

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Birgit Tognella betreffend Gesetz über die
kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien
ohne existenzsicherndes Einkommen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 24. September 2024,

beschliesst:

Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 26/2018 wird abgelehnt.

Minderheitsantrag von Alan Sangines, Jeannette Büsser, Andreas Daurù, Brigitte Rööslì, Nicole Wyss:

Der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 26/2018 wird zugestimmt. Sie wird an die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zurückgewiesen.

Zürich, 24. September 2024

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Die Sekretärin:
Andreas Daurù Pierrine Ruckstuhl

* Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Andreas Daurù, Winterthur (Präsident); Reto Agosti, Meilen; Michael Bänninger, Winterthur; Jeannette Büsser, Horgen; Linda Camenisch, Wallisellen; Hans Egli, Steinmaur; Lorenz Habicher, Zürich; Claudia Hollenstein, Stäfa; Jörg Kündig, Gossau; Susanna Lisibach, Winterthur; Daniela Rinderknecht, Wallisellen; Brigitte Rööslì, Illnau-Effretikon; Alan Sangines, Zürich; Josef Widler, Zürich; Nicole Wyss, Zürich; Sekretärin: Pierrine Ruckstuhl

Bericht

I. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 29. Januar 2018 reichten Birgit Tognella und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative betreffend «Gesetz über die kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien ohne existenzsicherndes Einkommen» ein. Sie wurde am 7. Januar 2019 mit 72 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Es wird folgendes «Gesetz über die kantonalen Zusatzleistungen für Familien ohne existenzsicherndes Einkommen» neu erlassen:

I. Allgemeines

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

§ 2. Bezugsberechtigt sind Personen:

- a) die in häuslicher Gemeinschaft mit Kindern unter 6 Jahren leben;*
- b) die seit mindestens zwei Jahren in einer zürcherischen Gemeinde Wohnsitz haben;*
- c) die mindestens folgendes Jahres-Bruttoerwerbseinkommen erzielen:*
 - 1. 18'000 Franken bei Eineltern-Familien mit mindestens einem Kind über 1 Jahr*
 - 2. 36'000 Franken bei Familien mit mindestens einem gemeinsamen Kind unter 1 Jahr*
 - 3. 48'000 Franken bei Familien mit mindestens einem gemeinsamen Kind über 1 Jahr*
- d) deren anrechenbare Einnahmen die anerkannten Ausgaben gemäss eidgenössischer EL-Gesetzgebung nicht übersteigen;*
- e) die keinen Anspruch auf eine AHV- oder eine IV-Rente haben.*

§ 3. Als Kinder im Sinne von §2 gelten:

- a) Kinder, zu denen ein Kindsverhältnis im Sinne des Zivilgesetzbuches besteht;*
- b) Stiefkinder;*
- c) Pflegekinder, die unentgeltlich zu dauernder Pflege und Erziehung aufgenommen worden sind.*

§ 4. Anspruchskonkurrenz

Der Anspruch auf eine jährliche Ergänzungsleistung zur AHV und zur IV schliesst den Anspruch auf Ergänzungsleistungen für Familien aus.

Hat mehr als eine Person für das gleiche Kind Anspruch auf Ergänzungsleistungen für Familien, so steht der Anspruch in folgender Reihenfolge der Person zu, welche:

- a) die Obhut inne hat;
- b) die elterliche Sorge innehat und sofern diese gemeinsam ausgeübt wird, der Mutter;
- c) dauernd und unentgeltlich für das Kind aufkommt
- d) wo das Kind angemeldet ist.

II. Organisation

§ 5. *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 Ergänzungsleistungen für Familien obliegen der mit der Ausrichtung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV betrauten Stelle.

§ 6. *Der Regierungsrat übt die Aufsicht und der Kantonsrat die Oberaufsicht aus.*

§ 7. *Die Gemeinden und die Fachorgane orientieren über die Voraussetzungen für den Bezug der Ergänzungsleistungen.*

III. Bestandteile der Ergänzungsleistungen für Familien

§ 8. *Die Familien-Ergänzungsleistungen bestehen aus:*

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

IV. Berechnung und Höhe der jährlichen Ergänzungsleistungen

§ 9. *Die jährliche Ergänzungsleistung für Familien entspricht dem Betrag, um den die anerkannten Ausgaben die anerkannten Einnahmen übersteigen, darf aber im Kalenderjahr das Doppelte des jährlichen Mindestbetrages der Altersrente nach Artikel 34 Absatz 5 AHVG nicht überschreiten.*

Zählt die Familie mehr als zwei Kinder, wird der Höchstbetrag im Sinne von Absatz 2 um 5'000 Franken für jedes weitere Kind hinaufgesetzt.

Besteht der Anspruch auf Ergänzungsleistungen für Familien nicht während eines ganzen Jahres, so wird der Höchstbetrag nach Massgabe der Anspruchsdauer begrenzt.

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 Ergänzungsleistungen ausser Betracht.

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

§ 10. Als Einnahmen sind anzurechnen:

- a) *Erwerbseinkünfte in Geld oder Naturalien. Einkommen über dem Mindesteinkommen gemäss § 2 wird zu 80% bis zu folgenden Beträgen angerechnet:*
Zweielternfamilie: Fr. 20'000
Einelternfamilie: Fr. 10'000;
- b) *Einkünfte aus beweglichem oder unbeweglichem Vermögen;*
- c) *Vom gesamten Reinvermögen der Familie wird ein Zehntel angerechnet, soweit es 40'000 Franken übersteigt*
- d) *Renten, Pensionen und andere wiederkehrende Leistungen;*
- e) *Familienzulagen;*
- f) *Einkünfte und Vermögenswerte, auf die verzichtet worden ist;*
- g) *familienrechtliche Unterhaltsbeiträge.*

§ 11. 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.*

§ 12. 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.

§ 13. Die anerkannten Ausgaben richten sich nach Artikel 10 ELG. Zusätzlich berücksichtigt werden die nachgewiesenen Kosten für die externe Betreuung von Kindern unter 6 Jahren bis maximal jährlich 10'000 Franken je Kind.

V. Vergütung von Krankheitskosten

§ 14. Vergütung von Krankheitskosten

Berechtigten von Leistungen einer jährlichen Ergänzungsleistung für Familien ist ein Anspruch einzuräumen auf die Vergütung von ausgewiesenen, im laufenden Jahr entstandenen Kosten für Zahnbehandlungen und die Kostenbeteiligung nach Artikel 64 KVG.

Die Voraussetzungen für die Vergütung dieser Krankheitskosten richtet sich nach den Bestimmungen der Zusatzleistungsverordnung. Es können pro Jahr zusätzlich zur jährlichen Ergänzungsleistung höchstens 8000 Franken vergütet werden.

VI. Verfahren

§ 15. *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.*

§ 16. *Die gesuchstellende Person 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.*

§ 17. *Die Vollzugstellen, die über die Gewährung der Ergänzungsleistungen entscheiden, untersuchen die Verhältnisse jedes Falles und hören den Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin persönlich an.*

§ 18. *Der Anspruch auf eine jährliche Familien-Ergänzungsleistung 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.*

§ 19. *Die Vollzugstellen haben die wirtschaftlichen Verhältnisse der Berechtigten periodisch, mindestens aber alle zwei Jahre, zu überprüfen.*

§ 20. *Der Entscheid über die Gewährung, Einstellung, Änderung oder Rückerstattung von Familien-Ergänzungsleistungen 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.*

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

§ 22. *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.*

VII. Finanzierung

§ 23. *Die zuständige Gemeinde trägt 60% der Kosten dieser Leistungen und der Durchführung.*

§ 24. *Der Kanton leistet einen Kostenanteil von 40% der beitragsberechtigten Ausgaben an die Aufwendungen der Gemeinden.*

§ 25. *Der Anteil der Gemeinden wird nach der Einwohnerzahl auf die einzelnen Gemeinden umgelegt.*

Die Verordnung regelt die Einzelheiten der Ermittlung der Gemeindeanteile und das Verfahren.

IX. Rückerstattungen

§ 26. *Unrechtmässig bezogene Ergänzungsleistungen für Familien sind von den Bezügerinnen beziehungsweise den Bezügern oder deren Erbenden zurückzuerstatten. Für die Rückerstattung solcher Leistungen und den Erlass der Rückforderung sind die Vorschriften des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts (ATSG) sinngemäss anwendbar.*

X. Strafbestimmung

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

XI. Rechtsmittel

§ 28. *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 Verwaltungsverfahrensgesetz und das Beschwerdeverfahren nach dem Gesetz über das Sozialversicherungsgericht.

XII. Schlussbestimmungen

§ 29. *Der Regierungsrat erlässt erforderliche Verordnungen zu diesem Gesetz.*

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

2. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Die Erstinitiantin hat in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (KSSG) dargelegt, dass sie sich für die Erarbeitung ihrer parlamentarischen Initiative (PI) mit dem Kanton Solothurn ausgetauscht hat, wo Familienergänzungsleistungen (FamEL) seit 2018 gesetzlich verankert sind. Sie hat ausgeführt, dass ihr Gesetzesentwurf als Diskussionsgrundlage mit gewissen Eckwerten zu verstehen sei. Die KSSG hat sich von der Direktion der Justiz und des Innern die aus dem

Postulat KR-Nr. 195/2019 «Zuerst untersuchen, dann handeln» entstandene Zürcher Haushaltsfinanzstatistik (ZHAFIS) vorstellen lassen. Dieses Instrument soll Möglichkeiten eröffnen, politische Entscheide im Bereich der wirtschaftlichen Situation von Haushalten im Kanton datenbasiert zu fällen und die Wirkung dieser Entscheide zu verfolgen. Die ZHAFIS enthält jedoch derzeit noch keine Daten zu Stipendien, individueller Prämienverbilligung oder Beiträgen an Kita-Kosten, welche die Familien entlasten.

Die KSSG hat sich vom Fachbereich FamEL das Modell des Kantons Solothurn vorstellen lassen. Dabei wurden folgende Ziele genannt: Verringerung der Armut von Familien, Entlastung der Sozialhilfe, effizienter Einsatz der Mittel, Aufrechterhaltung des Erwerbsanreizes, Gleichbehandlung unterschiedlicher Familienformen und Berücksichtigung phasenspezifischer Bedürfnisse. Die Finanzierung der Familienergänzungsleistungen erfolgt durch Abgaben juristischer Personen. Für die Leiterin des Fachbereichs FamEL ist ein wichtiger Aspekt, dass die Stigmatisierung beim Bezug von Ergänzungsleistungen geringer sei als beim Bezug von Sozialhilfe.

Gemäss Caritas befinden sich Familien besonders häufig in einer finanziell schwierigen Situation. Kinder, die in prekären finanziellen Verhältnissen aufwachsen, seien als Erwachsene überproportional häufig auf Sozialhilfe angewiesen. Durch FamEL könne der Bezug von Sozialhilfe vermieden bzw. verringert werden. Sie würden den finanziellen Handlungsspielraum stärken und seien nachhaltig, da das Vermögen nicht vollständig aufgebraucht werden müsse. Dadurch würde auch eine Schuldenspirale vermieden. Das Ziel müsse es sein, die Erwerbsarbeit und die finanzielle Eigenständigkeit zu unterstützen. Die Caritas sieht den Ball bei den Kantonen, nachdem die Einführung von FamEL auf Bundesebene abgelehnt wurde.

Vorbehaltener Beschluss

Die KSSG lehnt die PI mit 9 zu 5 Stimmen ab.

Die Mehrheit der Kommission will kein neues Sozialwerk schaffen, da es für die von der Caritas aufgezeigten Fälle im heutigen System bereits Lösungen gebe. Auch will sie keine kantonale Lösung und sieht, wenn schon, den Bund in der Pflicht.

Eine Minderheit¹ wünscht sich eine würdevollere Familienpolitik. Kinder seien ein Armutsrisiko und Familien müssten entlastet und nicht in die Sozialhilfe gedrängt werden. Sie erachtet eine kantonale Lösung als notwendig, da die bürgerlichen Parteien im nationalen Parlament die Thematik mit Verweis auf die Kantone abgelehnt hätten.

¹ Alan Sangines, Jeannette Büsser, Andreas Daurù, Brigitte Rösli, Nicole Wyss

Da die Mehrheit der KSSG trotz Ablehnung der PI am Thema festhalten will, hat die Kommission im Kantonsrat das Postulat KR-Nr. 103/2024 «Prüfung der Einführung von Familienergänzungsleistungen im Kanton Zürich» eingereicht.

3. Stellungnahme des Regierungsrates vom 12. Juni 2024

Mit der am 29. Januar 2018 eingereichten PI sollen Familien entlastet und Sozialhilfebezug vermieden werden. Die Finanzierung soll zwischen Kanton (40%) und Gemeinden (60%) aufgeteilt werden. Der Regierungsrat lehnt ein neues Sozialwerk auf kantonaler Ebene ab. Sollten Familienergänzungsleistungen eingeführt werden, müsste dies auf Bundesebene erfolgen. Zu diesem Schluss kommt auch ein Positionspapier der Caritas (Die Schweiz darf Kinderarmut nicht tolerieren, Caritas Schweiz, 2019). Die Umsetzung kantonaler Familienergänzungsleistungen wäre zudem äusserst komplex, insbesondere auch die Koordination mit anderen Leistungen zugunsten von Familien mit wenig Einkommen im Hinblick auf die Vermeidung neuer Schwelleneffekte, wie z. B. der individuellen Prämienverbilligung und subventionierten Kinderbetreuungsangeboten. Es wären neue Strukturen und Prozesse notwendig, was mit grossem administrativem, personellem und finanziellem Aufwand verbunden wäre. Vergleiche mit anderen Kantonen sind nicht zielführend, insbesondere da die Finanzierung in den anderen Kantonen, in denen Familienergänzungsleistungen vorkommen, mehrheitlich über Abgaben von Unternehmen bzw. steuerpflichtigen juristischen Personen erfolgt, wobei bei der vorliegenden PI eine Finanzierung durch den Kanton und die Gemeinden vorgesehen ist. Gestützt auf die verfügbaren Zahlen aus dem Kanton Solothurn – dem einzigen Deutschschweizer Kanton, der Familienergänzungsleistungen eingeführt hat – wäre für den Kanton Zürich mit Kosten von mindestens 50 Mio. Franken pro Jahr zu rechnen. Eine für den Kanton St. Gallen erstellte Studie kommt unter Berücksichtigung der Einsparungen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe je nach umzusetzender Variante auf Kosten von rund 51 Mio. Franken bzw. 113 Mio. Franken (Studie Ecoplan, Familien-EL für den Kanton St. Gallen, 30. Mai 2022). Das bedeutet, dass für den Kanton Zürich in jedem Fall mit jährlichen Kosten von 50 Mio. bis 100 Mio. Franken zu rechnen ist. Auch unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Finanzlage des Kantons Zürich ist die Einführung von Familienergänzungsleistungen daher nicht angezeigt.

Aus diesen Gründen lehnt auch der Regierungsrat die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf kantonaler Ebene ab und unterstützt den Antrag der Mehrheit der Kommission, die parlamentarische Initiative abzulehnen.

4. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die parlamentarische Initiative an insgesamt 12 Sitzungen:

- 24. September 2019: Anhörung Initiantin, Stellungnahme Direktion
- 19. November 2019: Beratung
- 7. Januar 2020: Beratung, Sistierung
- 6. Juni 2023: Wiederaufnahme Beratung
- 22. August 2023: Anhörung Kanton Solothurn
- 12. September 2023: Anhörung Caritas
- 26. September 2023: Beratung
- 24. Oktober 2023: Beratung
- 14. November 2023: Beratung
- 30. Januar 2024: Beratung
- 19. März 2024: Vorbehaltener Beschluss
- 24. September 2024: Beschlussfassung

5. Antrag der Kommission

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit beantragt dem Kantonsrat mit 10 zu 5 Stimmen, die PI abzulehnen. Eine Minderheit beantragt Rückweisung zwecks Ausarbeitung einer Vorlage.