

Haushaltsgleichgewicht 2022plus: Sammelvorlage II

- II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
- II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen
- XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 18. Oktober 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
2 II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	3
2.1 Allgemeine Ausführungen	3
2.2 Bemerkungen zum revidierten Art. 14 EG-AHV	5
2.3 Finanzielle Auswirkungen	5
2.4 Vernehmlassung	5
3 II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen	6
3.1 Allgemeine Ausführungen	6
3.2 Bemerkungen zum neuen Art. 17a EG-FamZG	7
3.3 Finanzielle Auswirkungen	7
3.4 Vernehmlassung	8
4 XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz	8
4.1 Allgemeine Ausführungen	8
4.1.1 Finanzierung der Lehrmittel	8
4.1.2 Steuerung der Lehrmittel	8
4.2 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln	9
4.3 Übergang	11
4.4 Finanzielle Auswirkungen	11
4.5 Vernehmlassung	11

5	Referendum	13
6	Übersicht der finanziellen Auswirkungen	13
7	Erlass von Verordnungsrecht	13
8	Antrag	14

Entwürfe

II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	15
---	----

II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen	17
--	----

XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz	19
---------------------------------------	----

Zusammenfassung

Nach Verabschiedung der Sammelvorlage I zum Haushaltsgleichgewicht 2022plus durch die Regierung am 5. April 2022 und einer ersten Lesung des Geschäfts durch den Kantonsrat in der Sondersession 2022 soll mit der vorliegenden Sammelvorlage II der Kantonsratsbeschluss über das Haushaltsgleichgewicht 2022plus vom 30. November 2021 weiter konkretisiert werden. So werden dem Kantonsrat zu den drei im Grundsatz bereits beschlossenen Massnahmen A6d (Neue Kostenträger für AHV-Beiträge für Nichterwerbstätige), A6e (Mitfinanzierung Familienzulagen für Nichterwerbstätige) und A12 (Lehrmittelfinanzierung zu 100 Prozent zu Lasten der Schulträger) Anpassungen auf Gesetzesstufe unterbreitet.

Mit der Realisierung der drei erwähnten Massnahmen A6d, A6e und A12 kann der Kantonshaushalt im Jahr 2023 um 4,1 Mio. Franken und ab dem Jahr 2024 um jährlich 7,6 Mio. Franken entlastet werden. Die Umsetzung der Massnahmen A6d und A12 führt zu finanziellen Mehrbelastungen der politischen Gemeinden von 4,1 Mio. Franken im Jahr 2023 und von 5,8 Mio. Franken ab 2024. Die Mehrbelastungen der Gemeinden fallen aufgrund der tieferen Nettobelastung der Massnahme A12 (Lehrmittelfinanzierung) um rund 0,5 Mio. Franken geringer aus als ursprünglich angenommen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe des II. Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, des II. Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen sowie des XXVIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz.

1 Ausgangslage

Der Kantonsrat erliess am 30. November 2021 in einziger Lesung den Kantonsratsbeschluss über das Haushaltsgleichgewicht 2022plus (H2022plus, 33.21.09). Mit der Sammelvorlage I (22.22.05, 22.22.06) vom 5. April 2022 wurden dem Kantonsrat erste gesetzliche Anpassungen zur Konkretisierung der Massnahmen A21d (Aufhebung Kantonshilfskasse) sowie A39 (Übertragung der Durchführungskosten der Sozialversicherungsanstalt [SVA] im Zusammenhang mit der Nichtbezahlung von Krankenkassenprämien und Kostenbeteiligungen an die Gemeinden) unterbreitet. Diese wurden vom Kantonsrat in der Septembersession 2022 in erster Lesung beraten.

Mit der vorliegenden Sammelvorlage II soll der Kantonsratsbeschluss zu H2022plus vom 30. November 2021 weiter konkretisiert werden. So werden dem Kantonsrat zu den drei im Grundsatz bereits beschlossenen Massnahmen A6d (Neue Kostenträger für AHV-Beiträge für Nichterwerbstätige), A6e (Mitfinanzierung Familienzulagen für Nichterwerbstätige) und A12 (Lehrmittelfinanzierung zu 100 Prozent zu Lasten der Schulträger) die notwendigen Anpassungen auf Gesetzesstufe unterbreitet.

Massnahmen H2022plus	Erlass
A6d – Neue Kostenträger für AHV-Beiträge für Nichterwerbstätige	II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
A6e – Mitfinanzierung Familienzulagen für Nichterwerbstätige	II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen
A12 – Lehrmittelfinanzierung zu 100 Prozent zu Lasten der Schulträger	XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

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

2 II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

2.1 Allgemeine Ausführungen

Wer in der Schweiz wohnt und kein oder nur ein geringes Arbeitseinkommen hat, gilt in Bezug auf die Pflicht zur Beitragszahlung an die AHV/IV/EO als nichterwerbstätig. Nichterwerbstätige sind ab dem 1. Januar nach ihrem 20. Geburtstag bis zum Ende des Monats, in dem sie 64 (Frauen) bzw. 65 (Männer) Jahre alt werden, beitragspflichtig. Die Höhe der Beiträge hängt von der persönlichen und finanziellen Situation ab. Berücksichtigt wird das Vermögen und das Renteneinkommen bzw. das Ersatzeinkommen. Studierende bis zum 25. Lebensjahr sowie Beziehende von Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen und Überbrückungsleistungen bezahlen immer pauschal den gesetzlichen AHV/IV/EO-Mindestbeitrag. Alle Nichterwerbstätigen, die den gesetzlichen AHV/IV/EO-Mindestbetrag leisten, können in Härtefällen ein Erlassgesuch stellen. Ein solcher Härtefall liegt vor, wenn die versicherte Person entweder Sozialhilfe bezieht oder wenn durch die Bezahlung des Mindestbetrags die wirtschaftliche Existenz des Gesuchstellenden gefährdet ist.

Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10; abgekürzt AHVG) hält fest, dass der Wohnsitzkanton für diese Versicherten den Mindestbeitrag bezahlt, wobei die Kantone die Wohnsitzgemeinden zur Mittragung heranziehen können. Im Kanton St.Gallen wurden die Mindestbeiträge der Nichterwerbstätigen, deren Erlassgesuch genehmigt wurde, bisher vollständig vom Kanton übernommen. Die Massnahme A6 Bst. d des Kantonsratsbeschlusses zum H2022plus sieht vor, dass die Kosten der erlassenen Mindestbeiträge neu von den Wohnsitzgemeinden getragen werden sollen.

Jährlich erfüllen im Kanton St.Gallen rund 3'000 bis 4'000 Nichterwerbstätige die Kriterien für den Beitragserlass, wobei nicht alle, aber der weitaus grösste Teil Sozialhilfebeziehende sind (über 90 Prozent). Die Gesuchstellenden haben bei der Sozialversicherungsanstalt St.Gallen (SVA) ein schriftliches Gesuch einzureichen. Darin müssen sie begründen und nachweisen, dass ihnen die Bezahlung des Beitrags aus finanziellen Gründen nicht zugemutet werden kann. Bevor das Gesuch behandelt werden kann, muss eine vom Wohnsitzkanton bezeichnete Behörde angehört werden. Im Kanton St.Gallen hat jede politische Gemeinde eine hierfür zuständige Stelle in der Gemeindeverwaltung zu bezeichnen (Art. 14 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [sGS 350.1; abgekürzt EG-AHV]). Nach Anhörung der Gemeinden erlässt die SVA eine entsprechende Verfügung oder Mitteilung, wonach der Mindestbeitrag vom Kanton übernommen wird. Die SVA stellt dem Kanton jeweils im Januar für das vergangene Jahr eine Gesamtrechnung für die erlassenen AHV-Mindestbeiträge. Diese beläuft sich für das Jahr 2021 auf rund 1,7 Mio. Franken.

Auch künftig soll der Ablauf der Gesuchstellung aus Gründen der praktischen Umsetzung in Übereinstimmung mit Art. 11 AHVG gleichbleiben. Das bedeutet, dass ein schriftliches und begründetes Gesuch von der gesuchstellenden Person bei der SVA eingereicht wird, dass die Wohnsitzgemeinde angehört wird und dass anschliessend die SVA mit einer Verfügung oder Mitteilung den Mindestbeitrag erlässt. Neu sollen jedoch die Wohnsitzgemeinden anstatt der Kanton von der SVA eine jährliche Abrechnung der erlassenen AHV-Mindestbeiträge einschliesslich der Verwaltungskostenbeiträge nach Art. 1 der eidgenössischen Verordnung des EDI über den Höchstansatz der Verwaltungskostenbeiträge in der AHV (SR 831.143.41) erhalten und diese vollständig begleichen.

Eine Aufteilung der Kosten für die einzelnen erlassenen AHV-Mindestbeiträge auf die jeweiligen Wohnsitzgemeinden ist nicht sinnvoll, da eine solche Kalkulation technisch schwierig und nur mit grossem (finanziellem) Aufwand umsetzbar wäre (grössere Anpassung der IT-Systeme). Ausserdem werden bei der Prüfung des Erlassgesuchs die letzten fünf Beitragsjahre berücksichtigt. Allfällige Wohnsitzwechsel zwischen verschiedenen Gemeinden während dieser Zeit würden die Aufschlüsselung auf die einzelnen Wohnsitzgemeinden erschweren bzw. verunmöglichen. Deshalb soll die Gesamtsumme der erlassenen AHV-Mindestbeiträge verwaltungsökonomisch anhand eines pragmatischen Verteilschlüssels auf alle Gemeinden im Kanton aufgeteilt werden.

Der Anteil einer einzelnen politischen Gemeinde an der Gesamtrechnung für die erlassenen AHV-Mindestbeiträge ergibt sich aus deren Anzahl Sozialhilfebeziehenden im Alter von 20 bis 65 Jahren proportional zur Gesamtzahl von Sozialhilfebeziehenden im Alter von 20 bis 65 Jahren im ganzen Kanton des Vorjahres. Diese Zahlen werden bis Dezember durch die Fachstelle für Statistik erhoben und weitergeleitet. Die Zahl der Sozialhilfebeziehenden ergibt sich aus einer Kumulation aller Sozialhilfebeziehenden des Vorjahres. Die Gesamtrechnung wird danach im Januar (bis 20. Januar) im Folgejahr des Beitragserlasses mittels dieses Verteilschlüssels auf die einzelnen Gemeinden verteilt und in Rechnung gestellt.¹

¹ Beispiel: Im Dezember 2024 wird der Verteilschlüssel festgesetzt. Dieser ergibt sich aus der Erhebung der Fachstelle für Statistik für das Jahr 2023 (Kumulation aller Sozialhilfebeziehenden im Alter von 20 bis 65 Jahren). Die Gesamtrechnung für die erlassenen AHV-Mindestbeiträge für das Jahr 2024 wird danach mittels Verteilschlüssels auf die Gemeinden verteilt und diesen bis spätestens 20. Januar 2025 in Rechnung gestellt.

Bei der Ausarbeitung des Nachtrags wurden verschiedene Verteilschlüssel diskutiert. Die Verteilung der Gesamtrechnung auf den tatsächlichen Zahlen der eingereichten und bewilligten Gesuche je Wohngemeinde ist technisch mit hohem Aufwand verbunden. Die Diskussion zeigte zudem, dass die Verteilung der Gesamtrechnung auf die Gemeinden aufgrund ihrer ständigen Wohnbevölkerung im Alter von 20 bis 64 bzw. 65 Jahren oder die Verteilung, bei der ein Teil der Gesamtrechnung als Sockelleistung auf alle Gemeinden gleichmässig erfolgen soll, die tatsächlich je Gemeinde erlassenen AHV-Mindestbeiträge nicht realitätsgetreu abbilden, selbst wenn dadurch eine solidarische Verteilung der Gesamtrechnung auf alle Gemeinden möglich wäre.

Die Berücksichtigung der Sozialhilfebeziehenden im Alter von 20 bis 65 Jahren für den Verteilschlüssel bilden die erlassenen AHV-Mindestbeiträge zwar nicht gänzlich ab, da nicht nur Sozialhilfebeziehende ein Erlassgesuch stellen. Die Zahl der Erlassgesuche, die von Sozialhilfebeziehenden eingereicht werden, ist jedoch sehr hoch (über 90 Prozent). Deshalb können die bewilligten Erlassgesuche je Gemeinde so wirklichkeitsnah abgebildet werden. Der in diesem Bereich erkennbare Aspekt der ungleichen Lasten zwischen einzelnen Gemeinden wird im Rahmen der Arbeiten zum Wirksamkeitsbericht 2024 zum innerkantonalen Finanzausgleich vertieft geprüft.

2.2 Bemerkungen zum revidierten Art. 14 EG-AHV

Die Finanzierungsgrundlage wird insoweit geändert, dass neu die politischen Gemeinden die erlassenen Mindestbeiträge sowie die Verwaltungskosten zu begleichen haben. Die Verteilung der Kosten auf die Gemeinden wird mittels eines Verteilschlüssels umgesetzt, da das System ansonsten nur mit grossem (finanziellem) Aufwand umsetzbar wäre. Der Verteilschlüssel bezweckt eine sachlogische Verteilung der erlassenen Mindestbeiträge unter den politischen Gemeinden und eine Abbildung der tatsächlichen Kosten der Gemeinden.

Die Festsetzung des Verteilschlüssels soll jährlich im Dezember erfolgen. Hierfür werden die Zahlen der Fachstelle für Statistik des Vorjahres hinzugezogen. Anhand der Anzahl Sozialhilfebeziehenden im Alter von 20 bis 65 Jahren soll die Gesamtrechnung auf die einzelnen Gemeinden verteilt werden. Die Rechnungsstellung erfolgt danach im Januar des Folgejahres.

2.3 Finanzielle Auswirkungen

Mit der vorgeschlagenen Anpassung des EG-AHV wird die Massnahme A6 Bst. d des Kantonsratsbeschlusses zum H2022plus realisiert. Die finanziellen Einsparungen im Kanton liegen bei rund 1,7 Mio. Franken ab dem Jahr 2024. Aufgrund der Kostenverschiebung vom Kanton zu den Gemeinden werden den Gemeinden ab dem Jahr 2024 Zusatzkosten in der Höhe von rund 1,7 Mio. Franken entstehen.

2.4 Vernehmlassung

Auf die Durchführung einer Vernehmlassung zur Massnahme A6d (Neue Kostenträger für AHV-Beiträge für Nichterwerbstätige) wurde verzichtet, da der Kantonsrat diesen Anpassungen im Grundsatz am 30. November 2021 bereits zugestimmt hat und nur bedingt Ermessensspielraum in der Umsetzung vorliegt. Die SVA, die VSGP und die St.Gallische Konferenz der Sozialhilfe (KOS) wurden aber in die Erarbeitung der Vorlage einbezogen.

3 II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen

3.1 Allgemeine Ausführungen

Nach Art. 19 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (SR 836.2; abgekürzt FamZG) haben neben Arbeitnehmenden und Selbständigerwerbenden auch Nichterwerbstätige einen Anspruch auf Familienzulagen. Nichterwerbstätig sind im Sinn der AHV Personen, die kein oder nur ein geringes Erwerbseinkommen erzielen. Darunter fallen beispielsweise:

- vorzeitig Pensionierte;
- Teilzeitbeschäftigte;
- IV-Rentenbeziehende;
- Krankentaggeld-Empfangende;
- Studierende;
- «Weltreisende»;
- ausgesteuerte Arbeitslose;
- Verwitwete;
- Ehepartnerinnen bzw. -partner von Pensionierten, die nicht im AHV-Rentenalter sind;
- Versicherte mit jährlichen AHV/IV/EO-Beiträgen unter Fr. 503.– (aktuelle Beitragshöhe) je Jahr;
- Versicherte, die nicht dauernd voll erwerbstätig sind und deren Beiträge aus der Erwerbstätigkeit einschliesslich Arbeitgeberbeiträge weniger als die Hälfte der Beiträge ausmachen, die sie als Nichterwerbstätige entrichten müssten. Als nicht dauernd voll erwerbstätig gilt, wer weniger als neun Monate je Jahr oder weniger als 50 Prozent der üblichen Arbeitszeit erwerbstätig ist.

Die Familienzulagen der Arbeitnehmenden und der Selbständigwerbenden werden durch folgende Beiträge finanziert:

- Arbeitgebende entrichten Beiträge auf die von ihnen ausgerichteten AHV-pflichtigen Löhne;
- Selbständigerwerbende entrichten Beiträge auf ihrem AHV-pflichtigen Einkommen;
- Arbeitnehmende entrichten Beiträge auf ihrem AHV-pflichtigen Lohn, sofern ihre Arbeitgebenden nicht beitragspflichtig sind.

Das FamZG sieht für Nichterwerbstätige grundsätzlich keine Beitragspflicht vor. Art. 20 Abs. 2 FamZG räumt den Kantonen unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit ein, eine Beitragspflicht für diese Personen einzuführen. Von diesem Recht hat der Kanton St.Gallen bisher keinen Gebrauch gemacht. Entsprechend werden die ausbezahlten Familienzulagen an Nichterwerbstätige durch den Kanton finanziert.

Mit dem Projekt H2022plus soll der Kantonshaushalt entlastet werden. Die Massnahme im Anhang A6 Bst. e des Kantonsratsbeschlusses über das H2022plus hält fest, dass ein Teil der Ausgaben für die Familienzulagen für Nichterwerbstätige neu zulasten der Empfängerinnen und Empfänger dieser Leistung gehen soll. Die Umsetzung dieser Massnahme bedingt eine Gesetzesänderung und soll zu einer Reduktion des kantonalen Aufwands von 1,8 Mio. Franken ab dem Jahr 2024 führen.

Nichterwerbstätige, die lediglich den AHV-Mindestbeitrag zu bezahlen haben, müssen auch zukünftig keine Beiträge an die Familienausgleichskasse bezahlen. Den AHV-Mindestbeitrag haben nach Art. 28 Abs. 1 der eidgenössischen Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.101; abgekürzt AHVV) Nichterwerbstätige bis zu einem Vermögen bzw. einem mit dem Faktor 20 multiplizierten jährlichen Renteneinkommen von weniger als Fr. 300'000.– zu bezahlen. Ebenso bezahlen folgende Personen den AHV-Mindestbeitrag: nichterwerbstätige Studierende bis zum 31. Dezember des Jahres, in dem sie das 25. Altersjahr vollenden, Nichterwerbstätige, die ein Mindesteinkommen oder andere Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe erhalten, Beziehende von Ergänzungsleistungen und Überbrückungsleistungen und Nichterwerbstätige, die von Drittpersonen finanziell unterstützt werden.

Nichterwerbstätige, deren AHV-Beiträge jedoch den Mindestbeitrag nach Art. 10 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10; abgekürzt AHVG) übersteigen, bezahlen künftig Beiträge an die Familienausgleichskasse. Dabei wird auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Nichterwerbstätigen abgestützt. Somit ist weitgehend sichergestellt, dass keine Personen neu Beiträge zahlen müssen, denen dies finanziell nicht zumutbar wäre. Entsprechende Anliegen, die in der politischen Diskussion geäußert wurden, können damit berücksichtigt werden.

Die Beiträge an die Familienausgleichskasse für Nichterwerbstätige, deren AHV-Beiträge den Mindestbeitrag nach Art. 10 AHVG übersteigen, berechnen sich anhand eines Prozentsatzes (Beitragssatz) der zu leistenden AHV-Beiträge der betroffenen Person. Je nach Vermögen bzw. Renteneinkommen sowie je nach Beitragssatz ergeben sich unterschiedliche Beitragshöhen (alle Angaben in Franken).

monatliches Renten- einkommen	Vermögen	jährlicher Beitrag (Beitragssatz 15 %)	jährlicher Beitrag (Beitragssatz 20 %)	jährlicher Beitrag (Beitragssatz 25 %)
1'500.–	0.–	78.25	104.30	130.40
2'000.–	300'000.–	182.55	243.35	304.20
0.–	300'000.–	65.20	86.90	108.65
0.–	500'000.–	117.35	156.45	195.60
0.–	1'000'000.–	247.70	330.30	412.85

Neben der kantonalen Familienausgleichskasse sind rund 50 weitere Verbandsausgleichskassen im Kanton St.Gallen von der Neuregelung der Mitfinanzierung betroffen. Die Familienzulagen an Nichterwerbstätige werden einheitlich von der kantonalen Familienausgleichskasse (Durchführungsstelle ist die SVA St.Gallen) ausgerichtet. Neu werden die Verbandsausgleichskassen jedoch den bei ihnen versicherten Personen, die als beitragspflichtige Nichterwerbstätige gelten, Beiträge in Rechnung stellen müssen.

3.2 Bemerkungen zum neuen Art. 17a EG-FamZG

Im neuen Art.17a Abs. 1 EG-FamZG soll festgehalten werden, dass die Familienzulagen für Nichterwerbstätige nicht mehr nur durch den Kanton, sondern neu auch durch Beiträge der Nichterwerbstätigen selber finanziert werden. Da der Kanton die Restkosten zu tragen hat (Abs. 3), soll er den Beitragssatz für die Nichterwerbstätigen festlegen. Da zum jetzigen Zeitpunkt schwer abzuschätzen ist, wie sich die Kosten der Familienzulagen für Nichterwerbstätige bzw. die Höhe der Beiträge der Nichterwerbstätigen an die Familienzulagen entwickeln werden, soll aus Gründen der Praktikabilität kein fixer Prozentsatz im Gesetz verankert werden. In Abs. 2 wird daher festgelegt, dass die Regierung den entsprechenden Beitragssatz für die Nichterwerbstätigen auf Verordnungsstufe festlegen soll. Die Regierung orientiert sich dabei an der finanziellen Zielvorgabe aus der Vorlage H2022plus von jährlich 1,8 Mio. Franken, was einem Beitragssatz von rund 20 Prozent auf den AHV-Beiträgen (ohne IV/EO-Beiträge) entspricht (vgl. zudem nachfolgend Abschnitt 7).

3.3 Finanzielle Auswirkungen

Mit der vorgeschlagenen Anpassung des EG-FamZG wird die Massnahme A6 Bst. e des Kantonsratsbeschlusses zum H2022plus realisiert. Der Kantonsrat sah in Bezug auf die Einsparungen bei den Familienzulagen für Nichterwerbstätige ein Entlastungsziel von 1,8 Mio. Franken je Jahr vor. Dieses Ziel kann mit einem Beitragssatz von rund 20 Prozent auf den AHV-Beiträgen (ohne IV/EO-Beiträge) erreicht werden.

3.4 Vernehmlassung

Auf die Durchführung einer Vernehmlassung zur Massnahme A6e (Mitfinanzierung Familienzulagen für Nichterwerbstätige) wurde verzichtet, da der Kantonsrat dieser Anpassung im Grundsatz am 30. November 2021 bereits zugestimmt hat und nur bedingt Ermessensspielraum in der Umsetzung vorliegt. Die SVA wurde als Durchführungsstelle in die Arbeiten einbezogen.

4 XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

4.1 Allgemeine Ausführungen

Nach Art. 21 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) bezeichnet der Bildungsrat die obligatorischen Lehrmittel. Er kann weitere Lehrmittel empfehlen. Obligatorische und empfohlene Lehrmittel gelten als Lehrmittel mit Status («Lehrmittelstatus»). Bis Ende 2020 hat der Kanton dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz folgend die obligatorischen und empfohlenen Lehrmittel (Lehrmittel mit Status) den Schulträgern unentgeltlich abgegeben.

Auf der Grundlage des in der gesetzgeberischen Sammelvorlage aus dem Projekt «Strukturierter Dialog» enthaltenen XXIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz (nGS 2020-094) beteiligen sich die Gemeinden seit dem 1. Januar 2021 im Umfang von 50 Prozent an den Kosten der Lehrmittel mit Status. Der Nachtrag ist bis zum 31. Dezember 2023 befristet, wobei der Regierung die Kompetenz eingeräumt worden ist, die Übergangsfrist um zwei Jahre auf insgesamt fünf Jahre zu verlängern. In Abschnitt 5.1 der Botschaft der Regierung zum XXIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 10. Dezember 2019 (22.19.15) wurde in Aussicht gestellt, dass in dieser Übergangszeit eine Auslegeordnung zur Lehrmittelsteuerung vorgenommen und die Grundlagen für eine definitive Regelung der Lehrmittelfinanzierung gelegt werden sollen. In diesem Zusammenhang seien generell Aufgaben und Zuständigkeiten im Lehrmittelwesen, ausgenommen die Politik zum Lehrmittelverlag, zu klären. Im Rahmen eines gemeinsamen Projekts unter Leitung des Bildungsdepartementes mit Vertretungen des Bildungsrates, der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) sowie des Verbandes St.Galler Volksschulträger (SGV) sei insbesondere zu klären, wie weit sich der Beizug der Gemeinden zur Finanzierung auch auf die Zuständigkeit für den Entscheid, welche Lehrmittel im Unterricht im Grundsatz zu verwenden sind, auswirken soll. Es solle für die Zukunft eine gute und vor allem zeitgemässe Lösung entwickelt werden, welche die grossen Veränderungen auf dem Lehrmittelmarkt, die Finanzierung und die Qualität von Lehrmitteln miteinbezieht.

4.1.1 Finanzierung der Lehrmittel

Ungeachtet des begonnenen Projekts zur Lehrmittelsteuerung und -finanzierung hat der Kantonsrat in der Novembersession 2021 im Zug des Kantonsratsbeschlusses über H2022plus die Finanzierung der obligatorischen und empfohlenen Lehrmittel ab dem Jahr 2023 zu 100 Prozent den Gemeinden übertragen.

4.1.2 Steuerung der Lehrmittel

Das laufende Projekt wurde mit den Beschlüssen zu H2022plus faktisch auf die Lehrmittel-*Steuerung* reduziert. Dabei hat sich gezeigt, dass es weder unter dem Aspekt der Unterrichtsqualität fachlich erforderlich noch unter dem Aspekt der fiskalischen Äquivalenz politisch realistisch ist, die bisherige Praxis, wonach der Kanton Lehrmittel *obligatorisch* erklärt, aufrechtzuerhalten. Der Lehrmittelmarkt hat sich durch die sich beschleunigende Digitalisierung und durch die Einführung des Lehrplans 21 als Vorlage für sprachnational koordinierte kantonale Lehrpläne in den letzten Jahren stark gewandelt. Es entstehen vermehrt Lehrmittelreihen als Produkte für die ganze Volksschule, digitale Produkte und Lehrmittelanteile halten zunehmend Einzug und die Geschäftsmodelle der Verlage verlagern sich in Richtung Lizenzmodelle. Die Ansprüche an ein Lehrmittel werden durch inhaltliche wie auch überfachliche Vorgaben aus der einheitlichen Lehrplanvorlage geprägt. Diese Entwicklung wird in den nächsten Jahren durch die digitale Transformation weiter akzentuiert. In der Tendenz

entwickelt sich der Lehrmittelmarkt Richtung «automatisch koordinierte» Lehrmittel. Eine neue kantonale Lehrmittelsteuerung hat dies zu berücksichtigen. Eine formell verbindliche kantonale Lehrmittelsteuerung wäre vor dem Hintergrund dieser Entwicklung, aber auch vor dem Hintergrund der Übernahme der bereits beschlossenen vollen Lehrmittelfinanzierung durch die Gemeinden nicht länger haltbar. Es wird mithin in Zukunft keine Lehrmittelobligatorien mehr geben. Damit entfällt auch der bisherige (Ober-)Begriff des Lehrmittelstatus.

Zu regeln bleibt die Lehrmittelsteuerung auf der Ebene formell unverbindlicher, materiell aber aussagekräftiger *Empfehlungen*. Auch hierbei soll künftig die fiskalische Äquivalenz leitend sein. Damit sollen auch über die Empfehlung von Lehrmitteln zur *freiwilligen* Verwendung die finanzierenden Gemeinden zuständig sein. Der Kanton wird dabei den Gemeinden weiterhin fachlich bzw. beratend zur Verfügung stehen. Angedacht ist eine Arbeitsgruppe unter der Führung von SGV und VSGP, die in Zusammenarbeit mit dem Amt für Volksschule und dem Bildungsrat sowie situativ unter Beizug weiterer Fachpersonen in ihrem Ermessen den sie mandatierenden Gemeinden eine Liste mit empfohlenen Lehrmitteln zur Verfügung stellt. Überlassen bleibt dem Kanton, konkret dem für die strategische Schulentwicklung und Sicherung der Schulqualität zuständigen Bildungsrat, auf generell-abstrakter, d.h. nicht auf einzelne Lehrmittelangebote bezogener Ebene, *allgemeine Kriterien* für qualitativ gute Lehrmittel zu erlassen. Entsprechende Kriterien dienen der interkommunalen Arbeitsgruppe als Grundlage für ihre Ermessensentscheide zur Empfehlung konkreter Lehrmittel.

Die Normierung des skizzierten Systems ist Gegenstand des Entwurfs für den XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz im Rahmen dieser Sammelvorlage. Mit ihm wird der Auftrag der Ablösung der befristeten Regelung des XXIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz fristgerecht erfüllt. In der Sache wird grösstmögliche Äquivalenz zwischen Finanzierungs- und Entscheidungsverantwortung erreicht.

4.2 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 21 Abs. 1 VSG

Diese Norm mandatiert den Bildungsrat damit, allgemeine Kriterien für qualitativ gute Lehrmittel festzulegen. Ihm stehen dafür bereits Grundlagen zur Verfügung, z.B. folgende Umschreibung der Interkantonalen Lehrmittelzentrale (ilz) für «gute Lehrmittel»:

«Gute Lehrmittel:

- fördern die Kompetenzentwicklung der Schülerinnen und Schüler;
- unterstützen das eigenständige Lernen;
- enthalten vielfältige aktivierende Lernaufgaben;
- bieten eine sachgerechte Aufbereitung der Inhalte;
- sind in einer verständlichen Sprache abgefasst;
- fördern durch die Gestaltung den Lernprozess;
- beziehen neue Medien mit ein;
- unterstützen die Lehrpersonen;
- sind vielseitig einsetzbar;
- enthalten Diagnose- und Beurteilungsinstrumente.»

Damit kann insbesondere sichergestellt werden, dass die im Unterricht eingesetzten Lehrmittel die Lehrplaninhalte abbilden.

Art. 21 Abs. 2 VSG

Diese Bestimmung verankert die Zuständigkeit der Gemeinden als Träger der öffentlichen Volksschule (politische Gemeinden als Einheitsgemeinden; Schulgemeinden), den Einsatz konkreter Lehrmittel zu empfehlen. Dies im Einklang mit ihrer Obliegenheit, die eingesetzten Lehrmittel zu finanzieren. Die Formulierung «sprechen sich in geeigneter Weise untereinander ab» bringt zum

Ausdruck, dass sich die Gemeinden für die Erfüllung dieser Aufgabe in eigener Verantwortung organisieren. Angedacht ist wie bereits erwähnt, dass der SGV zusammen mit der VSGP eine Arbeitsgruppe bildet und leitet, in der neben drei bis vier Schulpräsidien und Vertretungen der VSGP auch Schulleitungen vertreten sind und Stimmrecht haben. Weiter sollen in der Arbeitsgruppe Fachpersonen aus dem Amt für Volksschule, ein Mitglied des Bildungsrates und allenfalls weitere schulnahe Personen Einsitz haben. Der Passus «und berücksichtigen die fachliche Einschätzung des zuständigen Departementes» stellt sicher, dass die kantonalen Instanzen mit fachlicher Vorbereitungsarbeit mitwirken können bzw. dass deren fachliche Einschätzung mit dem Ziel einer hohen Unterrichtsqualität berücksichtigt wird. Die fachliche Vorbereitungsarbeit wird unter anderem auch die Prüfung umfassen, ob mit den empfohlenen Lehrmitteln die Übergänge in weiterführende Schulen gewährleistet sind.

Im Ergebnis wird die Zuständigkeit der Gemeinden bzw. ihrer Arbeitsgruppe im Wesentlichen auf die Herausgabe einer Liste empfohlener Lehrmittel hinauslaufen. Fachliche Grundlage für die Liste sind die allgemeinen Qualitätskriterien des Bildungsrates nach Art. 21 Abs. 1 VSG.

Art. 22 Abs. 1 VSG

Dem Kanton bleibt es vorbehalten, selber Lehrmittel zu entwickeln. Er soll nach Ermessen solche Eigenentwicklungen den Schulträgern auch inskünftig unentgeltlich abgeben können. Unentgeltlich abgegebene Lehrmittel soll der Bildungsrat für den Einsatz vorschreiben können, wenn besondere Gründe dafür sprechen. Beispiel dafür ist das neu entwickelte Lehrmittel «St.Gallerland». Dieses nur im Volksschulunterricht im Kanton St.Gallen einsetzbare Lehrmittel würde aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen von keinem ausserkantonalen bzw. privaten Verlag produziert, weil die Entwicklungskosten nicht durch einen entsprechenden Absatz refinanziert werden könnten. Ein anderes Beispiel sind die digitalen Lernfördersysteme der Volksschule (Lernlupe, Lernpass plus). Diese haben einen hohen Stellenwert in der Schulentwicklung und ein dynamisches Entwicklungspotenzial, womit der Kanton ein Interesse an deren gesteuertem Einsatz im Unterricht hat.

Art. 22 Abs. 2 VSG

Für Lehrmittel, die den Trägern anerkannter privater Sonderschulen abgegeben werden, trägt der Kanton seit jeher die Kosten. Dies soll weiterhin gelten. In der Fallpauschale der Schulträger an die Sonderschulung ist die Lehrmittelabgabe inbegriffen.

Art. 22 Abs. 3 VSG

Für die Erstellung, den Einkauf und die Abgabe von Lehrmitteln führt der Kanton mit dem bei ihm angegliederten Lehrmittelverlag eine eigene Rechnung auf Vollkostenbasis. Gewinn und Verlust werden auf die nächste Rechnung vorgetragen. Diese Bestimmung wurde mit dem XXIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz mit Befristung bis 31. Dezember 2023 eingeführt (Art. 23^{bis} VSG). Sie ist jedoch auf Dauer angelegt und soll fortan unbefristet gelten. Der Inhalt des bis am 31. Dezember 2023 befristeten Art. 23^{bis} VSG ist deshalb unverändert in Art. 22 Abs. 3 VSG zu überführen.

Art. 23 Abs. 1 Satz 1 VSG

Diese Bestimmung knüpft an Art. 21 Abs. 2 VSG gemäss Entwurf an und operationalisiert diesen Artikel. Die Schulträger sind in der Organisation (Bestellung und Auslieferung) der Lehrmittelversorgung frei. In der Auswahl der Lehrmittel berücksichtigen sie die vom Bildungsrat erlassenen Qualitätskriterien. Folgen sie dabei den konkreten Empfehlungen der interkommunalen Arbeitsgruppe, so ist die Einhaltung der Qualitätskriterien garantiert.

Art. 23 Abs. 1 Satz 2 VSG

Diese Norm setzt gesetzgeberisch den grundsätzlichen Beschluss des Kantonsrates zum H2022plus um, dass die Finanzierung der Lehrmittel den Gemeinden nicht mehr «nur» zu 50 Prozent, sondern neu zu 100 Prozent überantwortet wird.

Art. 23 Abs. 2 VSG

Diese Bestimmung hat keinen Zusammenhang zum Lehrmittelwesen im engeren Sinn und ist formale Fortschreibung bestehenden, bewährten Rechts.

Vollzugsbeginn

Gemäss Kantonsratsbeschluss zu H2022plus sollen die Gemeinden ab dem Jahr 2023 die Lehrmittelfinanzierung vollumfänglich finanzieren. Entsprechend ist der XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz rückwirkend auf den 1. Januar 2023 in Vollzug zu setzen. Die Rückwirkung ist zeitlich massvoll sowie durch triftige Gründe gerechtfertigt, bewirkt keine stossenden Rechtsungleichheiten und stellt auch keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte dar. Sie ist daher im Rahmen der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen² als zulässig zu beurteilen.

4.3 Übergang

Der Bildungsrat wird ab dem 1. Januar 2023 konform mit dem neuen Gesetzesrecht keine Steuerung des Lehrmittelwesens im Sinn der alten Ordnung mehr vornehmen. Aufgrund des Zeitplans der vorliegenden Sammelvorlage und der Neuorganisation des Bestellverfahrens und der Auslieferung für die Lehrmittel wird es indessen unumgänglich sein, dass im Jahr 2023 die Lehrmittelversorgung noch unverändert einheitlich über den Lehrmittelverlag St.Gallen erfolgt. Das Jahr 2023 soll genutzt werden, um die Gemeinden bei der Konkretisierung und Installation der neuen Prozesse zu unterstützen mit dem Ziel, dass auf das Jahr 2024 die neue Lehrmittelliste des SGV / der VSGP publiziert werden kann sowie das Bestellverfahren und die Auslieferung organisiert werden können.

4.4 Finanzielle Auswirkungen

Im Kantonsratsbeschluss vom 30. November 2021 zum H2022plus wurde die Hälfte der Kosten für die Beschaffung der Lehrmittel, die nach bisherigem Recht einen Status hatten, mit jährlich 4,6 Mio. Franken jährlich beziffert. In diesem Ausmass findet grundsätzlich mit dem vorliegenden XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz eine finanzielle Lastenverschiebung vom Kanton zu den Gemeinden statt. Ausgenommen von diesem Grundsatz – das haben die zwischenzeitlichen Arbeiten gezeigt – sind Lehrmittel, die der Kanton auch inskünftig aus besonderen Gründen den Schulträgern unentgeltlich abgibt (vorstehend Abschnitt 4.2, Bemerkungen zu Art. 22 Abs. 1 VSG). In Bezug auf das Lehrmittel «St.Gallerland» wird der Ertragsrückgang beim Kanton in diesem Zusammenhang auf rund 35'000 Franken geschätzt. Bei den Lernfördersystemen ist von einem ungefähren Ertragsrückgang von 500'000 Franken für einen nicht mehr weiterbelasteten hälftigen Anteil an Lizenzgebühren auszugehen. Gesamthaft resultiert aus der Umsetzung der Massnahme A12 im Kantonshaushalt somit eine jährliche Nettoentlastung von knapp 4,1 Mio. Franken. Im gleichen Umfang werden die Haushalte der Gemeinden zusätzlich belastet.

Das Entlastungsvolumen der Massnahme A12 fällt somit um gut 0,5 Mio. Franken tiefer aus als ursprünglich angenommen.

4.5 Vernehmlassung

Zum XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz liess die Regierung vom 7. Juni bis zum 19. August 2022 eine Vernehmlassung insbesondere bei den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), dem Verband St.Galler Volksschulträger (SGV), dem Verband Privater Sonderschulträger des Kantons

² Vgl. dazu Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich / St.Gallen 2020, Rz. 287a ff. m.w.H.

St.Gallen, dem Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Kanton St.Gallen, dem Kantonalen Lehrerinnen- und Lehrerverband St.Gallen (KLV), den Stufen- und Fachkonventen (Kantonale Kindergartenkonferenz [KKgK], der Kantonalen Kindergartenkonferenz [KUK], der Kantonalen Mittelstufenkonvent [KMK], der Sekundarstufe 1 St.Gallen [Sek 1], der Konferenz der Schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen [KSH], dem Kantonalen Arbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen-Verband [KAHLV]), der Pädagogischen Hochschule St.Gallen, dem Schulpsychologischen Dienst des Kantons St.Gallen, dem Verband Personal Öffentlicher Dienste Ostschweiz (VPOD) sowie den Departementen und der Staatskanzlei durchführen.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens sind 21 Rückmeldungen eingegangen. Dabei zeigte sich zusammengefasst folgendes Bild:

- Die Vorlage wird im Grundsatz mehrheitlich begrüsst, zwei Vernehmlassungsteilnehmende (GRÜNE, KUK) sprechen sich aber gegen eine Gesetzesänderung aus. Die Gemeinden und Schulträger (VSGP und SGV) sowie die Mehrheit der politischen Parteien (Die Mitte, FDP, SVP) begrüssen den Systemwechsel mit Verweis auf die fiskalische Äquivalenz. Demgegenüber fordert eine Minderheit der politischen Parteien (GRÜNE, SP) sowie die Schulpraxis (KLV, KKgK, KUK, KMK, KSH, KAHLV) den Einbezug von Lehrpersonen und Schulleitungen, damit die Lehrmittelauswahl auch inskünftig nicht rein finanziell, sondern weiterhin pädagogisch-didaktisch erfolgt. Wie bereits erwähnt (vorstehend Abschnitt 4.2, Bemerkungen zu Art. 21 Abs. 2 VSG), organisieren sich die Gemeinden als Träger der öffentlichen Volksschule bei der Erfüllung der Aufgabe, Lehrmittel zu empfehlen, selber. Damit bestimmen sie auch die Organisation und Zusammensetzung der in Aussicht genommenen Arbeitsgruppe selber. Das Anliegen einer Einsitznahme von Lehrpersonen und Schulleitungen ist deshalb im Vollzug des XXVIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz an die Gemeinden zu adressieren. Hingegen teilt die Regierung die Auffassung, dass Lehrmittelempfehlungen auch inskünftig zur Erreichung einer hohen Unterrichtsqualität fachlich abgestützt sein müssen. In Art. 21 Abs. 2 VSG soll deshalb eine Verpflichtung der Schulträger aufgenommen werden, bei ihrer Empfehlung die entsprechende kantonale Expertise zu berücksichtigen.
- Teilweise werden Bedenken in Bezug auf die Chancengleichheit geäussert, da sich die Lehrmittelausstattung zukünftig je nach Schulträger stark unterscheiden könne (FDP, KMK, KSH, KAHLV). Dazu ist festzuhalten, dass das neue System unbestrittenermassen zu einer weiteren Flexibilisierung des Lehrmitteleinsatzes führt. Dass sich die Lehrmittelausstattung von Schulträger zu Schulträger unterscheidet, wurde aber mit der vom Kantonsrat in Zusammenhang mit dem Kantonsratsbeschluss über das H2022plus ausgedrückten Erwartung, das Äquivalenzprinzip in diesem Bereich konsequent anzuwenden, in Kauf genommen.
- Die Anordnung des Einsatzes von unentgeltlich abgegebenen Lehrmitteln durch den Bildungsrat wird von verschiedener Seite als unzulässiger Eingriff in die Gemeindeautonomie erachtet (SP, VSGP, SGV) bzw. die Formulierung «aus besonderen Gründen» als zu ungenau kritisiert (SP, KSH). Gemeinden sind autonom, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt (Art. 89 Abs. 1 der Kantonsverfassung [sGS 111.1]). Mit dem neuen Art. 22 Abs. 1 VSG wird die rechtliche Grundlage für eine ausnahmsweise Finanzierung und Anordnung durch den Kanton gelegt, womit von einer unzulässigen Einschränkung der Gemeindeautonomie mit Blick auf deren Definition in der Kantonsverfassung nicht die Rede sein kann. Der Kanton wird jedoch erklärtermassen nur dann Lehrmittel unentgeltlich abgeben und deren Einsatz anordnen, wenn dies aus übergeordneten Qualitäts- und Schulentwicklungsgründen angezeigt ist.
- Schliesslich wird vereinzelt der Vollzugsbeginn (1. Januar 2023) kritisiert (Grüne, FDP). Dieser ist jedoch bereits mit dem Kantonsratsbeschluss über das H2022plus gesetzt worden. Soll von ihm abgewichen werden, hätte der Kantonsrat hierüber zu befinden.

5 Referendum

Der II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, der II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen und der XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz unterstehen je einzeln dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV) i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG).³

6 Übersicht der finanziellen Auswirkungen

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

Massnahme	finanzielle Auswirkungen auf den Kanton St.Gallen (in Franken) [– Entlastung]		
	2023	2024	2025
A6d (Neue Kostenträger für AHV-Beiträge für Nichterwerbstätige)	–	–1'700'000	–1'700'000
A6e (Mitfinanzierung Familienzulagen für Nichterwerbstätige)	–	–1'800'000	–1'800'000
A12 (Lehrmittelfinanzierung zu 100 Prozent zu Lasten der Schulträger)	–4'065'000	–4'065'000	–4'065'000
Gesamtentlastung der Massnahmen A6d, A6e und A12	–4'065'000	–7'565'000	–7'565'000

Die Umsetzung der Massnahmen A6d und A12 führen zu finanziellen Mehrbelastungen bei den politischen Gemeinden von 4,1 Mio. Franken im Jahr 2023 und von 5,8 Mio. Franken ab dem Jahr 2024. Die Mehrbelastungen der Gemeinden fallen aufgrund der tieferen Nettobelastung der Massnahme A12 (Lehrmittelfinanzierung) um rund 0,5 Mio. Franken geringer aus als ursprünglich angenommen (vgl. hierzu auch Abschnitt 5.1 der Botschaft zu H2022plus, 33.21.09). Aufgrund der finanziellen Betroffenheit wurden die Gemeinden frühzeitig in die Arbeiten zu H2022plus miteinbezogen.

7 Erlass von Verordnungsrecht

Mit dem Vollzug des XIV. Nachtrags⁴ zum Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) seit 1. Juli 2022 unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat neu nach Art. 5 Abs. 1^{bis} StVG bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist.

Für den Vollzug des IV. Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Massnahme A6d) wird die Regierung kein Verordnungsrecht erlassen.

³ Siehe zur separaten Beschlussfassung je Erlass auch die Ausführungen zur Einheit der Materie in Abschnitt 1.

⁴ nGS 2022-030.

Durch den vorliegenden II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen (Massnahme A6e) sind in der Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen (sGS 371.11) Anpassungen nötig. Die Regierung soll, wie unter Abschnitt 3.2 ausgeführt, den Beitragssatz für Nichterwerbstätige festlegen. So kann der Beitragssatz der Entwicklung der Kosten für Familienzulagen an Nichterwerbstätige angepasst werden. Kantone, die ebenfalls eine Beitragspflicht für Nichterwerbstätige an die Familienausgleichskasse vorsehen, haben den Beitragssatz auf einen Wert zwischen 15 und 34 Prozent festgesetzt (z.B. TG, AR, GL). Beim aktuell in Aussicht genommenen Beitragssatz für Nichterwerbstätige von 20 Prozent im Rahmen des H2022plus handelt es sich im Vergleich daher um einen durchschnittlichen Beitragssatz. Zusätzlich sollen auf Verordnungsstufe der Vollzug sowie das Verfahren präzisiert werden. Dabei soll auch die Koordination zwischen Kanton, kantonaler Familienausgleichskasse (SVA) und Verbandsausgleichskassen in Bezug auf die Verrechnung der Beiträge mit den ausgerichteten Familienzulagen sowie die Rechnungsstellung festgelegt werden.

Für den Vollzug des XXVIII. Nachtrags zum Volksschulgesetz wird die Regierung kein Verordnungsrecht erlassen: Soweit der Bildungsrat im Bereich Lehrmittel Kompetenzen behält, sind diese in Art. 21 Abs. 1 und 22 Abs. 1 VSG geregelt, ohne dass für deren Ausübung weitere Regelungen nötig wären. Soweit sich die Kompetenzen im Bereich der Lehrmittel auf die Schulträger verlagern, wären allfällige weitere Regelungen im kommunalen Recht zu treffen.

8 Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen

Der Kantonsrat hat in der Septembersession 2022 den Bericht der Redaktionskommission «Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen» (82.22.06) zur Kenntnis genommen. Demnach soll die Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung künftig nicht nur in allen Entwürfen neuer bzw. totalrevidierter Erlasse, sondern grundsätzlich auch in allen Änderungen bisheriger Erlasse erfolgen. Sollte von der Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung aus gewichtigen Gründen Abstand genommen werden, ist dazu in die Botschaft des Präsidiums bzw. der Regierung eine entsprechende Begründung aufzunehmen.

Bei den drei vorliegend betroffenen Erlassen (EG-AHV, EG-FamZG, VSG) ist die sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter soweit ersichtlich bereits im geltenden Recht nahezu vollständig umgesetzt. Lediglich in Art. 14 Abs. 2 EG-AHV ist eine Anpassung erforderlich, die hier mit dem II. Nachtrag zum EG-AHV vorgenommen werden soll.

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf:

- den II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung;
- den II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen;
- den XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz.

Im Namen der Regierung

Marc Mächler
Vizepräsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Entwurf der Regierung vom 18. Oktober 2022

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 18. Oktober 2022⁵ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 13. Januar 1994»⁶ wird wie folgt geändert:

Art. 14 Alters- und Hinterlassenenversicherung

¹ ~~Der Staat übernimmt~~ **Die politischen Gemeinden übernehmen** den Mindestbeitrag für Versicherte, denen die Bezahlung nach der Bundesgesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung⁷ erlassen worden ist.

^{1bis} **Die während eines Jahres erlassenen Mindestbeiträge werden proportional auf die politischen Gemeinden verteilt. Der Anteil der politischen Gemeinden ergibt sich aus dem Anteil der in der Gemeinde wohnhaften Sozialhilfebeziehenden im Alter von 20 bis 65 Jahren an den Sozialhilfebeziehenden aller politischen Gemeinden gemäss der Erhebung der Fachstelle für Statistik für das Vorjahr.**

^{1ter} **Die Sozialversicherungsanstalt stellt der politischen Gemeinde jeweils im Januar des Folgejahres ihren Anteil in Rechnung.**

² Die politische Gemeinde, in welcher **die oder** der beitragspflichtige Versicherte wohnt, bezeichnet die zuständige Stelle, die vor Erlass des Mindestbeitrags an die Alters- und Hinterlassenenversicherung angehört wird.⁸

II.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

⁵ ABI 2022-●●.

⁶ sGS 350.1.

⁷ Art. 11 Abs. 2 des BG über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946, SR 831.10.

⁸ Art. 11 Abs. 2 des BG über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946, SR 831.10.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Nachtrag wird ab 1. Januar 2024 angewendet.

II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen

Entwurf der Regierung vom 18. Oktober 2022

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 18. Oktober 2022⁹ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen vom 27. Juni 2017»¹⁰ wird wie folgt geändert:

Art. 17a (neu) Finanzierung

¹ Nichterwerbstätige leisten einen Beitrag an die Finanzierung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige, sofern ihre AHV-Beiträge den Mindestbeitrag nach Art. 10 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946¹¹ übersteigen.

² Die Regierung legt den Beitragssatz fest und regelt das Verfahren.

³ Der Kanton trägt die weiteren Kosten.

II.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

⁹ ABI 2022-●●.

¹⁰ sGS 371.1.

¹¹ SR 831.10.

IV.

Dieser Nachtrag wird ab 1. Januar 2024 angewendet.

XXVIII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Entwurf der Regierung vom 18. Oktober 2022

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 18. Oktober 2022 ¹² Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983»¹³ wird wie folgt geändert:

Art. 21 *Lehrmittel*

a) ~~Bezeichnung~~ **Qualitätskriterien und Empfehlung**

¹ Der Bildungsrat ~~bezeichnet die obligatorischen Lehrmittel~~ **legt Qualitätskriterien für Lehrmittel fest.**

² ~~Er kann weitere Lehrmittel empfehlen.~~ **Die Schulträger empfehlen auf Grundlage der Qualitätskriterien nach Abs. 1 dieser Bestimmung Lehrmittel. Sie sprechen sich in geeigneter Weise untereinander ab und berücksichtigen die fachliche Einschätzung des zuständigen Departementes.**

Art. 22 *b) **Entwicklung und Abgabe durch den Kanton***

~~1. durch den Kanton~~

¹ ~~Der Kanton gibt~~ **kann Lehrmittel entwickeln und diese** ~~den Schulträgern und den Trägern anerkannter privater Sonderschulen die obligatorischen und empfohlenen Lehrmittel ab unentgeltlich abgeben. Der Bildungsrat kann aus besonderen Gründen den Einsatz von unentgeltlich abgegebenen Lehrmitteln anordnen.~~

² ~~Der Kanton und der Schulträger tragen die Kosten der abgegebenen Lehrmittel je zur Hälfte. Für Lehrmittel, die der Kanton den Trägern anerkannter privater Sonderschulen abgibt, trägt der Kanton die Kosten vollumfänglich.~~

³ **Für die Erstellung, den Einkauf und die Abgabe von Lehrmitteln führt der Kanton eine eigene Rechnung auf Vollkostenbasis. Gewinn und Verlust werden auf die nächste Rechnung vorgetragen.**

¹² ABI 2022-●●.

¹³ sGS 213.1.

Art. 23 ~~2. durch den Schulträger~~ **c) Bestimmung und Abgabe durch den Schulträger**

¹ Der Schulträger **bestimmt die Lehrmittel und** stellt ~~weitere Lehrmittel~~ **diese** und das Verbrauchsmaterial zur Verfügung. **Er trägt hierfür die Kosten.**

² Der Rat kann für Fächer und Kurse, deren Durchführung einen ausserordentlichen Materialaufwand erfordert, von den Eltern einen Beitrag an die Kosten verlangen.

Art. 23^{bis} wird aufgehoben.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Nachtrag wird rückwirkend ab 1. Januar 2023 angewendet.