

Antrag des Regierungsrates vom 31. August 2022

KR-Nr. 195/2019

5726 b

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 195/2019 betreffend
Erst untersuchen, dann handeln**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 31. August 2022,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 195/2019 betreffend Erst untersuchen, dann handeln, wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 30. September 2019 folgendes, von den Kantonsrätinnen Astrid Furrer und Christina Zurfluh Fraefel, Wädenswil, sowie Kantonsrat Thomas Marthaler, Zürich, am 17. Juni 2019 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, einen Bericht zur finanziellen Situation der Zürcher Familienhaushalte zu erstellen. Relevant ist das verfügbare Einkommen. Der Bericht soll aufzeigen, inwiefern sich Transferzahlungen und Entlastungen wie zum Beispiel Prämienverbilligungen, Stipendien, Familienzulagen, Sozialhilfe oder Steuerabzüge auf die finanzielle Situation auswirken. Auch die finanziellen Belastungen wie Steuerabgaben sind einzubeziehen.

Bericht des Regierungsrates:

In Erfüllung des Postulats KR-Nr. 195/2019 betreffend Erst untersuchen, dann handeln, hat das Statistische Amt einen neuen Datensatz erarbeitet: die Zürcher Haushaltsfinanzstatistik (im Folgenden ZHAFIS). Dabei handelt es sich um eine Synthesestatistik, die Datenmaterial aus verschiedenen Quellen des Kantons und des Bundes bündelt und konsolidiert. Der Datensatz ermöglicht erstmals eine umfassende und detaillierte Untersuchung der finanziellen Situation der Zürcher Haushalte.

1. Ausgangslage und Entstehung von ZHAFIS

Ausgangspunkt des Postulats war die mangelhafte Datenlage zur finanziellen Situation der Zürcher Familienhaushalte, die es verunmöglicht, die mutmasslichen Auswirkungen politisch zur Diskussion stehender Massnahmen in der Sozial- und Familienpolitik fakten gestützt abzuschätzen. Die bestehende Steuerstatistik zeigt beispielsweise nicht im Detail, wie sich die steuerbaren Einkünfte der Haushalte zusammensetzen. Nicht besteuerte Einkommensquellen wie etwa die Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen sind zudem gar nicht erfasst. Mit der Entgegennahme des Postulats wurde das Statistische Amt beauftragt, einen Datensatz zu erstellen, der diese Lücken so weit wie möglich füllt und somit ein vollständiges Bild der finanziellen Verhältnisse der Zürcher Haushalte liefert. Nach der Abwägung verschiedener Vorgehensvarianten zu Projektbeginn erwies es sich als unumgänglich, einen neuen Datensatz für den Kanton Zürich aufzubauen. Dazu war es notwendig, bestehende Administrativdatensätze aus verschiedenen Quellen zu konsolidieren. Unter anderem mussten kantonale Datensätze mit Daten verknüpft werden, die nur auf Bundesebene verfügbar sind. Dies erforderte die Erarbeitung eines Vertrags zwischen dem Statistischen Amt und dem kantonalen Steueramt, dem Bundesamt für Statistik, dem Staatssekretariat für Wirtschaft sowie der Zentralen Ausgleichsstelle des Bundes. Eine Vorabkontrolle durch die Datenschutzbeauftragte stellte sicher, dass das Vorhaben die datenschutzrechtlichen Anforderungen erfüllt.

2. Aufbau und Inhalt von ZHAFIS

Grundlage des Datensatzes ist das Bevölkerungsregister. Dieses definiert einerseits die Grundgesamtheit (Personen in Privathaushalten, die zusammen die ständige Wohnbevölkerung bilden) und enthält andererseits grundlegende Merkmale wie Alter, Geschlecht, Zivilstand und Staatsangehörigkeit. Die Kombination mit dem Gebäude- und Woh-

nungsregister ermöglicht die Zuordnung der Personen zu den Haushalten und liefert Angaben zur Wohnsituation. Diese Grundlage wurde mit den kantonalen Komponentensteuerdaten verknüpft, die im Projektverlauf erstmals erschlossen wurden. Die Steuerdaten geben detailliert Auskunft über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der definitiv eingeschätzten, am ordentlichen Register besteuerten Haushalte. Für die Quellenbesteuerten sind die Angaben zu den Einkommensverhältnissen vorderhand noch nicht verfügbar.

Gestützt auf die Bevölkerungs- und die Steuerdaten wurde ferner eine Haushaltstypologie erarbeitet, die es erlaubt, die finanzielle Situation unterschiedlicher Haushaltstypen zu untersuchen, etwa von Paarhaushalten mit Kindern, von Alleinerziehenden oder von Einpersonenhaushalten und Paaren ohne Kinder.

Vervollständigt wird der Datensatz durch Angaben aus Registern des Bundes, die über Einkommensquellen Auskunft geben, die nicht versteuert werden müssen. Dazu gehören Angaben der Zentralen Ausgleichsstelle zu den Ergänzungsleistungen und Hilflosenentschädigungen sowie jene der Sozialhilfeempfängerstatistik zu den finanziellen Leistungen der Sozialhilfe.

Ergänzend liefert die Strukturerhebung des Bundes für eine Stichprobe der Bevölkerung weitere Informationen wie etwa Ausbildung, berufliche Tätigkeit, Pendelverhalten oder Sprachkompetenzen. Im Rahmen der Strukturerhebung werden im Kanton Zürich jährlich 35 000 Personen, rund 2,5% der Bevölkerung, befragt. Und schliesslich liefern Daten des Staatssekretariats für Wirtschaft Informationen zur Situation von erwerbslosen Personen (z. B. zur letzten beruflichen Tätigkeit).

Die beschriebenen Datensätze wurden über die AHV-Nummer miteinander verknüpft, die das Bundesamt für Statistik vorgängig anonymisiert hatte. Nach der Zusammenführung der Datenquellen aus den unterschiedlichen Registern des Bundes und des Kantons wurden die Informationen zur finanziellen Situation und zur Struktur der Haushalte auf Vollständigkeit, Plausibilität und Qualität geprüft. Da Registerdaten in erster Linie der Abwicklung administrativer Prozesse dienen, müssen diese für analytische Zwecke zunächst aufbereitet und dokumentiert werden. Die Datenaufbereitung und die Validierungsprozesse sind in einer ausführlichen technischen Dokumentation beschrieben, die den Datensatz begleitet. Diese beschreibt zudem den Aufbau und die Inhalte des Datensatzes, und enthält auch einige Auswertungen, die beispielhaft zeigen, welche Nutzungsmöglichkeiten dieser bietet. Die Dokumentation ist auf der Webseite des Kantons Zürich verfügbar: <https://tinyurl.com/zhafis>.

3. Verwendungszwecke von ZHAFIS

Auf der Grundlage der ZHAFIS-Daten können neben der Zusammensetzung der Haushaltseinkünfte (Erwerb, Transfereinkommen wie Renten oder Sozialhilfe, Vermögenseinkünfte) und -vermögen auch zentrale haushaltsbezogene Kennwerte wie etwa das gesamte Haushaltseinkommen, das Äquivalenzeinkommen (angepasst an die Haushaltsgrösse) oder das Haushaltseinkommen nach Abzug der Steuern ermittelt werden. Derartige Auswertungen sind wie erwähnt für unterschiedliche Haushaltstypen, aber auch für weitere Merkmale möglich: So kann die Einkommenszusammensetzung beispielsweise nach Einkommensklassen, nach Zahl und Alter der Kinder im Haushalt oder auch – für die Stichprobe der Befragten in der Strukturhebung – nach Ausbildung oder Berufskategorien analysiert werden. Ferner ist es möglich, die finanzielle Situation von Haushalten mit niedrigem Einkommen zu untersuchen. Beispielsweise können Haushalte, die keine Leistungen der Sozialhilfe beziehen, verglichen werden mit solchen, die bei ähnlicher Ausgangslage Sozialhilfe beziehen. Ferner sind auch regionalisierte Auswertungen etwa auf Gemeindeebene möglich.

Darüber hinaus bietet der Datensatz auch eine gute Grundlage für Modellrechnungen. So können mit seiner Hilfe beispielsweise die Auswirkungen neuer sozialpolitischer Massnahmen auf Ein- und Zweielterhaushalte mit unterschiedlicher Kinderzahl oder auf Haushalte mit unterschiedlichen Einkommensniveaus abgeschätzt werden. Auch die Ermittlung von Schwelleneffekten kann der Datensatz unterstützen.

Der Datensatz bezieht sich gegenwärtig auf die Jahre 2017 und 2018, weil zuverlässige Steuerdaten auf der Grundlage definitiver Veranlagungen erst nach einigen Jahren verfügbar sind. Der Datensatz soll aber künftig periodisch aktualisiert werden. Dies stellt einerseits die Aktualität der Daten sicher, andererseits können so zeitliche Entwicklungen auf Haushaltsebene und, soweit möglich, auf Individualebene nachvollzogen werden. Dies ist besonders für die nachträgliche Analyse der Auswirkungen von Gesetzesänderungen wichtig. Ferner wird angestrebt, in Zukunft weitere Informationen, beispielsweise zu den individuellen Prämienverbilligungen und Stipendien, in die ZHAFIS-Daten zu integrieren.

4. Fazit und Ausblick

Mit der ZHAFIS steht die im Postulat geforderte solide und umfassende Datengrundlage zur finanziellen und sozialen Situation der Zürcher Haushalte nun zur Verfügung. Der Datensatz bildet die Grundlage für

Analysen des Statistischen Amtes und für die Beantwortung von Anfragen aus Politik, Verwaltung und Bevölkerung, namentlich:

- die Abschätzung mutmasslicher Auswirkungen von sozialpolitischen Gesetzesvorlagen und nachträgliche Evaluation bestehender Massnahmen,
- Publikationen zu themenspezifischen Fragen,
- Beantwortung von Fragen zur finanziellen Situation der Haushalte im Rahmen des Auskunftsdiensts des Statistischen Amtes.

Auf der Grundlage der ZHAFIS-Daten wird das Statistische Amt in den kommenden Monaten Kennzahlen zur Verteilung und Zusammensetzung der Einkommen der Zürcher Haushalte publizieren. Ferner sind vertiefende Publikationen geplant, namentlich zur finanziellen Situation von Haushalten mit niedrigen Einkommen (anknüpfend an das Armutsmonitoring des Bundes) und zu Haushalten mit minderjährigen Kindern.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 195/2019 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Ernst Stocker	Kathrin Arioli