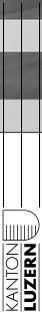


Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat

29. November 2016

B 68

LUZERN



Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes

Entwurf

Zusammenfassung

Die eidgenössischen Räte haben am 20. Juni 2014 dem revidierten Bürgerrechtsgesetz zugestimmt. Der Bundesrat hat das Inkrafttreten des Gesetzes sowie der dazugehörigen Verordnung auf den 1. Januar 2018 festgesetzt. Neu regelt der Bund die Einbürgerungsvoraussetzungen viel umfassender, die Handlungsspielräume der Kantone wurden eingeschränkt. Um die Handhabung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes zu vereinfachen und es wieder in Einklang mit der Bundesgesetzgebung zu bringen, sind die nötigen Anpassungen vorzunehmen. Die bisherige kantonale Praxis soll dabei, soweit dies möglich ist, weitergeführt werden.

Die ordentliche Einbürgerung ausländischer Personen wird in einem dreistufigen Verfahren durchgeführt und erfordert die Zustimmung von Gemeinde, Kanton und Bund. Der Bund gibt die Rahmenbedingungen vor. Aus diesem Grund lehnt sich das kantonale Bürgerrechtsgesetz auch stark an das Bürgerrechtsgesetz des Bundes an. Mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes werden die Verweise auf das Bundesgesetz im kantonalen Gesetz nicht mehr stimmen. Zudem definieren und regeln das Bundesgesetz sowie die dazugehörige Verordnung die Einbürgerungsvoraussetzungen neu. Um die Handhabung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes zu vereinfachen und es wieder in Einklang mit dem Bundesgesetz zu bringen, sind die nötigen Anpassungen vorzunehmen.

Bei den Anpassungen geht es einerseits um formale Änderungen (Anpassungen sowie Aktualisierung der Verweise und Nummerierungen). Andererseits sind auch inhaltliche Änderungen vorzunehmen, in erster Linie betreffend die Definition und die Regelung der Integrationskriterien (Teilnahme am Wirtschaftsleben, Sprachnachweis usw.). Zu beachten ist, dass diese Kriterien vom Bundesrecht neu in vielen Bereichen bereits weitgehend vordefiniert sind und den Kantonen nur wenig Gestaltungsfreiraum bleibt.

Ziel der Revision ist es, das bisherige – bewährte – Einbürgerungsverfahren des Kantons Luzern beizubehalten. Im Verfahrensablauf selber sind grundsätzlich keine Anpassungen nötig. Die Einbürgerungsvoraussetzungen sind, wenn auch teilweise unter anderen Begrifflichkeiten, bereits heute bekannt. Neu ist, dass das erforderliche Sprachniveau vom Bund (B1 mündlich und A2 schriftlich) vorgegeben und ein Sprachnachweis zu erbringen ist. Ausdrücklich als Einbürgerungsvoraussetzung gelten neu die Respektierung der Werte der Bundesverfassung und die Unterstützung der Integration von Familienmitgliedern. Ebenfalls ausdrücklich geregelt sind nun das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben und die Einführung einer Karenzfrist beim Bezug von Sozialhilfe. Im Einklang mit der bisherigen Einbürgerungspraxis ist vorgesehen, dass im Kanton Luzern – über die bundesrechtlichen Mindestvorschriften hinaus – Deutschkenntnisse und ein Vertrautsein mit den örtlichen Verhältnissen erforderlich sind. Weiter stellen Verstösse gegen Gesetze und behördliche Anordnungen sowie die Nichterfüllung von öffentlich- oder privatrechtlichen Ver-

pflichtungen (Betreibungen, Steuerschulden usw.) grundsätzlich ein Einbürgerungshindernis dar, wobei jeweils der Einzelfall zu berücksichtigen ist. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und die Ausübung des pflichtgemässen Ermessens prägen das ganze Einbürgerungsverfahren. So ist auch ausdrücklich geregelt, dass der Situation von Personen, welche die Einbürgerungsvoraussetzungen aufgrund einer Behinderung, einer Krankheit oder anderer gewichtiger persönlicher Umstände nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, angemessen Rechnung zu tragen ist.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	5
1.1 Revision der Bürgerrechtsgesetzgebung auf Bundesebene.....	5
1.2 Auswirkungen auf den Kanton Luzern.....	5
2 Änderung des Bürgerrechtsgesetzes	6
2.1 Projekt.....	6
2.2 Projektorganisation	6
2.3 Zeitplan	7
3 Grundzüge der Revision	8
3.1 Formale Anpassungen.....	8
3.2 Inhaltliche Anpassungen.....	8
3.2.1 Erfolgreiche Integration	8
3.2.2 Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen	14
3.2.3 Grundkenntnisse der Verhältnisse am Ort.....	15
3.2.4 Teilnahme am Leben der Gesellschaft und Kontakte	16
3.3 Verfahrensordnung.....	17
4 Parlamentarische Vorstösse	17
5 Ergebnisse der Vernehmlassung	18
5.1 Vernehmlassungsverfahren	18
5.2 Vernehmlassungsergebnis und Würdigung	18
5.3 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft ...	20
6 Kosten	23
7 Die Gesetzesänderung im Einzelnen	23
8 Antrag	34
Entwurf	35

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes.

1 Ausgangslage

1.1 Revision der Bürgerrechtsgesetzgebung auf Bundesebene

Gestützt auf die Botschaft des Bundesrates vom 4. März 2011 (Bundesblatt [BB] 2011 S. 2825) stimmten die eidgenössischen Räte am 20. Juni 2014 der Revision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG; publiziert in Amtliche Sammlung des Bundesrechts [AS] 2016 S. 2561) zu. Wesentliche Änderungen gegenüber dem bisherigen Recht sind:

- die Reduktion der Mindestaufenthaltsdauer von zwölf auf zehn Jahre,
- die Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) als Voraussetzung für die Einbürgerung,
- eine Neuumschreibung der materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen (erfolgreiche Integration, Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen, keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz).

Zur erfolgreichen Integration zählen neu ausdrücklich die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, die Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen, die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung sowie die Förderung der Integration von Familienmitgliedern. Weiterhin ist die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu beachten.

Die Einbürgerungskriterien werden in der Ausführungsverordnung des Bundesrates vom 17. Juni 2016 (Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht, BüV; AS 2016 S. 2577) konkretisiert. Diese ist sehr detailliert. Den Kantonen verbleibt somit nicht mehr viel Spielraum, um abweichende Regelungen zu treffen. Abweichungen von den bundesrechtlichen Vorschriften sind grundsätzlich nur noch im Sinn einer Verschärfung möglich.

1.2 Auswirkungen auf den Kanton Luzern

Das geltende kantonale Bürgerrechtsgesetz vom 21. November 1994 (kBüG; SRL Nr. 2) lehnt sich stark an das bisherige Bürgerrechtsgesetz des Bundes an. Aufgrund der Totalrevision des Bundesgesetzes stimmen die Verweise im kantonalen Gesetz nicht mehr. Zudem enthalten das Bundesgesetz und die Verordnung des Bundes neue und umfassende Definitionen sowie Regelungen der Einbürgerungsvoraussetzungen. Da-

bei geht es vor allem um die Integration. Da das Bundesrecht dem kantonalen Recht vorgeht, sind im kantonalen Gesetz keine zwingenden Änderungen erforderlich. Um die Handhabung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes zu vereinfachen und es wieder in Einklang mit dem Bundesrecht zu bringen, sind jedoch Anpassungen notwendig. Dabei ist auch zu prüfen, ob Anliegen aus parlamentarischen Vorstössen wieder aufgenommen werden sollen.

2 Änderung des Bürgerrechtsgesetzes

2.1 Projekt

Der Regierungsrat genehmigte am 10. November 2015 den Projektbeschrieb. Es sollen alle nötigen formalen und inhaltlichen Änderungen am kantonalen Bürgerrechtsgesetz vorgenommen werden.

Formale Änderungen:

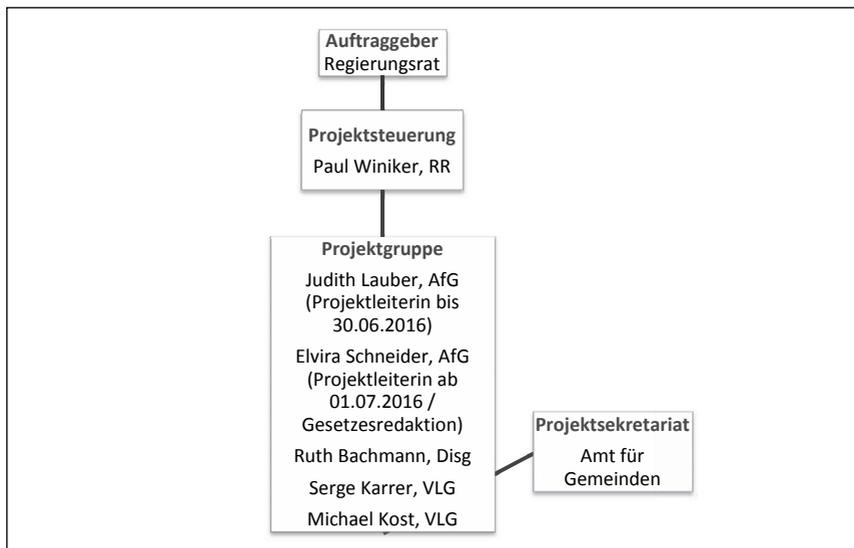
- Anpassung und Aktualisierung der Verweise auf das Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht und auf das Zivilgesetzbuch,
- Anpassung der Nummerierungen.

Inhaltliche Änderungen:

- Anpassungen an die Begrifflichkeiten des Bundesrechts,
- Prüfung, ob Neuerungen bei den Einbürgerungsvoraussetzungen einzuführen sind.

2.2 Projektorganisation

Für die Erarbeitung der Revisionsvorlage wurde eine Projektorganisation aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung (Amt für Gemeinden, Dienststelle Soziales und Gesellschaft [Disg]) und des Verbandes Luzerner Gemeinden (VLG) eingesetzt.



2.3 Zeitplan

Der Bundesrat hat am 17. Juni 2016 beschlossen, das neue Bürgerrechtsgesetz und die Verordnung auf den 1. Januar 2018 in Kraft zu setzen. Denjenigen Kantonen, die umfassende Gesetzgebungs- und Organisationsanpassungen vornehmen müssen, wurde ausreichend Zeit dafür eingeräumt. Um eine Übereinstimmung von Bundesrecht und kantonalem Recht herzustellen, soll auch das Gesetz des Kantons Luzern auf den 1. Januar 2018 in Kraft treten. Das neue Bundesgesetz wie auch das kantonale Gesetz werden auf diejenigen Einbürgerungsgesuche anwendbar sein, die nach Inkrafttreten dieser Gesetze in einer Gemeinde eingereicht werden.

Die Änderungen im Bundesrecht haben Auswirkungen auf die Verfahren in den Gemeinden. Das Bundesrecht sieht verschiedene Neuerungen vor (z. B. Sprachtests), die Anpassungen im Einbürgerungsverfahren nötig machen. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement ist daran, in Zusammenarbeit mit den Vertretern des VLG und den kantonal betroffenen Fachstellen (Disg, Amt für Migration, Luzerner Polizei) die Unterlagen für die Gemeinden (Einbürgerungsbericht, Weisungen, Merkblätter, Formulare) anzupassen, und wird vor den Sommerferien 2017 Schulungen für die zuständigen Gemeindeorgane anbieten. Mit diesem Zeitplan soll sichergestellt werden, dass den Gemeinden genügend Zeit bleibt, allfällig nötige Anpassungen am kommunalen Verfahren vorzunehmen.

3 Grundzüge der Revision

Da die Mehrheit der bestehenden Paragraphen des Bürgerrechtsgesetzes von den Anpassungen und Änderungen betroffen ist, wird das Bürgerrechtsgesetz einer Totalrevision unterzogen. Der Grundaufbau des Gesetzes bleibt jedoch bestehen.

3.1 Formale Anpassungen

Nach der Totalrevision des BüG sind weiterhin geltende Bestimmungen (Findelkinder, Nichtigklärung der Einbürgerung usw.) unter neuen Artikeln zu finden. Die Verweise des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes auf das BüG sind daher anzupassen. Auch das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210) hat mit der Einführung eines neuen Namens- und Bürgerrechts per 1. Januar 2013 Änderungen erfahren, die Auswirkungen auf die kantonalen Verweise haben.

Im Zusammenhang mit der Aufhebung der Bürgergemeinden und der Revision des Korporationsgesetzes wurden einzelne Bestimmungen aus dem Bürgerrechtsgesetz gestrichen. Dadurch sind im Gesetz formal gesehen Lücken entstanden, die nun geschlossen werden.

3.2 Inhaltliche Anpassungen

Die inhaltlichen Anpassungen betreffen in erster Linie die Benennung und die Definition der materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen. Diese sind weitgehend vom Bund vorgegeben und werden daher auch zu einem grossen Teil in das kantonale Recht übernommen. Wo Abweichungen zulässig und sinnvoll sind, werden solche gemacht. Im Folgenden wird auf die einzelnen Kriterien eingegangen.

3.2.1 Erfolgreiche Integration

Die «Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse» und die «Vertrautheit» sowie die «Akzeptanz der schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuche» werden im Bundesrecht neu durch den Begriff der «erfolgreichen Integration» ersetzt. Um einen Widerspruch zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht zu vermeiden, soll in Zukunft auch im kantonalen Bürgerrechtsgesetz der Begriff der «erfolgreichen Integration» verwendet werden. Bereits heute wird «Integration» als Sammelbezeichnung für die Eingliederung, Vertrautheit und Akzeptanz verwendet und ist im allgemeinen Sprachgebrauch geläufiger. Das Bundesrecht umschreibt sehr weitreichend, was unter erfolgreicher Integration zu verstehen ist. Die Einbürgerung stellt den letzten Schritt auf dem Weg zu einer gelungenen Integration dar (BBl 2011 S. 2826, S. 2829, S. 2836 und S. 2869). Konsequenterweise hat daher eine Person, die sich einbürgern lassen will, zuerst eine Niederlassungsbewilligung zu besitzen und die

damit verbundenen Anforderungen zu erfüllen (Sprachniveau A2, guter finanzieller und strafrechtlicher Leumund usw.). Bei einer Einbürgerung sind diese Anforderungen höher, und es werden darüber hinaus eine stärkere soziale Integration sowie vertiefte Kenntnisse über die Lebensverhältnisse in der Schweiz verlangt.

3.2.1.1 Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Das Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist bisher unter den Kriterien «Beachten der Rechtsordnung» sowie im Kanton Luzern zusätzlich unter dem Kriterium «guter Ruf» geprüft worden. Gemäss Bundesrecht verstösst gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung,

- wer gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen erheblich oder wiederholt missachtet,
- wer wichtige öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt,
- wer nachweislich Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt oder
- wenn über die betroffene Person im Strafregister-Informationssystem Vostra ein Eintrag mit in der Verordnung definiertem Inhalt für das Staatssekretariat für Migration (SEM) einsehbar ist.

Wie bis anhin werden in diesem Bereich auf Stufe Gemeinde und Kanton hauptsächlich zwei Aspekte geprüft: Einerseits geht es um den strafrechtlichen, andererseits um den finanziellen Leumund.

In Bezug auf die Prüfung und Beurteilung des strafrechtlichen Leumunds gibt es für den Kanton Luzern aufgrund des neuen Bundesrechts keine wesentlichen Änderungen. Weiterhin steht ein Eintrag im Strafregister des Bundes (Vostra) einer Einbürgerung grundsätzlich entgegen. Der Bund hat in der Verordnung eine detaillierte Aufzählung der relevanten Einträge vorgenommen und dabei seine bisherige Praxis verschärft. Bei jedem noch so geringfügigen Delikt, das eine bedingte Strafe zur Folge hat, ist der Ablauf der Probezeit abzuwarten (Art. 4 Abs. 3 BüV). Es besteht kein Spielraum mehr für eine Verhältnismässigkeitsprüfung. Neu sieht das Bundesrecht auch ausdrücklich vor, dass Einträge im Strafregister, die auf dem Privatauszug nicht mehr erscheinen, ein Einbürgerungshindernis sein können. Je nach Schwere der Tat wird eine Einbürgerung daher erst nach vollständiger Löschung der Strafe aus dem Strafregister möglich sein (zehn Jahre oder mehr). Ein Einsichtsrecht in das Strafregister haben im Einbürgerungsverfahren von Bundesrechts wegen nur die kantonalen Einbürgerungsbehörden. Im Kanton Luzern ist dies das Justiz- und Sicherheitsdepartement. Dieses prüft bereits seit mehreren Jahren auch diejenigen Strafregistereinträge, die im Privatauszug nicht mehr ersichtlich sind, und bezieht sie in die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen mit ein. Der gesuchstellenden Person und der Gemeinde wird jeweils Gelegenheit zur Stellungnahme geboten. In der Praxis reichte bis heute keine Person ein Einbürgerungsgesuch ein, die ein schweres Delikt begangen hat. In der Regel bestehen noch Einträge wegen Verkehrs- oder

Vermögensdelikten (z. B. Diebstähle). Oft sind es lange zurückliegende, einfache und einmalige Vorfälle, die zu bedingten Strafen führten, und es ist erkennbar, dass sich die betroffene Person in der Zwischenzeit in einem anderen privaten und beruflichen Umfeld befindet. Einbürgerungsgesuche mit Einträgen, die im privaten Strafregisterauszug nicht erscheinen, sind im Übrigen selten. Sie bewegen sich im Promillebereich. Weiter gibt es einzelne Fälle von Gesuchstellenden, gegen die ein Strafverfahren hängig ist, ohne dass dies den Luzerner Behörden bekannt ist (z. B. ausserkantonale hängige Strafverfahren). Um bereits bei der Einleitung des Einbürgerungsverfahrens auf diese Problematik hinzuweisen und um unnötige Verfahren zu verhindern, sollen die Gesuchstellenden in Zukunft nicht nur vor Abschluss des Einbürgerungsverfahrens auf kantonaler Ebene, sondern bereits bei dessen Einleitung auf Gemeindeebene eine sogenannte «Erklärung der Einhaltung der Rechtsordnung» unterzeichnen. Darin erklären sie insbesondere, dass sie kein Delikt begangen haben, für das sie strafrechtlich verfolgt werden oder noch verfolgt werden können. Damit wird einem Anliegen aus der Vernehmlassung entsprochen. Den Gemeinden wird ein entsprechendes Formular zur Verfügung gestellt.

Bei der Missachtung von gesetzlichen Vorschriften, Verfügungen oder rechtlichen Verpflichtungen geht es in erster Linie um finanzielle Fragen, das heisst darum, ob eine Person ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommt oder nicht. Hauptanwendungsfälle sind Einträge im Betreibungsregister sowie Steuerschulden. Die Missachtung behördlicher Verfügungen oder von Gesetzen spielt in der Praxis – wenn es keine straf- oder betriebsrechtliche Konsequenzen hatte – kaum eine Rolle. Denkbar wären beispielsweise Missachtungen von polizeilichen Wegweisungsverfügungen, Betretungs- oder Rayonverboten. Im Gegensatz zum Bund, der nur bei «erheblichen» oder «wiederholten» Missachtungen sowie «mutwilliger» Nichterfüllung einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung sieht, soll im Kanton Luzern eine Nichterfüllung dieser Pflichten – entsprechend der bisherigen bewährten Praxis – bei einer Einbürgerung grundsätzlich als negativer Aspekt betrachtet werden. Bei der Gesamtbeurteilung ist dann zu prüfen, ob und, wenn ja, wie stark ein Verstoß zu gewichten ist. Nicht jeder Pflichtverstoß führt automatisch zu einer Nichteinbürgerung. Es ist den konkreten Umständen Rechnung zu tragen. Kriterien sind etwa die Anzahl der Betreibungsregistereinträge, was der Grund für die Nichtbezahlung war (Zahlung für einmal vergessen, schwierige persönliche Situation usw.), ob Rechtsvorschlag erhoben wurde, eine Schikanebetrieung vorliegen könnte, eine Abzahlungsvereinbarung besteht oder in der Zwischenzeit bezahlt wurde.

Würde wie beim Bund «Mutwilligkeit» zum Kriterium, so brächte dies einerseits mehr Rechtsunsicherheit, da aus den Materialien nicht klar wird, wie dieser bundesrechtliche Begriff auszulegen ist. Grundsätzlich bezieht sich der Bund damit auf das Ausländerrecht (Art. 80 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007, VZAE, SR 142.201), wonach Schuldenwirtschaft und Liederlichkeit nicht ausreichen, sondern erschwerende Merkmale dazu kommen müssen. Die Verschuldung muss selbst verschuldet und qualifiziert vorwerfbar sein (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_997/2013 vom 21. Juli 2014 E. 2.2). Inzwischen hält der Bundesrat fest, dass die einmalige Nichterfüllung einer Verpflichtung oder eine Bagatelle kein Einbürgerungshindernis darstellen. Wiederholte, aber relativ geringe

Verstöße müssten in ihrer Gesamtheit eine erhebliche Missachtung darstellen. Der Bundesrat betont, dass bei der Beurteilung der Verstöße insgesamt ein strenger Massstab anzulegen sei. Dieser sei gerechtfertigt, da bei einer Einbürgerung erstens die öffentlichen und privaten Interessen anders lägen und zweitens bei der Einbürgerung als letzter Integrationsschritt die höchsten Anforderungen an die Integration gestellt werden dürften (vgl. den erläuternden Bericht zum Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz vom April 2016 zu Art. 4). Die Auslegung des Bundes nähert sich damit – entgegen dem sehr offenen Wortlaut der Ordnungsbestimmung – der Praxis des Kantons Luzern an, wobei hier unter Umständen bereits ein einzelner Eintrag beachtlich sein kann. Ein weiteres Problem in der Praxis wäre der Umstand, dass das zuständige Einbürgerungsorgan den Nachweis erbringen müsste, dass eine gesuchstellende Person ihren Pflichten mutwillig nicht nachkommt. Der Nachweis eines inneren Motivs (Absicht) für ein Nichthandeln ist nur schwer zu erbringen. Dem zuständigen Einbürgerungsorgan fehlen die geeigneten Möglichkeiten, den Gründen für Zahlungsausstände nachzugehen. Da die gesuchstellende Person die Einbürgerung beantragt, hat sie in diesem Fall entsprechend einem allgemeinen Grundsatz im Verwaltungsrecht im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht die nötigen Erklärungen und Belege einzureichen. Sie kann am einfachsten darlegen, weshalb sie ihren Verpflichtungen nicht nachkommen kann. Das zuständige Einbürgerungsorgan ist im Gegenzug verpflichtet, die Gründe zu erfragen und zu prüfen. Liegt eine Notsituation oder Unverschulden vor, so ist dies beim Einbürgerungsentscheid zu berücksichtigen. Ebenfalls positiv zu werten ist das zuverlässige Einhalten von Zahlungsabkommen über eine bestimmte Dauer. In der Praxis hat sich dieses Vorgehen bewährt.

Die übrigen Kriterien (Billigung von oder Werbung für Völkermord, Vergehen gegen den öffentlichen Frieden usw.) spielen auf Gemeinde- und Kantonsebene kaum eine Rolle. Eine Person, die sich öffentlich hinter solche Taten stellt, reicht in der Regel kein Einbürgerungsgesuch ein. Geht es um die Frage, ob durch die Einbürgerung einer bestimmten Person eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz vorliegen könnte (Art. 11 Unterabs. c BüG), wird dies auf Bundesebene unter Beizug des Nachrichtendienstes und allenfalls des Bundesamtes für Polizei geprüft (vgl. den erläuternden Bericht zum Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz vom April 2016 zu Art. 3).

3.2.1.2 Respektierung der Werte der Bundesverfassung

Der Bund hatte im Entwurf der Bürgerrechtsverordnung noch vorgesehen, dass die volljährigen Gesuchstellenden eine Loyalitätserklärung abgeben. Darin hätten sie bestätigen müssen, die Werte der Bundesverfassung zu respektieren. Der Bund hat sich nun aber gegen eine solche Loyalitätserklärung entschieden. Er verlangt aber weiterhin, dass aus den Gesuchsunterlagen hervorgehen muss, ob sich eine Person an diese Werte hält. Gestützt auf diese Ausgangslage soll es den Gemeinden offen gelassen werden, in welcher Form sie prüfen, ob die Gesuchstellenden die Werte der Bundesverfassung respektieren. Dies kann anhand einer zu unterzeichnenden Erklärung oder im Rahmen eines (protokollierten) Gesprächs erfolgen. Eine Vorlage für eine

Erklärung wird den Gemeinden vom Kanton zur Verfügung gestellt. Der Vorteil eines Gesprächs liegt darin, dass der Inhalt direkt vermittelt, auf Reaktionen eingegangen und bei Unklarheiten nachgefragt werden kann. Die Fragen können auf die konkrete Situation der gesuchstellenden Person angepasst und mit Beispielen ergänzt werden. Ähnliches wird bereits heute in einigen Gemeinden standardmässig gemacht.

Zu den grundlegenden Werten der Bundesverfassung gehören namentlich die rechtsstaatlichen Prinzipien und die freiheitlich demokratische Grundordnung der Schweiz, die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit, die Pflicht zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst und zum Schulbesuch. Stellt sich nach der Einbürgerung heraus, dass die gesuchstellende Person die Werte der Bundesverfassung schon zum Zeitpunkt des Einbürgerungsgesprächs oder der Unterzeichnung der Loyalitätserklärung nicht respektiert hat oder nicht gewillt war, sie auch künftig zu respektieren, so kann die zuständige Behörde die Einbürgerung für nichtig erklären.

3.2.1.3 Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen

Der Bund verlangt, dass sich eine gesuchstellende Person im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache verständigen kann. Er sieht dafür vor, dass die mündlichen Kompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 und die schriftlichen Kompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) nachzuweisen sind. Mit diesen beiden Referenzniveaus soll sichergestellt werden, dass die gesuchstellenden Personen über genügend Sprachkenntnisse verfügen, um die meisten Situationen zu bewältigen, denen sie im Alltag begegnen (Wohnen, Arbeiten, Umgang mit Behörden, Kontakt mit Einheimischen). Für Personen, welche die Schule oder die Ausbildung in einer Landessprache abgeschlossen haben oder eine Landessprache als Muttersprache sprechen, sieht das Gesetz Ausnahmen vor. Dasselbe gilt für Personen, welche dieses Kriterium aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderer gewichtiger persönlicher Umstände (z.B. ausgeprägte Lern-, Lese- oder Schreibschwäche) nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können. Der Kanton Luzern hatte das Spracherfordernis bisher nicht gesetzlich geregelt. Es war unbestritten, dass zur örtlichen Eingliederung auch Kenntnisse der am Ort gesprochenen Sprache, das heisst Deutsch, gehören. Neu soll das Erfordernis, sich in deutscher Sprache verständigen zu können, ausdrücklich auch im kantonalen Gesetz erwähnt sein. Das vom Bund verlangte Sprachniveau darf dabei vom Kanton nicht unterschritten werden. Im Kanton Luzern sollen für alle Gemeinden die mündlichen Kompetenzen – wie beim Bund – auf dem Referenzniveau B1 und die schriftlichen Kompetenzen auf dem Referenzniveau A2 festgelegt werden. Für Gemeinden, die bisher ein tieferes oder höheres Niveau verlangt haben, wird dies eine Anpassung bedeuten. Gemeinden, die bisher keinen Sprachnachweis voraussetzten, müssen neu zwingend einen solchen verlangen. Der Nachweis muss bei Gesuchseinreichung vorliegen. Sprachnachweise,

die dem vom Bund geforderten Standard entsprechen, gelangen im Kanton Luzern bereits heute zur Anwendung. Der Kanton sorgt dafür, dass klar ist, welche offiziellen Zertifikate akzeptiert werden. Es wird eine Liste von Institutionen veröffentlicht, welche die Sprachtests durchführen und diese Zertifikate ausstellen.

3.2.1.4 Teilnahme am Wirtschaftsleben oder Erwerb von Bildung

Die Teilnahme am Wirtschaftsleben und der Erwerb von Bildung wurden im Kanton Luzern bisher als Teilgehalt der Integration unter dem Titel «strukturelle Integration» geprüft. Grundsätzlich hat die gesuchstellende Person selber für sich aufzukommen, und zwar in erster Linie mittels einer Erwerbstätigkeit. Die Integration in die Arbeitswelt dient dabei nicht nur der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit, sondern ist auch ein wichtiges Element für die soziale Integration. Das Gleiche gilt für den Schulbesuch. Wer weder einer Arbeit nachgeht, noch eine Schule besucht, kann zwar nicht von diesem zusätzlichen Element der strukturellen Integration profitieren, erfüllt das Kriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben aber unter Umständen trotzdem. Die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit gilt nämlich auch dann als erfüllt, wenn die gesuchstellende Person ihre Lebenskosten durch eigenes Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Anspruch besteht (z.B. Sozialversicherungsleistungen, Unterhaltsleistungen nach ZGB), decken kann. Dadurch sind Rentnerinnen und Rentner, Vermögende oder auch Vollzeithausfrauen oder -männer nicht von einer Einbürgerung ausgeschlossen.

Der Bezug von Sozialhilfe ist im Kanton Luzern zurzeit nur dann ein Einbürgerungshindernis, wenn der Bezug selbstverschuldet ist oder Indizien für einen Missbrauch vorliegen. Eine erhebliche und seit längerer Zeit andauernde Sozialhilfeabhängigkeit kann nach der Luzerner Rechtsprechung als Integrationsdefizit gelten und als negativer Faktor in die Gesamtbeurteilung der Integration einbezogen werden. Neu ist eine Einbürgerung ausgeschlossen, wenn bis zu drei Jahre vor Einreichung des Einbürgerungsgesuchs oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen wurde, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet (Art. 7 Abs. 3 BüV). Das bedeutet in der Praxis, dass eine gesuchstellende Person rund fünf Jahre lang (drei Jahre bis zur Gesuchseinreichung plus rund zwei Jahre bis zum Entscheid) keine Sozialhilfe mehr bezogen haben darf, damit sie eingebürgert werden kann. Eine Ausnahme besteht, wenn die Sozialhilfe vollständig zurückerstattet wurde. Mittels dieser Bestimmungen kann sichergestellt werden, dass die gesuchstellende Person in stabilen wirtschaftlichen und beruflichen Verhältnissen lebt. Daher ist es auch nicht nötig, die Dreijahresfrist auf kantonaler Ebene zu verlängern oder weitere Erschwernisse vorzusehen. Bereits der Umstand, dass von den Gesuchstellenden eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) für die Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs verlangt wird, führt dazu, dass nur noch sehr wenige Personen, die Sozialhilfe beziehen, überhaupt ein Einbürgerungsgesuch stellen können.

Eine C-Bewilligung wird nur noch erteilt, wenn keine Sozialhilfeabhängigkeit vorliegt. Diejenigen Fälle beziehungsweise Personen, die heute in der Praxis zu Diskussionen Anlass geben (langjährige und/oder massive Sozialhilfeabhängigkeit),

werden nach der neuen gesetzlichen Regelung gar nicht mehr zu einem Einbürgerungsverfahren zugelassen, es sei denn, sie fallen unter eine der bundesgesetzlichen Ausnahmeregelungen (Alleinerziehende, Behinderte, in Erstausbildung usw.). Diese Personen werden im Übrigen schon heute im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung respektive aufgrund des Diskriminierungsverbotes ihrer persönlichen Situation entsprechend behandelt.

3.2.1.5 Förderung der Integration der Familienmitglieder

Weiterhin gilt, dass jede gesuchstellende Person individuell beurteilt werden muss (Ausnahme: im Gesuch der Eltern eingeschlossene Kleinkinder). Neu wird bei Gesuchstellenden, die sich alleine, das heisst ohne Partner oder Partnerin oder Kinder im gemeinsamen Haushalt, einbürgern lassen wollen, zwingend geprüft, weshalb sich nicht die ganze Familie einbürgern lässt. Grundsätzlich ist jede Person dazu verpflichtet, die Ehefrau oder den Ehemann, den eingetragenen Partner oder die eingetragene Partnerin sowie die Kinder unter elterlicher Sorge bei der Integration zu fördern und zu unterstützen. In welchen der in Artikel 8 BüV festgehaltenen Bereichen dies geschieht, hängt vom konkreten Fall ab (Spracherwerb, Arbeitsaufnahme, Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben in der Schweiz usw.). Es kann niemand zur Integration gezwungen werden. Ein integrationsunwilliges Verhalten von Familienmitgliedern kann der einbürgerungswilligen Person nicht vorgehalten werden. Allerdings soll mit dem vorliegenden Einbürgerungskriterium durchaus darauf hingewirkt werden, dass es nicht einzelne Personen in einer Familie gibt, welche von der Schweizer Gesellschaft abgeschirmt leben (müssen). Jede Person, die es möchte, soll die Möglichkeit und die Unterstützung erhalten, sich integrieren zu können. Diese Unterstützung darf in erster Linie von den besser integrierten Familienmitgliedern eingefordert werden. Entspricht die Integration nicht den Voraussetzungen, ist zu prüfen, wie das Gesuch weiterzubehandeln ist. In der Praxis hat sich ein Vorgehen bewährt, wonach das Gesuch mit Zustimmung der Betroffenen für eine bestimmte Zeit sistiert wird und sich die ungenügend integrierte Person zu einer Verbesserung der Integration und die unterstützungspflichtige Person zu deren Förderung verpflichtet.

3.2.2 Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen

Was unter Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen zu verstehen ist, wird im Bundesgesetz nicht weiter umschrieben. Die Verordnung hält dazu in Artikel 2 fest, dass ein Bewerber oder eine Bewerberin mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut ist, wenn sie oder er namentlich

- über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz verfügt,
- am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz teilnimmt und
- Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern pflegt.

Diese Kriterien wurden im Kanton Luzern bei Einbürgerungen bereits bisher geprüft. Die Gemeinden verfügen über einen Ermessensspielraum bei der Beurteilung, ob jemand ausreichend gesellschaftlich integriert ist und über ausreichende Grundkenntnisse über die Verhältnisse in der Schweiz verfügt. Die Beurteilung hat aber immer im Sinn einer Gesamtbetrachtung zu erfolgen, und es ist auf die individuellen Möglichkeiten einer Person einzugehen. Der Bund verlangt in diesem Bereich nur ein Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen. Im Kanton Luzern wurde bisher ein Vertrautsein mit den örtlichen Lebensverhältnissen vorausgesetzt (vgl. § 13 kBüG). Der Bund stellt es den Kantonen weiterhin frei, ein Vertrautsein mit den örtlichen Lebensverhältnissen zu verlangen, weist aber darauf hin, dass dieses Kriterium mit der heutigen Mobilität der Bevölkerung in Konflikt steht. Tatsächlich ist es heute oft so, dass Arbeitsort, Wohnort, aber auch der Ort, wo die Freizeit verbracht wird oder die Freunde wohnen, auseinanderfallen. Trotzdem soll im Kanton Luzern am Kriterium der «örtlichen» Lebensverhältnisse festgehalten werden. Eine Gemeinde, welche in erster Instanz beurteilt, ob die Einbürgerungskriterien erfüllt werden, und das Gemeindebürgerrecht zuspricht, will eine Person in dieser Gemeinde auch «spüren». Es kann besser beurteilt werden, ob die Person am gesellschaftlichen Leben teilnimmt, wenn diese Teilnahme – zumindest zu einem Teil – auch in der Gemeinde stattfindet. Da mit dem Bürgerrecht zudem das Recht zur politischen Teilnahme am Wohnort erworben wird, ist es wichtig, dass die eingebürgerte Person über das gesellschaftliche Leben und die politischen Verhältnisse am Ort informiert ist. Immerhin bringt die Voraussetzung, dass man vor Einreichung eines Einbürgerungsgesuches mindestens drei Jahre in der Gemeinde gewohnt haben muss, eine minimale Integration an diesem Ort mit sich. Den Einschränkungen von Gesuchstellenden, welchen aufgrund besonderer Umstände eine vertiefte Integration am Wohnort nur teilweise möglich ist (z. B. Jugendlichen, die an einem anderen Ort die Schule besuchen und dort auch ihren hauptsächlichen Freundeskreis haben; Sportlerinnen und Sportler, die nur an einem anderen Ort ihrer Sportart nachgehen können usw.), ist gestützt auf das Gebot der Verhältnismässigkeit angemessen Rechnung zu tragen.

3.2.3 Grundkenntnisse der Verhältnisse am Ort

Der Bund sieht vor, dass die zuständige kantonale Behörde den Bewerber oder die Bewerberin zu einem Test über die geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Kenntnisse verpflichten kann. Sieht sie einen solchen Test vor, so hat sie sicherzustellen, dass der Bewerber oder die Bewerberin sich mit geeigneten Hilfsmitteln oder Kursen auf diesen vorbereiten kann und dass er oder sie den Test mit den für eine Einbürgerung erforderlichen mündlichen und schriftlichen Sprachkompetenzen bestehen kann (Art. 2 Abs. 2 BüV). Unabhängig davon, ob die Befragung im Rahmen eines schriftlichen Tests, einer mündlichen Prüfung oder eines Einbürgerungsgesprächs erfolgt, sind die entsprechend anwendbaren Verfahrensvorschriften einzuhalten. Zu verweisen ist hier insbesondere auf das Gebot der Fairness im Verfahren und den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 BV), auf das Recht auf Gleichbehandlung und das Diskriminierungs- und Willkürverbot (Art. 8 und 9 BV)

sowie auf das Prinzip von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV). Insbesondere sind die Gesuchstellenden vorgängig über die Verfahrensschritte zu orientieren, die geeignet sind, den Entscheid zu beeinflussen, und auf die sie sich vorbereiten können. Dazu gehört eine angemessene Information über eine bevorstehende Befragung (Art der Befragung, Themenbereiche, geeignete Lehrmittel/Kurse). Die Befragung soll für die betroffene Person verständlich sein. Einer Person, die das erforderliche schriftliche Sprachniveau A2 beziehungsweise mündlich B1 knapp erreicht, müssen Fragen auch entsprechend diesem Niveau gestellt werden. Bei Einschränkungen, zum Beispiel aufgrund einer geistigen Behinderung, ist abzuklären, ob eine Befragung überhaupt Sinn macht und ob die betroffene Person überhaupt über die Fähigkeiten verfügt, sich das nötige Wissen anzueignen. Allenfalls ist auf eine Befragung zu verzichten oder sie ist den konkreten Möglichkeiten der gesuchstellenden Person anzupassen.

Im Kanton Luzern war es bisher den Gemeinden überlassen, in welcher Art und Weise sie die Grundkenntnisse der Gesuchstellenden prüfen wollen. Einige Gemeinden führen schriftliche Tests durch, einige weisen zusätzlich auf Kurse und geeignete Lehrmittel hin, die meisten stellen anlässlich des Einbürgerungsgesprächs Fragen. Eine einheitliche Praxis besteht weder in der Art und Weise der Durchführung noch in dem, was gefragt wird. Ein kantonaler Test würde in dieser Hinsicht die Vereinheitlichung und die Vergleichbarkeit fördern. Der grosse Nachteil eines kantonalen Tests ist jedoch, dass nicht mehr auf jede Person einzeln eingegangen werden kann. Wer nicht aufgrund einer offensichtlichen Behinderung von einem Test befreit wäre, hätte den Test gleich wie alle anderen zu bestehen. Weiter würde den Gemeinden und insbesondere den zahlreichen Einbürgerungskommissionen ein wichtiger Bestandteil ihrer Beurteilung weggenommen. Eine mündliche Befragung hat nicht nur den Zweck, Wissen abzufragen. Anhand des Gesprächs lernt man die Gesuchstellenden besser kennen, man merkt, was sie verstehen, wo sie sich auskennen und wo nicht und wie sie leben. Auch kann man auf individuelle Stärken und Schwächen eingehen und nachfragen. Erst so wird eine faire Gesamtbeurteilung aller Kenntnisse (Sprache, Staatskundeverständnis, Wissen über lokale und schweizerische Gegebenheiten) möglich. Erhält die Gemeinde nur ein Testresultat (x von y Punkten erreicht), sagt dies hingegen sehr wenig über eine Person aus. Gegen einen kantonalen Test spricht weiter, dass das Lokale und Aktuelle ausgeblendet wird. Hier müsste eine Gemeinde zusätzlich nachfragen. Aus diesen Gründen erscheint der Nutzen eines kantonalen Tests gering, weshalb auf einen solchen Test verzichtet werden soll.

3.2.4 Teilnahme am Leben der Gesellschaft und Kontakte

Die Teilnahme am Leben der Gesellschaft und Kontakte sind in der Praxis sehr wichtig, und hier besteht auch ein wesentliches «Mehr» gegenüber dem, was für den Erwerb einer Niederlassungsbewilligung nötig ist. Es geht um die soziale Vernetzung einer Person auf verschiedenen Ebenen: Familie, Freundeskreis, Kolleginnen und Kollegen bei der Arbeit und in der Freizeit, Nachbarschaft, Vereine, Kirchen und andere Religionsgemeinschaften. Eine Integration ist nicht in alle diese Bereiche nötig. Bei

jeder Person sieht das Beziehungsnetz anders aus. Zur sozialen Integration zählt auch die Teilnahme an Veranstaltungen des Quartiers, der Schule, der Gemeinde, des Kantons oder der Schweiz (Feste, Feiern, Fasnacht, Chilbi, Umzüge, Theater, Sportanlässe usw.). Eine gewisse Verankerung der gesuchstellenden Person am Ort darf verlangt werden. Die individuellen Verhältnisse (z.B. Besuch einer auswärtigen Schule, Hobby nur an anderem Ort möglich usw.) sind aber angemessen zu berücksichtigen.

3.3 Verfahrensordnung

Seit der Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Umsetzung der Rechtsweggarantie) per 1. Januar 2009 besteht für Beschwerden gegen Entscheide von Gemeindeorganen als einheitliches Rechtsmittel die Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat. Die Einsetzung des Regierungsrates als erste Rechtsmittelinstanz lief dem Grundsatz entgegen, dass der Regierungsrat in Verwaltungsrechtssachen so weit möglich von seiner Funktion als Rechtsmittelinstanz zu entlasten und mit wenigen Ausnahmen durch das zuständige Departement zu ersetzen ist. Sie rechtfertigte sich aber vor dem Hintergrund, dass es sich bei den Einbürgerungsentscheiden zwar nicht um politische Entscheide handelt, aber ein grosser Ermessensspielraum besteht. Nachdem der Bund mit der Revision des Bürgerrechts nun sehr weitgehende und verbindliche Regelungen in Bezug auf die Einbürgerungsvoraussetzungen beschlossen hat, wird der Ermessensspielraum der Kantone und Gemeinden in Zukunft kleiner. In den letzten Jahren hat sich durch den einheitlichen Rechtsmittelweg im Bürgerrechtswesen zudem eine gefestigte Rechtssprechungspraxis entwickelt. In Anbetracht dieser Entwicklungen macht es daher Sinn – entsprechend der allgemeinen Regelung – anstelle des Regierungsrates das Justiz- und Sicherheitsdepartement als Rechtsmittelinstanz einzusetzen.

4 Parlamentarische Vorstösse

Zum Bürgerrechtsgesetz wurden in letzter Zeit zwei Vorstösse eingereicht. In der Motion M 447 von Nadia Britschgi über eine Verfeinerung der Voraussetzungen zum Erwerb des Luzerner Bürgerrechts vom 25. Mai 2009 wurde verlangt zu prüfen, ob aufgrund der Revision des Bundesrechts Anpassungen des kantonalen Gesetzes in den Bereichen «Deutschkenntnisse» und «Sozialhilfebezug» nötig werden. Die Motion wurde teilweise erheblich erklärt. Mit der vorliegenden Botschaft wird dem Anliegen der Motion nachgekommen. Ausreichende Deutschkenntnisse sind nun ausdrücklich eine Einbürgerungsvoraussetzung. Dies gilt auch für die Teilnahme am Wirtschaftsleben, in dessen Rahmen eine Regelung zum Sozialhilfebezug getroffen wurde. In der Antwort zum Postulat P 356 von Räto B. Camenisch über eine Revision des Einbürgerungsgesetzes vom 7. Mai 2013 (abgelehnt am 28. Januar 2014) wurde ebenfalls darauf verwiesen, dass man die Revision des Bundesgesetzes abwarte und danach prüfen werde, ob Anpassungen des kantonalen Gesetzes nötig sein werden.

5 Ergebnisse der Vernehmlassung

5.1 Vernehmlassungsverfahren

Im Mai 2016 hat unser Rat das Justiz- und Sicherheitsdepartement ermächtigt, den Entwurf einer Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes in die Vernehmlassung zu geben. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis Ende August 2016. Zur Vernehmlassung eingeladen waren alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), alle Einwohnergemeinden des Kantons Luzern, das Kantonsgericht, die Departemente sowie die Staatskanzlei. Es gingen 73 Vernehmlassungsantworten ein. Fünf Vernehmlassungsadressaten verzichteten auf eine Stellungnahme. Zusätzlich liessen sich auch AvenirSocial und die Demokratischen JuristInnen Luzern vernehmen.

5.2 Vernehmlassungsergebnis und Würdigung

In der Vernehmlassung wurden die vorgeschlagenen Anpassungen und Änderungen grundsätzlich gut aufgenommen. Insbesondere die Gemeinden äusserten sich zum Entwurf, der sich weitgehend an der bestehenden Praxis orientiert, positiv. Die Grünen und Avenir Social lehnen sämtliche Regelungen ab, die betreffend die Einbürgerung weiterreichen als das Bundesrecht.

Zur Frage, ob entsprechend der bisherigen kantonalen Praxis das Nichterfüllen öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Verpflichtungen weiterhin ein Einbürgerungshindernis darstellen soll, äusserten sich 68 Teilnehmende positiv. Befürworter und Gegner sind sich einig, dass für jede Einbürgerung die konkrete Situation zu beurteilen ist und dass nicht jeder Verstoss gleich zur Ablehnung einer Einbürgerung führen kann. In Anlehnung an die bisherige bewährte Praxis sollen aber auch geringfügige Verstösse, die nicht zu einer automatischen Ablehnung führen, in die Gesamtbeurteilung mit einbezogen werden dürfen. Es gilt – unabhängig von der Verwendung des umstrittenen Begriffs «mutwillig» – das verfassungsmässige Gebot der Verhältnismässigkeit. Weiter sollen die Gemeinden nicht dazu verpflichtet werden, den Gesuchstellenden eine bewusste oder absichtliche (mutwillige) Nichterfüllung nachweisen zu müssen. Der Nachweis eines inneren Motivs ist häufig kaum zu erbringen (vgl. auch Kap. 3.2.1.1.).

Mit der Sprachregelung sind die meisten Teilnehmenden (69) einverstanden. Die anderen wünschen vor allem ein Unterschreiten der bundesrechtlichen Regelungen (tieferes Sprachniveau, weitergehende Befreiung vom Sprachnachweis), was nicht zulässig ist. Gesuchstellende, welche das erforderliche Niveau nicht zu erreichen vermögen, können in begründeten Fällen über die Ausnahmebestimmung von § 18 Absatz 2 beim Sprachnachweis entlastet werden. Der Klarheit halber wird entsprechend einem Hinweis aus der Vernehmlassung der Begriff «mindestens» aus dem Gesetzestext gestrichen, da mit den bundesrechtlich vorgegebenen Niveaus B1 mündlich und A2 schriftlich auch im Kanton ein einheitliches Spracherfordernis gelten soll.

Die Regelung des Sozialhilfebezugs analog der Regelung beim Bund ist grundsätzlich unbestritten (67 Zustimmungen). Wenige Teilnehmende könnten sich auch eine längere Karenzfrist (fünf Jahre) vorstellen, zeigen sich aber mit drei Jahren zufrieden. Der Bund sieht neu vor, dass die gesuchstellende Person bei vollständiger Rückzahlung der Sozialhilfe vom Abwarten der Karenzfrist befreit werden soll. Diese Ergänzung ist – wie dies auch in der Vernehmlassung beantragt wurde – in die kantonale Bestimmung aufzunehmen.

Weitgehend unbestritten ist auch das Beibehalten des Erfordernisses der «örtlichen» Integration (69 Zustimmungen). Betont wird einerseits, dass eine Integration auch und gerade am Wohnort wichtig sei, verlangt wird andererseits aber auch, dass man der individuellen Situation der jeweiligen gesuchstellenden Person hinreichend Rechnung trägt.

Einig sind sich die Teilnehmenden (70 Zustimmungen) darin, dass kein kantonaler Einbürgerungstest durchgeführt werden soll. Die SP verlangt als Einzige einen öffentlichen kantonalen Test, aus dem die Gemeinden den Gesuchstellenden Fragen stellen können. Allgemein wird gewünscht, dass der Kanton mehr Vorgaben macht beziehungsweise Anleitungen gibt, wie Tests durchgeführt und Fragen gestellt werden können. Diesem Anliegen wird bei der Umsetzung (Weisungen, Schulungen) Rechnung getragen.

Ein Anliegen aus der Vernehmlassung ist die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Personalien von Gesuchstellenden veröffentlicht zu können, welche ein Einbürgerungsgesuch eingereicht haben. Die Gemeinden haben heute schon die Möglichkeit beziehungsweise die Pflicht, eine entsprechende kommunale Grundlage zu schaffen, wenn sie die Gesuche publizieren wollen. Mit Blick auf die Rechtssicherheit erscheint es aber sinnvoll, im kantonalen Gesetz eine generelle Bestimmung zu schaffen.

Die SP und die Grünen fordern eine Reduktion der Aufenthaltsdauer von drei auf zwei Jahre. Die Aufenthaltsdauer von drei Jahren hat sich indes bewährt und gilt für ausländische und schweizerische Gesuchstellende gleichermassen. Ein dreijähriger Aufenthalt in der Gemeinde ist, gerade auch unter dem Aspekt der örtlichen Integration, zumutbar. Der Bund sieht vor, dass die Kantone eine Aufenthaltsdauer von bis zu fünf Jahren verlangen können (Art. 18 Abs. 1 BÜG).

In Bezug auf die «Loyalitätserklärung» gingen inhaltliche Vorschläge ein, aber auch Fragezeichen zum Sinn einer solchen Erklärung. Da sich der Bund entgegen der ursprünglichen Absicht im Verordnungsentwurf gegen eine Loyalitätserklärung entschieden hat und nur noch vorschreibt, dass die gesuchstellende Person die Werte der Bundesverfassung respektieren müsse, wird es den Gemeinden freigestellt, in welcher Form sie die Haltung zu den Werten der Bundesverfassung prüfen wollen und ob sie allenfalls weitere Fragen, die über den gesetzlichen Mindestinhalt hinausgehen, stellen.

SP, Grüne und GLP möchten die Zuständigkeit für Einbürgerungsentscheide auf den Gemeinderat oder eine Kommission beschränken. Da das Bundesrecht weiterhin zulässt, dass Einbürgerungsentscheide an der Gemeindeversammlung getroffen werden, und es auch aufgrund der Praxiserfahrungen im Kanton Luzern keinen Grund gibt, sie vom Einbürgerungsentscheid auszuschliessen, soll es den Gemeinden

weiterhin freistehen, welchem Entscheidungsgremium (Gemeindeversammlung, Parlament, Gemeinderat oder Kommission) sie die Einbürgerungen überlassen wollen.

Die SVP, CVP und die Gemeinde Ruswil beantragen die Streichung des Begriffs «höchstens» kostendeckende Gebühren aus dem Gesetz. Dieser Begriff existiert heute schon und wurde aus dem Bundesrecht übernommen. Der Gesetzgeber wollte den Gemeinden bewusst Spielraum lassen für den Fall, dass sie beispielsweise bei jugendlichen Gesuchstellenden auf kostendeckende Gebühren verzichten wollen. Der Entscheid, ob auf eine vollständige Kostendeckung verzichtet werden soll, bleibt jedoch jeder Gemeinde selbst überlassen.

In Bezug auf die Verfahrensgarantien gab die Verfahrensdauer Anlass zu Bemerkungen. Die CVP verlangt die Anerkennung der unterschiedlichen Ausgangslagen in den Gemeinden, während die SP eine zeitliche Vorgabe (18 Monate) vorschlägt. In Anbetracht der verschiedenen Verhältnisse in den Gemeinden sowie der individuellen Schwierigkeiten, die einige Gesuche bereiten (Gesuchstellende reichen Unterlagen nicht ein, pendentes Strafverfahren usw.), erscheinen zeitliche Vorgaben nicht sinnvoll.

Weiter wurde in der Vernehmlassung der Datenschutz angesprochen. Im Bundesgesetz gibt es Bestimmungen zum Datenschutz und zur Einholung von Amtsauskünften, die auch für die Kantone gelten (Art. 17 und 45 BÜG). Diese Bestimmungen werden im kantonalen Gesetz mit einer Datenschutzbestimmung ergänzt.

5.3 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft

Abgesehen von Ergänzungen und redaktionellen Bereinigungen unterscheidet sich unser Gesetzesentwurf inhaltlich in folgenden Punkten von der Vernehmlassungsbotschaft:

geänderte Bestimmung und Kapitel	Thema
§ 16 Veröffentlichung ¹ Die Gemeinde macht die Namen <i>und Adressen</i> der Personen bekannt, denen das Gemeindebürgerrecht erteilt oder zugesichert worden ist.	Zahlreiche Gemeinden publizieren bereits heute die Namen der Gesuchstellenden, nachdem die Gesuche geprüft wurden. Damit wird der Bevölkerung die Möglichkeit gegeben, Eingaben (positive und negative) zu machen.
² <i>(neu) Die Gemeinde kann die Namen und Adressen derjenigen Personen bekannt machen, die ein Einbürgerungsgesuch eingereicht haben.</i>	

geänderte Bestimmung und Kapitel	Thema
<p>§ 20 Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung</p> <p>¹ Die gesuchstellende Person verstösst gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung, wenn sie namentlich:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen missachtet, b. öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen nicht erfüllt, c. <i>nachweislich Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt.</i> d. <i>(wird gestrichen)</i> 	<p>Anpassung an die überarbeitete Bundesverordnung in den Buchstaben c und d.</p>
<p>§ 21 Respektierung der Werte der Bundesverfassung</p> <p><i>Die gesuchstellende Person hat die Werte der Bundesverfassung zu respektieren. Dazu gehören insbesondere:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> a. die rechtsstaatlichen Prinzipien sowie die freiheitlich demokratische Grundordnung der Schweiz, b. die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit, c. die Pflicht zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst und zum Schulbesuch. 	<p>Der Bund verlangt nun nicht mehr explizit eine Loyalitätserklärung, sondern nur noch eine Prüfung, ob die Werte respektiert werden.</p>

geänderte Bestimmung und Kapitel	Thema
<p>§ 22 Sprachnachweis</p> <p>¹ Die gesuchstellende Person muss in Deutsch mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) nachweisen.</p> <p>² Der Nachweis für die Sprachkompetenzen nach Absatz 1 gilt als erbracht, wenn die gesuchstellende Person:</p> <ol style="list-style-type: none"> Deutsch als Muttersprache spricht und schreibt, in der Schweiz während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in deutscher Sprache besucht hat, in der Schweiz eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder auf Tertiärstufe in deutscher Sprache abgeschlossen hat, über einen Sprachnachweis verfügt, der die Sprachkompetenzen nach Absatz 1 bescheinigt und der sich auf einen Sprachtest abstützt, der den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtestverfahren entspricht. 	<p>Es sollen im ganzen Kanton einheitlich Sprachkompetenzen auf dem Niveau B1 mündlich und A2 schriftlich gelten.</p> <p>Im Übrigen wird eine Anpassung an die überarbeitete Formulierung in der Bundesverordnung vorgenommen. Nicht mehr nötig ist ein Schulbesuch oder eine Ausbildung in der Schweiz.</p>
<p>§ 23 Teilnahme am Wirtschaftsleben oder Erwerb von Bildung</p> <p>³ Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung, <i>ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet.</i></p>	<p>Anpassung an die ergänzte Vorschrift in der Bundesverordnung.</p>

geänderte Bestimmung und Kapitel	Thema
§ 34 Datenbearbeitung und Amtshilfe	Es wird im kantonalen Gesetz eine Grundlage zur Bearbeitung der für die Einbürgerung nötigen Personendaten geschaffen.
¹ Die zuständigen kommunalen und kantonalen Behörden und Organe können die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz nötigen Personendaten bearbeiten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten und Persönlichkeitsprofilen.	Ebenfalls wird eine Grundlage für die Gewährung der Amtshilfe geschaffen.
² Die Behörden des Kantons und der Gemeinden sind verpflichtet, den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden und Organen die Daten bekanntzugeben, die für die Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz nötig sind.	

6 Kosten

Da der Verfahrensablauf im Kanton Luzern den bundesrechtlichen Vorschriften entspricht, sind keine grossen Umstellungen nötig. Aufgrund der neuen Einbürgerungsvoraussetzungen und diverser Nachweise (Sprache, Respektierung der Werte der Bundesverfassung) sind jedoch Anpassungen in den Gesuchsunterlagen nötig. Auch wird der Kanton Schulungen für die Einbürgerungsorgane durchführen. Der Initialisierungsaufwand (z. B. Sprachzertifizierung) wird im Rahmen des Leistungsauftrages mit den bestehenden personellen Ressourcen des Kantons und in Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern des VLG erbracht.

Auch bei den Gemeinden werden allenfalls Anpassungen im Verfahren und in den gemeindeinternen Unterlagen nötig sein. Höhere Betriebskosten werden keine anfallen.

7 Die Gesetzesänderung im Einzelnen

1 Gemeinsame Bestimmungen

§§ 1–3

Die Bestimmungen entsprechen den §§ 1 bis 3 des bisherigen kBüG. Das kantonale Bürgerrechtsgesetz regelt den Erwerb und den Verlust des Bürgerrechts des Kantons Luzern sowie der Bürgerrechte der Luzerner Einwohnergemeinden. Der Erwerb und der Verlust der Korporationsbürgerrechte ist im neuen Korporationsgesetz (SRL Nr. 170) geregelt.

Der Kanton Luzern kann nur über das Bürgerrecht des Kantons und der Luzerner Gemeinden legiferieren. Über die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts entscheidet

der Bund. Wenn es um das Schweizer Bürgerrecht geht, ist daher immer auch die Bundesgesetzgebung zu beachten. Es macht somit auch keinen Sinn, wenn der Kanton Luzern Einbürgerungserleichterungen vorsieht, welche der Bund nicht kennt. In solchen Fällen würde der Bund die Einbürgerungsbewilligung nicht erteilen.

Weiter geht es vorliegend nur um den Erwerb und den Verlust des Bürgerrechts durch behördlichen Beschluss. Der Erwerb oder der Verlust von Gesetzes wegen (durch Geburt, Adoption, Begründung des Kindesverhältnisses) ist auf Bundesebene geregelt (BüG, ZGB).

2 Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts durch behördlichen Beschluss

2.1 Allgemeines

§ 4 Grundsatz

Die Bestimmung entspricht dem § 4 des bisherigen kBüG.

§ 5 Einheit von Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht

Die Einheit von Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht entspricht einem allgemeinen Grundsatz. Die Bestimmung stimmt mit dem § 5 des bisherigen kBüG überein.

§ 6 Anzahl Bürgerrechte

Jeder Kanton kann selber bestimmen, wie viele Gemeindebürgerrechte er bei einer Person akzeptiert. Die Regelung in den Kantonen ist daher unterschiedlich. Der Kanton Luzern lässt zwei Gemeindebürgerrechte zu. Erwirbt eine Person ein Luzerner Bürgerrecht und überschreitet damit die zulässige Höchstzahl Bürgerrechte, muss sie auf ein Bürgerrecht verzichten, will sie das Luzerner Bürgerrecht behalten (vgl. § 26 ff.).

Nach der bis am 31. Dezember 2012 geltenden Regelung von Artikel 161 aZGB erwarb die Ehefrau bei der Heirat die Bürgerrechte des Ehemannes, ohne ihre eigenen zu verlieren. Da dies von Bundesrechts wegen so war, war es ihr möglich, mehr als die kantonal zulässigen Bürgerrechte zu besitzen.

§ 7 Findelkinder

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen § 7 kBüG. Lediglich der Verweis auf das Bundesgesetz wurde angepasst. Wird in der Schweiz ein minderjähriges Kind unbekannter Abstammung gefunden, so erhält es von Bundesrechts wegen das Bürgerrecht des Kantons, in dem es aufgefunden wurde, und damit auch das Schweizer Bürgerrecht. Der Bund überlässt es den Kantonen zu regeln, welches Gemeindebürgerrecht das Kind erhält. Wie bis anhin soll ein im Kanton Luzern gefundenes Kind das Gemeindebürgerrecht derjenigen Gemeinde erhalten, in der es gefunden wurde.

§ 8 Irrtümlich angenommenes Schweizer Bürgerrecht

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen § 8 kBüG. Der Verweis auf das Bundesgesetz wurde angepasst. Wie bis anhin kann eine Person, die während fünf Jahren im guten Glauben gelebt hat, das Schweizer Bürgerrecht zu besitzen, und die während

dieser Zeit von kantonalen oder Gemeindebehörden tatsächlich als Schweizerin oder Schweizer behandelt worden ist, ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen. Sie erhält das Kantonsbürgerrecht desjenigen Kantons, der für den Irrtum verantwortlich ist, und derjenigen Gemeinde, die sie oder ihn bisher als Bürgerin oder Bürger behandelt hat. Da jeweils sehr spezielle Umstände vorliegen müssen, gibt es in der Praxis kaum Anwendungsfälle.

2.2 Erwerb durch behördlichen Beschluss

2.2.1 Kantonsbürgerrecht

§ 9 Schweizerinnen und Schweizer

Da das Gemeindebürgerrecht zwingend mit dem entsprechenden Kantonsbürgerrecht verknüpft ist, erhalten Schweizer und Schweizerinnen mit der Einbürgerung in einer Luzerner Gemeinde automatisch das Kantonsbürgerrecht.

§ 10 Ausländerinnen und Ausländer

Für Ausländerinnen und Ausländer ist das Einbürgerungsverfahren dreistufig. Sowohl die Gemeinde wie auch Bund und Kanton müssen der Einbürgerung zustimmen. Erst mit Zustimmung aller drei Ebenen wird das Schweizer Bürgerrecht erworben. Der Ablauf der ordentlichen Einbürgerung im Kanton Luzern gestaltet sich so, dass das Einbürgerungsgesuch in der Wohngemeinde eingereicht werden muss. Nach Zusage der Gemeindebürgerrechts wird das Gesuch dem Kanton weitergeleitet. Liegen keine Einbürgerungshindernisse vor, kommt das Gesuch zum Bund. Hat dieser die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung erteilt, prüft der Kanton, ob es zwischenzeitlich zu Änderungen kam, und erteilt ansonsten das Kantonsbürgerrecht. Mit Rechtskraft dieses Entscheids erwirbt die gesuchstellende Person auch das Schweizer und das Gemeindebürgerrecht (vgl. § 14 Abs. 3 BüG).

2.2.2 Gemeindebürgerrecht

§ 11 Gesuch

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen § 11 kBüG. Der Ablauf im Einbürgerungsverfahren des Kantons Luzern wird durch die Änderung im Bundesgesetz nicht tangiert. Die Einwohnergemeinde ist weiterhin die erste Anlaufstelle für Personen, die sich einbürgern lassen wollen. Bei der Gemeinde sind auch die entsprechenden Gesuchsformulare erhältlich.

§ 12 Einbezug minderjähriger Kinder

Der Grundsatz ist, dass minderjährige Kinder in die Einbürgerung der Eltern einbezogen werden. Bei einem Einbezug brauchen die Kinder die Wohnsitzfristen für eine Einbürgerung auch nicht selbständig zu erfüllen. Bei Kindern ab dem 12. Altersjahr sind allerdings die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen – entsprechend ihrem Alter – eigenständig zu prüfen. Bisher war es so, dass die Kinder in das Gesuch eines allein oder gemeinsam sorgeberechtigten Elternteils einbezogen werden konnten. Nicht nötig war, dass das Kind im gleichen Haushalt lebt. Da der Bund für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts nun aber vorsieht, dass das Kind mit dem Elternteil zusammenleben muss, wird die kantonale Regelung entsprechend angepasst.

Bei gemeinsamer elterlicher Sorge ist die Zustimmung beider Elternteile zur Einbürgerung nötig, da es nicht um eine alltägliche oder dringende Angelegenheit geht und beide das Kind gemeinsam vertreten (vgl. Art. 301 Abs. 1^{bis} und Art. 304 ZGB). In der Praxis führt dies dort zu Schwierigkeiten, wo ein getrennt lebender Elternteil der Einbürgerung des Kindes zusammen mit dem andern Elternteil nicht zustimmt. Das Gesetz sieht nicht vor, dass ein Gericht oder eine Behörde bei Uneinigkeit der Eltern entscheiden kann. Ein behördlicher Eingriff ist nur möglich, wenn das Kindeswohl gefährdet ist (Art. 307 ZGB). Das ist bei einer Nichteinbürgerung kaum einmal der Fall. Bisher konnte die Gemeinde nach § 14 Absatz 3 kBüG von der Zustimmung eines Elternteils absehen, wenn es die Verhältnisse erforderten. Diese Bestimmung ist mit dem Bundesrecht nicht vereinbar. Der Kanton kann keine Ausnahmen vom Erfordernis der gemeinsamen Zustimmung bei gemeinsamer elterlicher Sorge vorsehen.

§ 13 Individuelle Einbürgerung von minderjährigen Kindern und Personen unter umfassender Beistandschaft

Die Bestimmung entspricht weitgehend dem bestehenden § 15 kBüG. Sowohl bei der Einbürgerung von minderjährigen Kindern wie auch bei der Einbürgerung von Personen unter umfassender Beistandschaft ist zu beachten, dass diese die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen unter Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können. Auf die Einschränkungen aufgrund des Alters oder einer Behinderung ist entsprechend Rücksicht zu nehmen (vgl. auch § 18 Abs. 2). Jugendliche über 16 Jahre haben ihre Zustimmung zur Einbürgerung zu geben (vgl. § 12 Abs. 4). Die Zustimmung oder der Wille von Personen unter umfassender Beistandschaft ist den individuellen Möglichkeiten entsprechend zu ermitteln (vgl. dazu BGE 139 I 169).

§ 14 Rechtswirksamkeit

Die Bestimmung entspricht dem bestehenden § 16 kBüG.

§ 15 Rechtshängigkeit

Diese Bestimmung wurde aufgrund von Artikel 18 des Bundesgesetzes eingeführt. Der Bund überlässt es den Kantonen, eine Mindestaufenthaltsdauer für Einbürgerungswillige von zwei bis fünf Jahren vorzusehen. Um im Gegenzug die negativen Folgen einer an sich heute erwünschten beruflichen Mobilität etwas zu mildern, wurde eine Zuständigkeitsregelung eingeführt. Der Kanton und die Gemeinde, in denen ein Einbürgerungsgesuch gestellt worden ist, bleiben bei einem Wegzug zuständig, wenn sie die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen gemäss den Artikeln 11 und 12 des Bundesgesetzes abschliessend geprüft haben. In diesem – in der Praxis eher seltenen – Fall kann der gesuchstellenden Person auch nicht die Aufenthaltsvoraussetzung nach § 17 Absatz 1b entgegeng gehalten werden. Die gesuchstellende Person muss sich nur bis zum Abschluss der materiellen Prüfung in der Gemeinde beziehungsweise im Kanton aufgehalten haben. Im Zeitpunkt des Entscheids über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts oder der Erteilung des Kantonsbürgerrechts kann sie den Wohnort gewechselt haben.

§ 16 Veröffentlichung

Die Bestimmung in Absatz 1 entspricht grundsätzlich dem bisherigen § 17. Neu ist Absatz 2, wonach die Gemeinden die Namen und Adressen derjenigen Personen bekannt machen können, welche ein Gesuch eingereicht haben. Mit der Publikation dieser Daten können die Gesuchstellenden hinreichend identifiziert werden. Einige Gemeinden verfügen bereits heute über eine kommunale gesetzliche Grundlage für die Veröffentlichung. Mit einer Bestimmung im kantonalen Gesetz haben alle Gemeinden eine ausreichende Grundlage für eine Veröffentlichung der eingegangenen Gesuche. Für die Veröffentlichung von Daten vor Gemeindeversammlungen gelten Artikel 17 Absätze 2 und 3 BüG.

§ 17 Schweizerinnen und Schweizer

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen § 12. Wie der Bund, spricht auch der Kanton neu von «Aufenthalt», nicht mehr von «Wohnsitz». Die kantonalen Aufenthaltsvorschriften sind mit den Vorgaben des Bundesgesetzes kompatibel. Dieses schreibt vor, dass der Kanton eine Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis fünf Jahren vorsehen kann (vgl. Art. 18 Abs. 1 BüG). Der Kanton Luzern verlangt von den gesuchstellenden Personen – unabhängig davon, ob es Schweizerinnen und Schweizer oder Ausländerinnen und Ausländer sind – weiterhin eine Aufenthaltsdauer von mindestens drei Jahren innerhalb der letzten fünf Jahre vor Gesuchseinreichung. Mit dem Wechsel zum Begriff des Aufenthalts ist es möglich, dass Personen, die unter umfassender Beistandschaft stehen, oder bevormundete Kinder, die nach Artikel 26 und Artikel 25 Absatz 2 ZGB Wohnsitz am Sitz der Kindes- oder Erwachsenenschutzbehörde haben, an ihrem tatsächlichen Aufenthaltsort, wo sich ihr Lebensmittelpunkt befindet, eingebürgert werden können. Weiterhin ist nötig, dass die einzubürgernde Person ihren Lebensmittelpunkt in der Einbürgerungsgemeinde hat. Ein reiner Wochenaufenthalt ohne Niederlassung in der Gemeinde ist kein Aufenthalt im Sinne des Gesetzes. Der Aufenthalt von ausländischen Gesuchstellenden muss überdies legal gewesen sein. Ganz angerechnet an die Aufenthaltsdauer wird der Aufenthalt mit einem Aufenthaltstitel in Form einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder einer vom EDA ausgestellten Legitimationskarte oder eines vergleichbaren Aufenthaltstitels. Nur zur Hälfte zeitlich angerechnet wird der Aufenthalt im Rahmen einer vorläufigen Aufnahme (vgl. Art. 33 BüG).

Der gute Ruf wird grundsätzlich anhand eines Straf- und eines Betreibungsregistrauszuges beurteilt.

§ 18 Ausländerinnen und Ausländer

Absatz 1 verweist zuerst auf § 17. Ausländische Gesuchstellende müssen auf Gemeindeebene die gleichen Wohnsitzvoraussetzungen erfüllen wie Schweizer Gesuchstellende. Überdies müssen sie gestützt auf Bundesrecht mindestens zehn Jahre in der Schweiz gelebt haben. Der Verweis auf den guten Ruf wird beibehalten. In der Folge werden die bundesrechtlichen materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen aufgenommen: die erfolgreiche Integration, das Vertrautsein mit den örtlichen Lebensverhältnissen und das Fehlen einer Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz. Wie bisher soll eine Harmonisierung zwischen den Begrifflichkeiten von

Bund, Kanton und Gemeinden bestehen. Da das Schweizer Bürgerrecht nur durch Zustimmung aller drei Staatsebenen erteilt werden kann und Bundesrecht kantonalem Recht vorgeht, macht es keinen Sinn, auf Kantons- und Gemeindeebene mit anderen Begriffen und Definitionen zu arbeiten. Wo es zulässige Abweichungen zum Bundesrecht gibt, werden diese ausdrücklich genannt.

Absatz 2 nimmt die bereits vom Bundesrecht in Artikel 12 Absatz 2 BÜG vorgesehene Ausnahmeregelung für Personen, die aufgrund einer Behinderung oder anderer gewichtiger persönlichen Umstände die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht oder nur erschwert erfüllen können, auf. Im Gegensatz zum Bund sollen diese Ausnahmen nicht nur beim Spracherfordernis und bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben zum Tragen kommen, sondern – wie bisher – generell bei jedem Teilaspekt der Integration und des Vertrautseins entsprechend berücksichtigt werden. Es macht keinen Sinn, die Einschränkungen nur bei einzelnen Aspekten ausdrücklich zu erwähnen, da sich zum Beispiel gerade eine geistige Behinderung grundsätzlich bei allen materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen einschränkend auswirken kann.

§ 19 Erfolgreiche Integration

Diese Bestimmung stellt einen umfassenden Verweis auf die bundesrechtlichen Teilaspekte der Integration dar. Die einzelnen Kriterien werden in der Folge näher beschrieben.

§ 20 Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Die Regelung in Absatz 1 entspricht grundsätzlich derjenigen im Bundesgesetz (zu den Abweichungen vgl. die Ausführungen in Kap. 3.2.1.1.).

lit. a: Die Missachtung gesetzlicher Vorschriften und behördlicher Verfügungen spielt in der Praxis vor allem dann eine Rolle, wenn sie straf- oder betreibungsrechtliche Konsequenzen zur Folge hatte.

lit. b: Das Nichterfüllen öffentlich- oder privatrechtlicher Verpflichtungen zeigt sich hauptsächlich anhand des Betreibungsregistersauszuges. Es geht beispielsweise um Steuer-, Miet-, Krankenkassen- oder Bussenausstände oder um die Nichtbezahlung von familienrechtlichen Unterhalts- und Unterstützungsbeiträgen. Ebenfalls dazu zählt die Nichtbezahlung von rechtskräftig verfükten Rückerstattungsbeiträgen der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Regelmässig geht es unter diesem Aspekt aber um ausstehende Steuerzahlungen. Steuerausstände, die auf einer definitiven Veranlagung beruhen, sowie Akonto-Rechnungen einer provisorischen Veranlagung, die nicht fristgerecht bezahlt wurden, sind bei einer Einbürgerung beachtlich (vgl. LGVE 2011 III Nr. 1). Hat eine Person eine Zahlungsvereinbarung abgeschlossen und hält sie diese regelmässig und über mindestens sechs Monate ein, so ist ihr das zugute zu halten. In Abweichung zum Bundesrecht enthält das kantonale Recht keine Formulierung, wonach nur das «mutwillige» Nichterfüllen von Pflichten beachtlich sein soll. Im Kanton Luzern ist die Nichterfüllung dieser Pflichten grundsätzlich ein Einbürgerungshindernis. Wie bisher soll aber die konkrete Situation geprüft werden. Liegt eine Notlage oder Unverschulden vor, ist dies entsprechend zu würdigen. Die Beweislast trägt die gesuchstellende Person.

lit. c: Die Bestimmung entspricht Artikel 4 Absatz 1c der Bundesverordnung. Öffentliche Werbung für oder Billigung von Terrorismus, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit usw. verstösst gegen unsere Ordnungsvorstellungen.

Nach Absatz 2 ist eine Einbürgerung ausgeschlossen, solange ein Eintrag im Strafregister besteht. Ausnahmen gibt es bei bedingten Strafen und Übertretungen. Die Bundesverordnung regelt detailliert, in welchen Fällen und wie lange ein Eintrag einer Einbürgerung absolut entgegenstehen kann. Delikte, die nicht zu einem Strafregistereintrag führten (Übertretungen), sind im Rahmen der Gesamtwürdigung zu berücksichtigen (vgl. dazu LGVE 2011 III Nr. 2).

§ 21 Respektierung der Werte der Bundesverfassung

Gesuchstellende Personen haben die grundlegenden Werte der Bundesverfassung zu respektieren. In der gesetzlichen Bestimmung wurde offen gelassen, in welcher Form dies zu prüfen ist. Es soll insbesondere die Möglichkeit bestehen, die Haltung zu den Werten der Bundesverfassung auf der Verwaltung oder mit einer Einbürgerungskommission zu besprechen. Damit wird sichergestellt, dass der Inhalt von der gesuchstellenden Person auch verstanden wurde. Wenn nur ein unterzeichnetes Formular abzugeben ist, kann nicht unbedingt davon ausgegangen werden, dass die gesuchstellende Person dieses durchgelesen und begriffen hat.

§ 22 Sprachnachweis

Wer sich im Kanton Luzern einbürgern lassen will, muss Deutsch können. Erforderlich sind mündliche Sprachkompetenzen auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Kompetenzen auf dem Niveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER). Der Nachweis ist zusammen mit den Gesuchsunterlagen bei der Gemeinde einzureichen. Wird eine Bescheinigung eingereicht, hat diese den Qualitätsanforderungen des Bundes zu genügen. Der Kanton wird den Gemeinden dazu Hilfestellung geben.

Vom Einreichen einer Bescheinigung wird befreit, wer deutscher Muttersprache ist. Unter Muttersprache ist die Hauptsprache zu verstehen. Sie wird sehr gut beherrscht, zu ihr besteht eine emotional besondere Bindung und sie wird in der Regel für die Kommunikation häufig verwendet. Weitere Befreiungsgründe sind der mindestens fünfjährige Besuch der obligatorischen Schule in deutscher Sprache oder der Abschluss einer Ausbildung auf Sekundarstufe II (berufliche Grundbildung, gymnasiale Maturität) oder Tertiärstufe (Fachhochschule, Universität).

Ganz oder teilweise vom Erfordernis des Sprachkompetenznachweises wird befreit, wer das geforderte Sprachniveau aufgrund einer Behinderung, Krankheit oder anderer schwerwiegender persönlicher Gründe nicht erreichen kann (vgl. § 18 Abs. 2). Während diese Schwierigkeit in einigen Fällen keines weiteren Nachweises bedarf (z.B. schwere geistige Behinderung), ist in anderen Fällen die Einschränkung konkret darzulegen (z.B. durch einen ärztlichen Bericht).

§ 23 Teilnahme am Wirtschaftsleben oder Erwerb von Bildung

Grundsätzlich hat die gesuchstellende Person selber für sich aufzukommen, und zwar in erster Linie durch eine Erwerbstätigkeit. Die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit ist aber auch gegeben, wenn die Lebenskosten und Unterhaltsverpflichtungen durch eigenes Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Anspruch besteht, bestritten werden können.

Der Teilnahme am Wirtschaftsleben gleichgestellt ist der Erwerb von Bildung. Dieser ist nachzuweisen, zum Beispiel durch einen Lehrvertrag, eine Immatrikulationsbestätigung oder ein Diplom. Zu denken ist hauptsächlich an Aus- oder Weiterbildungen an der Volksschule, an der Berufs-, Kantons- oder Fachhochschule oder an einer Universität.

Ein Einbürgerungshindernis ist der Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe. Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchseinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, kann nicht eingebürgert werden. Ist eine Person vor weniger als drei Jahren wieder in die Gemeinde gezogen, ist in der früheren Wohngemeinde abzuklären, ob allenfalls in der Zwischenzeit Sozialhilfe bezogen wurde. Sozialhilfebezug ist kein Einbürgerungshindernis, wenn er durch Behinderung, Krankheit oder durch andere gewichtige persönliche Umstände bedingt ist (vgl. § 18 Abs. 2). Zu denken ist hier insbesondere an Working Poor (Erwerbsspensum 100% und trotzdem kein Einkommen über dem Existenzminimum) oder an Personen, die Betreuungsaufgaben zu übernehmen haben (Pflegefälle in der Familie, Alleinerziehende), sowie Personen in einer Erstausbildung. Ebenfalls nicht zu beachten ist ein Sozialhilfebezug, wenn die wirtschaftliche Sozialhilfe in der Zwischenzeit vollständig zurückerstattet wurde.

§ 24 Förderung der Integration von Familienmitgliedern

Eine gesuchstellende Person hat darauf hinzuwirken, dass sich andere Familienmitglieder, die auf ihre Unterstützung angewiesen sind, ebenfalls integrieren können. Das gilt für Ehegatten oder eingetragene Partnerinnen und Partner einander gegenüber sowie für Eltern gegenüber ihren Kindern. Die Unterstützung kann in verschiedenen Gebieten erfolgen: Erwerb von Deutschkenntnissen, Berufseinstieg, Aus- oder Weiterbildung, Teilnahme am sozialen und gesellschaftlichen Leben usw. Will sich ein Familienmitglied jedoch selbstbestimmt nicht weiter in die hiesige Gesellschaft integrieren, so darf diese Integrationsunwilligkeit nicht den gesuchstellenden Personen angelastet werden.

§ 25 Vertrautsein mit den örtlichen Lebensverhältnissen

Das Vertrautsein mit den örtlichen Lebensverhältnissen entspricht dem bisherigen Kriterium des Vertrautseins mit den örtlichen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen. Mit der Einbürgerung erhält die gesuchstellende Person Zugang zu den politischen Rechten. Deshalb kann von ihr erwartet werden, dass sie über grundlegende Staatskundekenntnisse verfügt (Wählen, Abstimmen, Initiativ- und Referendumsrecht, politische Organisation mit Staatsebenen, Parteien, Grundrechte, Rechtssystem). Weiter können Kenntnisse über die schweizerischen Traditionen (Feste, Feiertage, Brauchtum, Essen), die Geschichte der Schweiz, die soziale Sicher-

heit (3-Säulen-Prinzip, Sozialversicherungen), geografische Eckpunkte und das Bildungssystem gefordert werden. Es darf von den Einbürgerungswilligen nicht mehr verlangt werden, als auch von einem durchschnittlichen Schweizer oder einer durchschnittlichen Schweizerin zu erwarten ist. Der Massstab des durchschnittlichen Schweizers bedeutet aber auch, dass es nicht bei einem Minimum sein Bewenden haben muss, sondern Voraussetzungen verlangt werden dürfen, die nicht ausnahmslos jeder Schweizer oder jede Schweizerin ebenfalls erfüllen könnte (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 1D_7/2015 vom 14. Juli 2016 E. 4.3. und 4.7.). Beim Gespräch kann auch auf aktuelle Themen (bevorstehende Wahlen, Abstimmungen, Gemeindeprojekte) eingegangen werden. Die Kenntnisse sind einer Gesamtbeurteilung zu unterziehen. Schwächen in einzelnen Gebieten können durch Stärken in anderen kompensiert werden. Das Prinzip der Verhältnismässigkeit erfordert es, die individuellen Möglichkeiten einer Person in die Beurteilung mit einzubeziehen (Urteil des Bundesgerichts 1D_7/2015 vom 14. Juli 2016 E. 4.8.). Schlussendlich geht es bei der Einbürgerung aber nicht nur darum, theoretisches Wissen über die Schweiz, den Kanton und die Gemeinde zu besitzen. Vielmehr ist bei der Gesamtbeurteilung zu prüfen, wie gut jemand auch sozial und gesellschaftlich in die lokalen Verhältnisse integriert ist. Hier geht es einerseits um das persönliche und private Umfeld (Freunde, Bekannte, Nachbarn, Vereinsmitgliedschaft), andererseits aber auch um die Teilnahme an öffentlichen Anlässen (Quartierfeste, Chilbi, Fasnacht, Umzüge, Theater, Sportanlässe usw.). Auch hier ist auf die individuellen Möglichkeiten einer Person Rücksicht zu nehmen. Wer Schicht arbeitet, auswärts die Schule besucht, einer speziellen Sportart nachgeht, krank oder behindert ist, ist unter Umständen eingeschränkt in der Auswahl an Teilnahmemöglichkeiten.

2.3 Verlust durch behördlichen Beschluss

§ 26 Einbürgerung in einem anderen Kanton

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen § 19.

§ 27 Einbürgerung in einer luzernischen Gemeinde

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 20.

§ 28 Verlust durch Verzicht

Diese Bestimmung entspricht weitgehend dem bisherigen § 21. Der Verweis auf Artikel 161 ZGB wird gestrichen, da der Bürgerrechtserwerb durch Heirat nicht mehr möglich ist. Die Verweise auf das Bundesgesetz wurden entsprechend angepasst.

§ 29 Verlust und Verzicht bei minderjährigen Kindern und Personen unter umfassender Beistandschaft

Diese Bestimmung entspricht weitgehend dem bisherigen § 22. Es wurden ein Verweis auf das Bundesrecht vorgenommen sowie die Verweise auf das KBÜG angepasst.

3 Verfahren

§ 30 Zuständigkeiten

Die Bestimmung entspricht weitgehend dem bisherigen § 30. Die Verweise auf das Bundesrecht wurden angepasst. Das Feststellungsverfahren, das bisher in § 31 geregelt war, wurde nun in § 30 integriert. Zurzeit entscheidet in etwa der Hälfte der Luzerner Gemeinden die Gemeindeversammlung und in der anderen Hälfte eine Einbürgerungskommission über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an ausländische Personen.

§ 31 Stellungnahmen und Zustimmungen

Diese Bestimmung entspricht weitgehend dem bisherigen § 32. Die Verweise auf das Bundesgesetz wurden angepasst. Wo im Bundesgesetz nicht explizit eine Zustimmung oder Stellungnahme des Kantons vorgesehen ist, wird von einem ausdrücklichen Verweis auf das Bundesrecht abgesehen.

§ 32 Gebühren

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen § 33.

§ 33 Verfahrensgarantien

Die Gesuchstellenden haben gestützt auf das Bundesrecht nicht nur Anspruch auf Akteneinsicht, sondern auch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) und ganz generell auf ein faires Verfahren (Art. 29 Abs. 1 BV). Dazu gehört neben dem Recht auf Akteneinsicht der Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Weiter besteht Anspruch auf eine Begründung des Entscheids und auf vorgängige Orientierung. Die Gesuchstellenden sind jedenfalls über diejenigen Verfahrensschritte vorweg zu informieren, die geeignet sind, den Entscheid über die Einbürgerung zu beeinflussen, und auf die sie sich gezielt vorbereiten können. Zum Anspruch auf rechtliches Gehör gehört sodann, dass die Behörde alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Gesuchstellenden würdigt und die ihr angebotenen Beweise abnimmt, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen. Umgekehrt folgt daraus, dass keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt, wenn eine Behörde auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil sie aufgrund der bereits abgenommenen Beweise ihre Meinung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener (antizipierter) Beweiswürdigung annehmen kann, dass ihre Überzeugung durch weitere Beweishebungen nicht geändert würde. Die Beachtung der formellen Verfahrensanforderungen ist bei der ordentlichen Einbürgerung gerade deswegen umso bedeutsamer, weil die Gemeinde in inhaltlicher Hinsicht über einen Ermessensspielraum verfügt (vgl. dazu BGE 141 I 60). Der bisherige Verweis auf das Recht auf Akteneinsicht wird deshalb durch einen umfassenderen Verweis auf die zu beachtenden Verfahrensvorschriften ersetzt.

§ 34 Datenbearbeitung und Amtshilfe

Für eine Einbürgerung werden Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten (Gesundheit, Sozialhilfe, strafrechtliche Massnahmen usw.) bearbeitet. Es dürfen nur diejenigen Daten erhoben werden, die für die Beurteilung der Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen notwendig sind. Der Klarheit halber wird dafür eine formell-gesetzliche Grundlage geschaffen. Ebenfalls wird festgehalten, dass die kantonalen und kommunalen Behörden, welche über notwendige Informationen verfügen, zur Amtshilfe verpflichtet sind.

§ 35 Verfahrensordnung

Gegen Entscheide der kommunalen Einbürgerungsorgane ist die Verwaltungsbeschwerde an das Justiz- und Sicherheitsdepartement zulässig. Entscheide des Justiz- und Sicherheitsdepartements können beim Kantonsgericht angefochten werden.

§ 36 Verordnungsrecht

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 36.

4 Schlussbestimmungen

§ 37 Mehrfachbürgerrechte

Die Regelung nach § 39 des heute geltenden Gesetzes wird beibehalten.

§ 38 Hängige Gesuche

Gemäss Bundesgesetz werden vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingereichte Gesuche nach dem bisherigen Recht behandelt. Damit wird dem Grundsatz der Nichtrückwirkung Rechnung getragen. Für das kantonale Recht soll das Gleiche gelten. Es wird auf Gesuche anwendbar sein, die nach dem Inkrafttreten eingereicht werden. Kann das neue kantonale Gesetz nicht gleichzeitig mit dem Bundesgesetz in Kraft treten, sind Gesuche, für welche neues Bundesrecht, aber altes kantonales Recht gilt, vorrangig nach Bundesrecht zu beurteilen. Das führt dazu, dass insbesondere die strengen Bundesvorschriften (Sozialhilfebezug, Sprachnachweis) bereits anwendbar sein werden.

Inkrafttreten

Der Regierungsrat wird ermächtigt, das Inkrafttreten zu bestimmen. Geplant ist, das kantonale Gesetz möglichst zeitgleich mit dem Bundesgesetz in Kraft treten zu lassen. Das Gesetz unterliegt dem fakultativen Referendum. Da das Gesetz auf Dauerhaftigkeit angelegt ist, drängt sich dessen Befristung nicht auf.

8 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes zuzustimmen.

Luzern, 29. November 2016

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Marcel Schwerzmann

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Entwurf RR vom 29. November 2016

Kantonales Bürgerrechtsgesetz (KBüG)

vom [Datum]

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: ???

Geändert: –

Aufgehoben: 2

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 29. November 2016,
beschliesst:

I.

1 Gemeinsame Bestimmungen

§ 1 *Begriffsbestimmungen*

¹ Die nachstehenden Begriffe haben im Kantonalen Bürgerrechtsgesetz folgende Bedeutung:

- a. Kantonsbürgerrecht: Bürgerrecht des Kantons Luzern,
- b. Gemeindebürgerrecht: Bürgerrecht in einer luzernischen Einwohnergemeinde,
- c. Gemeinden sind die Einwohnergemeinden,
- d. Bundesgesetz: Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014¹.

§ 2 *Geltungsbereich*

¹ Dieses Gesetz gilt für den Erwerb und den Verlust des Kantonsbürgerrechts und des Gemeindebürgerrechts.

¹ [SR 141.0](#)

§ 3 *Eidgenössisches Recht*

¹ Für den Erwerb und den Verlust des Bürgerrechts von Gesetzes wegen sowie für die Wiedereinbürgerung und die erleichterte Einbürgerung sind das Schweizerische Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB)² und das Gesetz sowie die Verordnung³ des Bundes über das Schweizer Bürgerrecht massgebend.

2 Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts durch behördlichen Beschluss

2.1 Allgemeines

§ 4 *Grundsatz*

¹ Jede natürliche Person kann nach den Bestimmungen dieses Gesetzes das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht erlangen.

§ 5 *Einheit von Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht*

¹ Mit dem Gemeindebürgerrecht ist notwendigerweise das Kantonsbürgerrecht verbunden.

§ 6 *Anzahl Bürgerrechte*

¹ Jede natürliche Person kann höchstens zwei schweizerische Gemeindebürgerrechte haben.

² Die Bürgerrechte, welche die Ehefrau gestützt auf den bis 31. Dezember 2012 geltenden Artikel 161 aZGB als ledig hatte, werden nicht mitgezählt. Dies gilt auch bei der Übertragung dieser Bürgerrechte auf minderjährige Kinder.

³ Das Nähere regelt der Regierungsrat in der Verordnung.

§ 7 *Findelkinder*

¹ Das Findelkind wird Bürger oder Bürgerin der Gemeinde, in der es gefunden wird.

² Die so erworbenen Bürgerrechte erlöschen, wenn die Abstammung des Kindes festgestellt wird, sofern es noch minderjährig ist und nicht staatenlos wird.

² [SR_210](#)

³ [SR_141.01](#)

§ 8 *Irrtümlich angenommenes Schweizer Bürgerrecht*

¹ Wer aufgrund des Artikels 22 des Bundesgesetzes das Kantonsbürgerrecht erhält, wird Bürger oder Bürgerin der Gemeinde, die ihn oder sie bis dahin als Bürger oder Bürgerin behandelt hat.

2.2 Erwerb durch behördlichen Beschluss

2.2.1 Kantonsbürgerrecht

§ 9 *Schweizerinnen und Schweizer*

¹ Schweizerinnen und Schweizer erwerben das Kantonsbürgerrecht mit der Erteilung des Gemeindebürgerrechts.

§ 10 *Ausländerinnen und Ausländer*

¹ Ausländerinnen und Ausländern erteilt das Justiz- und Sicherheitsdepartement das Kantonsbürgerrecht aufgrund des von einer Gemeinde zugesicherten Gemeindebürgerrechts, wenn die Voraussetzungen gemäss den §§ 18–25 erfüllt sind und die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung vorliegt.

2.2.2 Gemeindebürgerrecht

§ 11 *Gesuch*

¹ Das Einbürgerungsgesuch ist mit den erforderlichen Unterlagen bei der Gemeinde einzureichen.

² Das Nähere regelt der Regierungsrat in der Verordnung.

§ 12 *Einbezug minderjähriger Kinder*

¹ Minderjährige Kinder werden auf Gesuch hin in die Einbürgerung der Eltern einbezogen, wenn sie unter deren elterlicher Sorge stehen und mit ihnen zusammenleben.

² Üben die Eltern die elterliche Sorge gemeinsam aus, bedarf der Einbezug in die Einbürgerung der Zustimmung beider Elternteile.

³ Bei Kindern ab dem 12. Altersjahr sind die Voraussetzungen nach den §§ 18–25 eigenständig und altersgerecht zu prüfen.

⁴ Jugendliche über 16 Jahre haben ihren eigenen Willen auf Erwerb des Bürgerrechts schriftlich zu erklären.

§ 13 *Individuelle Einbürgerung von minderjährigen Kindern und Personen unter umfassender Beistandschaft*

¹ Minderjährige Kinder und Personen unter umfassender Beistandschaft können selbständig eingebürgert werden.

² Ihr gesetzlicher Vertreter oder ihre gesetzliche Vertreterin vertritt sie im Einbürgerungsverfahren.

§ 14 *Rechtswirksamkeit*

¹ Für schweizerische Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller wird das Bürgerrecht mit Rechtskraft des Einbürgerungsentscheids der Gemeinde wirksam.

² Haben sie nach der Einbürgerung nebst dem erworbenen luzernischen Gemeindebürgerrecht mehr als ein weiteres ausserkantonales Gemeindebürgerrecht und weisen sie in-
nert 30 Tagen nicht nach, dass sie ein Gesuch um Verzicht auf die überzähligen ausserkantonalen Gemeindebürgerrechte eingereicht haben, wird das erworbene luzernische Gemeindebürgerrecht nicht wirksam. Der Nachweis ist der Gemeinde, deren Bürgerrecht erworben wurde, zu erbringen.

³ Für ausländische Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller werden das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht mit Rechtskraft des Einbürgerungsentscheids des Justiz- und Sicherheitsdepartementes wirksam.

§ 15 *Rechtshängigkeit*

¹ Zieht die ausländische gesuchstellende Person während des Verfahrens in eine andere Gemeinde oder in einen anderen Kanton um, so bleibt die mit dem Gesuch befasste Gemeinde oder das Justiz- und Sicherheitsdepartement zuständig, wenn die zur Zusage-
rung notwendige Prüfung abgeschlossen ist.

§ 16 *Veröffentlichung*

¹ Die Gemeinde macht die Namen und Adressen der Personen bekannt, denen das Gemeindebürgerrecht erteilt oder zugesichert worden ist.

² Die Gemeinde kann die Namen und Adressen derjenigen Personen bekannt machen, welche ein Einbürgerungsgesuch eingereicht haben.

§ 17 *Schweizerinnen und Schweizer*

¹ Schweizerinnen und Schweizer erhalten das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht auf Gesuch hin, wenn sie

- a. sich in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs während insgesamt dreier Jahre in der Einbürgerungsgemeinde aufgehalten haben,
- b. sich unmittelbar vor der Einbürgerung während mindestens eines Jahres ununterbrochen in der Einbürgerungsgemeinde aufgehalten haben und
- c. in der Einbürgerungsgemeinde einen guten Ruf geniessen.

§ 18 *Ausländerinnen und Ausländer*

¹ Ausländerinnen und Ausländern kann auf Gesuch hin das Gemeindebürgerrecht zugesichert werden, wenn sie zusätzlich zu den Voraussetzungen gemäss § 17

- a. erfolgreich integriert sind,
- b. mit den örtlichen Lebensverhältnissen vertraut sind,
- c. keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz darstellen.

² Der Situation von Personen, welche die Kriterien von Absatz 1a und b aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist angemessen Rechnung zu tragen.

§ 19 *Erfolgreiche Integration*

¹ Eine erfolgreiche Integration zeigt sich insbesondere:

- a. im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung,
- b. in der Respektierung der Werte der Bundesverfassung,
- c. in der Fähigkeit, sich im Alltag in deutscher Sprache und Schrift verständigen zu können,
- d. in der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung,
- e. in der Förderung und Unterstützung der Integration des Ehemannes oder der Ehefrau, des eingetragenen Partners oder der eingetragenen Partnerin oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird.

§ 20 *Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung*

¹ Die gesuchstellende Person verstösst gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung, wenn sie namentlich:

- a. gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen missachtet,
- b. öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen nicht erfüllt,
- c. nachweislich Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt.

² Eine Einbürgerung ist ausgeschlossen, solange ein Eintrag im Strafregister des Bundes besteht, der für die zuständigen Einbürgerungsbehörden einsehbar ist. Ausnahmen sind bei bedingten Strafen und Übertretungen möglich. Massgebend ist die Schwere der Straftat.

§ 21 *Respektierung der Werte der Bundesverfassung*

¹ Die gesuchstellende Person hat die Werte der Bundesverfassung zu respektieren. Dazu gehören insbesondere:

- a. die rechtsstaatlichen Prinzipien sowie die freiheitlich demokratische Grundordnung der Schweiz,

- b. die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit,
- c. die Pflicht zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst und zum Schulbesuch.

§ 22 *Sprachnachweis*

¹ Die gesuchstellende Person muss in Deutsch mündliche Sprachkompetenzen auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen auf dem Referenzniveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) nachweisen.

² Der Nachweis für die Sprachkompetenzen nach Absatz 1 gilt als erbracht, wenn die gesuchstellende Person:

- a. Deutsch als Muttersprache spricht und schreibt,
- b. während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in deutscher Sprache besucht hat,
- c. eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder auf Tertiärstufe in deutscher Sprache abgeschlossen hat,
- d. über einen Sprachnachweis verfügt, der die Sprachkompetenzen nach Absatz 1 bescheinigt und der sich auf einen Sprachtest abstützt, der den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtestverfahren entspricht.

§ 23 *Teilnahme am Wirtschaftsleben oder Erwerb von Bildung*

¹ Die gesuchstellende Person nimmt am Wirtschaftsleben teil, wenn sie die Lebensunterhaltskosten und Unterhaltspflichten im Zeitpunkt der Gesuchstellung und der Einbürgerung deckt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht.

² Die gesuchstellende Person nimmt am Erwerb von Bildung teil, wenn sie im Zeitpunkt der Gesuchstellung oder der Einbürgerung in Aus- oder Weiterbildung ist.

³ Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet.

§ 24 *Förderung der Integration von Familienmitgliedern*

¹ Die gesuchstellende Person fördert die Integration der Familienmitglieder, wenn sie diese unterstützt:

- a. beim Erwerb von Sprachkompetenzen in deutscher Sprache,
- b. bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung,
- c. bei der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft am Ort oder
- d. bei anderen Aktivitäten, die zu ihrer Integration in der Schweiz und am Ort beitragen.

§ 25 *Vertrautsein mit den örtlichen Lebensverhältnissen*

¹ Die gesuchstellende Person ist mit den örtlichen Lebensverhältnissen vertraut, wenn sie namentlich:

- a. über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in Bund, Kanton und Gemeinde verfügt,
- b. am sozialen und kulturellen Leben der lokalen Gesellschaft teilnimmt, und
- c. Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern pflegt.

2.3 Verlust durch behördlichen Beschluss

§ 26 *Einbürgerung in einem andern Kanton*

¹ Personen, die ein ausserkantonales Gemeindebürgerrecht erwerben, verlieren

- a. die luzernischen Gemeindebürgerrechte, wenn ihnen mindestens zwei ausserkantonale Gemeindebürgerrechte verbleiben,
- b. die luzernischen Gemeindebürgerrechte bis auf eines, wenn ihnen mit diesem zusammen mehr als zwei Gemeindebürgerrechte verbleiben.

² Personen, die nach Absatz 1b luzernische Gemeindebürgerrechte verlieren, können in-
nert 30 Tagen erklären, welches luzernische Gemeindebürgerrecht sie beibehalten wollen. Die Erklärung ist gegenüber dieser Gemeinde abzugeben.

³ Bleibt die Erklärung im Sinn des Absatzes 2 aus, verbleibt jenes luzernische Gemeindebürgerrecht, das zuletzt erworben wurde.

§ 27 *Einbürgerung in einer luzernischen Gemeinde*

¹ Personen, die ein luzernisches Gemeindebürgerrecht erwerben, verlieren

- a. die vorbestehenden luzernischen Gemeindebürgerrechte, wenn sie noch ein ausserkantonales Gemeindebürgerrecht haben,
- b. die vorbestehenden luzernischen Gemeindebürgerrechte bis auf eines, wenn sie damit mehr als zwei Gemeindebürgerrechte haben.

² Personen, die nach Absatz 1b luzernische Gemeindebürgerrechte verlieren, können in-
nert 30 Tagen erklären, welches luzernische Gemeindebürgerrecht sie beibehalten wollen. Die Erklärung ist gegenüber dieser Gemeinde abzugeben.

³ Bleibt die Erklärung im Sinn des Absatzes 2 aus, verbleibt jenes luzernische Gemeindebürgerrecht, das zuletzt erworben wurde.

§ 28 *Verlust durch Verzicht*

¹ Aus dem Gemeinde- oder Kantonsbürgerrecht werden auf Gesuch hin jene entlassen, die den Nachweis erbringen, dass sie ein anderes Gemeinde- oder Kantonsbürgerrecht besitzen.

² Die Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht richtet sich nach Artikel 37 des Bundesgesetzes.

³ Mit der Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht entfällt auch das Gemeindebürgerrecht und nach Artikel 37 des Bundesgesetzes das Schweizer Bürgerrecht.

§ 29 *Verlust und Verzicht bei minderjährigen Kindern und Personen unter umfassender Beistandschaft*

¹ Für den Verlust des Bürgerrechts minderjähriger Kinder und von Personen unter umfassender Beistandschaft sowie den Einbezug der Kinder in die Entlassung ihrer Eltern aus dem Bürgerrecht gelten Artikel 38 des Bundesgesetzes sowie sinngemäss die Bestimmungen der §§ 12 und 13.

3 Verfahren

§ 30 *Zuständigkeiten*

¹ Zuständig für Entscheide, die gestützt auf dieses Gesetz ergehen, sind

- a. die Gemeindeversammlung für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an ausländische Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller,
- b. der Gemeinderat für die
 1. Erteilung des Gemeindebürgerrechts an schweizerische Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller
 2. Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht, soweit damit nicht der Verlust des Schweizer Bürgerrechts verbunden ist,
- c. das Justiz- und Sicherheitsdepartement für die
 1. Erteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller
 2. Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht
 3. Nichtigerklärung nach Artikel 36 Absatz 3 des Bundesgesetzes
 4. Feststellung, ob eine Person das Schweizer Bürgerrecht besitzt (Art. 43 Abs. 1 Bundesgesetz)

² Die Stimmberechtigten können das Recht auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts gemäss Absatz 1a und b ganz oder teilweise dem Gemeinderat, der Gemeindeversammlung, dem Gemeindeparlament oder einer durch die Gemeinde geschaffenen Kommission übertragen.

§ 31 *Stellungnahmen und Zustimmungen*

¹ Das Justiz- und Sicherheitsdepartement ist zuständig für Meinungsäusserungen und Stellungnahmen ohne unmittelbaren Entscheidcharakter gemäss Bundesgesetz, namentlich in folgenden Fällen:

- a. Stellungnahme zu Gesuchen um erleichterte Einbürgerung (Art. 25 Abs. 1 Bundesgesetz)
 - b. Stellungnahme zu Gesuchen um Wiedereinbürgerung (Art. 29 Abs. 1 Bundesgesetz)
 - c. Zustimmung zum Entzug des Schweizer Bürgerrechts (Art. 42 Bundesgesetz)
- ² Die betroffenen Gemeinden sind anzuhören.

§ 32 *Gebühren*

¹ Die Gemeinde und der Kanton erheben für die Bearbeitung der Gesuche um Ein- und Ausbürgerung höchstens kostendeckende Gebühren. Das Nähere regelt der Regierungsrat in der Verordnung.

§ 33 *Verfahrensgarantien*

¹ Die gesuchstellenden Personen haben Anspruch auf ein faires Verfahren und Akteneinsicht. Es ist ihnen das rechtliche Gehör zu gewähren.

§ 34 *Datenbearbeitung und Amtshilfe*

¹ Die zuständigen kommunalen und kantonalen Behörden und Organe können die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz nötigen Personendaten bearbeiten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten und Persönlichkeitsprofilen.

² Die Behörden des Kantons und der Gemeinden sind verpflichtet, den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden und Organen die Daten bekanntzugeben, die für die Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz nötig sind.

§ 35 *Verfahrensordnung*

¹ Gegen Entscheide der Gemeindeversammlung, des Gemeindeparlaments, des Gemeinderates oder einer Kommission gemäss § 30 ist die Verwaltungsbeschwerde an das Justiz- und Sicherheitsdepartement zulässig.

§ 36 *Verordnungsrecht*

¹ Der Regierungsrat regelt das Vollzugsrecht in der Verordnung.

4 Schlussbestimmungen

§ 37 *Mehrfachbürgerrechte*

¹ Wer nach dem bisherigen Recht mehr als zwei Gemeindebürgerrechte hatte, kann sie bis zur nächsten Einbürgerung in einer luzernischen Gemeinde oder einem andern Kanton behalten.

§ 38 *Hängige Gesuche*

¹ Vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingereichte Gesuche werden bis zum Entscheid über das Gesuch nach den Bestimmungen des bisherigen Rechts behandelt.

² Die Zuständigkeit der Instanz, bei welcher ein Verfahren im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängig ist, besteht nach bisherigem Recht fort.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Bürgerrechtsgesetz (kBüG) vom 21. November 1994⁴ (Stand 1. Juli 2014) wird aufgehoben.

IV.

Das Gesetz tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

⁴ SRL Nr. 2

