

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von Johannes
Zollinger betreffend sofortige Umsetzung
des Volkswillens zur Erhöhung der Kinderzulage**

(vom)

Der Kantonsrat,

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

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 391/2006 von Johannes Zollinger wird abgelehnt.

Minderheitsantrag von Hans Fahrni, Hans Peter Häring, Emy Lalli, Silvia Seiz und Erika Ziltener:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 391/2006, Johannes Zollinger wird definitiv unterstützt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 11. November 2008

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:

Urs Lauffer Andreas Schlagmüller

* Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Urs Lauffer, Zürich (Präsident); Hansruedi Bär, Zürich; Kaspar Bütikofer, 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; Lorenz Schmid, Männedorf; Silvia Seiz-Gut, Zürich; Theresia Weber-Gachnang, Uetikon a. S.; Erika Ziltener, Zürich; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 1. Oktober 2007 unterstützte der Kantonsrat die von Johannes Zollinger, Wädenswil, und Mitunterzeichnenden am 11. Dezember 2006 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend sofortige Umsetzung des Volkswillens zur Erhöhung der Kinderzulage mit 109 Stimmen vorläufig.

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

2.1 Stossrichtung der parlamentarischen Initiative (PI)

Die PI verlangt eine Änderung des Gesetzes über die Kinderzulagen, indem in § 8 Abs. 1 die Mindestzulage für jedes Kind vom ersten Tag des Geburtsmonats an bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 12. Altersjahr vollendet von bisher 170 Franken auf 200 Franken erhöht wird. Danach soll die Zulage monatlich 250 Franken (bisher: 195 Franken) betragen bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet. Ebenfalls auf 250 Franken erhöht werden soll die Kinderzulage für gebrechliche Kinder und Jugendliche in Ausbildung bis zur Vollendung des 25. Altersjahrs.

Ebenfalls wird eine Anpassung des § 35 verlangt, sodass die höheren Kinderzulagen rückwirkend auf den 1. Januar 2007 ausbezahlt sind.

In der Begründung weisen die Unterzeichnenden der PI darauf hin, dass sich der Souverän sowohl in der gesamten Eidgenossenschaft als auch im Kanton Zürich in der eidgenössischen Volksabstimmung von 26. November 2006 für mindestens 200 Franken Kinderzulagen pro Monat ausgesprochen hat. Die Initianten erachten eine Anpassung der kantonalen Ansätze per 1. Januar 2007 für den Kanton Zürich als sinnvoll. Sie halten eine Verzögerung bis 2009 für unverständlich und als einen Verstoss gegen Treu und Glauben gegenüber den Stimmberechtigten. Sie weisen ausserdem darauf hin, dass mit der Einführung der übrigen Verbesserungen gemäss Familienzulagengesetz des Bundes zugewartet werden muss, bis die eidgenössischen Vollzugsbestimmungen bekannt sind.

2.2 Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Anlässlich ihrer Sitzung vom 4. Dezember 2007 hat die Kommission mit 8:7 Stimmen – vorbehältlich allfälliger Rückkommensanträge und der Schlussabstimmung – beschlossen, die parlamentarische Initiative in dieser Form nicht zu unterstützen.

2.3 Begründung

Die Kommissionsmehrheit unterstützt die Forderung der Initiative nach wie vor. Sie hält fest, dass das Anliegen von einer klaren Mehrheit der Bevölkerung getragen wird und vertritt die Meinung, dass diese einfache gesetzliche Bestimmung sehr rasch umgesetzt werden kann. Sie bezweifelt, ob die von der Sozialversicherungsanstalt Zürich vorgebrachten Einwände gegen die rückwirkende Anpassung der Kinderzulagen wirklich derart gravierend sind, wie dies durch die SVA dargelegt wurde. Diese hatte darauf hingewiesen, dass die PI hohe Kosten für die Familienausgleichskassen und für die Arbeitgeber verursache und dass die korrekte Ausrichtung der Nachzahlungen und die Rückforderung von zuviel ausgerichteten Kinderzulagen nicht gewährleistet seien.

Die Kommissionsmehrheit/Kommissionsminderheit stimmt auch der beantragten Erhöhung der Zulagen für Kinder und Jugendliche ab dem 13. Altersjahr zu. Sie hält fest, dass die Bundeslösung explizit als Minimallösung formuliert worden ist und vertritt die Meinung, dass Zürich in diesem Punkt darüber hinausgehen kann.

Die Befürworterinnen und Befürworter der PI Zollinger sind nicht der Meinung, dass Kinder eine rein private Angelegenheit der Eltern seien und weisen auf die Altersvorsorge hin, wo die AHV heute eine Selbstverständlichkeit darstellt.

Die Kommissionsminderheit teilt zwar das Unbehagen der Initianten bezüglich der sehr langen Umsetzungsfrist, lehnt die PI Zollinger aber dennoch ab. Sie weist aber darauf hin, dass die beantragte Erhöhung der Zulagen für Kinder und Jugendliche ab dem 12. Altersjahr auch im Rahmen der Revision des kantonalen Kinderzulagengesetzes realisiert werden könnte. Diese erfolgt 2008 im Zusammenhang mit der Anpassung an die entsprechende Bundesgesetzgebung.

Die Kommissionsminderheit erachtet es indessen als unzumutbar, wenn man die Arbeitgeber nachträglich und rückwirkend verpflichten würde, selber erbrachte Leistungen zu erhöhen. Ein solcher Beschluss hätte mit einem fairen Umgang, vor allem mit kleinen Firmen, nichts zu tun. Die Firmen konnten sich zu Recht auf die Aussage des Bundes-

rates verlassen, dass die Inkraftsetzung per 1. Januar 2009 erfolge. Die Umsetzung der PI würde daher in den Augen der Kommissionsminderheit auch gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen.

Ein Teil der Kommission hat überhaupt kein Verständnis dafür, dass man die Bundeslösung mit dieser PI noch mit materiellen Vorschlägen überholen will. Sie stellt sich daher klar hinter die Lösung des Regierungsrates und lehnt die parlamentarische Initiative Zollinger ab.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

In Anwendung von § 28 des Kantonsratsgesetzes nehmen wir zum Ergebnis Ihrer Beratungen zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 391/2006 wie folgt Stellung:

Wir haben wiederholt, letztmals im Rahmen der Vernehmlassung betreffend Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (EG FamZG) am 18. Juli 2007 als Grundsatz beschlossen, nicht über die bundesrechtlichen Mindestvorgaben – auch in Bezug auf die Höhe der Zulagensätze (mindestens Fr. 200 für jedes Kind bis zum vollendeten 16. Altersjahr und anschliessend eine Ausbildungszulage von Fr. 250 für Kinder in Ausbildung, längstens jedoch bis zum Ende des Monats, in dem das 25. Altersjahr vollendet wird) – hinauszugehen. In unserer Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 350/2006 betreffend Anpassung Familienzulagengesetz (recte: Kinderzulagengesetz) vom 14. März 2007 haben wir zudem festgehalten, dass der durch das Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006 (FamZG, SR 836.2) vorgegebene Leistungsausbau für Arbeitgebende und öffentliche Hand eine erhebliche zusätzliche Last darstelle. Diese entspricht gemäss der Stellungnahme der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA Zürich) vom 1. November 2007 zur vorliegenden parlamentarischen Initiative einer Zulagenerhöhung von rund 18%. Dabei ist für die jährlichen Mehrkosten von folgenden Zahlen auszugehen: Die Arbeitgebenden im Kanton Zürich müssen mit rund 77 Mio. Franken und der Kanton mit rund 45 Mio. Franken (30 Mio. Franken für die Nichterwerbstätigen, 14 Mio. Franken für die kantonalen Angestellten und 1 Mio. Franken im Bereich des Bundesgesetzes über Familienzulagen in der Landwirtschaft vom 20. Juni 1952 [FLG; SR 836.1]) rechnen. Für die Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgebende dürften die Aufwendungen rund 2 Mio. Franken im Jahr betragen. Eine Zulagenerhöhung bereits nach vollendetem 12. Altersjahr auf Fr. 250 pro Monat und Kind, wie dies die vorliegende Initiative verlangt, hätte eine weitere Kostensteigerung zur

Folge. Gemäss SVA Zürich würden die Mehrkosten in diesem Fall um weitere 5% auf 23% steigen. In Zahlen ausgedrückt würde dies die Arbeitgebenden mit mehr als 20 Mio. Franken und den Kanton mit mehr als 12 Mio. Franken zusätzlich belasten. Die zusätzliche Erhöhung der Zulagen lehnen wir daher ab.

Weiter sind wir gegen die von der Initiative verlangte rückwirkende Erhöhung der Zulagen per 1. Januar 2007. Einerseits würde diese den Familienausgleichskassen und Arbeitgebenden Mehrkosten im genannten Umfang auferlegen, mit denen sie zudem nicht rechnen mussten. Diese zusätzlichen Aufwendungen würden insbesondere bei denjenigen Arbeitgebenden und Familienausgleichskassen eine kaum verkraftbare Belastung darstellen, die Wirtschaftszweige vertreten, die ein tieferes Lohnniveau und Anspruchsberechtigte mit vielen Kindern aufweisen. Dazu treten Kosten für die Umsetzung dieser Nachzahlungen, wie die Anstellung zusätzlichen Personals, die Anpassung von EDV-Programmen usw. Andererseits teilen wir die von der SVA Zürich gegen die rückwirkende Erhöhung vorgebrachten Einwände. So ist aufgrund der heutigen Mobilität der Arbeitnehmenden und der auf Zeit angelegten Arbeitsverhältnisse sowie aufgrund allfälliger Änderungen in den zivilen Verhältnissen (Scheidung, Heirat, Erwerbstätigkeit beider Elternteile) die Ermittlung der Begünstigten und damit verbunden eine korrekte Ausrichtung der Nachzahlungen nicht sichergestellt. Im Weiteren ist auf folgende Problematik hinzuweisen: Gestützt auf die Anspruchskonkurrenz gemäss § 6 Abs. 1 KZG wird für jedes Kind eine Zulage ausgerichtet. Arbeiten beide Elternteile in verschiedenen Kantonen, kann es vorkommen, dass sich Erst- und Zweitanspruch nach verschiedenen kantonalen Familienzulagenordnungen richten. Eine rückwirkende Erhöhung der Kinderzulagen im Kanton Zürich hätte allenfalls zur Folge, dass im Kanton der zweitanspruchsberechtigten Person die bereits ausgerichteten Differenzzulagen zurückgefordert werden müssten, da sich die Kinderzulage im Kanton Zürich rückwirkend erhöht hat. Es ist fraglich, ob auf der Grundlage des geltenden Rechts die Rückforderungsansprüche durchsetzbar wären. Dies könnte zu hohe Leistungsbezüge zur Folge haben.

Entgegen der Meinung der Kommissionsmehrheit ist nach Auffassung des Regierungsrates im vorliegenden Zusammenhang der Vergleich von Altersvorsorge und Kinderzulagen nicht ohne Weiteres möglich. Während die Altersvorsorge grundsätzlich eine angemessene Deckung des Lebensbedarfes bezweckt, zu der die begünstigte Person mittels Prämien beigetragen hat, handelt es sich bei den Familienzulagen hauptsächlich um Geldleistungen von Arbeitgebenden und öffentlicher Hand, die ausgerichtet werden, um die finanzielle Belastung durch Kinder teilweise auszugleichen.

Nach dem Gesagten lehnen wir die parlamentarische Initiative KR-Nr. 391/2006 ab.

4. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 1. Juli 2008 nahm die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis und beriet in der Folge in mehreren Sitzungen die parlamentarische Initiative parallel zur Vorlage 4521 betreffend das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (EG FamZG). Sie empfiehlt dem Kantonsrat, mehrheitlich übereinstimmend mit dem Regierungsrat, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 391/2006 abzulehnen.

Die Kommission schlägt im Weiteren mehrheitlich vor, das Anliegen der PI, die höhere Zulage bereits ab dem 13. Altersjahr zu gewähren, im Rahmen des EG FamZG umzusetzen.

Die Kommissionsminderheit unterstützt nach wie vor das Ansinnen, die Zulagenerhöhung rückwirkend per 1. Januar 2007 einzuführen.