



# **Volksinitiative «Privatpflege- und Betreuungsinitiative»**

*Entwurf Kantonsratsbeschluss*



## **Zusammenfassung**

**Die «Privatpflege- und Betreuungsinitiative» verlangt einen Abzug von 5000 Franken vom steuerbaren Einkommen für Personen, die freiwillig und unentgeltlich hilfsbedürftige Personen pflegen und betreuen. Der geforderte Steuerabzug führt nach Auffassung des Regierungsrates zu einer wenig effizienten steuerlichen Honorierung eines an sich anerkennenswerten Verhaltens nach dem «Giesskannenprinzip», zu Ungleichbehandlungen bei der Freiwilligenarbeit sowie zu einer Verkomplizierung des Steuersystems und des Vollzugs. Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Initiative ohne Gegenentwurf abzulehnen.**

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Privatpflege- und Betreuungsinitiative» abgelehnt werden soll. Die Initiative verlangt in der Form einer allgemeinen Anregung die Änderung der Luzerner Gesetzgebung (Gesetzesinitiative). Die Initiantinnen und Initianten bringen im Wesentlichen vor, die private Pflege und Betreuung müsse mehr geschätzt werden. Wer solche Leistungen erbringe, entlaste die öffentliche Hand um mehrere Millionen Franken jährlich. Freiwilligenarbeit wird aber nicht nur in der Pflege und Betreuung geleistet. Sie findet zum Beispiel auch in sozialen und gemeinnützigen Institutionen, in der Jugendarbeit, im Kulturbereich und im Sport statt. Es ist nicht gerecht, Freiwilligenarbeit im Fall der Pflege und Betreuung hilfsbedürftiger Personen mit einem Steuerabzug, in den übrigen Fällen dagegen steuerlich nicht zu honorieren.

Mit dem in der Initiative geforderten Steuerabzug soll neben der Wertschätzung der Betreuungsarbeit auch ein Anreiz geschaffen werden, die Betreuung durch Private zu fördern. Lenkungsmaßnahmen via Steuerabzüge sind aber wenig effizient und intransparent. 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» ist kein für das Massenverfahren taugliches Kriterium für die Gewährung des Abzugs. Bedeutend wichtiger dürfte nach Auffassung des Regierungsrates sein, dass Personen, die regelmässig unentgeltlich Pflege- und Betreuungsarbeit leisten, bei Bedarf ein wirksames und wirtschaftlich tragbares System von Beratungs- und Entlastungsangeboten zur Verfügung steht. In diesem Bereich schlägt der Regierungsrat darum Optimierungen vor.

Der Bundesrat hat im Jahr 2014 einen Aktionsplan und das Förderprogramm «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017–2020» verabschiedet. Die Resultate des Förderprogramms sollen voraussichtlich im Herbst 2020 vorliegen. Zur Konkretisierung des Aktionsplanes unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Botschaft zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung vom 22. Mai 2019. Dieses Bundesgesetz verabschiedeten die eidgenössischen Räte am 20. Dezember 2019.

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.

# **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 Volksinitiative «Privatpflege- und Betreuungsinitiative».

## **1 Die Volksinitiative**

### **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 Zustandekommen und Behandlung**

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).

Gemäss § 82b des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG) vom 28. Juni 1976 (SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert eines Jahres, seit das Zustandekommen einer Initiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung einer Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g KRG).

Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Kantonsrat sie ganz oder teilweise als ungültig (§ 82c Abs. 1a KRG). Solche Beschlüsse des Kantonsrates können mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Ebenso kann Beschwerde dagegen geführt werden, dass eine Volksinitiative für gültig erklärt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird (vgl. Urteil 1C\_92/2010 des Bundesgerichts vom 6. Juli 2010, E. 1.2). Deshalb sind Kantonsratsbeschlüsse, mit denen eine Volksinitiative für gültig oder ungültig erklärt wird, mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Soweit die Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1b KRG).

Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat gemäss § 82c Absatz 3 des Kantonsratsgesetzes den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Nimmt der Kantonsrat eine nicht-formulierte Gesetzesinitiative an, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Gesetzesvorlage zu unterbreiten. Der Kantonsrat hat in zweimaliger Beratung eine Gesetzesvorlage zu verabschieden, die inhaltlich dem Initiativbegehren entspricht. Lehnt er die in der Einzelberatung ausgearbeitete Gesetzesvorlage ab, unterliegt sie der Volksabstimmung. Nimmt er das Gesetz an, unterliegt es dem fakultativen Referendum (§ 82e KRG). Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab und verzichtet er auf einen Gegenentwurf, wird sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f 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). Werden in der Doppelabstimmung sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt jene Vorlage in Kraft, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt (§ 86 Abs. 1e Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988; SRL Nr. 10).

## **2 Gültigkeit der Initiative**

Das Initiativkomitee weist darauf hin, dass steuerliche Sozialabzüge legitim seien und von den Kantonen beschlossen werden könnten. Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14) enthält in Artikel 9 Absätze 2 und 3 eine abschliessende Aufzählung der allgemeinen Abzüge. Nach Artikel 9 Absatz 4 StHG sind andere Abzüge nicht zulässig. Vorbehalten sind die Kinderabzüge und andere Sozialabzüge des kantonalen Rechts. Es stellt sich damit die Frage, ob der geforderte Pflege- und Betreuungsabzug als anderer Sozialabzug des kantonalen Rechts im

Sinn dieser Bestimmung angesehen werden kann. Eine Definition des Sozialabzugs fehlt im StHG. Der Begriff ist entsprechend auslegungsbedürftig.

Mit den Sozialabzügen werden die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Steuerpflichtigen (Zivilstand, Kinderzahl, Unterstützungslasten, Alter usw.) bei der Bemessung der Steuerlast berücksichtigt, um ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit besser Rechnung zu tragen. Im Gegensatz zu den allgemeinen Abzügen haben Steuerpflichtige nicht die Aufwendungen selbst, sondern nur das Vorliegen bestimmter persönlicher Verhältnisse nachzuweisen. Sozialabzüge dienen der Ausbalancierung der Steuerlasten verschiedener Gruppen von Steuerpflichtigen, welche sich in unterschiedlichen ökonomischen Verhältnissen befinden. Sie tragen dem Mehrbedarf an existenznotwendigen Mitteln einer bestimmten Gruppe von Steuerpflichtigen in pauschaler Form Rechnung. Die gleiche Zielsetzung könnte auch im Rahmen des Steuertarifs verwirklicht werden. Da es jedoch administrativ kaum zu bewältigen wäre, all diesen Gruppendifferenzen durch Sondertarife Rechnung zu tragen, wird der Tarif durch Sozialabzüge verfeinert. Die gesetzliche Regelung von Abzügen beinhaltet aufgrund der Vielzahl der zu berücksichtigenden Einzelsituationen zwangsläufig einen gewissen Schematismus, der jedoch im Allgemeinen mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vereinbar ist. Dem Gesetzgeber ist es daher grundsätzlich gestattet, schematische Lösungen zu treffen. Dabei reicht es aus, dass die vom Gesetzgeber getroffene Lösung in der Regel nicht zu einer erheblich grösseren Belastung oder systematischen Ungleichheit in Bezug auf bestimmte Kategorien von Steuerpflichtigen führt. Nach Rechtsprechung des Bundesgerichtes haben die Kantone einen grossen Handlungsspielraum bei der Auslegung des Begriffs des Sozialabzugs im Sinn von Artikel 9 Absatz 4 StHG. Folglich ist die Überprüfung solcher Vorschriften durch das Bundesgericht auf die Prüfung der Willkür beschränkt (vgl. Urteil 2C\_686/2018 des Bundesgerichtes vom 21. Januar 2019, insbesondere Erwägungen 5.2 und 5.3 mit weiteren Verweisen).

Betrachtet man den in der Initiative geforderten Pflege- und Betreuungsabzug unter den oben angeführten Kriterien, kommt man zum Ergebnis, dass es sich dabei eher nicht um einen zulässigen kantonalen Sozialabzug, sondern um einen (nach StHG unzulässigen) allgemeinen Abzug handelt. Dafür spricht vor allem die damit verfolgte Zwecksetzung (Wertschätzung der privaten Pflege und Betreuung sowie Anreiz zu deren Förderung). Für solche ausserfiskalischen Zielsetzungen kann kein Sozialabzug gewährt werden. Zudem sind Steuerpflichtige, die solche Pflege- und Betreuungsleistungen erbringen, regelmässig nicht primär auf der Ausgabenseite betroffen, sondern allenfalls auf der Einnahmenseite (durch die Betreuung entgangene Möglichkeit der Einkommenserzielung), was ebenfalls gegen eine Qualifikation als Sozialabzug spricht. So gelangten die Regierungen der Kantone Freiburg, Graubünden und Uri bei der Behandlung vergleichbarer Vorstösse zum Ergebnis, solche oder ähnliche Betreuungsabzüge seien bundesrechtswidrig. Dem steht allerdings entgegen, dass die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Freiburg (dort trotz anderer Auffassung der Regierung), Nidwalden und Wallis vergleichbare Betreuungsabzüge geschaffen haben. Die Höhe der Abzüge beträgt 2000 (BL), 3000 (AG und VS), 5400 (NW) und 12'000 Franken (FR). Offen bleibt, wie eingehend bei der Einführung jeweils die Frage der Bundesrechtskonformität beziehungsweise -widrigkeit geprüft worden ist. Zur Begründung des Betreuungsabzugs im Kanton Aargau wurde immerhin angeführt, durch den unentgeltlich geleisteten Pflegeaufwand werde die betreuende Person in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geschwächt. Durch den von ihr zusätzlich getragenen Aufwand würden gesamtgesellschaftliche Kosten

für Pflegeheime und Spital gespart. Der Betreuungsabzug erfülle daher die Kriterien eines Sozialabzugs (vgl. Kommentar zum Aargauer Steuergesetz, 4. Auflage, § 42 N 84).

Angesichts dieser gegensätzlichen Auffassungen und des gemäss Rechtsprechung grossen Handlungsspielraums der Kantone bei der Auslegung des Begriffs des Sozialabzugs des kantonalen Rechts sind wir der Auffassung, dass die Initiative nicht rechtswidrig im Sinn von § 82c Absatz 1a KRG und folglich für gültig zu erklären ist.

### **3 Regelungen zur Pflege und Betreuung durch Angehörige ausserhalb des Steuerrechts**

#### **3.1 Begriffe**

Ein zunehmender Bedarf an Pflege und Betreuung, der nicht allein durch das Gesundheitswesen gedeckt werden kann, neue Formen des familiären Zusammenlebens sowie die stetig steigende Erwerbsquote bei Frauen haben die Pflege und Betreuung erkrankter Angehöriger vermehrt ins Blickfeld der Politik gerückt. In seinem [Bericht](#) vom 5. Dezember 2014 zur «Unterstützung für betreuende und pflegende Angehörige» analysierte der Bundesrat den Handlungsbedarf. Als betreuende und pflegende Angehörige definiert der Bundesrat Personen in Ausbildung, Frauen und Männer im erwerbsfähigen Alter oder im Rentenalter, die für kurze oder längere Zeit eine Rolle als betreuende und pflegende Angehörige innerhalb der Familie übernehmen (vgl. Bericht vom 5. Dezember 2014, S. 10 ff.). Wenn Angehörige kranke oder pflegebedürftige Familienmitglieder betreuen, übernehmen sie hauptsächlich Aufgaben im Bereich der psychischen und sozialen Unterstützung, Hilfe im Haushalt, Transporte sowie organisatorische oder administrative Tätigkeiten. Sie betreuen und pflegen dabei eine oder mehrere Personen.

Die Intensität und die Dauer der Betreuung und Pflege können stark variieren. Teilweise lassen sich Betreuungsaufgaben zur Bewältigung des Alltags schlecht von einer professionell ausgeführten Grundpflege abgrenzen (z. B. Hilfe bei der Körperpflege, Hilfe beim Sichanziehen usw.). Angehörige können die Betreuungs- und Pflegeaufgaben entweder selber übernehmen, oder sie können sie an externe Dienstleistungserbringer (z. B. Hausbetreuungsdienste) delegieren. In der Regel ergänzt und unterstützt die Angehörigenbetreuung und -pflege das professionelle Betreuungs- und Pflegesystem.

Zwei Drittel der pflegenden und betreuenden Angehörigen sind erwerbstätig. Sie sind meist zwischen 54 und 65 Jahre alt. Die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung und -pflege (Pflege, Betreuung, Hilfe) ist eine zentrale Herausforderung für den einzelnen Menschen, die Gesellschaft und die Wirtschaft. Im Vergleich zur Betreuung von gesunden Kindern entwickelt sich die Betreuungssituation bei pflegebedürftigen Personen nicht kontinuierlich. Der Aufwand ist schwankend und oft existieren vielfältige Kontakte zu Versorgungssystemen. Neben materiellen Leistungen steht pflegenden und betreuenden Angehörigen ein Netz von Unterstützungsangeboten zur Verfügung. Während bei erwerbstätigen Angehörigen der Erhalt der Erwerbstätigkeit im Zentrum der Massnahmen steht, liegt der Schwerpunkt bei Rentnerinnen und Rentnern ab 65 Jahren beim Erhalt der eigenen Freiräume.

Die Initiative greift die Definition des Bundesrates auf und schränkt sie auf jene Personen ein, die einen bedeutenden Zeit- und Koordinationsaufwand für die Angehörigenpflege und -betreuung aufwenden. Somit soll die zu schaffende Entlastung bei längeren oder intensiven Betreuungs- und Pflegesituationen zur Anwendung kommen. Gleichzeitig soll die Unterstützung durch Angehörige sowohl Betreuungs- und Pflegeleistungen als auch Hilfeleistungen umfassen.

### **3.2 Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung**

Nach geltendem Recht kennt das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG) vom 13. März 1964 (SR 822.11) einen Urlaub von maximal drei Tagen für die Betreuung kranker Kinder (Art. 36 Abs. 3 ArG). Die Betreuung anderer pflegebedürftiger Familienmitglieder oder nahestehender Personen und die Lohnfortzahlungspflicht sind nicht geregelt. Das Schweizerische Obligationenrecht (OR) vom 30. März 1911 (SR 220) sieht eine zeitlich begrenzte Lohnfortzahlung für die Betreuung und Pflege eigener Kinder, des Ehegatten und der Ehegattin oder des eingetragenen Partners und der eingetragenen Partnerin vor (abgeleitet aus Art. 324a OR). Die Lohnfortzahlungspflicht besteht nur so lange, bis eine adäquate Ersatzlösung gefunden werden kann. Ein eigentlicher Erwerbsersatz für länger dauernde Arbeitsabwesenheiten aufgrund eines akut entstandenen Betreuungs- und Pflegebedarfs existiert nicht. Weiter gehende Unterstützungsmassnahmen bestehen einzig für Eltern von Kindern mit einem Geburtsgebrechen. Nach kantonalem Recht werden Kosten für Pflege und Betreuung sowie Leistungen durch Familienangehörige unter gewissen Voraussetzungen vergütet (vgl. § 17 Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen vom 3. Dezember 2010; SRL Nr. 881b). Anspruch darauf haben jedoch nur Familienangehörige, die durch die Pflege und Betreuung eine Erwerbseinkünfte von mehr als zwei Monaten und von mindestens 20 Prozent der bisherigen Erwerbstätigkeit erleiden. Die Kosten werden zudem nur übernommen, wenn die gepflegte oder die betreute Person Ergänzungsleistungen bezieht und das Pflege- und Betreuungsverhältnis in einem Arbeitsvertrag geleistet wird. Der Kreis der Anspruchsberechtigten ist damit auf wenige Personen eingeschränkt.

Gestützt auf seinen Bericht vom 5. Dezember 2014 zur «Unterstützung für betreuende und pflegende Angehörige» verabschiedete der Bundesrat den [Aktionsplan](#) zur «Unterstützung und Entlastung betreuender und pflegender Angehöriger». Die Umsetzung des Aktionsplans wird vom [Förderprogramm](#) «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017–2020» begleitet. Das Förderprogramm beinhaltet unter anderem die Erarbeitung von Wissensgrundlagen im Rahmen von diversen Forschungsprojekten und Hinweise auf Modelle guter Praxis. Die Resultate des Förderprogramms sollen voraussichtlich im Herbst 2020 in einem Synthesebericht mit Empfehlungen vorliegen.

Zur Konkretisierung der im Aktionsplan vorgeschlagenen gesetzlichen Anpassungen unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Botschaft zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung vom 22. Mai 2019 (vgl. Bundesblatt [BBl] 2019, S. 4103). Vorgeschlagen wurden verschiedene Massnahmen für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung:

- Der Arbeitgeber wird bei kurzen Arbeitsabwesenheiten von maximal drei Tagen pro Ereignis zur Lohnfortzahlung verpflichtet, jedoch maximal zehn Tage pro Jahr, für die Organisation der notwendigen Betreuung von Familienmitgliedern,

des Lebenspartners oder der Lebenspartnerin in Fällen von Krankheit oder Unfall.

- Eltern, die ein Kind betreuen, das wegen einer Krankheit oder eines Unfalls gesundheitlich schwer beeinträchtigt ist, erhalten eine Betreuungsentschädigung. Der Betreuungsurlaub dauert maximal 14 Wochen innerhalb einer Rahmenfrist von 18 Monaten. Ab Anspruchsbeginn gilt ein Kündigungsschutz während sechs Monaten, und die Ferien dürfen nicht gekürzt werden.
- Der Anspruch auf AHV-Betreuungsgutschriften wird ausgeweitet. Zum einen wird er bereits bei einer leichten Hilflosigkeit der zu betreuenden Person gewährt. Zum anderen besteht er neu auch bei der Pflege des Lebenspartners oder der Lebenspartnerin.

Am 20. Dezember 2019 verabschiedeten die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung. Sie stimmten im Wesentlichen den vom Bundesrat in seiner Botschaft vorgeschlagenen Massnahmen zu. Die Referendumsfrist dürfte am 9. April 2020 unbenutzt ablaufen (vgl. BBI 2019 S. 8667).

Zum Thema Förderung der Pflege und Betreuung durch Angehörige sind ferner bei den eidgenössischen Räten verschiedene Vorstösse in Beratung. Verwiesen sei insbesondere auf:

- 11.411 Pa. Iv. Betreuungszulage für pflegende Angehörige (Meier-Schatz),
- 11.412 Pa. Iv. Rahmenbedingungen für die Entlastung von pflegenden Angehörigen (Meier-Schatz) und
- 12.453 Pa. Iv. Die Pauschalentschädigung für die Hilfe und Pflege zu Hause von den Steuern befreien (Steiert).

### **3.3 Betreuungsgutschriften und Betreuungszulagen**

Um die Rentensituation von Personen zu verbessern, die pflegebedürftige Angehörige betreuen, wurden Betreuungsgutschriften geschaffen (vgl. Art. 29<sup>septies</sup> des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG] vom 20. Dezember 1946; SR 831.10). Die AHV gewährt Versicherten, die Verwandte in auf- oder absteigender Linie, den Ehegatten oder die Ehegattin, Schwiegereltern, Stiefkinder oder Geschwister mit einem Anspruch auf mindestens eine mittlere Hilflosenentschädigung der AHV, der IV, der Unfallversicherung oder der Militärversicherung betreuen, Betreuungsgutschriften. Bei der Pflege einer Person, die lediglich eine Hilflosenentschädigung bei leichter Hilflosigkeit bezieht, werden keine Betreuungsgutschriften gewährt. Das Gleiche gilt bei der Pflege des Lebenspartners und der Lebenspartnerin (zum geltenden Bundesrecht vgl. ferner die Darstellung in der Botschaft zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung vom 22. Mai 2019; in: BBI 2019 S. 4103). Bei den Betreuungsgutschriften handelt es sich um fiktive Einkommen in der Höhe der dreifachen jährlichen Minimalrente. Die Betreuungsgutschriften tragen wie die Erziehungsgutschriften dazu bei, dass eine entsprechend höhere Rente erreicht werden kann.

In den Kantonen Basel-Stadt, Freiburg, Waadt, Wallis und Tessin gibt es seit mehreren Jahren jedoch direkte finanzielle Zulagen für Angehörige. Die Voraussetzungen für den Anspruch auf eine Betreuungszulage sind unterschiedlich und werden in jeweiligen Reglementen definiert. Mehrheitlich handelt es sich um Pauschalentschädigungen pro Tag. Die Tarife der Pauschalentschädigungen pro Tag liegen zwischen Fr. 15.– und Fr. 31.20. Diese Entschädigungen entsprechen keinem Lohn

respektive Lohnersatz und sind daher – im Sinne der Initiative – als «finanzielle Anerkennung» einzustufen.

### **3.4 Unterstützungs- und Entlastungsangebote**

Das verabschiedete Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung richtet sich primär an betreuende Angehörige im Erwerbsleben. Die Pflege und Betreuung von Angehörigen erstreckt sich meist über einen längeren Zeitraum und nimmt in der Regel an Intensität zu. Es sind daher weitere Leistungen zur Unterstützung und Entlastung von Rentnerinnen und Rentnern notwendig, die meist im selben Haushalt lebende Angehörige betreuen und pflegen. Die Inhalte der Unterstützungs- und Entlastungsangebote reichen von der Auszeit und der Regeneration über die Koordination und Organisation, den Austausch und die Begleitung bis zum Wissen und zur Befähigung.

Seit dem Jahr 2019 organisiert der Kanton Luzern zusammen mit Fachorganisationen jährlich einen Anlass für pflegende und betreuende Angehörige. Im Kanton Luzern bieten Fachorganisationen allgemeine und spezialisierte Beratung an, organisieren Begleitedienste oder Austauschplattformen, führen Tagesstrukturangebote zur Entlastung von Pflegenden und Betreuenden. Der jährliche Anlass vermittelt auch Fachwissen und sensibilisiert für die Thematik.

Die Demenzstrategie Kanton Luzern 2018–2028 soll dazu beitragen, die Lebensqualität der Betroffenen zu erhalten, die Akzeptanz in der Gesellschaft zu fördern und die Unterstützung der Angehörigen zu stärken. Im Kanton Luzern leben rund zwei Drittel der Menschen mit Demenz zu Hause und werden von ihren Angehörigen meist auch über einen längeren Zeitraum betreut. Eine längerfristige, verlässliche Begleitung von Menschen mit Demenz sowie eine sinnvolle Vernetzung und Zusammenarbeit aller involvierten Stellen kann Betroffene und ihre Angehörigen wirkungsvoll unterstützen. Dieses Ziel verfolgt das Projekt «zugehende Beratung», das bis im Jahr 2021 über die Mittel von der Gesundheitsförderung Schweiz finanziert wird. Aufgrund der wachsenden Nachfrage sollte die Regelstruktur des Kantons Luzern im Anschluss zum Tragen kommen. Diese Dienstleistung gilt als spezialisierte Sozialberatung, sodass die Delegiertenversammlung des Zweckverbandes für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZiSG) über die Zuständigkeit beschliessen wird. Unser Rat ist überzeugt, dass mit diesem flächendeckenden Angebot die Angehörigen im Sinn der Initiative entlastet werden können. Die Mittel für eine paritätische Finanzierung von Kanton und Gemeinden sollen daher ab dem Jahr 2022 eingestellt werden.

## **4 Finanzielle Auswirkungen**

Welche finanziellen Auswirkungen der Abzug gemäss Initiative hätte, lässt sich nicht zuverlässig ermitteln. Die entsprechenden Steuerausfälle sind insbesondere abhängig von Annahmen über die Anzahl der betroffenen Personen und deren Verhältnisse. Die Anzahl der betroffenen Personen dürfte wiederum stark davon abhängen, wie die «hilfsbedürftigen Personen» gemäss Initiative bei deren Umsetzung konkret definiert würden. Die Initiantinnen und Initianten rechnen mit rund 10'000 betroffenen Personen. Gesicherte Angaben dazu fehlen. Bei rund 10'000 betroffenen Personen beziffern die Initiantinnen und Initianten die Steuerausfälle unter Berufung auf Berechnungen der Lustat Statistik Luzern auf insgesamt 9,6 Millionen Franken (Kanton 4,4 Mio., Gemeinden 5,2 Mio. Fr.). Ab dem Jahr 2020 ergäben sich auf-

grund des Steuerfussabtauschs infolge der Aufgaben- und Finanzreform 18 jährliche Steuerausfälle von 4,7 Millionen Franken für den Kanton und von 4,9 Millionen Franken für die Gemeinden. Eine Schätzung der Dienststelle Steuern kommt bei 10'000 betroffenen Personen zu Steuerausfällen in ähnlicher Grössenordnung. Würde der Kreis der hilfsbedürftigen Personen beispielsweise auf Personen mit Hilfslosenentschädigung (rund 3000) eingegrenzt, würden sich die Steuerausfälle unter der Annahme, dass alle diese Personen privat betreut werden, auf rund einen Drittel reduzieren.

## **5 Stellungnahme zur Volksinitiative**

### **5.1 Anerkennung der Beweggründe**

Die unentgeltliche Pflege und Betreuung hilfsbedürftiger Personen ist wertvoll und verdient grosse Anerkennung. Sie stellt einen wichtigen Beitrag der Solidarität in der Gesellschaft dar. In vielen Fällen ist sie die ideale Lösung für pflegebedürftige Personen oder eine sinnvolle Unterstützung für die Pflege durch professionelle Organisationen. Diese und auch die Gemeinwesen werden entsprechend entlastet. Freiwilligenarbeit wird aber nicht nur in der Pflege und Betreuung geleistet. Sie ist auch in sozialen und gemeinnützigen Institutionen, in der Jugendarbeit, im Kulturbereich und im Sport von grosser Bedeutung. Es ist nicht gerecht, Freiwilligenarbeit im Fall der Pflege und Betreuung hilfsbedürftiger Personen mit einem Steuerabzug, in den übrigen Fällen dagegen steuerlich nicht zu honorieren. Hierbei stellt sich die grundsätzliche Frage der Eigenverantwortung beziehungsweise der Freiwilligenarbeit und ihrer Entschädigung.

### **5.2 Steuersystem für Umsetzung nicht geeignet**

Mit dem in der Initiative geforderten Steuerabzug soll neben der Wertschätzung der Betreuungsarbeit auch ein Anreiz geschaffen werden, die Betreuung durch Private zu fördern. Es handelt sich damit auch um eine Lenkungsmassnahme, mit der das Engagement von steuerpflichtigen Personen beeinflusst werden soll. Lenkungs-massnahmen via Steuerabzüge sind aber regelmässig wenig effizient und intransparent. Die Kosten von Lenkungs-massnahmen werden nicht in der Jahresrechnung ausgewiesen und auch nicht anderweitig ermittelt. Eine Überprüfung von deren Wirksamkeit findet nicht statt. Bei Annahme der Initiative wäre mit grossen Mitnahmeeffekten zu rechnen. Die Pflege und Betreuung wird unabhängig von einer steuerlichen Honorierung hauptsächlich aus persönlichen, altruistischen Motiven geleistet. Ferner ist zu bezweifeln, dass der geforderte Abzug von 5000 Franken eine nennenswerte Lenkungswirkung erzielen würde. Dafür wäre die mögliche Steuereinsparung zu gering. Aufgrund der progressiven Ausgestaltung der Steuertarife würden zudem Personen mit höheren Einkommen durch einen solchen Abzug stärker begünstigt als Personen mit tieferen Einkommen. Bei geringen Einkommen würde der Abzug sogar ganz ins Leere fallen und damit als Ausdruck der gesellschaftlichen Wertschätzung und Förderung überhaupt nicht greifen.

Der mit der Initiative geforderte Steuerabzug würde das schon heute hochkomplexe Steuersystem, dessen Vereinfachung sonst allenthalben gefordert wird, weiter verkomplizieren. Dem kann entgegnet werden, dass die Schaffung eines weiteren Abzugs angesichts der Vielzahl der bereits bestehenden Abzüge und Freibeträge nicht mehr gross ins Gewicht fiele. Absehbar ist allerdings, dass die Schaffung des geforderten Abzugs im Vollzug etliche praktische Probleme mit sich bringen dürfte. Die im Initiativtext genannte Abzugsvoraussetzung «hilfsbedürftige Person» ist kein für das Steuerveranlagungsverfahren als Massenverfahren taugliches Kriterium für die

Gewährung des Abzugs. Da die vielfältigen Pflege- und Betreuungsleistungen zudem oft von mehreren Personen in unterschiedlichem Mass geleistet werden, würden sich für die Steuerbehörden schwierige Abgrenzungsfragen stellen. Dasselbe gilt für das Verhältnis zu anderen Abzügen (Kinderabzug, Abzüge für die Eigen- bzw. Drittbetreuung von Kindern, Unterstützungsabzug) und den Ausschluss von Mehrfachabzügen für dieselbe Pflege- und Betreuungsleistung. Dagegen lässt sich einwenden, dass einzelne Kantone bereits ähnliche Abzüge kennen und deren Steuerbehörden folglich in der Lage sind, eine entsprechende gesetzliche Regelung umzusetzen. Das mag zutreffen. Der neue Abzug würde trotzdem zu einer Verkomplizierung von Deklaration und Veranlagung mit entsprechendem Mehraufwand, Informationsbedarf und Streitpotenzial im Vollzug führen.

Das Steuerrecht ist ein wenig geeignetes Mittel, um gesellschaftliche und soziale Herausforderungen mittels Schaffung neuer Abzüge zu lösen. Solche Lösungen sind Teil des immer stärker werdenden gesellschaftlichen Trends der Verantwortungsübergabe an den Staat. Im Ergebnis führen immer mehr Abzüge zur Aushöhlung des Steuersubstrats, zu neuen Ungerechtigkeiten sowie zu mehr Intransparenz und Ineffizienz des Steuersystems. Bedeutend wichtiger als eine eher symbolische steuerliche Honorierung dürfte sein, dass Personen, die regelmässig unentgeltlich Pflege- und Betreuungsarbeit leisten, bei Bedarf ein wirksames und wirtschaftlich tragbares System von Beratungs- und Entlastungsangeboten zur Verfügung steht (vgl. Kap. 5.4).

Alle diese Überlegungen sprechen im Ergebnis für die Ablehnung der Initiative. Es stellt sich damit noch die Frage, ob Ihrem Rat ein Gegenentwurf unterbreitet werden soll (§ 82b Abs. 2 KRG). Ein Gegenentwurf im Bereich der Steuern drängt sich nach unserer Einschätzung aufgrund der obigen Ausführungen nicht auf. In Kapitel 3 wurden die vielfältigen Regelungen zur Pflege und Betreuung durch Angehörige ausserhalb des Steuerrechts sowie die Entwicklungen und Bestrebungen in diesem Bereich auf Bundesebene, insbesondere mit dem Entwurf des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung vom 22. Mai 2019, aufgezeigt. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass bei den dort beschriebenen vielfältigen Fördermassnahmen und Handlungsempfehlungen die Schaffung eines Steuerabzugs, soweit ersichtlich, kein Thema ist. Zu erwähnen bleibt die parlamentarische Initiative Steiert (12.453). Diese verlangt, unter Verweis auf die Regelung des Kantons Freiburg, dass die Steuerbefreiung der Pauschalentschädigung für die Hilfe und Pflege zu Hause im Bundesrecht (direkte Bundessteuer und StHG) verankert wird.

### **5.3 Koordination mit Massnahmen des Bundes**

Der Bund wird wie erwähnt voraussichtlich im Herbst 2020 die Resultate des Förderprogramms «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017–2020» in einem Synthesebericht präsentieren. Rechtliche Massnahmen im Kanton Luzern sollten sich auf die Empfehlungen des Bundes abstützen und subsidiär allfällige Lücken bei der Anerkennung der Angehörigenbetreuung und -pflege schliessen. Die Prüfung einer rechtlichen Bestimmung auf kantonaler Ebene kann daher sinnvollerweise erst nach Veröffentlichung des Berichts des Bundes erfolgen.

Wenn ein Bedarf für eine kantonale Regelung nachgewiesen würde, könnten als Alternative zum Steuerabzug die in einzelnen Kantonen und Gemeinden existierenden Betreuungszulagen dienen (vgl. Kap. 3.3). Unter Berücksichtigung der immer kleineren Familien sollte im Kanton Luzern auch geprüft werden, ob neben Angehörigen

künftig auch Nahestehende, die mit hilfs- und pflegebedürftigen Personen durch eine dauerhafte persönliche Beziehung verbunden sind, einen Anspruch geltend machen sollen können. Zur Bestimmung der Pflege- und Hilfsbedürftigkeit wäre auf bestehende Instrumente abzustellen. Im Sinne der Initiative wären nur Personen mit einem dauerhaften und intensiven Engagement anspruchsberechtigt.

#### **5.4 Kurzfristige Massnahmen**

Der Aktionsplan des Bundes zur «Unterstützung und Entlastung betreuender und pflegender Angehöriger» identifiziert folgende Handlungsfelder:

##### *Informationen für betreuende und pflegende Angehörige*

Alle Angehörigen brauchen leicht zugängliche Informationen über mögliche Unterstützungs- und Entlastungsangebote, damit sie sich für Betreuungs- und Pflegeaufgaben entscheiden können. Der Kanton Luzern organisiert auch zukünftig zusammen mit Leistungserbringern Informations- und Austauschveranstaltungen.

##### *Unternehmen sensibilisieren*

Verschiedene Firmen haben bereits aufgezeigt, wie die Arbeitsbedingungen für betreuende und pflegende Angehörige verbessert werden können und ihr Verbleib im Erwerbsleben gesichert und gefördert werden kann. Der Kanton Luzern als Arbeitgeber wird im Rahmen der vom Bund geplanten Gesetzesrevisionen die Anpassung der personalrechtlichen Grundlagen für betreuende und pflegende Angehörige prüfen.

##### *Bedarfsgerechte Entlastungsangebote fördern*

Angehörige benötigen ganz unterschiedliche Formen und Zugänge zu Entlastungsangeboten. Diese Angebote müssen in der Regel stark auf die individuellen Bedürfnisse der pflegebedürftigen Personen und der betreuenden und pflegenden Angehörigen abgestimmt sein. Die Langzeitpflege fällt primär in die Zuständigkeit der Gemeinden. Die Kantone haben gemäss Artikel 39 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994 (SR 832.10) eine Pflegeheimplanung zu erstellen und eine Pflegeheimliste zu führen. Im [Bericht](#) «Versorgungsplanung Langzeitpflege Kanton Luzern 2018–2025» vom 4. Oktober 2017 wurde die Pflegeheimplanung erstmals im Kontext des Versorgungssystems der Langzeitpflege dargestellt. Der Kanton kann mit diesem periodischen Planungsbericht zur Langzeitpflege auch konzeptionelle Grundlagen für eine Weiterentwicklung der Entlastungsangebote schaffen.

##### *Finanzielle Tragbarkeit der Entlastungsangebote*

Die Kosten für die Fremdbetreuung zu Hause wie auch für den Aufenthalt in Tageskliniken oder Ferienbetten tragen die Hilfs- und Pflegebedürftigen selber. Entsprechend werden Entlastungsangebote oft nicht oder erst bei einer Überlastung der pflegenden und betreuenden Person in Anspruch genommen. Die Finanzierung der Angebote der Langzeitpflege (inkl. der Tages- oder Nachtstrukturen) obliegt im Kanton Luzern den Gemeinden. Die Angehörigenbetreuung und -pflege beinhaltet jedoch meist auch den Fahrdienst zu einem Entlastungsangebot oder zu einer medizinischen Untersuchung. Während im Kanton Luzern für IV-Rentnerinnen und -Rentner mit eingeschränkter Mobilität ein Gutscheinsystem existiert, sind AHV-Rentnerinnen und -Rentner von dieser Möglichkeit ausgeschlossen. Der Kanton Luzern möchte die Erreichbarkeit und die Nutzung der Tagesstrukturangebote verbessern. Hierzu soll geprüft werden, ob die Kosten für Fahrdienste durch Dritte in Analogie zu

den Tixi-Taxi-Bons subventioniert werden können. Dabei geht es um Hin- und Rückfahrten von betreuten und gepflegten Personen zu anerkannten Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen und zu medizinischen Untersuchungen. Für diese Leistungen sollen im Aufgaben- und Finanzplan 2021–2024 entsprechende Mittel eingestellt werden. Gemäss geltender Finanzierungsregel im Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öVG) vom 22. Juni 2009 (SRL Nr. 775) wären diese Leistungen zur Hälfte von den Gemeinden zu tragen (§ 23 Abs. 1c öVG).

Für die Umsetzung der Massnahmen aus diesen vier Handlungsfeldern sieht unser Rat die Schaffung einer Arbeitsgruppe unter der Leitung des Gesundheits- und Sozialdepartementes vor. Die Arbeitsgruppe soll den Auftrag erhalten, die kurzfristigen Massnahmen zu koordinieren und den Synthesebericht des Bundes auszuwerten. Unser Rat ist der Ansicht, dass mit diesem Vorgehen dem Bedürfnis jener Personen, die Angehörige pflegen und betreuen, mindestens ebenso gut entsprochen wird, wie mit einer für die einzelne Person eher bescheidenen steuerlichen Entlastung.

Nach unserer Einschätzung besteht derzeit kein Handlungsbedarf für den kantonalen Gesetzgeber. Obwohl die Initiative das gesellschaftlich sehr wichtige Thema der Pflege und Betreuung hilfsbedürftiger Menschen durch Privatpersonen aufnimmt und so eigentlich Unterstützung verdiente, erachtet es unser Rat unter Abwägung aller Argumente und Auswirkungen als angezeigt, die Initiative ohne Gegenentwurf abzulehnen.

## **6 Antrag**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Volksinitiative «Privatpflege- und Betreuungsinitiative» abzulehnen.

Luzern, 31. März 2020

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Paul Winiker

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

**Kantonsratsbeschluss  
über die Volksinitiative «Privatpflege- und  
Betreuungsinitiative»**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

gestützt auf § 82c Absatz 1b des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 31. März 2020,

*beschliesst:*

1. Die am 15. März 2019 eingereichte Volksinitiative «Privatpflege- und Betreuungsinitiative» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Sie wird der Volksabstimmung unterbreitet.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

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)