

Sitzung vom 7. März 2007

### **308. Anfrage (Kindergeld)**

Die Kantonsräte Johannes Zollinger, Wädenswil, Gerhard Fischer, Bärenswil, und Hans Fahrni, Winterthur, haben am 18. Dezember 2006 folgende Anfrage eingereicht:

Im Moment ist familienpolitisch einiges im Fluss. Eidgenössisch ist kürzlich über einheitliche Mindest-Kinderzulagen abgestimmt worden (Familienzulagengesetz), kantonale steht die Volksinitiative «Chancen für Kinder» zur Debatte. Erst vor kurzer Zeit sind schliesslich die Kinderabzüge bei den Einkommenssteuern erhöht worden.

Diese Bewegung in der Familienpolitik ist erfreulich. Je höher die einzelnen Zulagen, Abzüge oder Subventionen ausfallen, umso grösser ist aber auch die Gefahr, dass bestimmte Familien bevorzugt und andere benachteiligt werden. Dadurch wird die Freiheit der Eltern, zwischen Berufs- und Erziehungsarbeit zu wählen, stark eingeschränkt. Statt sich für Modelle einzusetzen, die den Eltern Wahlfreiheit und eine möglichst hohe Flexibilität ermöglichen, will man Eltern, die in die Erziehungs- und Betreuungsarbeit investieren, den Geldhahn zudrehen.

Die EVP der Schweiz postuliert deshalb in ihrem Schwerpunktprogramm 2006 einen Systemwechsel. An Stelle aller bisherigen Unterstützungen, Abzüge und Subventionen soll ein einheitliches Kindergeld für alle in der Schweiz lebenden Kinder ausbezahlt werden. Indem die Familien für jedes Kind ein Kindergeld direkt erhalten, wird ihnen die Entscheidung überlassen, für welche Form der Betreuung sie das erhaltene Geld einsetzen wollen (Eigenbetreuung, Kinderkrippe, Tagesmutter, Kinderfrau usw.). Ausserdem ergibt sich bei den Leistungserbringern eine erhebliche Vereinfachung, da nicht mehr über individuelle Ansprüche abgerechnet werden muss.

Für die politische Diskussion eines solchen Systemwechsels fehlen die Grundlagen noch weitgehend. Wir bitten deshalb den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Was für Leistungen erhalten heute Familien mit Kindern (Kinderzulagen, Ergänzungsleistungen, Kleinkinder-Betreuungsbeiträge, Subventionen usw.) gestützt auf eidgenössisches, kantonalzürcherisches und kommunales Recht?

2. Was für Steuerabzüge können Familien mit Kindern nach eidgenössischem und kantonalzürcherischem Recht geltend machen? Wie hoch ist die daraus resultierende Entlastung bei geringem / bei einem mittleren / bei einem hohen Einkommen?
3. Was für Vergünstigungen erhalten Familien mit Kindern im Kanton Zürich (Prämienverbilligungen, subventionierte Krippenplätze usw.)?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat einen Ersatz all dieser Leistungen, Abzüge und Vergünstigungen durch ein einheitliches Kindergeld?
5. Wie hoch würde dieses ausfallen, wenn sich öffentliche Hand und Gesellschaft (Arbeitgeber) im bisherigen Ausmass finanziell engagieren? Wie hoch müsste dieses sein, um die Familien wirksam zu entlasten, ohne sie aber umgekehrt aus ihrer Verantwortung für die eigenen Kinder zu entlassen? Empfiehlt sich allenfalls eine Abstufung nach dem Alter des Kindes?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Johannes Zollinger, Wädenswil, Gerhard Fischer, Bäretswil, und Hans Fahrni, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich aus dem Jahr 2002, der Familienbericht 2004 des Eidgenössischen Departements des Innern und der Sozialbericht des Kantons Zürich 2005, herausgegeben im November 2006, geben einen Überblick über die Grundlagen und Leistungen von Bund und Kanton im Familienbereich.

Gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen des Bundes und des Kantons werden im Kanton Zürich primär folgende direkte finanzielle Leistungen zu Gunsten von Familien ausgerichtet (Tabelle 1):

Leistungsart	Anspruchsgrundlage	Anspruchsberechtigte	Leistungen	Anzahl Leistungsempfänger	Gesamtvolumen
Kinderzulage	Kant. Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmer	Arbeitnehmende mit Kindern	Kinderzulagen Fr. 170 – 12-jährig/mtl., danach Fr. 195 mtl.	Zulagen für 164 607 Kinder und Jugendliche (2005)	341 Mio. Franken Kinderzulagen (2005)
Familienzulage in der Landwirtschaft	Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft	Landwirtschaftliche Arbeitnehmende und Kleinbauern mit Kindern	Kinderzulagen wie oben Talgebiet Fr. 190 – 12-jährig mtl., danach Fr. 195 mtl. Bergebiet Haushal- tungszulage Fr. 100 mtl. für landwirtschaftliche Arbeitnehmende	3706 Zulagen (2005)	4,63 Mio. Franken (2005)
Verbilligung der Krankenkassen- prämien	Kant. Einführungs- gesetz zum Kranken- versicherungsgesetz	Verheiratete und Alleinerziehende mit Kindern	Voraussetzungen: <47 501 Stb. EK <300 001 Stb. V Region 1 Fr. 888 Region 2 Fr. 768 Region 3 Fr. 708 Prämienverb. pro Kind und Jahr (2006)	44 600 Familien mit 80 600 Kindern erziel- ten Leistungen der Prämienverbilligung (2005)	Der Aufwand für die Verbilligung der Kinder- prämien betrug 73,5 Mio. Franken (2005)

Leistungsart	Anspruchsgrundlage	Anspruchsberechtigte	Leistungen	Anzahl Leistungsempfänger	Gesamtvolumen
Zusatzleistungen zur AHV/IV/Ergänzungsleistungen	Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	Personen auf Grund ungenügender Existenzsicherung trotz Rente oder IV-Leistung	Zu Hause: Höchstens Fr. 51 600 pro Person und Jahr Im Heim: Höchstens Fr. 34 920 pro Person und Jahr (Stand 2005) (Krankheits- und Behinderungskosten: Fr 25 000 für Erwachsene)	39 076 Fälle insgesamt, davon 2970 mit Kindern (2005)	475,1 Mio. Franken gesamte Leistungen im Kanton für alle Bezüger und Bezügerinnen (2005); entsprechend dem Anteil der Fälle mit Kindern dürfte dies Leistungen von rund 35 Mio. Franken entsprechen.
Alimentenbevorschussung (ALBV)	Kant. Jugendhilfegesetz	Gesetzl. Vertreter mit Anspruch auf Unterhaltsbeiträge von Kindern	Bevorschusster Beitrag höchstens Fr. 7800 pro Kind und Jahr (2005)	Für 7105 Kinder werden Alimente bevorschusst (2005)	24,3 Mio. Franken (2005)
Stipendien und Darlehen	Kant. Bildungsgesetz und Stipendienverordnung	Personen gemäss §17 Bildungsgesetz	Ausbildungsbeitrag pro Person im Durchschnitt 2006: Fr. 7847	3938 Bezüger (2006)	30,9 Mio. Franken (2006)
Kleinkinder-Betreuungsbeiträge (KKBB)	Kant. Jugendhilfegesetz	Eltern mit Kleinkindern bis 2-jährig	Sie betragen pro Familie höchstens Fr. 2000 monatlich	Für 1160 Kinder wurden KKBB ausbezahlt (2005)	11,19 Mio. Franken kamen zur Auszahlung (2005)
Sozialhilfe	Kant. Sozialhilfegesetz	Personen mit ungenügenden Existenzmitteln	Ausgewiesener Bedarf	49 472 Bezüger und Bezügerinnen, davon 15102 Kinder < 18 Jahren (2005)	354,5 Mio. Franken gesamte Leistungen im Kanton für alle Bezüger und Bezügerinnen (2005); der Anteil der Fälle mit Kindern dürfte Leistungen von rund 100 Mio. Franken umfassen.

Die Gemeinden sind im Rahmen von Verfassung und Gesetz frei, weiter gehende Leistungen auszurichten, wovon sie insbesondere im Bereich der Zusatzleistungen Gebrauch machen.

Zu Frage 2:

Sowohl nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) als auch nach dem kantonalen Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) können Steuerpflichtige mit Kindern bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens einen Kinderabzug geltend machen. Dieser beträgt nach dem DBG Fr. 6100 für jedes minderjährige oder in der beruflichen Ausbildung stehende Kind, für dessen Unterhalt der Steuerpflichtige sorgt (Art. 213 Abs. 1 lit. a), nach dem StG Fr. 6800 für minderjährige Kinder unter elterlicher Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen sowie für volljährige Kinder, die das 25. Altersjahr noch nicht erreicht haben, in der beruflichen Ausbildung stehen und deren Unterhalt der Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet (§ 34 Abs. 1 lit. a).

Beim kantonalen Steuerrecht ist zudem auf den Abzug der so genannten Drittbetreuungskosten hinzuweisen. Danach kann für jedes weniger als 15 Jahre alte Kind, für das ein Kinderabzug geltend gemacht wird, höchstens Fr. 6000 abgezogen werden, wenn Kosten für die Betreuung durch Drittpersonen anfallen, weil entweder die in ungetrennter Ehe lebenden Steuerpflichtigen beide einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder einer der beiden dauernd invalid ist oder der verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene oder ledige Steuerpflichtige einer Erwerbstätigkeit nachgeht oder dauernd invalid ist (§ 34 Abs. 3 StG).

Die Steuerabzüge für Kinder werden vom Reineinkommen bzw. steuerbaren Einkommen abgezogen. Die damit verbundene Verminderung des Steuerbetrags hängt dabei wegen der progressiven Ausgestaltung des Einkommenssteuertarifs von der Höhe des Einkommens ab.

Für die Auswirkungen des Kinderabzugs kann auf die nachstehende Tabelle 2 hingewiesen werden (Annahme: Verheiratete Steuerpflichtige mit einem Kind in der Stadt Zürich; konfessionslos):

Steuerbares (Gesamt-) Einkommen vor Berücksichtigung eines Kinderabzuges	Staats- und Gemeindesteuern: Steuerbetrag vor Berücksichtigung eines Kinderabzugs von Fr. 6800		Staats- und Gemeindesteuern: Steuerbetrag nach Berücksichtigung eines Kinderabzugs von Fr. 6800		Staats- und Gemeindesteuern: Differenz bzw. Entlastung		Direkte Bundessteuer: Steuerbetrag vor Berücksichtigung eines Kinderabzugs von Fr. 6100		Direkte Bundessteuer: Steuerbetrag nach Berücksichtigung eines Kinderabzugs von Fr. 6100		Direkte Bundessteuer: Differenz bzw. Entlastung	
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
30000	1 200	638	562	33	0	33	0	33	0	33	33	33
40000	2 224	1 482	742	133	72	133	72	133	72	133	61	61
50000	3 476	2 579	897	254	897	254	172	254	172	254	82	82
70000	6 437	5 380	1 057	805	1 057	805	622	805	622	805	183	183
100000	11 437	10 227	1 210	2 171	1 210	2 171	1 840	2 171	1 840	2 171	331	331
150000	21 129	19 770	1 359	6 846	1 359	6 846	6 053	6 846	6 053	6 846	793	793
200000	32 096	30 584	1 512	13 346	1 512	13 346	12 553	13 346	12 553	13 346	793	793
250000	44 148	42 488	1 660	19 846	1 660	19 846	19 059	19 846	19 059	19 846	793	793
300000	57 191	55 379	1 812	26 346	1 812	26 346	25 553	26 346	25 553	26 346	793	793
400000	85 465	83 496	1 972	39 346	1 972	39 346	38 553	39 346	38 553	39 346	793	793
500000	114 322	112 362	1 960	52 346	1 960	52 346	51 553	52 346	51 553	52 346	793	793
600000	143 185	141 220	1 965	65 346	1 965	65 346	64 553	65 346	64 553	65 346	793	793

Zu Frage 3:

Die Auflistung der Leistungen an Familien findet sich in Tabelle 1. Aufgeführt ist dabei auch die in der Anfrage erwähnte Verbilligung der Krankenkassenprämien. Zu dieser ist festzuhalten, dass als Folge der in der Volksabstimmung vom 23. September 2001 angenommenen Volksinitiative «Tragbare Krankenkassenprämien für alle» § 17 des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 (EG KVG, LS 832.01) dahingehend geändert wurde, dass gestützt auf dessen Abs. 4 für alle anspruchsberechtigten Kinder eine einheitliche Verbilligung in Höhe von mindestens 85% der regionalen Durchschnittsprämie gewährt wird. Dieses Ziel der Neuregelung wird seit 2002 umgesetzt. Auf Grund der vom Regierungsrat festgelegten Berechtigungsgrenzen erhalten Verheiratete und Alleinerziehende auf Antrag für sich und ihre Kinder eine Prämienverbilligung, sofern ihr steuerbares Gesamteinkommen Fr. 47 500 und ihr steuerbares Gesamtvermögen Fr. 300 000 nicht übersteigen. Je nach Prämienregion, in der die Familie wohnt, erhält sie im Jahr 2007 pro Kind eine Prämienverbilligung von Fr. 888 (Region 1), Fr. 768 (Region 2) oder Fr. 708 (Region 3). Die Beiträge entsprechen denjenigen des Jahres 2006.

Bei den in der Anfrage ebenfalls erwähnten Krippenplätzen ist zu beachten, dass keine gesetzliche Grundlage zur Ausrichtung von Staatsbeiträgen durch den Kanton besteht. Hingegen leisten zahlreiche Gemeinden Beiträge an Krippen und an platzierende Eltern. Dabei betrug der Aufwand der Gemeinden im Jahr 2005 rund Fr. 687 pro Kind. Daraus ergibt sich ein Gesamtbeitrag von 122,5 Mio. Franken. Aus dem Impulsprogramm des Bundes für die familienergänzende Kinderbetreuung gemäss Bundesgesetz über familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2006 (SR 861) wurden dem Kanton Zürich für Kindertagesstätten, schulergänzende Betreuung und Tagesfamilien (Aus- und Weiterbildung sowie Projekte) in den Jahren 2003 bis 2006 folgende Beiträge (in Fr.) ausgerichtet bzw. als Vorfinanzierung geleistet (Tabelle 3):

Einrichtung	2003	2004	2005	2006	Total
Kindertagesstätten	326 104	1 100 752	2 263 893	2 392 327	6 083 076
Schulergänzende Betreuung	52 500	479 569	862 037	1 293 633	2 687 739
Tagesfamilien: Aus- und Weiterbildung		10 934	10 451	10 490	31 875
Tagesfamilien: Projekte			50 992	40 222	91 214
<b>Total</b>	<b>378 604</b>	<b>1 591 255</b>	<b>3 187 373</b>	<b>3 736 672</b>	<b>8 893 904</b>

Die Arbeitslosenversicherung kennt Vergünstigungen für Personen mit Unterhaltspflichten gegenüber Kindern. So sieht Art. 9b des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG; SR 837.0) bei Elternteilen, die sich der Erziehung eines Kindes unter zehn Jahren gewidmet haben, die Möglichkeit vor, dass Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteiger unter bestimmten Bedingungen nach einer Erziehungszeit Arbeitslosenentschädigung beziehen können, auch wenn sie die Anspruchsvoraussetzung der Beitragszeit nicht erfüllen. Allerdings sind damit keine zusätzlichen Leistungen verbunden (insbesondere keine Erhöhung des Taggeldhöchstanspruchs). Zudem erhalten gemäss Art. 22 AVIG Versicherte mit Unterhaltsverpflichtungen ein um 10% erhöhtes Taggeld von 80% des versicherten Verdienstes.

Spezifisch für die kantonale Verwaltung ist zu erwähnen, dass einzelne Direktionen ihren Mitarbeitenden Krippenplätze anbieten und an die Kosten einen Beitrag leisten.

Zu Fragen 4 und 5:

Gegenüber einem Ersatz der erwähnten Leistungen, Abzüge und Vergünstigungen für Familien mit Kindern durch ein einheitliches Kindergeld sind verschiedene Vorbehalte anzubringen. Zunächst sprechen der unterschiedliche Kreis der Anspruchsberechtigten sowie die abweichenden Anspruchsvoraussetzungen und Leistungsgrundsätze gegen eine solche Vereinheitlichung. Wie Tabelle 1 zu entnehmen ist, müsste die Einheitslösung verschiedensten Kriterien und Systemen Rechnung tragen. Dabei ist zu beachten, dass die bestehenden Leistungen an Familien mit Kindern abgesehen von den Kinderzulagen bzw. Familienzulagen in der Landwirtschaft bedarfsgerecht erfolgen. Zudem ist die heutige Finanzierung der Leistungen je nach Leistungsart unterschiedlich geregelt, womit bei einer Ausrichtung auf ein einheitliches Kindergeld grundsätzlich auch über die Finanzierung ein neuer politischer Konsens zu finden wäre.

Die Anfrage geht von einem einheitlichen Kindergeld für alle in der Schweiz lebenden Kinder aus. Damit wird der Gesamtrahmen der in den verschiedenen Kantonen erbrachten Unterstützung an Familien mit Kindern mit den auf den verschiedenen Stufen (Bund, Kantone, Gemeinden) angesiedelten Rechtsgrundlagen ins Auge gefasst. Eine detaillierte Prüfung der allfälligen Höhe und Altersabstufung eines Kindergeldes anhand der Verhältnisse im Kanton Zürich wäre neben der erwähnten gesamtschweizerischen Sicht auch vor dem Hintergrund nicht angezeigt, dass der Bundesrat im Rahmen der von National- und Ständerat überwiesenen Motion 03.3603 von Nationalrätin Jacqueline Fehr beauftragt ist, unter Einbezug der Kantone und Gemeinden einen

Massnahmenplan für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erarbeiten. In diesem Rahmen dürfte auch eine gesamthafte Auslegeordnung und Beurteilung zu den bestehenden Leistungen an Familien mit Kindern zu erfolgen haben.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**