

Antrag der Kommission für Bildung und Kultur*
vom 29. September 2015

KR-Nr. 297a/2013
KR-Nr. 25a/2014

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarischen Initiativen von Linda
Camenisch betreffend Kinder- und Jugendhilfegesetz
(KJHG), Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB)
sowie Aufhebung Gesetzesbestimmung Beiträge für
die Betreuung von Kleinkindern (KJHG)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Bildung und Kultur vom 29. September 2015,

beschliesst:

I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 25/
2014 von Linda Camenisch wird nachfolgende Gesetzesänderung be-
schlossen.

***Minderheitsantrag von Jacqueline Peter, Moritz Spillmann und Mo-
nika Wicki:***

*I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 25/
2014 von Linda Camenisch wird nachfolgende Gesetzesänderung be-
schlossen.*

Minderheitsantrag von Judith Anna Stofer:

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 25/2014 von Linda Came-
nisch wird abgelehnt.*

* Die Kommission für Bildung und Kultur besteht aus folgenden Mitgliedern:
Moritz Spillmann, Ottenbach (Präsident); Anita Borer, Uster; Rochus Burtscher,
Dietikon; Karin Fehr Thoma, Uster; Cäcilia Hänni, Zürich; Hans Peter Häring,
Wettswil a. A.; Matthias Hauser, Hüntwangen; Hanspeter Hugentobler, Pfäffli-
kon; Jacqueline Peter, Zürich; Peter Preisig, Hinwil; Judith Anna Stofer, Zürich;
Corinne Thomet, Kloten; Sabine Wettstein, Uster; Monika Wicki, Wald; Chris-
toph Ziegler, Elgg; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

II. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 297/2013 von Linda Camenisch wird abgelehnt.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 29. September 2015

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Moritz Spillmann

Die Sekretärin:

Jacqueline Wegmann

Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG)

(Änderung vom ; Aufhebung der Kleinkinderbetreuungsbeiträge)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Bildung und Kultur vom 29. September 2015,

beschliesst:

I. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 wird wie folgt geändert:

§ 21. ¹ Die Gemeinden bevorschussen Unterhaltsbeiträge und leisten Überbrückungshilfe.

Abs. 2 und 3 unverändert.

§ 25 wird aufgehoben.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst. Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

I. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 wird wie folgt geändert:

§ 25. ¹ Eltern, die sich persönlich der Pflege und Erziehung ihrer Kleinkinder widmen, haben Anspruch auf Beiträge der Wohnsitzgemeinde des Kindes, wenn

e. Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern

a. der gesuchstellende Elternteil seit mindestens zwei Jahren Wohnsitz im Kanton hat und

lit. b. unverändert.

Abs. 2 unverändert.

³ Die Beiträge werden frühestens ab der Geburt des Kindes bis längstens zur Vollendung des ersten Altersjahres ausgerichtet. Sie betragen pro Monat höchstens das Dreifache des Höchstbetrages einer vollen Waisen- und Kinderrente gemäss AHV-/IV-Gesetzgebung.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

PI KR-Nr. 297/2013

Am 30. September 2013 reichten Linda Camenisch, Wallisellen, Willy Haderer, Unterengstringen, und Christoph Ziegler, Elgg, eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

4. Abschnitt: Leistungen

B. Gemeinden

§ 25.

³ Die Beiträge werden frühestens ab der Geburt des Kindes bis längstens zur Vollendung des zweiten Altersjahres ausgerichtet. Sie betragen pro Monat höchstens das Zweifache des Höchstbetrages einer vollen Waisen- und Kinderrente gemäss AHV-/IV-Gesetzgebung.

§ 26.

³ Die Verordnung regelt die Einzelheiten und ist zustimmungspflichtig.

Am 25. November 2013 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 93 Stimmen vorläufig.

PI KR-Nr. 25/2014

Am 27. Januar 2014 reichten Linda Camenisch, Wallisellen, Willy Haderer, Unterengstringen, und Christoph Ziegler, Elgg, eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Der Kantonsrat beschliesst die ersatzlose Aufhebung folgender Gesetzesbestimmung:

Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG)

B. Gemeinden

§ 25. ¹ Eltern, die sich persönlich der Pflege und Erziehung ihrer Kleinkinder widmen, haben Anspruch auf Beiträge der Wohnsitzgemeinde des Kindes, wenn

- a. der gesuchstellende Elternteil Wohnsitz im Kanton hat und
- b. die Betreuung durch Dritte gesamthaft drei Tage in der Woche nichtübersteigt.

² Die Erwerbstätigkeit oder eine vom Bund oder Kanton anerkannte Ausbildung

- a. darf beim alleinerziehenden Elternteil ein Pensum von 60% nicht übersteigen,
- b. muss bei zusammenlebenden Eltern, Ehepaaren oder eingetragenen Paaren mindestens ein volles Pensum und darf höchstens ein-einhalb Pensen betragen.

³ Die Beiträge werden frühestens ab der Geburt des Kindes bis längstens zur Vollendung des zweiten Altersjahres ausgerichtet. Sie betragen pro Monat höchstens das Dreifache des Höchstbetrages einer vollen Waisen- und Kinderrente gemäss AHV-/IV-Gesetzgebung.

Am 25. August 2014 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 95 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Bildung und Kultur

Unsere Kommission hat die beiden parlamentarischen Initiativen von Linda Camenisch betreffend Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KR-Nr. 297/2013 und KR-Nr. 25/2014) gemeinsam beraten und sich mit der Thematik eingehend befasst. Sie wurden vom Kantonsrat am 25. November 2013 mit 93 Stimmen bzw. am 25. August 2014 mit 95 Stimmen überwiesen.

Nachdem die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Kleinkinderbetreuungsbeiträgen (KKBB) mit dem neuen Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), konkretisiert in der Verordnung über die Alimenterhilfe und Kleinkinderbetreuungsbeiträge (AKV), auf den 1. Januar 2013 geändert wurden, stieg die Zahl der Gesuchsteller markant an. Damit nahmen die Kosten für die Gemeinden, welche diese Beiträge finanzieren, in einem Mass zu, das über das Tragbare hinausgeht. Geschätzt wurde ein Anstieg von 8 auf rund 13 Mio. Franken über den ganzen Kanton, effektiv waren es aber 43 Mio. Franken im Jahr 2013, mit steigender Tendenz für das Jahr 2014. Als Reaktion auf die unerwartete Entwicklung wurde die Anspruchsgrenze bereits auf den 1. Januar 2014 auf dem Verordnungsweg vom Regierungsrat wieder korrigiert, um den Anstieg zu bremsen. Die Ausgaben für die KKBB bleiben jedoch deutlich über dem ursprünglich geschätzten Niveau. Mit ein Grund für diese Entwicklung ist die Tatsache, dass drei Viertel der Mehrausgaben an Zweielternfamilien gehen. Diese vermochten vorher kaum KKBB zu beanspruchen, optimierten aber offenbar in nicht wenigen Fällen ihre Anstellungs- und Einkommensverhältnisse passend für den Bezug von KKBB. Zweielternfamilien sind in der Regel auch nicht von der Sozialhilfe abhängig – im Gegensatz zu den Alleinerziehenden, die zum grössten Teil nicht nur KKBB, sondern auch Sozialhilfe beziehen.

Unter dem Eindruck der stark steigenden Ausgaben für die KKBB beantragten die Initianten zuerst eine Änderung der Beitragshöhe und eine Genehmigungspflicht der Verordnung, in der die wesentlichen Zahlenwerte festgelegt werden (vgl. KR-Nr. 297/2013). Sie kamen aber wenige Monate später zur Ansicht, dass sich die KKBB zu einem eigentlichen Ergänzungsleistungssystem für Familien mit Kleinkindern entwickelt hätten. Ein ergänzendes Unterstützungssystem neben der Sozialhilfe sei aber unerwünscht, weshalb die KKBB ersatzlos abgeschafft werden sollten (vgl. KR-Nr. 25/2014).

Unsere Kommission führte eine Anhörung mit der Sozialkonferenz des Kantons Zürich, dem Gemeindepräsidentenverband und der Kantonalen Jugendhilfekommission durch, welche sich vorab schriftlich zum Antrag auf Abschaffung der KKBB geäußert hatten. Alle drei Anhörungspartner beurteilten die KKBB als nicht mehr zeitge-

mäss und sprachen sich für deren Aufhebung aus. Hauptgrund dafür ist das Setzen von falschen Anreizen, was den Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit betrifft. Einigkeit bestand auch darin, dass die Sozialhilfe durch begleitende Betreuung und Unterstützung dort sinnvoller sei als ohne inhaltliche Erwartungen ausgerichtete KKBB. Differenzierter waren die Haltungen jedoch in der Frage, ob die frei werdenden Mittel ganz oder teilweise anderweitig eingesetzt werden sollten.

Sowohl die Sozialkonferenz wie auch die Jugendhilfekommission argumentieren, dass konsequenter auf frühe Hilfen im Sinne von Frühförderung gesetzt werden sollte, auch auf bezahlbare Krippenplätze. Die flächendeckende Schaffung von ausreichend günstigen Betreuungsangeboten sei noch nicht im ganzen Kanton realisiert, würde aber die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern, speziell für Alleinerziehende. In pädagogischer Hinsicht sei wissenschaftlich erwiesen, dass eine Frühförderung integrierend wirke und damit weitere und teure Massnahmen in Zukunft vermieden werden könnten, weshalb die Frühförderung auch ökonomisch sinnvoll sei. Deshalb sei zumindest ein Teil der durch die Abschaffung der KKBB frei werdenden Mittel in die Frühförderung zu investieren, wo erfolgreiche Projekte vorlägen, deren weitere Finanzierung aber nicht gesichert sei.

Für den Gemeindepräsidentenverband steht die Reduktion der finanziellen Belastung der Gemeinden im Vordergrund, was durch die Abschaffung der KKBB dringlich erreicht werden müsse. Im Weiteren wird auf die per 1. Januar 2015 verordnete Pflicht verwiesen, ein bedarfsgerechtes familienergänzendes Betreuungsangebot in den Gemeinden aufzubauen. Im Hinblick auf einen erfolgreichen Schuleintritt und -verlauf seien diese Betreuungsangebote hilfreich, doch auch diese Kosten gingen zulasten der Gemeinden. Nach Ansicht des GPV soll grundsätzlich die Sozialhilfe für die Unterstützung von Familien in bedrängten wirtschaftlichen Verhältnissen zuständig sein, weil sie auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung basiert. Die KKBB aber würden heute auch an Familien ausgerichtet, die nicht darauf angewiesen seien und mindestens teilweise ihre Erwerbssituation spezifisch nach den Anforderungen für KKBB ausrichten würden.

Die von der Caritas Zürich in einem Schreiben an die Kommission angeregte Einführung von Familienergänzungsleistungen, wie sie andere Kantone kennen, wurde anlässlich der Anhörung ebenfalls diskutiert. Die Sozialkonferenz im Besonderen vertrat die Meinung, dass dafür kaum politische Mehrheiten vorhanden wären und sie deshalb auf weitere Überlegungen in diese Richtung verzichte. Die Jugendhilfekommission würde Familienergänzungsleistungen zumindest als effektiver und effizienter als die heutigen KKBB bezeichnen.

In der Kommission wurde nach eingehender Debatte beantragt, die bestehenden Beitragsvoraussetzungen für die KKBB zu ändern und auf eine Abschaffung zu verzichten. Unterstützungsleistungen seien weiterhin sinnvoll bei der Zielgruppe der intakten, aber finanziell schwachen Familien, die ihre Kinder in der ersten, prägenden Zeit nach der Geburt selber betreuen wollten. Der Antrag sieht eine Karenzfrist vor, wonach Gesuchstellende seit mindestens zwei Jahren im Kanton Wohnsitz haben müssen, bevor sie KKBB beantragen können. Ausserdem sollen die Beiträge nicht mehr für die ersten zwei Lebensjahre des Kindes, sondern nur noch für das erste Lebensjahr ausgerichtet werden. Damit würden die Mütter nicht ungebührlich lange vom Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt abgehalten.

Mehr Mittel in der Frühförderung einzusetzen, wäre nach Ansicht der Antragsteller nötig und wünschenswert. Nicht alle Familien, die KKBB beantragten, bräuchten aber, abgesehen von mehr Geld, unterstützende Hilfe, weshalb unterschiedliche Zielgruppen betroffen seien, die nicht gegeneinander ausgespielt werden sollten. Ergänzend wird bezweifelt, dass für die Umleitung der durch die Abschaffung der KKBB frei werdenden Mittel in Projekte der Frühförderung politische Mehrheiten gefunden werden können.

Dieser Antrag fand eine knappe Mehrheit, zu der auch die kleine Minderheit in der Kommission gehört, die eine Beibehaltung der KKBB in der heutigen Form an sich für richtiger hält.

Eine grosse Kommissionsminderheit betont mit Verweisung auf die Stellungnahmen der drei angehörten Organisationen, dass die KKBB ein Giesskanneninstrument geworden seien, welches angesichts der unverhältnismässigen Kosten umgehend und ersatzlos abzuschaffen sei. Die wirklich Bedürftigen würden von der Sozialhilfe angemessen unterstützt und im Einzelfall gefördert, damit sie möglichst bald diesen Status wieder verlieren. Die Kommissionsminderheit verschliesst sich dem Anliegen der Frühförderung nicht, möchte es jedoch nicht mit dem Thema KKBB direkt verbinden. Die Frühförderung könne im Rahmen des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJG) (Vorlage 5222) sachgerecht diskutiert werden.

Zu den Beratungsgegenständen hat die Kommission unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen folgende vorbehaltenen Beschlüsse gefasst:

Die PI Camenisch zur Abschaffung der KKBB, KR-Nr. 25/2014, wird mit 8:7 Stimmen abgelehnt und stattdessen ein Gegenvorschlag auf Änderung von § 25 KJHG mit dem gleichen Stimmenverhältnis befürwortet.

Dem verbleibenden Teil der PI Camenisch, KR-Nr. 297/2013, Änderung von § 26 KJHG zwecks Unterstellung der Verordnung zu KKBB und Alimentenbevorschussung unter die Genehmigungspflicht durch den Kantonsrat, wird mit einem Stimmenverhältnis von 8:7 Stimmen zugestimmt.

Gegenvorschlag auf Änderung von § 25 KJHG:

§ 25. ¹ Eltern, die sich persönlich der Pflege und Erziehung ihrer Kleinkinder widmen, haben Anspruch auf Beiträge der Wohnsitze-
gemeinde des Kindes, wenn

- a. der gesuchstellende Elternteil *seit mindestens zwei Jahren* Wohnsitz im Kanton hat und
- b. die Betreuung durch Dritte gesamthaft drei Tage in der Woche nicht übersteigt.

² Die Erwerbstätigkeit oder eine vom Bund oder Kanton anerkannte Ausbildung

- a. darf beim alleinerziehenden Elternteil ein Pensum von 60% nicht übersteigen,
- b. muss bei zusammenlebenden Eltern, Ehepaaren oder eingetragenen Paaren mindestens ein volles Pensum und darf höchstens ein-einhalb Pensen betragen.

³ Die Beiträge werden frühestens ab der Geburt des Kindes bis längstens zur Vollendung des ~~zweiten~~ *ersten* Altersjahres ausgerichtet. Sie betragen pro Monat höchstens das Dreifache des Höchstbetrages einer vollen Waisen- und Kinderrente gemäss AHV-IV Gesetzgebung.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB) wurden 1992 eingeführt. Die Beiträge waren für Alleinerziehende oder zusammenlebende Eltern gedacht, die sich persönlich der Pflege und Erziehung ihrer Kleinkinder widmen wollen, aber aus wirtschaftlichen Gründen dazu nicht in der Lage sind.

Seither wurde die Mutterschaftsversicherung eingeführt und das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung ausgebaut. Heute bestehen in den meisten Gemeinden Angebote für die Kinderbetreuung. Dies ermöglicht den Müttern, sich frühzeitig wieder in den Arbeitsprozess einzugliedern. Damit kann die Gefahr einer langjährigen Sozialhilfeabhängigkeit verringert werden.

Die KKBB richten sich nach ihrem ursprünglichen Zweck an Eltern in schwierigen finanziellen Verhältnissen. Gerade bei diesen Eltern kann es nachteilig sein, wenn ein Elternteil für die Betreuung der Kleinkinder aus dem Erwerbsleben ausscheidet. Während der zweijährigen Bezugsdauer der KKBB verbessert sich zwar die finanzielle Situation der Eltern, sie können jedoch nach Ablauf der Bezugsfrist in finanzielle Nöte geraten.

Bei der finanziellen Unterstützung von Eltern oder Alleinerziehenden mit Kleinkindern im Rahmen der Sozialhilfe wird bei der Beratung die aktive Mitarbeit der Gesuchstellenden gefordert. Die Gesuchstellenden müssen also eine Gegenleistung erbringen. Bei den KKBB ist dagegen keine Mitarbeit gefordert.

Die Anspruchsgrenzen für KKBB sind höher als die Anspruchsgrenzen der Sozialhilfe. Das führt dazu, dass durch die KKBB nicht nur das sozialhilferechtliche Existenzminimum gewährleistet wird, sondern Einkommenseinbußen durch eine Verringerung oder Aufgabe des Erwerbsspensums (teilweise) ausgeglichen werden. Zudem gibt es viele Eltern, bei denen die Geburt des Kindes nicht zu einer Verringerung der Erwerbstätigkeit führt, da die Mütter schon zuvor nicht erwerbstätig waren. Bei diesen Eltern führt die Ausrichtung von KKBB zu einer vorübergehenden Erhöhung des Haushaltseinkommens. Die KKBB sind damit zu einer Art Ergänzungsleistung für Eltern mit einem Kind unter zwei Jahren geworden.

Aus diesen Gründen unterstützt der Regierungsrat die PI KR-Nr. 25/2014, die eine Aufhebung der Kleinkinderbetreuungsbeiträge vorsieht.

Die PI KR-Nr. 297/2013, die eine Genehmigungspflicht der Verordnung vorsieht, lehnen wir ab. Neben den verfassungs- bzw. staatsrechtlichen Gründen, die gegen eine Genehmigungspflicht einer Verordnung sprechen, ist kein sachlicher Grund ersichtlich, weshalb die gestützt auf § 26 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 14. März 2011 (KJHG; LS 852.1) zu erlassende Verordnung einer Genehmigungspflicht unterstellt werden soll. Von den Bestimmungen über die KKBB abgesehen, ist die geltende Verordnung inhaltlich unbestritten. Mit einer Genehmigungspflicht der Verordnung ginge der Vorteil der raschen Anpassung an veränderte Umstände verloren.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission hat die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. Sie ist in der Folge auf ihren knappen vorbehaltenen Beschluss, als Gegenvorschlag zur PI Camenisch KR-Nr. 25/2014 das geltende Recht zu ändern, zurückgekommen und stimmt nun der ersatzlosen Aufhebung der Kinderbetreuungsbeiträge mit deutlicher Mehrheit zu. Das bedeutet Zustimmung zur PI Camenisch KR-Nr. 25/2014.

Um eine möglichst rasche Aufhebung der entsprechenden Gesetzesbestimmung zu ermöglichen und in Erwartung, dass der Regierungsrat diese auf den frühestmöglichen Zeitpunkt vornimmt, wird, ebenfalls entgegen dem vorbehaltenen Beschluss, nun einstimmig die Ablehnung der PI Camenisch KR-Nr. 297/2013 beantragt. Würde die Verordnung bzw. die Aufhebung der entsprechenden Verordnungsbestimmungen zu den KKBB der Genehmigungspflicht des Kantonsrates unterstellt, würde sich die Aufhebung der Kinderbetreuungsbeiträge weiter verzögern, was wiederum den Gemeinden zusätzliche finanzielle Belastungen bescheren würde.