

Botschaft des Regierungsrates  
an den Grossen Rat

B 37

# **über eine Standesinitiative zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene betreffend Einbürgerung**

## Übersicht

*Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat eine Standesinitiative zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene über die ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern.*

*Am 9. September 2003 hat der Grosse Rat grossmehrheitlich die «Motion M 54 über eine Standesinitiative im Sinn einer allgemeinen Anregung zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene betreffend Einbürgerung» von Guido Graf namens der CVP-Fraktion und von Albert Vitali namens der FDP-Fraktion erheblich erklärt und dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, den Entwurf eines Grossratsbeschlusses über eine entsprechende Standesinitiative auszuarbeiten. Die Standesinitiative bezweckt, dass der eidgenössische Gesetzgeber nach den beiden Bundesgerichtsurteilen zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern die Rechtslage klärt und dieses Thema nicht der Justiz überlässt.*

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Entwurf eines Grossratsbeschlusses über eine Standesinitiative zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene betreffend Einbürgerung.

## I. Ausgangslage

Am 9. September 2003 hat Ihr Rat grossmehrheitlich die Motion M 54 von Guido Graf namens der CVP-Fraktion und von Albert Vitali namens der FDP-Fraktion «über eine Standesinitiative im Sinn einer allgemeinen Anregung zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene betreffend Einbürgerung» erheblich erklärt. Diese Motion wurde eingereicht, weil das Bundesgericht in zwei Urteilen vom 9. Juli 2003 (BGE 129 I 217 und 129 I 232) entschieden hat, dass einerseits Einbürgerungsentscheide der Begründungspflicht gemäss Artikel 29 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung (Diskriminierungsverbot) unterliegen und andererseits Einbürgerungsentscheide, welche von den Stimmberchtigten an der Urne gefällt werden, verfassungswidrig sind. Die Motion verlangt, dass die gesetzlichen Regelungen im Bürgerrechtswesen (Bundesgesetze, eventuell die Bundesverfassung) so angepasst werden, dass

1. die Kantone einheitliche, faire und transparente Verfahren garantieren,
2. Einbürgerungsentscheide durch Gemeindeversammlungen und Gemeindeparlamente weiterhin möglich sind und
3. das Schweizer Bürgerrecht nicht gerichtlich erzwungen werden kann.

Begründet wurde die Motion damit, dass aufgrund der ergangenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu befürchten sei, dass künftig auch für Einbürgerungsentscheide durch Gemeindeversammlungen und -parlamente kein Raum mehr bestehe. Solche Entscheide würden der vom Bundesgericht verlangten Begründungspflicht nicht nachkommen. Es solle weiterhin kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung bestehen und diese somit auch gerichtlich nicht erzwungen werden können. Die gut eingespielte Gemeindedemokratie solle auch in der Einbürgerungsfrage weiterhin funktionieren. Ein Volksentscheid sei nur glaubhaft, wenn die Stimmberchtigten im freien Ermessen Ja oder Nein sagen könnten. Zur guten Vorbereitung solcher Entscheide hätten die Kantone aber korrekte Verfahren (Abklärungen, Information der Stimmberchtigten, Führung der Gemeindeversammlung usw.) zu garantieren. Diese seien transparent, fair und einheitlich zu regeln, damit sie den noch zu definierenden Qualitätsstandards standhielten. Das Bundesrecht solle im Sinn der erwähnten drei Punkte geändert werden. Aufgrund der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit wäre das Bundesgericht an eine solche Bundesgesetzgebung gebunden.

Wir lehnten die Motion ab, weil wir der Ansicht waren, dass aufgrund des gelgenden Rechts und der Rechtsprechung Einbürgerungentscheide auch weiterhin durch Gemeindeversammlungen oder -parlamente gefällt werden können, wenn das Verfahren dahingehend optimiert wird, dass ablehnende Entscheide begründet werden. Die anderen in der Motion geforderten Anliegen könnten auf Kantonsebene gelöst werden, dazu sei keine Änderung des Bundesrechts und demnach auch keine Standesinitiative nötig.

Der Grossen Rat hat gemäss Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und gestützt auf § 38 Absatz 1 der Staatsverfassung des Kantons Luzern das Recht, beim Bund Standesinitiativen einzureichen. Die Standesinitiative ist eines der gewichtigsten Mittel der Einflussnahme der Kantone beim Bund. Damit der eidgenössische Gesetzgeber die Rechtslage klären kann und dies nicht den Gerichten überlassen wird, erscheint die Einreichung einer Standesinitiative gerechtfertigt.

## **II. Die Situation im Bürgerrechtswesen**

Die beiden einschlägigen Urteile des Bundesgerichts sind auch im Kanton Luzern stark diskutiert worden. Zahlreiche Leserbriefe und mehrere dringliche Vorstösse im Grossen Rat lassen den Schluss zu, dass diese Entscheide auf viel Unverständnis gestossen sind und Unmut ausgelöst haben.

Gemäss den gesetzlichen Grundlagen im Kanton Luzern sichert grundsätzlich die Gemeindeversammlung das Gemeindebürgerrecht zu. Die Stimmberchtigten können das Recht auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts aber auch dem Gemeinderat, dem Gemeindepalament oder einer durch die Gemeinde geschaffenen Kommission übertragen. In drei Gemeinden (Emmen, Malters und Weggis) wurde bis anhin über die Einbürgerungsgesuche an der Urne befunden. Im Kanton Luzern sichern 98 der 107 Gemeinden das Gemeindebürgerrecht an der Gemeindeversammlung zu. In Hochdorf und Sursee gibt es von den Stimmberchtigten gewählte Einbürgerungskommissionen. In den Gemeinden Littau, Kriens und Horw sowie in der Stadt Luzern obliegt die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts dem kommunalen Parlament. Im Kanton Luzern mussten bis anhin ablehnende Entscheide von Volk und Parlament nicht begründet werden, weil gemäss § 35 Absatz 1 des kantonalen Bürgerrechtsge setzes die Verfahrensgarantien des Verwaltungsrechtspflegegesetzes nur von den anderen Einbürgerungsorganen (sinngemäß) angewendet werden mussten.

Seit Juli 2003 wurden von Gemeindeversammlungen, Gemeindepalamenten und Einbürgerungskommissionen zahlreiche Gesuche über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts behandelt. Dabei hat sich gezeigt, dass der vom Bundesgericht geforderten Begründungspflicht für ablehnende Entscheide in der Praxis nicht in allen Gemeinden nachgelebt wird.

Der Kanton Schwyz hat bereits eine Standesinitiative (siehe Anhang 1), welche eine entsprechende Anpassung des Bundesrechts verlangt, bei der Bundesversammlung eingereicht. In anderen Kantonen ist der Entscheid der Parlamente noch ausste hrend. Der Ständerat hat am 9. Dezember 2003 einer parlamentarischen Initiative

(siehe Anhang 2) Folge gegeben, welche verlangt, dass die Kantone selber entscheiden können, ob sie Einbürgerungen durch die Verwaltung, das Parlament, die Gemeindeversammlung oder an der Urne vornehmen wollen. Zudem sollen Beschwerden an das Bundesgericht grundsätzlich nicht möglich sein. Ausnahmen sollen möglich sein, wenn verfassungsmässige Verfahrensgarantien verletzt wurden. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates wird nun eine entsprechende Gesetzesvorlage ausarbeiten.

### **III. Schlussfolgerungen**

In Anbetracht der geschilderten Entwicklung bei uns, in anderen Kantonen und beim Bund erscheint es als schlüssig, dass für das Verfahren der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern nach den beiden Bundesgerichtsurteilen eine Klärung der Rechtslage auf Bundesebene herbeigeführt wird. Dies ist Sache des eidgenössischen Gesetzgebers und soll nicht den Gerichten überlassen werden.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf des Grossratsbeschlusses über eine Standesinitiative zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene betreffend Einbürgerung zuzustimmen.

Luzern, 27. Januar 2004

Im Namen des Regierungsrates  
Der Schultheiss: Kurt Meyer  
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

# **Grossratsbeschluss über eine Standesinitiative zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene betreffend Einbürgerung**

vom

*Der Grosse Rat des Kantons Luzern,*

gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und  
§ 38 der Staatsverfassung des Kantons Luzern,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 27. Januar 2004,  
*beschliesst:*

1. Der Kanton Luzern unterbreitet der Bundesversammlung gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung folgende Standesinitiative im Sinn einer allgemeinen Anregung:  
Die gesetzlichen Regelungen im Bürgerrechtswesen (Bundesgesetz, eventuell die Bundesverfassung) sollen so geändert werden, dass
  1. die Kantone einheitliche, faire und transparente Verfahren garantieren,
  2. Einbürgerungentscheide durch Gemeindeversammlungen und Gemeindeparlamente weiterhin möglich sind und
  3. das Schweizer Bürgerrecht nicht gerichtlich erzwungen werden kann.
2. Der Grossratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates  
Der Präsident:  
Der Staatsschreiber:

## **Standesinitiative des Kantons Schwyz**

Der Kantonsrat des Kantons Schwyz hat am 22. Oktober 2003 die Motion «Volksentscheide bei Einbürgerungen» erheblich erklärt und den Regierungsrat ermächtigt, diese der Bundesversammlung als Standesinitiative einzureichen. Das Bundesrecht soll folgenden Grundsätzen angepasst werden:

1. Die Erteilung des Bürgerrechts an im Ausland geborene Ausländerinnen und Ausländer soll ein politischer Akt bleiben und nicht gerichtlich erzwungen werden.
2. Das Verfahren soll fair sein und die Würde und Persönlichkeitsrechte der einbürgerungswilligen Personen gewährleisten.
3. Die kantonale Verfahrenshoheit ist zu gewährleisten.

## **03.454 – Parlamentarische Initiative. Bürgerrechtsgesetz. Änderung**

Eingereicht von Pfisterer Thomas am 3. Oktober 2003 im Ständerat. Der Initiative wurde am 9. Dezember 2003 Folge gegeben.

### **Eingereichter Text**

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 21<sup>bis</sup> des Geschäftsverkehrsgesetzes reiche ich die folgende Parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung mit dem Antrag ein, das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechtes (Bürgerrechtsgesetz, BüG) sei für die ordentliche (nicht aber für die erleichterte) Einbürgerung zu ergänzen, und zwar in die folgenden Richtungen:

1. Die Kantone sollen selbständig sein, die Einbürgerung auch dem Volk (Gemeindeversammlung, Urne usw.) oder der Volksvertretung (Parlament) zu unterbreiten. Das BüG soll die rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechend konkretisieren.
2. Das Bundesgericht soll keinen Entscheid auf eine ordentliche Einbürgerung fällen, aber Rügen auf Verletzung der verfassungsmässigen Verfahrensgarantien prüfen.

### **Begründung**

#### **1. Aus den Diskussionen in der Herbstsession**

- a. Der Entwurf des Bundesrates zum BüG bzw. die Minderheitsfassung der Staatspolitischen Kommission (SPK) des Ständerates enthielten eine Regelung des Beschwerderechtes. Der Ständerat folgte der Mehrheit der SPK und strich diese Bestimmung. Der Nationalrat stimmte zu. Freilich stützte er sich dabei (anscheinend) auf eine ganz andere Begründung als der Ständerat. Grundlage waren zwei zwischenzeitlich ergangene Bundesgerichtsentscheide, die ein Beschwerderecht bejahen.
- b. Der Ständerat hat als Erstrat in den Entwurf zum Bundesgerichtsgesetz die Bestimmung aufgenommen, dass die Beschwerde gegen alle Entscheide über die ordentliche Einbürgerung unzulässig ist. Von dieser Regel machte der Rat aber breite Ausnahmen: Zulässig wäre namentlich die Beschwerde gegen kantonale Entscheide, wenn sich eine Rechtsfrage von grundlegender Bedeutung stellt oder wenn es offensichtliche Anhaltspunkte dafür gibt, dass der angefochtene

- Entscheid auf der Verletzung eines anderen verfassungsmässigen Rechtes beruht (Art. 78 Abs. 2).
- c. Das Bundesgericht ist heute nicht zuständig, Einbürgerungen in den Kantonen anzurufen. Es darf höchstens kantonale Entscheide bestätigen oder aufheben.

## **2. Ablehnung des BüG – keine Problemlösung**

- a. Die Vorlage 5 zum BüG umfasst Regelungen zum Bürgerrechtserwerb von Personen schweizerischer Herkunft und zu den Gebühren. Beide finden wahrscheinlich weite Akzeptanz.
- b. Das BüG enthält dem Buchstaben nach keinerlei Neuregelung des Beschwerderechtes. Die Ablehnung des BüG schafft das Beschwerderecht nicht ab; ebenso wenig begründet sie ein Beschwerderecht. Die Rechtslage bedarf der Klärung.

## **3. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf**

- a. Die Bundesgerichtsentscheide betreffen nur einzelne Fragen der Organisation in den Kantonen. Sie stützen sich auf das geltende Recht. Dem Gesetzgeber ist es freigestellt, seinerseits tätig zu werden.
- b. Es sind Standesinitiativen und parlamentarische Vorstösse angekündigt worden.
- c. Diese Rechtslage zu klären, ist in erster Linie Sache des Gesetzgebers.
- d. Über die Bedeutung der Nichtregelung im BüG gehen die Begründungen in beiden Räten diametral auseinander. Damit ist offen, wie die Praxis mit dieser Regelung umgehen wird.
- e. Der Kern der Problematik besteht darin, die Anforderungen von Demokratie und Rechtsstaat aufeinander abzustimmen und dabei Eigenheiten des Einbürgerungsentscheides zu berücksichtigen. Diese Regelung soll im BüG getroffen werden.
- f. Im Ständerat ist gefragt worden, welche Weiterungen sich aus einer solchen Regelung im BüG für Entscheide über Konzessionen, Begnadigungen usw. ergäben. Solche möglichen Folgerungen sind zu bedenken.