



**Verlängerung der Frist zur Unterbreitung eines Gegenentwurfs zur Volksinitiative «Privatpflege- und Betreuungsinitiative»**

*Entwurf Kantonsratsbeschluss*

## **Zusammenfassung**

**Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat die Botschaft zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Verlängerung der Frist zur Unterbreitung eines Gegengewurfs zur Volksinitiative «Privatpflege- und Betreuungsinitiative» bis Ende November 2022. Grund für den Antrag ist, dass zur Situation von pflegenden und betreuenden Angehörigen und zu gezielten Unterstützungsmassnahmen weiterhin relevante neue Erkenntnisse gewonnen werden. Ein möglicher Gegenvorschlag soll subsidiär zu bereits bestehenden Leistungen und geplanten nationalen Anpassungen ausgestaltet sein und auch aktuelle Vorhaben berücksichtigen.**

Der Kantonsrat hat den Regierungsrat im Dezember 2020 beauftragt, einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Privatpflege- und Betreuungsinitiative», die am 15. März 2019 von einem Initiativkomitee der CVP Kanton Luzern eingereicht wurde, auszuarbeiten und ihm zusammen mit der Initiative zum Beschluss zu unterbreiten. Dieser Gegenvorschlag soll sich am Kernanliegen der Initiative orientieren, dass betreuende und pflegende Personen zielgerichteter unterstützt werden, jedoch anders als die Initiative ein Modell ausserhalb des Steuerrechts vorsehen. Die ordentliche Frist zu Ausarbeitung eines Gegenvorschlags beträgt ein Jahr.

Zum Thema der Entlastung von betreuenden Angehörigen werden zurzeit verschiedene relevante Studien erstellt und auf Bundesebene sollen auch weitere rechtliche Bestimmungen angepasst werden. Die Studienergebnisse belegen den Bedarf nach zusätzlichen Massnahmen zur Unterstützung und Entlastung von Angehörigen. Dem Regierungsrat ist es jedoch ein Anliegen, dass der voraussichtlich im Betreuungs- und Pflegegesetz umzusetzende Gegenvorschlag subsidiär zu bereits bestehenden Leistungen und geplanten nationalen Anpassungen ausgestaltet wird. Dabei sollen die Erkenntnisse aus den erwähnten Studien und Berichten berücksichtigt werden. Dies beinhaltet auch den Austausch mit den zuständigen Stellen der in den Berichten erwähnten Best-Practice-Beispiele, welche für den Gegenvorschlag als prüfenswert beurteilt werden. Aufgrund der dringenden Aufgaben im Zuge der Corona-Pandemie und der hohen Arbeitsbelastung des Gesundheits- und Sozialdepartementes konnte die notwendige Konzeptarbeit noch nicht abgeschlossen werden.

Die Fristerstreckung um ein Jahr bis Ende November 2022 ist somit sachlich gerechtfertigt.

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Verlängerung der Frist zur Behandlung der Volksinitiative «Privatpflege- und Betreuungsinitiative» der Christdemokratischen Partei (CVP) des Kantons Luzern.

## 1 Einleitung

### 1.1 Wortlaut und Begründung

Am 15. März 2019 reichte ein Initiativkomitee der CVP Kanton Luzern eine Gesetzesinitiative mit dem Titel «Privatpflege- und Betreuungsinitiative» ein. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. [1](#)) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren in der Form einer allgemeinen Anregung:

*«Wer freiwillig und unentgeltlich hilfsbedürftige Personen pflegt und betreut, kann jährlich 5000 Franken vom steuerbaren Einkommen abziehen.»*

Auf der Rückseite des Unterschriftenbogens bringen die Initiantinnen und Initianten im Wesentlichen vor, private Pflege und Betreuung müsse mehr geschätzt werden. Wer privat und unentgeltlich Pflegeleistungen erbringe, entlaste die öffentliche Hand jährlich um mehrere Millionen Franken, weil diese Kosten sonst von ihr zu tragen wären. Je länger eine Person privat gepflegt werden könne, desto interessanter sei dies für den Staat. Er spare auf Kosten der Privaten.

Vom Abzug profitiere, wer einen höheren Zeit- und Koordinationsaufwand nachweisen könne. Als Beispiele werden angeführt: Unterstützung bei Körperpflege, Mobilisation und Erhaltung der körperlichen Aktivität, Unterstützung bei Planung und Vollzug des Tagesablaufs (inkl. Begleitung zu externen Terminen), regelmässige Vor- und Zubereitung von Mahlzeiten (inkl. Einkauf und Abwasch), Erledigung von Hausarbeiten wie Reinigung, Abfallbewirtschaftung, Wäscheservice usw.

Einfache Handreichungen (bspw. einkaufen, Kommissionen erledigen, Briefkasten leeren usw.) sowie Betreuungsleistungen im Rahmen der elterlichen Pflichten berechtigten nicht zum Abzug. Die Kriterien seien vom Regierungsrat festzulegen. Denkbar sei eine minimale Stundengrenze für erbrachte Leistungen oder beispielsweise ein ärztlicher Nachweis der Hilfs- und Pflegebedürftigkeit.

Steuerliche Sozialabzüge seien legitim und könnten von den Kantonen beschlossen werden. Es gebe bislang keine Abzugsmöglichkeit für private Pflege- und Betreuungsleistungen. Die Initiantinnen und Initianten gehen für den Kanton Luzern von rund 10'000 Personen aus, die Betreuungs- und Pflegeleistungen erbringen.

## 1.2 Bisherige Behandlung der Initiative

Das Initiativkomitee reichte innert der gesetzlichen Sammelfrist 5198 gültige Unterschriften ein. Nach Prüfung der eingereichten Unterschriftenlisten erklärte unser Rat die Initiative mit Beschluss vom 7. Mai 2019 als zustande gekommen (vgl. Kantonsblatt Nr. [19](#) vom 11. Mai 2019, S. 1511).

Am 31. März 2020 haben wir Ihnen mit der Botschaft [B 32](#) beantragt, die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Wir haben Ihnen in jener Botschaft ausführlich dargelegt, dass Lenkungsmaßnahmen via Steuerabzüge wenig effizient und intransparent sind. Es wäre mit grossen Mitnahmeeffekten zu rechnen. Die Pflege und Betreuung nahestehender Personen wird unabhängig von einer steuerlichen Honorierung hauptsächlich aus persönlichen, altruistischen Motiven geleistet. Der mit der Initiative geforderte Steuerabzug würde das schon heute hochkomplexe Steuersystem zudem weiter verkomplizieren. Die im Initiativtext genannte Abzugsvoraussetzung «hilfsbedürftige Person» sei kein für das Massenverfahren taugliches Kriterium für die Gewährung des Abzugs. Bedeutend wichtiger dürfte sein, dass Personen, die regelmässig unentgeltlich Pflege- und Betreuungsarbeit leisteten, bei Bedarf ein wirksames und wirtschaftlich tragbares System von Beratungs- und Entlastungsangeboten zur Verfügung stehe. In diesem Bereich würden darum Optimierungen vorgeschlagen. Zudem haben wir auf die Massnahmen gemäss dem Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung vom 22. Mai 2019 (AS [2020 4525](#)) verwiesen, die gestaffelt am 1. Januar 2021 und am 1. Juli 2021 in Kraft getreten sind. Gemäss Schätzungen der Initiantinnen und Initianten und der Dienststelle Steuern wäre bei Annahme der Initiative mit jährlichen Steuerausfällen von 4,7 Millionen Franken für den Kanton und von 4,9 Millionen Franken für die Gemeinden zu rechnen.

Ihr Rat hat die Botschaft am 30. November 2020 behandelt und die Vorlage mit dem Auftrag an uns zurückgewiesen, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten (vgl. Luzerner Kantonsblatt Nr. [49](#) vom 5. Dezember 2020, S. 3933; [Kantonsratsprotokoll](#) vom 30. November 2020). Die Initiative greife ein relevantes Thema auf. Die Betreuung und Pflege von Angehörigen und nahestehenden Personen sei eine wichtige Voraussetzung dafür, dass kranke Menschen möglichst lange selbstbestimmt ihren Alltag bewältigen und zu Hause leben könnten. Viele Menschen würden einen unermüdlichen Einsatz für die Pflege und Betreuung ihrer Angehörigen oder von ihnen nahestehenden Menschen erbringen. Sie leisteten damit einen enorm wichtigen Beitrag für die Solidarität in der Gesellschaft und nicht zuletzt auch für die Entlastung des Gesundheits- und Sozialwesens im Kanton Luzern. Der von der Initiative verlangte Steuerabzug sei jedoch das falsche Mittel. Dieser Steuerabzug würde das schon heute hochkomplexe Steuersystem weiter verkomplizieren. Zudem wäre die Steuergerechtigkeit nicht gegeben. Gerade betreuende Personen mit geringem Einkommen könnten davon kaum profitieren. Unser Rat solle deshalb einen Gegenvorschlag mit einem griffigeren Modell ausarbeiten, das folgende Rahmenbedingungen berücksichtigt:

- Der Gegenvorschlag muss sich am Kernanliegen der Initiative orientieren.
- Es soll eine Lösung geben, welche die betreuende/pflegende Person unterstützt (offen ist, ob die geforderte Unterstützung der betreuenden oder pflegenden Person über monetäre oder nichtmonetäre Leistungen erfolgen soll).
- Der Gegenvorschlag soll sich als Ergänzung zur Bundeslösung präsentieren.
- Der Gegenvorschlag soll sich ausserhalb des Steuerrechts bewegen.
- Das Kostenvolumen soll maximal dem Initiativbegehren entsprechen. Der Kanton wird als Kostenträger nicht explizit benannt (bzw. als Kostenträger darf nicht

ausschliesslich der Kanton benannt werden, es könnten auch andere Kostenträger infrage kommen).

### **1.3 Rechtliches**

Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat gemäss § 82c Absatz 3 des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG) vom 28. Juni 1976 (SRL Nr. [30](#)) den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Zudem kann der Kantonsrat gestützt auf das Rückweisungsrecht gemäss § 50 Absatz 2 KRG die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs verlangen, bevor er sich über die Annahme oder Ablehnung der Initiative ausspricht, wie dies im vorliegenden Fall geschehen ist. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie (§ 82g Abs. 1 KRG). Beschliesst der Kantonsrat die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf vorzulegen. Initiative und Gegenentwurf werden den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h KRG).

Der Kantonsrat kann die in § 82h Absatz 1 KRG festgelegte Frist angemessen verlängern (§ 82i Abs. 1 KRG). Da Ihr Rat unserem Rat mit dem Rückweisungsbeschluss vom 30. November 2020 den Auftrag zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags erteilt hat, läuft die Jahresfrist zur Vorlage der Botschaft und des Entwurfs am 30. November 2021 ab. Diese Frist können wir aus den nachfolgend dargelegten Gründen nicht einhalten, weshalb wir Ihrem Rat eine Fristverlängerung um ein Jahr, das heisst bis Ende November 2022, beantragen.

## **2 Begründung der Fristverlängerung**

Unser Rat hat das Gesundheits- und Sozialdepartement mit der Erarbeitung eines Gegenvorschlags beauftragt. Eine erste Analyse des Gesundheits- und Sozialdepartements hat gezeigt, dass auf verschiedenen Ebenen von Politik und Wissenschaft eine Vielzahl von Vorhaben laufen und Studien erstellt werden, welche einen direkten Zusammenhang mit der Betreuung im Allgemeinen und der Entlastung von betreuenden Angehörigen im Speziellen haben.

Auf Bundesebene sind dies insbesondere:

- Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung (vollständig in Kraft getreten am 1. Juli 2021, [AS 2020 4525](#))
- Auftrag an den Bundesrat zur Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs zur parlamentarischen Initiative [12.409](#) Christian Lohr, Entschädigung von Hilfeleistungen von Angehörigen im Rahmen des Assistenzbeitrages (Zustimmung der ständerrätlichen Kommission vom 9.8.2021).

Zudem wurden in den letzten Monaten einige relevante Berichte und Studien publiziert:

- Das frei verfügbare Einkommen älterer Menschen in der Schweiz – Eine vergleichende Studie unter Berücksichtigung des Betreuungs- und Pflegebedarfs von Carlo Knöpfel et al., Muttenz 2019 (<https://www.einkommen-im-alter.ch/bestellen/>)

- [Synthesebericht](#) des Bundes zum Förderprogramm «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017-2020» und daraus abgeleitet das [Papier](#) «Unterstützung und Entlastung betreuender Angehöriger – Impulse für Kantone und Gemeinden», welches das Bundesamt für Gesundheit in Zusammenarbeit mit der schweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz erstellte), Bern 2020
- [Studie](#) «Kosten und Finanzierung für eine gute Betreuung im Alter in der Schweiz» der Paul-Schiller-Stiftung, Zürich 2021

Die erste Analyse des Gesundheits- und Sozialdepartements hat den zusätzlichen Unterstützungsbedarf von betreuenden und pflegenden Angehörigen durch die Kantone bestätigt, ohne dass sich bislang auf kantonaler Ebene ein einheitliches Modell durchsetzen konnte.

Die anhaltend hohe Belastung der verantwortlichen Personen im Gesundheits- und Sozialdepartement und in der Dienststelle Soziales und Gesellschaft – verstärkt durch die dringenden Arbeiten im Zusammenhang mit Covid-19 – ermöglichte es bisher nicht, die für die Erarbeitung des Gegenentwurfs notwendigen vertieften Analyse- und Konzeptarbeiten zu leisten. Es ist unserem Rat jedoch ein Anliegen, dass ein möglicher Gegenvorschlag subsidiär zu bereits bestehenden Leistungen – insbesondere der Sozialversicherungen – und zu geplanten nationalen Anpassungen ausgestaltet wird. Dabei sollen die Erkenntnisse aus den erwähnten Studien und Berichten in den Gegenvorschlag einfließen. Dies beinhaltet auch den Austausch mit den zuständigen Stellen der in den Berichten erwähnten Best-Practice-Beispielen, welche für den Gegenvorschlag als prüfenswert beurteilt werden. Nicht auszuschliessen ist, dass zum Entwurf eines Gegenvorschlages auch ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird. Für diese Arbeiten ist von einer Bearbeitungsdauer von einem Jahr auszugehen. Das Departement wird die zuständige Kommission Ihres Rates im Rahmen der Information zu dieser Botschaft über den Projektauftrag und den Stand der Arbeiten informieren.

Die Fristerstreckung um ein Jahr ist damit sachlich begründet.

### **3 Antrag**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen gestützt auf § 82i Absatz 1 KRG, dem Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Verlängerung der Frist zur Unterbreitung eines Gegenentwurfs zur der Volksinitiative «Privatpflege- und Betreuungsinitiative» zuzustimmen.

Luzern, 9. November 2021

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Marcel Schwerzmann  
Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

**Kantonsratsbeschluss  
über die Verlängerung der Frist zur Unterbreitung ei-  
nes Gegenentwurfs zur Volksinitiative «Privatpflege-  
und Betreuungsinitiative»**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 9. November 2021,

*beschliesst:*

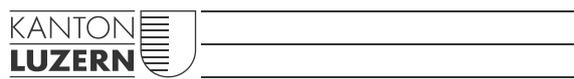
1. Die Frist, innert welcher der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Botschaft mit einem Gegenentwurf zur Volksinitiative «Privatpflege- und Betreuungsinitiative» zu unterbreiten hat, wird bis Ende November 2022 verlängert.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



**Staatskanzlei**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33  
[staatskanzlei@lu.ch](mailto:staatskanzlei@lu.ch)  
[www.lu.ch](http://www.lu.ch)