



Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 102

**zum Entwurf eines Gesetzes
über die Förderung
des gesellschaftlichen
Zusammenhalts**

Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat den Erlass eines neuen Gesetzes über die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Mit diesem Gesetz soll eine einheitliche und kohärente gesetzliche Grundlage zur optimalen Wahrnehmung einer koordinierenden, präventiven und subsidiär wirkenden Gesellschafts- und Sozialpolitik des Kantons geschaffen werden. In den Bereichen Wirtschaft, Tourismus und Kultur verfügt der Kanton Luzern bereits über Rahmengesetze für kantonale Fördermassnahmen. Das Gesetz fasst die bisher in verschiedenen Spezialerlassen geregelte Förderung der Jugend sowie der Gleichstellung von Frau und Mann in einem Erlass zusammen und schafft eine einheitliche gesetzliche Grundlage für eine kantonale Gesellschafts- und Sozialpolitik in weiteren Handlungsfeldern. Insbesondere nimmt das neue Gesetz bei der Förderung der Familie entsprechende Intentionen des Verfassungsgebers auf. Es regelt zudem die Integration der ausländischen Bevölkerung, soweit dies nicht bereits die Ausländergesetzgebung leistet. Als Rahmengesetz ist der Entwurf bewusst knapp gehalten.

Zweck des Gesetzes ist die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Dieser bildet die Grundlage für eine gut funktionierende Gesellschaft, in der die unterschiedlichen Interessen, Voraussetzungen und Risikofaktoren der verschiedenen Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden und – wo nötig – ein Ausgleich geschaffen wird. Der gesellschaftliche Zusammenhalt ist durch die Entwicklung der modernen Gesellschaft (demografische Entwicklung, verstärkte Individualisierung, wachsende Mobilität, Globalisierung, verstärkte Migration u. a. m.) zunehmend gefährdet. Diese Entwicklungen haben auch den Stellenwert der traditionellen tragenden Institutionen der Gesellschaft verändert (namentlich Familie, politische Parteien, Kirchen, Gewerkschaften). Die Vorlage berücksichtigt dabei stark, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt richtigerweise und zu einem grossen Teil auf Strukturen der Zivilgesellschaft (wie Kirchen und weitere Religionsgemeinschaften, Verbände, Vereine oder Fachstellen) und auf der persönlichen Verantwortung der Einzelnen beruht. Der Kanton hat jedoch ein Interesse daran, die Rahmenbedingungen in zentralen Lebensbereichen – wo notwendig – präventiv so zu gestalten, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt gefördert wird.

Zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts soll der Kanton die Chancengerechtigkeit und die Integration namentlich in den Handlungsfeldern Alter, Behinderung, Familie, Frau und Mann, Kindheit und Jugend sowie Migration fördern. Als Instrumente dienen die systematische und kontinuierliche Beobachtung der gesellschaftlichen Entwicklungen, die Entwicklung von Leitbildern und Handlungsstrategien, die Realisierung von Förderprogrammen und -massnahmen, die Information, die Koordination der Zusammenarbeit von staatlichen Stellen und Organisationen der Zivilgesellschaft und die Leistung von materieller und immaterieller Unterstützung an solche Organisationen. Weiter stützt das Gesetz die Kommission für Gesellschaftsfragen, in der die bisherigen sieben kantonalen Kommissionen mit gesellschaftlichen Aufgaben aufgehen, gesetzlich ab.

Das Gesetz sieht keinen Rechtsanspruch auf Leistungen des Kantons vor. Gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität soll der Kanton im Rahmen der geltenden Zuständigkeitsordnung nur dann aktiv werden, wenn die Förderung von Chancengerechtigkeit

und Integration in einem oder mehreren Handlungsfeldern die Kraft der Gemeinden oder von Organisationen der Zivilgesellschaft übersteigt oder wenn eine einheitliche Lösung angestrebt wird. An der geltenden, erst vor Kurzem im Rahmen der Finanzreform 08 neu ausgestalteten Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden soll bewusst nichts geändert werden. Das neue Gesetz hat somit ausser der Verpflichtung der Gemeinden, eine Ansprechstelle zu bezeichnen, keine neuen Aufgaben für die Gemeinden zur Folge.

Im Staatsvoranschlag 2009 sind für Projektbeiträge und Kampagnen in den Bereichen Kind – Jugend – Familie, Gleichstellung von Frau und Mann und Integration von Zugewanderten 480 000 Franken budgetiert. Mit der Einführung des Gesetzes ist später eine Erhöhung dieses Kredits auf 800 000 Franken pro Jahr geplant. Die weitere Kostenentwicklung ist vom Beschluss konkreter Fördermassnahmen und von den im Budget zur Verfügung gestellten Mitteln abhängig.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf eines Gesetzes über die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

I. Ausgangslage

1. **Gesellschaftlicher Zusammenhalt**

Der gesellschaftliche Zusammenhalt einer Gesellschaft drückt sich in der Bereitschaft ihrer Mitglieder aus, solidarisch zu handeln. Dabei geht es nicht nur um die direkt erfahrbare Solidarität wie bei der gegenseitigen Unterstützung innerhalb einer Gemeinschaft, beispielsweise in der Familie oder in der Nachbarschaft. Es gibt auch eine strukturelle Form der Solidarität, welche unter anderem die Sozialversicherungen kennzeichnet.

Der gesellschaftliche Zusammenhalt ist in der modernen Gesellschaft zunehmend gefährdet. So lässt zum Beispiel die demografische Entwicklung (u.a. höherer Anteil der Pensionierten) das Vertrauen in den Generationenvertrag sinken. Die verstärkte Individualisierung, die wachsende Mobilität, die Globalisierung der Wirtschaft, die wachsende Einwanderung und die neuen Medien haben grossen Einfluss auf das gesellschaftliche Leben, das mehr und mehr in verschiedene Bereiche ausdifferenziert wird, die miteinander wenig zu tun haben (z.B. Trennung des Wohn- und des Arbeitsortes sowie der Orte der Freizeitgestaltung). Diese Entwicklungen haben den Stellenwert der traditionellen tragenden Institutionen der Gesellschaft verändert (namentlich der Familie, der politischen Parteien, der Kirchen, der Gewerkschaften u.a.). Die Entwicklung in der Arbeitswelt stellt höhere Anforderungen an die Arbeitenden. Schlecht Qualifizierte haben immer geringere Chancen auf einen Arbeitsplatz. Ein Symptom für den wachsenden Druck in der Arbeitswelt ist die Zunahme der psychischen – vor allem depressiven – Erkrankungen. Die gesellschaftliche Dynamik bringt auch einen Wertewandel mit sich. Dies hat unter anderem auch Folgen für die Familienstruktur (u.a. Rückgang der Kinderzahl sowie Veränderung der Erwerbsquoten von Frau und Mann).

Wenn der gesellschaftliche Zusammenhalt auch zu einem grossen Teil auf ausserstaatlichen Strukturen und auf der persönlichen Verantwortung der Einzelnen beruht, hat der Staat doch ein Interesse daran, die Rahmenbedingungen in den zentralen Lebensbereichen präventiv so zu gestalten, dass dieser gefördert wird. Dieses Engagement zahlt sich auch volkswirtschaftlich aus. Für eine umfassende kantonale Gesellschaftspolitik unter Ausrichtung auf die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts fehlt jedoch bisher eine gesetzliche Grundlage.

2. Bündelung der Kräfte des Kantons

Mit Blick auf die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts haben wir eine Bündelung der Kräfte des Kantons für die Umsetzung der kantonalen Gesellschaftspolitik in die Wege geleitet. Im Rahmen der Reform 06 haben wir im Jahr 2006 als Erstes beschlossen, die in vier Departementen angesiedelten Fachstellen mit gesellschaftlichen Aufgabenstellungen (Koordinationsstelle für Ausländerfragen und Integrationspolitik [JSD], Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann [JSD], Gleichstellungsbeauftragte des Personalamtes [FD], Stelle für Familienfragen [GSD], Beauftragte für Jugendförderung [BKD]) zu einer einzigen Fachstelle, der Fachstelle Gesellschaftsfragen, zusammenzufassen. Der mit dieser Massnahme erzielte Synergiegewinn erlaubt ein breiteres und effizienteres Wirken der zusammengelegten Fachstellen in der Fachstelle Gesellschaftsfragen.

Im Zuge der Departementsreform 07 haben wir weiter die Behandlung von Gesellschaftsfragen in den Handlungsfeldern Kindheit, Jugend, Familie, Alter, Frau und Mann, Behinderung und Migration per 1. Januar 2008 dem Gesundheits- und Sozialdepartement zugeordnet (Änderung der Verordnung über die Aufgaben der Departemente und der Staatskanzlei sowie die Gliederung der Departemente in Dienststellen [SRL Nr. 37] vom 5. Juni 2007 [G 2007 177]). Die Fachstelle Gesellschaftsfragen ist seither eine Abteilung der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG). Sie hat den Auftrag, als Wissens- und Kompetenzzentrum Dienstleistungen in den Handlungsfeldern Kindheit, Jugend, Familie, Alter, Frau und Mann, Behinderung und Migration zuhanden der Regierung und der Verwaltung zu erbringen. Sie koordiniert die Aufgaben und Aktivitäten der zahlreichen Akteure. Die Fachstelle beobachtet die Entwicklungen in der Zivilgesellschaft, erarbeitet Grundlagen und unterbreitet Vorschläge für Projekte und Kampagnen zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts durch die Stärkung der Chancengerechtigkeit und der Integration.

Schliesslich haben wir dem Gesundheits- und Sozialdepartement Ende 2007 den Auftrag gegeben, die vorliegende Botschaft zu einer vereinheitlichten Rechtsgrundlage im Bereich des gesellschaftlichen Zusammenhalts auszuarbeiten.

II. Ziel des Gesetzes

1. Schaffung einer Rechtsgrundlage für Gesellschafts- und Sozialpolitik

Das Gesetz zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, das wir Ihnen vorschlagen, soll als Rahmengesetz die optimale Wahrnehmung einer koordinierenden, präventiven und subsidiär wirkenden Gesellschafts- und Sozialpolitik des Kantons ermöglichen. Ähnliche Fördergesetze kennt der Kanton heute bereits in den Bereichen Wirtschaft, Tourismus und Kultur. Das Gesetz soll die bisher im Gesetz über die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann vom 13. September 1994 (SRL

Nr. 24) geregelte Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und die Jugendförderung nach § 36 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000 (EGZGB; SRL Nr. 200) in einem Erlass zusammenfassen und die gesetzlichen Grundlagen für eine kantonale Gesellschafts- und Sozialpolitik in weiteren, bisher nicht explizit geregelten Handlungsfeldern schaffen. So nimmt das neue Gesetz insbesondere die Intentionen auf, welche den Verfassungsgeber veranlassten, zur Förderung der Familie eine eigene Verfassungsbestimmung (§ 12 Abs. 2 Kantonsverfassung; KV) zu schaffen. Es soll zudem die Integration der ausländischen Bevölkerung regeln, soweit dies nicht in der Ausländergesetzgebung erfolgt. Die Grundlagen für das Handeln des Kantons sollen soweit möglich in einem Erlass zusammengefasst werden, der die Bedeutung der einzelnen Handlungsfelder unterstreicht, diese aber auch in ein Verhältnis zueinander setzt. Als Rahmengesetz ist der Entwurf bewusst knapp gehalten.

2. Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts

Zweck des neuen Gesetzes ist die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Der gesellschaftliche Zusammenhalt bildet die Grundlage für eine gut funktionierende Gesellschaft, in der die unterschiedlichen Interessen, Voraussetzungen und Risikofaktoren der verschiedenen Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden und – wo nötig – ein Ausgleich geschaffen wird. Der Begriff «gesellschaftlicher Zusammenhalt» geht von einer umfassenden Sicht aus, welche grundsätzlich alles beinhaltet, was es für eine solidarische Entwicklung der Gesellschaft braucht. Es liegt auf der Hand, dass diese umfassende Sicht des gesellschaftlichen Zusammenhalts in einem kantonalen Gesetz nicht vollständig widergespiegelt werden kann. Für die Umsetzung der Vision des gesellschaftlichen Zusammenhalts sind neben dem Staat zahlreiche andere Faktoren und Instanzen von Bedeutung (u.a. Wirtschaft, Bildung, Wissenschaft, Kultur, Medien, Gesundheit und Religion). Die Vision soll dem staatlichen Handeln jedoch zumindest als Ausrichtung zugrunde liegen; immer im Bewusstsein, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt ohnehin nur zu einem Teil durch den Staat zu beeinflussen ist.

Das neue Gesetz konkretisiert die Kantonsverfassung, die bestimmt, dass sich Kanton und Gemeinden nach dem Grundsatz der Solidarität für den Ausgleich in der Gesellschaft einzusetzen haben (§ 4 Abs. 1 KV) und dass die Familie als Grundgemeinschaft der Gesellschaft gefördert wird (§ 12 Abs. 2 KV). Der Grundsatz der Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist damit für die Gesellschaftspolitik des Kantons verpflichtend. Zu beachten sind gleichzeitig jedoch auch die Grundsätze des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit und der Subsidiarität des staatlichen Handels (§§ 2 Abs. 2 und 4 KV).

3. Chancengerechtigkeit und Integration

Zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts soll der Kanton die Chancengerechtigkeit und die Integration namentlich in den Handlungsfeldern Alter, Behinderung, Familie, Frau und Mann, Kindheit und Jugend sowie Migration fördern. Diese Handlungsfelder ergeben sich aus den Anforderungen der gesellschaftlichen Entwicklung.

Chancengerechtigkeit bedeutet, dass alle Menschen die Möglichkeit haben, ihr volles Potenzial zu entwickeln und auszuschöpfen. Nicht alle Gruppen haben im gleichen Umfang die Möglichkeit, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. So sind beispielsweise die Chancen auf Bildung, Erwerbsarbeit und persönliche Entwicklung aufgrund von sozialer Herkunft, Migration, Behinderung, Geschlecht oder Alter ungleich verteilt. Niemand soll jedoch diskriminiert werden. Alle Personen sollen unter den gleichen Voraussetzungen die gleichen Chancen haben. Die Vision einer chancengerechten Gesellschaft wird nie ganz Wirklichkeit werden. Doch ist die Förderung von Chancengerechtigkeit sinnvoll, zum Beispiel die weitere Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann oder von Menschen mit Behinderung oder die Öffnung des Zugangs zu Bildung und Arbeit sowie zum Gesundheitssystem für Migrantinnen und Migranten.

Gesellschaftliche Integration ist ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, der auf mehreren Ebenen stattfindet:

- Strukturelle Integration bedeutet die Teilnahme am Wirtschaftsleben und am Arbeitsmarkt, an den Bildungs- und Qualifikationssystemen wie auch am Wohnungsmarkt.
- Auf der kulturellen Ebene beinhaltet Integration die Verinnerlichung von grundlegenden Werten und Normen einer Gesellschaft.
- Von sozialer Integration wird gesprochen, wenn Kontakte zu unterschiedlichen sozialen Gruppen bestehen. Auf dieser Ebene werden wertvolle informelle Kontakte im Rahmen der Familie, der Nachbarschaft und im Freundeskreis gepflegt; mit einem hohen Mass an Freiwilligenarbeit, die sich auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt positiv auswirkt.
- Identifikatorische Integration schliesslich beschreibt die gefühlte Zugehörigkeit einer Person zur Gesamtgesellschaft.

In einer integrierten Gesellschaft können alle Mitglieder ihre Zugehörigkeit auf diesen vier Ebenen verwirklichen. Migrantinnen und Migranten sind eine wichtige Zielgruppe der Integrationsförderung, aber nicht die einzige. Integration hat Partizipation an den Ressourcen der Gesellschaft zur Folge. Integration ermöglicht sowohl Interesse am andern wie auch die Wahrnehmung von gegenseitiger Verantwortung. Dadurch wird der gesellschaftliche Zusammenhalt gefördert. Viele kantonale Gesetze haben in verschiedener Hinsicht eine integrationsfördernde Wirkung (so vor allem im Bildungs- und im Sozialbereich). Die Integration von verschiedenen Gruppen soll auf der staatlichen Ebene durch die Regelstruktur, das heisst durch die Gesamtheit der gesetzlichen Regelungen und der Organisation von Kanton und Gemeinden, gefördert werden. Das Gesetz zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts hat hier nur subsidiären Charakter – in Situationen, in denen die heutige Regelstruktur nicht genügt.

III. Vernehmlassungsverfahren

Von Oktober bis Dezember 2008 führten wir zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ein breites Vernehmlassungsverfahren durch. Es gingen 82 Vernehmlassungsantworten ein. Folgende Vernehmlassungsadressaten liessen sich vernehmen:

- alle im Kantonsrat vertretenen Parteien (CVP, Grüne, FDP, SP und SVP),
- 41 Gemeinden (Adligenswil, Buchrain, Büron, Buttisholz, Dierikon, Ebikon, Emmen, Ermensee, Eschenbach, Escholzmatt, Ettiswil, Grossdietwil, Grosswangen, Gunzwil, Hergiswil, Hochdorf, Horw, Inwil, Kriens, Littau, Luzern, Malters, Meggen, Meierskappel, Menznau, Nebikon, Neudorf, Neuenkirch, Pfaffnau, Römerswil, Ruswil, Schenkon, Schlierbach, Schüpfheim, Schwarzenberg, Sempach, Sursee, Urdigenswil, Vitznau, Willisau, Wolhusen),
- Verband Luzerner Gemeinden (VLG),
- Behindertenforum Zentralschweiz, Avenir Social Sektion Zentralschweiz, Caritas Luzern, Elbe – Ehe- und Lebensberatung, Fabia – Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern, Gemeinnütziger Frauenverein Zentralschweiz, Insieme Luzern, Kommission für Gesellschaftsfragen, Kantonalverband des Schweizerischen katholischen Frauenbundes, Luzerner Altersheimleiter und -leiterinnen Konferenz (LAK), Pfadi Luzern, Procap Luzern, Pro Senectute Kanton Luzern, Reformierte Kirche Kanton Luzern, römisch-katholische Landeskirche des Kantons Luzern, SAH Zentralschweiz, SoBZ der Regionen Hochdorf und Sursee, Stiftung Brändi, Vereinigung Cerebral-Zentralschweiz, Gewerbeverband des Kantons Luzern, Luzerner Gewerkschaftsbund, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit,
- Ausgleichskasse Luzern, IV-Stelle Luzern,
- Departemente und Gerichte.

1. Allgemeine Bemerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Die grosse Mehrheit der Vernehmlasser, darunter die CVP, die SP und die Grünen sowie der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), die Landeskirchen und die Mehrzahl der sozialen Organisationen, begrüsst grundsätzlich die Stossrichtung des Gesetzesentwurfes. So wird betont, dass es sinnvoll ist, verschiedene Gesetze und Erlasse zusammenzufassen und eine einzige gesetzliche Grundlage für Aufgaben des Kantons im Bereich der Gesellschaftsfragen zu schaffen. Von der Zusammenfassung erhofft man sich eine Vereinfachung und bessere Ergebnisse bei der Lösung von einzelnen Problemen. Viele weisen aber gleichzeitig darauf hin, dass sie den gesellschaftlichen Zusammenhalt zwar als wichtig erachten, jedoch Zweifel hegen, ob dieser durch den Staat steuerbar sei und das mit dem Gesetz verfolgte Ziel (mit den formulierten Massnahmen) erreicht werden könne. Der VLG, die Gemeinden und der Gewerbeverband äusserten die Befürchtung, dass das Gesetz einen Aktivismus auslösen könnte und dass unnötige Projekte umgesetzt würden.

Eine Minderheit (6 Stellungnahmen), darunter die FDP und die SVP, sieht keinen Bedarf für das Gesetz. Sie argumentieren, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt von der Basis wachsen müsse und nicht mit einem Gesetz von oben verordnet werden könne. Die FDP ist ferner der Ansicht, dass die Fachstelle Gesellschaftsfragen als Teil der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) keine eigene gesetzliche Grundlage brauche. Sie könne ihre Aufgabe als integrierender Bestandteil der DISG erfüllen. Sollte wirklich eine explizite gesetzliche Basis nötig sein, so seien bestehende Gesetze zu ergänzen. Für die FDP (gleicher Ansicht der gemeinnützige Frauenverein Zentralschweiz) ist der gesellschaftliche Zusammenhalt zwar ein zentrales Anliegen, sie würde die Energie und das Geld aber viel lieber in konkrete Projekte stecken als in ein weiteres Gesetz. Auch für die SVP ist der gesellschaftliche Zusammenhalt zwar ein grosses Anliegen. Ihrer Ansicht nach kann dieser Zusammenhalt jedoch nicht durch neue Gesetze erzwungen werden.

2. Stellungnahmen zu einzelnen Punkten

a. Handlungsfelder im Allgemeinen

Die Aufzählung der Handlungsfelder im Gesetz wird grundsätzlich begrüsst. Den Vernehmlassern ist bewusst, dass diese nicht abschliessend und vollständig sein kann. Insbesondere der VLG legt jedoch Wert darauf, dass unter dem Titel «Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts» nicht nur Soziales subsumiert werde. Weitere Bereiche stünden ebenfalls in der Verantwortung. Als mögliche Ergänzung zu den genannten Handlungsfeldern werden von verschiedener Seite vorgeschlagen: Wirtschaft, Bildung, Wissenschaft, Kultur, Medien, Religion, Klima, Energie, Umwelt, Raumplanung, sozioökonomischer Status, Wohn- und Lebensraum, Stadt-Land-Gegensatz, Finanz- und Steuerwesen, das Sozialwesen mit seinen Versicherungs- und Unterstützungseinrichtungen, Gesundheit, Sicherheit, Armut und Sucht. Diese Felder müssten ebenfalls auf ihre Beiträge und ihr Potenzial zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts hin untersucht werden. Schliesslich wurde angeregt, die Handlungsfelder alphabetisch zu listen, um eine Interpretation der Reihenfolge als Gewichtung zu vermeiden.

Wie bereits in der Vernehmlassungsbotschaft ausgeführt, ist es unmöglich, «den gesellschaftlichen Zusammenhalt» als solchen in einem kantonalen Gesetz zu regeln beziehungsweise mit einem Gesetz zu verordnen. Ein Leitsatz des vorliegenden Entwurfs ist deshalb, dass der Kanton in allen Bereichen seiner Zuständigkeit zumindest für Rahmenbedingungen sorgt, durch die der gesellschaftliche Zusammenhalt gefördert werden kann (§ 2). Damit leistet der Kanton einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung und zum Aufbau des gesellschaftlichen Zusammenhalts (so vor allem in der Bildungs-, in der Gesundheits- und in der Sozialpolitik). Der im Vernehmlassungsentwurf angeführte Katalog der Handlungsfelder, wie er auch im vorliegenden Entwurf erscheint (§ 1 Abs. 2), erhebt keinen Anspruch auf Voll-

ständigkeit. Es handelt sich hier um gesellschaftspolitische Handlungsfelder, in denen der Kanton schon heute tätig ist und die gesetzlich – wie beschrieben – sehr unterschiedlich geregelt sind. Die genannten Handlungsfelder sind insbesondere aus Sicht der Sozialprävention von herausragender Bedeutung. Sie betreffen Lebenslagen und Zielgruppen, für welche im Bereich Chancengerechtigkeit und Integration besonderer Handlungsbedarf besteht. Da in diesen Handlungsfeldern viele Akteure tätig sind, ist die Zusammenarbeit mit den tragenden gesellschaftlichen Instanzen aus Bildung, Wirtschaft, Religion und Kultur von entscheidender Bedeutung. Der Kanton hat hier eine koordinierende und animierende Aufgabe. Zu beachten ist ferner, dass die Übergänge zwischen den Handlungsfeldern fließend sind: Gleichstellung von Frau und Mann im Kontext der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist gleichzeitig eine familienpolitische Frage. Die Förderung der Chancengerechtigkeit in der Berufswahl ist gleichzeitig sowohl eine Fragestellung der Integration als auch der Jugendpolitik. Auch sind alle Handlungsfelder gleichwertig, was wir durch die Übernahme der Anregung, sie alphabetisch zu ordnen, unterstreichen wollen.

b. Handlungsfeld «Behinderung»

Von Seiten der Behindertenorganisationen wird die Befürchtung geäussert, dass die Anliegen von Personen mit Behinderungen mit dem neuen Gesetz und insbesondere mit der Überführung der bisherigen Spezialkommission in eine Gesamtkommission vernachlässigt würden. Der Bereich Personen mit Behinderung müsse im Gesetz unbedingt den übrigen Bereichen gleichgestellt sein, und es solle in der Verwaltung eine spezielle Ansprechperson für den Bereich Behinderung geben, die sich mit der Situation von Personen mit Behinderungen und deren Bedürfnissen auseinandersetze.

Dass von einer Gleichwertigkeit der Handlungsfelder auszugehen ist und die Übergänge zwischen den Handlungsfeldern fließend sind, wurde bereits oben ausgeführt. Das bedeutet auch, dass sämtliche Handlungsfelder immer aus der Perspektive der besonderen Bedürfnisse von Personen mit Behinderungen zu sehen sind. Mit dem Gesetz wird der Kanton verpflichtet, seine Aufgaben in den genannten Handlungsfeldern zu erfüllen. Bereits heute nehmen die Anliegen der Personen mit Behinderung eine zentrale Stellung im Tätigkeitsbereich der Dienststelle Soziales und Gesellschaft ein. Das neue Gesetz ermöglicht es, diesen Anliegen dank der erzielten Synergiegewinne noch stärker nachzukommen. Die Interessen der Personen mit Behinderung werden weiter auch durch die Kommission für Gesellschaftsfragen wahrgenommen (vgl. Kap. III.2.f und V.4).

c. Handlungsfeld «Migration»

Die CVP ist der Ansicht, dass der Vernehmlassungsentwurf die Anliegen der Motion über die Schaffung eines Integrationsgesetzes (M 35) von Ludwig Peyer nicht aufgenommen habe, obwohl unser Rat beauftragt worden sei, die Anliegen des Vorstosses im Rahmen des Projekts zu einem Gesetz über die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu verarbeiten. Dieser Auftrag sei unverständlichlicherweise nicht erfüllt worden. Insbesondere hätte im Entwurf explizit auf die Integration von Zugewanderten eingegangen werden sollen. Die Integration von Zugewanderten verlange unzweifelhaft eine «Sonderbehandlung». Die CVP verlangt, dass im Hinblick auf die Ausarbeitung der Botschaft an den Kantonsrat in diesem Punkt «nachgebessert» werde.

Wie bereits in unserer Antwort zur Motion und auch in der Vernehmlassungsbotschaft ausgeführt, erachten wir die Anliegen der Motion (insbesondere auf der Individualebene) mit dem Ausländerrecht des Bundes grundsätzlich als umgesetzt. Nach Artikel 121 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) ist die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl Sache des Bundes. Gestützt auf diese Bestimmung hat der Bund per 1. Januar 2008 das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG; SR 142.20) und die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 24. Oktober 2007 (VIntA; SR 142.205) in Kraft gesetzt. Der Kanton kann im Bereich der Migration somit nur legiferieren, wenn ihn der Bund dazu ausdrücklich ermächtigt. Das Bundesrecht verpflichtet den Kanton, dem Bund gegenüber eine kantonale Ansprechstelle zu bezeichnen (Art. 57 Abs. 3 AuG), für eine Information der ausländischen und inländischen Bevölkerung zu sorgen (Art. 56 AuG) und Integrationsprojekte zu realisieren (Art. 53 AuG). Soweit das Ausländerrecht des Bundes der Konkretisierung im kantonalen Recht bedarf, erfolgt dies im vorliegenden Entwurf und demjenigen eines Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (EGAuG), den wir Ihrem Rat demnächst ebenfalls unterbreiten werden. Im Einzelnen ergibt sich zu den in der Motion geforderten Eckwerten Folgendes:

- *Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe:* Sowohl das Ausländerrecht des Bundes (Art. 53 AuG; Art. 2 Abs. 2 VIntA) als auch der vorliegende Entwurf (§§ 1, 2 und 4 Entwurf) verstehen Integration so.
- *Eine klare Verpflichtung der Migrationsbevölkerung zur aktiven Integration* ist der Ausländergesetzgebung des Bundes verbindlich zugrunde gelegt (Art. 4 Abs. 3 und 4 AuG; Art. 4 VIntA).
- Bereits das Bundesrecht geht vom *Integrationsansatz «Fördern und Fordern» ab Zuzug der ausländischen Wohnbevölkerung und Förderung der Chancengleichheit* aus (Art. 4 Abs. 2 AuG; Art. 4 VIntA). Dazu kommt die Praxis der Begrüssungsgespräche beim Amt für Migration, welche sowohl die Integrationsangebote wie auch die Erwartungen an die Zugewanderten thematisieren.

- Die Gemeinden haben bereits heute die Möglichkeit, *Integrationsbeauftragte oder Integrationskommissionen mit klarem Pflichtenheft und Kompetenzen zu ernennen*. Auf Einladung des Justiz- und Sicherheitsdepartementes haben im April 2008 die meisten Gemeinden eine Ansprechstelle für Integration bezeichnet. Gemäss § 10 des vorliegenden Entwurfs und gemäss Entwurf EGAuG werden diese Ansprechstellen gesetzlich vorgeschrieben.
- Das Bundesrecht regelt die Integrationsvereinbarungen abschliessend (Art. 54 AuG; Art. 5 VIntA). Zuständig dafür sind die für die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligungen zuständigen Behörden. Seit dem 1. Januar 2009 schliesst deshalb im Kanton Luzern das Amt für Migration Integrationsvereinbarungen ab, das heisst, das Amt für Migration verpflichtet Neueinreisende aus Drittstaaten ohne Anspruch auf Aufenthalt zum Besuch eines Sprach- und Integrationskurses innerhalb eines Jahres. *Soll den Integrationsverantwortlichen auf Stufe Gemeinde die rechtliche Grundlage zum Abschluss verpflichtender Integrationsvereinbarungen mit Migrantinnen und Migranten gegeben werden*, müsste den Gemeinden innerkantonal die Zuständigkeit für die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligungen gegeben werden, was möglich ist, unseres Erachtens jedoch nicht als zweckmässig erscheint. Diese Zuständigkeit wäre überdies im Entwurf eines EGAuG zu regeln.
- Das Anliegen, dass *der Kanton Beiträge an Gemeinden ausrichten, subsidiär Aufgaben übernehmen und die Umsetzung des Integrationsgesetzes koordinieren soll*, ist erfüllt. Die Möglichkeit zur Ausrichtung von Staatsbeiträgen auch für Integrationsprojekte von Gemeinden, der subsidiäre Einsatz des Kantons und seine koordinierende Aufgabe sind im vorliegenden Entwurf geregelt (vgl. §§ 6 und 7 Entwurf).
- Dass *Vereine und Institutionen ausdrücklich als Partner für die Integration benannt und in die Integrationsbemühungen einbezogen werden sollen*, ist ebenfalls schon im Bundesrecht geregelt (Art. 53 Abs. 5 AuG; Art. 2 Abs. 3 VIntA). Entsprechend sieht auch der vorliegende Entwurf eine breite Zusammenarbeit über die staatlichen Instanzen hinaus vor (§ 4 Entwurf).
- *Die Kompetenz, Integrationsunwillige zur Teilnahme an Sprachkursen und Elternabenden usw. zu verpflichten*, besteht für die Kantone bereits aufgrund des Bundesrechts (Art. 54 AuG; Art. 4 und 6 VIntA). Zuständig dafür und auch für allfällige Sanktionen, die sich ebenfalls aus dem Bundesrecht ergeben, ist jedoch – wie ausgeführt – das Amt für Migration. Die Elternmitwirkung ist in § 22 Absatz 2 des Gesetzes über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (SRL Nr. 400a) geregelt.
- Das Bundesrecht *räumt dem Erwerb der deutschen Sprache sowie der Weitergabe des hiesigen Regelverständnisses einen sehr hohen Stellenwert ein* (Art. 4 Abs. 4, 23 Abs. 2, 34 Abs. 4, 53 Abs. 3, 54 und 55 Abs. 1 AuG; Art. 4, 5, 7, 10, 13 und 18 VIntA).

Wir gehen bei der Konzeption des vorliegenden Entwurfs wie dargelegt von einem Verständnis von Integration als gesamtgesellschaftlicher Aufgabe aus, bei der die Integration von Zugewanderten ein gleichberechtigtes Handlungsfeld unter anderen ist. Dieses Konzept ist integrativ, weil es von der Zugehörigkeit der

Migrationsbevölkerung zur Gesellschaft ausgeht und deren Bedürfnisse nach Integrationsförderung im Zusammenhang mit Förderungsaspekten in andern Handlungsfeldern sieht. Die grundsätzliche Konzeption des Entwurfs als gesamtgesellschaftliches Rahmengesetz läuft einer weiter gehenden Sonderregelung des Handlungsfeldes Migration (oder eines anderen Handlungsfeldes) innerhalb dieses Gesetzes entgegen.

d. Handlungsfeld «Frau und Mann»

Von der SP wurde angeführt, dass die Gleichstellung von Mann und Frau durch das Anstreben der Chancengerechtigkeit noch nicht erfüllt sei und dass vielmehr effektive Gleichstellung notwendig sei. Da dies heute in vielen Bereichen nicht der Fall sei, verlange sie, dass die bisherigen Anstrengungen der Gleichstellungskommission und insbesondere des Büros für Gleichstellungsfragen verstärkt weitergeführt würden. Damit die vollständige Integration des Gleichstellungsgesetzes in den Entwurf erfolge, müsse das vorgesehene Kompetenzzentrum die gleichen Kompetenzen erhalten wie das heutige Gleichstellungsbüro. Auch aus Behindertenkreisen wurde die vorgesehene Aufhebung des kantonalen Gleichstellungsgesetzes mit Besorgnis zur Kenntnis genommen und auf die doppelte Diskriminierung von Frauen mit einer Behinderung hingewiesen.

Die Verpflichtung zur Gleichstellung von Frau und Mann ergibt sich bereits aus der Bundesverfassung und wird im Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (GlG; SR 151.1) konkretisiert. Das neue Gesetz führt das Anliegen des kantonalen Gleichstellungsgesetzes weiter. Unser Rat ist der Ansicht, dass der Gesetzeszweck der «Förderung der Chancengerechtigkeit und der Integration» im explizit genannten Handlungsfeld Frau und Mann gemäss § 1 Absatz 2 des Entwurfs grundsätzlich der «Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann» gemäss § 1 des Gesetzes über die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann (SRL Nr. 24) entspricht. Insofern ergeben sich materiell keine Änderungen zur geltenden Regelung. Darüber hinaus hat sich der Kanton gemäss § 2 Absatz 3 des Entwurfs ausdrücklich für die Beseitigung jeglicher Form von direkter und indirekter Diskriminierung einzusetzen. Da die Handlungsfelder im künftigen Gesetz nicht isoliert betrachtet werden sollen, steht auch ausser Frage, dass die Anliegen von Frauen mit einer Behinderung weiterhin Berücksichtigung finden sollen. Dank des integrativen Ansatzes des Gesetzes (und der organisatorischen Massnahmen) können sie vielmehr noch besser berücksichtigt werden. Auch ist nicht vorgesehen, die Anstrengungen zugunsten der Gleichstellung von Frau und Mann einzustellen. Sie sollen im Rahmen der neuen Organisationsstruktur (Kompetenzzentrum und Kommission für Gesellschaftsfragen) unvermindert weitergeführt werden. Im Hinblick darauf soll das Kompetenzzentrum – wie in der Vernehmlassung angeregt – mit vergleichbaren Kompetenzen ausgestattet werden, über welche das Gleichstellungsbüro heute verfügt (vgl. § 5 Abs. 2 und 3 Entwurf bzw. Ausführungen zu § 5 in Kap. VI sowie § 6 Gesetz über die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann).

e. Subsidiarität und Verbindlichkeit des kantonalen Handelns

Der Grundsatz der Subsidiarität war in der Vernehmlassung an sich unbestritten. Verschiedentlich wurde eine klare Zuteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten (vor allem zum Kanton und zu den Gemeinden) vermisst. In mehreren Stellungnahmen wurde zudem ein expliziter Rechtsanspruch auf Leistungen aus diesem Gesetz verlangt. Verschiedene Stellungnahmen wünschen eine grössere Verbindlichkeit beim Engagement des Kantons, das sich auf das Gesetz stützt. So wurde mehrmals die Kann-Formulierung bei der Gewährung von Staatsbeiträgen kritisiert.

Wie bereits in der Vernehmlassungsbotschaft ausgeführt, soll die mit der Finanzreform 08 geregelte Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden beibehalten werden. Unter diesen Umständen bedeutet Subsidiarität des kantonalen Handelns, dass der Kanton im Rahmen der geltenden Zuständigkeitsordnung dann aktiv wird, wenn die Förderung von Chancengerechtigkeit und Integration in einem oder mehreren Handlungsfeldern die Kraft der Gemeinden oder von Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft (wie Kirchen, weiteren Religionsgemeinschaften, Verbänden, Vereinen oder Fachstellen) übersteigt oder eine einheitliche Lösung angestrebt wird (vgl. auch § 3 Gesetz über die Wirtschaftsförderung und die Investitionshilfe für Berggebiete vom 19. November 2001, SRL Nr. 900; § 5 Kulturförderungsgesetz vom 13. September 1994, SRL Nr. 402). Die Frage, wann der Kanton gestützt auf den vorliegenden Entwurf aktiv werden soll, wird immer zusammen mit den Gemeinden und den Partnern der Zivilgesellschaft beurteilt und beantwortet (vgl. § 4 Entwurf). Darüber hinaus wird es auch Sache der Politik sein, wo nötig ein Handeln des Kantons anzuregen.

Ein Rechtsanspruch auf Leistungen aus dem Gesetz, insbesondere auf Staatsbeiträge, ist unseres Erachtens bei einem Fördergesetz wie dem vorliegenden Entwurf nicht opportun. Der Kanton braucht im Vollzug die nötige Flexibilität und einen gewissen Ermessensspielraum. Darüber hinaus sind der Umfang und damit die Verbindlichkeit seines Handelns in erster Linie von den von ihrem Rat gesprochenen Mitteln abhängig. Werden in einem Spezialgesetz Rechtsansprüche auf einen Staatsbeitrag verankert, entstehen Ausgaben, die über den Voranschlag nur mehr schlecht steuerbar sind. Entsprechend sehen auch die oben erwähnten, mit dem vorliegenden Entwurf vergleichbaren Fördererlasse, die bereits in Kraft sind, ebenfalls keinen solchen Anspruch vor (vgl. § 4 Wirtschaftsförderungsgesetz; § 8 Kulturförderungsgesetz). Ermessensspielraum bedeutet jedoch nicht Beliebigkeit. Die Sprechung von Staatsbeiträgen ist an klare Zielvorgaben zu knüpfen, deren Erreichung regelmässig zu überprüfen ist. Nur mit der Festlegung der Höhe des Staatsbeitrages im Rahmen des Voranschlages kann den Leistungen und Erfolgskontrollen bei der Ausschüttung kantonaler Mittel jährlich flexibel Rechnung getragen werden. Nach erneuter Prüfung halten wir deshalb am Vernehmlassungsentwurf fest, das heisst, es soll kein Rechtsanspruch auf Leistungen nach dem vorgeschlagenen Gesetz geben.

f. Kommission für Gesellschaftsfragen

Die SVP sprach sich grundsätzlich gegen neue Kommissionen und somit auch gegen die Kommission für Gesellschaftsfragen aus. Diese seien im Zuge des Reformpakets 06 abgebaut worden, da sie nur viele Kosten verursachten und im Verhältnis wenig brächten. Die nötige Fachkompetenz sei bereits im Gesundheits- und Sozialdepartement vorhanden. In zahlreichen Vernehmlassungantworten wurde weiter die Regelung der Zusammensetzung der Kommission bemängelt. Vermisst wurden Kriterien für die Wahl der Kommissionsmitglieder. Sowohl die fachliche und die institutionelle Sichtweise wie auch die Sicht der Direktbetroffenen in den jeweiligen Handlungsfeldern sollten paritätisch vertreten sein. Wenn immer möglich sollten die Handlungsfelder durch Direktbetroffene repräsentiert werden. Dies sei heute insbesondere im Handlungsfeld Behinderung nicht der Fall. Überdies sei das Thema Behinderung heute mit nur einem Vertreter untervertreten. Von verschiedener Seite wurde vorgebracht, dass bei der Zusammensetzung der Kommission auf eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter und auf eine angemessene Vertretung der Stadt und der Landschaft zu achten sei. Weiter sollten auch die Wirtschaft und die Landeskirchen in der Kommission vertreten sein. Bezuglich der Aufgaben der Kommission schliesslich wurde verschiedentlich bemängelt, dass die Kommission lediglich beratende Funktion haben soll. Sie solle aber insbesondere ein Antragsrecht gegenüber dem Regierungsrat haben, damit sie tatsächlich über konkrete Einflussmöglichkeiten verfüge und gegen aussen selbständig tätig sein könne. Auch solle sie nicht blass dem Regierungsrat jährlich Bericht über ihre Tätigkeit erstatten, sondern auch der zuständigen kantonsrätslichen Kommission.

Zur Frage der Notwendigkeit der Kommission für Gesellschaftsfragen rufen wir in Erinnerung: Zum einen ist die Kommission bereits eingesetzt. Zum andern tritt die Kommission für Gesellschaftsfragen im Sinn desselben integrativen Ansatzes, dem auch der vorliegende Gesetzesentwurf folgt, an die Stelle von sieben Kommissionen, die bereits aufgelöst wurden (Kommission für Altersfragen, Kommission für Behindertenfragen, Kommission für Kinder- und Jugendheimfragen, Kommission für Familienfragen, Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik) oder mit dem vorliegenden Entwurf aufgelöst werden sollen (Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann, Kommission für Jugendfragen). Dies führt nicht zuletzt zu einer personellen Redimensionierung und damit zu Kostersparnissen. Weiter sind wir zwar auch der Ansicht, dass das Gesundheits- und Sozialdepartement über grosse Kompetenz in Gesellschaftsfragen verfügt. Sinn und Zweck der Kommission ist jedoch, dass unser Rat so eine von der Binnensicht der Verwaltung unabhängige Aussensicht erhält, die es uns erlaubt, einen umfassenden Überblick über die gesellschaftlichen Entwicklungen zu bekommen.

Für unseren Rat ist es selbstverständlich, dass in die Kommission für Gesellschaftsfragen als einer Fachkommission nur Personen mit Erfahrungen aus den verschiedenen Handlungsfeldern einsitzen sollen. Bereits heute haben wir deshalb die Kommission so zusammengesetzt, dass darin alle in § 1 Absatz 2 des Entwurfs aufgezählten Handlungsfelder direkt oder zumindest indirekt vertreten sind. Auch besteht bereits heute eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter.

Diese und auch die Forderung nach einer ausgewogenen Vertretung von Stadt und Land im Gesetz festzuschreiben, erscheint uns aber nicht sinnvoll. Die Gewählten vertreten nicht eine Institution oder Organisation, sondern sie werden als Persönlichkeiten gewählt. Um eine sinnvolle Kommissionsarbeit zu gewährleisten, sollten aus unserer Sicht deshalb in erster Linie das Know-how und die Vernetzung im jeweiligen Handlungsfeld Kriterien für die Einsitznahme in die Kommission darstellen. Die Kommission soll bei ihrer Arbeit das Wissen aus Praxis, Lehre und Forschung optimal nutzen. Der Einsatz von Direktbetroffenen wird angestrebt. Die Kommission ist allerdings mit 14 Mitgliedern bereits heute sehr gross. Es ist nicht möglich, eine Vertretung aller Handlungsfelder zu gewährleisten. Deshalb wurde bei der Zusammensetzung der Kommission darauf geachtet, dass einige Kommissionsmitglieder Wissen und Erfahrung aus verschiedenen Bereichen einbringen. So bringt das Mitglied, das in der ehemaligen Alterskommission war, auch breite Erfahrung mit in den Themen Kind – Jugend – Familie und Integration von Zugewanderten. Ein ehemaliges Mitglied der Gleichstellungskommission mit Migrationshintergrund ist auch Integrationsfachperson und vertritt als Studentin die junge Generation. Ein ehemaliges Mitglied der Ausländer- und Integrationskommission kennt sich als betroffene Angehörige sehr gut aus im Bereich Behinderung. Ein ehemaliges Mitglied der Jugendkommission hat Erfahrung in der Integrationsarbeit und arbeitet beruflich in einer Institution mit Menschen mit Behinderung. Wir halten zudem an dieser Stelle ausdrücklich fest, dass wir bei Neuwahlen darauf achten, dass die nötige Vielfalt der Kommission immer neu zum Tragen kommt. Sollte sich zeigen, dass eine grundsätzliche Anpassung der Zusammensetzung nötig ist, beispielsweise aufgrund einer Akzentuierung der gesellschaftlichen Entwicklung in einem bestimmten Handlungsfeld, das nicht vertreten ist, wird unser Rat selbstverständlich eine entsprechende Änderung der Zusammensetzung der Kommission vornehmen. Aus allen diesen Gründen erachten wir eine Festschreibung von Kriterien für die Wahl der Kommissionsmitglieder nicht für erforderlich.

Da es sich bei der Kommission für Gesellschaftsfragen um eine regierungsrätliche Kommission handelt, soll Ihr Rat beziehungsweise die zuständige kantonsrätliche Kommission durch unseren Rat beziehungsweise durch das Gesundheits- und Sozialdepartement informiert werden.

Schliesslich sind wir nach wie vor der im Vernehmlassungsentwurf geäusserten Ansicht, dass die Kommission grundsätzlich nur beratende Funktion haben soll. Dazu gehören insbesondere die Beobachtung von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen und das Aufzeigen von allfälliger Handlungsbedarf. Die Beratung und das Berichtswesen beinhalten im weitesten Sinn auch ein Antragsrecht an unseren Rat. Eine Erweiterung des Aufgabenbereichs lehnen wir ab, damit nicht eine Parallelorganisation zum Kompetenzzentrum für Fragen der Chancengerechtigkeit und der Integration gemäss § 5 Absatz 1 des Entwurfs geschaffen wird. Da die Kommission die Aussensicht einbringen soll, soll sie keine Aussenwirkungen haben. Dies ist die Aufgabe des Kompetenzzentrums.

IV. Kostenfolgen

Im Staatsvoranschlag 2009 sind für Projektbeiträge und Kampagnen der Fachstelle Gesellschaftsfragen in den Bereichen Kind – Jugend – Familie, Gleichstellung von Frau und Mann und Integration von Zugewanderten 480 000 Franken budgetiert. Mit der Einführung des Gesetzes ist später eine Erhöhung dieses Kredits auf 800 000 Franken pro Jahr geplant. Die weitere Kostenentwicklung ist vom Beschluss konkreter Fördermassnahmen und von den zur Verfügung gestellten Mitteln im Budget abhängig. Da für die Gemeinden ausser der Verpflichtung, eine Ansprechstelle zu bezeichnen, keine neuen Aufgaben entstehen, ist für sie grundsätzlich mit keinen Neuausgaben zu rechnen. Die Gemeinden sind schon bisher an zahlreichen Projekten beteiligt. So unterstützen beispielsweise viele Gemeinden im Jahr 2009 niederschwellige dezentrale Deutschkurse für die Migrationsbevölkerung mit insgesamt 125 000 Franken. Auch unabhängig von der Einführung des Gesetzes werden sich diese Beiträge – bei einem Ausbau der Kurse aufgrund des höheren Bedarfs infolge Verpflichtung aus den Integrationsvereinbarungen – bis im Jahr 2011 voraussichtlich auf insgesamt 170 000 Franken erhöhen.

V. Grundzüge der Vorlage

1. Grundsätze

Die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts durch die Förderung der Chancengerechtigkeit und der Integration in den genannten Handlungsfeldern als Ziel des Gesetzes sowie die Auslegung des Solidaritätsprinzips wurden in den Kapiteln II und III bereits dargelegt. Wir verweisen auf diese Ausführungen.

a. Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen

Weiter geht der Entwurf vom Grundsatz aus, dass der Kanton in allen Bereichen seiner Zuständigkeit für Rahmenbedingungen sorgt, welche den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern (vgl. § 2 Abs. 1 Entwurf). Dieser Grundsatz ist umfassend zu verstehen. Er betrifft den ganzen Zuständigkeitsbereich des Kantons und nicht nur die in diesem Gesetz ausdrücklich genannten Handlungsfelder. Der Grundsatz gilt dementsprechend auch für die Bildungspolitik, die Gesundheitspolitik, die Sozialpolitik, die Umweltpolitik, die Raumplanung, die Wirtschaftspolitik und die Kulturförderung u.a.m.

b. Impulse setzen

Für das kantonale Handeln gemäss dem vorliegenden Entwurf wird als zweiter Grundsatz formuliert, dass der Kanton Impulse gibt einerseits für Massnahmen, welche die Chancengerechtigkeit und die Integration fördern, und andererseits für präventive Massnahmen, welche soziale Probleme verhindern sollen (§ 2 Abs. 2 Entwurf). Wie im Gesundheitswesen das Ziel der Gesundheit kann auch in der allgemeinen Gesellschaftspolitik das Ziel des Zusammenhalts entweder unter dem Gesichtspunkt der Förderung oder unter dem Gesichtspunkt der Prävention (d.h. der Verhinderung von Konflikten und Problemen) angesteuert werden. In vielen Bereichen – beispielsweise bei der Sucht- oder der Gewaltproblematik – hat die Öffentlichkeit ein grosses Interesse daran, dass versucht wird, die Probleme durch möglichst frühe Intervention gering zu halten. Auch so wird die gesellschaftliche Integration gefördert und der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt. Die Chancengerechtigkeit wiederum wird gestärkt, wenn es gelingt, Diskriminierungen (z.B. von Personen mit einer Behinderung, von Frauen oder Männern oder von Migrantinnen und Migranten) zu vermeiden.

c. Zusammenarbeit

Da selbst das umfassende Handeln des Kantons den gesellschaftlichen Zusammenhalt nur zu einem beschränkten Teil beeinflussen kann, ist die Zusammenarbeit mit den beiden andern staatlichen Ebenen (Bund und Gemeinden), mit der Wirtschaft und mit Organisationen und Institutionen der Zivilgesellschaft, worunter insbesondere die Landeskirchen und weitere Religionsgemeinschaften, Institutionen des Bildungswesens, soziale Organisationen und Fachstellen zu verstehen sind, unverzichtbar. Entsprechend legt der Entwurf einen starken Akzent auf eine wirksame Zusammenarbeit des Kantons mit den übrigen Akteuren, insbesondere auch bei der Definition und bei der Umsetzung von Förderprogrammen (§§ 4 und 6 Entwurf; vgl. auch Kap.II.1).

2. Massnahmen des Kantons

Im Hinblick auf die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts soll das neue Gesetz die Aufgaben und Instrumente des Kantons zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts beziehungsweise der Chancengerechtigkeit und der Integration in den genannten Handlungsfeldern – auch in Abgrenzung zur Zuständigkeit der Gemeinden – definieren. Dadurch gewinnt das gesellschaftspolitische Handeln des Kantons an Profil.

Die Schwerpunkte der Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes durch den Kanton liegen dabei bei folgenden Massnahmen und Aufgaben (§ 6 Entwurf):

a. Systematische Beobachtung der gesellschaftlichen Entwicklungen

Der Kanton beziehungsweise das Kompetenzzentrum gemäss § 5 Absatz 1 des Entwurfs beobachten gesellschaftliche Entwicklungen systematisch. So soll erkannt werden, wo sich Probleme anbahnen, die einen Handlungsbedarf des Kantons und der Gemeinden zur Folge haben. Diese systematische und kontinuierliche Bestandesaufnahme bildet die Grundlage für eine wirksame Gesellschaftspolitik des Kantons. Eine wichtige Vorarbeit wurde bereits mit der Sozialberichterstattung des Kantons geleistet. Der Sozialbericht des Kantons aus dem Jahre 2006 enthält ausführliche Informationen zu spezifischen Lebens- und Problemlagen von verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Die Lustat Statistik Luzern führt die Sozialberichterstattung in Zusammenarbeit mit der Dienststelle Soziales und Gesellschaft mit Hilfe von Sozialindikatoren weiter (z.B. Bevölkerungsentwicklung und -prognose, Anteil der jungen Erwachsenen ohne postobligatorischen Bildungsschluss, Anteil der Alleinerziehenden, Anzahl Working Poor, Aktivmitgliedschaft in Vereinen und Organisationen, Stand der Freiwilligenarbeit). Die mittels Sozialindikatoren erhobenen Daten ermöglichen wichtige Aussagen über die Entwicklung der Lebensqualität und der Lebensbedingungen im Kanton in Themenbereichen wie Familien- und Lebensformen, Wohnen, Gesundheit, Bildung und Arbeit. Die Entwicklungen in diesen Bereichen werden an den Forderungen gemessen, die sich aus Verfassung und Gesetzen ableiten, und ermöglichen Aussagen über den Stand des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Zum Beobachtungsauftrag gehört weiter die Berücksichtigung von Schlussfolgerungen aus Studien zu gesellschaftlichen Entwicklungen, wie sie etwa aus Publikationen des Bundesamtes für Statistik oder aus nationalen Forschungsprogrammen hervorgehen. Weitere Quellen stellen Berichte von Bundesämtern zu Handlungsfeldern des Gesetzes dar (z.B. im Bereich Jugend und Gewalt) sowie Evaluationen der laufenden Förderprogramme des Bundes (z.B. in der Integrationsförderung für Zugewanderte). Schliesslich werden die gesellschaftlichen Entwicklungen auch in den bestehenden kantonalen Netzwerken in den einzelnen Handlungsfeldern besprochen (wie z.B. in Treffen der Familienverantwortlichen, der Jugendbeauftragten der Gemeinden, in Treffen von Fachstellen in den verschiedenen Bereichen).

b. Entwicklung von Leitbildern und Handlungsstrategien

Die systematische, kontinuierliche Gesellschaftsbeobachtung bildet die Basis für die Entwicklung kantonaler Leitbilder und Handlungsstrategien zur Förderung der Chancengerechtigkeit und der Integration in den einzelnen Handlungsfeldern. Grundlage für die Handlungsstrategien des Kantons bilden Leitbilder, wie sie heute bereits in den Handlungsfeldern Familie, Alter und Integration bestehen. Obwohl bei diesen Leitbildern der Fokus auf einem bestimmten Handlungsfeld liegt, betreffen sie gleichzeitig immer auch andere Handlungsfelder (z.B. Kind – Jugend – Familie, aber auch Integration der Migrationsbevölkerung sowie Gleichstellung von Frau und Mann).

Innerhalb der einzelnen Handlungsfelder können auch spezielle Fragestellungen strategisch angegangen werden. So haben wir im Frühjahr 2008 beispielsweise einen Bericht zu Massnahmen im Bereich «Jugend und Gewalt» verabschiedet und dem Gesundheits- und Sozialdepartement den Auftrag gegeben, die Massnahmen weiterzuentwickeln. Da kantonale Leitbilder über das kantonale Verwaltungshandeln hinaus Konsequenzen haben können, werden bei ihrer Entwicklung auch die Gemeinden und weitere betroffene Kreise einbezogen. Dies ist eine Folge der Zusammenarbeit, wie sie in § 4 des Entwurfs postuliert wird.

c. Realisierung besonderer Programme und Massnahmen

Der Entwurf soll insbesondere auch die Grundlage für Fördermassnahmen im Rahmen seines in § 1 genannten Zwecks sein. Unter Fördermassnahmen sind einerseits die Realisierung besonderer Programme und Massnahmen zur Förderung und Sicherung der Chancengerechtigkeit und der Integration zu verstehen. Das neue Gesetz soll es dem Kanton beispielsweise ermöglichen, Impulse für präventive und fördernde Massnahmen zur Verhinderung sozialer Probleme (z.B. Gewaltprävention) zu geben und wichtige Faktoren für einen besseren Zusammenhalt zu schützen (durch Kampagnen, Tagungen, Bereitstellung von Unterlagen, Beratung von Gemeinden und Institutionen). Andererseits sollen auch Behörden und Institutionen, die Leistungen zur Erfüllung des Gesetzeszweckes erbringen, sowohl durch die Bereitstellung von Know-how als auch durch die Sprechung von Staatsbeiträgen unterstützt werden können.

d. Information

Verwaltung, Behörden und Gemeinden sowie Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft und die Bevölkerung (besonders auch die verschiedenen Zielgruppen) sollen über die gesellschaftspolitische Entwicklung und den entsprechenden Handlungsbedarf informiert werden. Der Informationsfluss soll vertikal (Bund, Gemeinden) und horizontal (innerhalb der kantonalen Verwaltung, aber auch zwischen Institutionen und Organisationen) gewährleistet werden. Die gegenseitige Information ist eine wesentliche Voraussetzung zur Gewährleistung der Koordination. Für die Planung von Fördermassnahmen ist ein wirksamer Transfer des vorhandenen Wissens unabdingbar. Da der Bund grundsätzlich nur die Kantone als Ansprechpartner kennt, ist der Wissenstransfer vom Kanton an die Gemeinden von grosser Bedeutung. Mit der Information geht eine Sensibilisierung für gesellschaftspolitisch bedeutende Themen einher, sodass die Fördermassnahmen auch entsprechend greifen können. Die Information stellt auch eine Dienstleistung des Kantons an die andern Akteure dar, mit denen er zusammenarbeitet. In Bezug auf die Information der Bevölkerungsgruppe der Migrantinnen und Migranten kommt der Entwurf zudem der Forderung von Artikel 56 des Ausländergesetzes des Bundes nach.

e. Koordination

Wie in Kapitel II.2 bereits ausgeführt, ist für die Gewährleistung des gesellschaftlichen Zusammenhalts nicht nur der Kanton von Bedeutung. Neben dem Bund und den Gemeinden leisten auch Akteure der Zivilgesellschaft, zum Beispiel aus der Wirtschaft, sowie andere Organisationen und Institutionen, insbesondere die Landeskirchen, weitere Religionsgemeinschaften, Institutionen des Bildungswesens, soziale Organisationen und Fachstellen, einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Chancengerechtigkeit und der Integration. Um diese Kräfte optimal zu bündeln und Doppelzugehörigkeiten womöglich zu vermeiden, ist es ein zentrales Anliegen des neuen Gesetzes, die Tätigkeiten und die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure zu koordinieren. Der Kanton pflegt deshalb zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts den Kontakt mit den Gemeinden und den Organisationen der Zivilgesellschaft. Die Koordination ist einerseits nötig zur Unterstützung der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, andererseits bildet die steuernde Koordination des Kantons eine Voraussetzung dafür, dass die zahlreichen privaten Initiativen besser aufeinander abgestimmt sind und ihre Wirkung optimiert werden kann.

f. Unterstützung

Die Unterstützung, die der Kanton gestützt auf den vorliegenden Entwurf seinen Partnern zukommen lassen soll, besteht zum einen im Wissenstransfer durch Beratung sowie Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen. So werden etwa Gemeinden im Aufbau und in der Gestaltung der offenen Jugendarbeit beraten oder Fachstellen und Integrationsgruppen bei der Umsetzung der Integrationsförderung unterstützt. Dies ist besonders im breiten Feld der Freiwilligenarbeit und der Selbsthilfeorganisationen von grosser Bedeutung. Die gesellschaftliche Entwicklung legt eine Stärkung des ehrenamtlichen Engagements, das für den gesellschaftlichen Zusammenhalt unverzichtbar ist, besonders nahe. Zum andern unterstützt der Kanton Akteure und Projekte mit Staatsbeiträgen und richtet diese nach festgelegten Kriterien in den verschiedenen Handlungsfeldern aus.

g. Meinungs- und Erfahrungsaustausch

Der Meinungs- und Erfahrungsaustausch mit den Kooperationspartnern ist selbstredend ein wichtiges Gefäss des Wissenstransfers. Dadurch können zum Beispiel Bundesinitiativen in der Integrationsförderung oder in der Kinder-, Jugend- oder Familienpolitik frühzeitig bekannt gemacht werden. Gute Erfahrungen in einzelnen Gemeinden sollen zudem auch andern Gemeinden im Kanton zugänglich gemacht werden. So werden die Gemeinden und private Organisationen und Institutionen gestärkt, und die Impulse des Kantons erzielen die grösstmögliche Wirkung.

3. Aufgabe der Gemeinden

An der geltenden, erst vor kurzem im Rahmen der Finanzreform 08 neu ausgestalteten Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden soll bewusst nichts geändert werden. Das neue Gesetz hat somit grundsätzlich weder neue Aufgaben für die Gemeinden zur Folge, noch soll in das geltende Kompetenzengefüge eingegriffen werden. Für die im Gesetz genannten Handlungsfelder sind vor allem die Gemeinden zuständig (v.a. Kind – Jugend – Familie, Alter), oder es sind Verbundaufgaben (Behinderung, Integration von Zugewanderten gemäss AuG). Wegen ihrer Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern leisten die Gemeinden ohnehin einen wesentlichen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt. Neu soll für die Gemeinden lediglich die Pflicht dazukommen, ihre eigenen Tätigkeiten im Hinblick auf den Zweck des neuen Gesetzes so weit wie möglich zu koordinieren (§ 9) sowie gegenüber dem Kanton (im Hinblick auf die angestrebte Koordination und Information) Ansprechstellen zu bezeichnen (§ 10). Für den Bereich der Migration ist die innerkantonale Koordination bundesrechtlich vorgeschrieben (Art. 9 Abs. 3 VIntA). Der subsidiäre Einsatz des Kantons im Rahmen dieses Gesetzes unterstützt die Gemeinden darin, ihre eigenen Aufgaben besser zu erfüllen.

4. Kommission für Gesellschaftsfragen

Im neuen Gesetz soll weiter die Kommission für Gesellschaftsfragen, die wir bereits auf den 1. April 2008 eingesetzt haben, gesetzlich abgestützt werden (§ 11 Entwurf). Dem Gedanken der Bündelung der Kräfte in der kantonalen Gesellschaftspolitik folgend, werden in der Kommission für Gesellschaftsfragen die Aufgaben von sieben bisherigen kantonalen Kommissionen mit gesellschaftlichen Aufgaben in einer einzigen Kommission vereinigt. Wie bereits in Kapitel III.2.f ausgeführt, haben wir die Kommission für Altersfragen, die Kommission für Behindertenfragen, die Kommission für Kinder- und Jugendheimfragen, die Kommission für Familienfragen sowie die Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik bereits auf das Ende der Legislatur 2003–2007 aufgelöst. Die formelle Auflösung der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann und jener für Jugendfragen soll mit der vorliegenden Gesetzesvorlage durch die Aufhebung des kantonalen Gleichstellungsgesetzes (§ 12 Entwurf) und die Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (§ 13 Entwurf) ermöglicht werden.

VI. Die Gesetzesbestimmungen im Einzelnen

Titel

Mit dem Titel des Gesetzes wird der Zweck des unterstützenden gesellschaftspolitischen Handelns des Kantons angesprochen: die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Der gesellschaftliche Zusammenhalt hängt allerdings von sehr vielen Faktoren ab, die nicht in der kantonalen oder staatlichen Kompetenz liegen (vgl. Kap. II).

§ 1 Zweck

Der Entwurf will eine auf die staatlichen und die privaten Potenziale ausgerichtete, nachhaltige, kantonale Gesellschaftspolitik ermöglichen. Der gesellschaftliche Zusammenhalt soll dabei durch die Förderung der Chancengerechtigkeit und der Integration, namentlich in den Handlungsfeldern Alter, Behinderung, Familie, Frau und Mann, Kindheit und Jugend sowie Migration, gestärkt werden (Abs. 2). Der Entwurf stellt somit eine gesetzliche Konkretisierung der Verfassungsgrundsätze der §§ 4 und 12 Absatz 3 KV dar, wonach Kanton und Gemeinden den Grundsatz der Solidarität beachten und sich für den Ausgleich in der Gesellschaft und zwischen den Kantonsteilen einsetzen sowie darauf achten, dass die Familie als Grundgemeinschaft der Gesellschaft geschützt und in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative gefördert wird. Aus den verschiedenen Handlungsfeldern ergibt sich, dass die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts eine Querschnittsaufgabe darstellt. Wir verweisen im Übrigen auf die Ausführungen in den Kapiteln I, II und III.2.a.

§ 2 Grundsätze

Gute Rahmenbedingungen sind für die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts von zentraler Bedeutung. Der Kanton verpflichtet sich, in seinem Zuständigkeitsbereich der Förderung der Chancengerechtigkeit und der Integration breite Aufmerksamkeit zu schenken (Abs. 1). Absatz 1 löst in Bezug auf das Handlungsfeld Migration auch die Forderung des Ausländergesetzes des Bundes ein, wonach Bund, Kantone und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration berücksichtigen (Art. 53 Abs. 1 AuG).

Der Kanton gibt weiter Impulse für präventive und fördernde Massnahmen zur Stärkung der Chancengerechtigkeit und der Integration sowie zur Verhinderung sozialer Probleme (Abs. 2). In den verschiedenen Handlungsfeldern bietet der Kanton jetzt schon unterschiedliche Unterstützung und Anregung. Dies geschieht beispielsweise durch Informationsveranstaltungen (wie Altersforum 2005 oder Plattform Integration), durch unterstützte Weiterbildungen wie diejenige für die Frühförderung von Migrantenkindern, durch Projektbeiträge an Integrations- und Jugendprojekte und Kampagnen wie «Stark durch Erziehung» oder durch die Entwicklung eines koordinierten Massnahmenplans, beispielsweise bei der Prävention von Jugendgewalt.

Zur Förderung der Chancengerechtigkeit und der Integration setzt sich der Kanton für die Beseitigung von jeglicher Form von direkter oder indirekter Diskriminierung in den Handlungsfeldern ein (Abs. 3). Im Handlungsfeld der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts ist der Kanton gestützt auf das bisherige Gleichstellungsgesetz schon lange tätig. Diese Tätigkeit soll auf der Basis des Entwurfs weitergeführt werden. Im Bereich Migration ist der Kanton bemüht, in seinem Zuständigkeitsbereich die Diskriminierung von Zugewanderten zu überwinden (z.B. durch die integrative Förderung in der Volksschule und das Berufsintegrationscoaching beim Zugang zur Berufsausbildung). Auch die gesellschaftliche Diskriminierung von Menschen mit einer Behinderung muss noch verstärkt angegangen werden. Dies gilt ebenso für die Handlungsfelder Kind – Jugend – Familie und Alter.

§ 3 Subsidiarität

Die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts durch den Kanton gelangt in erster Linie dort zum Zug, wo die Initiative von Gemeinden und Privaten nicht ausreicht, das heißt, wo die Förderung der Chancengerechtigkeit und der Integration in einem oder mehreren Handlungsfeldern die Kraft der Gemeinden oder von Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft übersteigt (Abs. 1). Mit Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft sind nichtstaatliche Akteure mit einer institutionalisierten Trägerschaft gemeint. Dazu gehören insbesondere die Kirchen, weitere Religionsgemeinschaften, Verbände, Vereine und Fachstellen.

Dem Grundsatz der Subsidiarität folgend, soll ausdrücklich kein Rechtsanspruch auf Leistungen des Kantons nach diesem Gesetz bestehen (Abs. 2). Dies bezieht sich nicht nur auf Staatsbeiträge, sondern auf das staatliche Handeln zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts insgesamt.

Für weitere Ausführungen wird auf Kapitel III.2.e verwiesen.

§ 4 Zusammenarbeit

Eine wirksame Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist einerseits auf die Zusammenarbeit der kantonalen Behörden angewiesen. Andererseits kann sie nicht ausschliesslich vom Kanton betrieben werden. Sie erfordert vielmehr die sinnvolle Zusammenarbeit von Verwaltung, Behörden und Gemeinden sowie von Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft.

§ 5 Zuständige Behörden

Gesellschaftsfragen in den Bereichen Kind, Jugend, Alter, Familie, Behinderung, Gleichstellung und Migration fallen grundsätzlich in die Zuständigkeit des Gesundheits- und Sozialdepartementes, soweit nicht andere Departemente zuständig sind (§ 5 Unterabs. g, i und j der Verordnung über die Aufgaben der Departemente und der Staatskanzlei sowie die Gliederung der Departemente in Dienststellen). Zur Erfüllung der Aufgaben gemäss § 6 des Entwurfs führt die von unserem Rat bezeichnete Dienststelle ein Kompetenzzentrum für Fragen der Chancengerechtigkeit und Integration. Das Kompetenzzentrum, heute die Fachstelle Gesellschaftsfragen, ist im Namen der Dienststelle zuständig für den Vollzug der Massnahmen dieses Gesetzes, soweit diese nicht nach besonderen Bestimmungen in die Zuständigkeit anderer Behörden fallen (Abs. 1).

In Ergänzung zum Vernehmlassungsentwurf soll das Kompetenzzentrum nach Absatz 1 gesetzlich geregelte Kompetenzen haben. Es ist erstens in die Vernehmlassungsverfahren zu kantonalen Erlassen und Massnahmen einzubeziehen, die sich auf die Chancengerechtigkeit und Integration auswirken oder auswirken können (Abs. 2), und kann zweitens von den kantonalen Stellen im Rahmen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Auskünfte verlangen (Abs. 3). Die Kompetenzen entsprechen grundsätzlich denjenigen des heutigen Gleichstellungsbüros nach § 6 des kantonalen Gleichstellungsgesetzes. Eine explizite Anhörungspflicht des Kompetenzzentrums bei der Bestellung von ausserparlamentarischen Kommissionen und Arbeitsgruppen mit Bezug zu Fragen der Chancengerechtigkeit und Integration erscheint uns nicht erforderlich, da das Kompetenzzentrum sich auf dem üblichen Dienstweg einbringen kann. Die Befugnis, Staatsbeiträge zu sprechen, ergibt sich aus den §§ 6 und 7 des Entwurfs.

§ 6 Aufgaben

Zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts stehen dem Kanton verschiedene Instrumente zur Verfügung (Abs. 1), auf die vorne im Kapitel V.2 eingegangen wurde. Zu beachten ist, dass die Auflistung der Aufgaben nicht abschliessend ist.

Eine systematische Beobachtung von gesellschaftlichen Entwicklungen (Abs. 1a) soll stets die Grundlage für das gesellschaftspolitische Handeln des Kantons sein. Diese stützt sich – wie bereits erwähnt – insbesondere auf die Sozialberichterstattung und auf einschlägige Studien und Evaluationen.

Um auf die gesellschaftliche Entwicklung Einfluss nehmen zu können, entwickelt der Kanton aus den gewonnenen Erkenntnissen Leitbilder (z.B. Alters-, Jugend- und Familienleitbilder) und Handlungsstrategien (Abs. 1b) oder realisiert besondere Programme und Massnahmen zur Förderung und Sicherung der Chancengerechtigkeit und der Integration (Abs. 1c; z.B. Massnahmenpläne für die Integration von Zugewanderten bei der Umsetzung des neuen Ausländergesetzes oder das erwähnte Konzept zur Überwindung der Jugendgewalt).

Der Kanton hat ferner die Aufgabe, die Verwaltung, die Behörden und die Gemeinden, aber auch die Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft (wie Kirchen, weitere Religionsgemeinschaften, Verbände, Vereine und Fachstellen) und die Bevölkerung (besonders die betroffenen Personenkreise) in Fragen der Chancengerechtigkeit und der Integration zu informieren (Abs. 1d). Diese Information kann über Publikationen, Newsletters oder gezielte Informationsveranstaltungen erfolgen. In Bezug auf die Situation der Migrationsbevölkerung erfüllt der Kanton damit einen Auftrag der Ausländergesetzgebung des Bundes (vgl. Art. 56 AuG).

Eine zentrale Stellung unter den Aufgaben des Kantons soll der Koordination der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure, die sich mit der Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts befassen, zukommen (Abs. 1e). Die Koordination betrifft dabei einerseits die Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen Verwaltung (vgl. auch §§ 36 ff. Organisationsgesetz [SRL Nr. 20]), für die unser Rat Anfang dieses Jahres eine interdepartamentale Steuergruppe Gesellschaftsfragen eingerichtet hat. Andererseits soll die Zusammenarbeit ausserhalb der kantonalen Verwaltungsorgane gefördert werden, vor allem durch den Aufbau von geeigneten Netzwerken (z.B. Aufbau eines Elternnetzwerkes im Rahmen der Kampagne «Stark durch Erziehung»).

Weiter unterstützt der Kanton die Verwaltung, die Behörden und die Gemeinden, aber auch die Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich für Chancengerechtigkeit und Integration einsetzen (Abs. 1f). Da in den gesellschaftspolitischen Handlungsfeldern sehr viele Arbeiten durch Freiwillige und Selbsthilforganisationen übernommen werden, verdient das ehrenamtliche Engagement besondere Wertschätzung und begleitende Unterstützung (etwa durch professionelle Beratung oder durch Weiterbildungskurse). Unterstützung wird dabei in erster Linie durch die Bereitstellung von Know-how in Form von Beratung und Information geleistet, sie kann jedoch auch in der Form von Staatsbeiträgen erfolgen. So können beispielsweise Gemeinden beim Aufbau der offenen Jugendarbeit oder von Netzwerken für die Integrationsförderung beraten werden.

Schliesslich ist der Kanton für den Meinungs- und Erfahrungsaustausch mit dem Bund, den anderen Kantonen und den Gemeinden sowie den Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft besorgt (Abs. 1g). Dadurch werden neue Bundesinitiativen und «Best Practices» im Kanton schnell bekannt, was deren Umsetzung begünstigt. Auch wird so ein einheitlicher Vollzug in den Gemeinden gefördert.

Da der gesellschaftliche Zusammenhalt nur im Zusammenwirken der ganzen Gesellschaft verbessert werden kann, ist es in gewissen Situationen angezeigt, dass der Kanton einen Teil der Aufgaben, die ihm obliegen, Dritten übertragen kann (Abs. 2). So kennt der Kanton bereits heute Leistungsverträge beispielsweise mit der Fabia (Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern) oder mit der Caritas Luzern für den Dolmetschdienst Zentralschweiz.

§ 7 Staatsbeiträge

Der Kanton kann zur Erfüllung der Aufgaben nach § 6 des Entwurfs und im Rahmen der Voranschlagskredite Staatsbeiträge sprechen (Abs. 1). Staatsbeiträge dürfen vor allem bei der Realisierung von Förderprogrammen und -massnahmen (§ 6 Unterabs. c), bei Informationstätigkeiten (§ 6 Unterabs. d) und bei Unterstützungsleistungen (§ 6 Unterabs. f) eine Rolle spielen. Sie müssen dem Zweck des Gesetzes entsprechen und sind in den Staatsvoranschlag aufzunehmen.

Für finanzielle Beiträge gilt der Grundsatz, dass sie ein begründetes Gesuch vorzu setzen und an Bedingungen und Auflagen geknüpft werden können (Abs. 2). Dies ergibt sich zwar bereits aus den §§ 7 Absatz 2 und 8 des Staatsbeitragsgesetzes vom 17. September 1996 (SRL Nr. 601), soll aber im vorliegenden Spezialgesetz der Klarheit halber nochmals erwähnt werden. Mit der Möglichkeit, Beiträge an Bedingungen und Auflagen zu knüpfen, soll die Erreichung der im Einzelfall angestrebten Ziele sichergestellt werden. Ausdrücklich vorbehalten bleiben auch die weiteren Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes (Abs. 2). Bei der Übertragung von Aufgaben an Dritte (§ 6 Abs. 2) wird die Abgeltung auf entsprechenden Verhandlungen und nicht auf einem Gesuch basieren.

§ 8 Leitbilder

Gestützt auf § 6 Unterabsatz b des Gesetzes entwickelte Leitbilder kann unser Rat bei Bedarf genehmigen und sie für kantonale Verwaltungsorgane als verbindlich erklären. Kantonale Verwaltungsorgane sind wir selber, die Departemente, die Staats-

kanzlei und die Dienststellen (vgl. § 22 Abs. 1 Organisationsgesetz). Dadurch werden sie in der kantonalen Verwaltungstätigkeit wirksam. Leitbilder dienen nicht zuletzt auch der Verbesserung der Rahmenbedingungen (§ 2). Über die kantonalen Aufgaben gemäss § 6 und die möglichen Fördermassnahmen des Kantons entfalten die kantonalen Leitbilder auch Wirkung auf die Gemeinden sowie die involvierten Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft.

§ 9 Koordination

Jede Gemeinde sorgt in ihrem Zuständigkeitsbereich für die Koordination ihres eigenen Verwaltungshandelns im Bereich der vom Gesetz erfassten Handlungsfelder. So leisten sie ebenfalls einen Beitrag an die Verbesserung der Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

§ 10 Ansprechstellen

Im Hinblick auf die Koordinations- und Informationstätigkeit des Kantons sowie den Meinungsaustausch mit den Gemeinden (§ 6 Unterabs. d, e und g) soll jede Gemeinde für die Handlungsfelder nach § 1 Absatz 2 im Geltungsbereich des Gesetzes eine oder mehrere Ansprechstellen für den Kanton bezeichnen und dem Kompetenzzentrum (heute die Fachstelle Gesellschaftsfragen) nach § 5 Absatz 1 des Entwurfs bekannt geben. So sollen optimale Schnittstellen geschaffen werden.

§ 11 Wahl und Aufgabe

Unser Rat wählt die Kommission für Gesellschaftsfragen und bestimmt gleichzeitig auch deren Präsidentin oder Präsidenten. Im Übrigen soll sich die Kommission selber konstituieren. Die Kommission ist administrativ dem Gesundheits- und Sozialdepartement zugeordnet (Abs. 1). Sie hat keine operativen Aufgaben. Nach Absatz 2 soll sie unseren Rat und das Kompetenzzentrum nach § 5 Absatz 1 zu Fragen der Chancengerechtigkeit und der Integration in den Handlungsfeldern nach § 1 Absatz 2 beraten. Dazu gehört auch die Beobachtung von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen, bei denen sie Handlungsbedarf erkennt. Die Kommission erstattet weiter der Departementsleitung zuhanden unseres Rates jährlich Bericht über ihre Tätigkeit und kann auch weitere Aufgaben im Auftrag des Gesundheits- und Sozialdepartementes erfüllen.

Wir verweisen im Übrigen auf unsere Ausführungen zur Zusammensetzung und zu den Aufgaben der Kommission für Gesellschaftsfragen in Kapitel III.2.f.

§ 12 Aufhebung eines Gesetzes

Das neue Gesetz hat das Ziel, die Chancengerechtigkeit und die Integration insbesondere auch im Handlungsfeld Frau und Mann zu fördern. Des Weiteren wurde einerseits das Gleichstellungsbüro organisatorisch bereits in die Fachstelle Gesellschaftsfragen bei der Dienststelle Soziales und Gesellschaft integriert. Andererseits deckt die neue Kommission für Gesellschaftsfragen das Handlungsfeld Frau und Mann ebenfalls ab. Die Anliegen und Instrumente des Gesetzes über die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann werden somit in das neue Gesetz aufgenommen und damit weitergeführt (vgl. Kap. III.2.d). Das Gesetz aus dem Jahr 1994 kann deshalb aufgehoben werden.

§ 13 Änderung EGZGB

Die Aufgaben der bisherigen Jugendkommission werden neu von der Kommission für Gesellschaftsfragen wahrgenommen. Die entsprechenden Bestimmungen des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (§§ 36 und 98 Abs. 2e) sind damit obsolet und können aufgehoben werden.

Inhaltlich fordert Artikel 317 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) kantonale Regelungen beziehungsweise geeignete Vorschriften für die zweckmässige Zusammenarbeit der Behörden und Stellen auf dem Gebiet des zivilrechtlichen Kinderschutzes, des Jugendstrafrechts und der übrigen Jugendhilfe. Mit dem vorliegenden Gesetz sollen die Chancengerechtigkeit und die Integration im Handlungsfeld Kindheit und Jugend und damit auch die Zusammenarbeit in der übrigen Jugendhilfe gefördert werden. Um die Zusammenarbeit im Bereich des zivilrechtlichen Kinderschutzes sicherzustellen, soll diese ihre gesetzliche Grundlage weiterhin in § 36 EGZGB haben.

§ 14 Inkrafttreten

Das Gesetz soll so bald wie möglich in Kraft gesetzt werden. Ihr Rat soll auf die 2. Beratung des Entwurfs hin das Datum des Inkrafttretens bestimmen.

VII. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Gesetzesentwurf über die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts zuzustimmen.

Luzern, 9. April 2009

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Max Pfister

Der Staatsschreiber: Markus Hodel

Nr. 13

Gesetz

über die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 9. April 2009,
beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Zweck

¹ Das Gesetz bezweckt die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

² Zu diesem Zweck sollen die Chancengerechtigkeit und die Integration insbesondere in folgenden Handlungsfeldern gefördert werden:

- a. Alter,
- b. Behinderung,
- c. Familie,
- d. Frau und Mann,
- e. Kindheit und Jugend,
- f. Migration.

§ 2 Grundsätze

¹ Der Kanton sorgt in allen Bereichen seiner Zuständigkeit für Rahmenbedingungen, die dem gesellschaftlichen Zusammenhalt förderlich sind.

² Er gibt Impulse für präventive und fördernde Massnahmen zur Stärkung der Chancengerechtigkeit und der Integration sowie zur Verhinderung sozialer Probleme.

³ Er setzt sich für die Beseitigung jeglicher Form von direkter oder indirekter Diskriminierung ein.

§ 3 *Subsidiarität*

¹ Massnahmen und Leistungen des Kantons zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts sind zu jenen der Gemeinden sowie jenen von Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft subsidiär.

² Auf Leistungen nach diesem Gesetz besteht kein Rechtsanspruch.

§ 4 *Zusammenarbeit*

Zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes arbeitet der Kanton mit dem Bund, anderen Kantonen und den Gemeinden sowie mit Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft zusammen.

§ 5 *Zuständige Behörden*

¹ Die vom Regierungsrat bezeichnete Dienststelle führt ein Kompetenzzentrum für Fragen der Chancengerechtigkeit und Integration. Das Kompetenzzentrum vollzieht im Namen der Dienststelle dieses Gesetz, soweit nicht andere Behörden zuständig sind.

² Das Kompetenzzentrum ist in die Vernehmlassungsverfahren zu kantonalen Erlassen und Massnahmen einzubeziehen, die sich auf die Chancengerechtigkeit und die Integration auswirken oder auswirken können.

³ Es kann von den kantonalen Stellen unter Vorbehalt des Datenschutzes die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Auskünfte verlangen.

II. Massnahmen

1. Kanton

§ 6 *Aufgaben*

¹ Der Kanton erfüllt insbesondere folgende Aufgaben:

- a. systematische Beobachtung der gesellschaftlichen Entwicklungen,
- b. Entwicklung von Leitbildern und Handlungsstrategien,
- c. Realisierung besonderer Programme und Massnahmen zur Förderung und Sicherung der Chancengerechtigkeit und der Integration,
- d. Information von Verwaltung, Behörden und Gemeinden, von Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft sowie der Bevölkerung in Fragen der Chancengerechtigkeit und der Integration,
- e. Koordination der Zusammenarbeit von Verwaltung, Behörden und Gemeinden sowie von Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Förderung der Chancengerechtigkeit und der Integration,
- f. Unterstützung von Verwaltung, Behörden und Gemeinden sowie von Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich für Chancengerechtigkeit und Integration einsetzen, insbesondere von Freiwilligenarbeit und von Selbsthilfeorganisationen,

g. Meinungs- und Erfahrungsaustausch mit dem Bund, anderen Kantonen und den Gemeinden sowie mit Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft.

² Er kann Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft Aufgaben der Förderung der Chancengerechtigkeit und der Integration übertragen.

§ 7 *Staatsbeiträge*

¹ Der Kanton kann zur Erfüllung der Aufgaben nach § 6 im Rahmen der Vorschlagskredite Staatsbeiträge sprechen.

² Staatsbeiträge setzen ein begründetes Gesuch voraus. Die Leistungen des Kantons können im Einzelfall an besondere Bedingungen und Auflagen geknüpft werden. Die Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes vom 17. September 1996 bleiben vorbehalten.

§ 8 *Leitbilder*

Der Regierungsrat kann Leitbilder genehmigen und sie für die kantonalen Verwaltungsorgane im Sinn von § 22 Absatz 1 des Gesetzes über die Organisation von Regierung und Verwaltung vom 13. März 1995 als verbindlich erklären.

2. Gemeinden

§ 9 *Koordination*

Jede Gemeinde sorgt in ihrem Zuständigkeitsbereich für die Koordination der Aufgabenerfüllung in den Handlungsfeldern nach § 1 Absatz 2.

§ 10 *Ansprechstellen*

Jede Gemeinde bezeichnet gegenüber dem kantonalen Kompetenzzentrum gemäss § 5 Absatz 1 für die Handlungsfelder nach § 1 Absatz 2 eine oder mehrere Ansprechstellen.

III. Kommission für Gesellschaftsfragen

§ 11 *Wahl und Aufgabe*

¹ Der Regierungsrat wählt eine Kommission für Gesellschaftsfragen und bestimmt den Präsidenten oder die Präsidentin. Im Übrigen konstituiert sich die Kommission selbst. Sie ist dem Gesundheits- und Sozialdepartement zugeordnet.

² Die Kommission

- a. berät den Regierungsrat und das Kompetenzzentrum gemäss § 5 Absatz 1 in Fragen der Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts in den Handlungsfeldern nach § 1 Absatz 2,
- b. erstattet dem Regierungsrat jährlich Bericht über ihre Tätigkeit,
- c. erfüllt weitere Aufgaben im Auftrag des Gesundheits- und Sozialdepartementes.

IV. Schlussbestimmungen

§ 12 Aufhebung eines Gesetzes

Das Gesetz über die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann vom 13. September 1994 wird aufgehoben.

§ 13 Änderung EGZGB

Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000 wird wie folgt geändert:

§ 36 Jugendfragen

Der Regierungsrat bezeichnet die Stellen, welche die Anliegen der Jugend und die Sicherung einer zweckmässigen Zusammenarbeit der Behörden und Institutionen auf dem Gebiet des zivilrechtlichen Kinderschutzes, des Jugendstrafrechts und der übrigen Jugendhilfe im Sinn von Artikel 317 ZGB wahrnehmen.

§ 98 Absatz 2e

wird aufgehoben.

§ 14 Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: