

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 49

**zum Entwurf eines Grossrats-
beschlusses über die
Verlängerung der Frist zur
Behandlung der Volksinitiative
zur Stärkung der Familie
«Ja zur Familie»**

Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Frist zur Behandlung der Volksinitiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie» bis Ende Juni 2005 zu verlängern. Zurzeit sind die Arbeiten zur Totalrevision der Staatsverfassung im Gang. Das von den Initiantinnen und Initianten verfolgte Anliegen ist auch Gegenstand der Totalrevision. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass es angezeigt ist, die inhaltliche Behandlung der vorliegenden Initiative mit der neuen Verfassung zu koordinieren. Deshalb soll das Initiativbegehren im August 2004 mit dem Verfassungsentwurf in die Vernehmlassung gegeben werden. Das Vernehmlassungsverfahren wird bis Ende 2004 dauern. Je nach Ergebnis ergibt sich für die Bearbeitung der Volksinitiative eine andere Ausgangslage. Nach der Auswertung der Vernehmlassungen soll die Vorlage mit dem Entwurf der neuen Verfassung abgestimmt und grundsätzlich unabhängig davon weitergeführt werden. Dieses Vorgehen hat auch den Vorteil, dass das Anliegen der Initiative aufgrund eines breiten Meinungsbildungsprozesses beraten wird und das Ergebnis in einen allfälligen Gegenvorschlag einfließen kann.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beantragen Ihnen mit dieser Botschaft die Verlängerung der Frist zur Behandlung der Volksinitiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie».

I. Einleitung

1. Materielles

Am 10. März 2003 reichte die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) des Kantons Luzern ein Volksbegehren mit dem Titel «Kantonale Volksinitiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie»» ein. Gestützt auf § 35^{bis} der Staatsverfassung des Kantons Luzern stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehr auf Änderung beziehungsweise Ergänzung der Staatsverfassung in der Form der allgemeinen Anregung:

Regierung und Grosser Rat des Kantons Luzern werden beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten und dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten, welche folgende Punkte zum Inhalt hat:

«1. eine Verfassungsbestimmung, welche ein klares Bekenntnis zur Familie als Grundlage eines solidarischen Gemeinwesens sowie das Bekenntnis enthält, dass Familienpolitik eine Querschnittsaufgabe ist.

2. eine Verfassungsbestimmung, welche einen gezielten und einfachen Familienlastenausgleich ermöglicht (höhere Kinderabzüge und Ausbildungsabzüge in der Steuergesetzgebung, Bedarfsleistungen etc.).

3. eine Verfassungsbestimmung, welche die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung unter Beachtung einer gerechten Finanzierung durch Benutzerinnen und Benutzer, Wirtschaft sowie öffentliche Hand ermöglicht.»

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Anliegen damit, dass die Familie die Grundlage einer solidarischen Gemeinschaft darstelle und daher in der Staatsverfassung einen prominenten Platz erhalten solle. Weiter fordern sie einen vereinfachten und attraktiven Familienlastenausgleich. Dabei führen sie an, dass der Entscheid für ein Kind ein sehr persönlicher sei, aber einen hohen gesellschaftlichen Stellenwert habe. Familien würden für den Staat und die Gesellschaft Leistungen erbringen, die sonst niemand erbringe. Kinder zu haben dürfe kein Armutsrisiko bilden. Die allgemeinen Familienkosten sollen deshalb in Form von Steuererleichterungen und Zulagen ausgeglichen und die Kinderzulagen in einer einheitlichen Bundeslösung geregelt werden.

Die Initiantinnen und Initianten weisen schliesslich darauf hin, dass 70 Prozent aller Mütter voll oder teilweise erwerbstätig seien. Die Frage nach der Vereinbarkeit von Familie und Beruf werde daher immer wichtiger. Aus diesem Grund müsse die familienergänzende Kinderbetreuung verbessert werden. Familien seien auf eine gesunde Wirtschaft angewiesen und die Wirtschaft wiederum auf motivierte Mitarbeitende. Da von guten Betreuungsangeboten alle Beteiligten profitieren würden, sei es richtig, dass sich Familien, Wirtschaft und Staat an der Finanzierung solcher Angebote beteiligen.

2. Rechtliches

Die «Kantonale Volksinitiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie»» wurde von 6566 Stimmberchtigten gültig unterzeichnet. Gestützt auf § 141 des Stimmrechtsge setzes vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10) stellte unser Rat fest, dass die kantonale Initiative zustande gekommen ist. Der entsprechende Beschluss wurde im Kantonsblatt Nr. 14 vom 5. April 2003 veröffentlicht.

Nach § 82a Absatz 1 des Grossratsgesetzes (SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Verfassungsinitiative (Teilrevision der Staatsverfassung) veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Der Grossen Rat kann diese Frist angemessen verlängern (§ 82h Grossratsgesetz).

Aus den nachfolgend genannten Gründen beantragen wir Ihnen eine Fristverlängerung bis Ende Juni 2005.

II. Begründung für die Fristverlängerung

1. Ausgangslage

Die kantonale Volksinitiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie» verlangt die Regelung einer erweiterten Familienunterstützung in der Staatsverfassung. Unbestritten ist die Familienpolitik ein wesentlicher Pfeiler der Gesellschaftspolitik. Die Familie als Grundeinheit unserer Gesellschaft bedarf besonderer Beachtung. Deshalb ist es ohne weiteres nachvollziehbar, wenn der Familienpolitik Verfassungsrang zugeschrieben wird. Eine aktive Familienpolitik kann nur betrieben werden, wenn der Staat Bedingungen schafft, welche Mutter- und Vaterschaft begünstigen und die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben ermöglicht. Personen mit Kindern erbringen – unter anderem auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung – eine wichtige gesellschaftliche Leistung. Allerdings sind Kinder für Familien mit tiefem Einkommen heute ein Armutsrisiko. Besonders kinderreiche Familien und Alleinerziehende sind überdurchschnittlich häufig arm oder armutsgefährdet. Das Anliegen der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Familien ist darum zweifellos zu begrüssen und seine Umsetzung letztlich eine Frage des politischen Willens.

Wie ein Blick auf Bund und Kantone zeigt, ist die Unterstützung der Familien Gegenstand sowohl der Bundesverfassung als auch der meisten neueren Kantonverfassungen. Die Regelung dieser Thematik in einer Verfassung gehört demzufolge zu einem modernen Verfassungsverständnis.

Wie die Vielzahl der Vorstösse über die letzten Jahre zeigt, ist auch in Ihrem Rat das Thema der Familienförderung ein weit verbreitetes Anliegen. Bereits die Motion M 15 von Vreni Moser vom 22. Juni 1999 forderte die Festschreibung eines Familienartikels in der neuen Verfassung des Kantons Luzern. Wir führten in unserer damaligen Antwort an, dass wir grosses Verständnis für das Anliegen der Motion hätten, die Leistungen der Familien für das Wohl der Gesellschaft anzuerkennen und die Familie als eine besonders schützenswerte Basisgemeinschaft unserer Gesellschaft zu betrachten. Allerdings wiesen wir darauf hin, dass die Diskussion über eine neue Verfassung für den Kanton Luzern eine gute Gelegenheit bieten werde, über die Aufnahme einer Familienschutzbestimmung grundlegend nachzudenken und eine geeignete Formulierung zu finden. Zudem könnte die Bestimmung dann im Gesamtgefüge einer neuen Verfassung zusammen mit anderen neuen Bestimmungen, wozu in Ihrem Rat bereits mehrere Vorstösse eingereicht worden seien, diskutiert und abgeglichen werden. Wir vertraten die Ansicht, dass das Vorhaben nicht isoliert von der Diskussion um die Totalrevision der Staatsverfassung behandelt werden sollte, wohl aber im Rahmen dieses Vorhabens. Ihr Rat stimmte in der Folge am 26. Oktober 1999 einer Erheblicherklärung des Vorstosses als Postulat ohne Diskussion zu.

Weiter stimmte Ihr Rat am 31. März 2003 mit 84 gegen 17 Stimmen dem Grossratsbeschluss über eine Standesinitiative für eine Neuordnung der Familienzulagen (B 154) zu. Grundlage dazu bildete die Motion M 228 von Louis Schelbert vom 24. Oktober 2000. Die Standesinitiative soll eine bundesrechtlich einheitliche Familienzulagenordnung sowie die Schaffung von bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen für bedürftige Familien anregen. Mithin bezweckt die Standesinitiative des Kantons Luzern einen besseren Familienlastenausgleich. Sie wurde in der Folge an die eidgenössischen Räte geleitet.

Darüber hinaus kam es in Ihrem Rat über die Jahre hinweg zu zahlreichen weiteren Vorstössen, die sich direkt oder indirekt mit der Stärkung der Familien befassen und sich teilweise mit dem Anliegen der Initiative decken.

2. Totalrevision der Luzerner Staatsverfassung

Mit Botschaft B 84 vom 13. März 2001 (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates 2001, S. 821) haben wir Ihrem Rat den Entwurf eines Dekrets über die Einleitung der Totalrevision der Staatsverfassung des Kantons Luzern unterbreitet. Sie haben diesem am 7. Mai 2001 mit 87 gegen 16 Stimmen zugestimmt. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben an der Volksabstimmung vom 23. September 2001 die Einleitung der Totalrevision ebenfalls befürwortet. Unter der Leitung der Verfassungskommission sind die einzelnen Arbeitsgruppen seither mit den Revisionsarbeiten beschäftigt. Die Kommissionsarbeiten sind kurz vor dem Abschluss. Soeben wurde der Verfassungsentwurf in der Kommission in zweiter Lesung verabschiedet und redaktionell berei-

nigt. Wir rechnen damit, den Entwurf einer totalrevidierten Staatsverfassung im August 2004 in die Vernehmlassung geben zu können.

Zentrales Anliegen dieses Projekts ist es, die aus dem Jahr 1875 stammende Staatsverfassung durch ein modernes Verfassungswerk zu ersetzen. Trotz der bisher 45 Teilrevisionen hinkt die geltende Staatsverfassung der Wirklichkeit hintennach und erfüllt heute weder vom Inhalt noch von der Form her die Anforderungen an eine moderne Grundordnung. Die geltende Staatsverfassung ist vom Inhalt her nicht vollständig: Eine neue Verfassung soll auch Auskunft über die wesentlichen Staatsziele und Staatsaufgaben geben. Heute sind diese Punkte nicht oder nur teilweise enthalten. Weiter beinhaltet die geltende Verfassung wohl einige Grundrechte, doch ist diese Liste lückenhaft und eher zufällig. Auch wenn eine Aufzählung weitgehend nur deklaratorische Bedeutung hat beziehungsweise die Grundrechte bereits von Bundesrechts wegen Bestand haben, ist eine kantonale Regelung in Anbetracht der Wichtigkeit dieser Rechte dennoch sinnvoll. Bei der Revision der Luzerner Staatsverfassung ist dabei insbesondere zu prüfen, ob Sozialrechte oder Sozialziele, welche Wessensmerkmale aller modernen Verfassungen darstellen, in die neue Verfassung aufgenommen werden sollen.

Der heute vorliegende Entwurf der totalrevidierten Staatsverfassung sieht in einem Katalog von Staatszielen vor, dass sich der Staat für die Wohlfahrt und die soziale Sicherheit seiner Bevölkerung einsetzt. Nebst diesem Staatsziel enthält er einen eigentlichen Familienartikel, welcher die Anliegen der Volksinitiative jedenfalls zum Teil aufnimmt.

Es versteht sich von selbst, dass die Verfassungsentwicklung während der Arbeiten an einer Verfassungsreform nicht stillstehen darf. Die heutige Staatsverfassung muss deshalb auch während der Arbeiten an der neuen Verfassung geändert werden können. Es wäre andererseits unbefriedigend, wenn durch Volksinitiativen oder sonst wie veranlasste Neuerungen nur noch in der alten Verfassung umgesetzt würden. Es ist aber auch dafür zu sorgen, dass die neue Verfassung in sich stimmig gestaltet werden kann. Bei zahlreichen Vorstössen aus Ihrem Rat haben wir hervorgehoben, dass die Verfassungsreform Gelegenheit zu einer Diskussion des Gesamtgefüges biete, bei welcher die neuen Bestimmungen untereinander abgeglichen werden könnten und nicht isoliert beschlossen würden. In der Folge haben Sie entsprechende Vorstösse zwar erheblich erklärt, Motionen jedoch unserem Antrag gemäss als Postulate überwiesen. Ohne Diskussion haben Sie dies am 26. Oktober 1999 auch bei der Motion M 15 von Vreni Moser bezüglich der damit verlangten Familienschutzbestimmung getan (vgl. oben Kap. II.1). Mittlerweile sind die Arbeiten am Entwurf der neuen Verfassung so weit fortgeschritten, dass es als angezeigt erscheint, die inhaltliche Behandlung der vorliegenden Initiative mit dem Text der neuen Verfassung zu koordinieren.

Es ist geplant, dass die Vernehmlassung zur Totalrevision der Staatsverfassung bis Ende 2004 dauert und in den darauf folgenden drei Monaten ausgewertet wird. Erst dann wird absehbar sein, in welcher Form eine verfassungsmässige Regelung der Familienunterstützung erfolgen soll. Da zum jetzigen Zeitpunkt die Auswirkungen des Vernehmlassungsverfahrens auf die Totalrevision der Staatsverfassung nicht vorhersehbar sind, kann unseres Erachtens auch die Initiative gegenwärtig weder von unserem noch von Ihrem Rat zweckmässig beraten und beurteilt werden. Es ist deshalb auch kaum möglich, einen Gegenvorschlag zur Initiative zu machen. Wir

schlagen Ihnen darum vor, mit der Bearbeitung der Initiative zuzuwarten, bis das Vernehmlassungsverfahren zum Verfassungsentwurf abgeschlossen und ausgewertet ist. Gleichzeitig mit diesem Vernehmlassungsverfahren soll allerdings auch eine Vernehmlassung zum Initiativbegehrten durchgeführt werden. Damit wird sichergestellt, dass das Anliegen der Initiative vor dem Hintergrund eines breiten Meinungsbildungsprozesses beraten wird und das Ergebnis in einen allfälligen Gegenvorschlag einfließen kann. Nach dieser inhaltlichen Abstimmung der Vorlage mit dem Entwurf der neuen Verfassung soll das Verfahren der Behandlung der Volksinitiative grundsätzlich unabhängig von der Totalrevision der Staatsverfassung weitergeführt werden.

III. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen gestützt auf § 82h des Grossratsgesetzes, die Frist, innerhalb derer wir Ihnen eine Botschaft zur Volksinitiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie» zu unterbreiten haben, bis Ende Juni 2005 zu verlängern.

Luzern, 6. April 2004

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Kurt Meyer
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

**Grossratsbeschluss
über die Verlängerung der Frist zur Behandlung
der Volksinitiative zur Stärkung der Familie
«Ja zur Familie»**

vom

*Der Grosse Rat des Kantons Luzern,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 6. April 2004,
beschliesst:*

1. Die Frist, innert welcher der Regierungsrat eine Botschaft zur Volksinitiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie» zu unterbreiten hat, wird bis Ende Juni 2005 verlängert.
2. Der Grossratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber: