

Antrag des Regierungsrates vom 5. November 2003

4124

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative
«Höhere Kinderzulagen für alle»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 5. November 2003,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Höhere Kinderzulagen für alle» wird den Stimmberechtigten zur Ablehnung empfohlen.

II. Die Volksinitiative untersteht der Volksabstimmung.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Gestützt auf Art. 29 der Kantonsverfassung und das Gesetz über das Vorschlagsrecht des Volkes stellen die Unterzeichnenden, im Kanton Zürich stimmberechtigten Personen folgendes Initiativbegehren:

Das Gesetz über die Kinderzulagen für Arbeitnehmer vom 8. Juni 1958 wird wie folgt geändert:

§ 5 Abs. 2

... (aufgehoben)

§ 8 Abs. 1 (Neuformulierung)

Die Kinderzulage beträgt monatlich mindestens einen Viertel der vollen ordentlichen Mindestrente der AHV aufgerundet auf die nächsten Fr. 10 für jedes Kind vom ersten Tag des Geburtsmonates an bis

zum Ende des Monats, in welchem das Kind das 16. Altersjahr vollendet.

(Abs. 2 und 3 unverändert)

§ 16 Abs. 1 (Änderung kursiv)

Die Familienausgleichskassen erheben von den ihnen angehörenden *Arbeitgeberinnen und* Arbeitgebern die zur Deckung ihrer gesamten Aufwendungen für die Zulagen *und für den Lastenausgleich nach § 18 a*, die Verwaltung und die allfällige Äufnung eines Reservefonds erforderlichen Beiträge.

(Abs. 2 und 3 unverändert)

§ 18 a (neu)

Der Regierungsrat gründet einen Ausgleichsfonds, der für den Lastenausgleich zwischen den anerkannten Familienausgleichskassen für deren gemäss diesem Gesetz auszurichtende Zulagen sorgt. Dieser erfolgt in der Weise, dass die Gesamtsumme der Grundzulagen nach § 8 auf die Gesamtlohnsumme aller nach § 1 erfassten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgeteilt wird. Kassen, die nach dieser Rechnung mehr Grundzulagen ausrichten müssen, als ihrer Lohnsumme entspricht, erhalten die fehlenden Mittel vom Ausgleichsfonds, welche sie von den anderen Kassen nach dieser Berechnungsweise erhebt. Der Ausgleichsfonds kann von den anerkannten Familienausgleichskassen alle für die Durchführung des Lastenausgleiches notwendigen Informationen verlangen.

§ 23 Abs. 1 lit. c (Änderung kursiv)

die Ausrichtung der Kinderzulage *gemäss § 8* für jedes Kind nach den gesetzlichen Vorschriften an die Bezugsberechtigten direkt oder über deren *Arbeitgeberinnen bzw.* Arbeitgeber.

§ 24 (Änderung kursiv)

Die Beiträge der *Arbeitgeberinnen und* Arbeitgeber sind grundsätzlich so zu bemessen, dass sie die Aufwendungen der kantonalen Familienausgleichskasse für die Zulagen, *den Lastenausgleich nach § 18 a* sowie für die Verwaltung des Hauptsitzes und der Zweigstellen decken.

§ 38 (neu)

Mit dem Inkrafttreten der Änderungen gemäss der Volksinitiative «Höhere Kinderzulagen für alle» werden alle der Initiative entgegenstehenden, seit dem 16. November 2001 geänderten oder neu eingeführten Bestimmungen automatisch aufgehoben.

Begründung

Bei den Kinderzulagen besteht echter Handlungsbedarf: Zürich gehört im schweizerischen Vergleich zu den Kantonen mit den tiefsten Zulagen. Selbst wenn der Kantonsrat die Zulagen von 150 Franken auf 170 bzw. 195 Franken aufstocken will, reicht dies bloss für einen Platz im Mittelfeld. Dabei ist der Kanton Zürich ein teures Pflaster: hohe Lebenshaltungskosten, teuerste Familienwohnungen und stark steigende Krankenkassenprämien. Eine zukunftsorientierte Familienpolitik muss dem Rechnung tragen!

Die Initiative «Höhere Kinderzulagen für alle» will eine kinderfreundlichere Politik. Die Kinderzulagen sind längst zu einem Lohnbestandteil geworden, und die Initiative verlangt, dass die Zulagen den Lohn- und Preisentwicklungen angemessen angepasst werden. Die Initiative umfasst drei Hauptforderungen:

- Kinderzulage in der Höhe eines Viertels der monatlichen AHV-Mindestrente, aufgerundet auf die nächsten zehn Franken (2001: 260 Franken);
- Pro Kind eine Zulage: Streichung der diskriminierenden Kaufkraftbereinigung;
- Angleichung der Arbeitgeberbeiträge durch einen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen.

Was will die Volksinitiative «Höhere Kinderzulagen für alle»?

Eine angemessene Kinderzulage. Damit Kinder nicht zum Luxus werden, braucht es Kinderzulagen, die mit dem hohen Kostenniveau im Kanton Zürich Schritt halten und regelmässig der Teuerung angepasst werden.

- Pro Kind eine Zulage: Der Kantonsrat will die bescheidene Anhebung der Kinderzulagen auf Kosten der Kinder im Ausland finanzieren. Kinderzulagen sind ein Lohnbestandteil, der nicht willkürlich gekürzt werden darf.
- Eine faire Kostenverteilung: Heute zahlen die Arbeitgeber zwischen 0,2 und 2,3 Lohnprozente in die Familienausgleichskasse ein. Ein Lastenausgleich zwischen den Kassen sorgt für ein gerechtes Beitragssystem.

Weisung

I. Formelles

Die Volksinitiative «Höhere Kinderzulagen für alle» wurde am 13. Mai 2002 eingereicht. Am 19. August 2002 stellte der Kantonsrat fest, dass die Initiative mit 10 023 gültig beglaubigten Unterschriften als Volksinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs zu Stande gekommen ist, und überwies sie dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag (KR-Nr. 223/2002).

II. Beurteilung der Initiative

1. Kinderzulagen sind selbstständige kantonale Sozialleistungen, auf die nur Arbeitnehmende Anspruch haben (§§ 4 und 5 des Gesetzes über Kinderzulagen für Arbeitnehmer vom 8. Juni 1958 [KZG], LS 836.1). Selbstständigerwerbende und Nichterwerbstätige haben im Kanton Zürich keinen Anspruch auf Kinderzulagen. Der Anspruch auf Kinderzulagen entsteht und erlischt grundsätzlich mit dem Lohnanspruch, wobei der Grundsatz des Leistungslohns von Gesetzes wegen nicht beeinträchtigt werden darf. Bedeutsam ist, dass die Kinderzulagen allein von den Arbeitgebern finanziert werden. Diese können sich von der Unterstellung unter das KZG befreien, sofern sie ihren Arbeitnehmern mindestens gleichwertige Zulagen ausrichten (§ 3 KZG).

Die Kinderzulagen bezwecken nicht die Existenzsicherung, sondern sind ein familienpolitisch motivierter Beitrag an die höheren Lebenshaltungskosten der Eltern zufolge Kindererziehung und werden nicht nach dem Bedarf bemessen.

Nach einer Umfrage vom Frühjahr 2002 wurden im Kanton Zürich im Jahr 2000 Kinderzulagen von über 440 Mio. Franken ausbezahlt. Anspruchsberechtigt waren rund 260 000 Kinder und Jugendliche, wobei die volle Zulage damals Fr. 150 pro Kind und Monat betrug.

2. Der Regierungsrat hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die schweizerische Rechtsordnung grundsätzlich davon ausgeht, dass der Unterhalt der eigenen Kinder Sache der Eltern ist. Es ist jedoch unbestritten, dass Familien mit mehreren Kindern und alleinerziehende Eltern heute oft nur über geringe Mittel verfügen. Damit trotzdem möglichst viele Kinder in guten Verhältnissen aufwachsen können, ist in allen Lebensbereichen eine familien- und kinderfreundliche Politik zu betreiben. Auch dabei müssen

aber die finanziellen Möglichkeiten, insbesondere die Leistungskraft der Wirtschaft, beachtet werden.

Über die vielfältigen Unterstützungsstrukturen für Eltern und Kinder gibt der vom Regierungsrat veranlasste Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich vom Oktober 2002 einen umfassenden Überblick. Die Kinderzulagen sind ein Element dieses Netzes von Leistungen und Entlastungen. Gerade bei den Kinderzulagen kommt der Belastung der Wirtschaft besondere Bedeutung zu, werden sie doch – wie bereits erwähnt – allein von den Arbeitgebern finanziert. Angesichts der bedarfsunabhängigen Bemessung und des Umstandes, dass Selbstständigerwerbende und Nicht-erwerbstätige keine Kinderzulagen beziehen können, eignen sich diese nur beschränkt, um im Einzelfall soziale Härtefälle zu vermeiden.

3. Mit der Änderung des Kinderzulagengesetzes vom 26. November 2001 wurden die Mindestzulagen pro Kind von Fr. 150 auf Fr. 170 pro Monat für Kinder bis zum 12. Altersjahr und auf Fr. 195 für ältere Kinder heraufgesetzt. Der höhere Ansatz kommt gebrechlichen Kindern bis zum vollendeten 20. Altersjahr und Kindern in Ausbildung bis zum vollendeten 25. Altersjahr zugute. Diese Revision berücksichtigt, dass bei höherem Alter höhere Kosten anfallen. Für Kinder, die in einem Staat ausserhalb der EU wohnen, mit dem die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, werden die Zulagen nach der Kaufkraft im betreffenden Land abgestuft. Diese Gesetzesänderung geht über den ursprünglichen Antrag des Regierungsrates hinaus und berücksichtigt das Anliegen einer Anhebung der Kinderzulagen im derzeit wirtschaftlich tragbaren und politisch mehrheitsfähigen Umfang. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass eine Einzelinitiative, die eine Erhöhung der Kinderzulagen auf Fr. 200 verlangte und damit weniger weit ging als die vorliegende Volksinitiative, am 10. März dieses Jahres im Kantonsrat keine definitive Unterstützung fand (Vorlage 3973). Schliesslich darf vermerkt werden, dass Zürich durch die Gesetzesänderung vom 26. November 2001 hinsichtlich Höhe der Kinderzulagen zum oberen Drittel der Kantone aufgerückt ist.

Die noch weiter gehende Erhöhung, wie sie die Volksinitiative vorsieht, ist abzulehnen. Als unerwünschter Rückschritt zum reinen Giesskannenprinzip erscheint die von der Initiative verlangte Einheitszulage unabhängig von Alter und allfälligem ausländischem Wohnsitz des Kindes. Mit einer einheitlichen Zulage von derzeit Fr. 270 gemäss Initiative müssten neben den gegenwärtigen jährlichen Auszahlungen von rund 560 Mio. Franken zusätzlich rund

280 Mio. Franken pro Jahr geleistet werden. Von den insgesamt auszurichtenden über 840 Mio. Franken pro Jahr würden rund 65 Mio. Franken (anstatt wie bisher etwa 43 Mio. Franken) auf den Kanton als Arbeitgeber entfallen. Für ihn und für viele andere Zürcher Arbeitgeber ist eine solche zusätzliche Belastung der Lohnkosten angesichts der zurzeit schwierigen Ertragslage nicht verkraftbar. Existenzielle Probleme brächte sie für Unternehmen und Branchen mit einem überproportionalen Anteil von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit zulagenberechtigten Kindern. Ob der von der Initiative vorgeschlagene Lastenausgleich für sie eine Entlastung brächte, ist mehr als fraglich angesichts der Tatsache, dass sich Arbeitgeber von der Unterstellung unter das Gesetz befreien können. Für Arbeitgeber mit einer geringeren Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit bezugsberechtigten Kindern dürfte der Lastenausgleich einen zusätzlichen Anreiz schaffen, von der Befreiungsmöglichkeit Gebrauch zu machen. Schliesslich wäre es fragwürdig, den Grundsatz des Leistungslohnes von § 4 KZG, der für die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft wichtig ist, durch die übermässige Erhöhung einer mit dem Lohn verknüpften Sozialleistung aufzuweichen.

4. Gemäss Art. 116 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101) kann der Bund Vorschriften über die Familienzulagen erlassen und eine eidgenössische Familienausgleichskasse führen. Mit Ausnahme der Familienzulagen in der Landwirtschaft sind die Kinderzulagen bis jetzt kantonal geregelt. Dies könnte sich ändern, da im Bund politische Vorstösse hängig sind, welche die heute schon bestehenden, vielgestaltigen Massnahmen zu Gunsten einkommensschwacher Familien zu erweitern beabsichtigen und zum Teil ebenfalls die Kinderzulagen anvisieren. Hervorzuheben sind dabei eine parlamentarische Initiative betreffend eine Bundesregelung für höhere Kinderzulagen sowie die Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen». Die kantonale Volksinitiative «Höhere Kinderzulagen für alle» steht in diesem Zusammenhang. Aus der Sicht des Regierungsrates hat die Behandlung des Themas auf Bundesebene Vorrang vor weiteren kantonalen Massnahmen. Dies vor allem wegen des Umstandes, dass der Bund heute aufgerufen ist, grundsätzliche Weichenstellungen im Schweizer Sozialrecht vorzunehmen. Dabei geht es auch um die Frage, wie die Förderung und Existenzsicherung der Familien und der jungen Generation verbessert und sie übermässig treffende Belastungen vermieden werden können.

III. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Höhere Kinderzulagen für alle» den Stimmberechtigten zur Ablehnung zu empfehlen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der Staatsschreiber:

Huber Husi