

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 104

zu den Entwürfen

- eines Grossratsbeschlusses
über die Volksinitiative
zur Stärkung der Familie
«Ja zur Familie»**
- einer Änderung der Staats-
verfassung**

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die Volksinitiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie» sowie als Gegenvorschlag zur Initiative den Entwurf einer Änderung der Staatsverfassung.

Am 10. März 2003 reichte die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) des Kantons Luzern die Volksinitiative zur Stärkung der Familie mit dem Titel «Ja zur Familie» ein. Die Initiative verlangt in der Form der allgemeinen Anregung die Aufnahme einer oder mehrerer Bestimmungen in die Staatsverfassung, welche die Familienförderung und -unterstützung zum Gegenstand haben. In die Verfassung solle erstens eine Norm aufgenommen werden, welche ein klares Bekenntnis zur Familie als Grundlage eines solidarischen Gemeinwesens sowie das Bekenntnis, dass Familienpolitik eine Querschnittsaufgabe sei, enthalte. Zweitens solle eine Verfassungsbestimmung geschaffen werden, die einen gezielten und einfachen Lastenausgleich ermögliche durch höhere Kinder- und Ausbildungsabzüge in der Steuergesetzgebung, Bedarfsleistungen u. Ä. Und drittens solle eine Verfassungsbestimmung geschaffen werden, welche die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung unter Beachtung einer gerechten Finanzierung durch Benutzerinnen und Benutzer, Wirtschaft und öffentliche Hand ermögliche. Die Initiantinnen und Initianten machen geltend, dass die Familie die Grundlage einer solidarischen Gemeinschaft darstelle und daher in der Staatsverfassung einen prominenten Platz erhalten solle. Ihre Leistungen, welche sie für unsere Gesellschaft erbringe, sollten anerkannt und ihre wirtschaftliche Situation solle verbessert werden.

Die Familie gilt trotz aller gesellschaftlicher Veränderungen der letzten Jahrzehnte nach wie vor als Zelle des demokratischen Staates und als Grundform des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Sie stellt die Grundgemeinschaft des föderalen Systems der Schweiz dar und bedarf daher besonderer Beachtung. Diese Beachtung ist heute besonders notwendig, weil die Lebensansprüche gestiegen sind und der Wunsch nach Kindern oft zugunsten eines Lebens in Wohlstand zurückgestellt wird. Es ist deshalb angezeigt, die Familie in der Verfassung ihrer Bedeutung entsprechend zu erwähnen und in der Verfassung zum Ausdruck zu bringen, dass Familienpolitik eine Querschnittsaufgabe ist. Dieses Anliegen der Initiantinnen und Initianten ist in der Vernehmlassung denn auch weitgehend unbestritten geblieben. Der Regierungsrat erachtet jedoch die beiden zusätzlichen Begehren der Initiative als zu weit gehend. Wie eine Mehrheit in der Vernehmlassung ist er der Auffassung, dass die einzelnen Mittel und Wege zur Familienförderung nicht in der Verfassung bestimmt werden sollten, sondern auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Es soll auch vermieden werden, dass aus einer entsprechenden Verfassungsbestimmung rechtlich durchsetzbare Individualansprüche abgeleitet werden können. Im Übrigen würde eine diesen Begehren der Initiative entsprechende Verfassungsbestimmung nicht zur Konzeption und Systematik des Entwurfs einer neuen Verfassung passen, welche der Regierungsrat dem Grossen Rat im Herbst dieses Jahres zur Beschlussfassung zukommen lassen wird.

Initiativen können nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden. Der Regierungsrat beantragt daher dem Grossen Rat, die Volksinitiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie» abzulehnen. Er beantragt ihm aber als Gegenvorschlag zur Initiative, eine Norm in die Verfassung aufzunehmen, welche nicht bloss das erste Begehr-

der Initiative umsetzt, sondern auch die Bereiche anführt, auf welche die beiden weiteren Begehren der Initiative Bezug nehmen. Diese Norm stimmt mit dem Verfassungsentwurf überein, den der Regierungsrat dem Grossen Rat demnächst zukommen lassen wird. So soll sichergestellt werden, dass die mit der neuen Verfassungsbestimmung gemachten Aussagen auch nach der Totalrevision der Verfassung Bestand haben und nicht bloss für kurze Zeit in Kraft sind und dass der Wortlaut, wenn er unbesehen in die neue Verfassung übernommen würde, zu deren Systematik und Konzeption passen würde.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die Volksinitiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie» sowie als Gegen-vorschlag zur Initiative den Entwurf einer Änderung der Staatsverfassung.

I. Die Volksinitiative

1. Wortlaut und Begründung

Am 10. März 2003 reichte die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) des Kantons Luzern die Volksinitiative zur Stärkung der Familie mit dem Titel «Ja zur Familie» ein. Gestützt auf § 35^{bis} der Staatsverfassung des Kantons Luzern vom 29. Januar 1875 stellen die Initiantinnen und Initianten in der Form der allgemeinen Anregung folgendes Begehrten auf Änderung beziehungsweise Ergänzung der Staatsverfassung:

«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 usw.);*
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 Armutsrisko 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. Formelles

Gemäss § 35^{bis} der Staatsverfassung kann die Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Verfassung oder die Aufstellung neuer Verfassungsbestimmungen auf dem Weg der Initiative erfolgen, wenn 5000 stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger beim Grossen Rat unterschriftlich ein Begehr um Aufhebung oder Abänderung bestehender oder Aufstellung neuer Verfassungsvorschriften stellen. Solche Begehren können in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Die vorliegende Verfassungsinitiative ist von 6566 Stimmberechtigten gültig unterzeichnet worden. Gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10) erklären wir deshalb mit Regierungsratsbeschluss vom 28. März 2003 das Volksbegehr als zustande gekommen und veröffentlichten diesen Beschluss sowie die Zahl der gültigen und ungültigen Unterschriften im Kantonsblatt vom 5. April 2003.

Nach § 82a des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Grossen Rates (Grossratsgesetz) vom 28. Juni 1976 (SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Initiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme (Abs. 1). Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Initiative, kann er dem Grossen Rat einen Gegenentwurf unterbreiten (Abs. 2). Sie haben diese Frist am 22. Juni 2004 gestützt auf § 82h des Grossratsgesetzes bis Ende Juni 2005 verlängert.

Der Grosser Rat nimmt mit einem Grossratsbeschluss zur Initiative Stellung (§ 82b Abs. 1 Grossratsgesetz). Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt er sie ganz oder teilweise als ungültig (§ 82b Abs. 1a Grossratsgesetz). Soweit die Initiative gültig ist, kann er sie annehmen oder ablehnen (§ 82 Abs. 1b Grossratsgesetz). Nimmt der Grosser Rat eine nichtformulierte Verfassungsinitiative an, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Verfassungsvorlage zu unterbreiten (§ 82d Abs. 1 Grossratsgesetz). Der Grosser Rat hat in zweimaliger Beratung eine Verfassungsvorlage zu verabschieden, die inhaltlich dem Initiativbegehr entspricht (§ 82d Abs. 2 Grossratsgesetz). Lehnt der Grosser Rat eine Initiative ab und beschliesst er einen Gegenentwurf, werden Initiative und Gegenvorschlag den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82g Grossratsgesetz). Werden in der Doppelabstimmung sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt jene Vorlage in Kraft, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt (§ 86 Abs. 1e StRG).

Lehnt der Grosse Rat eine Verfassungsinitiative ab und verzichtet er auf einen Gegenentwurf, wird sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82e Grossratsgesetz).

Die vorliegende Initiative ist weder rechtswidrig noch undurchführbar (§ 145 StRG). Sie ist deshalb als gültig zu beurteilen.

II. Ausgangslage

1. Familienanliegen im Grossen Rat

Die Vielzahl von Vorstössen zur Familienpolitik und ihre Behandlung in Ihrem Rat zeigen die Aktualität der mit der Initiative angesprochenen Thematik. Im Einzelnen sind seit der vorletzten Legislaturperiode im Bereich der Familie folgende Vorstösse, die erheblich erklärt wurden, zu nennen:

- Motion M 185 von Christoph Lengwiler vom 12. September 2000 über die unverzügliche Übernahme der Bundeslösung bei der Familienbesteuerung ins Luzerner Steuergesetz, eröffnet am 12. September 2000, erheblich erklärt als Postulat am 25. November 2003,
- Postulat P 209 von Ruth Keller über die Förderung von unterstützenden Tagesstrukturen für Familien mit Kindern in der Volksschule, eröffnet am 23. Oktober 2000, erheblich erklärt am 13. Februar 2001,
- Motion M 236 von Margret Müller über die steuerliche Abzugsberechtigung der Löhne im Familienhaushalt, eröffnet am 24. Oktober 2000, erheblich erklärt als Postulat am 25. November 2003,
- Postulat P 237 von Vreni Moser über die Einführung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (sog. «Tessiner Modell»), eröffnet am 24. Oktober 2000, erheblich erklärt am 22. Januar 2002,
- Motion M 265 von Prisca Birrer über die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien in knappen finanziellen Verhältnissen, eröffnet am 21. November 2000, erheblich erklärt als Postulat am 22. Januar 2002,
- Postulat P 349 von Vreni Moser über die Errichtung einer Fachstelle für Familienfragen, eröffnet am 27. März 2001, erheblich erklärt am 11. September 2001,
- Postulat P 361 von Konrad Gräber über attraktive Familienbesteuerung, eröffnet am 7. Mai 2001, erheblich erklärt am 25. November 2003,
- Motion M 364 von Rico de Bona über die Änderung von § 10 des Gesetzes über die Familienzulagen, eröffnet am 7. Mai 2001, erheblich erklärt als Postulat am 11. September 2001,
- Postulat P 372 von Pia Maria Brugger über eine finanzielle Offensive im Bereich familienergänzende Betreuungsplätze, eröffnet am 8. Mai 2001, teilweise erheblich erklärt am 26. November 2002,
- Motion M 376 von Lotti Stadelmann über die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen für Kinder im Schul- und Vorschulalter, eröffnet am 8. Mai 2001, erheblich erklärt als Postulat am 26. November 2002,

- Postulat P 410 von Rosa Rumi über die Sicherung der Qualität in der familienergänzenden Kinderbetreuung, eröffnet am 25. Juni 2001, teilweise erheblich erklärt am 22. Januar 2002,
- Motion M 618 von Alois Hodel über die Milderung der Steuerbelastungen von einkommensschwachen Familien, Alleinstehenden, Jugendlichen und Rentnern, eröffnet am 23. April 2002, erheblich erklärt am 25. November 2003,
- Motion M 635 von Alois Hodel über die Änderung von § 57 Absatz 2 des Steuergesetzes (Familientarif), eröffnet am 23. April 2002, erheblich erklärt als Postulat am 25. November 2003,
- Postulat P 649 von Bernadette Lichtsteiner über die Entlastung von Familien mit mehreren Kindern in Ausbildung im neuen Stipendiengesetz des Kantons Luzern, eröffnet am 27. Mai 2002, erheblich erklärt am 25. Juni 2002,
- Motion M 708 von Daniela Kiener über ein kantonales Familienleitbild, eröffnet am 2. Juli 2002, erheblich erklärt als Postulat am 23. Juni 2003,
- Postulat P 323 von Urs Thumm über die Umsetzung einer kohärenten Familienpolitik, eröffnet am 15. Februar 2005, teilweise erheblich erklärt am 8. März 2005.

Hervorzuheben ist ferner die Motion M 15 von Vreni Moser vom 22. Juni 1999, welche bereits die Festschreibung eines Familienartikels in der neuen Verfassung des Kantons Luzern forderte. Wir führen in unserer Antwort auf den Vorstoss 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. Wir wiesen aber 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 Vorstösse eingereicht worden seien, diskutiert werden. Das Vorhaben sollte nicht isoliert von der Diskussion um die Totalrevision der Staatsverfassung behandelt werden, sondern im Rahmen dieses Vorhabens. Ihr Rat stimmte in der Folge am 26. Oktober 1999 einer Erheblicherklärung des Vorstosses als Postulat ohne Diskussion zu (Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 1999, S. 1628 f.).

Hinzuweisen ist auch auf den von Ihrem Rat am 31. März 2003 mit 84 gegen 17 Stimmen verabschiedeten Grossratsbeschluss über eine Standesinitiative für eine Neuordnung der Familienzulagen (GR 2003, S. 497f.), den Sie im Anschluss an die erheblich erklärte Motion M 228 von Louis Schelbert vom 24. Oktober 2000 gefasst haben. Die eidgenössischen Räte begrüssten das Anliegen der Standesinitiative, traten jedoch im Frühjahr 2005 aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht darauf ein, da der Bund im Bereich der Familienzulagen bereits eine eigene Vorlage ausgearbeitet hatte und die Annahme der Standesinitiative die Ausarbeitung einer weiteren Vorlage zur Folge gehabt hätte.

2. Die Familie in der Bundesverfassung

Die totalrevidierte Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) enthält verschiedene Bestimmungen, welche die Familie direkt oder indirekt zum Gegenstand haben (vgl. Art. 8 Abs. 3, 13, 14, 41 Abs. 1e, 108, 116 und 119). Von zentraler Bedeutung ist dabei Artikel 41 Absatz 1c, welcher explizit den Schutz und die Förderung der Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern als Sozialziel nennt. Diese Bestimmung hat nicht nur für den Bund Bedeutung, sie nimmt ausdrücklich auch die Kantone in die Pflicht, sich «in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative» für dieses Sozialziel «einzusetzen» (vgl. Art. 41 Abs. 1 Einleitungssatz). Artikel 41 Absatz 1c gehört mithin zum Verfassungsrecht, das für die Kantone direkt gilt. Es rechtfertigt sich deshalb, hier auf diese Bestimmung näher einzugehen:

Die «Familie» im Sinn von Artikel 41 Absatz 1c BV ist, wie sich aus den Materialien zu dieser Bestimmung ergibt, ein bewusst offener Begriff. Die Familie ist zwar primär eine in den Beziehungen zwischen Eltern (leiblichen, Stief- oder Adoptiveltern) und Kindern untereinander begründete Lebensform eigener Art, die als solche gesellschaftlich und rechtlich anerkannt ist. Um der gesellschaftlichen Realität Rechnung zu tragen, fallen in den von Artikel 41 Absatz 1c umfassten Bereich des Schutzes und der Förderung der Familie indessen auch Einelternfamilien und eheähnliche Gemeinschaften mit dazugehörigen leiblichen, Adoptiv- oder Pflegeeltern oder sogenannte Patchwork-Familien (vgl. Margrith Bigler-Eggenberger, St. Galler Kommentar zu Art. 41 BV, Rz 47).

Artikel 41 Absatz 1c ist Bestandteil des Sozialzielekatalogs von Artikel 41 BV. Der Bund ist darin dem Vorbild neuerer Kantonsverfassungen gefolgt, welche die Sozialstaatlichkeit fast durchwegs in der Form solcher eigenständigen Kataloge verwirklicht haben. Sozialziele sind, im Gegensatz zu eigentlichen Sozialrechten, in der Regel nicht justizierbar, das heißt, sie vermitteln den Einzelnen keinen einklagbaren Anspruch auf eine staatliche Leistung. Sozialziele auf Verfassungsstufe stehen jedoch direkt neben den Grund- und Menschenrechten sowie den politischen Rechten und bringen so zum Ausdruck, dass diese einander gegenseitig bedingen, weil eine soziale Absicherung der Bürgerinnen und Bürger unabdingbare Voraussetzung für die Ausübung dieser Rechte ist. Sie stellen zunächst ein Programm darüber auf, was für das Gemeinwesen als sozialer Staat wesentlich ist. Weiter sind sie Teil der formellen Verfassung und bilden somit verpflichtendes Verfassungsrecht mit erhöhter Geltungskraft. Das bedeutet, dass die Sozialziele nicht nur rein programmatische Funktionen haben; die darin enthaltenen Programme, Aufgaben und Pflichten sind vielmehr rechtlich umzusetzen. Sozialziele belassen allerdings den staatlichen Organen den Raum für die Bestimmung der Massnahmen zur Verwirklichung der Ziele, deren Form und der Zeit, innerhalb welcher die Erfüllung des Auftrags erfolgen soll (Bigler-Eggenberger, a.a.O., Rz 11 und 12).

3. Totalrevision der Luzerner Verfassung

Mit Botschaft B 84 vom 13. März 2001 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. Der von der Verfassungskommission erarbeitete Entwurf wurde im Sommer 2004 der Öffentlichkeit präsentiert und danach vom Justiz- und Sicherheitsdepartement in die Vernehmlassung gegeben. Der Verfassungsentwurf sah in § 18 folgenden Familienartikel vor:

§ 18 Familien

- ¹ Der Staat fördert Familien als Lebensgemeinschaften von Kindern und Erwachsenen.
- ² Er fördert die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung und unterstützt die Eltern in ihrer Erziehungsaufgabe.

Nachdem das Justiz- und Sicherheitsdepartement die Vernehmlassungen ausgewertet hat, sind wir zurzeit daran, den Verfassungsentwurf, der Ihrem Rat im Herbst dieses Jahres unterbreitet werden soll, zu überarbeiten. Im überarbeiteten Verfassungsentwurf werden wir vorschlagen, im Sinn einer Straffung den bisherigen Aufgabenkatalog der §§ 17–28 zu streichen und stattdessen die Aufgaben von Kanton und Gemeinden in einer Bestimmung zusammenzufassen, welche den ganzen Aufgabenbereich abdeckt und die wichtigsten Aufgaben nennt. Zusätzlich werden wir den Katalog der Grundsätze ausbauen, welche bei der Aufgabenerfüllung zu beachten sind. Nach dieser neu konzipierten Norm über die Grundsätze der Aufgabenerfüllung haben Kanton und Gemeinden «bei der Erfüllung ihrer Aufgaben (unter anderem) zu beachten, dass die Familie als Grundgemeinschaft der Gesellschaft anerkannt ist». Mit dieser Konzeption soll insbesondere vermieden werden, dass aus der Verfassung rechtlich durchsetzbare Ansprüche abgeleitet werden können. Zu den Aufgaben, die in der Verfassung in Zukunft ausdrücklich genannt werden sollen, gehören unter anderem die Gesundheit sowie die von der Initiative angesprochenen Bereiche der wirtschaftlichen Entwicklung, der Bildung und der sozialen Sicherheit.

Der Ihrem Rat von uns im kommenden Herbst präsentierte überarbeitete Entwurf einer totalrevidierten Staatsverfassung wird somit keinen Familienartikel im Sinn von § 18 des Entwurfs der Verfassungskommission enthalten. Stattdessen wird der Entwurf hinsichtlich der Umschreibung der Staatsaufgaben zwar knapper und offener sein, jedoch das explizite Bekenntnis und die Vorschrift enthalten, dass die Familie die Grundgemeinschaft der Gesellschaft ist und dass sie von Kanton und Gemeinden bei der Staatstätigkeit im Sinn einer Querschnittsaufgabe zu beachten ist.

III. Vernehmlassung zur Volksinitiative

1. Vernehmlassung

Infolge des engen Zusammenhangs mit der Thematik der vorliegenden Volksinitiative erachteten wir es als angezeigt, die inhaltliche Behandlung der Initiative vorübergehend mit einer Konsultation zum entsprechenden Text der neuen Verfassung zu verbinden. Im Herbst 2004 führte das Gesundheits- und Sozialdepartement deshalb eine Vernehmlassung über die Initiative durch. Zu dieser Vernehmlassung wurden insgesamt 133 Adressaten eingeladen, darunter alle in Ihrem Rat vertretenen und die übrigen politischen Parteien, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die Landeskirchen sowie die kantonale Verwaltung. Die Adressaten konnten sich dazu äussern, ob sie die Regelung des Stellenwerts und einer erweiterten Unterstützung der Familie in der Staatsverfassung, wie dies die Initiative verlangt, als notwendig und sinnvoll erachteten und ob sie das Anliegen der Initiative mit § 18 des Verfassungsentwurfs der Verfassungskommission bereits als erfüllt beurteilten.

2. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Von den 48 Vernehmlassern befürworteten zwei Drittel grundsätzlich eine Regelung des Stellenwerts und der Unterstützung der Familie in der Staatsverfassung. Angeführt wurde dabei insbesondere, dass die geltende Staatsverfassung die Familie nicht oder nur rudimentär erwähne und die Familie besonderer Beachtung bedürfe. Eine aktive Familienpolitik könne jedoch nur betrieben werden, wenn der Staat Bedingungen schaffe, welche Familien so weit als möglich unterstützen. Von daher müssten die Rahmenbedingungen für Familien zweifellos verbessert werden.

Hinsichtlich der zweiten Frage waren zwei Drittel der Antwortenden der Ansicht, dass das Anliegen der Initiative mit § 18 des Verfassungsentwurfs, wie er von der Verfassungskommission ausgearbeitet worden war, abgedeckt sei. Zwar sei dieser Familienartikel knapp und abstrakt formuliert, dies sei jedoch einem Erlass auf der Stufe einer Kantonsverfassung angemessen. Zudem sollte eine detaillierte Regelung von Wegen und Mitteln der Familienförderung und -unterstützung nicht in der Staatsverfassung, sondern auf Gesetzes- oder allenfalls auf Verordnungsstufe erfolgen.

3. Stellungnahme der CVP im Besonderen

Die CVP, aus deren Kreis die Initiantinnen und Initianten des vorliegenden Volksbegehrens stammen, erachtete es in ihrer Vernehmlassung als unbedingt notwendig, dass der Stellenwert der Familie in der Staatsverfassung umfassend geregelt werde. Die Initiative sei gerade aus der Notwendigkeit heraus entstanden, in einer modernen

Staatsverfassung ein klares und umfassendes Bekenntnis zur Familie abzugeben. Dies sei in der geltenden Verfassung nicht oder nur rudimentär der Fall. Der in die Vernehmlassung gegebene § 18 enthalte wohl ein allgemeines Bekenntnis zur Familie, komme dem Anliegen der Initiative jedoch nur teilweise entgegen. Insbesondere fehle eine «Grundformulierung, wonach die Familie die Kernzelle einer solidarischen Gemeinschaft» sei. Zudem solle der Begriff «fördern» besser erklärt werden, da sonst die Gefahr bestehe, dass der Staat für alles Mögliche in Anspruch genommen werde. Weiter seien in der Volksinitiative die Bereiche Steuern und familienexterne Kinderbetreuung genannt, in denen der Staat eine Förderrolle zu übernehmen habe. Der Bereich Steuern fehle im Familienartikel der Verfassungskommission gänzlich, und die sehr allgemein gehaltene Formulierung hinsichtlich der familienexternen Kinderbetreuung befriedige nicht. Insgesamt umschreibe § 18 zu wenig umfassend den Sinn und die Aufgabe der Familie in unserem Staatswesen und sei deshalb im Sinn des Volksbegehrens zu ergänzen.

4. Interpretation des Vernehmlassungsergebnisses

Ungeachtet des Umstands, dass infolge der Überarbeitung des Verfassungsentwurfs durch unseren Rat § 18 aus dem Entwurf gestrichen werden wird, lässt die Auswertung der Vernehmlassung unseres Erachtens im Hinblick auf die Beurteilung der Verfassungsinitiative folgende Schlussfolgerungen zu:

- Die Aufnahme einer Regelung zum Stellenwert und zur Unterstützung der Familie in die Staatsverfassung ist grundsätzlich erwünscht.
- Die einzelnen Mittel und Wege der Familienförderung sollen nicht in der Staatsverfassung, sondern auf Gesetzes- und Verordnungsstufe geregelt werden.
- Die Initiantinnen und Initianten vermissen in der Verfassungsbestimmung der Kommission in erster Linie das Bekenntnis zur Familie als Kernzelle einer solidarischen Gemeinschaft.

IV. Würdigung der Initiative

1. Bekenntnis zur Familie

Die Initiantinnen und Initianten verlangen in ihrem ersten Begehrten eine Verfassungsbestimmung, welche «ein klares Bekenntnis zur Familie als Grundlage eines solidarischen Gemeinwesens sowie das Bekenntnis enthält, dass Familienpolitik eine Querschnittaufgabe ist». Die Familie gilt trotz aller gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte nach wie vor als Zelle des demokratischen Staates und als Grundform des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Sie stellt die Grundgemeinschaft des föderalen Systems der Schweiz dar und verdient daher besondere Beach-

tung. Diese Beachtung ist heute besonders notwendig, weil die Lebensansprüche gestiegen sind und der Wunsch nach Kindern oft zugunsten eines Lebens in Wohlstand zurückgestellt wird. Es ist deshalb angezeigt, die Familie in der Verfassung ihrer Bedeutung entsprechend zu erwähnen und in der Verfassung zum Ausdruck zu bringen, dass Familienpolitik eine Querschnittaufgabe ist. Dieses Anliegen der Initiantinnen und Initianten ist in der Vernehmlassung denn auch weitgehend unbestritten geblieben. Dabei ist, wie in Artikel 41 Absatz 1c BV (vgl. Kap. II.2), von einem offenen Begriff der Familie auszugehen. In unserem Entwurf zur neuen Verfassung, der Ihnen demnächst vorgelegt wird, haben wir diesem Anliegen breiter Bevölkerungskreise denn auch Rechnung getragen. Wie oben beschrieben, soll zu diesem Zweck in der neuen Verfassung ausdrücklich festgehalten werden, dass Kanton und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beachten haben, dass «die Familie als Grundgemeinschaft der Gesellschaft anerkannt ist» (vgl. Kap. II.3). Der Umsetzung des ersten Begehrens der Initiative steht somit aus unserer Sicht nichts entgegen. Vielmehr empfehlen wir Ihnen, dieses grundsätzlich gutzuheissen (vgl. dazu unseren Gegenvor-schlag).

2. Die übrigen Begehren

Die Initiantinnen und Initianten verlangen des Weiteren eine Verfassungsbestimmung, «welche einen gezielten und einfachen Familienlastenausgleich ermöglicht» (höhere Kinderabzüge und Ausbildungsabzüge in der Steuergesetzgebung, Bedarfsleistungen usw.), sowie eine Verfassungsbestimmung, «welche die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung unter Beachtung einer gerechten Finanzierung durch Benutzerinnen und Benutzer, Wirtschaft sowie öffentliche Hand ermöglicht».

Wir sind entschieden der Auffassung, dass in der Staatsverfassung die Familie als Grundgemeinschaft der Gesellschaft ausdrücklich anerkannt werden sollte, nicht jedoch die Mittel und Wege, wie Familienpolitik zu betreiben ist, dort geregelt werden sollten. Diese sind auf Gesetzes- und Verordnungsstufe zu bestimmen. Damit bleibt genügend Gestaltungsspielraum für künftige, heute womöglich noch unbekannte Lösungen und somit für eine innovative Gestaltung der Familienpolitik. Zudem wird die Familienpolitik so auch nicht in ein Korsett gezwängt, welches sich – insbesondere hinsichtlich des verhältnismässig grossen Aufwandes von Verfassungsrevisionen – als allzu starr erweisen könnte. Nicht zuletzt kann so auch gewährleistet werden, dass die Verfassung aktuell bleibt. Die Frage, welche Massnahmen ein Gemeinwesen zur Erreichung seiner (Staats-)Ziele als notwendig erachtet, hängt von verschiedenen Faktoren ab, insbesondere vom politischen Willen und den finanziellen Möglichkeiten. Nicht zuletzt besteht bei einer konkreten Auflistung von Mitteln und Wegen der Unterstützung und Förderung von Familien die Gefahr, dass von Einzelnen rechtlich durchsetzbare Ansprüche geschaffen werden. Aus allen diesen Gründen ist eine Festschreibung von Massnahmen auf Verfassungsstufe unserer Meinung nach zu vermeiden. In dieser Auffassung fühlen wir uns nicht zuletzt auch durch das Vernehmlassungsergebnis bestärkt.

Im Übrigen enthält bereits die Bundesverfassung, wie dargelegt (vgl. Kap. II.2), in Artikel 41 Absatz 1c eine Sozialzielbestimmung über den Schutz und die Förderung der Familie, welche auch für die Kantone gilt. Diese Bestimmung auf kantonaler Ebene – gleich lautend oder umformuliert – zu wiederholen, ist nicht angezeigt. Die Bundesverfassung setzt den Kantonen in Artikel 41 eine ganze Reihe von Sozialzielen. Eines dieser Sozialziele (über das in Kapitel IV.1 anerkannte Bekennnis zur Familie hinaus) herauszugreifen und in der kantonalen Verfassung nochmals gesondert zu regeln, erscheint uns nicht gerechtfertigt.

Zu den beiden zusätzlichen Begehren der Initiative ist ferner Folgendes festzuhalten:

- Zwar halten wir einen gezielten und einfachen Lastenausgleich grundsätzlich für wünschenswert. Entsprechende Umsetzungsmassnahmen sind jedoch sowohl beim Bund als auch im Kanton bereits im Gang. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang zunächst an die Standesinitiative für eine Neuordnung der Familienzulagen (vgl. Kap. II.1). Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass der Kanton Luzern mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe bereits heute über ein einheitliches und transparentes System zur Unterstützung von Personen verfügt, die unter dem Existenzminimum leben. Dieses System für bestimmte Bevölkerungsgruppen durch andere Systeme zu ersetzen, erachten wir als problematisch. Damit würde lediglich ein undurchsichtiges System von Quersubventionierungen geschaffen. Zudem käme man wohl in Konflikt mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit, da für Familien, die unter dem Existenzminimum leben, andere Regeln gelten würden als für die übrigen Bürgerinnen und Bürger, deren Einkommen das Existenzminimum auch nicht oder nur knapp erreicht.
- Im Bereich der Steuern ist eine Entlastung der Familien in erster Linie durch eine Erhöhung der Kinder- und Ausbildungsabzüge möglich. Dabei ist zu beachten, dass das Bundesrecht der Förderung von Familien in der kantonalen Steuergesetzgebung bei der Ausgestaltung von Tarifen und Abzügen Schranken auferlegt, indem Alleinstehende und Kinderlose nicht beliebig stärker belastet werden dürfen als Verheiratete und Familien. Hier haben die Kantone die Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu beachten (vgl. beispielsweise BGE 120 Ia 329). Was die Kinder und Ausbildungsabzüge betrifft, sind diese in den vergangenen Revisionen des Steuergesetzes sukzessive erhöht worden. Im Jahr 2001 trat mit der Totalrevision des Steuergesetzes eine Erhöhung in Kraft. Auch mit der jüngsten Teilrevision des Steuergesetzes vom 13. September 2004, welche auf den 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, wurden Tarifkorrekturen zur steuerlichen Entlastung von Familien mit kleinen und mittleren Einkommen beschlossen und zudem die Kinder- und Ausbildungsabzüge sowie die Fremdsteuerbezüge erneut erhöht. Die im Hinblick auf die Totalrevision des Steuergesetzes durchgeföhrten und auch heute noch repräsentativen Berechnungen zeigen jedoch auf, dass eine Erhöhung des Kinder- und des Ausbildungsabzugs um jeweils 500 Franken zu Staatssteuerausfällen von rund 3,8 Millionen Franken führt. Dies zeigt, dass eine substantielle Erhöhung des Kinder- und Ausbildungsabzugs schnell zu grösseren Steuerausfällen führt.

- Zur familienergänzenden Kinderbetreuung bestehen auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene bereits zahlreiche Projekte. Zum Teil wurden diese schon verwirklicht, zum Teil werden sie erst diskutiert. Aus diesem Grund ist unseres Erachtens ein koordiniertes Vorgehen nötig, das auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten der Eltern abgestimmt ist. Weiter vertreten wir die Auffassung, dass ein ausreichendes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben zwar notwendig ist, die familienergänzende Kinderbetreuung jedoch nicht primär eine staatliche Aufgabe darstellt. Aus diesem Grund sollte unseres Erachtens auf eine staatliche Subventionierung und erst recht auf eine verfassungsmässige Verankerung derselben soweit als möglich verzichtet werden.

V. Schlussfolgerung

Initiativen können nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden, eine teilweise Annahme oder Ablehnung ist im Gegensatz zur teilweisen Ungültigerklärung einer Initiative nicht möglich (vgl. § 82b Abs. 1b Grossratsgesetz). Als Konsequenz unserer Würdigung der Initiative empfehlen wir Ihnen daher, die vorliegende Initiative abzulehnen. Stattdessen beantragen wir Ihnen in einem Gegenvorschlag, eine von uns bereits ausformulierte Verfassungsbestimmung anzunehmen, welche das Anliegen der Initiantinnen und Initianten eines klaren Bekenntnisses zur Familie als Grundlage eines solidarischen Gemeinwesens und zur Familienpolitik als Querschnittsaufgabe enthält.

VI. Gegenentwurf

Als Gegenentwurf zur Initiative unterbreiten wir Ihnen folgenden Vorschlag:

*§ 3^{bis} (neu)
Familien*

Kanton und Gemeinden beachten bei der Erfüllung von Aufgaben, dass die Familie als Grundgemeinschaft der Gesellschaft anerkannt ist, namentlich in den Bereichen der wirtschaftlichen Entwicklung, der Bildung und der sozialen Sicherheit.

Der von uns vorgeschlagene Gegenentwurf verwirklicht nicht bloss das erste Begehr der Initiative. Er führt auch die Bereiche an, auf welche die Initiantinnen und Initianten mit ihren weiteren Begehren Bezug nehmen. Darüber hinaus korrespondiert er mit den entsprechenden Bestimmungen in unserem Entwurf der neuen Verfassung, den wir Ihnen demnächst unterbreiten werden (vgl. Kap. II.3 und IV.1). So soll sichergestellt werden, dass die mit der neuen Verfassungsbestimmung gemachten

Aussagen auch nach der Totalrevision der Staatsverfassung Bestand haben und nicht blass für kurze Zeit in Kraft sind und dass der Wortlaut, wenn er unbesehen in die neue Verfassung übernommen würde, zu deren Systematik und Konzeption passen würde. Im Übrigen ist die als Gegenentwurf vorgeschlagene Norm bewusst schlank gehalten. Wie im Vernehmlassungsverfahren von einer Mehrheit verlangt, haben wir darauf verzichtet, in der Bestimmung die einzelnen Mittel und Wege der Familienförderung aufzuführen (vgl. Kap. III). Diese sollen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe bestimmt werden. Die Norm gibt alles in allem der Familie als Grundgemeinschaft der Gesellschaft das ihr zustehende Gewicht, taugt als Rechtsgrundlage für entsprechende Massnahmen, enthält einen umfassenden Dauerauftrag an die Behörden in Bezug auf familiäre Anliegen, ist aber gleichzeitig genügend offen für zukünftige Entwicklungen der Familienpolitik.

VII. Anträge

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Volksinitiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie» abzulehnen und dem von uns vorgeschlagenen Gegenentwurf zuzustimmen.

Luzern, 5. Juli 2005

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Max Pfister
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Grossratsbeschluss über die Volksinitiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie»

vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 82b Absatz 1b des Grossratsgesetzes vom 28. Juni 1976,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 5. Juli 2005,

beschliesst:

1. Die am 10. März 2003 eingereichte Volksinitiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie» wird abgelehnt.
2. Die Initiative unterliegt der Volksabstimmung und ist den Stimmberechtigten mit dem Gegenentwurf in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

Gegenentwurf zur Volksinitiative «Ja zur Familie»

Nr. 1

Staatsverfassung des Kantons Luzern

Änderung vom

*Der Grosse Rat des Kantons Luzern,
gestützt auf § 36 der Staatsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 5. Juli 2005,
beschliesst:*

I.

Die Staatsverfassung des Kantons Luzern vom 29. Januar 1875 wird wie folgt geändert:

§ 3^{bis} (neu) *Familien*

Kanton und Gemeinden beachten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, dass die Familie als Grundgemeinschaft der Gesellschaft anerkannt ist, namentlich in den Bereichen der wirtschaftlichen Entwicklung, der Bildung und der sozialen Sicherheit.

II.

Die Änderung tritt am _____ in Kraft. Sie ist den Stimmberechtigten als Gegenentwurf zur abgelehnten Volksinitiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie» in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber: