

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 145

**zum Entwurf einer Änderung
der Staatsverfassung
(Umsetzung der Volksinitiative
zur Stärkung der Familie
«Ja zur Familie»)**

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf einer Verfassungsbestimmung, die mit der Volksinitiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie» verlangt worden war.

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 verlangte 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 und Ähnliches. 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.

Mit Botschaft B 104 vom 5. Juli 2005 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Volksinitiative abzulehnen und einem von ihm vorgeschlagenen Gegenentwurf zuzustimmen. Der Grosser Rat nahm am 16. Januar 2006 die Volksinitiative entgegen dem regierungsrätlichen Antrag mit 79 Stimmen gegen 19 Stimmen an. Der Regierungsrat hat dem Parlament daher gemäss § 82d Absatz 1 des Grossratsgesetzes innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Verfassungsänderung zu unterbreiten.

Bei der Ausformulierung der neuen Verfassungsbestimmung hat der Regierungsrat darauf geachtet, dass sowohl die Anliegen der Initiative umgesetzt werden als auch die Systematik der künftigen Kantonsverfassung soweit als möglich berücksichtigt ist.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den ausformulierten Verfassungstext im Sinn der als allgemeine Anregung eingereichten CVP-Initiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie».

I. Ausgangslage

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 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 Initiative kam mit 6566 gültigen Unterschriften zustande. Gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. 10) erklärten wir deshalb mit Regierungsratsbeschluss vom 28. März 2003 das Volksbegehrten als zustande gekommen und veröffentlichten diesen Beschluss sowie die Zahl der gültigen und ungültigen Unterschriften im Kantonsblatt vom 5. April 2003. Um eine Koordination mit dem Text der neuen Verfassung und – im Zusammenhang damit – ein besonderes Vernehmlassungsverfahren zu ermöglichen, haben Sie uns die Frist zur Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage am 22. Juni 2004 bis Ende Juni 2005 erstreckt (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates 2004, S. 1479 ff.).

Wir haben Ihnen in der Folge mit Botschaft B 104 vom 5. Juli 2005 beantragt, die Initiative abzulehnen und einem von uns ausgearbeiteten Gegenentwurf zuzustimmen. Wir haben in jener Botschaft auf die zahlreichen Vorstösse zur Familienpolitik in Ihrem Rat hingewiesen und diese, ergänzt um die Resultate ihrer Behandlung im Grossen Rat, namentlich aufgelistet. Ferner haben wir Ihnen darin – nebst Ausführungen über die Totalrevision der Verfassung – in je einem Kapitel die Bestimmungen über die Familie in der Bundesverfassung und das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens dargelegt. Wie die meisten Vernehmlasser befürwortete auch unser Rat die Aufnahme einer Bestimmung über die Familie in die Staatsverfassung. Wir erachteten jedoch die Begehren der Initiative, soweit sie über ein Bekenntnis zur Familie hinausgehen, als zu detailliert für eine Verfassungsbestimmung und schlugen Ihnen deshalb vor, zwar eine Bestimmung über die Familie in die Staatsverfassung aufzunehmen, die Initiative jedoch abzulehnen. Am 16. Januar 2006 hat Ihr Rat die Initiative indes entgegen unserem Antrag mit 79 gegen 19 Stimmen angenommen. Unser Entwurf für einen Gegenvorschlag ist damit gegenstandslos geworden.

Nimmt der Grosser Rat wie im vorliegenden Fall eine nicht-formulierte Verfassungsinitiative an, hat ihm der Regierungsrat nach § 82d Absatz 1 des Grossratsgesetzes (SRL Nr. 30) innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Verfassungsvorlage zu unterbreiten. Dieser Verpflichtung kommen wir mit der vorliegenden Botschaft nach.

II. Erläuterungen zur neuen Verfassungsbestimmung

§ 3^{bis} Absatz 1

Das Bekenntnis zur Familie als Grundlage eines solidarischen Gemeinwesens kommt eigentlich bereits durch die blosse Aufnahme eines Familienartikels in die Staatsverfassung zum Ausdruck. Absatz 1 unseres Entwurfs führt jedoch zusätzlich dazu explizit aus, dass die Familie die Grundgemeinschaft unserer Gesellschaft und damit des föderalen Systems Schweiz darstellt. Indem Kanton und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben darauf achten müssen, dass die Familie geschützt und gefördert wird, wird weiter zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei der Familienpolitik um eine Querschnittsaufgabe handelt. Die Verpflichtung von Kanton und Gemeinden, die Familien zu schützen und zu fördern, lehnt sich stark an die Formulierung von Artikel 41 Absatz 1c der Bundesverfassung (BV) an.

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 danach zwar primär eine in den Beziehungen zwischen Eltern (leiblichen, Stief- oder Adoptiveltern) und Kindern 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 Pflegekindern und sogenannte Patchwork-Familien (vgl. Margrith Bigler-Eggenberger, St. Galler Kommentar zu Art. 41 BV, Rz 47). Mit diesem offenen Begriff der Familie wird einem im Zusammenhang mit der neuen Kantonsverfassung vorgebrachten Anliegen breiter Bevölkerungskreise Rechnung getragen.

§ 3^{bis} Absatz 2

Gemäss Absatz 2 unseres Entwurfes eines § 3^{bis} der Staatsverfassung setzen sich Kanton und Gemeinden den Anliegen der Ziffern 2 und 3 der Initiative entsprechend für einen Ausgleich der Familienlasten und für die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung ein. Die Erfüllung dieser Aufgaben soll jedoch nicht allein dem Staat obliegen, sondern in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative erfolgen, das heisst insbesondere unter Miteinbezug von Wirtschaft und Familien. Die vorgeschlagene Formulierung des Subsidiaritätsgrundsatzes lehnt sich dabei wiederum an Artikel 41 Absatz 1 BV an.

Mit «Familienlastenausgleich» sind innerhalb der Familienpolitik alle ökonomischen Interventionen gemeint, die mit Einkommentransfers verbunden sind. Er gilt einen Teil der Kinderkosten ab und korrigiert somit die marktbedingte Einkommensverteilung nach Kriterien der horizontalen und vertikalen Gerechtigkeit (vgl. Tobias Bauer, Elisa Streuli, Modelle des Ausgleichs von Familienlasten. Eine datengestützte Analyse für die Schweiz, im Auftrag der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, Bern 2000, S. 4). Zum Familienlastenausgleich werden heute Regelungen von der Mutterschaftsversicherung über die Kinderzulagen, die Leistungen an einkommensschwache Familien, die Familienbesteuerung und die Kinderabzüge bis hin zur Prämienverbilligung und zur Sozialhilfe gezählt. Der vorliegende Entwurf stellt im Sinn des Initiativbegehrens die Grundlage für den Ausgleich der Familienlasten auf einem der Staatsverfassung angemessenen abstrakten Niveau dar. Zur konkreten Ausgestaltung der einzelnen Wege des Familienlastenausgleichs führt die Initiative lediglich drei Beispiele an, die durch die Verfassungsbestimmung ermöglicht werden sollen, ohne dass sie sich ausdrücklich festlegt. Die Konkretisierung soll – den üblichen Regeln der Gesetzgebung entsprechend – auf Gesetzes- und Verordnungsstufe erfolgen. Wir weisen bezüglich der laufenden konkreten Massnahmen auf unsere Antwort vom 13. Januar 2006 zur Anfrage A 502 von Erna Müller über die Familienpolitik des Kantons Luzern hin. Mit dem vorliegenden Entwurf soll jedoch die rechtliche Grundlage für diese und weitere Massnahmen geschaffen werden.

Unter familienergänzender Kinderbetreuung sind Betreuungsmöglichkeiten für nichtschulpflichtige Kinder sowie für Kindergarten- und Schulkinder zu verstehen. Die familienergänzende Betreuung ermöglicht den Eltern die – oftmals finanziell notwendige – überschneidende Erwerbstätigkeit, ohne dass die Kinder unbeaufsichtigt sind. Die Förderung familienergänzender Kinderbetreuung erleichtert somit die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben. Damit wird der gesellschaftlichen Entwicklung der letzten Jahrzehnte Rechnung getragen. Nicht zuletzt erzielen die Fami-

lien durch die Berufstätigkeit beider Elternteile ein höheres Haushaltseinkommen und sind weniger auf staatliche Leistungen angewiesen. In pädagogischer Hinsicht ist bedeutsam, dass die Kinder in der (Betreuungs-)Gruppe in Kontakt mit anderen Kindern kommen, was mit der Abnahme der Kinderzahl je Familie an Bedeutung gewonnen hat, und dass sie so wichtige Sozialkompetenzen erwerben können. Die konkrete Ausgestaltung der Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung, insbesondere die Regelung der Finanzierung, soll allerdings wiederum nicht in der Verfassung selbst, sondern auf Gesetzes- und Verordnungsstufe erfolgen. Wir weisen darauf hin, dass auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene bereits entsprechende Projekte laufen.

III. Entwurf einer neuen Kantonsverfassung

Mit Botschaft vom 22. November 2005 haben wir Ihrem Rat den Entwurf einer neuen Kantonsverfassung vorgelegt. Der Verfassungsentwurf wird derzeit in einer Spezialkommission Ihres Rates vorberaten. Der Entwurf enthält bereits den Grundsatz, dass Kanton und Gemeinden bei der Erfüllung von Aufgaben die Familie als Grundgemeinschaft der Gesellschaft anerkennen (§ 12 Abs. 1b). Wir haben geprüft, ob die mit dieser Botschaft vorgeschlagene Ergänzung der Staatsverfassung in den Entwurf der Kantonsverfassung übernommen werden könnte. Die Bestimmung könnte unseres Erachtens in den Verfassungsentwurf integriert werden, indem § 12 des Entwurfs redaktionell überarbeitet würde.

IV. Verfahren

Bei der Beratung des vorliegenden Entwurfs einer neuen Verfassungsbestimmung ist zu beachten, dass die Behörden nach Annahme einer als allgemeine Anregung eingereichten Initiative in ihrer Gesetzgebungsarbeit nicht mehr frei, sondern an den Text des betreffenden Initiativbegehrens gebunden sind (vgl. Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel/Frankfurt a. M. 1995, Nrn. 140 ff. unter Hinweis auf BGE 25 I 74 E.4). § 82d Absatz 2 des Grossratsgesetzes sieht denn auch vor, dass Ihr Rat die Vorlage, die «inhaltlich dem Initiativbegehr» entspricht, in zweimaliger Beratung zu verabschieden hat. Lehnt Ihr Rat die in der Einzelberatung ausgearbeitete Verfassungsvorlage in der Schlussabstimmung ab, unterliegt diese trotzdem der Volksabstimmung.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die von der Volksinitiative zur Stärkung der Familie «Ja zur Familie» verlangte und von Ihnen unterstützte Änderung der Staatsverfassung gemäss unserem Entwurf anzunehmen.

Luzern, 2. Mai 2006

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Anton Schwingruber
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Nr. 1

Staatsverfassung des Kantons Luzern

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 82d Absatz 2 des Grossratsgesetzes vom 28. Juni 1976,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 2. Mai 2006,
beschliesst:

I.

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

§ 3^{bis} Familien (neu)

¹ Kanton und Gemeinden achten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben darauf, dass die Familie als Grundgemeinschaft der Gesellschaft geschützt und gefördert wird.

² Sie setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative für einen Ausgleich der Familienlasten und für die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung ein.

II.

Die Änderung tritt am _____ in Kraft. Sie unterliegt der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: