



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Beantwortung des Postulats von Elisabeth Augstburger, CVP/EVP-Fraktion: Unterstützung für Eltern, die ihre Kinder zu Hause betreuen (2009-063)**

Datum: 6. September 2011

Nummer: 2011-241

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

**betreffend Beantwortung des Postulats von Elisabeth Augstburger, CVP/EVP-Fraktion:
Unterstützung für Eltern, die ihre Kinder zu Hause betreuen ([2009-063](#))**

Vom 6. September 2011

1. Ausgangslage

Am 12. März 2009 reichte Elisabeth Augstburger, CVP/EVP-Fraktion, das Postulat Nr. 2009-063 betreffend "Unterstützung für Eltern, die ihre Kinder zu Hause betreuen" ein, das folgenden Wortlaut hat:

"Zahlreiche Eltern nehmen die Kosten und Mühe auf sich, ihre Kinder selber und ohne staatliche finanzierte Fremdbetreuung zu erziehen. Sie erbringen grosse Leistungen und verzichten auf vieles. Fremdbetreuungskosten können steuerlich abgezogen werden. Für den mitverdienenden Partner kann ein zusätzlicher Abzug gemacht werden. Zudem können in diesem Fall beide Ehepartner durch Bildung einer 3. Säule weitere Steuern sparen. Es darf nicht sein, dass nur die familienexterne Betreuungsarbeit durch Fachleute als bezahlungswürdig gilt. Die Wahlfreiheit des persönlichen Lebensentwurfs ist in einer modernen Gesellschaft von zentraler Bedeutung. Diese ist aber nicht gegeben, solange Eltern, die ihre Kinder selber betreuen, schlechter gestellt sind gegenüber solchen, die staatliche Leistungen in Anspruch nehmen oder nehmen müssen.

Eine möglichst konstante Betreuungsbeziehung ist erwiesenermassen vor allem in den ersten Lebensjahren von grosser Bedeutung. Wenn deshalb Väter oder Mütter ihren Kindern während dieser Zeit bewusst ihre volle emotionale Aufmerksamkeit zukommen lassen wollen, ist dies auch im öffentlichen Interesse zu unterstützen.

Bisher investiert der Staat schon viel in externe Kinderbetreuung. Zumindest ein Teil der Kosten für einen Krippenplatz müsste auch Eltern zu Verfügung stehen, welche dieses Angebot nicht nutzen bzw. die Betreuung in ihrem engsten familiären Umfeld organisieren.

In Finnland funktioniert ein solches Modell bereits, welches zeigt, dass Vätern und Müttern Wahlfreiheit zwischen Erziehungs- und Erwerbsarbeit zugestanden werden kann. Im Kanton Zürich gibt es durchdachte Elemente, wie z. B. die Kleinkinderbetreuungsbeiträge, die es finanziell schwachen Eltern erlauben, jedes Kind bis drei Jahre daheim zu betreuen und keiner Erwerbsarbeit nachzugehen.

Ich bitte den Regierungsrat zu prüfen, wie Eltern, welche die Betreuung ihrer Kinder selbst organisieren, unterstützt werden können, denn gute Familienpolitik soll nicht nur familienergänzende Angebote fördern."

In der Sitzung vom [28. Januar 2010](#) überwies der Landrat das Postulat.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Die von der Postulantin erwähnten Handlungsfelder Steuern, Familien-Ergänzungsleistungen (z.B. Kleinkinderbetreuungsbeiträge im Kanton Zürich) und Familien"urlaub" (Finnisches Modell) werden in den folgenden Ausführungen näher beleuchtet. Es werden Modelle zur finanziellen Honorierung der Betreuung durch einen Elternteil oder durch die erweiterte Familie diskutiert. Anschliessend wird die Anerkennung familialer Leistungen in der Arbeitswelt thematisiert. Der Schlussteil enthält einen Überblick der Leistungen, welche der Kanton für Familien unabhängig von der gewählten Erwerbsaufteilung der Eltern erbringt.

2.1 Prämisse: Familienmodelle sind gleichwertig

Bund, Kanton und Gemeinden schützen die Familien aufgrund des verfassungsrechtlichen Auftrages unabhängig von der gewählten Familienform. Familien, welche sich in Bezug auf die Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit in verschiedener Art und Weise organisieren, sind alle gleichwertig.

Die Postulantin spricht davon, dass eine konstante Betreuungsbeziehung von grosser Bedeutung für das Kind ist. Hierzu ist zu präzisieren, dass für die Entwicklung einer engen emotionalen Beziehung des Kindes zu seiner Bezugsperson die Feinfühligkeit dieser entscheidend ist. Wenn die Bezugsperson auf die Zeichen des Babies und die Äusserungen des Kleinkindes in passender Weise reagiert, kann das Kind eine positive Bindung aufbauen,

welche grundlegend für die weitere Entwicklung ist. Dies gelingt sowohl mit einer einzigen Bezugsperson, als auch mit mehreren Bezugspersonen. Ausschlaggebend ist nicht die Menge der gemeinsam verbrachten Zeit, sondern die Art und Weise, wie die Bezugsperson(en) auf das Kind eingehen¹. Auch aus entwicklungspsychologischer Sicht sind somit verschiedene Familienmodelle gleichwertig.

2.2 Familienzulagen

Im Kanton Basel-Landschaft erhalten unselbständig erwerbstätige Personen, Selbständigerwerbende sowie Nichterwerbstätige mit bescheidenem Einkommen Kinder- und Ausbildungszulagen. Die Kinderzulage beträgt Fr. 200.-- pro Kind und Monat für Kinder bis 16 Jahre, die Ausbildungszulage Fr. 250.-- pro Kind und Monat bis zu einem Höchstalter von 25 Jahren. Voraussetzung für die Ausrichtung von Familienzulagen an Nichterwerbstätige ist, dass deren steuerbares Einkommen kleiner ist als der anderthalbfache Betrag einer maximalen vollen Altersrente der AHV (41'760.-- Fr.) und dass die Person keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bezieht (FamZG, SR 836.2). Arbeitnehmende mit einem Jahreseinkommen unter 6'960 Fr. gelten im Kanton Basel-Landschaft für den Anspruch auf Familienzulagen als Nichterwerbstätige.

Im Jahr 2010 hatten 295 nichterwerbstätige Personen Anspruch auf Kinder- und/oder Ausbildungszulagen. Insgesamt wurde der Betrag von 989'050.-- Fr. ausgerichtet. Gemäss Artikel 20 FamZG werden diese Familienzulagen vom Kanton finanziert.

Im Kanton Basel-Landschaft haben zudem Selbständigerwerbende ebenfalls Anspruch auf Familienzulagen (§ 5 EG FamZG, SGS 838), falls deren Jahreseinkommen höher ist als 6'960.-- Fr. (gleiches Mindestjahreseinkommen wie bei Arbeitnehmenden).

2.3 Steuerliche Massnahmen zu Gunsten von Familien

Die Postulantin fordert eine steuerliche Gleichbehandlung von Familien, die ihre Kinder fremd betreuen lassen und die damit zusammenhängenden Kosten abziehen können, mit Familien, die ihre Kinder zu Hause selbst betreuen. Für die Selbstbetreuung der Kinder soll ein erhöhter Kinderabzug eingeführt werden.

Das gleiche Anliegen wurde bereits im Herbst 2007 mit der Motion Nr. 2007-193 von Hansjürgen Ringgenberg vorgebracht. Diese Motion wurde als Postulat überwiesen und vom Regierungsrat am 30. August 2011 (Vorlage 2011-235) beantwortet. In dieser Vorlage lehnt der Regierungsrat die Einführung eines Selbstbetreuungsabzugs in Form eines erhöhten

¹ vgl. http://de.wikipedia.org/wiki/Bindungstheorie#cite_ref-16, Abschnitt Modifikation des Konzepts Bowlbys in der neueren Forschung. (Zugriff 24.3.2011)

Kinderabzugs ab, da sich der Eigenbetreuungsabzug steuersystematisch und steuerrechtlich kaum begründen lässt. Zudem würde der verfassungsmässige Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit je nach Einkommenssituation mehr oder weniger stark missachtet.

Auf Bundesebene wurde das von der Postulantin eingebrachte Anliegen bereits behandelt. Die Motion 06.3459 von Jasmin Hutter-Hutter forderte ebenfalls eine Entlastung für die Kinderbetreuung innerhalb der Familie. Die Motion wurde sowohl vom Bundesrat als auch vom Nationalrat abgelehnt.

2.4 Ergänzungsleistungen für Familien

In der Schweiz kennen wir Ergänzungsleistungen für Bezügerinnen und Bezüger der AHV und der IV, welche ihren Bedarf mit den vorhandenen Leistungen nicht decken können. Es gibt derzeit keine bundesrechtliche Regelung für Ergänzungsleistungen an bedürftige Familien. 12 Kantone² haben jedoch eine gesetzliche Grundlage eingeführt, damit im Bedarfsfall und unter bestimmten Voraussetzungen Ergänzungsleistungen an Familien ausgerichtet werden können. Die Definition des Bedarfs ist in jedem Kanton anders. Im Kanton Zürich sind die Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern als anrechenbarer Bedarf definiert, wenn Eltern aus finanziellen Gründen nicht in der Lage sind, ihre Kinder selbst zu betreuen. Das Zürcher Modell zielt somit darauf ab, finanziell schwachen Familien eine Wahlfreiheit einzuräumen, ob ein Elternteil zuhause bleiben möchte und die Kinder selbst betreut oder ob beide Eltern einer (Teilzeit-)Erwerbstätigkeit nachgehen. Das Zürcher Modell muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass in Zürich trotz eines sehr grossen Angebots an familienergänzender Kinderbetreuung ein starker Platzmangel herrscht. Dieser Platzmangel wird mit der Förderung der Eigenbetreuung etwas abgemildert.

Im Bundesparlament wird seit geraumer Zeit über die Einführung von Ergänzungsleistungen auf Bundesebene diskutiert³. Weitere Hearings von Fachpersonen auf Bundesebene sind für das Jahr 2011 geplant.

Im Kanton Basel-Landschaft überwies der Landrat in der Sitzung vom [14. Oktober 2010](#) die Motion Nr. [2009-149](#) der SP-Fraktion, die den Regierungsrat beauftragt, eine gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen für Familien zu schaffen.

² Es handelt sich um die Kantone Zürich, Luzern, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Tessin und Waadt.

³ Stand der Diskussion auf Bundesebene und Zusammenstellung der bestehenden kantonalen Regelungen: <http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/01631/index.html?lang=de>

2.5 Eidgenössische Mutterschaftsversicherung

Die eidgenössische Mutterschaftsversicherung richtet sich an berufstätige Mütter und ist im Erwerbsersatzgesetz des Bundes (EOG, SR 834.1) geregelt. Dort ist vorgesehen, dass die Arbeitnehmerinnen und selbständig erwerbstätigen Mütter während maximal 98 Tagen / 14 Wochen nach der Niederkunft Anspruch auf 80% des letzten Lohnes, jedoch maximal 196.-- Fr. pro Tag haben. An Arbeitnehmerinnen und selbständig erwerbstätige Personen wird somit maximal 5'880.-- Fr. pro Monat ausbezahlt. Die eidgenössische Mutterschaftsversicherung wird paritätisch von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden bezahlt. Nicht erwerbstätige Mütter erhalten keine finanzielle Unterstützung im Anschluss an die Geburt.

Bei der Beantwortung der Interpellation von Elisabeth Augstburger betreffend bezahlte Mutterschaft bei Familienfrauen ([2010-346](#)) hat der Regierungsrat dargelegt, dass eine Einführung einer kantonalen Mutterschaftsversicherung für nicht erwerbstätige Mütter nicht wünschenswert ist, weil sie eine bestimmte Familienform, nämlich diejenige mit ausschliesslicher Erwerbstätigkeit des Vaters, einseitig bevorzugt und keinen Beitrag für eine nachhaltige finanzielle Absicherung der Familien leistet.

2.6 Elternurlaub

Unter Elternurlaub ist eine Zeit im Anschluss an die durch die Mutterschaftsversicherung abgedeckte Periode zu verstehen, während derer die Eltern nach der Geburt eines Kindes unter gewissen Bedingungen und in gewissem Umfang finanzielle Leistungen erhalten.

In der Schweiz kennen wir den Elternurlaub nicht. Die Zuständigkeit zur Einführung eines Urlaubs aufgrund einer Elternschaft liegt beim Bund, welcher das Thema Urlaub im Obligationenrecht abschliessend regelt (Art. 329ff OR, SR 220). Die Kantone haben die Möglichkeit, für ihre Kantonsangestellten in den Personalgesetzen den Elternurlaub zu regeln, wovon kein Kanton Gebrauch gemacht hat.

Auf Bundesebene liegt ein Vorschlag zur Ausgestaltung von "Elternzeit und Elterngeld" (= "bezahlter Elternurlaub") der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen vor⁴. Dieser Vorschlag sieht jedoch kein Elterngeld für nicht-erwerbstätige Personen vor.

Im europäischen Ausland gibt es zahlreiche Länder, die einen Elternurlaub gewähren. Die Dauer des Elternurlaubes ist je nach Land sehr verschieden und liegt zwischen einigen Monaten und mehreren Jahren pro Kind. Die Auszahlung von Geldern an nicht-erwerbstätige Personen ist in einigen europäischen Staaten realisiert, in anderen nicht.

⁴ Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen, Elternzeit - Elterngeld, Ein Modellvorschlag der EKFF für die Schweiz, Bern 2010.

Das von der Postulantin erwähnte Finnische Modell umfasst im ersten Jahr nach der Niederkunft den Anspruch eines Elternteils auf 66% des vorherigen Nettoeinkommens. Anschliessend kann das Kind entweder in einer öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung betreut werden, oder die Eltern nutzen die Child Home Care Allowance (CHCA) und erhalten entweder für sich selbst oder für eine Tagesmutter im eigenen Haushalt eine Pauschale plus einen einkommensabhängigen Teil. 1996 betreuten 15% ihr Kind selbst und 85% durch eine Tagespflegeperson. 1995 und 1996 mussten Kürzungen vorgenommen und Fehlanreize bezüglich der Annahme einer Arbeitsstelle eliminiert werden, indem CHCA nur noch ausbezahlt wird, wenn kein Elternteil Arbeitslosengeld bezieht. 2002 lag die Betreuungsquote der Ein- und Zweijährigen in Finnland bei 36%⁵.

Wirkungen der CHCA in Finnland:

- Die Betreuung durch die Mutter hat zu Lasten der Betreuung durch öffentliche Kindertageseinrichtungen zugenommen.
- Die Erwerbsquote der Frauen sank von 56% auf 48%.

Dieses Finnische Modell kann für die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse nicht durch den Kanton eingeführt werden, da der Bund dazu zuständig ist.

2.7 Betreuungsgeld für die Eltern

Der Kanton hätte die Kompetenz, die Familien, welche ihre Kinder zuhause betreuen, mit staatlichen Mitteln zu unterstützen. Denkbar wäre eine Bemessung des Beitrags nach der Höhe der Betreuungsgutscheine, welche Eltern aufgrund des Gesetzes zur familienergänzenden Kinderbetreuung im Frühbereich erhalten sollen (Landratsvorlage 2009/313). In diesem Falle würden Familien mit einem Einkommen bis 60'000.-- Fr. pro Tag (je nach Ausgestaltung des jeweiligen Gemeindereglementes) zwischen 80.-- Fr. und 110.-- Fr. pro Kind erhalten. Mit höherem Einkommen würden diese Beiträge reduziert und fielen ab einem Einkommen von 105'000.-- Fr. bis 130'000.-- Fr. (je nach Gemeindereglement) ganz weg. Eine solche gesetzliche Regelung zum Betreuungsgeld für die Eltern würde die Berufstätigkeit beider Elternteile für finanziell schwach gestellte Familien und den Mittelstand sehr unattraktiv machen. Als Folge würden sich aller Wahrscheinlichkeit nach vor allem die Mütter vermehrt aus dem Berufsleben zurückziehen.

Der demnächst erscheinende Familienbericht Baselland 2010 zeigt, dass die Berufstätigkeit beider Elternteile zur Vermeidung von Armut essentiell ist. Ausserdem ist die Berufstätigkeit

⁵ Im Kanton Basel-Landschaft kann die Betreuungsquote der Kinder vor dem Eintritt in den Kindergarten auf 14,5% hochgerechnet werden.

der Mütter sehr wichtig, wenn es zu Scheidung oder Trennung kommt - was heute in rund der Hälfte aller Ehen der Fall ist. Bereits heute sind Alleinerziehende zehnmal mehr von der Sozialhilfe abhängig als Paarfamilien. Mit einer weiteren Reduktion der Erwerbstätigkeit der Mütter würde deren Lage im Falle einer Trennung oder Scheidung zusätzlich verschlechtert.

2.8 Betreuungsgeld für die erweiterte Familie

Ein weiteres denkbare Modell ist die Entschädigung der erweiterten Familie (d.h. über den Kreis der Erziehungsberechtigten hinaus), wobei insbesondere an die Einführung eines Betreuungsgelds für Grosseltern, die Betreuungsaufgaben übernehmen, zu denken ist.

Ganz abgesehen davon, dass die finanziellen Mittel im Kantonshaushalt für solche Mehrausgaben fehlen, ist zu bezweifeln, ob es Aufgabe des Kantons ist, solche Leistungen abzugelten. Die Betreuung durch die erweiterte Familie ermöglicht die Berufstätigkeit beider Elternteile, womit Armut verhindert, soziale Wohlfahrt gefördert und die Bildungsinvestitionen rentabilisiert werden. Das Verständnis zwischen den Generationen und deren Zusammenhalt wird gefördert. Die Wirkung der Betreuung von Kindern durch die erweiterte Familie und insbesondere durch die Grosseltern ist somit eindeutig positiv zu beurteilen. Die Leistung der Grosseltern kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Das Motiv der Grosseltern, freiwillig Betreuungsarbeit für ihre Grosskinder zu leisten, ist in der emotionalen Affinität und in der tiefen Verbundenheit mit den engsten Familienangehörigen verankert. Dieser Tatsache würden staatliche Beiträge an Familienmitglieder zur Abgeltung geleisteter Freiwilligenarbeit innerhalb der Familie nicht gerecht.

2.9 Anerkennung von Familienarbeit bei der Lohneinstufung

Bei der Erfahrungsbewertung zur Lohneinstufung der Kantonsangestellten wertet der Kanton Basel-Landschaft die Familienzeit zu einem Viertel als Arbeitserfahrung, d.h. wenn Arbeitnehmende ein Jahr Auszeit für die Kinderbetreuung beanspruchen, werden drei Monate davon bei der Ermittlung der Erfahrungsstufe angerechnet.

2.10 Nicht-monetäre Angebote für Familien

Der Kanton Basel-Landschaft und die Gemeinden unterstützen Familien unabhängig von der gewählten Familienform durch eine breite Palette an Angeboten in den Bereichen Beratung und sinnvolle Gestaltung von Familienzeit. Diese Angebote sind darauf ausgerichtet, allen Familien einen guten Start zu ermöglichen bzw. die Möglichkeit zu geben, sich positiv weiter zu entwickeln und zu entfalten. Einen Überblick über diese Angebote für Familien vermittelt die Familienwebsite der Fachstelle für Familienfragen unter www.familienhandbuch.bl.ch. Alle diese Angebote sind unabhängig von der gewählten Familienform.

3. Zusammenfassung

Aus entwicklungspsychologischer Sicht sind die verschiedenen Familienmodelle gleichwertig.

Das Steuersystem berücksichtigt die familialen Leistungen bereits in hohem Masse. Der Regierungsrat lehnt die Einführung eines Selbstbetreuungsabzugs in Form eines erhöhten Kinderabzugs ab, da sich der Eigenbetreuungsabzug steuersystematisch und steuerrechtlich kaum begründen lässt. Der Regierungsrat ist vom Landrat beauftragt worden, zur Frage der Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen (in gewissen Kantonen auch Kleinkinder-Betreuungsgeld genannt) eine Vorlage auszuarbeiten und dem Landrat zu unterbreiten (Motion Nr. [2009-149](#) der SP-Fraktion). Während die Einführung eines Elternurlaubs - analog zu Finnland - in der Zuständigkeit des Bundes liegt und nicht zu den Kompetenzen der Kantone gehört, könnte der Kanton Gelder für die Betreuung der eigenen Kinder sprechen. Dies hätte aber als unerwünschte Wirkung eine Reduktion der Erwerbsbeteiligung der Mütter zur Folge.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat [2009-063](#) von Elisabeth Augstburger betreffend Unterstützung für Eltern, die ihre Kinder zu Hause betreuen, abzuschreiben.

Liestal, 6. September 2011

Im Namen des Regierungsrates:
der Präsident:
Zwick

der Landschreiber:
Mundschin