

Ineffizienter Ausgleich der Kinderkosten

Reformvorschläge zum Familienzulagen-System

Eine Nationalfonds-Studie, die am Dienstag der Öffentlichkeit vorgestellt worden ist, analysiert das System der Familienzulagen und unterbreitet Reformvorschläge. Der gegenwärtige Kinderkostenausgleich sei unsozial und willkürlich. Ein Systemwechsel soll dazu führen, dass nur noch Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen begünstigt werden.

cs. Bern, 22. August

Ende Juni hat der Bundesrat auf Wunsch der zuständigen Nationalratskommission einen Entwurf zu einer Bundesregelung der Familienzulagen in die Vernehmlassung geschickt (vgl. NZZ vom 28. Juni). Das bisherige System der Familienbeziehungsweise Kinderzulagen präsentiert sich mit 830 privaten und 25 kantonalen Familienausgleichskassen äusserst kompliziert und vielfältig. Ein präziser Überblick darüber fehlte. Eine am Dienstag vorgestellte wissenschaftliche Studie vermittelt nun Grundlageninformationen für die politische Diskussion. Die Untersuchung wurde mit Unterstützung des Schweizerischen

Vorschlag zu einer Bundesregelung

cs. Der Entwurf zu einem Bundesgesetz zur Regelung der Familienzulagen, der Ende Juni in die Vernehmlassung geschickt wurde, basiert auf dem Grundsatz «ein Kind – eine Zulage». Danach sollen auch Selbständige und Nichterwerbstätige Kinderzulagen erhalten. Zur Höhe der Zulagen unterbreitet er verschiedene Varianten:

- 200 oder 250 Franken pro Monat und Kind
- Ausbildungszulage für Jugendliche bis 25 von 250 oder 300 Franken
- einmalige Geburts- oder Adoptionszulage von 1500 Franken

Die Finanzierung soll über 2 Lohnprozente für die Arbeitgeber und 0,4 bis 1,5 Prozente für die Arbeitnehmer sowie durch die öffentliche Hand erfolgen.

Demgegenüber forderte der Dachverband der Familienorganisationen im Herbst 1993 eine Kinderzulage von 400 Franken pro Kind für alle Eltern. Die Finanzierung sollte ganz oder teilweise über allgemeine Steuern erfolgen.

Nationalfonds von *Stefan Spycher, Tobias Bauer* und *Beat Baumann* vom Büro Bass in Bern erstellt. Die Experten stellten vier Fragen in den Mittelpunkt ihrer Abklärungen: Was kosten die Kinder? Wie gross ist der Anteil der Kosten, der durch Kinderzulagen und Steuererleichterungen abgegolten wird? Wie soll eine Aufteilung der finanziellen Last zwischen Familien und Nichtfamilien, wie eine Verteilung zwischen wohlhabenden und unterprivilegierten Familien erfolgen? Wie ist ein rationaler Kinderkostenausgleich auszugestalten, der gerecht, effizient und wirksam ist?

1100 Franken für ein Kind im Monat

Die direkten Kosten für ein Kind betragen über alle Altersstufen verteilt im Monat durchschnittlich 1100 Franken. Die Ausgaben für das erste Kind belaufen sich auf 1450 Franken monatlich, für jedes weitere Kind veranschlagen die Experten 700 Franken. In der Schweiz wurden 1994 Kinderzulagen im Umfang von knapp *drei Milliarden* Franken ausgerichtet. Das entspricht einem Prozent des Bruttoinlandprodukts. Die Verminderung der Steuern, die durch die Kinderabzüge verursacht wurden, beliefen sich auf *1,9 Milliarden* Franken. Das Transfervolumen des Kinderkostenausgleichs beträgt somit rund *fünf Milliarden* Franken. Finanziert wird es durch Verheiratete ohne Kinder, Ledige, Verwitwete, Geschiedene sowie Eltern mit einem Kind, die über ein hohes Einkommen verfügen. Von Reich zu Arm findet laut der Studie jedoch kaum eine Umverteilung statt.

Unterschiedlich hohe Kinderzulagen

Die monatlichen Ansätze für die Kinderzulagen sind in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich. Sie liegen zwischen 130 und 200 Franken. Den höchsten Ansatz kennt das Wallis. In den meisten Kantonen werden zwischen 140 und 150 Franken ausbezahlt. Die Finanzierung der Kinderzulagen erfolgt über Lohnprozente auf der AHV-Lohnsumme durch die Arbeitgeber. Aber auch für sie gelten sehr unterschiedlich hohe Beitragssätze. Denn es besteht zwischen den 830 privaten und 25 kantonalen Familienausgleichskassen kein Lastenausgleich. Die Beitragssätze können deshalb innerhalb eines Kantons, aber auch innerhalb einer Wirtschaftsbranche enorm variieren. Sie liegen zwischen einem und fünf Prozent der AHV-Lohnsumme.

Anspruch auf Kinderzulagen haben zunächst die Erwerbstätigen. In neun Kantonen erhalten auch Selbständigerwerbende Zulagen. Nichterwerbstätige sind nur in den Kantonen Wallis, Freiburg und Jura berechtigt, Kinderzulagen zu beziehen. Damit sind diejenigen, die Zulagen am nötigsten hätten, wie zum Beispiel alleinerziehende Mütter, in fast allen Kantonen von Leistungen ausgeschlossen. Teilzeitbeschäftigte erhalten Zulagen, die von ihrem Erwerbsgrad abhängig sind. Das geltende System wird, wie die Studie festhält, den heutigen Familienformen nicht gerecht.

Unterschiede bei den Steuerabzügen

Neben den Kinderzulagen gewähren alle Kantone Familien mit Kindern Sozialabzüge vom steuerbaren Einkommen. Doch auch hier herrscht eine föderalistische Vielfalt. Während Nidwalden pro Kind einen Abzug von 1900 Franken zugesteht, gewähren Basel-Stadt und Zürich eine Entlastung von 5000 Franken. In 15 Kantonen dürfen zudem Abzüge bei den Vermögenssteuern gemacht werden. Für Alleinerziehende gibt es zusätzliche Abzüge zwischen 2000 und 6000 Franken. Die Steuerabzüge entlasten angesichts progressiver Steuertarife hohe Einkommen mehr als niedrige. Im Kanton Zürich bewirken die Steuerabzüge für eine Familie mit zwei Kindern, bei einem steuerbaren Einkommen von 40 000 Franken eine Abgeltung der direkten Kinderkosten zu 20 Prozent, bei einem Einkommen von 80 000 Franken eine solche von 22 Prozent, und bei einem Einkommen von 120 000 Franken beträgt die Abgeltung der direkten Kinderkosten 25 Prozent.

Die drei Autoren der Studie kommen zum Schluss, dass der Kinderkostenausgleich reformbedürftig ist. Sie orten zwei Hauptprobleme im geltenden System: Es sieht unabhängig vom Einkommen für (fast) alle erwerbstätigen Eltern Kinder- oder Familienzulagen vor. Und im Blick auf die Steuerabzüge nehmen die Gesamtleistungen mit zunehmendem Einkommen zu. Grundbedingung einer Reform muss laut der Studie sein, dass der Kinderkostenausgleich *gerecht, effizient und wirksam* ausgestaltet ist. Die Autoren schlagen deshalb einen Systemwechsel vor. Es sei eine Abkehr vom Sozialversicherungsprinzip (alle bezahlen, alle bekommen) hin zum Versorgungsprinzip (alle zahlen, nur bestimmte bekommen) erforderlich. Inskünftig sollten nur noch Familien mit kleinen und mittleren Einkommen begünstigt werden. Im untersten Einkommensbereich sollten die Bezüge die effektiven durchschnittlichen Kinderkosten decken.

INLAND

Schlecht verteilte Kinderzulagen

Die Autoren einer Studie kommen zum Schluss, das heutige System zum Ausgleich der Kosten von Kindern (Zulagen und Steuerabzüge) sei ungenügend und unsozial. Vorgeschlagen wird unter anderem, Zulagen auf Familien mit tiefem und mittlerem Einkommen zu beschränken.

Steuerabzüge oder Kinderrente

Die Verfasser der Untersuchung unterbreiten zwei Modelle: Steuerabzüge oder Kinderrenten. Der erste Vorschlag basiert auf dem Prinzip der *negativen Einkommensteuer*. Die Leistungen erfolgen als Abzüge auf dem Steuerbetrag der direkten Bundessteuer. Im untersten Einkommensbereich werden steuerfreie Auszahlungen gewährt, da die Abzüge die Steuerschuld übersteigen. Diese Leistungen sind ferner so auszugestalten, dass nur Familien mit kleinen und mittleren Einkommen profitieren. Familien- und Kinderzulagen sowie Kinderabzüge bei den Steuern würden abgeschafft. Die andere Variante, welche die Autoren ins Auge fassen, sind *Kinderrenten* in der Höhe der durchschnittlichen direkten Kinderkosten. Auch hier sind Kinderzulagen und Kinderfreibeträge im Steuerwesen nicht mehr vorgesehen.

Die Finanzierung in beiden Varianten erfolgt über zwei Quellen: Der Bund schöpft die Steuereinnahmen der Kantone ab, die diese durch die Abschaffung der kantonalen Kinderfreibeträge erzielen. Und die direkte Bundessteuer wird erhöht. Bei der Kinderrente erfolgte die Erhöhung so, dass die kleinen und mittleren Einkommen profitieren. Bei den höheren Einkommen soll die Steuererhöhung die Rente übersteigen. Die Autoren rechnen damit, dass sich das erforderliche Transfervolumen von heute fünf auf sechs bis acht Milliarden erhöhen würde. Beide Modelle können ihrer Ansicht nach aber auch mit dem gegenwärtigen Volumen verwirklicht werden.