

Sitzung vom 10. Mai 2000

**740. Motion (Bedarfsleistungen an Familien);  
Motion (Einführung einer Kinderrente und Ergänzungsleistungen  
für Haushalte mit Kindern)**

Die Kantonsrätinnen Dr. Anna Maria Riedi, Zürich, Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Dr. Ruth Gurny Cassee, Maur, haben am 17. Januar 2000 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird ersucht, die gesetzlichen Grundlagen für eine neue Ausrichtung von Bedarfsleistungen an Familien zu schaffen. Die Bedarfsleistungen sollen neu einerseits in Form einer Ergänzungszulage und andererseits in Form erweiterter Kleinkinderbetreuungsbeiträge ausgerichtet werden. Die Ergänzungszulagen sollen den Lebensbedarf des Kindes bis zum Eintritt ins erwerbsfähige Alter decken, die Kleinkinderbetreuungsbeiträge den Lebensbedarf von Familien mit Kleinkindern im Alter von bis zu drei Jahren.

Begründung:

Die Schweizerische Armutsstudie (Leu u.a. 1997) belegt, dass junge Familien, Familien mit mehr als zwei Kindern und Einelternfamilien in unserem Land überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen sind. Nimmt man die Armutsgrenze gemäss Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zum Massstab, dann sind in der Schweiz 91000 Familien mit 192000 Kindern arm. Dies entspricht einer Familienarmutsquote von 11,3 Prozent. Dieser Befund stellt sozialpolitischen Zündstoff dar, zumal sich die finanzielle Situation vieler Familien während der wirtschaftlichen Krise der letzten Jahre weiter verschlechtert hat.

Der Kanton Zürich ist einer von zehn Kantonen, die Bedarfsleistungen für Familien ausrichten. Das bisherige Konzept der Bedarfsleistungen für Familien im Kanton Zürich (Kleinkinderbetreuungsbeiträge) muss allerdings im Lichte der Ergebnisse in der Armutsstudie Leu ergänzt werden. Die neue Ausrichtung müsste sich deutlicher an den unterschiedlichen Bedürfnissen in den verschiedenen Entwicklungsstadien einer Familie ausrichten.

Mit einer Kleinkinderzulage ist es möglich, Rücksicht auf den grösseren Betreuungsaufwand in den ersten Lebensjahren der Kinder zu nehmen, der es den Eltern manchmal unmöglich macht, ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen. Dies gilt insbesondere für allein erziehende Mütter oder Väter. Mit der Ergänzungszulage wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der Lebensbedarf der älteren Kinder die finanziellen Möglichkeiten der Eltern oft übersteigt. Eine Ergänzungszulage kann hier gezielt eingesetzt werden.

Nach der Ablehnung der Mutterschaftsversicherung durch das Schweizervolk am 13. Juni 1999 sind sich Fachleute aller Parteien darüber einig, dass neue, bedarfsbezogene Lösungen für die finanzielle Sicherung von Familien gefunden werden müssen. Ein vorhandener Lösungsvorschlag auf Bundesebene (Parlamentarische Initiative Fankhauser) ist jedoch wegen der Abkommen über die Sanierung der Bundesfinanzen am «Runden Tisch» blockiert.

Es darf vom Kanton Zürich nicht länger hingenommen werden, dass Menschen von der Sozialhilfe abhängig werden, nur weil sie Kinder haben. Die diesbezüglichen zürcherischen Rechtsgrundlagen bedürfen daher einer Überarbeitung und Neuausrichtung, damit Kinder bedürftiger Familien in Würde und frei von Armut aufwachsen können.

Kantonsrätin Dr. Marie-Therese Büsser-Beer, Rüti, und Kantonsrat Thomas Müller, Stäfa, haben am 24. Januar 2000 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird ersucht, die folgenden gesetzlichen Grundlagen zu schaffen:

1. Im Kanton Zürich wird für jedes Kind eine Kinderrente ausgerichtet. Diese beträgt für das erste Kind Fr. 600 pro Monat, für alle weiteren Kinder Fr. 300 pro Monat. Parallel dazu werden die Kinderzulagen und die steuerlichen Kinderabzüge abgeschafft.
2. An Haushalte mit Kindern in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen werden Ergänzungsleistungen ausgerichtet. Deren Berechnung erfolgt analog zur Berechnung der Ergänzungsleistungen für Bezügerinnen und Bezüger von Renten der AHV/IV. Parallel dazu werden die Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern abgeschafft.

Begründung:

Gemäss wissenschaftlichen Untersuchungen verursacht ein Kind in der Schweiz durchschnittlich Fr. 1100 pro Monat an direkten Kosten. Dazu kommen noch indirekte Kosten

(zum Beispiel durch Erwerbsausfall des betreuenden Elternteils) in mindestens gleicher Höhe.

Auf Grund der Armutsstudie des Bundes wissen wir heute, dass Kinder das grösste Armutsrisiko darstellen. Die Mehrheit der Armen in der Schweiz sind Familien. Armut und finanzielle Probleme wirken zerstörerisch auf die familiären Strukturen und schmälern die Entwicklungs- und Bildungschancen der betroffenen Kinder.

Die heute gewährte finanzielle Unterstützung an Familien mit Kindern (Steuerabzüge, Kinderzulagen) decken die finanziellen Aufwendungen nur ungenügend. Kinderzulagen sind ausserdem an eine unselbstständige Erwerbsarbeit gebunden.

In der Schweiz werden heute weniger Kinder geboren. Dies führt dazu, dass die Struktur der Alterspyramide ungünstiger wird, was insbesondere für die Finanzierung der Sozialwerke Probleme ergibt. Die kleine Kinderzahl hat nicht nur, aber auch damit zu tun, dass sich nicht mehr alle Familien, die dies möchten, mehrere Kinder leisten können.

Im Kanton Zürich wurden mit der Streichung der Erbschafts- und Schenkungssteuer für Nachkommen reiche Erbinnen und Erben steuerlich massiv entlastet. Es ist deshalb nur gerecht, wenn auch Familien, welche die für die Gesellschaft wichtigen Aufgaben des Kinderaufziehens leisten, stärker finanziell unterstützt werden; dies insbesondere in einem Umfeld, in dem auf Grund knapper öffentlicher Finanzen immer mehr finanzielle Lasten auf die Einwohnerinnen und Einwohner verlagert werden.

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Dr. Anna Maria Riedi, Zürich, Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Dr. Ruth Gurny Cassee, Maur, sowie zur Motion Dr. Marie-Therese Büsser-Beer, Rüti, und Thomas Müller, Stäfa, wird wie folgt Stellung genommen:

Statistische Grundlagen liefert der Sozialbericht Kanton Zürich, der die vom Kanton und von den Gemeinden vollständig oder überwiegend finanzierten Sozialleistungen (Zusatzleistungen zur AHV/IV, Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Alimentenbevorschussung und Kleinkinderbetreuungsbeiträge) umfasst. Darin enthalten sind auch Sozialleistungen, die ihrem Charakter nach der vorliegend im Vordergrund stehenden Bevölkerungsgruppe «Familien mit Kindern» praktisch nicht zugute kommen, wie beispielsweise die Zusatzleistungen zur AHV.

Die Arbeiten am neuen Sozialbericht 1999 sind noch nicht abgeschlossen, weshalb sich die nachfolgenden Zahlen auf den Sozialbericht 1997 mit Stichmonat September 1997 beziehen. Danach sind gesamthaft 61900 Personen oder 5,3% der Bevölkerung im Kanton Zürich auf mindestens eine der untersuchten Sozialleistungen angewiesen. Von den 43400 Bezüglern und Bezügerinnen von Sozialleistungen (damit sind 61900 Personen betroffen) sind 4680 oder 11% allein Erziehende und 2590 oder 6% Ehepaare mit Kindern. Von den 12000 Bezüglern und Bezügerinnen von Sozialhilfe leben 37,2% mit minderjährigen Kindern zusammen und 13% sind allein Erziehende. Wie der Regierungsrat bereits in Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 31/2000 anerkannt hat, lässt sich aus diesen Zahlen tatsächlich ableiten, dass Haushalte mit minderjährigen Kindern sowie vor allem allein Erziehende im Verhältnis zu anderen Bevölkerungsgruppen überproportional auf Sozialleistungen angewiesen sind. Der Regierungsrat hat es deshalb bereits in diesem Zusammenhang als sein Ziel erklärt, die bestehenden Massnahmen zur gezielten Förderung von Familien in sämtlichen Rechtsbereichen aufeinander abzustimmen und die Koordination unter den zuständigen Stellen von Bund, Kanton und Gemeinden voranzutreiben, damit die Wirkung der Förderungsmassnahmen verbessert wird und Missbräuche verhindert werden.

Solche Massnahmen können sich nicht auf punktuelle Leistungen im finanziellen Bereich beschränken. Finanzielle Hilfen – welcher Art auch immer – bekämpfen nämlich nicht das Risiko von Einkommensschwäche, sondern gleichen allenfalls fehlende Mittel aus. Nötig sind deshalb weiterhin auch strukturelle Massnahmen, welche die Erwerbsmöglichkeit von Eltern oder Elternteilen erhalten oder verbessern. Das öffentliche Recht des Bundes, der Kantone und der Gemeinden kennt heute schon vielgestaltige Massnahmen, die sich mittelbar oder unmittelbar zu Gunsten der Familien, namentlich auch solcher mit mittlerem oder kleinerem Einkommen, auswirken. Sie finden sich in nahezu allen Bereichen der staatlichen Tätigkeit, wie beispielsweise im Steuer-, Schul-, Gesundheits- und Fürsorgewesen sowie im Bereich der Sozialversicherung. Beispielhaft zu erwähnen sind hier die Einkommensbegrenzung bei der Krankenversicherung, die Alimentenbevorschussung und die Stipendien.

Von besonderer Tragweite sind sodann Kleinkinderbetreuungsbeiträge, Steuerabzüge und Kinderzulagen:

- Die Kleinkinderbetreuungsbeiträge gemäss zürcherischem Jugendhilfegesetz stellen ein gutes Mittel dar, um Familien oder Teilfamilien in den zwei ersten Lebensjahren eines Kindes bedarfsgerecht so zu unterstützen, dass die Eltern sich grösstenteils selbst der Erziehungs- und Betreuungsaufgabe widmen können. Die Anspruchsberechtigung wird deshalb bewusst davon abhängig gemacht, dass das Kleinkind tatsächlich zur Hauptsache von den Eltern betreut wird. Ein Abweichen von dieser Voraussetzung würde – abgesehen von Mehrkosten für den Staat – dazu führen, dass die Kleinkinderbetreuungsbeiträge ihre primäre Zielsetzung, die Betreuung der Kleinkinder durch ihre eigenen Eltern zu ermöglichen, verlieren würden.
- Praktisch alle schweizerischen Steuergesetze, einschliesslich des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer, sehen sodann Kinderabzüge vor, die vom Reineinkommen abgezogen werden können. Das zürcherische Steuergesetz erlaubt für minderjährige Kinder unter der elterlichen Gewalt oder Obhut des Steuerpflichtigen sowie für volljährige Kinder, die in der beruflichen Ausbildung stehen und deren Unterhalt der Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet, einen Abzug von Fr. 5400 pro Kind. Die Kinderabzüge bilden Teil der Sozialabzüge (steuerfreie Beträge). Wie die progressive Ausgestaltung der Einkommenssteuertarife dienen diese der Verwirklichung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, der sich letztlich aus dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot ableitet. Eine Abschaffung der Kinderabzüge würde diesem Grundsatz zuwiderlaufen und ist schon aus diesem Grund abzulehnen.
- Eine wichtige Rolle spielen schliesslich die im Kanton Zürich von der kantonalen Familienausgleichskasse und den privaten Familienausgleichskassen ausbezahlten Familien- bzw. Kinderzulagen, deren Summe einen jährlichen Betrag von rund 260 Mio. Franken ausmacht. Wie bereits in der Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 20/2000 ausgeführt, hat die Direktion für Soziales und Sicherheit und mit ihr das Kantonale Sozialamt, in Zusammenarbeit mit der Sozialversicherungsanstalt, Vorschläge für ein neues Kinderzulagen-gesetz erarbeitet. Diese sehen eine Erhöhung der Beiträge vor und fliessen in die zurzeit laufende Revision des Kinderzulagengesetzes ein. Wie dort bereits ausgeführt, hat sich allerdings gezeigt, dass sowohl selbstständig Erwerbende als auch nicht Erwerbstätige nicht in ein Kinderzulagensystem eingebunden werden wollen und auf der anderen Seite die Arbeitgeberseite nicht bereit ist, höhere Beiträge zu entrichten. Eine eigentliche Kinderrente für alle Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, selbstständig Erwerbende und nicht Erwerbstätige wäre somit nur über die allgemeinen Steuereinnahmen zu finanzieren, was umso mehr Bedenken weckt, als damit auch wieder Familien mit Kindern steuerlich belastet würden. Überdies ist darauf hinzuweisen, dass eine Kinderrente nach dem Steuerharmonisierungsgesetz der Einkommenssteuer unterläge.

Familien oder allein erziehenden Personen, denen trotz der angebotenen Sonderhilfen die finanziellen Mittel zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes nicht ausreichen, haben Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe gemäss Sozialhilfegesetz. Nichts spricht dafür, Sonderhilfen so weit auszubauen, dass in keinem Fall mehr ein Bedarf nach Sozialhilfe besteht. Darauf hinzuweisen ist namentlich, dass die Sozialhilfe nicht im freien Ermessen der Fürsorgebehörden steht, sondern im Rahmen des so genannten sozialen Existenzminimums zu gewähren ist. Damit soll gerade auch Kindern und Jugendlichen eine ihren Bedürfnissen angepasste Erziehung und ihren Fähigkeiten entsprechende Förderung und Ausbildung ermöglicht werden.

Familien mit Kindern sind besonderen finanziellen Belastungen ausgesetzt. Die Sozialpolitik muss selbstverständlich auch den Anliegen dieser Bevölkerungsgruppe Rechnung tragen. Verschiedene Gründe sprechen indessen gegen eine Abkehr vom heutigen, im Ganzen durchaus bewährten System, wobei die folgenden Aspekte im Vordergrund stehen:

- Die schweizerische Rechtsordnung, etwa Art. 276 des Zivilgesetzbuches, geht davon aus, dass der Unterhalt der Kinder grundsätzlich Sache der Eltern ist. Das entbindet den Staat allerdings nicht von der sozialen Verpflichtung gegenüber Kindern und Jugendlichen, zumal er selbst aus wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gründen daran interessiert ist, dass auch längerfristig eine gesunde Altersdurchmischung erhalten bleibt. Anzustreben ist indessen nicht, dass der Staat die elterliche Unterhaltspflicht übernimmt, sondern wenn immer möglich Rahmenbedingungen schafft, die es möglichst vielen Eltern erlauben, diesen Unterhaltspflichten selbst nachzukommen.

- In weiten Kreisen der Bevölkerung hat heute die Sicherung und Konsolidierung der bestehenden Sozialwerke Priorität. Die wuchtige Verwerfung der Krankenkasseninitiative, die Ablehnung der Mutterschaftsversicherung (übrigens auch im Kanton Zürich), aber auch die erwähnten Vorbehalte gegenüber weiteren Belastungen zu Gunsten insgesamt höherer Kinderzulagen zeigen deutlich, dass sich kaum Mehrheiten für höhere Abgaben und Steuern zu Gunsten eines weiteren Sozialausbaus finden lassen.
- Unbedingt zu vermeiden ist bei jeder zukünftigen Lösung eine Vergrößerung des administrativen Aufwandes. Bereits heute führen die Prüfung der Anspruchsberechtigten und die Bemessung bei den an sich sehr positiven Kleinkinderbetreuungsbeiträge zu einem erheblichen Aufwand für die zuständigen Behörden. Diese Erfahrungen, aber auch die Erfahrungen des Kantons Tessin mit seiner Ergänzungszulage (assegno integrativo) wecken zumindest erhebliche Bedenken gegen eine ergänzende Kinderzulage.
- Bei allen Anstrengungen zu Gunsten ausgeprägt einkommensschwacher Personen mit Kindern dürfen die Anliegen von Familien in unteren und mittleren Einkommensbereichen nicht übersehen werden, die zwar oftmals auch Einschränkungen hinnehmen, jedoch die Voraussetzungen für zusätzliche Sonderleistungen nicht erfüllen. Es ist unbedingt zu vermeiden, dass gerade diese Bevölkerungsgruppe – etwa durch eine erhöhte steuerliche Belastung oder den Wegfall von Kinderabzügen – zusätzlich belastet würde.

Mit der vorgesehenen Revision des Kinderzulagengesetzes soll ein erster Schritt unternommen werden, der diesen Anliegen Rechnung trägt, ohne das im übrigen grundsätzlich bewährte System in Frage zu stellen. Überdies hat sich der Regierungsrat bereits früher bereit erklärt, das am 13. März 2000 eingereichte Postulat betreffend Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich (KR-Nr. 109/2000) entgegenzunehmen und mit der Ausarbeitung eines solchen Berichtes die Voraussetzungen zu schaffen, dass Beiträge nicht nur für eine Gruppe von Kindern im Giesskannenprinzip ausgeschüttet werden, deren Eltern oder mindestens ein Elternteil in einem Arbeitnehmerverhältnis eingebunden sind. Vielmehr soll anhand von Erhebungen die Lage der Familie im Kanton Zürich umfassend dargestellt und gestützt darauf gezielte Massnahmen getroffen werden, die allen in einkommensschwächeren Familien aufwachsenden Kindern zugute kommen können.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Motionen nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit und die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**