

INTERPELLATION VON JOST ARNOLD
BETREFFEND MEHR WERTSCHÄTZUNG VON UND MEHR GERECHTIGKEIT
FÜR FAMILIEN MIT EIGENBETREUUNG DER KINDER
(VORLAGE NR. 1020.1 - 10885)

ANTWORT DES REGIERUNGSRATES

VOM 26. NOVEMBER 2002

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 10. Mai 2002 reichten Kantonsrat Jost Arnold, Baar, sowie eine Mitunterzeichnerin und 11 Mitunterzeichner eine Interpellation betreffend mehr Wertschätzung und mehr Gerechtigkeit für Familien mit Eigenbetreuung der Kinder ein. Der Interpellant weist darauf hin, dass Bund und Kantone in letzter Zeit grosse Anstrengungen unternehmen, um Familien und Alleinerziehende in Form von familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten zu unterstützen. Jost Arnold stellt dabei insbesondere die Grundsatzfrage, ob die traditionelle Lebensform mit eigenbetreuenden Eltern durch staatliche Massnahmen zu fördern ist und in welcher Form. Der Interpellant stellt einleitend verschiedene Massnahmen zur Diskussion, nämlich:

- Änderung des Steuergesetzes in dem Sinne, dass auch ein Eigenbetreuungsabzug (neben dem Fremdbetreuungsabzug) vorgesehen wird, sofern übergeordnetes Bundesrecht dies zulassen sollte.
- Verwendung eines Teiles der Bundesgelder für das oben aufgeführte Impulsprogramm, ebenfalls für die eigenbetreuenden Familien.
- Ausgestaltung der Schulgesetzgebung in dem Sinne, dass ein gemeinsamer Mittagstisch für die ganze Familie nicht verunmöglicht wird.

Der Kantonsrat überwies diesen Vorstoss am 23. Mai 2002 zur Beantwortung an den Regierungsrat.

Vorbemerkungen zur Familiensituation von heute

Das vertraute Bild der Familie, in der die Mutter die Kinder aufzieht, den Haushalt führt und der Vater erwerbstätig ist, ist im Wandel begriffen. Heute sind fast die Hälfte der Mütter in der Schweiz erwerbstätig, fast 50 % davon vollzeitlich. Eine beachtliche Zahl von Müttern bleibt nach der Geburt des ersten Kindes berufstätig. Zudem sind heute Paar- und Elternbeziehungen in Familien instabiler geworden: Trennungen und Scheidungen nehmen zu, über ein Drittel der Ehen werden geschieden. Einelternfamilien, Familien mit einem Stiefelternteil und Konsensfamilien (z.B. unverheiratete Paare mit Kindern) bilden immer grössere Gruppen. Ausserdem beeinflussen berufsbedingte Veränderungen, zusätzliche Ausbildungen, Stellen- und Wohnortswechsel die Familienbildung und die Familienentwicklung in grösserem Masse als in früheren Jahren.

Die demographischen Zahlen über Familien weisen auf grosse gesellschaftliche Veränderungen in den letzten Jahrzehnten hin.

In der Schweiz

- leben in 37.4 % aller Haushalte Kinder.
- sind 56 % aller Mütter mit Kindern unter 15 Jahren erwerbstätig.
- bleiben 30 % der Frauen nach der Geburt des ersten Kindes berufstätig.
- werden 38 % aller Ehen geschieden.
- wachsen 40 % der Kinder ohne Geschwister auf.

Selbstverständlich gibt es nach wie vor viele Frauen, die während der Zeit, in der die Kinder klein sind, keine Erwerbstätigkeit ausüben und die traditionelle Rollenteilung nicht als nachteilig erleben. Allerdings gibt es auch Familien, die auf ein zweites Einkommen angewiesen sind. Selbst wenn sich diese Mütter ausschliesslich der Familienarbeit widmen möchten, haben sie keine andere Wahl, als einem Erwerb nach zu gehen. Zudem kann die vermehrte Unsicherheit am Arbeitsmarkt Familien dazu bewegen, sich ein zweites finanzielles Standbein aufzubauen.

Insgesamt ist die Familie als Lebensform heute partnerschaftlicher, vielschichtiger, aber auch konfliktanfälliger und dynamischer geworden.

Zu den konkreten Fragen des Interpellanten nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

- 1. Sollte der Staat die eigenbetreuenden Eltern nicht auch durch geeignete Massnahmen unterstützen? Wenn nein, warum nicht?**
- 2. Wenn ja, welche konkreten Massnahmen könnte sich der Regierungsrat vorstellen?**

Wie in den Vorbemerkungen bereits darauf hingewiesen wurde, hat sich das Bild der Familie in den vergangenen Jahrzehnten stark gewandelt. Bund, Kanton und Gemeinden können diese neuen gesellschaftlichen Realitäten nicht verkennen. Viel mehr geht es darum, diesen Veränderungen auch seitens des Staates Rechnung zu tragen. Die demographischen Daten zeigen zudem deutlich auf, dass sich die Anzahl der berufstätigen Eltern und jener der eigenbetreuenden Eltern zunehmend die Waage halten. Nach Auffassung des Regierungsrates sollen deshalb staatliche Rahmenbedingungen in der Familienpolitik dazu dienen, möglichst vielen Familienformen gerecht zu werden. Damit sollen Familien die Möglichkeit haben, sich so zu organisieren, wie es ihren Bedürfnissen, Neigungen und Fähigkeiten entspricht. Sozialleistungen, welche familienpolitisch von Bedeutung sind, stehen sowohl eigenbetreuenden Eltern als auch berufstätigen Eltern gleichermassen zu (Mutterschaftsbeiträge, Sozialhilfe, Kinderzulagen, Kinder- und Sozialabzüge im Steuerrecht, Prämienerbilligung, u.a.). Weiter ist darauf hinzuweisen, dass eigenbetreuende Eltern mit der Einführung von Erziehungsgutschriften (10. AHV-Revision) gegenüber früher wesentlich besser gestellt wurden.

Im Zentrum der familienpolitischen Bestrebungen sollen nicht nur die Interessen der Eltern, sondern viel mehr auch das Kindeswohl stehen.

Im Folgenden noch eine Bemerkung zu den Kosten:

Die Aussage der Interpellanten, der Staat werde durch die eigenbetreuenden Eltern finanziell erheblich entlastet, muss heute etwas relativiert werden. Neuere Studien zeigen nämlich, dass Kinderbetreuungseinrichtungen sowohl volkswirtschaftlich als auch fiskalpolitisch einen hohen Nutzen bringen. Dazu kommen noch positive Auswirkungen für die Kinder, die sich nicht in Franken und Rappen messen lassen (u. a. zusätzliche Lernmöglichkeiten, höhere soziale Kompetenz, bessere Integration).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine Reihe von Gesetzeserlassen besteht, welche familienpolitisch wirksam und für alle Familienformen offen sind. Demnach sieht der Regierungsrat heute keinen dringenden Handlungsbedarf, Leistungen auszulösen, welche nur eigenbetreuenden Eltern zustehen sollen.

In diesem Zusammenhang muss der Regierungsrat einmal mehr auf die bevorstehende Neue Finanzordnung sowie die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden hinweisen. Sowohl die Neue Finanzordnung als auch die Aufgabenentflechtung werden Grundpfeiler des kantonalen Finanzhaushaltes wesentlich tangieren. Dem Regierungsrat ist es daher ein grosses Anliegen, auch in der Familienpolitik das Erreichte zu konsolidieren und mit neuen gebundenen Ausgaben zurückhaltend zu sein. An dieser Stelle sei erwähnt, dass der Kanton Zug in familienpolitischen Belangen im Vergleich zu andern Kantonen sehr gut da steht (Ausrichtung von Mutterschaftsbeiträgen, Höhe der Kinderzulagen, Höhe der Kinderabzüge gem. Steuergesetz). Nebst den monetären Leistungen profitieren Familien im Kanton Zug auch von einem qualitativ guten und vielseitigen Angebot im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich.

3. Was hält der Regierungsrat von den vorne aufgeführten, konkreten Massnahmen?

Zu den vorgeschlagenen Massnahmen der Interpellanten nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

Änderung des Steuergesetzes in dem Sinne, dass auch ein Eigenbetreuungsabzug vorgesehen wird.

Die Interpellanten fragen u.a., ob eine Änderung des Steuergesetzes in dem Sinne möglich sei, dass auch ein Eigenbetreuungsabzug (neben dem Fremdbetreuungsabzug) vorgesehen werden könne. Dies wäre grundsätzlich dann möglich, wenn er als Sozialabzug ausgestaltet würde, da die Kantone lediglich bei der Festsetzung von Sozialabzügen durch das StHG nicht eingeschränkt sind (Art. 1 Abs. 3 und Art. 9 Abs. 4 StHG). Ein entsprechender Sozialabzug bei der Direkten Bundessteuer müsste vom Bundesparlament beschlossen werden und ist daher heute und nach geltendem Recht nicht möglich.

Einführung eines neuen Sozialabzuges ?

Das geltende Steuergesetz, das am 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, sieht sowohl verschiedene Sozialabzüge als auch einen gesplitteten Steuertarif vor. Bei der Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Person spielen nicht nur die klassischen Einkünfte (Erwerbseinkommen, Kapitalerträge etc.) und Abzüge (Berufsauslagen etc.), sondern auch die Sozialabzüge und Steuertarife eine wichtige Rolle. Deren Sinn und Zweck ist es, dass alle Steuerpflichtigen nicht allein aufgrund ihres reinen, d.h. um die anerkannten Abzüge verminderten Einkommens, sondern auch nach Massgabe ihrer persönlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und unter Berücksichtigung ihres sozialen Umfelds, d.h. als Einzelperson oder Mitglied einer Lebensgemeinschaft, besteuert werden. Die Sozialabzüge werden dabei vom steuerbaren Einkommen in Abzug gebracht.

Was die Gewährung der Kinderabzüge betrifft, ist festzuhalten, dass der Kanton Zug mit dem heutigen Kinderabzug von Fr. 8'000.-- im Vergleich zu den andern Kantonen sehr gut da steht. Sinn und Zweck des Kinderabzuges ist bekanntlich die steuerliche Berücksichtigung der Unterhaltspflicht der Eltern gegenüber ihren Kindern. Damit soll vermieden werden, dass die Unterhaltspflichtigen auch für Einkommen, das ihrer Dispositionsfähigkeit entzogen ist, besteuert und sie damit über ihre persönliche Leistungsfähigkeit hinaus steuerlich belastet werden. Der disponible Teil des Einkommens wird nun insbesondere dadurch vermindert, dass die steuerpflichtige Person gezwungen ist, für die Unterhaltsbestreitung ihres Kindes aufzukommen. Aus dem Sinn und Zweck des Kinderabzuges ergibt sich auch, dass mit diesem lediglich die finanziellen, d.h. die mittelbaren Kosten der Eltern, nicht aber die übrigen (unmittelbaren) Aufwendungen, die in der Regel in Form von Dienstleistungen (Pflege und Erziehung) erbracht werden, steuerlich berücksichtigt werden sollen. Dieser Ansatzpunkt erklärt auch die Höhe des Kinderabzuges, die weder beim Bund noch bei den Kantonen auch nur annähernd die Höhe der gesamten Unterhaltskosten (inkl. der sozialen Kosten) eines Kindes erreicht.

Während der Kinderabzug Eltern mit eigen- und fremdbetreuten Kindern zusteht, besteht der Anspruch auf den Fremdbetreuungsabzug nur, wenn für die Fremdbetreuung effektiv auch entsprechende Kosten angefallen sind. Die Interpellanten möchten nun, dass Eltern, welche ihre Kinder selbst betreuen, einen Eigenbetreuungsabzug geltend machen können. Zur Ausgestaltung dieses Eigenbetreuungsabzuges äussern sich die Interpellanten nicht. Denkbar wäre z. B. ein Abzug von

Fr. 3'000.-- pro eigenbetreutem, weniger als 16 Jahren altem Kind, wenn das Reineinkommen der Eltern den Betrag von Fr. 50'000.-- nicht übersteigt. Dies würde bedeuten, dass allen Eltern ein Kinderabzug von Fr. 8'000.-- zustehen würde; den Eltern mit einem Reineinkommen von Fr. 50'000.-- und weniger würde ein zusätzlicher Kinderabzug von Fr. 3'000.-- zugestanden. Eine Unterscheidung zwischen Fremdbetreuungsabzug und Eigenbetreuungsabzug wäre bei gleicher Höhe des Abzuges und bei gleicher Einkommens- und Alterslimite nicht erforderlich. Es ist ein einziger neuer Abzug zu kreieren, wäre es doch nicht richtig, wenn fremdbetreuende Eltern ihre Aufwendungen nachweisen müssten, während die eigenbetreuenden Eltern einen gleich hohen Abzug voraussetzungslos erhielten. Der Regierungsrat ist gewillt, dem Kantonsrat eine entsprechende Gesetzesänderung vorzulegen.

Was macht der Bund ?

Die Reform der Familienbesteuerung als Teil des Steuerpaketes 2001 wurde im September 2002 im Ständerat beraten. Nachdem der Nationalrat den Kinderabzug am 26. September 2001 für die Direkte Bundessteuer auf Fr. 11'000.-- pro Kind erhöht hat, für über 16-jährige Kinder sogar auf Fr. 14'000.--, sprach sich der Ständerat am 18. September 2002 für einen Kinderabzug von Fr. 9'300.-- aus. Bei der Revision der Familienbesteuerung geht es allerdings nicht nur um die Erhöhung der Kinderabzüge, sondern v.a. auch um die Einführung eines Splittingmodells mit weiteren Korrekturmassnahmen wie Haushalt- und Zweitverdienerabzug.

Steuerausfälle

Bei Gewährung eines Sozialabzuges von Fr. 3'000.-- pro eigenbetreutem Kind unter 16 Jahren für Steuerpflichtige mit einem Reineinkommen von Fr. 50'000.-- und weniger würde kantonal ein Steuerausfall von ca. Fr. 1 Mio. resultieren (Steuerfuss 82 %).

Da die ersten Steuerveranlagungen für das Steuerjahr 2003 bereits im Januar 2003 eröffnet werden (z.B. Wegzuger ins Ausland, Verstorbene), könnte der zusätzliche Abzug frühestens auf den 1.1.2004 eingeführt werden.

Verwendung eines Teiles der Bundesgelder für das Impulsprogramm, ebenfalls für die eigenbetreuenden Familien

Die eidgenössischen Räte haben am 4. Oktober das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung verabschiedet. Es unterliegt dem fakultativen Referendum. Die Referendumsfrist läuft am 23. Januar 2003 ab. Damit sind die Eckpfeiler zur Verwendung dieser Mittel schon heute definiert. Das Gesetz gilt während einer Dauer von acht Jahren. Für die ersten vier Jahre hat das Parlament einen Verpflichtungskredit von 200 Mio. Franken gesprochen. Diese Gelder sind ganz klar an die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen gebunden. Der vom Bund vorgegebene Verwendungszweck lässt den Kantonen keinen Spielraum zu, diese Gelder anderweitig einzusetzen.

Ausgestaltung der Schulgesetzgebung in dem Sinne, dass ein gemeinsamer Mittagstisch für die ganze Familie nicht verunmöglicht wird.

Mit der teilweisen Erheblicherklärung einer Motion betreffend "familienfreundliches Zuger Modell" hat der Kantonsrat am 28. März 2002 den Regierungsrat beauftragt, die im Schulgesetz vorgeschriebene Anzahl Halbtage für die Ansetzung der Unterrichtszeiten aufzuheben. Heute ist bei der Stundenplangestaltung gemäss § 11 des Schulgesetzes Folgendes zu beachten:

- Verteilung des Unterrichts in den ersten zwei Klassen der Primarstufe auf acht Halbtage
- Verteilung des Unterrichts von der 3. bis zur 6. Klasse der Primarstufe und der 1. bis 3. Klasse der Sekundarstufe I auf neun Halbtage
- Einhaltung der Blockzeiten am Vormittag
- schulfrei am Mittwochnachmittag und am Samstag.

Die Direktion für Bildung und Kultur ist zur Zeit an der Bearbeitung einer Revision des Schulgesetzes. Die Gemeinden als Träger der Kindergärten und der Schulen des 1. bis 9. Schuljahres sollen mehr Entscheidungsbefugnisse und Eigenverantwortung erhalten. Dies hat den Vorteil, dass sie auf gemeindespezifische Situationen besser Rücksicht nehmen können. Im Rahmen dieser Gesetzesrevision soll auch der in der Motion "familienfreundliches Zuger Modell" erteilte Auftrag erfüllt werden. Die Aufhebung der Verteilung der Unterrichtszeiten auf eine bestimmte Anzahl Halbtage pro

Woche ermöglicht den Gemeinden nach Bedarf neue Schulzeitmodelle zu entwickeln. Sie können somit flexibler auf die unterschiedlichen Bedürfnisse von Familien reagieren. Der Regierungsrat teilt allerdings die Meinung der Interpellanten, dass es auch bei neuen Schulzeitmodellen den Schülerinnen und Schülern möglich sein soll, die Mittagszeit zu Hause zu verbringen.

Eine in der Gemeinde Baar durchgeführte Elternbefragung hat ergeben, dass die Mehrheit der Eltern nach wie vor das bestehende Modell mit einer angemessenen Mittagszeit befürworten. Ebenso hat die repräsentative Elternbefragung gezeigt, dass die Ansichten der Eltern sehr verschieden sind. Von den drei Schulzeitmodellen befürworten 67 % das bestehende Modell, 19 % das Modell "Schule am Stück" und 14 % die Tagesschule. Dies bestätigt die Wichtigkeit, dass Gemeinden über die Ansetzung der Unterrichtszeiten autonom entscheiden, um lokale Gegebenheiten (z.B. Schulwege) und Bedürfnisse berücksichtigen zu können. Es ist durchaus denkbar, dass in einer Gemeinde parallel Modelle mit kürzerer bzw. längerer Mittagspause festgelegt werden. Würde der Kanton verbindliche Mittagspausen vorschreiben, würde dies der Gemeindeautonomie widersprechen. Auch im Hinblick auf die Neuregelung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind entsprechende kantonale Regelungen abzulehnen. Es kann von den Gemeinden erwartet werden, dass sie - auch bei einer offenen Gesetzgebung - in Wahrnehmung ihrer Verantwortung Regelungen treffen, die den Bedürfnissen der Eltern und Schüler entgegenkommen.

4. Ist der Regierungsrat bereit, dem Kantonsrat Gesetzesvorlagen zu unterbreiten, die den Vorschlägen gemäss Ziff. 2 und 3 Rechnung trägt? Bis wann? Mit welchem grob skizzierten Inhalt.

Bereits bei der Beantwortung der ersten Frage des Interpellanten hat der Regierungsrat ausgeführt, dass er keine speziellen Massnahmen für eigenbetreuende Eltern vorsieht. Der Regierungsrat anerkennt die Leistungen, welche Familien für die Gesellschaft erbringen. Aufgrund der gesellschaftlichen Gegebenheiten sieht er jedoch keine dringende Veranlassung, eine Familienform speziell zu unterstützen. Vielmehr stellt sich die Frage, mit welchen staatlichen Rahmenbedingungen Familien insgesamt entlastet und gefördert werden können. Familienpolitik ist immer mehr zu einer interdisziplinären Aufgabe geworden. In fast allen politischen Bereichen ist die Familie betroffen. Es besteht heute ein grosses Spannungsfeld zwischen der Wah

rung der Interessen der einzelnen Familien und den Bestrebungen, die Ungleichheiten zwischen ihren Mitgliedern zu vermindern. Dies führt zu einer grossen Herausforderung für den Staat, den unterschiedlichsten Bedürfnissen von Eltern und Kindern gerecht zu werden.

Nachfolgend möchte der Regierungsrat Vorlagen anführen, welche familienpolitische Auswirkungen haben und in nächster Zeit im Kantonsrat zur Debatte stehen werden:

- Wohnraumförderungsgesetz (in 1. Lesung beraten)
- Rahmengesetz für familienergänzende Kinderbetreuung
- Revision des Schulgesetzes

An dieser Stelle ist auch zu erwähnen, dass der Regierungsrat durch Beschluss vom 12. November 2002 die Kinderzulagen wie folgt angepasst hat:

- für das erste und zweite zulagenberechtigte Kind auf je Fr. 250.—pro Monat (bisher Fr. 230.--)
- für die folgenden zulagenberechtigten Kinder auf je Fr. 300.—pro Monat (bisher Fr. 280.--)

Da die Erhöhung deutlich über der eingetretenen Teuerung liegt, kann die Familienausgleichskasse Zug mit dieser Anpassung einen echten Beitrag an die hohen Kinderkosten leisten. Der Kanton Zug hat damit nach dem Kanton Wallis die höchsten Kinderzulagen, dies bei vergleichsweise tiefen Beiträgen.

Der Regierungsrat möchte auch darauf hinweisen, dass auch auf Bundesebene Vorstösse hängig sind, welche Gegenstand der Familienpolitik sind:

- Vereinheitlichung der Kinderzulagen
- Ergänzungsleistungen für Familien
- Familienfreundlicheres Steuerrecht (Steuerharmonisierung)

Zunehmend sind also Bestrebungen im Gange, familienpolitische Leistungen schweizweit zu harmonisieren, um dadurch die bestehenden Ungleichheiten unter den Kantonen zu vermindern. Dies könnte jedoch zur Folge haben, dass z.B. die Kinderzulagen im Kanton Zug reduziert werden müssten.

Der Regierungsrat stellt Ihnen den **A n t r a g**,

von der Antwort des Regierungsrates sei Kenntnis zu nehmen und die Interpellation von Jost Arnold und Mitunterzeichnende (Vorlage Nr. 1020.1 - 10885) als erledigt vom Geschäftsverzeichnis abzuschreiben.

Zug, 26. November 2002

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Hanspeter Uster

Der Landschreiber: Tino Jorio