



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

12. Februar 2019

Nr. 2019-93 R-270-13 Motion Simon Stadler, Altdorf, zu Anerkennung und Wertschätzung der Pflege und Betreuung von Angehörigen zu Hause; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 14. November 2018 reichte Landrat Simon Stadler, Altdorf, mit Landrätin Petra Simmen, Altdorf, als Zweitunterzeichnerin und weiteren Mitunterzeichnenden die Motion zu Anerkennung und Wertschätzung der Pflege und Betreuung von Angehörigen zu Hause ein.

Nach Auffassung der Motionäre werden in der Schweiz zahlreiche kranke, betagte und invalide Personen zu Hause von Angehörigen gepflegt und betreut. Für die direkt betroffenen Personen bietet diese Form der Betreuung grosse Vorteile, weil sie dadurch in ihrer gewohnten Umgebung und mit den ihnen vertrauten Personen wohnen und leben können. Von dieser privaten Betreuungsform profitieren auch der Kanton und die Gemeinden durch die jährliche Einsparung von Gesundheitskosten.

Die regelmässige, zeitintensive und lang andauernde Betreuung und Pflege von Angehörigen zu Hause stellt für die betreuenden Personen eine grosse Herausforderung dar. Als Stichworte werden konkret die Mehrbelastung durch Familie und Beruf, die emotionale Überlastung und Überforderung aufgrund fehlendem Fachwissen sowie die Verluste beim Einkommen und der Altersvorsorge infolge reduziertem Arbeitspensum angeführt. Der vor kurzem in Altdorf durchgeführte Tag für betreuende und pflegende Angehörige «Hilfe annehmen ist eine Stärke» habe gezeigt, dass es auch im Kanton Uri ein riesiges Interesse an Entlastungs- und Unterstützungsangeboten gibt.

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Landrat eine Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri (RB 3.2211) zu unterbreiten, um Personen für ihre unentgeltlich erbrachte Pflege- und Betreuungsleistung von Angehörigen zu Hause im Sinne der Wertschätzung mit einem jährlichen Steuerabzug von 5'000 Franken finanziell zu entlasten.

II. Antwort des Regierungsrats

1. Entwicklungen auf nationaler Ebene

Die hohe Lebenserwartung ist auf der einen Seite erfreulich, führt aber andererseits auch zu einer starken Zunahme von Pflege- und Betreuungsleistungen älterer Menschen. Nach der Studie¹ «Swiss-AgeCare-2010» wird dabei die grosse Mehrheit dieser Personen durch Angehörige betreut und gepflegt.

In den letzten Jahren sind von Seiten des Gesetzgebers viele Anstrengungen unternommen worden, die Betreuungsarbeit durch Angehörige in wertvoller Weise mit der Pflege durch professionelle Organisationen zu ergänzen. Dieses Zusammenspiel zwischen der professionellen Pflege und den Angehörigen führt zu einer Verbesserung der Lebensqualität der Pflegebedürftigen und den Angehörigen. Da die Angehörigen oftmals grosse Opfer erbringen und nicht selten die Grenzen ihrer Belastbarkeit überschreiten, forderten in den letzten Jahren mehrere parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene konkrete Massnahmen, um pflegende Angehörige besser zu entlasten. Sind nämlich betreuende und pflegende Angehörige gleichzeitig noch erwerbstätig, so kann die Vereinbarkeit von beiden Aufgaben zu weiteren Herausforderungen bis hin zur Gefährdung der eigenen beruflichen Laufbahn und der materiellen Existenz führen. Die Pflegenden sollen mit dieser Doppelbelastung nicht alleine gelassen werden, sondern die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung sind durch gezielte Entlastungsmassnahmen zu gewährleisten. Der Bundesrat hat den diesbezüglichen Handlungsbedarf im Bericht² zur «Unterstützung für betreuende und pflegende Angehörige» aufgezeigt und einen Aktionsplan verabschiedet. Das Departement des Innern (EDI) wurde beauftragt, in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Departementen, dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) sowie dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), die gesetzlichen Grundlagen zur besseren Rechtssicherheit und zur Anerkennung von pflegenden Personen zu erarbeiten.

Am 27. Juni 2018 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zum «Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung». Der Gesetzesentwurf will kurz zusammengefasst mit drei konkreten Massnahmen die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung verbessern. So soll für Arbeitnehmende bei kurzen Abwesenheiten die Lohnfortzahlung gewährleistet und ein Betreuungsurlaub für Eltern von schwerkranken oder verunfallten Kindern geschaffen werden. Die Neuregelung soll für alle Erwerbstätigen die gleichen Voraussetzungen und damit Rechtssicherheit gewährleisten. Zudem ist eine Erweiterung der Betreuungsgutschriften in der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) bei der Pflege von Angehörigen vorgesehen. Die Ausweitung des Anspruchs auf Betreuungsgutschriften bei leichter Hilflosigkeit fördert die Anerkennung der Betreuungsleistung von Angehörigen. Gleichzeitig soll zukünftig auch die Betreuung von Partnern in Lebensgemeinschaften (Konkubinatspaare) zur Anrechnung von Betreuungsgutschriften berechtigen.

¹ Perrig-Chiello Pasqualina, Höpflinger François, Schnegg Brigitte (2010): Pflegende Angehörige von älteren Menschen in der Schweiz, SwissAgeCare-2010, Forschungsprojekt im Auftrag des Spitex Verbands Schweiz

² Bericht des Bundesrats (2014): Unterstützung für betreuende und pflegende Angehörige, Situationsanalyse und Handlungsbedarf für die Schweiz

2. Steuerrechtliche Überlegungen zum Steuerabzug für pflegende Angehörige

Die Motion beabsichtigt die Einführung eines neuen Steuerabzugs im Umfang von 5'000 Franken für die Betreuungs- und Pflegearbeit von Angehörigen zu Hause. Die Einführung von Steuerabzügen zur direkten Entlastung von betreuenden beziehungsweise pflegenden Angehörigen bildete auf Bundesebene schon mehrfach Gegenstand parlamentarischer Vorstösse (u. a. parlamentarische Initiative Steiert 12.453; Interpellation Joder 04.3698; Motion Leuthard 02.3546). Die erwähnten Vorstösse fanden bislang keine Mehrheiten, weil sich mit einem Steuerabzug die freiwilligen Leistungen der betreuenden Angehörigen weder anerkennen noch wertschätzen lassen. Der ablehnenden Haltung stehen folgende Überlegungen zugrunde:

Steuern sind im Grundsatz voraussetzungslos geschuldete Abgaben. Das schweizerische Steuersystem berücksichtigt freiwillig erbrachte Arbeitsleistungen nicht. Ein Steuerabzug lässt sich auch aus steuersystematischen Überlegungen nicht rechtfertigen, weil dem geforderten Pflege- und Betreuungsabzug kein steuerbares Einkommen gegenübersteht, von dem Aufwendungen in Abzug gebracht werden können. Folglich schliessen sowohl das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) als auch das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) die Möglichkeit steuerlicher Abzüge für selbst erbrachte Pflege- und Betreuungsleistungen grundsätzlich aus. Auch der Bundesrat lehnte eine Berücksichtigung von Haus- und Betreuungsarbeiten zugunsten von Angehörigen stets ab, obwohl er den Leistungen der Angehörigen grundsätzlich einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen bescheinigt. Er stützte sich dabei auf die Feststellung und die Schlussfolgerungen der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung. Die damaligen Überlegungen und Argumente der Expertenkommission und des Bundesrats sind nach wie vor stichhaltig.

Für die ablehnende Haltung sind neben steuerrechtlichen auch praktische Überlegungen ausschlaggebend. Da die vielschichtigen Betreuungs- und Pflegeleistungen oft von mehreren Angehörigen in unterschiedlichem Masse geleistet werden, würden sich für die Steuerbehörden schwierige Abgrenzungsfragen stellen, insbesondere zur Definition der geleisteten Betreuungs- und Pflegearbeit durch Angehörige sowie zu den abzugsberechtigten Personen (Verwandte, Nicht-Verwandte usw.). Diese Abgrenzungsfragen verdeutlichen, dass sich der von der Motion geforderte Steuerabzug nicht mit vertretbarem Aufwand regeln lässt und der gewünschten Vereinfachung des Steuersystems entgegenwirkt. Ganz abgesehen davon, lässt sich der Wert der Betreuungsarbeit mit einem willkürlich festgesetzten Freibetrag weder anerkennen noch wertschätzen.

Weiter gilt es zu berücksichtigen, dass nicht nur in der Pflege und Betreuung von Angehörigen Freiwilligenarbeit geleistet wird. Freiwilligenarbeit wird auch in vielen anderen Bereichen geleistet, in der Kultur ebenso wie im Sport und im sozial-karitativen Bereich oder Aktivitäten in der Jugendarbeit usw. Diese beziffert sich auf verschiedene Erhebungen auf mehrere Millionen Arbeitsstunden pro Jahr. Es ist nicht Aufgabe des Steuerrechts, eine spezifische Form der Freiwilligenarbeit zu bevorzugen und dadurch eine Ungleichbehandlung zu provozieren. Das historisch gewachsene Wertesystem würde aus den Fugen geraten, wenn das Steuergesetz gleichwertige Arbeit unterschiedlich bewertet. Heute steht es jeder Person frei, ob sie die Pflege und Betreuung von Angehörigen übernehmen will oder nicht. Aus gesellschaftlicher Sicht darf allgemein kein Druck auf Familienmitglieder ausgeübt

werden, ihre Nächsten in einem möglichst hohen Masse selbst zu betreuen und zu pflegen. Im Vordergrund soll weiterhin das altruistische und uneigennützig Engagement mit Herz stehen. Obwohl ein Steuerabzug nicht direkt zu einer finanziellen Entschädigung führt, bewirkt die Reduktion des Steuerbetrags im Endeffekt doch eine Ausgabenminderung, was indirekt einer finanziellen Entschädigung entspricht. Steuerliche Instrumente sollen nur zur Förderung ausserfiskalischer Zielsetzungen eingesetzt werden, wenn sie ein substantielles gesellschaftliches Problem lösen. Der geforderte Betreuungs- und Pflegeabzug erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Heute wird - wie einleitend festgehalten - bereits eine grosse Mehrheit pflegebedürftiger Personen von Angehörigen betreut. Vor diesem Hintergrund schneidet die Einführung eines neuen Steuerabzugs hinsichtlich der Effektivität und der Effizienz schlecht ab und beeinflusst überdies das Verhalten der steuerpflichtigen Personen. Es ist davon auszugehen, dass viele steuerpflichtige Personen versuchen würden, diesen steuerlichen Abzug geltend zu machen. Vor diesem Hintergrund würde der Abzug ausserordentlich hohe Mitnahmeeffekte zur Folge haben und im Endeffekt hohe Steuerausfälle bewirken. Ausserdem begünstigt der steuerliche Abzug, aufgrund der indirekten progressiven Wirkung der Steuertarife, Personen mit höherem Einkommen stärker als Personen mit tieferem Einkommen. Bei ungenügend hohen Einkünften könnte der Abzug gegebenenfalls ins Leere fallen und damit die gewünschte «Wertschätzung» überhaupt nicht greifen. Und schliesslich entstünden Steuerungerechtigkeiten, weil andere Arten von Freiwilligenarbeit gegenüber der Pflege und Betreuung benachteiligt wären.

Die Forderung zur Einführung des nicht steuerharmonisierungskonformen Pflege- und Betreuungsabzugs wäre für Uri mit Mindererträgen verbunden. Das Steuerpotenzial würde auf Kantonsebene tiefer ausgeschöpft als auf Bundesebene. Wenn nur 10 Prozent der steuerpflichtigen Personen den vorgeschlagenen Abzug von 5'000 Franken in Abzug bringen würden, ist mit Steuermindereinnahmen von etwa 1,7 Millionen Franken (Kanton und Gemeinden) zu rechnen.

3. Würdigung

Der Regierungsrat anerkennt die Leistungen von pflegenden Angehörigen als wichtigen Beitrag zur Solidarität in unserer Gesellschaft. Hinter der Betreuungsarbeit steht ein grosses Engagement der pflegenden Angehörigen, und in vielen Fällen ist sie die ideale Lösung für pflegebedürftige Personen. Die Situation der pflegenden und betreuenden Angehörigen und deren rechtliches Umfeld sowie die demographische Entwicklung sind gesamtschweizerische Fragestellungen. Ausgelöst durch verschiedene parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene hat der Bundesrat den Gesetzgebungsprozess zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung angestossen, um die gesellschaftliche Anerkennung der Betreuungsleistungen von Angehörigen zu fördern. Wenn der Regierungsrat dennoch die Ablehnung der Motion beantragen muss, so geschieht dies ausschliesslich aufgrund der vorstehenden Überlegungen, weil die Anpassung des Steuerrechts nicht das geeignete Mittel ist, den betreuenden Angehörigen eine angemessene Wertschätzung zukommen zu lassen und ein bestimmtes Verhalten zu belohnen. Der Regierungsrat misst den verfassungsrechtlichen Bestimmungen hohen Stellenwert zu. Das Anliegen der Motionäre verstösst einerseits gegen das Gebot der Gleichbehandlung und andererseits den für die Besteuerung sehr wichtigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die Politik muss sich vom Irrglauben lösen, dass das Steuerrecht dazu da sei, alle gesellschaftlichen und sozialen Probleme durch die Einführung von neuen Abzügen zu lösen. Letztlich führt dies einzig zur Aushöhlung des Steuersubstrats, zu Ungerechtigkeiten und zu noch mehr Intransparenz und Ineffizienz des Steuersystems.

Der Regierungsrat ist zudem der Ansicht, dass es nicht unbedingt in erster Linie darum geht, pflegende Angehörige finanziell zu entlasten. Viel wichtiger erachtet er, dass ein wirksames und wirtschaftlich tragbares System von Entlastungsangeboten für pflegende Angehörige zur Verfügung gestellt werden kann. In der Beantwortung des Postulats von Landrat Alex Inderkum, Schattdorf, zur Förderung der Pflege durch Angehörige in Privathaushalten vom 21. Mai 2013 führte der Regierungsrat einerseits alle in Uri bestehenden Dienstleistungen und Angebote sowie deren Finanzierung auf. Andererseits erläuterte er auch die bereits vorhandenen Möglichkeiten, um pflegende Angehörige allenfalls finanziell zu entschädigen. Der Regierungsrat kam damals zum Schluss, dass das in Uri bestehende Dienstleistungsangebot sowie allfällige finanzielle Entschädigungen für pflegende Angehörige im Moment ausreichend, zweckmässig und bedürfnisgerecht seien. Er sah keine Veranlassung, die vom Kanton mitfinanzierten Angebote auszubauen oder durch neue Massnahmen zu ergänzen. Diese Einschätzung teilt der Regierungsrat auch heute noch.

In der Beantwortung der Interpellation der CVP-Fraktion (Claudia Gisler, Bürglen) zu Unterstützung und Wertschätzung betreuender und pflegender Angehöriger vom 4. April 2017 hat der Regierungsrat zudem Folgendes festgehalten: Nach Artikel 7 des Gesundheitsgesetzes (GG; RB 30.2111) ist die Förderung von Massnahmen zur Entlastung von pflegenden Angehörigen eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden. Der Kanton erfüllt seinen Teil dieser Aufgabe, indem er folgende, für das ganze Kantonsgebiet zur Verfügung stehende Dienstleistungen und Institutionen mitfinanziert:

Dienstleistung	approx. Kantonsbeitrag pro Jahr	
Pflege- und Hauwirtschaftsleistungen sowie Beratung der Spitex Uri	Fr.	2'500'000
Tagesheim inklusive Transportdienst der Pro Senectute Uri	Fr.	140'000
Mahlzeitendienst der Pro Senectute Uri	Fr.	6'000
Beratungsangebot der Pro Senectute Uri	Fr.	110'000
Entlastungsdienst für pflegende Angehörige des Schweizerischen Roten Kreuzes, Kantonalverband Uri (SRK)	Fr.	50'000
Total	Fr.	2'806'000

Die Unterstützung von pflegenden Angehörigen ist eine Massnahme, die einen Pflegeheimeintritt verhindert oder verzögert. Damit haben solche Unterstützungs- und Entlastungsmassnahmen auch eine kostendämpfende Wirkung für die Gemeinden. Denn nach dem Gesetz über die Langzeitpflege (RB 20.2231) übernehmen die Gemeinden die in den Pflegeheimen anfallenden Pflegerestkosten (stationäre Langzeitpflege). Es ist daher auch primär im Interesse der Gemeinden, pflegende Angehörige angemessen zu unterstützen und zu entlasten.

III. Empfehlung des Regierungsrats

Gestützt auf diese Überlegungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Motion von Simon Stadler, Altdorf, als nicht erheblich zu erklären.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Motionstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathaus-
presse; Standeskanzlei; Amt für Steuern; Direktionssekretariat Finanzdirektion und Finanzdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'D' followed by 'B' and 'C' with a horizontal line extending to the right.