

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 41

zu den Entwürfen

- eines Grossratsbeschlusses
über die Volksinitiative
«Für einheitliche
Einbürgerungsverfahren»**
- eines Grossratsbeschlusses
über die Volksinitiative
«Für überprüfbare
Einbürgerungen» sowie**
- einer Änderung
des Bürgerrechtsgesetzes**

Übersicht

Ein Initiativkomitee, bestehend aus Mitgliedern des Grünen Bündnisses des Kantons Luzern, hat am 15. Februar 2002 eine Initiative für einheitliche Einbürgerungsverfahren sowie eine Initiative für überprüfbare Einbürgerungen eingereicht. Inhaltlich werden Änderungen des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes in Bezug auf die Zusicherung des Gemeindebürgерrechts für ausländische und schweizerische Staatsangehörige verlangt.

Die Frist zur Behandlung der beiden Initiativen wurde mit Grossratsbeschluss vom 31. März 2003 wegen der Revision des Bürgerrechtswesens auf eidgenössischer Ebene und wegen des damals noch ausstehenden Bundesgerichtsurteils über die Zulässigkeit von Urnenabstimmungen bei Einbürgerungen bis Ende Februar 2004 verlängert. Die Kantone werden mit der von den eidgenössischen Räten inzwischen abgeschlossenen Revision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes nicht verpflichtet, ein Rechtsmittel an ein Gericht einzuführen. Das Bundesgericht hat in zwei Entscheiden klargestellt, dass Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller einen verfassungsmässigen Anspruch auf eine Begründung haben, wenn ihr Einbürgerungsgesuch abgewiesen wird, und deshalb Einbürgerungsentscheide nicht mehr an der Urne gefällt werden dürfen.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die beiden Initiativen abzulehnen. Die Initiative für einheitliche Einbürgerungsverfahren verlangt, dass in der Gemeinde grundsätzlich eine Bürgerrechtskommission für die Zusicherung des Gemeindebürgersrechts an ausländische und schweizerische Staatsangehörige zuständig ist, und lässt den Gemeinden nur die Möglichkeit, diese Kompetenz an den Gemeinde- oder den Bürgerrat zu übertragen. Damit wird nach Ansicht des Regierungsrates die Autonomie der Gemeinden unnötig eingeschränkt. Mit der Initiative für überprüfbare Einbürgerungen sollen ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung sowie die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen ablehnende Entscheide eingeführt werden. Bereits unter geltendem Recht können im Kanton Luzern Gesuche um Zusicherung des Gemeindebürgersrechts, die abgelehnt worden sind, von einer übergeordneten Instanz überprüft werden. Der Regierungsrat spricht sich aber gegen die Einführung eines generellen Rechtsanspruches für alle Gesuchstellenden aus.

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat jedoch einen Gegenentwurf zur Initiative für einheitliche Einbürgerungsverfahren. Das Bürgerrechtsgesetz soll teilweise geändert werden: Grundsätzlich soll eine Bürgerrechtskommission das Gemeindebürgersrecht zusichern, weil dies das geeignete Organ ist. Den Gemeinden soll es aber im Sinn der Gemeindereform 2000+ möglich sein, von dieser Regelung abzuweichen und die Kompetenz zur Erteilung des Gemeindebürgersrechts an die Gemeindeversammlung, das Gemeindepartament oder den Gemeinderat zu delegieren und so das für sie passende Organ zu bestimmen. Zudem soll mit einer neuen Gesetzesbestimmung eine Änderung des Verfahrens für die Behandlung von Einbürgerungsgesuchen an Gemeindeversammlungen und in Gemeindepartamenten eingeführt werden.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft Entwürfe von Grossratsbeschlüssen über die «Kantonale Initiative für einheitliche Einbürgerungsverfahren» und die «Kantonale Initiative für überprüfbare Einbürgerungen» sowie als Gegenentwurf zur ersten Initiative den Entwurf einer Änderung des Bürgerrechtsgesetzes. Da die beiden Volksinitiativen thematisch eng zusammenhängen und denn auch vom Grünen Bündnis unter dem Obertitel «Fairness bei den Einbürgerungen» zusammen lanciert und eingereicht wurden, ist es angezeigt, sie in einer gemeinsamen Botschaft zu behandeln.

A. Ausgangslage

I. Inhalt und Begründung der beiden Volksinitiativen

1. Kantonale Initiative für einheitliche Einbürgerungsverfahren

Am 15. Februar 2002 reichte ein Initiativkomitee, bestehend aus Mitgliedern des Grünen Bündnisses, die «Kantonale Initiative für einheitliche Einbürgerungsverfahren» ein. Diese verlangt in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs folgende Änderungen des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. November 1994 (SRL Nr. 2):

§ 30 Abs. 1

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

a. die Bürgerrechtskommission der Gemeinde für die

- Erteilung des Gemeindebürgерrechts an schweizerische Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen gemäss § 12,*
- Zusicherung des Gemeindebürgерrechts an ausländische Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen gemäss § 13,*
- Festlegung der Einbürgerungstaxe,*
- Entlassung aus dem Gemeindebürgерrecht, soweit damit nicht der Verlust des Schweizer Bürgerrechts verbunden ist;*

b. ist aufzuheben.

§ 30 Abs. 2

Die Stimmberchtigten können das Recht auf Erteilung und Zusicherung des Gemeindebürgerrechts gemäss Absatz 1a dem Gemeinde- oder Bürgerrat übertragen.

§ 30a Bürgerrechtskommission

¹ Die Bürgerrechtskommission besteht aus mindestens 5 Mitgliedern und wird von den Stimmberchtigten, dem Gemeindepartement oder dem Gemeinderat gewählt. In Gemeinden ohne Parlament wählen ohne anderslautenden Entscheid der Stimmberchtigten diese die Bürgerrechtskommission, in den übrigen Gemeinden ist das Parlament Wahlbehörde.

² Die Bürgerrechtskommission erfüllt folgende Aufgaben:

- Sie prüft die Gesuche und entscheidet über diese.*
- Sie führt mit den Gesuchstellern und Gesuchstellerinnen nach § 13 ein Gespräch.*
- Sie begründet eine ablehnende Verfügung schriftlich.*

§ 35 Abs. 1

Soweit das Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement, der Gemeinderat, der Bürgerrat, der Korporationsrat oder eine Kommission gestützt auf dieses Gesetz entscheiden, ist das Verwaltungsrechtspflegegesetz anwendbar.

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Anliegen damit, dass das Einbürgerungsverfahren im Kanton Luzern von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich sei. Dieses Verfahren müsse vereinheitlicht werden. Neu solle in allen Gemeinden eine Kommission oder der Gemeinderat die Einbürgerungsgesuche prüfen und darüber entscheiden. Die Kommission oder der Gemeinderat lerne durch die Überprüfung der Unterlagen die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller kennen, führe dann mit diesen ein Gespräch und falle erst aufgrund dieses persönlichen Kontaktes den Entscheid. Dadurch würden Einbürgerungentscheide gefällt, die auf der Erfahrung und dem Wissen der Kommission gründeten. Eine Einbürgerung durch das Volk berge die Gefahr der Willkür, weil die Stimmberchtigten aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nur wenig Informationen über die Einbürgerungskandidatinnen und -kandidaten erfahren könnten.

2. Kantonale Initiative für überprüfbare Einbürgerungen

Gleichzeitig reichte dasselbe Komitee die «Kantonale Initiative für überprüfbare Einbürgerungen» ein. Darin werden ebenfalls in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs folgende Änderungen des Bürgerrechtsgesetzes verlangt:

§ 13

Ausländer und Ausländerinnen erhalten auf Gesuch hin das Gemeindebürgerrecht zu-gesichert, wenn sie zusätzlich zu den Voraussetzungen gemäss § 12

- a. in die örtlichen Verhältnisse eingegliedert sind,*
- b. mit den örtlichen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sind und sie akzeptieren,*

- c. die Rechtsordnung beachten,
- d. die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden.

§ 35 Abs. 2

Gegen Entscheide aufgrund dieses Gesetzes ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zugelässig.

Das Initiativkomitee weist in seiner Begründung darauf hin, dass Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller heute keine Möglichkeit hätten, die Überprüfung eines negativen Entscheids durch das Verwaltungsgericht zu verlangen. Willkürliche Entscheide könnten nicht angefochten werden, was der Bundesverfassung widerspreche. Gegen alle anderen Entscheide von Behörden könnte entweder eine Verwaltungsbeschwerde oder eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde geführt werden, sei es gegen Steuereinschätzungen, Bauvorschriften, Strassenbauten oder anderes mehr. Deshalb solle auch für Einbürgerungsentscheide ein Beschwerderecht im Gesetz verankert werden. Die Beschwerdemöglichkeit erfordere von den zuständigen Behörden einen fairen und begründbaren Entscheid.

II. Zustandekommen und Behandlung der beiden Volksinitiativen

Die «Kantonale Initiative für einheitliche Einbürgerungsverfahren» wurde von 4520 und die «Kantonale Initiative für überprüfbare Einbürgerungen» von 4291 Stimmrechitgten gültig unterzeichnet. Gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10) haben wir festgestellt, dass die beiden kantonalen Initiativen zustande gekommen sind, und diesen Beschluss im Luzerner Kantonsblatt Nr. 9 vom 2. März 2002 (S. 479 ff.) veröffentlicht.

Nach § 82a Absatz 1 des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Grossen Rates vom 28. Juni 1976 (Grossratsgesetz; SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Gestützt auf § 82h des Grossratsgesetzes hat Ihr Rat mit Beschluss vom 31. März 2003 die Frist für die Unterbreitung unserer Botschaft bis Ende Februar 2004 verlängert. Gründe waren die Revision des Bürgerrechtswesens auf eidgenössischer Ebene und das damals noch ausstehende Bundesgerichtsurteil über die Zulässigkeit von Urnenabstimmungen bei Einbürgerungen (vgl. Botschaft B 159 vom 11. Februar 2003; GR 2003 S. 469).

Der Grosser Rat nimmt zu einer Gesetzesinitiative in Form eines Grossratsbeschlusses Stellung. Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt er sie ganz oder teilweise als ungültig (§ 82b Abs. 1a Grossratsgesetz). Soweit die Initiative gültig ist, kann er sie annehmen oder ablehnen (Art. 82b Abs. 1b Grossratsgesetz). Lehnt der Grosser Rat eine Gesetzesinitiative ab, kann er dem Regierungsrat den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten (§ 82b Abs. 3 Grossratsgesetz).

III. Redaktionelle Bereinigung

Der Grosse Rat kann formulierte Initiativen wie eine eigene Vorlage redaktionell bereinigen; inhaltliche Änderungen sind jedoch nicht zulässig (§ 82b Abs. 2 Grossratsgesetz). Bei den zwei vorliegenden Initiativen ist eine solche Bereinigung im vorgeschlagenen neuen § 35 Absatz 1 nötig, wo noch vom «Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement» die Rede ist. Im Gefolge der Verkleinerung des Regierungsrates wurde inzwischen auch eine Departementsreform durchgeführt, mit welchem grosse Teile des genannten Departementes in das neue «Justiz- und Sicherheitsdepartement» integriert wurden. Der Text der Initiative «Für einheitliche Einbürgerungsverfahren» ist deshalb entsprechend anzupassen.

IV. Revision des Bürgerrechtswesens auf eidgenössischer Ebene

Die eidgenössischen Räte haben in der Schlussabstimmung vom 3. Oktober 2003 eine umfangreiche Revision des Bürgerrechtswesens, welche mehrere Vorlagen umfasst, angenommen. Junge, in der Schweiz aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation sollen erleichtert eingebürgert werden, und Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation sollen mit der Geburt in der Schweiz das Schweizer Bürgerrecht erhalten. Kantone und Gemeinden dürfen für kantonale und kommunale Einbürgerungen nur noch Gebühren erheben, welche die Kosten des Verfahrens decken. Das Verfahren zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden soll vereinfacht werden. Künftig wird der Bund die Überprüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen weitgehend den Kantonen überlassen und nur noch die bundesrechtlichen Mindestvorschriften überprüfen. Zudem soll die eidgenössische Wohnsitzfrist für die ordentliche Einbürgerung auf acht Jahre verkürzt werden.

Die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation und der Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation bedingen Änderungen der Bundesverfassung. Diese werden voraussichtlich im Herbst 2004 Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Falls die Vorlagen eine Mehrheit finden, werden die darauf beruhenden Änderungen des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (BüG; SR 141.0) veröffentlicht und die Referendumsfest ausgelöst. Das Referendum gegen diese Gesetzesvorlagen wurde bereits angekündigt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass im Jahre 2005 auch die Gesetzesänderungen dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten sind.

Die Vorlage des Bundesrates sah unter anderem im Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts die Einführung der staatsrechtlichen Be schwerde an das Bundesgericht bei Verletzung des Diskriminierungs- und Willkür-

verbots (Art. 8 Abs. 1 und 2 sowie Art. 9 der Bundesverfassung) vor. Zudem wollte der Bundesrat die Kantone verpflichten, für Entscheide über die ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern einen Rechtsmittelweg an ein Gericht einzuführen. Der Bundesrat wollte einen eidgenössischen Mindeststandard festsetzen. Die Kantone hätten zumindest sicherstellen müssen, dass gegen willkürliche und diskriminierende Einbürgerungsentscheide ein cassatorisches Rechtsmittel an ein Gericht ergriffen werden können (vgl. BBI 2002 S. 1962 ff. und 2019). Nachdem der Nationalrat – im Gegensatz zum Ständerat – dies zunächst unterstützt hatte, wurde die Einführung des Beschwerderechts in der Schlussabstimmung vom 3. Oktober 2003 von beiden Räten abgelehnt. Der Nationalrat begründete seine Meinungsänderung damit, seit den Bundesgerichtsurteilen vom Juli 2003 sei klar, dass das Beschwerderecht bereits existiere, es müsse nicht mehr im Gesetz verankert werden.

Die Kantone werden also mit der von den eidgenössischen Räten beschlossenen Revision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes nicht verpflichtet, die Möglichkeit einer Beschwerde an ein kantonales Gericht einzuführen.

V. Entscheide des Bundesgerichts

1. Inhalt der Entscheide

Das Bundesgericht ist in zwei Entscheiden vom 9. Juli 2003 (BGE 129 I 217, Fall Emmen, und BGE 129 I 232, Einbürgerungsinitiative der SVP der Stadt Zürich) davon ausgegangen, dass Einbürgerungsentscheide Akte der Rechtsanwendung sind. Wer um Einbürgerung ersucht, hat gemäss diesen beiden grundlegenden Entscheiden, welche die heutige Rechtslage wiedergeben, Anspruch auf einen Entscheid und gestützt auf die Verfahrensgarantien von Artikel 29 der Bundesverfassung Anspruch auf eine Begründung, wenn das Gesuch abgewiesen wird. Ein Anspruch auf Begründung ergibt sich laut Bundesgericht bei einem ablehnenden Entscheid auch aus dem Diskriminierungsverbot von Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung. Denn ohne eine Begründungspflicht drohe das Diskriminierungsverbot faktisch leer zu laufen. Eine Begründung sei jedoch bei Volksabstimmungen, die an der Urne in geheimer Abstimmung erfolgten, systembedingt nicht möglich. Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche seien daher verfassungswidrig. Die Frage, ob und inwiefern Einbürgerungsentscheide von anderen Organen der verfassungsrechtlichen Begründungspflicht genügen, hat das Bundesgericht ausdrücklich offen gelassen (BGE 129 I 232 E. 3.7 S. 243).

Aufgrund der geltenden Rechtslage sind Einbürgerungsentscheide bis auf weiteres Verwaltungsakte, die bei einer Ablehnung des Gesuchs begründet werden müssen und nicht an der Urne gefällt werden dürfen.

2. Politische Reaktionen

a. Bundesebene

Nach den beiden Bundesgerichtsurteilen hat der Ständerat am 9. Dezember 2003 einer parlamentarischen Initiative von Thomas Pfisterer (siehe Anhang 2) Folge geben, welche verlangt, dass die Kantone selber entscheiden können, ob sie Einbürgerungen durch die Verwaltung, das Parlament, die Gemeindeversammlung oder an der Urne vornehmen wollen. Beschwerden an das Bundesgericht sollen grundsätzlich nicht möglich sein. Ausnahmen sollen einzig möglich sein, wenn verfassungsmässige Verfahrensgarantien verletzt wurden. Die Staatspolitische Kommission des Ständeraates wird nun eine entsprechende Gesetzesvorlage ausarbeiten. Der eidgenössische Gesetzgeber versucht auf diesem Weg die Rechtslage zu klären. Wegen der in der Schweiz fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit wäre das Bundesgericht an eine solche Bundesgesetzgebung gebunden.

b. Debatte im Grossen Rat

Nach den beiden Urteilen des Bundesgerichts wurden von Mitgliedern Ihres Rates insgesamt elf dringliche Vorstösse eingereicht. Am 9. September 2003 hat der Grossen Rat über dieses Thema ausführlich debattiert und dabei eine Motion über einen Einbürgerungsstopp für den Kanton Luzern (M 41) sowie eine Motion über eine Standesinitiative zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts (M 42) abgelehnt. Auch zwei Postulate (P 43 und P 50), welche wir in dem Sinn entgegennehmen wollten, dass im Rahmen der Behandlung der hängigen Volksinitiative «Für einheitliche Einbürgerungsverfahren» geprüft werde, ob einerseits die Zuständigkeit für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts geändert werden solle und ob anderseits mit einer Verordnung allfällige Verfahrensänderungen vorzunehmen seien, wurden abgelehnt. Ihr Rat erklärte jedoch 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 (vgl. Botschaft B 37 vom 27. Januar 2004). Mit der Standesinitiative soll verlangt werden, dass die gesetzlichen Regelungen im Bürgerrechtswesen (Bundesgesetze, eventuell die Bundesverfassung) so angepasst werden, dass

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

Damit soll einerseits verhindert werden, dass künftig aufgrund der ergangenen bунdesgerichtlichen Rechtsprechung Einbürgerungsentscheide von Gemeindeversammлungen und Gemeindepartamenten nicht mehr möglich sind, weil bei diesen Entscheidern der vom Bundesgericht verlangten Begründungspflicht nicht nachgekommen werden kann. Andererseits soll weiterhin kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung bestehen und diese somit auch gerichtlich nicht erzwungen werden können.

B. Konsequenzen einer Annahme der Initiativen

I. Initiative für einheitliche Einbürgerungsverfahren

Die Initiative für einheitliche Einbürgerungsverfahren verlangt, dass in allen Gemeinden des Kantons Luzern grundsätzlich eine Bürgerrechtskommission für die Zuschreibung des Gemeindebürgerrechts an ausländische *und* schweizerische Staatsangehörige zuständig sein soll. Zudem solle die Bürgerrechtskommission auch die Einbürgerungstaxen festlegen und über die Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht, soweit damit nicht der Verlust des Schweizer Bürgerrechts verbunden ist, entscheiden. Diese Bürgerrechtskommission solle aus mindestens fünf Mitgliedern bestehen und von den Stimmberechtigten, dem Gemeindepartament oder dem Gemeinderat gewählt werden. Die Stimmberechtigten könnten das Recht auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts jedoch auch an den Gemeinde- oder den Bürgerrat übertragen. Mit der beabsichtigten Gesetzesänderung würde entweder die Bürgerrechtskommission oder der Gemeinde- oder der Bürgerrat die Gesuche prüfen und auf Gemeindeebene abschliessend darüber entscheiden. Zudem würden diese Entscheide von Gesetzes wegen dem Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Luzern vom 3. Juli 1972 (VRG) unterstehen, und dessen Verfahrens- und Rechtswegbestimmungen kämen zum Zug. Das hiesse, die Bürgerrechtskommission, der Gemeinde- oder der Bürgerrat müsste den Gesuchstellenden das rechtliche Gehör gewähren und einen Entscheid begründet und schriftlich erlassen. Gegen diesen Entscheid stünde das ordentliche Rechtsmittel der Verwaltungsbeschwerde an das sachlich zuständige Departement, zurzeit das Justiz- und Sicherheitsdepartement, zur Verfügung. Die Verwaltungsbeschwerde ist ein reformatorisches Rechtsmittel, das heisst, bei einer Gutheissung der Verwaltungsbeschwerde entscheidet die Rechtsmittelinstanz, wenn sie den angefochtenen Entscheid aufhebt, in der Regel selber über die Sache (vgl. § 140 VRG). Zudem besteht bei einer Verwaltungsbeschwerde gemäss § 144 VRG eine umfassendere Prüfungsbefugnis als bei der Gemeindebeschwerde nach § 91 des Gemeindegesetzes vom 9. Oktober 1962 (SRL Nr. 150), die heute bei Einbürgerungen zumeist zur Anwendung gelangt. Die Gemeindebeschwerde ist als Instrument der Gemeindeaufsicht grundsätzlich bloss kassatorischer Natur, sie führt in der Regel bloss zur Aufhebung eines Entscheides und kommt nur dann zur Anwendung, wenn kein anderes Rechtsmittel gegeben ist.

Laut dem geltenden Bürgerrechtsgesetz ist heute grundsätzlich die Gemeindeversammlung für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an ausländische Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zuständig (vgl. § 30 Abs. 1 a). Gemäss § 30 Absatz 2 des Bürgerrechtsgesetzes können die Stimmberchtigten dieses Recht dem Gemeinde- oder dem Bürgerrat, dem Gemeindepalament oder einer durch die Gemeinde geschaffenen Kommission übertragen. Im Kanton Luzern wurde bis anhin in drei Gemeinden (Emmen, Malters und Weggis) über die Einbürgerungsgesuche an der Urne befunden. 98 der 107 Gemeinden sichern das Gemeindebürgerrecht an der Gemeindeversammlung zu. In Hochdorf und Sursee gibt es von den Stimmberchtigten gewählte Bürgerrechtskommissionen. In den Gemeinden Littau, Kriens und Horw sowie in der Stadt Luzern obliegt die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts dem kommunalen Parlament. Nach § 35 Absatz 1 des Bürgerrechtsgesetzes gelangt das Verwaltungsrechtspflegegesetz bei Einbürgerungsgescheiden, die von den Stimmberchtigten oder von Parlamenten gefällt worden sind, nicht zur Anwendung. Bei solchen Entscheiden kommt als Rechtsmittel folglich blass die Gemeindebeschwerde zum Zug. Die Möglichkeit des Weiterzugs durch Verwaltungsbeschwerde ist gestützt auf § 35 Absatz 1 des Bürgerrechtsgesetzes bei der heutigen Organisation der Gemeinden nur gerade in Hochdorf und Sursee gegeben.

II. Initiative für überprüfbare Einbürgerungen

Mit der Initiative für überprüfbare Einbürgerungen wollen die Initiantinnen und Initianten einerseits einen Rechtsanspruch auf Zusicherung des Gemeindebürgerrechts für ausländische Staatsangehörige, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, und andererseits die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen ablehnende Einbürgerungsgescheide einführen.

Laut der geltenden Regelung kann Ausländerinnen und Ausländern das Gemeindebürgerrecht zugesichert werden, wenn sie die Voraussetzungen der gesetzlichen Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes erfüllen. Gemäss § 12 Unterabsätze a–c des Bürgerrechtsgesetzes müssen sie

- in den letzten fünf Jahren vor der Gesuchseinreichung während insgesamt dreier Jahre in der Einbürgerungsgemeinde gewohnt haben,
- unmittelbar vor der Einbürgerung während mindestens eines Jahres ununterbrochen in der Einbürgerungsgemeinde gewohnt haben und
- in der Einbürgerungsgemeinde einen guten Ruf geniessen.

Zudem müssen sie gemäss § 13 Unterabsätze a–d des Bürgerrechtsgesetzes

- in die örtlichen Verhältnisse eingegliedert sein,
- mit den örtlichen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sein und sie akzeptieren,
- die Rechtsordnung beachten,
- die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden.

Mit der Einführung eines Rechtsanspruchs hätten ausländische Staatsangehörige einen Anspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerechts, wenn sie die im Gesetz statuierten Voraussetzungen erfüllen. Das Verwaltungsgericht könnte auf Beschwerde hin prüfen, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind oder nicht. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist – wie die Verwaltungsbeschwerde – vom Grundsatz her ein reformatorisches Rechtsmittel, das heisst, das Verwaltungsgericht kann bei einer Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde den Entscheid der Vorinstanz betreffend Zusicherung des Gemeindebürgerechts aufheben und selber entscheiden (vgl. § 140 VRG). Zudem kommt dem Verwaltungsgericht grundsätzlich eine umfassende Überprüfungsbefugnis zu (vgl. die §§ 152 ff. VRG).

C. Stellungnahmen zu den beiden Volksinitiativen

I. Stellungnahme der kantonalen Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik

Wir haben die kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik eingeladen, eine Stellungnahme zu den beiden Initiativen abzugeben. Diese empfiehlt in ihrer Stellungnahme, die beiden Initiativen zu unterstützen, und begründet dies zusammengefasst wie folgt:

1. Zur Initiative für einheitliche Einbürgerungsverfahren

Die kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik gibt zu bedenken, dass die Fairness des Einbürgerungsverfahrens in der Erfüllung sowohl rechtlicher als auch integrationspolitischer Anforderungen gründe. Einbürgerungsverfahren hätten dabei den verfassungsrechtlichen Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, der Wahrung der Grundrechte der Einbürgerungskandidatinnen und -kandidaten, der Rechtsgleichheit sowie der Rechtssicherheit zu genügen. Der integrationspolitische Aspekt werde in der gegenwärtigen öffentlichen Diskussion kaum berücksichtigt. Die vorliegende Initiative biete die beste Lösung für alle offenen Fragen, weil

- sie volumäglich den Anforderungen der Bundesgerichtentscheide vom Juli 2003 entspreche,
- die Bürgerrechtskommission oder der Gemeinderat über die notwendigen vollständigen Informationen verfüge,
- in der Bürgerrechtskommission oder im Gemeinderat eine jahrelange Kontinuität bestände, sodass das erforderliche Wissen und die nötige Erfahrung optimal genutzt werden könnten,

- dadurch die lange Verfahrensdauer von sieben bis acht Jahren in einzelnen Gemeinden verkürzt würde. In der Bürgerrechtskommission oder im Gemeinderat könnten die Gesuche nach Eingang behandelt werden und würden nicht «Quotenregelungen» unterliegen.

2. Zur Initiative für überprüfbare Einbürgerungen

Auch die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Erteilung des Gemeindebürgерrechts sei aus verfassungsrechtlichen wie auch aus integrationspolitischen Gründen eine begrüssenswerte Massnahme, schreibt die Kommission. Sie vermöge Rechtssicherheit und Fairness im Einbürgerungsverfahren zu fördern und so auch dem Willkürverbot zum Durchbruch zu verhelfen. Einer solchen Massnahme komme aber auch eine grosse integrationspolitische Bedeutung zu, vermöge sie doch eine zusätzliche Motivation für Integrationsschritte zu erzeugen. Denn wer wisse, dass bei der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf Erteilung des Gemeindebürgерrechts bestehe, gehe den Prozess der Integration gezielter, motivierter und letztlich erfolgreicher an. Und dies fördere das Wohl der Gesamtgesellschaft. Ebenso sei die Öffnung des Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahrens gegen kommunale Einbürgerungsentscheide zu unterstützen. Aus dem Rechtsstaatsprinzip, das zu den tragenden Grundwerten unseres Staates gehöre, folge das Recht eines jeden, ihn persönlich treffende Entscheide anfechten zu können. Damit dieses Recht aber auch wahrgenommen werden könne, müssten Entscheide begründet werden. Nur so könnten sowohl die betroffene Person als auch die obere Instanz die Gründe und Motive für den erstinstanzlichen Entscheid nachvollziehen. Gleichzeitig erlaube eine Begründung den von einem negativen Einbürgerungsentscheid betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten auch die Erkenntnis darüber, welche Aspekte der Vertrautheit mit den örtlichen Lebensgewohnheiten beziehungsweise mit der Eingliederung in die örtlichen Verhältnisse verbessert werden müssen, damit ein späteres Gesuch von Erfolg gekrönt sein wird.

II. Unsere Stellungnahme

1. Zur Initiative für einheitliche Einbürgerungsverfahren

Die Initiative für einheitliche Einbürgerungsverfahren will in allen Gemeinden des Kantons für die Erteilung des Gemeindebürgерrechts an ausländische *und* schweizerische Staatsangehörige, die Festlegung der Einbürgerungstaxe und die Entlassung aus dem Gemeindebürgерrecht, soweit damit nicht der Verlust des Schweizer Bürgerrechts verbunden ist, ein einheitliches Verfahren einführen. Diese Aufgaben sollen

künftig entweder von einer Bürgerrechtskommission oder vom Gemeinderat oder vom Bürgerrat vorgenommen werden. Es soll auch gesetzlich festgelegt werden, wie viele Mitglieder die Kommission mindestens haben muss, wer diese Mitglieder wählt und welche Aufgaben die Kommission zu erfüllen hat.

a. Erteilung des Gemeindebürgerrrechts an ausländische Staatsangehörige durch eine Bürgerrechtskommission

Die Ziele unserer Ausländer- und Integrationspolitik haben wir im Jahr 2000 in unserem Leitbild festgelegt. Dieses Leitbild bleibt, wie wir auch in unserem Legislaturprogramm 2003–2007 ausgeführt haben, gültig. Das heisst, wir befürworten, unterstützen und erleichtern die Einbürgerung von integrierten, einbürgerungswilligen Ausländerinnen und Ausländern.

Eine Einbürgerungskommission ist zweifellos geeignet, den Verfahrensgarantien der Bundesverfassung in der vom Bundesgericht verlangten Art und Weise nachzukommen. Mitglieder einer solchen Kommission können alle dem Einbürgerungsge- such zu Grunde liegenden Akten eingehend studieren, mit den Gesuchstellenden ein Gespräch führen, Für und Wider einer Einbürgerung gegeneinander abwägen und ihren Entscheid sachlich und personenbezogen begründen. Im Kanton Luzern sind in Sursee und Hochdorf entsprechende Kommissionen für die Zusicherung des Gemeindebürgerrrechts zuständig, und die Erfahrungen mit diesen Kommissionen sind durchwegs positiv. Die Mitglieder dieser Kommissionen werden von den Stimmbe- rechtigten gewählt. Durch die personell gleich bleibende Besetzung hat sich auf kom- munaler Ebene eine gefestigte Praxis entwickelt, das heisst, die Einbürgerungswilligen wissen genau, wie das Verfahren vor sich geht und welche Voraussetzungen sie erfüllen müssen, damit sie das Gemeindebürgerrrecht erhalten können. Zudem erhalten die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller einen begründeten Entscheid. Obwohl auch von diesen beiden Kommissionen Gesuche abgelehnt wurden und dies den Ge- suchstellerinnen und Gesuchstellern schriftlich unter Hinweis auf die Beschwerde- möglichkeit mitgeteilt wurde, wurde noch nie eine Verwaltungsbeschwerde einge- reicht. Dagegen sind zurzeit im Kanton Luzern mehrere Gemeindebeschwerden ge- gen ablehnende Entscheide von Stimmberichtigten hängig. Wie die Diskussion zu den beiden Bundesgerichtsurteilen gezeigt hat, verstehen es die Stimmberichtigten schlecht, wenn ihre Entscheide durch eine übergeordnete Instanz aufgehoben werden. Es ist davon auszugehen, dass sich abgewiesene Gesuchstellerinnen und Gesuch- steller künftig vermehrt auf rechtlichem Weg gegen Nichteinbürgerung zur Wehr set- zen. In grösseren Gemeinden kann es zudem zu Problemen bei der Stimmabgabe kommen, wenn die Stimmberichtigten die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller nicht persönlich kennen und ihnen nicht alle entscheidungsrelevanten Akten zur Ver- fügung stehen. In diesem Fall kann es passieren, dass die Stimmberichtigten nicht mehr über den konkreten Einbürgerungsfall entscheiden und sich darauf beschrän- ken, einen Entscheid über die Richtung der Einbürgerungs- beziehungsweise Ausländerpolitik zu treffen.

Wie die gemachten Ausführungen zeigen, könnte mit einer Bürgerrechtskommision die vom Bundesgericht geforderte Begründungspflicht und auch das von Ihrem Rat geforderte faire Verfahren am besten umgesetzt werden. Mit der eingereichten Initiative wird aber die Autonomie der Gemeinden sehr stark eingeschränkt. Im Rahmen des Projektes Gemeindereform 2000+ wird die Stellung der Gemeinden grundsätzlich überdacht. Das Projekt zielt wesentlich darauf ab, die Autonomie der Gemeinden zu erhöhen, damit sie jene Aufgaben, die für ihre Identität wichtig sind, selbstständig und eigenverantwortlich erfüllen können. Die Gemeinden sollen gestärkt werden, indem ihre Autonomie und damit verbunden auch ihre Verantwortung erhöht werden (vgl. Botschaft B 27 des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines neuen Gemeindegesetzes vom 14. Oktober 2003, S. 7). Die Gemeinden sollen deshalb innerhalb der verfassungsrechtlichen Schranken letztlich weiterhin selber bestimmen können, wer in der Gemeinde das Gemeindebürgerrecht erteilen soll. Gemäss unserem Gegenentwurf soll die Bürgerrechtskommision nur so lange für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an ausländische Gesuchstellende zuständig sein, als eine Gemeinde nicht auf demokratischem Weg eine andere Regelung geschlossen hat.

b. Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Schweizerinnen und Schweizer durch eine Bürgerrechtskommision

Im geltenden Bürgerrechtsgesetz ist für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an schweizerische Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller grundsätzlich der Gemeinde- oder der Bürgerrat zuständig (§ 30 Abs. 1b). Diese Zuständigkeit kann gemäss § 30 Absatz 2 dieses Gesetzes zwar durch die Stimmberechtigten ganz oder teilweise an den Gemeinde- oder den Bürgerrat, die Gemeindeversammlung, das Gemeindeparkt oder an eine durch die Gemeinde geschaffene Kommission übertragen werden. In fast allen Gemeinden wurde jedoch die gesetzliche Regelung übernommen. Sie ist seit der Einführung im Jahre 1995 unbestritten und führte zu keinerlei Problemen. Es bestehen darum keine sachlichen Gründe, die heutige gesetzliche Regelung zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Schweizerinnen und Schweizer anzupassen.

c. Festlegung der Einbürgerungstaxe und Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht durch eine Bürgerrechtskommision

Im geltenden Bürgerrechtsgesetz ist auch für die Festlegung der Einbürgerungstaxe und die Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht, soweit damit nicht der Verlust des Schweizer Bürgerrechts verbunden ist, grundsätzlich der Gemeinde- oder der Bürgerrat zuständig (§ 30 Abs. 1b). Wie beim vorangehenden Kapitel sind auch in diesen Punkten keine sachlichen Gründe gegeben, weshalb von der geltenden Zuständigkeitsordnung Abstand zu nehmen wäre.

d. Zusammenfassung

Wir sind der Meinung, dass die eingereichte Initiative das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden zu stark einschränkt und verhindert, dass diese in dem für sie wichtigen Bereich der Einbürgerung eigenverantwortlich massgeschneiderte Lösungen treffen können. Den Gemeinden soll es weiterhin möglich sein, innerhalb der verfassungsrechtlichen Schranken das für sie geeignete Organ für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zu bestimmen. Bei der eingereichten Initiative handelt es sich um eine formulierte Gesetzesinitiative. Sie kann zwar wie eine Vorlage des Grossen Rates redaktionell bereinigt werden, inhaltliche Änderungen sind aber nicht zulässig (§ 82b Abs. 2 Grossratsgesetz). Wir beantragen Ihnen deshalb die Ablehnung dieser Initiative, obwohl auch wir die Einführung von Bürgerrechtskommissionen als Grundsatz befürworten (vgl. Kap. D zum Gegenentwurf).

2. Zur Initiative für überprüfbare Einbürgerungen

Bereits unter geltendem Recht können im Kanton Luzern Gesuche um Zusicherung des Gemeindebürgerrechts, die abgelehnt worden sind, von einer übergeordneten Instanz überprüft werden. Gegen Entscheide von Bürgerrechtskommissionen oder von Gemeinde- und Bürgerräten kann beim sachlich zuständigen Departement, zurzeit das Justiz- und Sicherheitsdepartement, Verwaltungsbeschwerde eingelegt werden (vgl. § 35 Abs. 1 Bürgerrechtsgesetz in Verbindung mit § 142 Abs. 1 b VRG). Wenn die Stimmberichtigen oder ein Gemeindepalament ein Gesuch ablehnen, können die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller diesen Beschluss mit einer Gemeindebeschwerde gemäss § 91 des Gemeindegesetzes beim Regierungsrat anfechten. Die Verwaltungsbeschwerde ist vom Grundsatz her ein reformatorisches Rechtsmittel, das heisst, das zuständige Departement kann bei der Gutheissung einer Verwaltungsbeschwerde den Entscheid der Vorinstanz betreffend Zusicherung des Gemeindebürgerrechts aufheben und grundsätzlich neu entscheiden (vgl. § 140 VRG). Im Gegen- satz dazu ist die Gemeindebeschwerde grundsätzlich ein kassatorisches Rechtsmittel. Dies bedeutet, dass bei einer Gutheissung der Beschwerde der angefochtene Entscheid in der Regel nur aufgehoben und zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen wird. Sowohl gegen den Entscheid des zuständigen Departementes wie auch des Regierungsrates kann eine staatsrechtliche Beschwerde wegen der Verletzung von verfassungsmässigen Rechten beim Bundesgericht eingereicht werden.

Am 9. September 2003 hat Ihr Rat 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. Unter anderem wurde die Motion damit begründet, dass weiterhin kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung bestehen und dieser somit auch nicht gerichtlich durchsetzbar sein soll. Bei der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes zu Beginn der neunziger Jahre war der damals vorgesehene gerichtlich durchsetzbare Rechtsanspruch auf Einbürgerung

einer der Gründe, weshalb gegen die Gesetzesvorlage erfolgreich das Referendum ergriffen wurde. Dass sich die Akzeptanz eines generellen Rechtsanspruchs von Ausländerinnen und Ausländern auf Einbürgerung in unserem Kanton seit der Abstimmung von 1994 verbessert hätte, ist – nimmt man die Debatte in Ihrem Rat nach den beiden Urteilen des Bundesgerichts zum Gradmesser (vgl. Kap. A.V.2.b) – nicht anzunehmen. Zudem wird die Einbürgerungsproblematik durch die von den eidgenössischen Räten verabschiedete Revision des Bürgerrechtswesens gehörig entschärft (vgl. Kap. A.IV). Bei einem Vergleich mit anderen Kantonen (siehe Anhang 3) zeigt sich im Übrigen, dass diejenigen Kantone, welche einen Anspruch auf Einbürgerung gesetzlich verankert haben, diesen an bestimmte Voraussetzungen knüpfen. Mehrere Kantone kennen einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung für Jugendliche, wenn sie die Schulen mehrheitlich in der Schweiz besucht haben. Andere Kantone kennen einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung, wenn die gesuchstellenden Personen seit mindestens 15 oder 20 Jahren in der Schweiz leben. Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, denen das Gemeindebürgerecht nicht erteilt worden ist, haben in unserem Kanton im Übrigen die Möglichkeit, den Entscheid durch eine übergeordnete Instanz überprüfen zu lassen. Wir beantragen Ihnen deshalb die Ablehnung dieser Initiative.

D. Gegenentwurf zur Initiative für einheitliche Einbürgerungsverfahren

Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung einer Initiative, kann er dem Grossen Rat gleichzeitig einen Gegenentwurf unterbreiten (§ 82a Abs. 2 Grossratsgesetz). Der Gegenentwurf enthält gemäss § 82f des Grossratsgesetzes eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82f Abs. 2 Grossratsgesetz).

I. Handlungsbedarf

In den Gemeinden ist die Situation bei der Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern zurzeit unbefriedigend: Die Stimmberchtigten fühlen sich in ihrem Recht auf eine freie Stimmabgabe beschnitten, und bei einigen Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern wird der verfassungsmässige Anspruch auf eine Begründung des Entscheids, wenn ihr Gesuch abgelehnt wird, verletzt. Nach den beiden Bundesgerichtsurteilen wurden den Gemeinden im Juli 2003 durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement Vorschläge unterbreitet, wie das Verfahren an der Gemeindeversammlung oder im Gemeindepalament (Einwohnerrat) optimiert werden sollte, damit ablehnende Entscheide begründet werden können. Mehrere Gemeinden haben in der Folge beim Kanton nachgefragt, wie sie die Begründungspflicht in der Praxis umsetzen.

zen sollen. Im Zentrum stand dabei die Frage, was zu tun sei, wenn sich die Gemeindeversammlung trotz des Hinweises auf die Begründungspflicht dazu nicht äussere. Im Dezember 2003 hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement bei den Gemeinden, die das Gemeindebürgerrecht an Ausländerinnen und Ausländer an der Gemeindeversammlung oder im Gemeindepalament erteilen, eine Umfrage gemacht. Dabei hat sich gezeigt, dass die grosse Mehrheit der Gemeinden noch kein Vorgehen für den Fall festgelegt hat, dass ein Gesuch abgelehnt würde.

II. Teilrevision des Bürgerrechtsgesetzes

Die Gesetzgeber auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sind in Anbetracht der unbefriedigenden Situation gefordert, Lösungen zu präsentieren. So hat Ihr Rat die Motion M 54 über eine Standesinitiative zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene erheblich erklärt, welche gestützt auf unsere Botschaft mit Entwurf eines Grossratsbeschlusses (B 37) vom 27. Januar 2003 bei der Bundesversammlung eingereicht werden soll. Mehrere Kantone haben nach den Bundesgerichtsurteilen ihren Gemeinden Weisungen erteilt oder Empfehlungen abgegeben, wie vorzugehen ist, wenn Gesuche um Erteilung des Gemeindebürgerrechts von ausländischen Staatsangehörigen abgewiesen werden. Wir sind der Meinung, dass wir verpflichtet sind, auch auf kantonaler Ebene gesetzliche Grundlagen zu schaffen, die sowohl den Anliegen der Stimmberechtigten wie auch denjenigen der ausländischen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller Rechnung tragen.

Wir beantragen Ihnen deshalb folgende Änderungen des Bürgerrechtsgesetzes:

§ 30 Absätze 1a und 2

Die obigen Ausführungen in Kapitel C.II.1.a haben gezeigt, dass die Einführung einer Bürgerrechtskommission auf kommunaler Ebene Vorteile bringt (vgl. dazu auch Yvo Hangartner, Neupositionierung des Einbürgerungsrechts, in: Aktuelle juristische Praxis, 2004, S. 19). So hat sich auch die Verfassungskommission des Kantons Luzern am 22. Dezember 2003 im Spannungsfeld zwischen Demokratie und Rechtsstaat in erster Lesung für einen Mittelweg entschieden: Sie schlägt vor, für das Einbürgerungsverfahren in der Gemeinde vom Volk gewählte Bürgerrechtskommissionen einzusetzen. Damit solle innerhalb des Kantons die Rechtsgleichheit im Verfahren sichergestellt werden.

Wir wollen den Diskussionen und Beschlussfassungen für die neue Kantonsverfassung nicht vorgreifen. Wir möchten § 30 Absatz 1a des Bürgerrechtsgesetzes dennoch dahingehend ändern, dass grundsätzlich eine Bürgerrechtskommission das Gemeindebürgerrecht zusichert. Den Gemeinden soll es jedoch gestützt auf § 30 Absatz 2 möglich sein, von dieser Regelung abzuweichen und die Kompetenz zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts an die Gemeindeversammlung, das Gemeindepalament oder den Gemeinderat zu delegieren. Der kantonale Gesetzgeber kann so zum Ausdruck bringen, dass seines Erachtens eine Bürgerrechtskommission das geeignete Organ ist, um über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts für ausländische Staats-

angehörige zu entscheiden. Gleichzeitig überlässt er im Sinn der Gemeindereform 2000+ den Gemeinden die Kompetenz, das für sie geeignete Organ zu bestimmen.

§ 30a

Gemäss der neuen Gesetzesbestimmung von § 30a Absatz 1 wählen die Stimmberchtigten mindestens fünf Kommissionsmitglieder. Es bleibt den Gemeinden unbenommen, diese Anzahl zu erhöhen. Ebenfalls können sie bestimmen, ob die Kommissionsmitglieder im Majorz- oder im Proporzverfahren gewählt werden sollen. Die Stimmberchtigten können die Wahlbefugnis jedoch gestützt auf Absatz 2 auch an den Gemeinderat oder das Gemeindepalament delegieren.

§ 30b

Mit einem neuen § 30b des Bürgerrechtsgesetzes soll eine Verfahrensänderung für die Behandlung von Einbürgerungsgesuchen in Gemeindeversammlungen und Gemeindepalamenten eingeführt werden. Der Antrag des Gemeinde- oder Stadtrates wäre angenommen, sofern kein begründeter Gegenantrag gestellt würde. Diese Bestimmung würde unabhängig davon gelten, ob der Gemeinderat ein Gesuch zur Annahme oder zur Ablehnung empfiehlt. Die Stimmberchtigten müssten also einen begründeten Gegenantrag auf Nichterteilung oder Erteilung des Gemeindepalmenterichts stellen. Diese Änderung des Verfahrens würde auf einfache Art und Weise dazu führen, dass der verfassungsmässige Anspruch der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller auf einen begründeten Entscheid erfüllt würde und die Gemeinden davon entlastet würden, eigene Regelungen zu treffen. Diese Regelung respektiert die demokratischen Rechte der Stimmberchtigten an einer Gemeindeversammlung beziehungsweise jene der Mitglieder eines Parlamentes. Das Versammlungsverfahren zeichnet sich ja gerade dadurch aus, dass die Stimmberchtigten vor der Beschlussfassung über die Verhandlungsgegenstände diskutieren und Anträge stellen können.

Den Gemeinden, die Ausländerinnen und Ausländern das Gemeindepalmentericht an der Gemeindeversammlung oder im Gemeindepalament erteilen, wurde der neue § 30b des Bürgerrechtsgesetzes zur Stellungnahme unterbreitet. 36 Gemeinden begrüssten eine solche Änderung grundsätzlich, während 33 Gemeinden aus verschiedenen Gründen damit nicht einverstanden waren. Der Vorstand des Verbandes Luzerner Gemeinden (VLG) hat sich gegen eine solche Gesetzesänderung ausgesprochen.

Inkrafttreten

Der Regierungsrat soll das Inkrafttreten der Gesetzesänderung bestimmen. Den Gemeinden soll genügend Zeit zur Verfügung stehen, um das für sie geeignete Organ – unter Berücksichtigung der auf Bundesebene beschlossenen Gesetzesänderungen – zu bestimmen und eine allfällige Änderung der Gemeindeordnung oder den Erlass eines Reglementes vorzunehmen. Die Revision des Bürgerrechtswesens auf Bundesebene zieht auch eine Änderung des kantonalen Rechts nach sich. Das Inkrafttreten der Gesetzesänderungen des Bundes wird durch den Bundesrat bestimmt und hängt zurzeit noch davon ab, ob das Referendum gegen die Gesetzesvorlage ergriffen wird. Wenn es sinnvoll ist, könnte unser Rat das Inkrafttreten der bevorstehenden Gesetzesänderungen koordinieren.

E. Anträge

Wir beantragen Ihnen, die beiden Initiativen für einheitliche Einbürgerungsverfahren sowie für überprüfbare Einbürgerungen abzulehnen. Die Ablehnung hat in der Form von Grossratsbeschlüssen zu erfolgen (§ 82b Abs. 1 Grossratsgesetz). Die Initiativen sind anschliessend den Stimmberchtigten zu unterbreiten (§ 82e Grossratsgesetz). Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, dem von uns vorgeschlagenen Gegenentwurf zur Initiative für einheitliche Einbürgerungsverfahren in der Form einer Änderung des Bürgerrechtsgesetzes zuzustimmen (§ 82f Grossratsgesetz). Stimmen Sie dem Gegenentwurf zu, ist die Initiative für einheitliche Einbürgerungsverfahren den Stimmberchtigten mit dem Gegenentwurf in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten (§ 82g Abs. 2 Grossratsgesetz). In einer solchen Abstimmung können die Stimmberchtigten über beide Vorlagen einzeln befinden. Gleichzeitig können sie für den Fall der Annahme beider Vorlagen mit einer Stichfrage entscheiden, ob die Initiative oder der Gegenentwurf in Kraft treten soll. Wird die Initiative für einheitliche Einbürgerungsverfahren vor Veröffentlichung der Anordnung der Volksabstimmung zurückgezogen, unterliegt der Gegenentwurf, wie andere Gesetze und Gesetzesänderungen, dem fakultativen Referendum (vgl. § 39 Abs. 1 der Staatsverfassung). Die Referendumsfrist beginnt in diesem Fall mit der öffentlichen Bekanntmachung des Rückzugs der Initiative und der nochmaligen Veröffentlichung der Vorlage. Sie können allerdings den Gegenentwurf gestützt auf § 39 Absatz 1 der Staatsverfassung auch von sich aus, das heisst unabhängig vom Rückzug der Initiative, der Volksabstimmung unterstellen. Abschnitt II des Gegenentwurfs zur Initiative «Für einheitliche Einbürgerungsverfahren» müsste dann entsprechend abgeändert werden. Falls Sie auf einen Gegenentwurf verzichten, sind den Stimmberchtigten nur die abgelehnten Initiativen zu unterbreiten (§ 82e Grossratsgesetz).

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die beiden Initiativen «Für einheitliche Einbürgerungsverfahren» sowie «Für überprüfbare Einbürgerungen» abzulehnen und dem Gegenentwurf zur Initiative «Für einheitliche Einbürgerungsverfahren» in der Form einer Änderung des Bürgerrechtsgesetzes zuzustimmen.

Luzern, 10. Februar 2004

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

Grossratsbeschluss über die Volksinitiative «Für einheitliche Einbürgerungsverfahren»

vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 10. Februar 2004,
beschliesst:

1. Die am 15. Februar 2002 eingereichte Volksinitiative «Für einheitliche Einbürgerungsverfahren» wird abgelehnt.
2. In § 35 Absatz 1 des Initiativtextes wird die Bezeichnung «Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement» durch «Justiz- und Sicherheitsdepartement» ersetzt.
3. Die Initiative unterliegt der Volksabstimmung und ist den Stimmberechtigten mit dem Gegenentwurf in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber:

Grossratsbeschluss über die Volksinitiative «Für überprüfbare Einbürgerungen»

vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 10. Februar 2004,
beschliesst:

1. Die am 15. Februar 2002 eingereichte Volksinitiative «Für überprüfbare Einbürgerungen» wird abgelehnt.
2. Die Initiative unterliegt der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber:

Gegenentwurf zur Initiative
«Für einheitliche Einbürgerungsverfahren»

Nr. 2

Bürgerrechtsgesetz

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 10. Februar 2004,

beschliesst:

I.

Das Bürgerrechtsgesetz vom 21. November 1994 wird wie folgt geändert:

§ 30 Absätze 1a und 2

- ¹ Zuständig für Entscheide, die gestützt auf dieses Gesetz ergehen, sind
- a. die Bürgerrechtskommission für die Zusicherung des Gemeindebürgerechts an ausländische Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen gemäss § 13;
 - ² Die Stimmberchtigten können das Recht auf Erteilung des Gemeindebürgerechts gemäss den Unterabsätzen 1a und b ganz oder teilweise dem Gemeinderat, der Gemeindeversammlung, dem Gemeindepartament oder der Bürgerrechtskommission übertragen.

§ 30a Bürgerrechtskommission (neu)

¹ Die Bürgerrechtskommission wird durch die Stimmberchtigten gewählt. Sie besteht aus mindestens fünf Mitgliedern.

² Die Stimmberchtigten können die Wahlbefugnis nach Absatz 1 an den Gemeinderat oder das Gemeindepartament delegieren.

§ 30b Einbürgerungen in Gemeindeversammlungen und -parlamenten (neu)

¹ Der Antrag der Gemeindebehörde an die Gemeindeversammlung oder das Gemeindepalament hinsichtlich der Erteilung des Gemeindebürgerrechts gilt als angenommen, sofern kein anderslautender Antrag gestellt wird.

² Anträge sind sachlich zu begründen.

II.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung. Sie ist den Stimmberchtigten als Gegenentwurf zur abgelehnten Initiative «Für einheitliche Einbürgerungsverfahren» in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Auszug aus dem Bürgerrechtsgesetz vom 21. November 1994 (SRL Nr. 2)

§ 12 Schweizer und Schweizerinnen

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

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

§ 13 Ausländer und Ausländerinnen

Ausländern und Ausländerinnen kann auf Gesuch hin das Gemeindebürgerrecht zugesichert werden, wenn sie zusätzlich zu den Voraussetzungen gemäss § 12

- a. in die örtlichen Verhältnisse eingegliedert sind,
- b. mit den örtlichen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sind und sie akzeptieren,
- c. die Rechtsordnung beachten,
- d. die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden.

§ 30 Zuständigkeiten

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

- a. die Gemeindeversammlung für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an ausländische Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen gemäss § 13;
- b. der Gemeinde- oder der Bürgerrat für die
 - Erteilung des Gemeindebürgerrechts an schweizerische Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen gemäss § 12,
 - Festlegung der Einbürgerungstaxe,
 - Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht, soweit damit nicht der Verlust des Schweizer Bürgerrechts verbunden ist;
- c. der Korporationsrat für die
 - Erteilung des Korporationsbürgerrechts,
 - Festlegung der Einbürgerungstaxe,
 - Entscheide über den Verlust und den Verzicht des Korporationsbürgerrechts;
- d. das Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement für die
 - Erteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen,
 - Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht,
 - Nichtigerklärung nach Artikel 41 Absatz 2 des Bundesgesetzes.

² Die Stimmberechtigten können das Recht auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts gemäss den Unterabsätzen 1a und b ganz oder teilweise dem Gemeinde- oder dem Bürgerrat, der Gemeindeversammlung, dem Gemeindepalament oder einer durch die Gemeinde geschaffenen Kommission übertragen.

³ Die Stimmberechtigten können das Recht auf Erteilung des Korporationsbürgerrechts gemäss Unterabsatz 1c der Korporationsversammlung oder einer durch die Korporationsgemeinde geschaffenen Kommission übertragen.

§ 35 Verfahrensordnung

¹ Soweit das Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement, der Gemeinderat, der Bürgerrat, der Korporationsrat oder eine Kommission gemäss § 30 Absätze 2 und 3 gestützt auf dieses Gesetz entscheiden, ist das Verwaltungsrechtspflegegesetz sinngemäß anwendbar.

² Gegen Entscheide aufgrund dieses Gesetzes ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen.

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^{bis} 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.

**Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern:
Überblick über die zuständigen Behörden, die Rechtsmittel und die Revisionsbestrebungen in den Kantonen der Deutschschweiz, Stand Dezember 2003**

Kanton	Zusicherung des Gemeindebürgerechts durch folgende Behörden	Rechtsmittel	Besonderes (u.a. Revisionsbestrebungen)
AG	- Gemeindeversammlung - bei grösseren Gemeinden: Einwohnerrat		In den Gemeinden war das fakultative Referendum gegen Einbürgerungsentscheide möglich. Aufgrund einer Weisung ist dies nicht mehr erlaubt.*
AI	Zwei Bürgerrechte: - Oberegg: Urnenabstimmung - Appenzell: Grosser Rat	Jugendliche, die seit 8 Jahren im Kanton wohnhaft sind und mehrheitlich in der Schweiz die Schulen besucht haben, können bei einem negativen Entscheid Rekurs an den Regierungsrat erheben, der volle Prüfungsbefugnis hat.	Die Regierung klärt im Moment verschiedene Fragen im Zusammenhang mit Einbürgerungen ab.*
AR	- Urnenabstimmung, aber Gemeindereglement kann Übertragung auf Gemeinderat oder -parlament vorsehen - Jugendliche, die seit 8 Jahren im Kanton wohnen und mehrheitlich in der Schweiz die Schulen besucht haben: Gemeinderat	Jugendliche, die seit 8 Jahren im Kanton wohnhaft sind und mehrheitlich in der Schweiz die Schulen besucht haben, können bei einem negativen Entscheid Rekurs an den Regierungsrat erheben, der volle Prüfungsbefugnis hat.	Seit 7.2.1999 haben Jugendliche, die seit 8 Jahren im Kanton wohnhaft sind und die Schulen mehrheitlich in der Schweiz besucht haben, einen Anspruch auf Einbürgerung.
BE	Gemeindeordnung überträgt Kompetenz an Exekutive oder Legislative.	- Entscheid der Legislativ: Gemeindebeschwerde an Regierungsstatthalter, welche nur Verfahrensmängel gerügt werden können. - Entscheid der Exekutive: Beschwerde an Regierungsstatthalter, volle Prüfungsbefugnis.	Eine geplante Gesetzesänderung sieht vor, dass künftig alle Einbürgerungen durch den Gemeinderat vollzogen werden können.*
BL	Bürgergemeindeversammlung, sofern sie diese Kompetenz nicht an den Bürger- resp. den Gemeinderat übertragen hat	Beschwerde an den Regierungsrat, der selber entscheiden oder aufheben und zurückweisen kann. Seit dem Urteil des Verfassungsgerichtes BL vom 29.3.00 ist neben den formellen auch die materielle Beurteilung zulässig.	Im Frühling 2002 ist der Landrat auf einen Entwurf betreffend Änderung der Zuständigkeit nicht eingetreten.

Kanton	Zusicherung des Gemeindebürgerechts durch folgende Behörden	Rechtsmittel	Besonderes (u.a. Revisionsbestrebungen)
BS	<p>Drei Bürgerrechte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Basel: Bürgerrat (Exekutive) und Bürgergemeinderat (Legislative) - Riehen, Bettingen: Bürgerrat (Exekutive) und Bürgerversammlung (Legislative) - wenn die gesuchstellende Person einen Anspruch auf Einbürgerung hat (Ausländer/-innen), die seit 15 Jahren in Schweiz wohnen, 5 Jahre davon im Kanton und 3 Jahre in der Gemeinde, sowie Ausländer/-innen bis 23 Jahre, die seit 3 Jahren im Kanton und seit 1 Jahr in der Gemeinde wohnen und in der Schweiz während mind. 5 Jahren die Schulen besucht haben): Bürgerrat für Ausländer/-innen der 1. Generation in kleinen Gemeinden: Gemeindeversammlung in grossen Gemeinden: Generalrat 	<p>Bei Entscheiden des Bürgerrates kann Rekurs an den Regierungsrat gemacht werden. Der Regierungsrat muss bei Gutheissung des Rekurses den Entscheid aufheben und zurückweisen.</p>	<p>Einbürgerungserleichterungen für unter 23-jährige Ausländer/-innen sind seit 2001 in Kraft.</p>
FR	<ul style="list-style-type: none"> - für Ausländer/-innen der 1. Generation in kleinen Gemeinden: Gemeindeversammlung - für Ausländer/-innen der 2. Generation: Gemeinderat 	<p>Ein Wiedererwägungsgesuch an den Regierungsrat ist möglich.*</p>	<p>Es werden im Kanton sehr selten Gesuche abgelehnt. Wenn Gesuche abgelehnt werden, dann mit einer Begründung. *</p>
GL	<ul style="list-style-type: none"> - ordentliches Verfahren: Stimmberichtigte - bei Anspruch auf Einbürgerung (mind. 20 Jahre in der Schweiz, davon 15 im Kanton und 5 Jahre in Gemeinde; Anspruch muss innerst 2 Jahren geltend gemacht werden): Gemeinderat 	<p>Gegen Entscheide des Gemeinderates kann innerst 30 Tagen beim Regierungsrat Beschwerde erhoben werden, der entscheiden oder aufheben und zurückweisen kann.</p>	

Kanton	Zusicherung des Gemeindebürgerechts durch folgende Behörden	Rechtsmittel	Besonderes (u.a. Revisionsbestrebungen)
GR	- ordentliches Verfahren: Bürgergemeindeversammlung bei Anspruch auf Einbürgerung (Wohnsitzdauer 20 Jahre für Ausländer/-innen und 16 Jahre für in der Schweiz geborene Ausländer/-innen); Bürgerrat (Exekutive)	Entscheide des Bürgerrates können beim Verwaltungsgericht mit voller Prüfungsbefugnis überprüft werden.	Seit 1993 besteht ein Anspruch auf Einbürgerung (wenn die Voraussetzungen bezüglich Wohnsitzdauer erfüllt sind), somit sind diese Entscheide des Bürgerrates der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugänglich.
NW	- für unmündige Ausländer/-innen: Gemeinderat - für mündige Ausländer/-innen: Gemeindeversammlung resp. Einwohnerrat	Beschwerde an den Regierungsrat *	Der Regierungsrat hat in einer Weisung festgelegt, dass ein ausdrücklicher und begründeter Ablehnungsantrag gestellt werden muss. Begründungen, die sich auf die Herkunft, die Rasse, die Religion oder die politische Überzeugung des Einbürgerungswilligen beziehen, sind nicht zulässig. Wird kein ausreichend begründeter Ablehnungsantrag gestellt, gilt das Einbürgerungsgebot als angenommen. *
OW	Gemeindeversammlung	Beschwerde innerst 20 Tagen an den Regierungsrat *	
SG	Zuerst erfolgt Zustimmung durch die Bürgerschaft der Ortsgemeinde, anschliessend die Bestätigung durch die Bürgerschaft der politischen Gemeinde. Die Gemeindeordnung kann dies an das Parlament delegieren.		Der Regierungsrat beantragt mit Botschaft vom 26. August 2003 eine Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes. *
SH	Die Gemeindeverfassung legt die Kompetenz fest.	Rekurs beim Regierungsrat möglich, der volle Kognition hat und selber entscheiden sowie aufheben und rückweisen kann.	<ul style="list-style-type: none"> - hängige Motion: vereinfachtes Verfahren für Ausländer/-innen der 2. Generation - seit 2001 neues Gemeindegesetz, in welchem die Zuständigkeit für die Erteilung des Gemeindebürgerechtes geändert wurde (Bürgergemeinden wurden aufgehoben).

Kanton	Zusicherung des Gemeindebürgerechts durch folgende Behörden	Rechtsmittel	Besonderes (u.a. Revisionsbestrebungen)
SO	<ul style="list-style-type: none"> - Gesuchsstellende, die einen Anspruch auf Einbürgerung haben (Ausländer/-innen bis 25 Jahre, die seit mind. 10 Jahren in der Gemeinde wohnen und die Schulen größtenteils in der Schweiz besucht haben); Gemeindeversammlung resp. -parlament der Bürgergemeinde erteilt Gemeindebürgerecht, sofern die Gemeindeordnung nicht den Gemeinderat für zuständig erklärt. - Gesuchsstellende ohne Anspruch: Gemeindeversammlung resp. -parlament der Bürgergemeinde erteilt Gemeindebürgerecht, sofern die Gemeindeordnung nicht den Gemeinderat für zuständig erklärt. 	Beschwerde an den Regierungsrat wegen Verfahrensmängeln ist möglich.	
SZ	Urnenabstimmung	Verwaltungsgerichtsbeschwerde *	Mittels Verordnung wollte der Regierungsrat eine Änderung der Zuständigkeit einführen. Neu soll die Gemeindeversammlung zuständig sein. Diese Verordnung wurde beim Bundesgericht angefochten.
TG	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeindeversammlung - in Kreuzlingen und Frauenfeld: Gemeindeparlament 	Rekurs an das Departement für Justiz und Sicherheit ist möglich. Die Rekursinstanz hat volle Prüfungsbefugnis. Das Departement kann selber entscheiden oder aufheben und zurückweisen.	
UR	Bürgergemeindeversammlung oder Gemeindeversammlung *	Es gibt kein Rechtsmittel, und bisher gab es auch noch keine Beschwerde.	Die Bundesrevision wird abgewartet.
VS	Bürgergemeinde (Legislative)		Diskussion im Grossen Rat: Kompetenz zur Erteilung des Gemeindebürgerechts soll nicht mehr bei der Burgergemeinde, sondern bei der Munizipalgemeinde sein.

Kanton	Zusicherung des Gemeindebürgerechts durch folgende Behörden	Rechtsmittel	Besonderes (u.a. Revisionsbestrebungen)
ZG	<ul style="list-style-type: none"> - Öffentliche Einbürgerungen: - Bürgergemeindeversammlung - Vereinfachte Einbürgerungen (jugendliche Ausländer/-innen der 2. Generationen haben Anspruch auf Einbürgerung): Bürgerrat (Exekutive) 	<p>Beschwerde an den Regierungsrat, der aufheben und zurückweisen kann:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entscheide der Bürgergemeindeversammlung: alles außer Ermessen kann geprüft werden - Entscheide des Bürgerrates: volle Prüfungsbefugnis 	Motion hängig: Änderung der Organisation auf Kantonsebene und Vereinheitlichung des Einbürgerungsverfahren innerhalb der Gemeinden.
ZH	<ul style="list-style-type: none"> - Bürgerliche Gemeindeversammlung, welche die Kompetenz an den Gemeinderat delegieren kann - Wenn ein Anspruch auf Einbürgerung besteht (2. Generation und Ausländer/-innen zwischen 16 und 25 Jahre, die 5 Jahre in der Schweiz die Schule besucht haben): Grosser Gemeinderat 	<p>Beschwerde an Bezirksrat, der aufhebt und zurückweist:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bei Entscheid durch Gemeinderat: volle Kognition - bei Entscheid durch Gemeindeversammlung: Überprüfung beschränkt sich auf Verfahrensmängel 	1997 wurde der Anspruch auf Einbürgerung für Ausländer/-innen zwischen 16 und 25 Jahre, die während mind. 5 Jahren in der Schweiz die Schulen besucht haben, eingeführt.

Die Tabelle beschränkt sich im Wesentlichen auf die von der zuständigen Person der Kantonsverwaltungen erteilten Informationen im Juli 2002. Ergänzungen wurden im Januar 2004 vorgenommen und sind mit * kenntlich gemacht.