

Antwort des Staatsrats

Unter allgemeinem Gesichtspunkt begrüsst der Staatsrat die Ziele dieses Postulats, wonach es möglich sein sollte, die Verantwortung in der Berufsausübung besser mit der Verantwortung in der Familie zu vereinbaren. Er begrüsst den Gedanken einer Förderung der Teilzeitarbeit sowohl für Männer als auch für Frauen. Er unterstreicht, dass sich dieses Postulat auf die Wichtigkeit der Aufgabenteilung innerhalb des Elternpaares beruft, den «Elternberuf» aufwertet, aber auch den Gedanken der gemeinsamen Erziehung. Es befasst sich auch mit Fragen im Zusammenhang mit der beruflichen Laufbahn der Frauen und mit ihrem Platz im öffentlichen und sozialen Leben. Das Postulat bezieht sich ferner auf das Problem, dass Kinder ausserhalb der Schulzeiten nicht sich selbst überlassen bleiben sollten, dies im Interesse auch einer Prävention von Jugendgewalt.

Diese Ziele entsprechen voll und ganz den heutigen Herausforderungen auf diesem Gebiet.

Die hierfür vorgeschlagenen Mittel

Für die Erreichung der obigen Zwecke sehen der Urheber des Postulats und die Mitunterzeichner Massnahmen vor, die sich an zwei verschiedene Zielgruppen richten. Zum einen richten sie sich an Eltern mit einem oder mehreren Kindern von 0 bis 12 Jahren, wenn beide Eltern zwischen 40 und 60 % arbeiten. Diese Paare könnten in den Genuss einer «signifikanten Steuerreduktion» (die «gesamthaft der Verringerung der Kosten für Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter entsprechen müsste») und einer «Verdoppelung der Familienzulagen» kommen. Zum anderen richten sich die Massnahmen an Betriebe, welche «Halbzeitstellen für Personen schaffen, die ein Timesharing wünschen und kleinere Kinder haben». Diese Betriebe sollten «für die betroffenen Gehälter von den Arbeitgeberbeiträgen an die Ausgleichskasse für Familienzulagen» befreit werden.

Zwar ist das Postulat in seiner Zweckbestimmung interessant, doch scheint es a priori Förderungsmechanismen vorzuschlagen, die in verschiedene Richtungen gehen, ohne dass eine wirkliche Koordination zugrunde liegt. Unter den Problemen, die sich angesichts dieser Vorschläge stellen, drängen sich verschiedene Fragen auf, was die Auswirkung solcher Massnahmen und ihre praktische Umsetzung angeht:

Im Hinblick auf die Nutzniesser «Familien»:

- In der Realität der Familienorganisation zeigt sich, dass es nicht möglich ist, in strikter Weise Tätigkeitsgrade festzusetzen, die einen neuen Anspruch oder finanzielle Vorteile eröffnen, ohne dabei willkürlich zu verfahren. Denn die Paare brauchen oft einige Zeit, um zu einem Funktionsmodus zu gelangen, der ihnen entspricht, und hierbei sind sie abhängig von den bestehenden Stellen und den Arbeitgebern. Sie können sich nicht zwangsläufig nach ihrem eigenen Willen organisieren. Manchmal muss der Arbeitgeber gewechselt werden oder sogar der Berufsbereich, um Arbeitsbedingungen zu erlangen, bei denen sich Arbeit und Familie gut miteinander vereinbaren lassen. Im Übrigen können die Tätigkeitsgrade während bestimmter Perioden variieren, sogar innerhalb

ein und desselben Arbeitsverhältnisses. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass es nur ab einer bestimmten Höhe der Gehälter möglich ist, sich bei der Aufstellung des Familienbudgets auf ein den kumulierten Elterngehältern entsprechendes 100 %- oder 120 %-Gehalt zu beschränken.

- Im Übrigen ist es wohl schwerlich zu rechtfertigen, dass bestimmte Kinder nicht zu Familienzulagen berechtigen, während andere - im gleichen Kanton - den Anspruch auf eine doppelte Familienzulage eröffnen.

Im Hinblick auf die Nutzniesser «Betriebe»:

- Es stellt sich die Frage des Umgangs mit der dynamischen Dimension einer solchen Massnahme : Wäre die Befreiung von Beiträgen an die Ausgleichskasse für Familienzulagen nur eine zeitlich begrenzte Impulsmassnahme? Wenn nicht, wie lange würden diese Bestimmungen innerhalb eines Betriebs gelten ? Wie soll man alle Betriebe integrieren, welche die Teilzeitbeschäftigung schon praktizieren, und wie überprüfen, dass allem voran die Aufgabenteilung innerhalb des Paares Ziel und Zweck der Teilzeitbeschäftigung ist?

Begrenztes Ziel und administrativer Aufwand:

- Im Kontext der obigen Bemerkungen scheint sich das Postulat auf ein System einschränkender Kriterien zur Bestimmung der Anspruchsberechtigten zu beziehen. Demzufolge würden diese Massnahmen letztendlich nur wenige Leute betreffen, hingegen einen erheblichen Verwaltungsaufwand bedingen. Denn das Vorgehen ist mehrgleisig und berührt verschiedene administrative Ebenen: zum einen die Steuerverwaltung, zum anderen die Ausgleichskasse für Familienzulagen und schliesslich auch die Verwaltung von Einrichtungen für Kinder im Vorschulalter. Das Postulat erläutert nicht den Mechanismus für die Durchführung von Finanztransfers, welche gleichzeitig den Rückgang der kommunalen Subventionen an die Infrastrukturen für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter, geringere kantonale und kommunale Steuereinnahmen, geringere Arbeitgeberbeiträge an die Ausgleichskasse für Familienzulagen und Erhöhungen dieser Zulagen beinhalten.

Einige weitere Überlegungen zur Zielvorstellung, die Infrastrukturen zur familienergänzenden Betreuung einzuschränken

Die Kommission für eine umfassende Familienpolitik setzt als erste Priorität die Verbesserung des Angebots, des Funktionierens und der Finanzierung der familienergänzenden Betreuung (im Vorschulalter und ausserhalb der Schule). Der im Postulat explizit ausgedrückte Gedanke läuft diesem Ziel zuwider. Das Postulat zielt darauf hin, «die Ausbreitung der Betreuungseinrichtungen einzudämmen».

Entgegen den einleitend aufgeführten Zielen trägt diese Option der heutigen Realität, nämlich den realen Bedürfnissen sehr vieler Familien, nicht Rechnung. Ebenso wenig berücksichtigt sie die Situation Alleinerziehender, die nur diese Alternative haben, um wirklich ihre familiäre Verantwortung mit ihrer beruflichen Verantwortung vereinbaren zu können.

Das Postulat beruft sich noch auf die «Ausbreitung der Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter, welche die Budgets von Gemeinden und Kanton immer mehr belasten». Diese Behauptung erfordert, dass zwei Dinge in Erinnerung gerufen werden:

- Erstens erweist eine Wirtschaftsstudie (Mackenzie), dass die öffentliche Hand für jeden in eine Infrastruktur wie zum Beispiel eine Krippe investierten Franken drei bis vier Franken zurück erhält, vor allem über die Steuereinnahmen. Diese Steuereinnahmen berühren sowohl den Bund als auch die Kantone und die Gemeinden.
- Zweitens muss unterstrichen werden, dass sich im Kanton Freiburg nur die Gemeinden an der Subventionierung der Infrastrukturen für die Betreuung im Vorschulalter beteiligen (nach Ansätzen, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind). Man kann daher schwerlich auf mögliche Einsparungen in diesem Bereich zählen, um die ins Auge gefassten Ersatzmassnahmen zu finanzieren.

Schliesslich sei daran erinnert, dass die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter auch Stätten der Sozialisierung sind und der Prävention dienen. Dank ihnen treffen verschiedene Familien, verschiedene Bevölkerungsschichten zusammen. Sie sind eher eine Quelle gegenseitiger Bereicherung als ein Faktor für die von Grossrat Deschenaux befürchtete «Uniformierung».

Signifikante Steuerreduktion

Das Postulat verlangt auch eine signifikante Steuerreduktion für halbzeitig arbeitende Paare. Einleitend sei darauf hingewiesen, dass sich der Spielraum der Kantone bei den Steuern mit dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) erheblich verkleinert hat. Der Artikel 9 dieses Gesetzes führt sämtliche allgemeinen Abzüge auf, welche die Kantone in ihrer Gesetzgebung vorsehen dürfen. Nach Absatz 4 dieser Bestimmung ist ausdrücklich kein anderer Abzug zulässig. Definitiv beschränkt sich der Spielraum der Kantone hauptsächlich auf die Sozialabzüge und auf die Skala. Demzufolge könnte der Vorschlag des Postulats nur auf dem Weg über die Sozialabzüge in die kantonale Steuergesetzgebung eingehen.

Bei weiterer Prüfung des im Postulat formulierten Vorschlags kommt der Staatsrat zum Schluss, dass dieser einige nicht unerhebliche Ungerechtigkeiten schaffen würde. Erstens können Paare, bei denen nur einer der Ehegatten erwerbstätig ist, und allein stehende Personen mit Kindern nicht davon profitieren. Diese beiden Kategorien Steuerpflichtiger würden sich zu Recht benachteiligt fühlen, wenn ihnen die Steuerbehörde Nachlässe verweigert, in deren Genuss Familienstrukturen mit zwei Einkommen gelangen würden. Besonders stossend könnte diese Situation für Paare mit einem Einkommen sein, bei denen einer der Ehegatten seine Zeit voll und ganz der Erziehung mehrerer Kinder widmet. Ausserdem würde sich mit diesem Abzug das Steuerrecht nicht mehr damit begnügen, die Einkommen nach der Steuerbelastbarkeit zu erfassen, sondern auch ein ausserhalb des Steuerwesens liegendes Ziel verfolgen: es würde die Förderung der Teilzeitarbeit begünstigen. Entsprechend dem progressiven Ansatz der Einkommenssteuer schliesslich und mangels bezifferter Vorschläge im Postulat kann man Fälle nicht ausschliessen, in denen der gewährte Steuernachlass einen Nachteil für die betroffenen Kategorien darstellen würde. Bestimmte Steuerpflichtige könnten sich in der Lage wieder finden, wo die Erhöhung der Kosten für Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter nur teilweise vom gewährten Steuernachlass kompensiert würde.

Zu vernachlässigen ist auch nicht die Tatsache, dass der auf die Steuern bezogene Vorschlag des Postulats schwer lösbare Anwendungsprobleme aufwerfen würde. Um die für den Abzug in Frage kommenden Steuerpflichtigen zu bestimmen, müsste die Steuerbehörde genau über den Tätigkeitsgrad der Steuerpflichtigen im Bild sein, da sich dieser zwischen 40

und 60 % bewegen soll. Nun befinden sich diese Daten aber nicht auf dem in der ganzen Schweiz verwendeten Lohnausweis. Zudem lässt sich aus der Höhe des Gehalts in keiner Weise ableiten, zu wie viel Prozent die steuerpflichtige Person ihre Tätigkeit ausübt. Sie kann auch anstelle einer Haupttätigkeit mehrere Nebentätigkeiten ausüben, und dies würde bedingen, dass die verschiedenen Tätigkeiten addiert werden müssen, um den Tätigkeitsgrad der steuerpflichtigen Person gesamthaft bestimmen zu können. Es lässt sich auch nicht ausschliessen, dass eine selbständig erwerbende steuerpflichtige Person künstlich einen Teil ihres Einkommens dem Ehegatten zuschreibt, um in den Genuss eines weiteren Steuernachlasses zu kommen. Schliesslich ist das Problem der Ausländer, die der Quellensteuer unterworfen sind, bei weitem nicht gelöst, da die Steuer vom Arbeitgeber der steuerpflichtigen Person und des Ehegatten getrennt einbehalten wird.

Familienzulagen

Nach der neuen Kantonsverfassung muss der Kanton eine Zulagenordnung einführen, die jedem Kind Leistungen ausrichtet (Art. 60 Abs. 1 Verfassung). Heute können Paare im Timesharing grundsätzlich auch in den Genuss voller Zulagen kommen, selbst wenn der höchste Tätigkeitsgrad nicht die erforderlichen 75 % erreicht. Nach Artikel 3 Abs. 2 des Ausführungsreglements vom 18. Februar 1991 zum Gesetz über die Familienzulagen (ARFZG) werden die Tätigkeitsgrade beider Eltern addiert, um den Anspruch auf die Familienzulage zu bestimmen. Derzeit kann es jedoch sein, dass Eltern im Timesharing, die nicht beide im gleichen Kanton arbeiten, keinen Anspruch auf die vollen Familienzulagen haben, in Analogie zu den Regeln der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, wie vom Bundesgericht in seinen zwei Entscheiden vom Juli 2003 empfohlen. Zur Behebung dieses vereinzelt auftretenden Problems sieht der Staatsrat vor, den Artikel 12 Abs. 1 ARFZG in dem Sinne zu ändern, dass die vollen Zulagen ab dem Tätigkeitsgrad von 50 % ausgerichtet werden.

Bericht über die umfassende Familienpolitik

Mit Beschluss vom 18. Dezember 2001 hat der Staatsrat eine Kommission für eine umfassende Familienpolitik eingesetzt. Diese Kommission hat ihren Bericht eingereicht. Ein Teil davon behandelt ebenfalls die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben. Am 5. Oktober 2004 (s. Bericht Nr. 151) wurde er an den Grossen Rat weitergeleitet. Der Staatsrat kam zum folgenden Schluss (s. Bericht 151 vom 5. Oktober 2004, Seite 4):

«Der Staatsrat ist sich bewusst, wie sich die Bedürfnisse der Familien entwickelt haben. Schon jetzt hat er vorgesehen, dass die Arbeiten für die Umsetzung der neuen Verfassung einer gesamthaften Vorstellung von Familienpolitik Rechnung tragen. Mit der Einsetzung eines Steuerungsausschusses für die Koordination der familienpolitischen Massnahmen zielt er ausserdem darauf ab, die Wirksamkeit der bestehenden Massnahmen zu erhöhen und die bestmögliche Information der Öffentlichkeit sicherzustellen.»

Der Staatsrat ist somit der Auffassung, dass der Bericht über die umfassende Familienpolitik den Zielen dieses Postulats schon genügend Rechnung trägt. Ein neuer Bericht drängt sich nicht auf. Zudem gewährleisten die Entscheide des Staatsrats im Zusammenhang mit dem Bericht über die umfassende Familienpolitik, dass künftig konkrete Massnahmen zu Gunsten der Familien vorgeschlagen werden.

Schlussfolgerung

Der Staatsrat unterstützt das Hauptziel des Postulats, nämlich die Förderung einer besseren Verteilung elterlicher Aufgaben. Wie jedoch oben dargelegt, ist er der Auffassung, dass sich die vorgeschlagenen Massnahmen nicht für die Erreichung dieses Ziels eignen. Die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung und die im Bericht über die umfassende Familienpolitik beantragten Massnahmen werden jedoch zur Förderung des Timesharing beitragen, wie von Grossrat Deschenaux gewünscht. Der Staatsrat beantragt somit die Abweisung des Postulats.

- Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Postulats finden später statt.

Freiburg, den 9. November 2004