

Volksabstimmung vom **15. November 2015**

A. Volksinitiative «Kinder fördern – Eltern stützen, Ergänzungsleistungen für Familien»



B. Volksinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung»



A. Volksinitiative «Kinder fördern – Eltern stützen, Ergänzungsleistungen für Familien»



Die Volksinitiative «Kinder fördern – Eltern stützen, Ergänzungsleistungen für Familien» der Grünen verlangt, dass der Kanton einkommensschwache Familien mit Ergänzungsleistungen unterstützt, damit diese nicht von der Sozialhilfe abhängig werden und die Kinder aus solchen Familien nicht benachteiligt sind. Die grosse Mehrheit des Kantonsrates (CVP, SVP, FDP und GLP) lehnte die Initiative ab, weil sie nicht nötig sei und dem Kanton für solche Ergänzungsleistungen die Mittel fehlten. Befürchtet wird im Vergleich mit der Sozialhilfe oder der Prämienverbilligung auch ein übergrosser Verwaltungsaufwand. Die SP und die Grünen kritisierten diese Argumente als nur finanzgesteuert und kurzsichtig.

Die Abstimmungsfrage.....	4
Für eilige Leserinnen und Leser.....	5
Bericht des Regierungsrates.....	6
Beschlüsse des Kantonsrates.....	9
Der Standpunkt des Initiativkomitees.....	10
Empfehlung des Regierungsrates.....	11
Initiativtext.....	12

B. Volksinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung»



Die Volksinitiative verlangt, dass sich der Kanton zu 50 Prozent an den Kosten der Gemeinden für Pflegeleistungen der Spitex und der Pflegeheime beteiligt. Für den Kanton würde ein Mehraufwand von mindestens 54 Millionen Franken pro Jahr entstehen. Heute sind diese Kosten zu 100 Prozent von den Gemeinden zu tragen. Viele Gemeinden seien wegen der Pflegekosten in finanziellen Schwierigkeiten und müssten die Steuern erhöhen, behaupten die Initiantinnen und Initianten. Der Regierungsrat und die grosse Mehrheit des Kantonsrates lehnen die Initiative ab, weil sie nur Kosten von den Gemeinden zum Kanton verschiebt und keine Handhabe gegen die steigenden Pflegekosten bietet. Damit bringt die Initiative die Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden aus dem Gleichgewicht und würde den Kanton seinerseits zu Steuererhöhungen und Sparpaketen zwingen. Dabei hat der Kanton in der Spitalfinanzierung deutlich höhere Mehrkosten zu tragen als die Gemeinden in der Pflegefinanzierung.

Die Abstimmungsfrage.....	14
Für eilige Leserinnen und Leser.....	15
Bericht des Regierungsrates.....	16
Beschlüsse des Kantonsrates.....	20
Der Standpunkt des Initiativkomitees.....	21
Empfehlung des Regierungsrates.....	22
Initiativtext.....	23

Fotos: Dany Schulthess, Emmenbrücke

A. Volksinitiative «Kinder fördern – Eltern stützen, Ergänzungsleistungen für Familien»



Die Abstimmungsfrage

Sehr geehrte Mitbürgerinnen
Sehr geehrte Mitbürger

Am 27. November 2013 reichte ein Initiativkomitee der Grünen und der Jungen Grünen ein Volksbegehren mit dem Titel «Kinder fördern – Eltern stützen, Ergänzungsleistungen für Familien» ein. Die Initiantinnen und Initianten verlangen gestützt auf § 21 der Kantonsverfassung in der Form der allgemeinen Anregung den Erlass eines Gesetzes für «Ergänzungsleistungen für Familien».

Der Kantonsrat hat die Initiative am 16. März 2015 abgelehnt. Diese unterliegt damit der Volksabstimmung. Sie können deshalb am 15. November 2015 über die Initiative abstimmen.

Die Abstimmungsfrage lautet:

Wollen Sie die Volksinitiative «Kinder fördern – Eltern stützen, Ergänzungsleistungen für Familien» annehmen?

Wenn Sie die Initiative annehmen wollen, antworten Sie auf die Frage mit Ja. Wollen Sie sie ablehnen, beantworten Sie die Frage mit Nein.

Zu dieser Abstimmungsvorlage unterbreiten wir Ihnen im Folgenden einen erläuternden Bericht, einschliesslich der Stellungnahme des Initiativkomitees (S. 10), und den Wortlaut der Volksinitiative (S. 12).



Für eilige **Leserinnen und Leser**

Das kantonale Volksbegehren der Grünen und Jungen Grünen mit dem Titel «Kinder fördern – Eltern stützen, Ergänzungsleistungen für Familien» verlangt, dass analog zu den Ergänzungsleistungen (EL) des Bundes zur AHV/IV Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien ausgeschüttet werden, welche durch den Kanton und die Gemeinden finanziert würden. Damit sollen diese Familien (namentlich Working-Poor-Familien, Familien mit Alleinerziehenden), die mit ihrem Erwerbseinkommen ihren Grundbedarf kaum decken können, vor der Sozialhilfe-Abhängigkeit bewahrt werden.

Im Kantonsrat stellten sich die Fraktionen der Grünen und der SP/Juso hinter die Initiative, während die Fraktionen der CVP, der SVP, der FDP und der GLP diese ablehnten. Zwar räumte auch die ablehnende Ratsmehrheit ein, dass die Initiative auf vorhandene Probleme von ärmeren Familien aufmerksam mache. Die wichtigsten Argumente der Gegnerinnen und Gegner der Initiative waren aber:

- Einkommensschwache Familien werden schon heute mit zahlreichen Massnahmen unterstützt: Steuerabzüge, Mutterschaftsentschädigung, Familienzulagen, Prämienverbilligung, Mutterschaftsbeihilfe, Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung sowie wirtschaftliche Sozialhilfe.
- Die enge Begleitung und die Beratung von betroffenen Familien durch die Sozialhilfe auf dem Weg zurück in die wirtschaftliche Selbständigkeit nützt diesen mehr als weitere Geldleistungen.

- Die Kosten der neuen Sozialleistung sind schwer abschätzbar (zwischen 5 und 58 Mio. Fr.) und im Vergleich zum Nutzen zu hoch. Weder der Kanton noch die Gemeinden können sich diese leisten.
- Die Einführung von Familien-EL im Kanton erfordert einen grossen neuen Verwaltungsapparat.

Die wichtigsten Argumente der Befürworterinnen und Befürworter der Initiative (vgl. auch Kap. «Standpunkt des Initiativkomitees» S. 10) waren:

- Die Familienarmut kann mit solchen Ergänzungsleistungen wirkungsvoll bekämpft und die Sozialhilfe entlastet werden.
- Kinder aus armen Familien erhalten dank Chancengleichheit bessere Zukunftsperspektiven.
- Alleinerziehende, die wegen der Kinderbetreuung nur eingeschränkt einer Erwerbsarbeit nachgehen können, werden finanziell unterstützt und nicht in die Sozialhilfe gedrängt.

Der Regierungsrat empfiehlt den Stimmberechtigten in Übereinstimmung mit der grossen Mehrheit des Kantonsrates (82 gegen 24 Stimmen), die Volksinitiative abzulehnen.

Bericht des Regierungsrates

Die Initiative

Am 27. November 2013 reichte ein Initiativkomitee der Grünen und der Jungen Grünen die folgende Volksinitiative zum Erlass eines Gesetzes für «Ergänzungsleistungen für Familien» in der Form der allgemeinen Anregung ein:

«Der Kanton richtet Ergänzungsleistungen für Familien aus, die in Gemeinschaft mit einem Kind leben und über ein geringes Einkommen verfügen. Die Ergänzungsleistungen sind als Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden auszugestalten und orientieren sich an den Ergänzungsleistungen zu AHV/IV. Dabei sind Arbeitsanreize zu berücksichtigen und allfällige Schwelleneffekte möglichst klein zu halten.»

Die Ergänzungsleistungen für Familien (EL für Familien) sollen Familien mit geringem Erwerbseinkommen entlasten. Die Leistungen der EL für Familien sollen die Mittel solcher Familien auf ein höheres Niveau anheben, das die Armuts- grenze überschreitet, sodass diese Familien keine Sozial- hilfe beziehen müssen. In Anlehnung an die EL zur AHV und zur IV sollen die EL für Familien als Bedarfsleistung die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben decken. Zudem seien die EL für Familien als Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden auszugestalten, also von Kanton und Gemeinden gemeinsam zu finanzieren. Die Initiative verlangt weiter, dass allfällige Schwelleneffekte möglichst klein gehalten werden. Von Schwelleneffekten wird dann gesprochen, wenn ein höherer Bruttolohn ein tieferes frei verfügbares Einkommen zur Folge hat. In solchen Fällen lohnt sich die Erhöhung des Erwerbseinkommens für die Betroffenen aus finanzieller Sicht nicht. Die EL für Familien sollen daher so ausgestaltet werden, dass sie den Anreiz für die Ausübung einer Erwerbsarbeit verstärken. Da die Initiative offen formuliert ist, müsste das konkrete Umsetzungsmodell für die EL für Familien bei einer Annahme der Initiative erst noch ausgearbeitet werden. Das Komitee verfolgt mit der Initiative das Ziel, dass dank den neuen EL für Familien alle Familien ihren Lebensunterhalt mit ihrem Einkommen selber bestreiten können.

Bestehende Massnahmen zugunsten der Familien

Im Kanton Luzern gibt es bereits eine ganze Reihe von Massnahmen zur finanziellen Entlastung respektive zur Stärkung von Familien. Ein Teil dieser Massnahmen kommt allen Familien zugute, viele sind aber ausdrücklich auf Familien mit geringem Einkommen ausgerichtet.

Steuerabzüge

Bei den Steuern können Familien beim Einkommen und beim Vermögen verschiedene Abzüge machen, die zu

einer steuerlichen Entlastung führen. Beispielsweise kann für jedes Kind, je nach Alter und Situation, ein Abzug zwischen 6700 und 12 500 Franken vom Einkommen gemacht werden. Ferner beträgt der Abzug für Eigenbetreuung 2000 Franken. Auslagen für Fremdbetreuung können bis zum Maximalbetrag von 4700 Franken abgezogen werden. Beim Vermögen beträgt der Kinderabzug 10 000 Franken je Kind.

Mutterschaftsentschädigung

Mütter, die vor der Geburt ihres Kindes erwerbstätig waren und ihre Erwerbsarbeit einstellen oder reduzieren, um sich überwiegend der Pflege und Erziehung des Kindes zu widmen, können während 14 Wochen Mutterschaftsentschädigung in Form eines Taggeldes geltend machen, das 80 Prozent des vor der Geburt erzielten durchschnittlichen Erwerbseinkommens entspricht, jedoch höchstens 196 Franken pro Tag. Allein die Ausgleichskasse Luzern hat im Jahr 2014 Mutterschaftsentschädigungen von rund 20 Millionen Franken ausbezahlt. Hinzu kommen die Zahlungen anderer Ausgleichskassen.

Familienzulagen

Im Jahr 2013 wurden im Kanton Luzern für Kinder-, Ausbildungs-, Geburts- und Adoptionszulagen rund 219 Millionen Franken ausbezahlt. Die Zulage beträgt je nach Alter des Kindes und Ausbildungssituation zwischen 2400 und 3000 Franken pro Jahr.

Prämienverbilligung

Die Prämienverbilligung wird an Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen entrichtet. Zudem besteht bis zu einem massgebenden Einkommen von 75 000 Franken (Stand 2015) Anspruch auf die Vergütung der halben Prämie von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung. Mit der Prämienverbilligung werden die anspruchsberechtigten Personen und Haushalte ganz oder teilweise von der Prämienlast befreit. Im Jahr 2014 wurden Prämienverbilligungsbeiträge in der Höhe von mehr als 161 Millionen Franken ausbezahlt.

Wirtschaftliche Sozialhilfe

Wer seinen Lebensbedarf und denjenigen seiner Familienangehörigen nicht rechtzeitig oder nicht hinreichend mit eigenen Mitteln, Arbeit oder Leistungen Dritter bestreiten kann, kann einen Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe geltend machen. Die wirtschaftliche Sozialhilfe deckt das soziale Existenzminimum ab. Einzelpersonen oder Familien, die wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen, haben zudem ein Anrecht auf die Kulturlegi der Caritas Kanton Luzern. Diese wird durch den Kanton subventioniert und ermöglicht den Inhaberinnen und Inhabern den vergünstigten Zugang zu zahlreichen kulturellen und sportlichen Angeboten. Damit besteht eine weitere wirkungsvolle Leistung, die der sozialen Integration dient.

Mutterschaftsbeihilfe

Eine Mutter, die sich überwiegend der Pflege und Erziehung des Kindes widmet und ihren zivilrechtlichen Wohnsitz zur Zeit der Gesuchstellung im Kanton Luzern hatte, hat Anspruch auf Mutterschaftsbeihilfe, wenn das soziale Existenzminimum vor oder nach der Geburt nicht gedeckt ist. Die Mutterschaftsbeihilfe sichert das soziale Existenzminimum der Familie, soweit es nicht durch anrechenbares Einkommen und Reinvermögen gedeckt ist. Sie wird während zwölf Monaten ausgerichtet, davon maximal drei Monate vor der Geburt. Dabei spielt es keine Rolle, ob die anspruchsberechtigte Mutter während der Dauer des Anspruchs auf Mutterschaftsbeihilfe ihre Erwerbstätigkeit aufgibt oder keine solche annimmt. Zudem ist rechtmässig bezogene Mutterschaftsbeihilfe nicht zurückzuerstatten. Im Jahr 2013 erhielten im Kanton Luzern gemäss Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik 705 Personen Mutterschaftsbeihilfe.

Mit der jüngst beschlossenen Änderung des Sozialhilfegesetzes auf den 1. Januar 2016 wird die Mutterschaftsbeihilfe in die wirtschaftliche Sozialhilfe integriert. Dabei werden aber die Vorteile bezüglich der Erwerbstätigkeit

und der Rückerstattung beibehalten. Zudem soll künftig nicht nur eine Mutter, sondern auch ein Vater, der sich überwiegend der Pflege und Erziehung des Kindes widmet, einen Anspruch auf diese Vorteile haben.

Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung

Nach dem Sozialhilfegesetz besteht unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung. Mit der Inkassohilfe gewährt die zuständige Einwohnergemeinde dem unterhaltsberechtigten Kind, dem unterhaltsberechtigten Ehegatten oder dem eingetragenen Partner unentgeltliche Hilfe bei der Vollstreckung (d.h. Einforderung) von Unterhaltsbeiträgen. Das unterhaltsberechtigte Kind hat gegenüber der zuständigen Einwohnergemeinde Anspruch auf Bevorschussung, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht genügend nachkommen. Ein Anspruch auf Bevorschussung entfällt erst, wenn das jährliche Reineinkommen eines Haushalts, in dem ein unterhaltsberechtigtes Kind lebt, gemäss Steuerveranlagung mehr als 43 000 Franken beträgt. Gemäss Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik bevorschussten die Luzerner Gemeinden seit 2005 jährlich in rund 1 100 Fällen ausstehende Kinderalimente (2013: 1028 Fälle).

Übersicht über die bestehenden Massnahmen zugunsten der Familien

Leistung	Anspruchsberechtigte
Steuerabzüge	alle Haushalte mit Kindern
Mutterschaftsentschädigung	Erwerbsersatz während 98 Tagen für Mütter, die vor der Geburt erwerbstätig waren
Familienzulagen	alle Haushalte mit Kindern
Prämienverbilligung allgemein	Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen
Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung	Haushalte mit einem massgebenden Einkommen von maximal 75 000 Franken
wirtschaftliche Sozialhilfe	alle Haushalte, die das wirtschaftliche Existenzminimum zum selbständigen Bestreiten des Lebensunterhalts nicht erreichen
Mutterschaftsbeihilfe	Mütter (ab 1. Januar 2016 auch Väter), die sich vorwiegend der Pflege und Erziehung ihres Kindes widmen und zur Sicherung des sozialen Existenzminimums darauf angewiesen sind
Inkassohilfe	Hilfe an unterhaltsberechtigte Kinder, Ehegatten oder eingetragene Partner bei der Vollstreckung von Unterhaltsbeiträgen
Alimentenbevorschussung	unterhaltsberechtigte Kinder in Haushalten mit einem jährlichen Einkommen von maximal 43 000 Franken

EL für Familien bei Bund und Kantonen

Im Juni 2011 sind zwei parlamentarische Initiativen zur Einführung von EL für Familien im Nationalrat abgeschlossen worden. Trotzdem setzt sich die eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen weiter für eine Familienpolitik ein, welche die materielle Sicherheit der Familien garantiert; 2016 wird sie ihre Prioritäten für die neue Legislaturperiode festsetzen. Auch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren setzt sich für eine Bundeslösung für einkommensschwache Familien ein. Die Städteinitiative Sozialpolitik engagiert sich dafür sowohl auf kantonaler wie auf nationaler Ebene. Heute kennen nur die Kantone Genf, Solothurn, Tessin und Waadt EL für Familien. Diese kantonalen Lösungen unterscheiden sich teilweise massiv. So liegt beispielsweise das Maximalalter der Kinder zwischen 6 und 18 Jahren. In den übrigen Kantonen wird die Frage der Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien teilweise diskutiert, in einem grossen Teil der Kantone wurden entsprechende Anliegen allerdings politisch nicht umgesetzt oder entsprechende Vorlagen wurden von den Parlamenten oder in Volksabstimmungen verworfen. Wenn EL für Familien dereinst eingeführt würden, sollte dies gesamtschweizerisch und unter Mitfinanzierung durch den Bund geschehen. Nur mit einer Bundeslösung könnten einheitliche Voraussetzungen für EL für Familien geschaffen werden.

Stellungnahme zur Volksinitiative

Familien werden bereits entlastet

Die Initiative setzt an bei Familien, deren Erwerbseinkommen im Bereich des sozialen Existenzminimums liegt. Damit würde durch Ergänzungsleistungen für Familien die wirtschaftliche Situation von Familien ausserhalb der wirtschaftlichen Sozialhilfe verbessert. Bei wirklich einkommensschwachen Familien jedoch, die existenziell auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen sind, würde die Initiative nichts ändern. Für Familien, die Anspruch auf EL für Familien geltend machen könnten, gibt es aber bereits eine ganze Reihe von Entlastungsinstrumenten, wie oben ausgeführt. Damit stellen EL für Familien eine zwar wünschbare, aber nicht notwendige Unterstützung dar.

Mutterschaftsbeihilfe und persönliche Sozialhilfe mit nachhaltiger Wirkung

Auf den 1. Januar 2016 tritt das neue Sozialhilfegesetz in Kraft. Darin werden für den Anspruch auf Mutterschaftsbeihilfe neu die Väter den Müttern gleichgestellt, sodass auch Väter einen Anspruch auf diese Unterstützung erhalten können. Zudem wird der persönlichen Sozialhilfe eine grössere Bedeutung zugemessen, zumal künftig auch Personen und Familien ohne Anspruch auf wirtschaftliche



Sozialhilfe von diesen Angeboten profitieren sollen. Dies sind zwei nachhaltige Änderungen, die auch jenen Familien zugutekommen, für welche die EL für Familien gedacht sind.

Die Prämienverbilligung ist optimiert worden

Auf den 1. Juli 2013 sind Änderungen des Prämienverbilligungsgesetzes in Kraft getreten, die dazu dienen, die Prämienlast für einkommensschwache Haushalte und den Schwelleneffekt im Bereich der Sozialhilfe zu verringern. Die Wirkung dieser Massnahme wurde überprüft und hat gezeigt, dass der Systemwechsel die gewünschte Wirkung erzielt. Neu bekommen Bezugsberechtigte mit tiefen Einkommen höhere Prämienverbilligungsbeiträge, während bisher berechnete Versicherte mit höherem Einkommen weniger oder gar keine Prämienverbilligung mehr bekommen. Die Einschränkung bei den oberen Einkommensklassen musste vorgenommen werden, da für die Prämienverbilligung keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt werden konnten. Es hat also eine Umverteilung zugunsten der ärmeren Versicherten stattgefunden. Diese sind nun besser gestellt als früher. Dieser Effekt wurde bewusst angestrebt: Genau jene Familien profitieren, die auch von EL für Familien profitieren würden. Damit kann ohne zu-



sätzlichen Verwaltungsaufwand jene Bevölkerungsgruppe zusätzlich entlastet werden, welche durch die geforderten EL für Familien entlastet werden sollte.

Hohe Kosten für den Kanton

Die Initiative, über die abgestimmt wird, ist in der Form der allgemeinen Anregung formuliert. Bei Annahme der Initiative müsste diese allgemeine Anregung in einem kantonalen Modell konkretisiert werden. Dieses Modell müsste anschliessend vom Kantonsrat in einem neuen Gesetz verankert werden. Schliesslich müsste dessen Vollzug mit geeigneten Verwaltungseinrichtungen sichergestellt werden. Wie das konkrete Modell für den Kanton Luzern aussehen würde, ist offen. Der Initiativtext verlangt aber, dass die EL für Familien sich an den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV orientieren müssen, auch wenn dies im «Standpunkt des Initiativkomitees» (vgl. S. 10) nicht erwähnt wird. Berechnungen zu vorstellbaren Modellen haben gezeigt, dass die Einführung von EL für Familien im Kanton Luzern je nach Modell zusätzliche Kosten in der Höhe von 5 bis 58 Millionen Franken pro Jahr verursachen würde. Der Regierungsrat rechnet somit nicht mit Kosten von 5,8 Millionen Franken, wie das im «Standpunkt des Initiativkomitees» behauptet wird. Ein Modell, das sich an den Ergänzungs-

leistungen zur AHV/IV orientiert, wäre vielmehr im oberen Kostenbereich angesiedelt. Solche Zusatzkosten können sich aber weder der Kanton noch die Gemeinden leisten.

Beschlüsse des Kantonsrates

Im Kantonsrat unterstützten die Fraktionen der Grünen und der SP/Juso die Volksinitiative, während die Fraktionen der CVP, der SVP, der FDP und der GLP diese ablehnten.

Die wichtigsten Argumente der Befürworterinnen und Befürworter von Ergänzungsleistungen (EL) für Familien waren:

- Die Familienarmut kann wirkungsvoll bekämpft und die Sozialhilfe entlastet werden.
- Arbeitswillige Familien werden unterstützt, indem finanzielle Fehlanreize beseitigt werden.
- Kinder aus armen Familien erhalten durch Chancengleichheit mehr Zukunftsperspektiven.
- Alleinerziehende, die wegen der Kinderbetreuung nur eingeschränkt einer Erwerbsarbeit nachgehen können, werden finanziell unterstützt und nicht in die Sozialhilfe gedrängt.
- Das Bedürfnis für Familien-EL wird in Fachkreisen, bei den kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren und auch in jüngsten luzernischen Untersuchungen anerkannt; Familien-EL sind in vier Kantonen erfolgreich eingeführt und werden in weiteren geprüft.
- Da die Initiative offen formuliert ist, kann vom Kantonsrat eine praxistaugliche, massgeschneiderte gesetzliche Lösung erarbeitet werden.

Die wichtigsten Argumente der Gegnerinnen und Gegner der Initiative waren:

- Einkommensschwache Familien werden schon heute mit zahlreichen Massnahmen unterstützt: Steuerabzüge, Mutterschaftsentschädigung, Familienzulagen, Prämienverbilligung, Mutterschaftsbeihilfe, Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung sowie wirtschaftliche Sozialhilfe.
- Die enge Begleitung und die Beratung der betroffenen Familien durch die Sozialhilfe auf dem Weg zurück in die wirtschaftliche Selbständigkeit nützt diesen mehr als Geldleistungen.
- Die Kosten der neuen Sozialleistung sind schwer abschätzbar und im Vergleich zum Nutzen zu hoch. Weder der Kanton noch die Gemeinden können sich diese leisten.
- Die Einführung von Familien-EL im Kanton erfordert einen grossen neuen und teuren Verwaltungsapparat.
- Familien-EL sollten bei Bedarf nicht kantonal eingeführt werden, sondern mit einer Bundeslösung.

In der Schlussabstimmung lehnte der Kantonsrat die Volksinitiative mit 82 gegen 24 Stimmen ab.

Der Standpunkt des Initiativkomitees

Das Initiativkomitee «Kinder fördern – Eltern stützen, Ergänzungsleistungen für Familien» schreibt zur Begründung seiner Initiative:

Kinder sollen nicht mehr ein Armutsrisiko sein

Ausgangslage, Stand 2013: Im Kanton Luzern leben rund 2800 Kinder unter 15 Jahren in Armut. Über 60 Prozent der unterstützten Kinder leben mit nur einem Elternteil zusammen. Rund ein Sechstel aller Alleinerziehenden (947 Alleinerziehende mit insgesamt 1498 Kindern) sind auf Sozialhilfe angewiesen. Was die Zahlen nicht abbilden können: viele Anspruchsberechtigte melden sich aus Scham nicht bei den Sozialbehörden. Allgemein gilt: Nach Geburt des ersten Kindes haben Paare weniger Einkommen frei zur Verfügung. Zwei Jahre nach der Erstgeburt verschlechtert sich die finanzielle Lage der Familien weiter. Mit einer Scheidung steigt das Risiko, Sozialhilfe beziehen zu müssen.

Viele Vorstösse für eine Verbesserung der Situation von Eltern mit geringen Einkommen sind ins Leere gelaufen. Die Initiative «Kinder fördern, Eltern stützen» will, dass alle Familien mit ihren Einkommen und den Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) für ihren Lebensunterhalt selber aufkommen können.

Ergänzungsleistungen sind ein nachhaltiges Mittel

Der Bedarf ist ausgewiesen, das Mittel Ergänzungsleistungen EL anerkannt. Auch für Familien. Auch vom Luzerner Regierungsrat. Vor rund sieben Jahren setzte er eine Arbeitsgruppe «Arbeit muss sich lohnen» ein. Diese kam zum Schluss, dass Ergänzungsleistungen für Familien ein nachhaltiges und erfolgversprechendes Mittel sind, um Familienarmut zu bekämpfen. Zu verhindern seien Schwelleneffekte: Wenn eine bezugsberechtigte Person durch eine geringe Erhöhung des Erwerbseinkommens ihre Unterstützungsberechtigung verliert, so dass sie nachher über weniger Geld frei verfügen kann.

Bereits haben die Kantone Tessin, Genf, Waadt und Solothurn eine FamEL eingeführt. Der Tessin schon vor bald zwanzig Jahren. Zehn Jahre nach der Einführung liess die Regierung das Vorhaben untersuchen. Ergebnis: Mit der Einführung von FamEL konnten rund 60 Prozent an Sozialhilfekosten eingespart werden, die FamEL haben wirksam zur Armutsreduktion beigetragen.

Kanton hat genügend Wirtschaftskraft

Der Kanton Luzern kann sich die FamEL leisten. Die kantonale Wirtschaftsleistung ist in den vergangenen Jahren markant gewachsen. Sie betrug im Jahre 2013 über 24 Milliarden Franken. Der Regierungsrat rechnet mit Kosten von gerade 5,8 Millionen Franken für Kanton und Gemeinden, wobei die Gemeinden bei der Sozialhilfe mit rund 2 Millionen entlastet werden.

Eine Bundeslösung wäre wünschenswert, aber die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass der politische Wille zur Umsetzung fehlt und der Bund auf Lösungen in den Kantonen hofft.

Wie die Betagten, so die Familien

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) stellte bereits im Juni 2010 fest: «Ergänzungsleistungen sind ein bewährtes sozialpolitisches Instrument: Die 1966 eingeführten Ergänzungsleistungen zu AHV und IV haben wesentlich dazu beigetragen, die Armut im Alter zu reduzieren.» Und auch: «In Ergänzung zu anderen familienpolitischen Leistungen wie Steuerabzügen für Familien, Familienzulagen oder Subventionierung von Betreuungsplätzen stellen EL für Familien ein wichtiges Element zur Bekämpfung der Familienarmut dar.»

Kinder fördern, Eltern stützen

Die Initiative der Grünen Luzern hat die Form einer allgemeinen Anregung. Regierung und Parlament müssen nach Annahme der Initiative ein konkretes Projekt ausarbeiten. Die Initiantinnen und Initianten schlagen vor:

1. Eigenes Einkommen ist eine Anspruchsvoraussetzung für den Bezug von FamEL.
2. Der Kanton und die Gemeinden beteiligen sich ungefähr je zur Hälfte an den Kosten, die Gemeinden werden bei der Sozialhilfe entlastet.
3. Die FamEL sollen so ausgestaltet sein,
 - dass sie Erwerbsanreize schaffen und Arbeit nicht bestrafen,
 - dass sie die Vereinbarkeit von Erwerbsleben und Familie fördern,
 - dass keine Schwelleneffekte entstehen.

Die Initiative will Eltern stützen und damit deren Kinder fördern. Tatsache ist: Den Mangel der ersten Lebensjahre holen Heranwachsende nur schwer wieder auf: Sie haben später geringere Chancen in Bildung, Ausbildung und Beruf. Das darf nicht sein!

Empfehlung des Regierungsrates

Im Kanton Luzern gibt es bereits verschiedene wirkungsvolle Instrumente zur Entlastung von Familien mit Kindern. Die jüngste Revision des Prämienverbilligungsgesetzes hat insbesondere für einkommensschwache Familien eine zusätzliche Entlastung gebracht. EL für Familien sind deshalb für die Existenzsicherung dieser Familien – wenn auch wünschbar – nicht notwendig. EL für Familien, wie sie die Initiative fordert, könnten dem Kanton und den Gemeinden neue Kosten von insgesamt bis zu 58 Millionen Franken bescheren. Wir empfehlen Ihnen deshalb, sehr geehrte Mitbürgerinnen und Mitbürger, in Übereinstimmung mit der grossen Mehrheit des Kantonsrates (82 gegen 24 Stimmen), die Volksinitiative «Kinder fördern - Eltern stützen, Ergänzungsleistungen für Familien» abzulehnen und die Abstimmungsfrage mit Nein zu beantworten.

Luzern, 1. September 2015

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Reto Wyss
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner



Initiativtext

Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern stellen die Initiantinnen und Initianten in der Form der allgemeinen Anregung folgendes Begehren auf Erlass eines Gesetzes für «Ergänzungsleistungen für Familien»:

«Der Kanton richtet Ergänzungsleistungen für Familien aus, die in Gemeinschaft mit einem Kind leben und über ein geringes Einkommen verfügen. Die Ergänzungsleistungen sind als Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden auszugestalten und orientieren sich an den Ergänzungsleistungen zu AHV/IV. Dabei sind Arbeitsanreize zu berücksichtigen und allfällige Schwelleneffekte möglichst klein zu halten.»

B. Volksinitiative
**«Für eine gerechte Aufteilung
der Pflegefinanzierung»**



Die Abstimmungsfrage

Sehr geehrte Mitbürgerinnen
Sehr geehrte Mitbürger

Am 24. Januar 2013 reichte ein Initiativkomitee ein Volksbegehren mit dem Titel «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» ein. Die Initiantinnen und Initianten verlangen gestützt auf § 21 der Kantonsverfassung in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eine Ergänzung des Gesetzes über die Finanzierung der Pflegeleistungen der Krankenversicherung (Pflegefinanzierungsgesetz).

Der Kantonsrat hat die Initiative am 22. Juni 2015 abgelehnt. Diese unterliegt damit der Volksabstimmung. Sie können deshalb am 15. November 2015 über die Initiative abstimmen.

Die Abstimmungsfrage lautet:

Wollen Sie die Volksinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» annehmen?

Wenn Sie die Initiative annehmen wollen, antworten Sie auf die Frage mit Ja. Wollen Sie sie ablehnen, beantworten Sie die Frage mit Nein.

Zu dieser Abstimmungsvorlage unterbreiten wir Ihnen im Folgenden einen erläuternden Bericht, einschliesslich der Stellungnahme des Initiativkomitees (S. 21), und den Wortlaut der Volksinitiative (S. 23).



Für eilige **Leserinnen und Leser**

Die Volksinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» verlangt eine Änderung des Pflegefinanzierungsgesetzes mit dem Zweck, dass sich der Kanton neu mit 50 Prozent an den Kosten der Gemeinden aus der Restfinanzierung der Pflegekosten der Spitex und der Pflegeheime beteiligen muss. Für den Kanton würde ein Mehraufwand von mindestens 54 Millionen Franken pro Jahr entstehen. Gemäss der im Kanton Luzern seit 2008 geltenden Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Finanzreform 08) sind diese Kosten heute von den Wohngemeinden der pflegebedürftigen Personen zu tragen. Begründet wird das Anliegen von den Initiantinnen und Initianten mit unerwartet hohen Mehrkosten aus dem neuen Pflegefinanzierungsgesetz seit 2011. Diese hätten viele Gemeinden in grosse finanzielle Schwierigkeiten gebracht und sie zu Steuererhöhungen und einschneidenden Sparpaketen gezwungen.

Im Kantonsrat unterstützte namentlich die SVP-Fraktion die Initiative mit den folgenden Hauptargumenten (vgl. auch Kap. «Standpunkt des Initiativkomitees» S. 21):

- Die Kosten der Pflegefinanzierung zwingen viele finanzschwache Gemeinden, ihre Steuern weiter zu erhöhen.
- Die Aufgabenverteilung Kanton - Gemeinden gemäss Finanzreform 08 ist nicht mehr realistisch.
- Mit einer hälftigen Beteiligung des Kantons an der Pflegefinanzierung kann bedrängten Gemeinden rasch geholfen werden, ohne dass die Kompetenzen der Gemeinden beschnitten werden müssen.

Die CVP-, die FDP-, die Grünen-, die GLP- und eine Mehrheit der SP-Fraktion des Kantonsrates bekämpften die Initiative mit den folgenden Argumenten:

- Die Initiative greift einseitig in das ausbalancierte, in der Volksabstimmung 2007 beschlossene System der Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden ein (Finanzreform 08).
- Der Kanton hat bei der Spitalfinanzierung deutlich höhere Mehrkosten zu tragen als die Gemeinden bei der Pflegefinanzierung.
- Die Pflegefinanzierungskosten werden mit der Initiative nur von den Gemeinden zum Kanton verschoben; auch für Mehrkosten beim Kanton müssten aber die Bürgerinnen und Bürger mit ihren Steuern aufkommen.
- Gegen das stetige Wachstum der Pflegekosten hilft die Initiative nichts.
- Bei einer 50-prozentigen Mitfinanzierung der Pflegekosten durch den Kanton will dieser bei den Leistungen und Tarifen der Spitex und der Pflegeheime mitreden: Damit würde im Aufgabenbereich Pflege zwangsläufig die Gemeindeautonomie beschnitten.

In Übereinstimmung mit der grossen Mehrheit des Kantonsrates (82 gegen 27 Stimmen) empfiehlt der Regierungsrat den Stimmberechtigten, die Volksinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» abzulehnen.

Bericht des Regierungsrates



Die Initiative

Am 24. Januar 2013 reichte ein Initiativkomitee ein kantonales Volksbegehren mit dem Titel «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» ein. Die Initiative verlangt eine Änderung der §§ 6, 8 und 10 des kantonalen Pflegefinanzierungsgesetzes. Die Änderung hätte zur Folge, dass sich der Kanton neu mit 50 Prozent an den Kosten der Gemeinden bei der Restfinanzierung der Pflegekosten der Spitex-Dienste und der Pflegeheime sowie bei der Mitfinanzierung der Akut- und Übergangspflege im Anschluss an einen Spitalaufenthalt beteiligen müsste. Für den Kanton würde ein Mehraufwand von mindestens 54 Millionen Franken pro Jahr entstehen. Heute sind diese Kosten vollumfänglich von den jeweiligen Wohngemeinden der pflegebedürftigen Personen zu tragen.

Zur Begründung ihres Anliegens führen die Initiantinnen und Initianten im Wesentlichen an, die effektiven Mehrkosten der Gemeinden in der Pflegefinanzierung seien mit 70 Millionen Franken pro Jahr weit höher als die 40 Millionen Franken, die der Regierungsrat bei der Verabschiedung des Pflegefinanzierungsgesetzes als Schätzung angegeben habe. Deshalb seien viele Gemeinden in grosse finanzielle Schwierigkeiten geraten und hätten einschneidende Sparpakete verabschiedet und teilweise die Steuern erhöhen müssen. Der Kanton müsse sich darum an den Kosten der Pflegefinanzierung beteiligen. Angemessen sei eine hälftige Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden, wie dies auch in anderen Kantonen der Fall sei.

Wie die Pflegefinanzierung geregelt ist

Der Bund hat auf das Jahr 2011 die Finanzierung der Pflegeleistungen der Spitex-Dienste und der Pflegeheime neu geordnet. Ziel war es, die pflegebedürftigen Personen bei den Pflegekosten und die Krankenkassen (und damit die Prämienzahlerinnen und -zahler) zu entlasten. Dazu legt neu der Bund für die ganze Schweiz einheitlich den Beitrag fest, den die Krankenkassen und die pflegebedürftigen Personen an die Kosten der Spitex-Pflege und der Pflegeheime leisten müssen. Die Kantone ihrerseits müssen regeln, wer die damit noch nicht gedeckten restlichen Pflegekosten übernehmen muss. Daneben hat der Bund neu die sogenannte Akut- und Übergangspflege eingeführt. Diese kann nach einem Spitalaufenthalt für maximal zwei Wochen angeordnet und ebenfalls durch die Spitex oder die Pflegeheime erbracht werden. Die Kosten der Akut- und Übergangspflege sind von der öffentlichen Hand und der Krankenkasse anteilmässig im Verhältnis 55 zu 45 Prozent zu tragen.

Gemäss der im Kanton Luzern seit 2008 geltenden Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Finanzreform 08) sind die Restfinanzierung der Pflegekosten der Spitex und der Pflegeheime sowie die Mitfinanzierung der Akut- und Übergangspflege als Teil der Langzeitpflege Aufgaben der Gemeinden. Ihnen gehört auch der Grossteil der Spitex-Dienste und der Pflegeheime. Die finanziell aufwendigere Spitalfinanzierung ist demgegenüber alleinige Aufgabe des Kantons.

In verschiedenen anderen Kantonen beteiligt sich auch der Kanton an den Kosten der Pflegefinanzierung. Beim Vergleich mit diesen Kantonen darf jedoch die Zuständigkeit für die Pflegefinanzierung nicht isoliert betrachtet werden, sondern es muss immer auch berücksichtigt werden, wie in diesen Kantonen die Finanzierung der übrigen Staatsaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt ist.

Gründe für die Mehrkosten der Gemeinden in der Pflegefinanzierung

Durch den Systemwechsel in der Pflegefinanzierung per 2011 sind den Gemeinden jährliche Mehrkosten von 46,5 Millionen Franken entstanden. Auf der anderen Seite wurden, wie vom Bund beabsichtigt, die pflegebedürftigen Personen unabhängig von ihrem Einkommen und Vermögen sowie die Krankenversicherer (und damit die Prämienzahlerinnen und -zahler) finanziell entlastet. Mit der neuen Pflegefinanzierung ist es nicht mehr möglich, den Heimbewohnerinnen und -bewohnern die von der Krankenkasse nicht gedeckten Pflegekosten «versteckt» als Betreuungs- oder Aufenthaltskosten zu überwälzen. Ebenfalls nicht mehr zulässig ist es, die Tarife und Taxen der



Spitex und der Pflegeheime aus finanzpolitischen Gründen zu tief anzusetzen. Die Preise müssen vollkostendeckend sein und insbesondere einen Investitionskostenanteil enthalten.

Die seit dem Systemwechsel verzeichnete Zunahme der Mehrkosten der Gemeinden auf zuletzt 59,7 Millionen Franken im Jahr 2014 ist durch die Zunahme der Pflegefälle in der Spitex und gestiegene Lohnkosten beim Pflegepersonal der Spitex und der Pflegeheime begründet. Der Grossteil dieser Betriebe wird entweder von den Gemeinden selber geführt oder zumindest von ihnen getragen.

Stellungnahme zur Volksinitiative

Einseitige Änderung der bewährten Aufgabenteilung

Mit der Initiative würde die seit 2008 bestehende Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden geändert: Die Pflegefinanzierung würde von einer Gemeindeaufgabe neu zu einer Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Die geltende Aufgabenteilung ist ein politisch und finanziell sorgfältig ausbalanciertes, mit den Gemeinden abgestimmtes System, das von den Stimmberechtigten 2007 in der Volksabstimmung mit 76,7 Prozent Ja-Stimmen angenommen wurde. Die Aufgabenteilung hat sich bewährt. Beide Seiten übernehmen Verantwortung für die ihnen zugeordneten Aufgaben und kümmern sich um deren zweckmässige und sinnvolle Erfüllung unter Beachtung von Nutzen und Kosten. Die Aufgabenteilung darf deshalb

nicht einseitig nur für eine bestimmte Aufgabe verändert werden, sondern muss alle kostenintensiven Aufgaben berücksichtigen (Volksschule, Prämienverbilligung, Spitalfinanzierung, Pflegefinanzierung, Ergänzungsleistungen, Finanzausgleich u.a.m.). Sonst werden die Aufgabenteilung und die finanzielle Belastung von Kanton und Gemeinden aus dem Gleichgewicht gebracht. Weder den Gemeinden noch dem Kanton sind aus der bestehenden Aufgabenteilung massgebliche Mehrbelastungen erwachsen. Das geltende System der Pflegefinanzierung ist (wie auch jenes für die Spitalfinanzierung) vom Bund in den grossen Zügen vorgegeben. Ob die Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden als Ganze noch richtig ist, soll im Rahmen einer bereits eingeleiteten Aufgaben- und Finanzreform 2018 überprüft werden. Dabei wird sich auch zeigen, wie sich die finanzielle Belastung des Kantons und der Gemeinden insgesamt seit 2008 entwickelt hat.

Trotz der neuen Pflegefinanzierung geht es den Luzerner Gemeinden in ihrer grossen Mehrheit finanziell gut. Die Abschlüsse 2014 der Gemeinden zeigen ein erfreuliches Bild: Während die 83 Luzerner Gemeinden zusammen ein Minus von knapp 31 Millionen Franken budgetierten, schlossen sie effektiv mit einem Gesamtüberschuss von 52,5 Millionen Franken ab. Die Gemeinden sind somit weiterhin in der Lage, ihre Aufgaben zu finanzieren.

Auch der Verband Luzerner Gemeinden hat sich gegen die mit der Initiative beabsichtigte einseitige Änderung der Aufgabenteilung ausgesprochen.



Initiative für Kanton finanziell nicht tragbar

Die Annahme der Initiative hätte für den Kanton einen Mehraufwand von mindestens 54,15 Millionen Franken pro Jahr zur Folge (Basis: Netto-Belastung Gemeinden in der Pflegefinanzierung 2014 von 108,3 Mio. Fr.). Der gesetzlich vorgeschriebene mittelfristige Ausgleich der Erfolgs- und der Geldflussrechnung des Kantons konnte für die Jahre 2015 bis 2018 trotz umfangreichen Sparpaketen nicht erreicht werden. Angesichts der bereits angespannten Finanzlage des Kantons könnte ein weiterer jährlich wiederkehrender Mehraufwand von über 54 Millionen Franken nicht ohne Erhöhung des Staatssteuerfusses um eine Zehnteleinheit oder weitere einschneidende Einsparungen kompensiert werden. Dazu wäre ein Personalabbau von mehreren hundert Stellen nötig oder eine rigorose Kürzung der Staatsbeiträge mit Leistungsabbau unter anderem in den Bereichen Gesundheit, soziale Sicherheit (Behindertenbereich, Prämienverbilligung u.a.), Bildung, öffentlicher Verkehr, öffentliche Sicherheit und Finanzausgleich. Eine einseitige Kostenverschiebung durch die Initiative müsste den Gemeinden bei der kommenden Aufgaben- und Finanzreform 2018 überdies selbstverständlich als bereits erfolgte Entlastung angerechnet werden.

Initiative ist nicht «gerecht»

Der Kanton ist für die Spitalfinanzierung zuständig und muss sich seit 1. Januar 2012 neu auch an den Kosten der stationären Spitalbehandlungen in Privatspitälern anteilmässig beteiligen (Kostenaufteilung 2014: 49 % Kanton, 51 % Krankenkasse). Die neue Spitalfinanzierung hat dem Kanton im Jahr 2014 bereits Mehrkosten von rund 65,7 Millionen Franken im Vergleich zum Jahr 2010 beschert (Gesamtkosten 2014: 318 Mio. Fr.). Im gleichen Zeitraum stieg der Mehraufwand der Gemeinden in der Pflegefinanzierung auf 59,7 Millionen Franken (Gesamtkosten 2014: 108,3 Mio. Fr.). Ab 2017 ist der Kanton verpflichtet, mindestens 55 Prozent der Kosten der stationären Spitalbehandlungen zu übernehmen. Damit wird sich der Mehraufwand des Kantons in der Spitalfinanzierung bis ins Jahr 2017 noch zusätzlich rein systembedingt auf über 100 Millionen Franken pro Jahr erhöhen. Die Teuerung und ein voraussichtliches Mengenwachstum sind darin noch nicht berücksichtigt. Bei einer Annahme der Initiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» müsste der Kanton sich an den Kosten der Pflegefinanzierung zur Hälfte beteiligen, obwohl er selber durch die neue Spitalfinanzierung schon weit grössere Mehrbelastungen trägt. Als «gerecht» können die Forderungen der Initiative damit nicht bezeichnet werden.

Keine Lösung für die hohen Pflegekosten

Die Initiative löst das Problem der steigenden Pflegekosten nicht, das von vielen Gemeinden beklagt wird. Sie enthält keinerlei Instrumente und Massnahmen zur Kostensteuerung und -senkung, sondern führt lediglich zu einer hälftigen Umverteilung der Kosten von den Gemeinden auf den Kanton. Die Ausgaben durch Aufgabenverschiebung auf der einen Seite zu senken und auf der anderen wieder zu erhöhen, hat jedoch keinen Sinn, da sich die Steuerbelastung der Einwohnerinnen und Einwohner sowohl aus der Gemeinde- als auch der Kantonssteuer zusammensetzt.

Gefahr der Verteuerung der Pflegefinanzierung

Problematisch erscheint eine Kostenaufteilung auf Gemeinden und Kanton auch deswegen, weil der Grossteil der Spitex-Dienste und der Pflegeheime den Gemeinden selbst gehört. Bei einer Mitfinanzierung durch den Kanton ist zu befürchten, dass die Gemeinden weniger Anreize haben, für einen wirtschaftlichen Betrieb ihrer Spitex und ihrer Pflegeheime besorgt zu sein und mit ihnen wirtschaftliche Tarife auszuhandeln. Es besteht damit die Gefahr, dass die Pflegefinanzierung durch die Initiative insgesamt verteuert wird.

Schmälerung der Gemeindeautonomie und Ausbau der Verwaltung

Der Kanton müsste gemäss Initiative neu über 54 Millionen Franken pro Jahr an die Pflegefinanzierung leisten, ohne dass er – wie die Gemeinden – bei der Gestaltung des Pflegeangebots und bei der Führung des Grossteils der Spitex-Betriebe und Pflegeheime mitreden könnte. Dies widerspricht den Grundsätzen der Aufgabenteilung, wonach derjenige, der zahlen muss, auch über die notwendigen Entscheidungskompetenzen verfügen soll. Bei einer Annahme der Initiative müsste der Kanton deshalb umgehend Instrumente für eine weitreichende Einflussnahme auf das Angebot und die Leistungserbringung der Pflegeinstitutionen schaffen, damit die Pflege nicht noch teurer wird und um die wirtschaftliche Verwendung seiner Mittel sicherzustellen. Der Kanton müsste somit massiv in die heutigen Kompetenzen der Gemeinden bei der Spitex und den Pflegeheimen eingreifen. Dabei hätte eine Plafonierung der Restfinanzierungskosten Priorität – eine Massnahme, welche vom Grossteil der Gemeinden bisher entschieden abgelehnt wurde. Weiter müssten die Einführung einer Genehmigungspflicht für die Taxen und Tarife der Pflegeheime und der Spitex sowie eine vermehrte regionale Zusammenlegung der Pflegeangebote geprüft werden. Damit dürfte der Kanton auch gezwungen sein, zusätzliches Verwaltungspersonal anzustellen.



Beschlüsse des Kantonsrates

Im Kantonsrat sprachen sich die SVP-Fraktion und eine Minderheit der SP-Fraktion für die Volksinitiative und die CVP-, die FDP-, die Grünen-, die GLP- und eine Mehrheit der SP-Fraktion gegen die Volksinitiative aus. Die SVP-Fraktion verteidigte die Initiative mit den folgenden Hauptargumenten:

- Die Kosten der Pflegefinanzierung seien so angewachsen, dass viele finanzschwache Gemeinden ihre ohnehin hohen Steuern weiter hätten erhöhen müssen.
- Die Aufgabenverteilung Kanton - Gemeinden gemäss Finanzreform 08 sei durch die Realität überholt; man könne aber nicht auf die Finanzreform 2018 warten bis zur Entlastung notleidender Gemeinden.
- Der Kanton drohe den Gemeinden mit der Einschränkung der Gemeindeautonomie, wenn er sich zu 50 Prozent an der Pflegefinanzierung beteiligen müsste: Dazu bestehe kein Zwang, und bei andern Verbundaufgaben zwischen Gemeinden und Kanton sei dies auch nicht immer so geregelt.

Eine Minderheit der SP-Fraktion sah in der Volksinitiative einen Hebel, um vom Kanton her via Mitfinanzierung und Mitsprache die Pflegequalität im ganzen Kanton zu gewährleisten und die Pflege statt durch Einkommenssteuern des Mittelstandes vermehrt mittels anderer kantonaler Steuern zu finanzieren.

Die CVP-, die FDP-, die Grünen-, die GLP- und eine Mehrheit der SP-Fraktion wandte sich mit den folgenden Hauptargumenten gegen die Initiative:

- Die Initiative greife einseitig in das ausbalancierte, in der Volksabstimmung beschlossene System der Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden ein (Finanzreform 08); mit der Finanzreform 2018 sei nach zehn Jahren bereits eine Überprüfung der Aufgabenteilung in ihrer Gesamtheit aufgegleist.
- Die Pflegefinanzierungskosten würden mit der Initiative nur von den Gemeinden zum Kanton verschoben, ohne dass ihr Wachstum begrenzt würde. Auch für Mehrkosten beim Kanton müssten aber die Bürgerinnen und Bürger mit ihren Steuern aufkommen.
- Bei einer 50-prozentigen Mitfinanzierung der Pflegekosten durch den Kanton würde dieser bei den Leistungen und Tarifen mitreden wollen: Damit würde die Gemeindeautonomie in diesem Aufgabenbereich beschnitten.
- Der Kanton habe bei der Spitalfinanzierung seit 2008 höhere Mehrkosten zu tragen als die Gemeinden bei der Pflegefinanzierung.
- Der Regierungsrat sei vom Kantonsrat mittels Motion beauftragt worden, mit einer Revision des Pflegefinanzierungsgesetzes von 2010 inzwischen erkannte Mängel in diesem Bereich zu beheben.

In der Schlussabstimmung lehnte der Kantonsrat die Volksinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» mit 82 gegen 27 Stimmen ab.

Der Standpunkt des Initiativkomitees

Das Initiativkomitee «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» schreibt zur Begründung seiner Initiative:

Das Pflegefinanzierungsgesetz, das seit 2011 in Kraft ist, soll geändert werden. Aus diesem Grund haben am 24. Januar 2013 über 4000 Bürgerinnen und Bürger die Initiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» eingereicht. Sie verlangt die Entlastung der Gemeinden.

Zur Ausgangslage

Die Kosten der Alters- und Pflegeheime sind in den letzten Jahren aufgrund der demografischen Altersstruktur und der medizinischen und gesellschaftlichen Entwicklung stark gestiegen. Der Anstieg der Pflegekosten hat die eidgenössischen Räte veranlasst das Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung zu verabschieden. Damit sollen die pflegebedürftigen Personen und die Krankenversicherungen finanziell entlastet werden. Die Krankenkassen und pflegebedürftigen Personen zahlen neu nur noch einen fixen Beitrag an die Kosten der ambulanten und stationären Krankenpflege. Der Rest der nicht gedeckten Pflegekosten geht zu Lasten der öffentlichen Hand. Diese Restfinanzierung können die Kantone in eigener Regie regeln. **Im Kanton Luzern bezahlen die Gemeinden seit 1. Januar 2011 100 % dieser Restkosten. Und um diese Restfinanzierung geht es bei der Abstimmung.**

Ungenügende Einschätzung der Entwicklung der Pflegekosten

Wer soll das bezahlen? Darüber sind sich Gemeinden, Kanton und Heimbewohner uneins. Klar ist, die Kosten steigen: Die stationäre KVG-pflichtige Alterspflege im Kanton Luzern kostete im Jahr 2013 bereits 205,6 Mio. und somit rund 19 Mio. mehr als noch 2010. Im gleichen Zeitraum sind die Kosten der Spitex um 14,3 auf 69,6 Mio. gestiegen (Statistik BFS). Dies hat zur Auswirkung, dass die Gemeinden im Jahr 2013 bereits rund 102,9 Mio. an Pflegefinanzierungskosten zu tragen hatten. Die Pflegefinanzierungskosten für die Gemeinden sind somit fast 20 Mio. Franken höher als bei der Verabschiedung des Gesetzes im Kantonsrat prognostiziert.

System zu wenig durchdacht

Das Gesetz sei nicht durchdacht, kritisieren Gemeinderäte. Denn so würden Gemeinden mit vielen Pflegebedürftigen bestraft. Fakt ist: Die Belastung der Gemeinden durch die Pflegefinanzierung beträgt im Schnitt rund 2 Steuerzehntel. Es ist ja klar, dass vor allem Gemeinden mit wenig finanziellen Reserven und einem hohen Anteil von pflegebedürftigen Heimbewohnern diese finanzielle Last nicht tragen können. Die Konsequenz ist bekannt. Einige Gemeinden mussten ihre Steuern bereits auf 2,6 Einheiten erhöhen.

Kein Abwälzen der Kosten

Es besteht in diesen Gemeinden das Risiko für Lücken bei der Restfinanzierung und es liegt auf der Hand, dass Gemeinden auf Kosten der Heimbewohner bei der Pflegefinanzierung sparen oder die Kosten für die Pension und Betreuung erhöhen. In vielen Kantonen war man sich von Anfang an einig, dass solche Finanzierungslücken nur zu verhindern sind, wenn der Kanton sich an der Restfinanzierung beteiligt und somit die ungleichen Belastungen einzelner Gemeinden ausgeglichen werden können.

Zum Vergleich: In den Kantonen GE, GR, SH, SO, SZ, TG, TI und UR werden die Kosten zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt. In den Kantonen BE, BS, NW, NE und JU bezahlen die Kantone sogar 100 %.

Die Initiative fordert, dass die Kosten der Restfinanzierung gerecht 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden.

Gründe für ein Ja:

- Das Pflegefinanzierungsgesetz hat den steigenden Kosten der stationären und ambulanten Alterspflege zu wenig Rechnung getragen. Dies muss korrigiert werden.
- Ohne Beteiligung des Kantons an den Kosten der Pflegefinanzierung werden in den nächsten Jahren viele Gemeinden die Steuern erhöhen müssen.
- Die gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung stellt sicher, dass die Gemeinden auch weiterhin ihre Aufgaben finanzieren können.
- Der Kanton steht in der Verantwortung für eine hochstehende ambulante und stationäre Alterspflege.

**Liebe Stimmbürgerinnen und Stimmbürger
Bitte legen Sie ein Ja in die Urne – zu Gunsten einer partnerschaftlichen Lösung der Pflegefinanzierung für Kanton und Gemeinden.**

Im Auftrag der 4282 Luzernerinnen und Luzerner, welche die Initiative unterzeichnet haben:
Überparteiliches Komitee «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung»



Empfehlung des Regierungsrates

Es ist falsch, die bewährte Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden einseitig in Bezug auf eine einzelne Aufgabe ändern zu wollen. Eine eingehende Überprüfung der Aufgabenteilung ist für 2018 vorgesehen. Die angespannte Finanzlage des Kantons erlaubt es nicht, dass dieser sich zur Hälfte an den Pflegefinanzierungskosten der Gemeinden beteiligt. Der Kanton ist in der Spitalfinanzierung bereits heute stärker belastet als die Gemeinden in der Pflegefinanzierung. Eine zusätzliche finanzielle Belastung des Kantons müsste mit einer Steuererhöhung im Umfang einer Zehnteinheit oder mit einem massiven Personal- und Leistungsabbau aufgefangen werden. Die Initiative schafft zudem falsche Anreize, welche die Pflegefinanzierung insgesamt noch verteuern könnten. Der Kanton müsste bei einer Annahme der Initiative deshalb in die heutigen Kompetenzen der Gemeinden eingreifen und Einfluss auf das Pflegeangebot nehmen. Der Regierungsrat empfiehlt Ihnen aus diesen Gründen, sehr geehrte Mitbürgerinnen und Mitbürger, in Übereinstimmung mit der grossen Mehrheit des Kantonsrates (82 gegen 27 Stimmen), die Volksinitiative «Für eine gerechte Aufteilung der Pflegefinanzierung» abzulehnen.

Luzern, 1. September 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Reto Wyss

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Initiativtext

Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern stellen die Initiantinnen und Initianten in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs folgendes Begehren auf Ergänzung des Gesetzes über die Finanzierung der Pflegeleistungen der Krankenversicherung (Pflegefinanzierungsgesetz):

«Das Gesetz über die Finanzierung der Pflegeleistungen der Krankenversicherung (Pflegefinanzierungsgesetz) wird wie folgt ergänzt:

§ 6 Absatz 3 (neu)

Der Kanton beteiligt sich mit 50 Prozent an den Kosten, welche die Gemeinden gemäss Absatz 1 zu tragen haben.

§ 8 Absatz 4 (neu)

Der Kanton beteiligt sich mit 50 Prozent an den Kosten, welche die Gemeinden gemäss Absatz 1 und 2 zu tragen haben.

§ 10 Absatz 2 (neu)

Der Kanton beteiligt sich mit 50 Prozent an den Kosten, welche die Gemeinden gemäss Absatz 1 zu tragen haben.»



Kontakt

KANTON
LUZERN

Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
CH-6002 Luzern

Telefon
041 228 51 11
041 228 60 00

E-Mail
staatskanzlei@lu.ch
information@lu.ch

Internet
www.lu.ch



Achtung:
Bei Fragen zum Versand der Abstimmungs-
unterlagen (z.B. fehlendes Material) wenden
Sie sich bitte an Ihre Gemeinde.

Hörzeitschrift für lesebehinderte Bürgerinnen und Bürger

Für blinde, sehbehinderte oder sonst lesebehinderte Bürgerinnen und Bürger bietet der Kanton Luzern den Bericht des Regierungsrates zu den Abstimmungsvorlagen kostenlos als Hörzeitschrift an. Diese wird in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Bibliothek für Blinde, Seh- und Lesebehinderte (SBS) im Daisy-Format produziert und auf einer CD verschickt. Bücher und Zeitschriften im Daisy-Format können auf speziellen Daisy-Playern, aber auch auf dem Computer oder auf allen MP3-fähigen CD-Playern abgespielt werden. Zusätzlich werden die Daisy-Dateien auf den Abstimmungsseiten des Kantons im Internet bereitgestellt: siehe www.abstimmungen.lu.ch. Wenn Sie blind, sehbehindert oder lesebehindert sind und die Berichte des Regierungsrates an die Stimmberechtigten zu den Abstimmungsvorlagen in Zukunft als Daisy-Hörzeitschrift erhalten möchten, können Sie diese direkt bei der SBS abonnieren. Bitte melden Sie sich unter medienv Verlag@sbs.ch oder 043 333 32 32.