

KANTONS RATSPROTOKOLL

Sitzung vom 20. Juni 2023
Kantonsratspräsidentin Schmutz Judith

M 890 Motion Sager Stephanie und Mit. über mehr Chancengerechtigkeit bei Luzerner Einbürgerungsverfahren / Justiz- und Sicherheitsdepartement

Der Regierungsrat beantragt Ablehnung.
Stephanie Sager hält an ihrer Motion fest.

Stephanie Sager: Im Kanton Nidwalden ist zurzeit eine Motion hängig, welche eine Gesetzesanpassung fordert. Dabei geht es ebenfalls um Einbürgerungen bei Gemeindeversammlungen und dass diese dort nicht mehr beschlossen werden dürfen. Begründet wird dies folgendermassen: Durch die geforderte Gesetzesanpassung würden die Abläufe zusätzlich vereinfacht, und die Verfahrensdauer wird stark verkürzt, ohne dass die Einbürgerungsverfahren dabei Qualitätseinbussen erfahren. Die Nidwaldner Regierung steht dem Anliegen – anders als bei uns – positiv gegenüber. Ich zitiere: «Der Regierungsrat kommt deshalb zum Schluss, dass es ausschliesslich Vorteile mit sich bringt, wenn die Gemeindeversammlung von diesem Sachgeschäft entbunden und Einbürgerungen vollständig der Exekutive übertragen werden, weshalb er der Motion positiv gegenübersteht.» Es handelt sich also um ein aktuelles Thema, über das auch in anderen Kantonen diskutiert wird, wahrscheinlich auch etwas beschleunigt infolge der Pandemie. Das Thema findet Gehör. Aus Sicht der SP-Fraktion ist die Behandlung von Einbürgerungsgesuchen an der Gemeindeversammlung aus zwei Gründen problematisch: Erstens: Das Verfahren über die Gemeindeversammlung dauert viel zu lang und ist viel zu aufwendig, wie dies auch mehrere Gemeinderäte im Kanton Luzern zu bedenken geben. Teilweise dauert es so lange, dass die kantonal festgelegten Verfahrensfristen nicht mehr eingehalten werden können. In einigen Gemeinden findet die Gemeindeversammlung nur zweimal jährlich statt. Während der Pandemie hat sich dieses Problem nochmals verschärft. Zweitens: Bei der Abhandlung dieser Gesuche ist der Schutz vor Diskriminierung bei Gremien viel besser gewährleistet als bei Gemeindeversammlungen. Auch der Gemeinderat von Oberkirch beschreibt, dass er mit der Umstellung ein verfassungsrechtlich einheitliches Verfahren zu einem Sachentscheid ohne politische Einflussnahme garantieren will. Das bestätigt doch, dass auch Gemeinderäte den Schutz vor Diskriminierung bei der Gemeindeversammlung als nicht gewährleistet sehen. Ich bitte Sie, die Motion erheblich zu erklären.

Mario Cozzio: Ein Einbürgerungsverfahren soll transparent, sachlich, detailliert und professionell ablaufen. Um das sicherzustellen, braucht es aus Sicht der GLP-Fraktion eine zuständige Kommission oder ein anderes Gremium, welches mittels eines standardisierten, nachvollziehbaren und fairen Ablaufs sicherstellt, dass willkürliche und/oder politisch motivierte Entscheide vor der Tür bleiben. «Vor der Tür bleiben» ist leider ein sehr treffender Begriff. Ich kann mich gut an meinen politischen Werdegang als Präsident der Bürgerrechtskommission Geuensee erinnern, an die Zeit, als Personen, die mit mir die Schule

und Vereine besucht haben, die sich perfekt integriert und am Dorfleben teilgenommen haben, vor der Tür warten mussten, während die Gemeindeversammlung darüber debattiert und entschieden hat, ob diese Menschen tatsächlich genügend integriert sind, was auch immer das für die Bevölkerung bedeutet hat, denn messbar war das nicht. Zum Glück hat sich Geuensee ebenso wie einige weitere Gemeinden für einen fairen Prozess entschieden und einer Kommission die Entscheidungskompetenz erteilt. Eingebürgert werden können sollen alle Leute, die integriert sind, keine schwerwiegenden Vergehen begangen haben und finanziell selbständig sind. Das alles kann geprüft und gemessen werden, ohne dass sich die Gesuchstellenden an einer Gemeindeversammlung dermassen exponieren müssen. Der Stressmoment in einem so wichtigen und wegweisenden Augenblick ist unpassend und unnötig. Schon 2017, bei der Beratung zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes, haben wir einen entsprechenden Antrag unterstützt, welcher die Einbürgerungen an den Gemeindeversammlungen abschaffen wollte. Die Gemeindeautonomie in Ehren, aber wenn es um das Schweizer Bürgerrecht geht, verdienen alle einbürgerungswilligen Personen ein schweizweit einheitliches oder immerhin vergleichbares, messbares Verfahren. Die Variante der Einbürgerung an der Gemeindeversammlung ist ein alter, trockener, ja sogar verschimmelter Zopf, der abgeschafft gehört. Die GLP-Fraktion stimmt der Erheblicherklärung zu.

Mario Bucher: Den Gemeinden steht es frei, die für sie passende Form des Einbürgerungsverfahrens zu bestimmen. Aktuell ist im Kanton Luzern bei rund einem Drittel die Gemeindeversammlung verantwortlich, bei knapp zwei Dritteln ist es eine Kommission. In einer Gemeinde ist auf Antrag der Kommission der Gemeinderat für den Beschluss einer ordentlichen Einbürgerung zuständig. Im Kanton Luzern gibt es in einigen kleinen Gemeinden nur selten, vielleicht einmal im Jahr oder sogar nur alle zwei Jahre, eine Einbürgerung zu beschliessen. Es wäre der falsche Ansatz, diesen Gemeinden eine Kommission aufzubrummen. Wie erwähnt legt jede Gemeinde für sich selbst fest, welches Organ das geeignetste für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts ist. Die SVP-Fraktion sieht die Gemeindeautonomie als gefährdet an und lehnt die Motion deshalb ab.

Inge Lichtsteiner-Achermann: Die Motion verlangt die Abschaffung der Einbürgerungen an den Gemeindeversammlungen. Die Motionärin beruft sich dabei auf verschiedene Gemeinden, welche diesen Schritt weg von der Gemeindeversammlung hin zur Einbürgerungskommission in den letzten Jahren gemacht haben, und möchte das im ganzen Kanton flächendeckend einführen. Die Mitte-Fraktion steht den Einbürgerungskommissionen positiv gegenüber. Das sind anerkannte Gremien, welche die Einbürgerungen sachlich und unpolitisch prüfen und darüber entscheiden, sie aber auch begründen. Mit der breit abgestützten, politischen Zusammensetzung einer Einbürgerungskommission wird auch sichergestellt, dass kantonale und nationale Vorgaben eingehalten werden. Auch der Kontakt zu den Einbürgerungswilligen findet in einem passenden Rahmen statt. Im Gespräch können sprachliche Kompetenzen, Integrationsbemühungen usw. direkt beurteilt werden. Die Mehrheit der Luzerner Gemeinden wendet diese Form an, notabene ohne Pflicht und ohne anderen Antrieb. Wir nehmen positiv zur Kenntnis, dass seit über zehn Jahren keine Beschwerden über Einbürgerungsentscheide an Gemeindeversammlungen erhoben worden sind. Für die Mitte-Fraktion zeigt dies auch, dass die aktuelle Handhabung gut und richtig geregelt ist. Wir sind klar der Meinung, dass es in der Entscheidungskompetenz der Gemeinden liegt, welche Einbürgerungsverfahren angewandt werden sollen. Die Gemeinden müssen eigenständig dazu bereit sein, diesen Wechsel zu vollziehen. Das von oben herab zu verordnen, ist nicht dienlich und stärkt auch nicht die Akzeptanz einer Einbürgerungskommission. Einige Einbürgerungskommissionen konnten während der

Pandemie nicht alle geplanten Sitzungen durchführen. Deshalb aber einen Systemwechsel zu verlangen, finden wir nicht richtig, auch aus subjektiven Wahrnehmungen. Die Ausführungen der Regierungen sind für uns nachvollziehbar. Uns ist es sehr wichtig, dass die Gemeinden weiterhin autonom über ihre Einbürgerungspraxis entscheiden können. Wir lehnen ein Diktat von oben und damit die Motion ab.

Gian Waldvogel: Die Grüne Fraktion ist der Überzeugung, dass es in der Schweiz bei der Einbürgerungspolitik einen Paradigmenwechsel braucht. Wir fordern das Recht auf Einbürgerung für alle und finden es deshalb sehr wichtig, dass mit der Aktion «Vierviertel» und der Initiative «Für ein modernes Bürgerrecht» endlich die alten Zöpfe abgeschnitten werden sollen. Das Bürgerrecht als ein hoheitliches Privileg anzusehen, ist der falsche Weg. Wir brauchen mehr Menschen mit politischen Rechten, und das Schweizer Bürgerrecht soll einfacher zugänglich werden. Die Grüne Fraktion stimmt der vorliegenden Motion zu. Aus unserer Sicht, und das zeigt auch die in der Motion zitierte ETH-Studie, besteht bei Einbürgerungen durch die Gemeindeversammlungen vermehrt die Chance für diskriminierende Entscheide. Dazu ein Zitat aus der ETH-Studie von Dominik Hangartner: «Will man die Diskriminierung bei der Vergabe des Schweizer Passes verhindern, sollte an Gemeindeversammlungen nicht über die individuelle Einbürgerung entschieden werden.» Die geschätzte Gemeindeautonomie in Ehren, aber bei diesem Punkt geht es um das elementare Recht, dass alle Menschen gleichbehandelt werden sollten. Dieses Recht steht meiner Meinung nach in diesem Fall über der Gemeindeautonomie. Es sollen alle gleichbehandelt werden, was an einer Gemeindeversammlung offensichtlich nicht immer der Fall ist. Einbürgerungen an Gemeindeversammlungen sind nicht nur aus allfälligen Diskriminierungsgründen problematisch, sondern das Verfahren ist auch ineffizient. Auch die Regierung des Kantons Nidwalden empfiehlt aufgrund eines Entscheids des Nidwaldner Parlaments, dass Gemeindeversammlungen nicht mehr das geeignete Gefäss für Einbürgerungsentscheide sind. Dass deshalb der Entscheid künftig bei der Exekutiven liegen soll, begründet sie mit dem hohen Aufwand und dem geringen Nutzen. Gemeindeversammlungen sind also nicht der richtige Ort für Einbürgerungen, das sagen wir schon sehr lange. Gerade während der Corona-Pandemie haben sich auch grössere Probleme dabei gezeigt. Die Grüne Fraktion stimmt der Motion zu.

Philipp Bucher: Die Motion verlangt, dass künftig keine Einbürgerungsgesuche an Gemeindeversammlungen behandelt und entschieden werden können. Diese Rechtsgeschäfte sollen ausschliesslich Bürgerrechts- oder Einbürgerungskommissionen vorbehalten sein. Das Bürgerrechtsgesetz des Kantons Luzern erlaubt gemäss § 30 Absatz 2 ordentliche Einbürgerungen durch den Gemeinderat, die Gemeindeversammlung, das Gemeindeparlament oder eine Kommission. Einbürgerungen an der Urne sind nicht zulässig. Die logische Schlussfolgerung daraus ist, dass die Gemeinden hier eine Autonomie haben, welche vom Gesetzgeber so gewollt ist. Als ehemaliger Gemeindepräsident von Dagmersellen habe ich während 16 Jahren beide Wege erlebt: Einbürgerungen an der Gemeindeversammlung und mit einer Einbürgerungskommission. Wir hatten damit keine Probleme. Ich finde es sehr bedenklich, dass hier die Gemeindeversammlungen schlechtgemacht werden. Zudem hat die ehemalige Gemeinde Ebersecken während ihrer ganzen Zeit nie eine Einbürgerung vorgenommen. In der Stellungnahme der Regierung wird zudem ausführlich dargestellt, dass seit mehr als zehn Jahren keine Beschwerden gegen ablehnende Beschlüsse über Einbürgerungsgesuche eingereicht wurden. Auch hier zeigt sich klar, dass sich die gesetzliche Vorgabe bewährt, die Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen zu begründen. Wenn die GLP-Fraktion eine schweizweit identische Lösung vorschlägt, müsste sie diese Motion ebenfalls ablehnen, weil es nur eine Lösung für den Kanton Luzern ist. Die

FDP-Fraktion lehnt die Motion aus den genannten Gründen einstimmig ab.

Josef Schuler: Eigentlich geht es bei der Motion nur darum, dass wir die Zugänglichkeit für Personen ermöglichen, die sich bei uns einbürgern lassen möchten. Ich denke, diesen Personen sollte man keine Steine in den Weg legen, und es sollte ein einheitliches Verfahren sein. Die Niederlassung in der Schweiz ist gewährleistet, jeder darf sich dort niederlassen, wo er will. Deshalb sollten auch die Voraussetzungen für eine Einbürgerung einheitlich sein, ob das nun mittels einer Kommission oder der Gemeindeversammlung ist. In Luzern haben wir die Tendenz, dass die Kommission darüber entscheidet. Dem sollte man Vorschub leisten. Ich stimme der Motion zu, damit wir den einbürgerungswilligen Personen eine einheitliche Regelung vorlegen können.

Urs Brücker: Seit vier Jahren befindet eine Kommission über die Einbürgerungen. Meiner Meinung nach ist das Verfahren mit einer Kommission extrem seriös. Vorher habe ich im Prinzip zusammen mit dem Kanzleichef selber Einbürgerungen vorgenommen. An den Gemeindeversammlungen wurden nie Fragen gestellt. Zur Kadenz: Mit einer Einbürgerungskommission werden nicht weniger Einbürgerungsentscheide gefällt. Eine solche Kommission besteht meistens aus elf bis zwölf Personen. Die einzelnen Gesuche werden nicht von der gesamten Kommission behandelt, sondern von einzelnen Mitgliedern, um danach in der Gesamtsitzung der Kommission darüber befinden zu können. Diese Gesamtsitzungen finden in den meisten Gemeinden nicht häufiger als zweimal jährlich statt. Die Kadenz ist also nicht höher als an der Gemeindeversammlung. Ich empfehle ebenfalls die Kommission als seriösere Art der Einbürgerungsverfahren. Die Gesuchstellenden werden auf Herz und Nieren geprüft, was an den Gemeindeversammlungen gar nicht möglich ist.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker.

Paul Winiker: Wir sind uns einig, dass Menschen, die in unserem Land leben und integriert sind – darunter verstehen wir die soziale Integration, Sprachkenntnisse und die wirtschaftliche Integration –, auch eingebürgert werden können. Wir haben in den letzten 20 Jahren auch enorme Fortschritte gemacht. Wir wollen die Einbürgerungen frei von Willkür vornehmen, diesbezüglich sind wir uns sicher auch einig. Diese Leute sollen auf eine seriöse Art und Weise eingebürgert werden, also nicht so, wie Urs Brücker mit dem Kanzleichef. Das ist mit einer Kommission gut möglich, ich habe selbst einige Jahre einer Einbürgerungskommission angehört. In kleinen Gemeinden ist es aber durchaus auch über die Gemeindeversammlung möglich. Die Regierung sieht keinen Handlungsbedarf. In den letzten zehn Jahren hat es keine Beschwerde gegen negative Einbürgerungsentscheide durch die Gemeindeversammlung gegeben. Es besteht also kein Indiz für Willkür bei Gemeindeversammlungen. Seit 2013 ist eine Einbürgerung über die Urne nicht mehr möglich. Wir haben also ein funktionierendes System, das zu keinen Klagen Anlass bietet. Deshalb sieht die Regierung keinen Bedarf, von oben herab den Gemeinden die Schrauben anzuziehen. Wenn es für eine Gemeinde ineffizient wäre – wie zum Teil dargelegt –, erwarte ich, dass die Gemeinde das selbst ändert. Die Gemeinden sollen diese Autonomie beibehalten. Wir sind stolz darauf, dass wir heute ein von Willkür sehr freies, faires Verfahren haben. Aus den genannten Gründen beantragen wir, die Motion abzulehnen.

Der Rat lehnt die Motion mit 75 zu 32 Stimmen ab.