

**Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative Julia Gerber
Rüegg, Wädenswil, und Mitunterzeichnende
vom 27. März 2006 betreffend Standesinitiative
zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung
und des Alimenteninkassos**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 11. März 2008,

beschliesst:

I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 91/2006 Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Mitunterzeichnende wird abgelehnt.

II. Gestützt auf Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung, reicht der Kanton Zürich folgende Standesinitiative ein:

Der Bund wird eingeladen, eine gesetzliche Grundlage zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos zu schaffen.

Minderheitsantrag Willy Haderer, Hansruedi Bär, Ruth Frei-Baumann und Theresia Weber-Gachnang:

II. Die Einreichung einer Standesinitiative wird abgelehnt.

* Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Urs Lauffer, Zürich (Präsident); Hansruedi Bär, Zürich; Oskar Denzler, Winterthur; Hans Fahrni, Winterthur; Ornella Ferro, Uster; Ruth Frei-Baumann, Gibswil; Eva Gutmann, Zürich; Willy Haderer, Unterengstringen; Hans-Peter Häring, Wettswil a. A.; Emy Lalli, Zürich; Katharina Prelicz-Huber, Zürich; Lorenz Schmid, Männedorf; Silvia Seiz-Gut, Zürich; Theresia Weber-Gachnang, Uetikon a. S.; Erika Ziltener, Zürich; Sekretär: Roland Brunner.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 11. März 2008

Im Namen der Kommission
für soziale Sicherheit und Gesundheit
Der Präsident: Der Sekretär:
Urs Lauffer Roland Brunner

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 4. September 2006 unterstützte der Kantonsrat die von Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Mitunterzeichnenden am 27. März 2006 eingereichte Parlamentarische Initiative betreffend Standesinitiative zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos mit 93 Stimmen vorläufig.

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

2.1 Stossrichtung der Parlamentarischen Initiative (PI)

Die PI verlangt die Einreichung einer Standesinitiative, mit welcher der Bund ersucht wird, Vorschläge zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos zu erarbeiten, sie in einem Bericht festzuhalten und bei deren Umsetzung koordinierend zu wirken.

In ihrer Begründung weisen die Unterzeichnerinnen der PI unter anderem darauf hin, dass die unterschiedliche Handhabung der Alimentenbevorschussung und die verschiedenen Steuersysteme dafür verantwortlich sind, dass in zehn Kantonshauptorten der Schweiz Einzelternfamilien weniger Geld zur Verfügung haben, wenn sie mehr verdienen. Die Studie «Existenzsicherung im Föderalismus der

Schweiz», die von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe im Februar 2003 veröffentlicht worden ist, zeigt auf, dass das kantonale unterschiedlich geregelte System von Alimentenbevorschussung und -inkassohilfe nicht genügt, um den Rechtsanspruch des Kindes auf seine Unterhaltsbeiträge (Art. 289 ZGB) zu schützen. Aus diesem Grunde kommt die SKOS zum Schluss, dass eine Harmonisierung bei der Alimentenbevorschussung und -inkassohilfe dringend erforderlich ist.

2.2 Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Anlässlich ihrer Sitzung vom 17. April 2007 hat die Kommission mit 10 : 4 Stimmen – vorbehältlich allfälliger Rückkommensanträge und der Schlussabstimmung – beschlossen, die Parlamentarische Initiative in dieser Form nicht zu unterstützen und dem Kantonsrat stattdessen einen Gegenvorschlag zu beantragen.

2.3 Begründung

Die Kommissionsmehrheit schliesst sich den grundsätzlichen Überlegungen der Erstunterzeichnerinnen der Parlamentarischen Initiative an. Es wird betont, dass die Kantone gemäss ZGB verpflichtet sind, diese Alimente zu bevorschussen. Insbesondere wird als stossend empfunden, dass die Kantone die eidgenössische Regelung sehr unterschiedlich handhaben. Dies führt dazu, dass das Armutsrisiko der Kinder von den jeweiligen Wohnorten abhängt.

Die Kommissionsmehrheit nimmt allerdings den Hinweis des Gesetzgebungsdienstes auf einen formalen Mangel der Parlamentarischen Initiative zur Kenntnis. Mit Schreiben vom 6. Februar 2007 hatte dieser die Kommission darauf aufmerksam gemacht, dass die Parlamentarische Initiative Gerber Rüegg der Bundesverfassung widerspricht, da sie den Bund lediglich ersucht, «Vorschläge für die Harmonisierung der Alimentenbevorschussung (...) zu erarbeiten, sie in einem Bericht festzuhalten und bei deren Umsetzung koordinierend zu wirken». Mit dem vorliegenden Wortlaut entspricht die PI Gerber Rüegg jedoch nicht einer Initiative im Sinne von Art. 160 BV, da sie weder den Entwurf zu einem Erlass gemäss Art. 163 BV noch den Vorschlag für die Ausarbeitung eines solchen Erlassentwurfs verlangt.

Aus diesem Grunde ist die Kommissionsmehrheit zum Schluss gekommen, die Parlamentarische Initiative Gerber Rüegg abzulehnen und dem Kantonsrat folgenden Gegenvorschlag zu beantragen:

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1, der Bundesverfassung, reicht der Kanton Zürich folgende Standesinitiative ein:

Der Bund wird eingeladen, eine gesetzliche Grundlage zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos zu schaffen.

Die Kommissionsminderheit lehnt sowohl die Parlamentarische Initiative Gerber Rüegg als auch den Gegenvorschlag aus formalen Überlegungen ab. Sie macht geltend, dass beide Formulierungen nicht stufengerecht sind, da der Bund lediglich für den Erlass der gesetzlichen Grundlage zuständig sei, während der Erlass der Ausführungsgesetze und Verordnungen bei den Kantonen liege.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 7. Mai 2007 und nehmen zum Ergebnis der Beratungen Ihrer Kommission zur Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 91/2006 im Sinne von §28 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

3.1 Bevorschussung von Kinderalimenten

Die Durchführungsstellen der Alimentenhilfe im Kanton Zürich stellen fest, dass die interkantonale Mobilität der Bevölkerung es mit sich bringt, dass vor allem die unterschiedlichen kantonalen Regelungen der Alimentenbevorschussung bei den Betroffenen Unzufriedenheit und Unverständnis auslösen. Dazu führen insbesondere die unterschiedlichen Höchstbeträge der Bevorschussung von Kinderalimenten. Hinzu kommen die sehr unterschiedlichen Einkommens- und Vermögensgrenzen sowie die unterschiedlichen Berechnungsarten für die Berechtigung zur Bevorschussung. Vor diesem Hintergrund sind die Ziele der Parlamentarischen Initiative grundsätzlich zu begrüssen.

Der Höchstbetrag für die Bevorschussung beträgt im Kanton Zürich Fr. 650 pro Kind und Monat. 22 Kantone kennen höhere Bevorschussungsbeträge als der Kanton Zürich (Stand 2007). An der Spitze liegen Zug mit Fr. 1070 pro Kind und Monat und Waadt mit Fr. 1015. 16 Kantone haben ihre Bevorschussung insoweit harmonisiert, indem diese der höchsten Waisenrente der AHV von Fr. 884/Mt. entspricht. Vier weitere Kantone liegen vor dem Kanton Zürich, nämlich Graubünden mit Fr. 718, Tessin mit Fr. 700, Genf mit Fr. 673 und Solothurn mit Fr. 663. Nur drei Kantone – Freiburg und Neuenburg mit Fr. 400 und Wallis mit Fr. 350 – bevorschussen die Kinderalimente mit tieferen Beträgen als der Kanton Zürich.

Der Kanton Zürich kennt im Vergleich zu den übrigen Kantonen auch verhältnismässig tiefe Einkommens- und Vermögensgrenzen für den Anspruch auf Alimentenbevorschussung. Drei Kantone richten die Alimentenbevorschussung unabhängig von Einkommens- und Vermögenslimiten aus (Bern, Genf, Tessin). Ein Teil der Kantone bezieht sich für die Anspruchskriterien auf die eidgenössische Gesetzgebung über die Ergänzungsleistungen. Die Kantone knüpfen bei der Festlegung der Einkommens- und Vermögenslimiten zum Teil am steuerbaren, zum Teil am Brutto- und zum Teil am Nettoeinkommen an.

Die Alimentenbevorschussung ist im Kanton Zürich seit Anfang der 90er-Jahre nie geändert und auch nie der Teuerung angepasst worden. Würde die seit der letzten Anpassung angefallene Teuerung von über 25% ausgeglichen, so müsste der Betrag von Fr. 650 auf Fr. 814 angehoben werden. Damit würde die Differenz zur Mehrheit der Kantone, die sich an der höchsten einfachen Waisenrente orientieren, noch Fr. 70 betragen. Die Mehrkosten einer Anpassung nach oben würden bei den Gemeinden anfallen. Im Rahmen der geplanten Teilrevision des kantonalen Jugendhilfegesetzes (LS 852.1) ist vorgesehen, die Alimentenbevorschussung neu zu regeln.

3.2 Inkassohilfe für Kinder- und Ehegattenalimente

Art. 131 und 290 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) schreiben vor, dass die Vormundschaftsbehörde oder eine andere vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle den alimentenberechtigten Personen bei der Vollstreckung ihres Unterhaltsanspruches hilft. Im Kanton Zürich wird diese Aufgabe gestützt auf § 19 des Jugendhilfegesetzes bzw. § 57 des EG zum ZGB (LS 230) in der Regel von den Bezirksjugendsekretariaten ausgeführt. Diese Regelung hat sich grundsätzlich bewährt, weil in den meisten Gemeinden nur wenige Fälle von Inkassohilfe anfallen. Qualitätsvorgaben seitens des Bundes könnten von Nutzen sein.

Wir schliessen uns der Zielsetzung der Parlamentarischen Initiative nach einer Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos an, sind indessen der Auffassung, dass eine gesamtschweizerische Lösung im Rahmen einer interkantonalen Vereinbarung zwischen den Kantonen anzustreben ist. Der Regierungsrat wird im Rahmen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) den Vorschlag einbringen, dass in der Konferenz die Grundlagen für eine interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimentenin-

kassos erarbeitet werden sollen. Der Regierungsrat hält diesen Weg für sachgerechter als denjenigen über eine Standesinitiative.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit nimmt die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis. Sie stellt fest, dass 22 Kantone höhere Bevorschussungsbeiträge als der Kanton Zürich kennen (Stand 2007) und dass in Zürich im Vergleich zu den übrigen Kantonen verhältnismässig tiefe Einkommens- und Vermögensgrenzen für den Anspruch auf Alimentenbevorschussung gelten. Diese Tatsache wird von allen Kommissionsmitgliedern als unbefriedigend taxiert, zumal der Kanton Zürich bei der Alimentenbevorschussung seit 1990 keine Teuerungsanpassung mehr vorgenommen hat, was zu einer teuerungsbedingten Differenz von mittlerweile 25% geführt hat. Die KSSG ist aus diesem Grunde einhellig der Meinung, dass möglichst rasch die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden müssen, um die unbefriedigende Situation im Bereich der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos zu entschärfen.

Die Kommission nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass sich der Regierungsrat der Zielsetzung der Parlamentarischen Initiative anschliesst und ebenfalls eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos anstrebt.

Die Kommissionsmehrheit ist allerdings der Meinung, dass neben dem vom Regierungsrat vorgeschlagenen Vorgehen über die Schaffung einer interkantonalen Vereinbarung im Rahmen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) mit einer entsprechenden Standesinitiative noch zusätzlicher politischer Druck erzeugt werden muss, um möglichst bald eine politische Lösung der anstehenden Problematik zu erreichen.

Die Kommissionsminderheit beurteilt die Situation im Wesentlichen zwar gleich, lehnt eine Standesinitiative jedoch aus grundsätzlichen Überlegungen ab, indem sie darauf aufmerksam macht, dass der Vollzug in diesem Bereich durch die Kantone erfolgt und eine Bundeslösung daher nicht in Frage kommt.