

Beschluss Nr. 101/2024

Schwyz, 6. Februar 2024 / ju

Motion M 13/23: Wertschätzung der Pflege- und Betreuungsarbeit von Angehörigen durch Steuerabzug

Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 25. August 2023 hat Kantonsrat Dominik Blunschy folgende Motion eingereicht:

«Schweizweit werden jährlich Millionen von Stunden an unbezahlter Pflege- und Betreuungsarbeit durch Angehörige geleistet. Laut der Caritas durch rund 330'000 Menschen. Für die betroffenen Angehörigen bedeutet dies, dass sie sich einer regelmässigen, zeitintensiven und emotionalen Herausforderung stellen müssen. Häufig sind es Frauen, die unentgeltliche Care-Arbeit übernehmen, was ihnen auf dem Arbeitsmarkt zusätzliche Schwierigkeiten bereitet.

Oft ohne fachliches Wissen oder Unterstützung leisten viele Menschen wertvolle Betreuungsarbeit, ohne die unsere Gesellschaft nicht funktionieren würde. Einerseits haben kranke, betagte, invalide oder sonst eingeschränkte Personen so die Möglichkeit, in ihrem gewohnten Umfeld gepflegt oder betreut zu werden. Dass sich dies vorteilhaft auf das Wohlbefinden der betroffenen Personen auswirkt, ist kaum von der Hand zu weisen.

Andererseits entlastet die freiwillig geleistete und unentgeltliche Betreuungsform das Gesundheitssystem. Leistungen, die Milliarden von Franken wert wären, werden nicht verrechnet und führen so nicht zu noch höheren Gesundheitskosten.

Diese Motion fordert keine direkte Entschädigung von Angehörigen, die Pflege- und/oder Betreuungsarbeit leisten. Es sollte aber ein Grundsatz und Wert unserer Gesellschaft bleiben, uns gegenseitig beizustehen – auch ohne Entlohnung. Um die Menschen dazu zu motivieren, die Pflege und Betreuung von Angehörigen nicht auszulagern, schlägt diese Motion vor, eine Abzugsmöglichkeit beim steuerbaren Einkommen einzuführen.

Es geht dabei nicht nur um die Kosten, die auf Angehörige zukommen. Es ist auch eine Frage der Wertschätzung und Anerkennung dieser sehr wichtigen Arbeit für unsere Gesellschaft. Der Kanton

Zürich kennt bereits einen Unterstützungsabzug. Der Landrat Uri hat einen ähnlichen Vorstoss für Steuerabzüge für Pflege- und Betreuungsarbeit bereits erheblich erklärt.

*Ich ersuche den Regierungsrat um folgende Ergänzung des Steuergesetzes:
Personen, die unentgeltlich hilfsbedürftige Personen zuhause pflegen und betreuen, können jährlich vom steuerbaren Einkommen einen Abzug in der Höhe von maximal CHF 10'000.00 machen. Die Höhe des Abzuges könnte beispielsweise analog dem Anspruch auf Hilflosenentschädigung berechnet werden.»*

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Die Arbeit von betreuenden und pflegenden Angehörigen gewinnt angesichts des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels an Bedeutung. Gemäss Bundesamt für Gesundheit haben im Jahr 2018 schweizweit fast 600 000 Angehörige Betreuungs- oder Pflegeaufgaben übernommen. Der politische Handlungsbedarf wurde auf grosser Breite erkannt, und auf Bundesebene wurden im Jahr 2021 diverse Gesetzesänderungen in Kraft gesetzt, um die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung zu verbessern. Auch auf kantonaler Ebene wurden entsprechende Massnahmen initiiert (vgl. Ziffer 2.3). Der Regierungsrat erachtet indes steuerliche Massnahmen als nicht geeignet, um die bestehenden Herausforderungen zielgerichtet anzugehen.

2.2 Steuerliche Aspekte

Die Kantone sind im Steuerbereich in ihrer Rechtsetzung frei, soweit sie nicht durch das Steuerharmonisierungsrecht des Bundes eingeschränkt werden (Art. 1 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 [StHG, SR 642.14]). Bei der Einkommenssteuer dürfen die Kantone gemäss Art. 9 Abs. 4 StHG im kantonalen Recht nur die in Art. 9 Abs. 1 bis 3^{bis} StHG aufgeführten Abzüge (sogenannte Gewinnungskostenabzüge und allgemeine Abzüge) einführen, wohingegen sie im Bereich der Sozialabzüge keinen harmonisierungsgesetzlichen Beschränkungen unterliegen. Da ein Abzug für unentgeltliche Pflege und Betreuung für hilfsbedürftige Personen zu Hause als allgemeiner Abzug harmonisierungsrechtlich nicht vorgesehen ist und ein Gewinnungskostenabzug wegen der Unentgeltlichkeit der Pflege ausscheidet, könnte der vom Motionär vorgeschlagene Abzug einzig als sogenannter Sozialabzug umgesetzt werden.

Sozialabzüge werden für die Steuerberechnung vom Reineinkommen abgezogen (§ 35 Abs. 1 des Steuergesetzes des Kantons Schwyz vom 9. Februar 2000 [StG, SRSZ 172.200]). Sie knüpfen an einen sozialen bzw. gesellschaftlichen Status an (Ehe, Kindesverhältnis, Erwerbstätigkeit) und dienen dem Ausgleich der Steuerlasten von verschiedenen Gruppen von Steuerpflichtigen, ohne dass tatsächlich getätigte Aufwendungen vorliegen müssen. Der in bestimmten gesellschaftlichen Verhältnissen lebende Steuerpflichtige soll seiner im Vergleich zu anderen Steuerpflichtigen grundsätzlich geringeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechend steuerlich entlastet werden. Dabei handelt es sich um eine schematisierende Grundannahme des Gesetzgebers, die nicht auf jeden Einzelfall zutreffen muss. Sozialabzüge werden nach den Verhältnissen am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht festgelegt (§ 35 Abs. 2 StG). Sozialabzüge müssen den verfassungsrechtlichen Grundsätzen entsprechen (Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung und Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit; § 77 Abs. 2 KV und Art. 127 Abs. 2 BV). Weiter müssen sie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen und vollzugstauglich sein.

2.2.1 Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung

Aus Sicht des Regierungsrates ist der mit der Motion vorgeschlagene Abzug nicht mit dem Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung vereinbar. Freiwilligenarbeit wird auch in vielen anderen gesellschaftlichen Bereichen geleistet, z. B. im Bereich der Kultur, des Sports, der Jugendarbeit oder im karitativen Bereich. Würde ein Abzug für die unentgeltliche Personenpflege und -betreuung eingeführt, käme dies einer einseitigen steuerlichen Privilegierung dieser Form von gesellschaftsorientierter Freiwilligenarbeit gleich. Im Weiteren würde eine steuerliche Ungleichbehandlung gegenüber Personen, die Angehörige ausser Haus betreuen lassen (stationäre Langzeitpflege und -betreuung) und für die anfallenden Kosten aufkommen, entstehen. Solche Personen können für diese Kosten keinen Steuerabzug vornehmen. Dies wäre insbesondere auch deshalb stossend, da bei externer Langzeitpflege und -betreuung regelmässig wesentlich höhere Kosten anfallen als bei einer privaten Pflege zu Hause. Vor diesem Hintergrund liesse sich der vorgeschlagene Abzug auch nicht mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vereinbaren. Ein Vergleich von Steuerpflichtigen, die Angehörige selber pflegen, mit solchen, welche eine stationäre Langzeitpflege und -betreuung ihrer Angehörigen finanzieren, zeigt ohne weiteres, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Letzterer – bei sonst gleichen Einkommens- und Vermögensverhältnissen – wegen der pflegebedingten Mehrkosten der externen Betreuung deutlich geringer ausfällt (vgl. dazu Entscheid des Bundesgerichts 1C_161/2009 vom 3. März 2010, E. 5.5).

2.2.2 Verhältnismässigkeit

Neben dem Verstoss gegen die verfassungsrechtlichen Besteuerungsgrundsätze liesse sich der vorgeschlagene Steuerabzug auch nicht mit den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und der Vollzugstauglichkeit vereinbaren. Der Motionär möchte mit dem Abzug Personen, die unentgeltlich hilfsbedürftige Angehörige zu Hause pflegen und betreuen, motivieren, «die Pflege und Betreuung von Angehörigen nicht auszulagern». Gleichzeitig soll dieser Abzug auch der «Wertschätzung und Anerkennung dieser sehr wichtigen Arbeit für die Gesellschaft» dienen.

Generell erfüllen sämtliche Steuern nur zwei Funktionen: die Mittelbeschaffung für das Gemeinwesen und in bestimmten Fällen eine Verhaltenslenkung Steuerpflichtiger (insbesondere Lenkungssteuern bzw. die Verteuerung von Optionen). Dabei steht die Mittelbeschaffung jedoch klar im Vordergrund. Untauglich sind Steuern bzw. Steuererleichterungen hingegen, um gegenüber Steuerpflichtigen eine Wertschätzung, Anerkennung oder indirekte Entlohnung (Steuerminderung) für ein bestimmtes Verhalten zum Ausdruck zu bringen (keine Belohnungsfunktion). Geht man im Sinne einer Verhaltenslenkung vom Ziel der Förderung der unentgeltlichen Angehörigenpflege bzw. -betreuung zu Hause aus, stellt sich die Frage, ob mit dem vorgeschlagenen Abzug das anvisierte Ziel erreicht werden kann oder ob andere Mittel dafür geeigneter wären (Verhältnismässigkeit). Der Regierungsrat versteht und anerkennt die Leistungen von pflegenden Angehörigen als wichtigen Beitrag zur Solidarität innerhalb der Gesellschaft. Er ist jedoch der Ansicht, dass eine bedarfsgerechte Betreuung pflegebedürftiger Personen – gerade auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – mit direkten gesellschaftspolitischen Massnahmen auf Kantons- und Bundesebene (vgl. Ziffer 2.3) wesentlich effizienter und effektiver erreicht werden kann. Solche Massnahmen wirken ursächlich und übertreffen den politisch regelmässig weit überschätzten Lenkungseffekt der Einkommenssteuern. Ob sich eine Person für oder gegen eine private Pflege und Betreuung von Angehörigen entscheidet, hängt in erster Linie von zahlreichen anderen Faktoren ab (Erwerbsverhältnisse, wirtschaftliche Situation, Alter, persönliche Beziehung zu der zu pflegenden Person, zur Verfügung stehende Räumlichkeiten usw.). Daher würde die Einführung des vorgeschlagenen Abzugs unweigerlich zu beträchtlichen Mitnahmeeffekten führen. Personen, die sich ohnehin, das heisst aus anderen Gründen für eine private Pflege und Betreuung entscheiden, kämen in den Genuss eines zusätzlichen Steuerabzugs. Generell spricht sich der Regierungsrat dagegen aus, gesellschaftliche Aufgaben und Herausforderungen mit den Mitteln des

Steuerrechts zu lösen. Die Steuergesetzgebung dient in erster Linie fiskalischen Zielen (Finanzierung des öffentlichen Haushalts) und sollte nicht auch für andere Zwecke verwendet werden. Dies entspricht auch der einhelligen Auffassung der Steuerlehre und -praxis.

2.2.3 Fehlende Vollzugstauglichkeit

Im Weiteren würde sich ein solcher Abzug als nicht vollzugstauglich erweisen. Nach dem Motionentwurf sollen «Personen, die unentgeltlich hilfsbedürftige Personen zu Hause pflegen und betreuen» abzugsberechtigt sein. Zudem sieht der Entwurf vor, dass der Abzug analog zur Hilflosenentschädigung berechnet werden soll. Die Hilflosenentschädigung der AHV und IV wird nach Zeiteinheiten (pro Monat) ermittelt. Während die bestehenden Sozialabzüge an ein nachweisbares formelles Kriterium (Ehe, Kindesverhältnis, Erwerbstätigkeit) anknüpfen und einer bestimmten Person eindeutig zugewiesen werden können, fehlt beim vorgeschlagenen Abzug im Hinblick auf die Steuerveranlagung ein solches zum vornherein klar bestimmtes Anknüpfungskriterium. Die Pflgetätigkeit als solche lässt sich weder objektiv nachweisen noch eindeutig einer bestimmten Person zuordnen. Dies fällt besonders negativ ins Gewicht bei einer – nicht selten vorkommenden – privaten Pflege und Betreuung durch mehrere Personen (z. B. innerhalb einer Familie). Dasselbe Problem besteht beim Nachweis der effektiv geleisteten Pflegestunden. Eine vom Steuerpflichtigen durchgeführte Zeiterfassung wäre schlicht nicht überprüfbar. Im Weiteren werden die Sozialabzüge nach den Verhältnissen am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht festgelegt (§ 35 Abs. 2 StG; ebenso auf Bundesebene: Art. 35 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 [DBG, SR 642.11]). Dies würde dazu führen, dass ein allenfalls erst im Dezember endendes Pflegeverhältnis steuerlich nicht zu berücksichtigen wäre. Der Abzug entfielen, selbst wenn während der übrigen Zeit des Jahres ein Pflegeverhältnis bestanden hätte.

2.2.4 Keine zielgerichtete Entlastungswirkung

Der vorgeschlagene Abzug würde aufgrund der Tarifprogression bei der Einkommensteuer Personen mit höheren Einkommen wesentlich stärker entlasten als die übrigen Steuerpflichtigen. Personen mit einem tiefen oder gar fehlenden Reineinkommen könnten den vorgeschlagenen Abzug demgegenüber nicht oder nur reduziert geltend machen. Diese deutlichen Wirkungsunterschiede bei der Abzugshöhe und der Steuerentlastung stünden in Widerspruch zum Förderungsziel des Abzugs (private Pflege und Betreuung soll generell gefördert werden unabhängig von der Einkommenshöhe).

2.2.5 Vergleich mit anderen Kantonen und dem Bund

Der Motionär verweist auf den Kanton Zürich, der bereits einen Unterstützungsabzug kenne, und auf den Kanton Uri, der einen ähnlichen Vorstoss erheblich erklärt habe. Der Unterstützungsabzug des Kantons Zürich lässt sich mit dem Abzug der Motion nicht vergleichen. In Zürich handelt es sich um einen Abzug aufgrund von Zuwendungen in bar oder in seltenen Fällen auf einer Kostenübernahme (z. B. für Kost und Logis) an eine erwerbsunfähige oder beschränkt erwerbsfähige Person. Der Abzug wird nur gewährt, wenn diese Zuwendung mindestens der Abzugshöhe von Fr. 2700.-- entspricht (§ 34 Bst. b StG-ZH vom 8. Juni 1997, LS 631.1; Richner/Frei/Kaufmann/Rohner: Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, 4. A., § 34 N 47). Es besteht demnach ein zweifacher Unterschied zum vorgeschlagenen Abzug: Mit dem Unterstützungsabzug sollen finanzielle Aufwendungen der unterstützenden Person abgegolten werden, wohingegen mit dem Motionsabzug eine Eigenleistung (Tätigkeit bzw. zur Verfügung gestellte Zeit) steuerlich berücksichtigt werden soll. Zudem kommt beim Unterstützungsabzug die finanzielle Leistung nicht pflegebedürftigen Personen, sondern erwerbsunfähigen oder beschränkt erwerbsfähigen Personen zu. Beides (finanzielle Leistung und Erwerbsunfähigkeit bzw. beschränkte Erwerbsfähigkeit) lassen sich objektiv nachweisen. Im Kanton Uri wurde die Motion zur Anerkennung und Wertschätzung der Pflege und Betreuung von Angehörigen zu Hause vom Regierungsrat vehement abgelehnt und

vom Landrat am 10. April 2019 mit nur einer einzigen Stimme Mehrheit (29:28) erheblich erklärt (vgl. Protokoll des Regierungsrates des Kantons Uri vom 12. Februar 2019 und Protokoll der Landrats-Session vom 10. April 2019, Ziffer 4.2). Auch im Rahmen der pendenten Erarbeitung (Teilrevision des Steuergesetzes 2024) spricht sich der Urner Regierungsrat nochmals deutlich gegen dieses Vorhaben aus. Auch auf Bundesebene bildete die Einführung von Steuerabzügen zur Entlastung von betreuenden bzw. pflegenden Angehörigen schon mehrfach Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen, die jedoch alle abgelehnt wurden (z. B. Parlamentarische Initiative Steiert 12.453, Interpellation Joder 04.3698 und Motion Leuthard 02.3546).

2.3 Gesellschaftspolitische Ansätze / Totalrevision SEG

Das Thema betrifft aus Sicht des Regierungsrats wie bereits unter Ziffer 2.2.2 erwähnt nicht in erster Linie steuerrechtliche Aspekte. Vielmehr bedarf es anstelle von steuerrechtlichen eher gesellschaftspolitischer Massnahmen. Diese müssen sowohl auf Bundes- wie Kantonsebene ange-dacht werden. Primär geht es dabei auch nicht nur darum, pflegenden und betreuenden Angehörigen bzw. Bezugspersonen Wertschätzung und Anerkennung im Rahmen von Steuererleichterung entgegenzubringen, sondern vielmehr auch den finanziellen Risiken, die mit der Care-Arbeit einhergehen, entgegenzuwirken.

Wie bereits unter Ziffer 2.1 erwähnt, hat der Bund im Jahr 2021 im Rahmen des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung vom 20. Dezember 2019 eine Reihe von Gesetzesanpassungen in Kraft gesetzt. Es wurde der bezahlte Urlaub zur Betreuung von kranken oder verunfallten Familienmitgliedern oder Lebenspartnern im Obligationenrecht eingeführt, die Betreuungsgutschriften gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG, SR 831.10) sowie der Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung gemäss Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (IVG, SR 831.20) wurden ausgeweitet, das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG, SR 831.30) wurde angepasst, damit das Zusammenleben von Invaliden oder älteren EL-Beziehenden mit Angehörigen gefördert wird, und im Bundesgesetz über den Erwerbssersatz vom 25. September 1952 (EOG, SR 834.1) wurde ein Betreuungsurlaub für pflegende Eltern eingeführt.

Auf Kantonsebene gäbe es die Möglichkeit einer monetären Entgeltung der Leistungen in Form von «Anerkennungsbeiträgen für betreuende und pflegende Bezugspersonen» oder «Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen», wie es unter anderem der Kanton Glarus oder die Stadt Luzern kennen. Diese Möglichkeiten werden der Problematik allein allerdings nur teilweise gerecht. Eine weitere Möglichkeit bestünde im bereits bestehenden Modell einiger Spitex-Organisationen, welche pflegende Angehörige, unter Einhaltung der geforderten Qualität, anstellen. Wichtig zu betonen ist jedoch, dass diese Möglichkeit aktuell ausschliesslich für Pflegeleistungen besteht. Unabhängig der finanziellen Entgeltung von pflegenden und betreuenden Angehörigen sollte der Fokus besonders auf die grundsätzlichen Rahmenbedingungen gelegt werden. Aspekte der Raumentwicklung, Wohnraumversorgung, Wohnformen und Mobilität haben einen direkten Einfluss darauf, für wen private Pflege und Betreuung überhaupt möglich wird. Ebenso wie die eigenen räumlichen und zeitlichen Ressourcen der Angehörigen müssten auch ausreichende ambulante und intermediäre Angebote vorhanden sein, die es den betreuenden und pflegenden Angehörigen ermöglichen, temporäre Entlastung zu finden. Bei der geplanten Totalrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen vom 28. März 2007 (SEG, SRSZ 380.300) sollen die genannten Themen, welche die Versorgungslandschaft der sozialen Einrichtungen betreffen, gesamtheitlich einfließen und geprüft werden. Eines der Revisionsziele des Regierungsrates ist ein bedarfsgerechtes Versorgungsangebot unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen und demografischen Wandels. Hierbei soll ein besonderer Fokus auch auf die Themenfelder Alter, Menschen mit Behinderungen sowie Pflege und Betreuung gelegt werden.

2.4 Fazit

Der Regierungsrat erachtet den vorliegenden Vorschlag des Motionärs als ungeeignet. Ein steuerlicher Abzug ist weder zielgerichtet, noch verhältnismässig oder vollzugstauglich. Entgegen der politisch vielfach bestehenden Meinung, lässt sich über steuerliche Massnahmen generell keine zielgerichtete Sozial- oder Gesellschaftspolitik betreiben. Mitnahmeeffekte, Streuverluste, mangelnde Wirkung und eine komplexe Administration verhindern einen zielgerichteten Effekt. Direkt wirkende Massnahmen packen die Herausforderungen an der Wurzel an und sind deutlich effektiver. Der Umweg über das Steuerrecht ist möglicherweise politisch attraktiv, bleibt in der Wirkung aber durchwegs deutlich zurück.

Wie in Ziffer 2.3 ausgeführt, sind direkte sowie wirkungsvolle Massnahmen im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtung bereits in der Erarbeitung. Es ergibt sich somit weder eine inhaltliche Notwendigkeit für die geforderte Anpassung des Motionärs, noch überzeugt der Vorschlag in seiner Ausgestaltung bzw. Wirkung. Die Motion M 13/23 ist entsprechend nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 13/23 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Finanzdepartement; Amt für Gesundheit und Soziales; Steuerverwaltung.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rüeeggger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber