. 34 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 KZG.

Art. 16: Übernahme von Art. 36 KZG. Die Zuständigkeit zur Erhebung der Ausgleichsabgabe und zur Ausrichtung der Ausgleichsbeiträge wird neu der zuständigen kantonalen Stelle übertragen. Es ist nicht sachgerecht, dass die Sozialversicherungsanstalt als Trägerin der kantonalen Familienausgleichskasse diese Aufgabe übernimmt.

Art. 17: Abs. 1 verweist auf das geltende Bundesrecht. Des Weiteren Übernahme von Art. 26 Bst. d und Art. 32 Bst. b zweiter Satzteil KZG.

Art. 18 und 19: Im Sinn einer Übergangsbestimmung wird festgehalten, dass die bestehenden, aufgrund einer kantonalen Anerkennung oder von Bundesrechts wegen zugelassenen Durchführungsstellen weiterhin als anerkannte Durchführungsorgane zugelassen sind. Auch die bereits erteilten Bewilligungen zum Anschluss einer Zweigniederlassung an eine ausserkantonale Familienausgleichskasse behalten unverändert Gültigkeit.

Art. 20: Übernahme der Schlussbestimmung aus dem VI. Nachtrag zum KZG.

Abschnitt II: Die geltende Bestimmung in Art. 42 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) ist aufzuheben. Das Verfahren zur Ausrichtung von Familienzulagen richtet sich nach dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1). Entsprechend ist für die Einspracheentscheide Art. 42 Bst. a VRP massgebend.

Abschnitt III: Das EG-FamZG löst das bestehende KZG vollumfänglich ab.

10 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf das Einführungsge-
setz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen einzutreten.

Im Namen der Regierung

Martin Klöti
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang: Interkantonaler Vergleich

	Kinderzulage	Ausbildungszulage	Geburtszulage	Adoptionszulage	AN-Beteiligung	NE- Beteiligung
ZH	Fr. 200.–	Fr. 250.–			Nein	Nein
BE	Fr. 230.–	Fr. 290.–	FAK können vorsehen		Nein	Nein
LU	Fr. 200.– (210.– zwischen 12. und 16. Lebensjahr)	Fr. 250.–	Fr. 1'000.–	Fr. 1'000.–	Nein	Nein
UR	Fr. 200.–	Fr. 250.–	Fr. 1'000.–	Fr. 1'000.–	Nein	Nein
SZ	Fr. 200.–	Fr. 250.–	Fr. 1'000.–		Nein	Nein
OW	Fr. 200.–	Fr. 250.–			Nein	Nein
NW	Fr. 240.–	Fr. 270.–			Nein	Nein
GL	Fr. 200.–	Fr. 250.–			Nein	20 % des AHV-Beitrags
ZG	Fr. 300.–	Fr. 300.–, Fr. 350.– ab erfülltem 18. Lebensjahr			Nein	Nein
FR	Fr. 245.– für die ersten beiden Kinder, Fr. 265.– ab dem dritten Kind	Fr. 305.– für die ersten beiden Kinder, Fr. 325.– ab dem dritten Kind	1'500.–	1'500.–	Nein	Nein
SO	Fr. 200.–	Fr. 250.–			Nein	15 % des AHV-Beitrags
BS	Fr. 200.–	Fr. 250.–			Nein	Nein
BL	Fr. 200.–	Fr. 250.–			Nein	Nein
SH	Fr. 200.–	Fr. 250.–			Nein	Nein
AR	Fr. 200.–	Fr. 250.–			Nein	20 % des AHV-Beitrags

	Kinderzulage	Ausbildungszulage	Geburtszulage	Adoptionszulage	AN-Beteiligung	NE- Beteiligung
AI	Fr. 200.–	Fr. 250.–			Nein	Nein
SG	Fr. 200.–	Fr. 250.–			Nein	Nein
GR	Fr. 220.–	Fr. 270.–			Nein	Nein
AG	Fr. 200.–	Fr. 250.–			Nein	Nein
TG	Fr. 200.–	Fr. 250.–			Nein	20 % des AHV-Beitrags
TI	Fr. 200.–	Fr. 250.–			Nein	25 % des AHV-Beitrags
VD	Fr. 230.– für die ersten beiden Kinder, Fr. 370.– ab dem dritten Kind Ab 01.01.2017: Fr. 250.– für die ersten beiden Kinder, Fr. 370.– ab dem dritten Kind	Fr. 300.– für die ersten beiden Kinder, Fr. 440.– ab dem dritten Kind Ab 01.01.2017: Fr. 330.– für die ersten beiden Kinder, Fr. 440.– ab dem dritten Kind	Fr. 1'500.–	Fr. 1'500.–	Nein	Nein
VS	Fr. 275.– für die ersten beiden Kinder, Fr. 375.– ab dem dritten Kind	Fr. 425.– für die ersten beiden Kinder, Fr. 525.– ab dem dritten Kind	Fr. 2'000.–, bei Mehrlingsgeburten Fr. 3'000.– je Kind	Fr. 2'000.–, bei Mehrlingsadoptionen Fr. 3'000.– je Kind	0,3 %	Nein
NE	Fr. 220.– für die ersten beiden Kinder, Fr. 250.– ab dem dritten Kind	Fr. 300.– für die ersten beiden Kinder, Fr. 330.– ab dem dritten Kind	Fr. 1'200.–	Fr. 1'200.–	Nein	Nein

Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen

Entwurf der Regierung vom 27. September 2016

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. September 2016¹⁶ Kenntnis genommen und
erlässt

als Gesetz.¹⁷

I.

I. Allgemeine Bestimmung

Art. 1 Geltungsbereich

¹ Dieser Erlass enthält Ausführungsbestimmungen zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen¹⁸.

² Soweit dieser Erlass keine Regelung enthält, werden sachgemäss angewendet:

- a) das Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006¹⁹;
- b) das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000²⁰, soweit das Bundesrecht die Anwendbarkeit nicht ausschliesst;
- c) das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946²¹.

³ Die Zulagenordnung für landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie selbständigerwerbende Landwirtinnen und Landwirte richtet sich nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft vom 20. Juni 1952²².

¹⁶ ABI 2016, ●●.

¹⁷ Abgekürzt EG-FamZG.

¹⁸ SR 836.

¹⁹ SR 836.2.

²⁰ SR 830.1.

²¹ SR 831.10.

²² SR 836.1.

II. Zulagenordnung für Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen

1. Organisation

Art. 2 Durchführungorgane

¹ Durchführungorgane sind:

- a) die beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen, soweit sie als Durchführungorgane anerkannt sind;
- b) die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen;
- c) die kantonale Familienausgleichskasse.

Art. 3 Berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskassen

¹ Das zuständige Departement anerkennt eine berufliche oder zwischenberufliche Familienausgleichskasse als Durchführungorgan, wenn sie schriftlich erklärt, den ordnungsgemässen Vollzug der Familienzulagengesetzgebung sicherzustellen, und wenn sie:

- a) von einem oder mehreren Verbänden geführt wird, die zusammen wenigstens 800 Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen im Kanton erfassen;
- b) von einem oder mehreren Verbänden, deren Tätigkeit sich auf das Gebiet mehrerer Kantone erstreckt, geführt wird und insgesamt wenigstens 2'000 Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen erfassen;
- c) von mehreren privaten oder mehreren öffentlichen Betrieben geführt wird, die zusammen wenigstens 800 Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen beschäftigen.

² Es entzieht die Anerkennung auf Gesuch der Familienausgleichskasse oder wenn:

- a) der ordnungsgemässe Vollzug der Familienzulagengesetzgebung nicht mehr sichergestellt ist;
- b) die Zahl der Erwerbstätigen während mehr als zwei Jahren unter jener nach Abs. 1 Bst. a bis c dieser Bestimmung liegt.

Art. 4 AHV-Ausgleichskassen

¹ AHV-Ausgleichskassen, die eine Familienausgleichskasse führen, melden dem zuständigen Departement ihre Tätigkeit als Durchführungorgan im Kanton St.Gallen.

Art. 5 Kantonale Familienausgleichskasse

a) Stellung

¹ Die kantonale Familienausgleichskasse ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in St.Gallen.

² Sie wird von der kantonalen AHV-Ausgleichskasse geführt und vergütet dieser die Verwaltungskosten.

Art. 6 b) Organisation

¹ Die Organe der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen handeln als Organe der kantonalen Familienausgleichskasse. Soweit dieser Erlass keine Vorschriften enthält, werden die Bestimmungen des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 13. Januar 1994²³ sachgemäss angewendet.

²³ sGS 350.1.

² Der Geschäftsleitung obliegt die unmittelbare Führung der kantonalen Familienausgleichskasse.

³ Die Verwaltungskommission:

- a) beschliesst Budget und Jahresrechnung;
- b) bestimmt die Einlagen in die Schwankungsreserve;
- c) genehmigt den Jahresbericht.

Art. 7 Aufsicht

¹ Das zuständige Departement beaufsichtigt die als Durchführungsorgane anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen sowie die von AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen. Es erlässt die erforderlichen Weisungen.

² Die Familienausgleichskassen:

- a) reichen jährlich Jahresrechnung und Jahresbericht sowie Bericht der Kontrollstelle ein;
- b) legen auf Verlangen weitere Unterlagen vor;
- c) gewähren Einsicht in Akten.

2. Kassenzugehörigkeit

Art. 8 Grundsatz

¹ Die Zugehörigkeit zu einer Familienausgleichskasse richtet sich grundsätzlich nach der bereits bestehenden Mitgliedschaft bei einer AHV-Ausgleichskasse.

² Führt die jeweilige AHV-Ausgleichskasse keine eigene Familienausgleichskasse im Kanton und sind Arbeitgebende oder Selbständigerwerbende Mitglied eines Verbands, der eine Familienausgleichskasse nach Art. 3 dieses Erlasses führt, schliessen sie sich dieser an.

³ In allen anderen Fällen ist die kantonale Familienausgleichskasse zuständig.

⁴ Die kantonale Familienausgleichskasse kontrolliert die Kassenzugehörigkeit von Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden.

Art. 9 Anschluss an eine ausserkantonale Familienausgleichskasse

¹ Der Anschluss einer Zweigniederlassung an eine ausserkantonale Familienausgleichskasse bedarf der Bewilligung der kantonalen Familienausgleichskasse.

² Die Bewilligung wird erteilt, wenn:

- a) die Leistungen denjenigen der st.gallischen Zulagenordnung entsprechen;
- b) die Abrechnung der in einer Zweigniederlassung beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über die Familienausgleichskasse erfolgt, bei welcher der Hauptsitz angeschlossen ist.

Art. 10 Auszahlung der Zulagen

¹ Die Zulagen werden ausbezahlt:

- a) den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber, soweit nicht die Familienausgleichskasse die Auszahlung besorgt;
- b) den Selbständigerwerbenden durch die Familienausgleichskasse.

Art. 11 *Abrechnungsstellen*

¹ Die kantonale Familienausgleichskasse kann den AHV-Ausgleichskassen, die keine Familienausgleichskasse im Kanton führen, auf Gesuch hin die Erhebung der Beiträge sowie die Festsetzung der Familienzulagen übertragen.

3. Finanzierung

Art. 12 *Beitragspflicht*

¹ Arbeitgebende und Selbständigerwerbende entrichten Beiträge zur Finanzierung des Mittelbedarfs der Familienausgleichskasse. Die Beiträge werden den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht belastet.

² Der Mittelbedarf ergibt sich aus:

- a) Zulagenzahlungen;
- b) Verwaltungskosten;
- c) Einlagen in die Schwankungsreserve;
- d) Ausgleichsabgabe.

³ Die Familienausgleichskasse legt für die angeschlossenen Beitragspflichtigen einen einheitlichen Beitragssatz fest. Für Selbständigerwerbende kann ein abweichender Beitragssatz bestimmt werden.

Art. 13 *Lastenausgleich*

a) Grundsatz

¹ Für den Ausgleich der Lasten der Familienausgleichskassen aus den Zulagenzahlungen bestehen:

- a) der Lastenausgleich für Zulagen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer;
- b) der Lastenausgleich für Zulagen an Selbständigerwerbende.

² Ausgleichsbeitrag und Ausgleichsabgabe werden für jeden Lastenausgleich separat ermittelt.

Art. 14 *b) Ausgleichsbeitrag*

¹ Die Familienausgleichskassen, die eine Mehrbelastung aus den Zulagenzahlungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder an Selbständigerwerbende aufweisen, erhalten einen jährlichen Ausgleichsbeitrag.

² Als Mehrbelastung gelten die gewichteten Aufwendungen für die gesetzlichen Mindestzulagen, soweit sie die gewichteten durchschnittlichen Aufwendungen aller Familienausgleichskassen um wenigstens 10 Prozent übersteigen. Die Gewichtung wird jeweils gestützt auf die nach Art. 16 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen vom 24. März 2006²⁴ beitragspflichtigen Einkommen vorgenommen.

³ Der Ausgleichsbeitrag wird ausgerichtet, wenn das Vermögen der Familienausgleichskasse nicht über dem Betrag der jährlichen Zulagenzahlungen liegt. Der Ausgleichsbeitrag ist nicht höher als die Mehrbelastung.

²⁴ SR 836.2.

Art. 15 c) Ausgleichsabgabe

¹ Die Familienausgleichskassen entrichten eine jährliche Ausgleichsabgabe.

² Das zuständige Departement setzt die Höhe der Ausgleichsabgabe fest.

³ Die Ausgleichsabgabe übersteigt 0,3 Prozent der nach Art. 16 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen vom 24. März 2006²⁵ beitragspflichtigen Einkommen nicht.

Art. 16 d) Vollzug

¹ Die vom zuständigen Departement bezeichnete Stelle erhebt die Ausgleichsabgaben und richtet die Ausgleichsbeiträge gestützt auf die Zahlen des Vorjahres aus.

² Deckt der Ertrag aus den Ausgleichsabgaben die Summe aller Mehrbelastungen nicht, wird er unter die beitragsberechtigten Familienausgleichskassen im Verhältnis ihrer Mehrbelastung aufgeteilt, und der Ausgleichsbeitrag wird entsprechend gekürzt.

III. Zulagenordnung für Nichterwerbstätige

Art. 17 Durchführung

¹ Die Durchführung der Zulagenordnung für Nichterwerbstätige richtet sich nach Art. 19 und 20 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen vom 24. März 2006²⁶.

² Die kantonale Familienausgleichskasse ist Durchführungsorgan. Sie besorgt die Auszahlung der Zulagen.

IV. Schlussbestimmungen

Art. 18 Übergangsbestimmungen

a) bestehende Familienausgleichskassen

¹ Die als Durchführungsstellen nach dem Kinderzulagengesetz vom 11. April 1996 anerkannten und bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses tätigen Verbands- und Betriebsfamilienausgleichskassen gelten als anerkannte Durchführungsorgane nach Art. 2 Bst. a und Art. 3 dieses Erlasses.

² Die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses von AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen gelten als gemeldete Durchführungsorgane nach Art. 4 dieses Erlasses.

Art. 19 b) Anschluss an ausserkantonale Familienausgleichskassen

¹ Die vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses nach Art. 15 des Kinderzulagengesetzes vom 11. April 1996 erteilte Bewilligung zum Anschluss einer Zweigniederlassung an eine ausserkantonale Familienausgleichskasse gilt als Bewilligung nach Art. 9 dieses Erlasses.

²⁵ SR 836.2.

²⁶ SR 836.2.

Art. 20 c) Übernahme der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende

¹ Abschnitt II des VI. Nachtrags zum Kinderzulagengesetz vom 27. November 2012²⁷ betreffend die Übernahme der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende durch die kantonale Familienausgleichskasse bleibt bis am 1. Januar 2018 in Vollzug.

II.

Der Erlass «Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965»²⁸ wird wie folgt geändert:

*Art. 42 c) Versicherungsgericht*²⁹

¹ Beim Versicherungsgericht können mit Rekurs angefochten werden:

- a) Verfügungen und Einspracheentscheide, gegen die nach dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts³⁰ Beschwerde erhoben werden kann;
- a^{bis}) Einspracheentscheide der Sozialversicherungsanstalt über ausserordentliche Ergänzungsleistungen;
- a^{ter}) Verfügungen und Entscheide des Gemeinderates über Mutterschaftsbeiträge und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen;
- b) ...
- b^{bis}) ...
- b^{ter}) Einspracheentscheide der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen über Prämienverbilligungen für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen;
- c) ~~Einspracheentscheide der Durchführungsstellen der Kinderzulagengesetzgebung;~~
- d) ...
- e) Verfügungen und Entscheide, für welche die Regierung, wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, durch Verordnung die Möglichkeit des Weiterzugs an das Versicherungsgericht vorsieht.

² Es ist oberes Gericht, wenn das Bundesrecht eine einzige kantonale Gerichtsstanz vorschreibt.

III.

Der Erlass «Kinderzulagengesetz vom 11. April 1996»³¹ wird aufgehoben.

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

²⁷ nGS 48-35.

²⁸ sGS 951.1.

²⁹ Art. 42 wird allenfalls durch den IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz (22.16.02) geändert.

³⁰ SR 830.1.

³¹ sGS 371.1.