

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 203/2006

Sitzung vom 1. November 2006

1520. Postulat (Pilotversuch mit nachfrageorientierter Finanzierung familienexterner Kinderbetreuung [Betreuungsgutschriften])

Kantonsrätin Dr. Regine Sauter, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 10. Juli 2006 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die Voraussetzungen für einen Pilotversuch der kantonalen Familienausgleichskasse mit einer nachfrageorientierten Finanzierung familienexterner Kinderbetreuung (Betreuungsgutschriften) zu schaffen.

Begründung:

Viele Frauen möchten nach der Geburt eines Kindes weiterhin berufstätig bleiben. Aber auch aus volkswirtschaftlicher Sicht besteht ein Interesse daran, das Arbeitskräftepotential der Frauen besser zu erschliessen und damit die Erwerbsquote der Bevölkerung zu steigern. Dies wird sich insbesondere in den kommenden Jahren, wenn die geburtenstarken Jahrgänge in Pension gehen und die Schweiz aus demographischen Gründen mehr Arbeitskräfte braucht, mit aller Deutlichkeit zeigen.

Die Aufnahme oder Weiterführung der Erwerbstätigkeit nach der Geburt eines Kindes kann die Betreuung der Kinder durch Drittpersonen nötig machen, scheidet indes vielfach nicht nur an organisatorischen, sondern auch finanziellen Problemen. Das bestehende Angebot an vorschulischen familienergänzenden Betreuungseinrichtungen ist denn auch zum einen mangelhaft, zum anderen für viele nicht erschwinglich. Dies führt heute dazu, dass Frauen in den ersten fünf Jahren nach der Geburt eines Kindes aus dem Arbeitsleben gänzlich ausscheiden, was den späteren Wiedereinstieg erschwert.

Gerade im Bereich der vorschulischen Kinderbetreuung sind deshalb dringend Schritte angezeigt; hier setzt denn auch das unten beschriebene Modell an. Vorgeschlagen wird ein an die Erwerbstätigkeit geknüpftes Modell, welches vorsieht, dass an die Stelle pauschaler Kinderzulagen, die praktisch bis zum Erwachsenenalter des Kindes gezahlt werden, die Auszahlung von Betreuungsgutschriften für Kinder im Vorschulalter tritt. Proportional abgestuft nach Arbeitspensen werden pro Kind und Betreuungstag Gutschriften ausbezahlt; bei Paaren muss das Arbeitspensum somit über 100% liegen, damit sichergestellt ist, dass nur Personen, die auf Grund ihrer Berufstätigkeit auch tatsächlich darauf ange-

wiesen sind, in den Genuss der Betreuungszulagen kommen. In der Summe wird damit letztlich der gleiche finanzielle Betrag eingesetzt, welcher für die Kinderzulagen aufgewendet wird; er wird lediglich anders verteilt, respektive dort eingesetzt, wo er tatsächlich etwas bewirken kann. Dieses Modell soll auch nach dem Willen des Bundesrates in seiner Antwort auf die Interpellation Gutzwiller/Forster vom 24. März 2006 getestet werden, da sich eine Reihe praktischer Probleme stellen.

Gleichzeitig wird mit diesem Modell die Subventionierung von Kinderbetreuungseinrichtungen von der Angebotsseite auf die Nachfrageseite verschoben. Indem Familien direkt finanziell entschädigt werden, wird ihnen die Entscheidung überlassen, für welche Form der Betreuung sie das erhaltene Geld einsetzen wollen (Kinderkrippe, Tagesmutter, Kinderfrau etc.).

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Dr. Regine Sauter, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

Der Regierungsrat hat sich in den letzten Jahren immer wieder mit den verschiedenen Aspekten und Massnahmen der Familienpolitik befasst. Dazu gehört der Themenbereich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, auf den sich das vorliegende Postulat unter dem Gesichtspunkt der vorschulischen Kinderbetreuung bezieht. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie nimmt auf Grund des gesellschaftlichen Wandels und der vermehrten Erwerbstätigkeit der Frauen einen wichtigen Platz in der Politik ein. Die Frage, wie Frauen im Arbeitsprozess eingebunden und gehalten werden können, wird auch mit Blick auf die demographische Entwicklung an Bedeutung gewinnen. Eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Familienpolitik des Kantons bildet der Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich vom Oktober 2002, den der Regierungsrat mit Beschluss vom 14. Januar 2003 verabschiedet hat (vgl. Vorlage 4043 [Bericht und Antrag zum Postulat KR-Nr. 109/2000 betreffend Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich]). Darin wird u. a. festgestellt, dass Kinder vor allem für Alleinerziehende ein erhöhtes Armutsrisiko darstellten. Gleichzeitig findet sich der Hinweis, dass ein Mangel an Möglichkeiten zur familienexternen Kinderbetreuung bestehe. Allerdings hat inzwischen die Zahl der Betreuungsplätze stetig zugenommen. Aus dem Kinderbetreuungsindex 2005 lässt sich entnehmen, dass sich das familienergänzende Betreuungsangebot gegenüber dem Vorjahr erhöht hat. Hinzuweisen ist zudem auf § 27 Abs. 3 des Volksschul-

gesetzes (LS 412.100), der die Gemeinden verpflichtet, bei Bedarf weitergehende Tagesstrukturen anzubieten. Für den Vorschulbereich soll mit der Revision der Gesetzgebung über die Finanzierung der Jugend- und Familienhilfe eine zum Volksschulgesetz analoge Regelung eingeführt werden.

In der vor kurzem abgeschlossenen Herbstsession 2006 der Eidgenössischen Räte hat der Nationalrat im Nachgang zum Ständerat beschlossen, im Rahmen des Impulsprogramms 2003–2011 gemäss Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861) für die Jahre 2007–2011 einen zweiten Kredit von 120 Mio. Franken zu bewilligen. Der Ständerat seinerseits hat im Anschluss an den Nationalrat die Motion 03.3603 von Nationalrätin Fehr betreffend Massnahmenplan für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf angenommen. Der Bundesrat wird mit dieser Motion eingeladen, einen entsprechenden umfassenden Massnahmenplan zu erarbeiten, wobei er unter anderem Kantone und Gemeinden mit einzubeziehen hat. Hinzuweisen ist auf Bundesebene zudem auf die am 26. November 2006 stattfindende Volksabstimmung über die Vorlage zu einem Bundesgesetz über die Familienzulagen. Dieses Gesetz schreibt Zulagen für Arbeitnehmende und Nichterwerbstätige mit tiefem Einkommen vor und setzt Mindestbeiträge für die Kinderzulage und die Ausbildungszulage fest.

Mit dem vorliegenden Postulat wird die Durchführung des Pilotversuchs zu einem Modell gefordert, das den kostenneutralen Ersatz der bisherigen Kinderzulagen durch beschäftigungsabhängige, auf das Vorschulalter beschränkte Betreuungsgutschriften vorsieht. Angestrebt wird eine Subventionierung von Kinderbetreuungseinrichtungen auf der Nachfrageseite, wobei es den entschädigten Familien überlassen werden soll, für welche Betreuungsform sie das erhaltene Geld einsetzen wollen. Zur grundsätzlichen Realisierbarkeit ist zunächst festzuhalten, dass es bei einer Annahme der erwähnten Vorlage in der Volksabstimmung vom 26. November 2006 zum vornherein ausgeschlossen wäre, die Kinderzulagen pro Kind wie vorgesehen durch Betreuungsgutschriften gemäss Arbeitspensum zu ersetzen. Eine entsprechende kantonale Regelung wäre bundesrechtswidrig. Das Modell könnte dann einzig für das Zulagensystem ergänzende Leistungen dienen, deren Finanzierung aber auf Grund der Mehrkosten als politisch nicht realisierbar scheint.

Falls die Gesetzesvorlage abgelehnt wird, steht dem Kanton hingegen weiterhin die Regelungskompetenz im Bereich der Kinderzulagen zu. Damit könnte er die heutige Kinderzulagenregelung durch eine andere Lösung ersetzen, wobei allerdings vorab das Modell näher

zu definieren wäre. Festzuhalten ist, dass innovative Ideen im Bereich der schul- und familienergänzenden Kinderbetreuung grundsätzlich zu begrüssen und gefragt sind. Gegen das mit dem Postulat vorgelegte Modell bestehen aber grundlegende Fragen und Vorbehalte. Auch erscheinen die Eckwerte und Rahmenbedingungen für einen Pilotversuch noch zu wenig bestimmt.

Nach dem vorgesehenen Modell würde die höchstmögliche Entschädigung Eltern zustehen, die beide zu 100% berufstätig sind und somit über das grösste Einkommen verfügen. Demgegenüber würden die Eltern benachteiligt, die sich selbst der Kinderbetreuung widmen oder sich ohne Erwerbseinkommen für die Allgemeinheit engagieren, beispielsweise in Milizämtern. Es ist zumindest fraglich, ob ein solches Ergebnis sozialpolitisch wünschbar und mehrheitsfähig wäre. Während zudem mit den bisherigen Kinderzulagen allgemein die Kosten, die durch den Unterhalt von Kindern entstehen, teilweise ausgeglichen werden sollen, lässt das Modell unberücksichtigt, dass Kinder für jede Familie mit Mehrkosten verbunden sind. Hinzuweisen ist auch auf den grundsätzlichen Gesichtspunkt der Finanzierung, den der Bundesrat in seiner Antwort vom 24. Mai 2006 auf die im Postulat erwähnten Interpellationen 06.3139 von Nationalrat Gutzwiller und 06.3172 von Ständerätin Forster ebenfalls beleuchtet hat. Die Kinderzulagen werden durch die Arbeitgebenden finanziert, was sich aus dem Umstand herleiten lässt, dass es sich ursprünglich um freiwillige Leistungen der Arbeitgebenden zu Gunsten ihrer Angestellten mit Kindern handelte. Die Kinderzulagen werden durch die Familienausgleichskassen mit den Arbeitgebenden abgerechnet und von diesen zusammen mit der Lohnzahlung ausgerichtet. Aus Sicht der Arbeitnehmenden stellen sie einen Teil des Lohnes dar. Sollten die durch die Arbeitgebenden aufgebrachten Mittel nun in einer neuen Ausrichtung eingesetzt werden, wäre grundsätzlich auch über die Finanzierung politisch ein neuer Konsens zu finden.

Wie die zur Stellungnahme eingeladene Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich zu bedenken gibt, würde das vorgesehene Modell erhebliche Durchführungsprobleme stellen. Grössere administrative Umtriebe dürften dabei namentlich auf Seiten der Arbeitgebenden anfallen, was im Extremfall zu einer grösseren Zurückhaltung bei der Anstellung jüngerer Frauen führen könnte. Ein solches Ergebnis würde dem Anliegen des Postulats diametral entgegenlaufen. Mit Bezug auf die konkrete Durchführung des Pilotprojekts ist zudem unklar, wie das betroffene Versuchskollektiv ausgesucht und bestimmt werden könnte und was beispielsweise die Folgen bei einem Arbeitsplatzwechsel oder bei Veränderungen des Beschäftigungsumfangs wären.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Gegenstand des Postulats vom Ausgang der Volksabstimmung vom 26. November 2006 abhängt und dass das im Postulat vorgesehene Modell grundsätzliche Fragen offen lässt, die unabhängig von der Durchführung eines Pilotprojekts und vorgängig dazu als notwendige Vorgaben zu beantworten wären. Zudem ist der Bundesrat mit der Überweisung der erwähnten Motion von Nationalrätin Fehr verpflichtet, einen umfassenden Massnahmenplan für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erarbeiten. Hinzuweisen ist schliesslich auf die bereits eingeleiteten und laufenden Massnahmen im Bereich der schul- und familienexternen Kinderbetreuung. Vor diesem Hintergrund ist die Durchführung des im Postulat vorgesehenen Pilotprojekts – jedenfalls im gegenwärtigen Zeitpunkt – nicht angezeigt.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 203/2006 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi