

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 3. September 2019

797. Kantonale Volksinitiative «Mehr Geld für Familien»; Gültigkeit, Gegenvorschlag

1. Ausgangslage

Am 28. März 2019 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 28. September 2018 (ABl 2018-09-28) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Mehr Geld für Familien» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 10. Mai 2019 (ABl 2019-05-17) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist.

Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über deren Gültigkeit. Gleichzeitig beschliesst er, ob die Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll (Abs. 1). Hält der Regierungsrat die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung (Abs. 2). Hält der Regierungsrat die Initiative wenigstens teilweise für gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Ungültigkeit und Inhalt (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (Abs. 4).

2. Gültigkeit

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV, LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgende Änderung der KV verlangt:

«Art. 112a. Familienzulagen

Die Höhe der Familienzulagen beträgt mindestens 150 Prozent der bundesrechtlich vorgeschriebenen Mindestansätze.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ... (OS..., ...)

¹Die Verfassungsänderung tritt mit den notwendigen gesetzlichen Umsetzungsbestimmungen in Kraft.

²Treten die gesetzlichen Umsetzungsbestimmungen nicht innerhalb von zwei Jahren nach der Annahme der Verfassungsänderung in der Volksabstimmung in Kraft, erlässt der Regierungsrat innerhalb eines Jahres die nötigen Umsetzungsbestimmungen auf Verordnungsstufe. Diese gelten bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Umsetzungsbestimmungen.»

Die Volksinitiative hat nur einen Sachbereich zum Gegenstand, weshalb die Einheit der Materie gewahrt ist. Gemäss Art. 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (FamZG, SR 836.2) können die Kantone in ihren Familienzulagenordnungen höhere Mindestansätze für Kinder- und Ausbildungszulagen als die in Art. 5 aufgeführten Mindestansätze von Fr. 200 bzw. Fr. 250 vorsehen. Die Volksinitiative, die verlangt, dass die Höhe der Familienzulagen mindestens 150% der bundesrechtlich vorgeschriebenen Mindestansätze beträgt, verstösst mithin nicht gegen übergeordnetes Recht. Da das Begehren zudem ohne Weiteres durchführbar ist, erweist sich die Volksinitiative als gültig.

3. Gegenvorschlag

In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 26. November 2006 sprachen sich die Stimmberechtigten für die Annahme einer bundesweit einheitlichen Regelung der Familienzulagen aus. Das FamZG trat daraufhin am 1. Januar 2009 in Kraft. Gemäss Art. 2 FamZG handelt es sich bei den Familienzulagen um einmalige oder periodische Geldleistungen, die ausgerichtet werden, um die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder teilweise auszugleichen. Im FamZG wurden nach dem Grundsatz «ein Kind – eine Zulage» bundesweit geltende Mindestansätze von Fr. 200 für jedes Kind bis 16 Jahre und eine Ausbildungszulage von Fr. 250 für Kinder von 16 bis 25 Jahren festgelegt. Im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (EG FamZG, LS 836.1) wurde die bundesrechtliche Zulagenordnung für den Kanton Zürich auf kantonaler Ebene umgesetzt. Dabei mussten die bisherigen, nach dem Alter abgestuften kantonalen Ansätze (Fr. 170 bis vollendetes 12. Altersjahr, danach Fr. 195 pro Monat und Kind) des Kantons Zürich an die bundesrecht-

lichen Vorgaben angepasst werden. Seither beträgt die Mindesthöhe der Kinderzulage monatlich Fr. 200 bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 12. Altersjahr vollendet, danach monatlich Fr. 250. Die Mindesthöhe der Ausbildungszulage beträgt monatlich Fr. 250 (§ 4 EG FamZG).

Die Volksinitiative verlangt, dass die Familienzulagen 150% der bundesrechtlich vorgeschriebenen Mindestansätze betragen sollen. Familienzulagen werden unabhängig von der finanziellen Situation und damit unabhängig vom Bedarf ausgerichtet. Somit erhielten sämtliche anspruchsberechtigten Personen um bis zu 50% höhere Zulagen. Gleichzeitig könnten aufgrund von Schwelleneffekten und wechselseitigen Abhängigkeiten von Transferleistungen (z. B. bei subventionierten Kindertagesstätten-Tarifen) nicht beabsichtigte negative Auswirkungen verursacht werden, indem höhere Zulagen den Wegfall oder die Senkung anderer Beiträge zur Folge hätte. Auch steuerliche Auswirkungen könnten trotz höherer Zulagen das frei verfügbare Einkommen von Familien insgesamt verringern. Deshalb ist unklar, ob das Ziel der Volksinitiative, den Familien mehr Geld zur Verfügung zu stellen, durch eine Erhöhung der Zulagen im Einzelfall auch erreicht werden kann.

Die Familienzulagen werden durch Beiträge von Arbeitgebenden und von Selbstständigerwerbenden finanziert. Bei Nichterwerbstätigen erfolgt die Finanzierung durch den Kanton. Die Erhöhung der geltenden Ansätze um bis zu 50% würde geschätzt rund 340 Mio. Franken an Mehrkosten verursachen (Datenbasis 2017).

Die Erhöhung der Familienzulagen erscheint vor diesem Hintergrund nicht der geeignete Weg, um die finanzielle Situation von Familien im Einzelfall zu verbessern. Aus diesen Gründen ist die Initiative abzulehnen und auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages zu verzichten. Die Sicherheitsdirektion ist demnach zu beauftragen, dem Regierungsrat zur Initiative Bericht und Antrag an den Kantonsrat im Sinne von § 130 Abs. 3 GPR vorzulegen.

4. Öffentlichkeit

Vorliegend handelt es sich um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Insbesondere der Entscheid, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll, enthält in der Regel auch politische Überlegungen, die bis zum Bericht und Antrag an den Kantonsrat vertraulich bleiben müssen, um die weitere Meinungsbildung des Regierungsrates nicht zu beeinträchtigen. Dieser Zwischenentscheid ist daher bis zur Veröffentlichung des Beschlusses über Bericht und Antrag zur Volksinitiative nicht öffentlich (§ 23 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007, LS 170.4).

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 28. März 2019 eingereichte Volksinitiative «Mehr Geld für Familien» gültig ist.

II. Die Sicherheitsdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat einen Bericht und Antrag zur Gültigkeit der Initiative und über deren Inhalt zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag zur Initiative wird verzichtet.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und des Antrags zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli