

Antrag der Kommission für soziale Sicherheit
und Gesundheit* vom 3. Dezember 2002

KR-Nr. 104a/2000

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative
Ruth Gurny, Maur, vom 13. März 2000 betreffend
Zusatzleistungen für Familien ohne
existenzsicherndes Einkommen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission vom 3. Dezember
2002,

beschliesst:

I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 104/2000 Ruth Gurny,
Maur, wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag Ruth Gurny, Hans Fahrni, Käthi Furrer, Silvia
Kamm, Blanca Ramer-Stäubli, Walter Reist und Christoph Schürch:***

*Es wird ein Gegenvorschlag zur Parlamentarischen Initiative KR-
Nr. 104/2000 gemäss nachstehender Vorlage erlassen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 3. Dezember 2002

Im Namen der Kommission für
soziale Sicherheit und Gesundheit

Der Präsident:
Jürg Leuthold

Der Sekretär:
Roland Brunner

* Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Jürg Leuthold, Aeugst am Albis (Präsident); Kurt Bosshard, Uster; Dr. Oskar Denzler, Winterthur; Hans Fahrni, Winterthur; Franziska Frey-Wettstein, Zürich; Käthi Furrer, Dachsen; Dr. Ruth Gurny Cassee, Maur; Willy Haderer, Unterengstringen; Dr. Armin Heinimann, Illnau-Effretikon; Silvia Kamm, Bonstetten; Ursula Moor-Schwarz, Höri; Blanca Ramer-Stäubli, Urdorf; Walter Reist, Zürich; Christoph Schürch, Winterthur; Theresia Weber-Gachnang, Uetikon a.S.; Sekretär: Roland Brunner.

B. Gesetz über die kantonalen Zusatzleistungen für Familien ohne existenzsicherndes Einkommen

I. Allgemeines

§ 1. Familien ohne existenzsicherndes Einkommen haben Anspruch auf kantonale Familien-Zusatzleistungen.

§ 2. Bezugsberechtigt sind Personen:

- a) solange deren Kinder noch nicht schulpflichtig sind;
- b) die seit mindestens zwei Jahren in einer zürcherischen Gemeinde Wohnsitz haben;
- c) deren anrechenbare Einnahmen die anerkannten Ausgaben gemäss eidgenössischer EL-Gesetzgebung nicht übersteigen;
- d) die keinen Anspruch auf eine AHV- oder eine IV-Rente haben.

II. Organisation

§ 3. Der Vollzug obliegt der politischen Gemeinde, in der die bezugsberechtigte Familie ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hat. Die Entgegennahme der Gesuche und die Festsetzung und Auszahlung der Zusatzleistungen für Familien obliegen der mit der Ausrichtung der Zusatzleistungen zur AHV/IV betrauten Stelle.

§ 4. Die zuständige Direktion übt die Staatsaufsicht aus. Der Regierungsrat hat die Oberaufsicht.

§ 5. Die Gemeinden und die Fachorgane orientieren über die Voraussetzungen für den Bezug der Zusatzleistungen.

III. Bestandteile der Zusatzleistungen für Familien

§ 6. Die Familien-Zusatzleistungen bestehen aus:

- a) der jährlichen Zusatzleistung, welche monatlich ausbezahlt wird;
- b) der Vergütung von Krankheitskosten.

IV. Berechnung und Höhe der jährlichen Zusatzleistungen

§ 7. Die Berechnung und Höhe der kantonalen Familien-Zusatzleistungen richtet sich nach der eidgenössischen Gesetzgebung über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt, finden die im Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV enthaltenen Maximalansätze Anwendung.

Die anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen von Ehe- oder Lebenspartnern und Kindern, die im gleichen Haushalt leben, sind zusammenzurechnen.

Kinder, deren anrechenbare Einnahmen die anerkannten Ausgaben übersteigen, fallen für die Berechnung der Zusatzleistungen ausser Betracht.

Der Regierungsrat regelt die Bewertung der anrechenbaren Einnahmen und anerkannten Ausgaben und des Vermögens.

§ 8. Als Einnahmen sind anzurechnen:

- a) Erwerbseinkünfte in Geld oder Naturalien. Dabei sind jährlich 5000 Franken abzuziehen;
- b) Einkünfte aus beweglichem oder unbeweglichem Vermögen;
- c) ein Zehntel des Reinvermögens, soweit es bei Alleinerziehenden 25 000 Franken und bei zusammenlebenden Eltern 40 000 Franken, bei den Kindern 15 000 Franken übersteigt. Gehört den Bezügerinnen und Bezüger, die in die Berechnung der Zusatzleistungen eingeschlossen sind, eine Liegenschaft, die mindestens von einem von ihnen bewohnt wird, so ist nur der 75 000 Franken übersteigende Wert der Liegenschaft beim Vermögen zu berücksichtigen;
- d) Renten, Pensionen und andere wiederkehrende Leistungen;
- e) Familienzulagen;
- f) Einkünfte und Vermögenswerte, auf die verzichtet worden ist;
- g) familienrechtliche Unterhaltsbeiträge.

§ 9. Bei zusammenlebenden Eltern ist für einen Elternteil als hypothetisches Erwerbseinkommen ein Mindestbetrag gemäss Art. 14 b der Verordnung zum Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV anzurechnen.

§ 10. Nicht als Einnahmen anzurechnen sind:

- a) Verwandtenunterstützungen nach den Art. 328 ff. des Zivilgesetzbuches;
- b) Unterstützungen der öffentlichen Sozialhilfe;

- c) öffentliche oder private Leistungen mit ausgesprochenem Fürsorgecharakter;
- d) Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen.

§ 11. Bei Grundeigentum oder anderen Vermögenswerten in erheblichem Umfang, deren Realisierung nicht möglich oder nicht zumutbar ist, wird die Unterzeichnung einer Rückerstattungsverpflichtung verlangt. Darin verpflichtet sich der Leistungsempfänger oder die Leistungsempfängerin, die erhaltenen Leistungen ganz oder teilweise zurückzuerstatten, wenn die Vermögenswerte realisiert werden.

V. Anerkannte Ausgaben

§ 12. Als Ausgaben sind anzuerkennen:

- a) der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf pro Jahr gemäss den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV;
- b) der Mietzins einer Wohnung und die damit zusammenhängenden Nebenkosten gemäss Vorgeben der eidgenössischen Gesetzgebung zu den Ergänzungsleistungen;
- c) Gewinnungskosten bis zur Höhe des Bruttoerwerbseinkommens;
- d) Gebäudeunterhaltskosten und Hypothekarzinsen bis zur Höhe des Bruttoertrages der Liegenschaft;
- e) Beiträge an die Sozialversicherungen des Bundes unter Ausschluss der Krankenversicherung;
- f) ein jährlicher Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung in der Höhe der kantonalen Durchschnittsprämie bzw. bis zur Erreichung der Leistungsgrenze;
- g) geleistete familienrechtliche Unterhaltsbeiträge;
- h) Auslagen in Zusammenhang mit einer genehmigten Aus- und Weiterbildung, die einer Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt dient, gemäss Verordnung.

VI. Vergütung von Krankheitskosten

§ 13. Vergütung von Krankheitskosten

Berechtigten von Leistungen einer jährlichen Zusatzleistung für Familien ist ein Anspruch einzuräumen auf die Vergütung von ausgewiesenen, im laufenden Jahr entstandenen Kosten für:

- a) Zahnbehandlungen;
- b) die Kostenbeteiligung nach Artikel 64 KVG.

Die Voraussetzungen für die Vergütung dieser Krankheitskosten richtet sich nach der Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV.

Es können pro Jahr zusätzlich zur jährlichen Zusatzleistung höchstens 8000 Franken vergütet werden.

VII. Verfahren

§ 14. Die Leistungen werden auf schriftliches Gesuch hin erbracht. Das Gesuch ist auf einem amtlichen Fragebogen, der wahrheitsgetreu und vollständig auszufüllen ist, der zuständigen Verwaltungsstelle der Wohnsitzgemeinde einzureichen.

§ 15. Der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin hat über die eigenen finanziellen Verhältnisse wahrheitsgemäss Auskunft zu geben sowie von jeder Änderung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse von sich aus sofort Mitteilung zu machen. Die Auskünfte und Meldungen sind auf Verlangen unterschriftlich zu bestätigen und zu belegen.

§ 16. Die Organe, die über die Gewährung der Zusatzleistungen entscheiden, untersuchen die Verhältnisse jedes Falles und hören den Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin persönlich an.

§ 17. Der Anspruch auf eine jährliche Familien-Zusatzleistung besteht erstmals für den Monat, in dem die Anmeldung eingereicht worden ist und sämtliche gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Er erlischt auf Ende des Monats, in welchem eine der Voraussetzungen dahingefallen ist.

§ 18. Die mit der Festsetzung und Auszahlung der Familien-Zusatzleistungen betrauten Stellen haben die wirtschaftlichen Verhältnisse der Berechtigten periodisch, mindestens aber alle zwei Jahre, zu überprüfen.

§ 19. Der Entscheid über die Gewährung, Einstellung, Änderung oder Rückerstattung von Familien-Zusatzleistungen ist schriftlich und versehen mit einer Rechtsmittelbelehrung mitzuteilen. Die ganze oder teilweise Abweisung eines Gesuches sowie die Einstellung, Herabsetzung oder Rückerstattung von Leistungen sind im Entscheid zu begründen.

§ 20. Die Leistungen sind weder pfändbar noch abtretbar. Sie dürfen nicht mit geschuldeten Steuern verrechnet werden.

§ 21. Bei Bezugsberechtigten, die keine Gewähr für eine zweckgemässe Verwendung zur Deckung des laufenden Unterhaltes bieten, kann die Auszahlung der Leistungen an geeignete Drittpersonen, Behörden sowie Fürsorgeinstitutionen erfolgen.

VIII. Finanzierung

§ 22. Die zuständige Gemeinde trägt die Kosten dieser Leistungen und der Durchführung.

§ 23. Der Staat leistet einen Kostenanteil von 40% der beitragsberechtigten Ausgaben an die Aufwendungen der Gemeinden.

IX. Rückerstattungen

§ 24. Unrechtmässig bezogene Zusatzleistungen für Familien sind von den Bezügerinnen beziehungsweise den Bezüglern oder deren Erben zurückzuerstatten. Für die Rückerstattung solcher Leistungen und den Erlass der Rückforderung sind die Vorschriften des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts (ATSG) sinngemäss anwendbar.

§ 25. Rechtmässig bezogene Zusatzleistungen für Familien sind zurückzuerstatten, wenn bisherige oder frühere Bezügerinnen oder Bezüglern in günstige Verhältnisse gekommen sind.

X. Strafbestimmungen

§ 26. Die Bestrafung von Widerhandlungen gegen die Vorschriften richten sich nach dem Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und dem kantonalen Gesetz über die Zusatzleistungen zur AHV/IV.

XI. Rechtsmittel

§ 27. Entscheide des Gemeindeorgans können innert 30 Tagen von der Mitteilung an durch Rekurs an den Bezirksrat weitergezogen werden.

Rekursentscheide können innert 30 Tagen von der Mitteilung an durch Beschwerde der gesuchstellenden Person, der Gemeinde oder der zuständigen Direktion des Regierungsrates an das Sozialversicherungsgericht weitergezogen werden.

Auf das Rekurs- und Beschwerdeverfahren finden die im Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) enthaltenen Verfahrensgrundsätze entsprechend Anwendung. Im Übrigen richtet sich das Rekursverfahren nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz und das Beschwerdeverfahren nach dem Gesetz über das Sozialversicherungsgericht.

XII. Schlussbestimmungen

§ 28. Der Regierungsrat erlässt erforderliche Verordnungen zu diesem Gesetz.

§ 29. Die Auswirkungen dieses Gesetzes werden alle zwei Jahre ausgewertet. Der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat in geeigneter Form hierüber Bericht.

§ 30. Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:

a) Gesetz über die Jugendhilfe

§§ 26 a–h werden aufgehoben.

b) Gesetz über das Sozialversicherungsgericht

§ 31. lit. a–c unverändert.

d) Beschwerden nach dem Gesetz über Zusatzleistungen für einkommensschwache Familien.

C. Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 3. April 2000 unterstützte der Kantonsrat die von Ruth Gurny am 13. März 2000 eingereichte Parlamentarische Initiative betreffend Zusatzleistungen für Familien ohne existenzsicherndes Einkommen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit an den Regierungsrat

Die Kommission hat ihre Beratungen zu diesem Geschäft im Herbst 2000 aufgenommen und dabei neben der Hauptinitiantin und der Vorsteherin der Direktion für Soziales und Sicherheit auch externe Fachleute angehört. Die Sozialämter der Städte Zürich und Winterthur und die Caritas schilderten ihre Erfahrungen über die Situation im Alltag und der Chef der Ausgleichskasse des Kantons Tessin stellte der KSSG das Tessiner Familienzulagengesetz (Tessiner-Modell) vor. Weiter liess sich die Kommission durch eine Expertin über die Studien zum Familienlastenausgleich informieren, welche im Auftrag der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen erstellt worden sind. Verschiedene Kommissionsmitglieder nahmen an der Tagung «Armutrisiko Familie» teil, welche von den Städten Zürich und Winterthur in Zusammenarbeit mit der Sozialkonferenz des Kantons Zürich, der Caritas Zürich, dem Bundesamt für Sozialversicherung und der Zentralstelle für Familienfragen am 7. Mai 2001 veranstaltet worden war.

Im April 2001 beschloss die KSSG, ihre Beratungen bis Ende 2001 zu unterbrechen, weil sie die Ergebnisse der von Regierungsrätin Rita Fuhrer eingesetzten direktionsinternen Arbeitsgruppe, die sich mit Lösungsansätzen für eine Entlastung bzw. Unterstützung armutsgefährdeter Familien befasste, zunächst abwarten wollte.

Am 18. Dezember 2001 liess die Direktion für Soziales und Sicherheit der KSSG einen von Dr. Hans-Peter Rüst, Wirtschafts-Mathematik AG, verfassten Bericht zukommen, in welchem einerseits die Armutsproblematik in der Schweiz und im Kanton Zürich und andererseits die finanziellen Auswirkungen bereits bestehender bzw. zur Diskussion stehender Modelle betreffend Familienunterstützung dargestellt wurden. Gestützt auf diese Informationen und Unterlagen nahm die Kommission im März 2002 ihre Beratungen wieder auf.

A. Stossrichtung der Parlamentarischen Initiative (PI)

Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass Kinder ein Armutsrisiko darstellen können. Verschiedene Studien zeigen auf, dass besonders Einelternfamilien, junge Familien und Familien mit mehr als drei Kindern ein erhöhtes Armutsrisiko aufweisen. Heute kennt der Kanton Zürich bedarfsunabhängige (Kinderzulagen) und bedarfsabhängige Instrumente (Kleinkinder-Betreuungsbeiträge, Sozialhilfe) zur finanziellen Absicherung von Familien. In den meisten Kantonen gelten ähnliche Regelungen wie sie die Zürcher Kleinkinder-Betreuungsbeiträge darstellen. Im Gegensatz dazu richtet der Kanton Tessin seit dem 1. Juli 1997 Familien-Ergänzungszulagen aus. Während die Sozialhilfe ein Instrument zur kurzfristigen Überbrückung von individuellen Notlagen ist, stellt die Armut in den Familien ein strukturelles Problem dar. Der Markt generiert zum Teil Löhne, die das soziale Existenzminimum von Familien nicht decken. Mit der PI soll dieses Problem angepackt werden. Zentrales Element ist dabei die Bedarfsorientierung: wenn die anerkannten Ausgaben einer Familie die Einnahmen übersteigen, dann sollen die Zusatzleistungen diese Differenz decken. Bezugsberechtigt sollen Familien sein, bis das jüngste Kind zwölf Jahre alt ist. Die PI orientiert sich so weit als möglich an der eidgenössischen Gesetzgebung, um im Vollzug nicht Schwierigkeiten zwischen den verschiedenen Formen der Zusatzleistungen zu schaffen.

Aus dem Bericht über die Zusatzleistungen an einkommensschwache Familien im Kanton Zürich (Dr. Hanspeter Rüst, Wirtschafts-Mathematik AG; S. 27 ff.) vom 10. Dezember 2001 geht hervor, dass die Umsetzung der PI Gurny jährliche Nettokosten von 1070 Mio. Franken zur Folge hätte.

B. Gegenvorschlag

Die Aussagen des oben erwähnten Berichts Rüst haben die Initiantinnen und Initianten zum Schluss kommen lassen, dass die Umsetzung der PI zu nicht wünschenswerten Folgen führt, indem auch Leute begünstigt würden, die nach ihrer Meinung nicht unter die Kategorie der armutsbedrohten Familien fallen. Gestützt auf diese Unterlagen wurde daher ein Gegenvorschlag erarbeitet, wobei die wesentlichsten Änderungen in folgenden Paragraphen vorgenommen wurden:

§ 2 a: Die Bezugsberechtigung dauert nur noch so lange, bis das jüngste Kind das schulpflichtige Alter erreicht hat. Auf Grund der laufenden Bestrebungen kann davon ausgegangen werden, dass anschliessend genügend und angemessene familienergänzende Betreuungsangebote (Hortplätze, Mittagstische) zur Verfügung stehen, wenn

sie benötigt werden. Damit wird die Teilnahme der Eltern am Erwerbsleben erleichtert.

§ 7: Die Leistungsbeschränkung wird an die EL-Grenze angepasst, und es wird auf eine Erhöhung auf das Niveau der Beihilfen verzichtet. Dies führt in den Augen der Initiantinnen und Initianten zur Senkung des Kostenrahmens auf eine akzeptable Höhe.

§ 8 a: Die ursprüngliche Fassung dieses Paragraphen hat zum extremen Ausschlag der Kosten nach oben geführt. Dabei sollte das Erwerbseinkommen – im Sinne eines Anreizes – nur zu zwei Dritteln angerechnet werden, was aber zu absolut unerwünschten Effekten führen würde. Es wird nun vorgeschlagen, dass das Erwerbseinkommen voll angerechnet und in Analogie zur Regelung im Jugendhilfegesetz nur ein Freibetrag von 5000 Franken gewährt wird.

§ 8 c: Hier wird ein stärkerer Vermögensverzehr von einen Zehntel des allfällig vorhandenen Vermögens vorgesehen.

Die Initiantinnen und Initianten sind grundsätzlich der Meinung, es sei dringend notwendig, dass der Kanton aktive Schritte zur Bekämpfung der Familienarmut einleitet. Mit dem vorgeschlagenen Weg fühlen sie sich getragen von einer breiten politischen und fachlichen Öffentlichkeit. Der Lösungsansatz wird von der Eidgenössischen Kommission für Gesundheit und Sicherheit und der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen positiv beurteilt. Befürwortend geäußert hat sich auch der Arbeitgeberverband, der betont, dass Lösungen auf kantonaler Ebene gesucht werden müssen. «Unseren Vorstellungen entsprechend hätten die Kantone für Kinderzulagen aufzukommen. . . . Damit kämen wir allerdings in die Nähe gezielter Familienunterstützungen, die man wohl besser direkt anvisieren sollte als über den Umweg von Kinderzulagen.» (Zitat aus dem Schreiben des Arbeitgeberverbandes vom 17. Dezember 2001 an die Städteinitiative). Ebenfalls im Sinne der PI geäußert haben sich die Städteinitiative und der Nationalrat, welcher anlässlich der Frühjahrssession 2001 zwei inhaltlich gleich lautende parlamentarische Initiativen – eingereicht von Jacqueline Fehr bzw. Lucrezia Meier-Schatz – unterstützt hat.

Mit dem Gegenvorschlag könnte man rund 13 000 armutsbetroffenen Familien im Kanton Zürich helfen. Gemäss Unterlagen Rüst würden jährliche Kosten von rund 110 Mio. Franken verursacht (Kanton: 45 Mio. Franken; Gemeinden: 65 Mio. Franken).

Die Kommissionsminderheit macht weiter geltend, dass das Instrument der Kleinkinderbetreuungsbeiträge ein ungenügendes Mittel zur Bekämpfung der Armut in Familien darstellt, da die Leistungshöhe ungenügend ist und sie nur ausbezahlt werden, bis das jüngste Kind zwei Jahre alt ist.

C. Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Seitens der Kommission wird nicht bestritten, dass alleinerziehende Eltern in einer finanziell sehr belastenden Lage leben und dass auf Grund der heutigen Einkommenssituation mit dem Wegfallen des «Ernährerlohns» auch Familien mit mehreren Kindern heute eher armutsgefährdet sind. Aus den Sozialhilfestatistiken des Kantons geht klar hervor, dass das Phänomen der Working Poor auch im Kanton Zürich ein zunehmendes Problem ist.

Anlässlich ihrer Sitzung vom 12. März 2002 hat die Kommission nach eingehender Beratung dennoch mit 8:7 Stimmen beschlossen, weder die Parlamentarische Initiative noch den Gegenvorschlag zu unterstützen.

Die Kommissionsmehrheit ist zur Auffassung gelangt, dass eine Lösung der Problematik nicht mit einem Systemwechsel, wie dies sowohl die PI als auch deren Gegenvorschlag vorsehen, angestrebt werden soll. Man geht davon aus, dass der Regierungsrat im Rahmen seines Berichts zur Situation der Familien geeignete Massnahmen vorschlagen wird, wobei ein Konzept zur Familienpolitik nicht nur auf die ökonomische Situation junger Familien eingehen, sondern eine breite Palette weiterer Massnahmen (z. B. Kinderkrippen, Möglichkeiten, um Erwerbseinkommen zu erzielen) enthalten sollte.

Die Kommission vertritt mehrheitlich die Meinung, dass im heutigen Zeitpunkt keine neuen Sozialgesetze geschaffen werden dürfen, die zu zusätzlichen finanziellen Belastungen führen. Sie verweist auch auf die im Moment laufenden Gesetzesrevisionen (z. B. Steuergesetz), mit denen die angesprochenen Mängel aufgehoben werden können. Der geschätzte Mehrbedarf für den Gegenvorschlag von 110 Mio. Franken wird lediglich als Ausgangsgrösse taxiert. Da das System sehr flexibel angelegt ist, sind weitere Ausbauschritte vorprogrammiert. Es wird zudem auf die Sozialhilfe in den Gemeinden hingewiesen, welche ein gut funktionierendes System darstellt.

Die KSSG anerkennt zwar die Problematik armutsbedrohter Familien, ist jedoch zum Schluss gekommen, dass es aus Gründen der Zweckmässigkeit sinnvoller ist, diesen im Rahmen des bestehenden Systems auf andere Art zu helfen, insbesondere im Bereich der Kleinkinderbetreuungsbeiträge (Jugendhilfegesetz). Im Vordergrund stehen für sie überdies die Schaffung erwerbs- und familienfreundlicher Rahmenbedingungen, welche die Integration bzw. Reintegration in den Arbeitsprozess und in die Gesellschaft gewährleisten. Prioritär ist dabei, dass die Hilfe zur Selbsthilfe spielt, damit die Betroffenen aus eigener Kraft wieder finanziell unabhängig werden und dass die Massnahmen die finanzielle Eigenverantwortung fördern. Dies soll aber

nicht mit einem Systemwechsel oder einer Umstrukturierung, sondern im Rahmen der bestehenden und gut funktionierenden Gesetzgebung erfolgen.

Die Kommissionsminderheit schliesst sich den Überlegungen der Initiantinnen und Initianten an und unterstützt deren Gegenvorschlag. Sie sieht im Gegenvorschlag zur PI keinen Systemwechsel und erachtet die angestrebte Lösung als Anpassung an eine völlig veränderte Situation. Es wird auf die Entwicklung bei AHV und IV hingewiesen: Als man seinerzeit erkannt hat, dass AHV und IV nicht ausreichten, wurden die Ergänzungsleistungen geschaffen. Analog dazu gelte es nun eine Lösung für das Phänomen der Working Poor zu finden.

Die Befürworterinnen und Befürworter des Gegenvorschlags betonen ausserdem, dass ein breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit wirksamer Förderungsmassnahmen in der Familienpolitik besteht, und sie verweisen auf die Beschlüsse der eidgenössischen Räte zur Familienpolitik anlässlich der Sondersession vom Frühjahr 2001 im Tessin.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

In seiner Stellungnahme vom 18. September 2002 nimmt der Regierungsrat zur PI Gurny wie folgt Stellung:

1. Es ist unbestritten und geht auch aus dem Bericht Rüst hervor, dass Alleinerziehende ein grosses Armutsrisiko tragen und sich bei Paarhaushalten die Armutsquote mit wachsender Kinderzahl deutlich erhöht. Dies beruht auf verschiedenen Gründen, wie etwa hohen Kinderkosten, Mangel an Möglichkeiten zur familienexternen Betreuung von Kindern, gestiegener Anzahl von Alleinerziehenden, eingeschränkten Arbeitsmöglichkeiten im Teilzeitbereich und tiefen, auch bei voller Erwerbstätigkeit zur Deckung des Lebensunterhalts einer Familie nicht ausreichenden Löhnen.

2. Das Problem der Einkommensschwäche bzw. Armut von Familien kann auf unterschiedliche Weise angegangen werden. Denkbar sind bedarfsunabhängige Familien- bzw. Kinderzulagen oder Bedarfsleistungen in der Form von Kleinkinder-Betreuungsbeiträgen oder von Ergänzungsleistungen oder die Ausrichtung von Sozialhilfe. Abgesehen von diesen direkten finanziellen Beiträgen sind die steuerlichen Vorteile zu erwähnen. Schliesslich können auch weitere Massnahmen wie die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsangeboten die Situation von Familien und Alleinerziehenden verbessern.

3. Neben den grundsätzlich an einen Lohnanspruch gebundenen und von den Arbeitgebenden finanzierten Kinderzulagen bestehen im Kanton Zürich insbesondere Kleinkinder-Betreuungsbeiträge (für die Betreuung von Kindern durch die Eltern während der ersten beiden Lebensjahre) und Steuervorteile für Familien (mässigerer Einkommenssteuertarif und besonderer Sozialabzug). Zudem wird auf Grund des Postulats KR-Nr. 109/2000 zurzeit ein Bericht zur Lage der Familie erarbeitet. Auf Bundesebene sind verschiedene parlamentarische Initiativen hängig, die Bedarfs- bzw. Ergänzungsleistungen für Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter verlangen (vgl. Zusammenstellung auf S. 12 des Berichts Rüst). Dabei wird oft auf das sogenannte Tessiner-Modell verwiesen. Dieses besteht darin, dass im Kanton Tessin Arbeitnehmende neben den Kinderzulagen auch vom Bedarf abhängige Ergänzungs- bzw. Kleinkinderzulagen erhalten.

4. Die Parlamentarische Initiative Gurny stellt keine taugliche Massnahme dar, um die Situation von einkommensschwachen bzw. armen Familien zu verbessern. Die vorgesehene Anrechnung des Erwerbseinkommens zu lediglich zwei Dritteln würde dazu führen, dass auch Personen mit verhältnismässig hohen Einkünften in den Genuss von solchen Sozialleistungen kämen (vgl. S. 16 unter «Variante 1» und S. 35 des Berichts Rüst). Zusammen mit der Altersgrenze für das jüngste Kind von zwölf Jahren würden sich daraus gemäss Bericht Rüst jährliche Nettokosten von 1070 Mio. Franken ergeben (vgl. S. 28 unter «Variante 1 PI» des Berichts Rüst). Es ist offensichtlich, dass Auslagen in dieser Höhe, die gemäss der Parlamentarischen Initiative Gurny zu 40% vom Kanton und zu 60% von den Gemeinden getragen werden müssten, nicht verkraftbar wären.

5. Der von der Kommissionsminderheit unterstützte Gegenvorschlag stellt zwar eine angemessenere Variante von Bedarfsleistungen für Familien dar, indem das Erwerbseinkommen bis auf einen jährlichen Freibetrag von Fr. 5000 voll angerechnet würde und das jüngste Kind unter sieben Jahren sein müsste. Insofern würde es sich dabei um einen nicht zum vornherein ausser Betracht fallenden Ansatz handeln, zumal Bedarfsleistungen an Familien vielerorts befürwortet bzw. gefordert werden. Allerdings wären auch die bei diesem Modell entstehenden, wiederum zu 40% vom Kanton und zu 60% durch die Gemeinden zu tragenden Nettokosten ohne entsprechende Mehreinnahmen zurzeit nicht finanzierbar. Dabei ginge es gesamthaft um erheblich mehr als 110 Mio. Franken Zusatzkosten pro Jahr, da das Modell 15 im Bericht Rüst, das die Summe von 100 Mio. Franken nennt, auf einer Altersgrenze des jüngsten Kindes von sechs und nicht von sieben Jahren und einem jährlichen Einkommensfreibetrag von (höchstens) Fr. 1500 statt von Fr. 5000 beruht (vgl. S. 19 Fussnote 25 und S. 30 des Berichts Rüst). Allein dieses zusätzliche Altersjahr dürfte

zu jährlichen Mehrkosten von 22 Mio. Franken führen, was ein Vergleich mit den Auslagen von 176 Mio. Franken beim Modell 14 (Altersgrenze von neun Jahren) ergibt (vgl. wiederum S. 30 des Berichts Rüst). Zudem gilt es auch abzuwarten, ob nicht auf Bundesebene entsprechende, für alle Kantone einheitliche Massnahmen getroffen werden.

6. Unter diesen Umständen lehnt auch der Regierungsrat einen Systemwechsel bzw. die Einführung einer neuen kantonalen Bedarfsleistung für Familien ab. Stattdessen soll einkommensschwachen bzw. armen Familien mit den bestehenden Möglichkeiten geholfen werden. Neben den Steuervorteilen und den Kleinkinder-Betreuungsbeiträgen steht dafür insbesondere auch die Sozialhilfe zur Verfügung. Darüber hinaus geht es darum, die Rahmenbedingungen für Familien zu verbessern und so deren Integration in den Arbeitsprozess zu erleichtern.

D. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 5. November 2002 nahm die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis. Die Kommissionsmehrheit konnte sich dabei den Erwägungen des Regierungsrates anschliessen, während die Minderheit nach wie vor den Standpunkt vertrat, dass Massnahmen zur Förderung von einkommensschwachen Familien und Alleinerziehenden im Kanton Zürich dringend notwendig sind, und daher am Gegenvorschlag zur PI Gurny festhält.

Nach Abschluss der Beratung empfiehlt die Kommission dem Kantonsrat die Parlamentarische Initiative Ruth Gurny, Maur, KR-Nr. 104/2000 zur Ablehnung.