



Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 129

zum Entwurf einer Änderung des Bürgerrechtsgesetzes

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf einer Änderung des Bürgerrechtsgesetzes. Nach dem neuen Artikel 38 Absatz 1 des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes können die Bundesbehörden sowie die kantonalen und kommunalen Behörden für ihre Entscheide im Bereich der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern höchstens Gebühren erheben, welche die Verfahrenskosten decken. Im Kanton Luzern ist heute gesetzlich vorgesehen, dass ausländische Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller für das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht einkommensabhängige Taxen von 100 bis 10 000 Franken zu entrichten haben. Diese Bestimmung ist dem eidgenössischen Recht anzupassen.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

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

I. Ausgangslage

Anlass für die vorliegende Gesetzesänderung gibt eine Änderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG) vom 29. September 1952 (SR 141.0), die von den eidgenössischen Räten am 3. Oktober 2003 beschlossen und vom Bundesrat auf den 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt wurde. Die Gesetzesänderung des Bundes war ursprünglich Teil eines Gesamtpakets, welches der Bundesrat den eidgenössischen Räten mit seiner Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. November 2001 (BBl 2002 S. 1911 ff.) vorgelegt hatte. Mit jener Vorlage hätte eine Änderung des Bürgerrechts namentlich in den folgenden Bereichen bewirkt werden sollen:

- erleichterte Einbürgerung für Personen der zweiten Generation,
- Bürgerrecht für Personen der dritten Generation,
- Beschwerdemöglichkeit gegen Ablehnungen von Einbürgerungen durch die Gemeinde,
- Harmonisierung der Einbürgerungsgebühren,
- Verfahrensvereinfachungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.

Das Bundesgericht entschied im Sommer 2003, dass einerseits Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche verfassungswidrig seien und andererseits ein Anspruch auf eine Begründung bestehe, wenn ein Gesuch um Einbürgerung abgewiesen werde. Deshalb klammerte in der Folge das Parlament das Beschwerderecht aus der Gesetzesrevision aus. Volk und Stände lehnten am 26. September 2004 die vorgesehene Verfassungsänderung für die erleichterte Einbürgerung ausländischer Jugendlicher der zweiten Generation und diejenige für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts mit der Geburt für Personen der dritten Generation ab. Damit wurden auch die darauf beruhenden Gesetzesänderungen gegenstandslos. Die Verfahrensvereinfachungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden waren in der Gesetzesvorlage zur zweiten Ausländergeneration enthalten, welche als Folge der Ablehnung der Verfassungsvorlage ebenfalls hinfällig wurde.

Damit blieb von den vorgeschlagenen Änderungen im Bereich des Bürgerrechtswesens nur noch die Gesetzesvorlage betreffend Bürgerrechtserwerb von Personen schweizerischer Herkunft und betreffend Gebühren übrig. Die daraus resultierende Änderung des Bürgerrechtsgesetzes, die in der Ausgabe der Amtlichen Sammlung

des Bundesrechts vom 6. Dezember 2005 mitsamt dem Inkraftsetzungsbeschluss des Bundesrates publiziert wurde (vgl. AS 2005 S. 5233), hat im kantonalen Recht nur eine Änderung der Bestimmungen über die Gebühren zur Folge. Um ihre Umsetzung im kantonalen Recht ab 1. Januar 2006 zu gewährleisten, haben wir am 29. November 2005 gestützt auf § 67^{bis} Absatz 3 der Staatsverfassung die Kantonale Verordnung betreffend Einbürgerungstaxen (SRL Nr. 2a) erlassen. Die Verordnung enthält den Hinweis, dass die Erhebung von Einbürgerungstaxen für das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht nach § 18 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes ab 1. Januar 2006 gestützt auf den neuen Artikel 38 BüG entfalle, sowie eine Übergangsregelung.

II. Widerrechtlich gewordene kantonale Regelung

Gemäss dem seit 1. Januar 2006 geltenden, im neuen Artikel 38 Absatz 1 BüG festgehaltenen Bundesrecht können die Bundesbehörden sowie die kantonalen und kommunalen Behörden für ihre Entscheide höchstens noch Gebühren erheben, welche die Verfahrenskosten decken. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft zu dieser neuen Regelung unter anderem Folgendes ausgeführt (vgl. BBl 2002 S. 1925 f.): Das aktuelle Bundesrecht enthalte keine Bestimmungen über die Harmonisierung von kantonalen Einbürgerungsgebühren. Die Kantone und je nach kantonalem Recht auch die Gemeinden könnten somit beliebig hohe Einbürgerungsgebühren vorsehen. Die Gebührenregelungen in den einzelnen Kantonen seien sehr uneinheitlich. In etlichen Kantonen und Gemeinden würden schon heute bloss kostendeckende Einbürgerungsgebühren erhoben. In verschiedenen anderen Kantonen und Gemeinden würden jedoch immer noch sogenannte «Einkaufssummen» verlangt, die in keinem vernünftigen Verhältnis zum Aufwand der Behörden stünden. So könne es durchaus vorkommen, dass für eine Einbürgerung ein Betrag von mehreren Monatslöhnen zu entrichten sei. Die Einbürgerung werde somit in einzelnen Fällen zum Privileg für Ausländerinnen und Ausländer, die sich eine solche finanziell leisten könnten. Die im Verhältnis zu anderen Staaten vielfach übersetzten Einbürgerungsabgaben seien historisch durch den Umstand erklärbar, dass früher die Heimatgemeinde für die armenrechtliche Unterstützung ihrer Bürgerinnen und Bürger aufkommen musste. Durch den Übergang der Unterstützungspflicht von der Heimat- auf die Wohngemeinde hätten hohe Einbürgerungsabgaben heute aber ihre Berechtigung verloren. Wer seit vielen Jahren bei uns lebe, gut integriert sei und die schweizerische Rechtsordnung beachte, sollte sich eine Einbürgerung nicht mehr quasi erkaufen müssen; vielmehr sollte ihm das Schweizer Bürgerrecht gegen eine Gebühr, welche den Aufwand der Behörden deckt, zuerkannt werden. Die Einbürgerung integrierter Ausländerinnen und Ausländer rechtfertige sich nicht wegen der damit verbundenen Einkaufssumme, sondern weil sie dem Interesse unseres Landes entspreche.

§ 18 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes vom 21. November 1994 (SRL Nr. 2) lautet:
¹ *Ausländische Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen haben eine Einbürgerungstaxe zu entrichten.*

² *Die Höhe der Einbürgerungstaxe richtet sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gesuchstellers und der Gesuchstellerin.*

³ *Sie beträgt für das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht je mindestens 100 und höchstens 10 000 Franken.*

⁴ *Das Nähere regelt der Regierungsrat in der Verordnung.*

Diese Bestimmung, welche auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abstellt, widerspricht offensichtlich dem neuen Bundesrecht. Sie ist daher nicht mehr anwendbar und folglich aufzuheben. Der neuen Rechtslage anzupassen sind aber auch die §§ 30 Absatz 1b und 33 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes.

Artikel 38 Absatz 1 BÜG bezieht sich nicht auf das Bürgerrecht der Personalkorporationen. Die Regelung der Einbürgerungstaxen der Personalkorporationen nach § 27 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes kann demzufolge belassen werden.

III. Vernehmlassungsverfahren

Wir haben am 22. November 2005 ein Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf für eine Teilrevision des Bürgerrechtsgesetzes eröffnet. Es gingen insgesamt 20 Vernehmlassungen ein, nämlich diejenigen der Gemeinden Adligenswil, Buchrain, Dierikon, Emmen, Escholzmatt, Gisikon, Horw, Littau, Luzern, Meierskappel, Römerswil, Rothenburg, Schüpfheim, Werthenstein, Wolhusen, der Verwaltungsgemeinschaft Hitzkirch^{plus} (bestehend aus Hämikon, Hitzkirch, Müswangen, Retschwil, Sulz) sowie der politischen Parteien Chance 21, Christlichdemokratische Volkspartei Kanton Luzern, Freisinnig-Demokratische Partei des Kantons Luzern und Sozialdemokratische Partei Kanton Luzern.

Grundsätzlich sind alle Vernehmlassungsteilnehmerinnen mit der Revision einverstanden. Eine Gemeinde möchte die Einbürgerungstaxe beibehalten, sofern dies mit dem Bundesrecht vereinbar sei. Ein Hauptanliegen der sich äussernden Gemeinden ist, dass die Kompetenz zur Festlegung der Gebühren bei den Gemeinden bleibt. Während sich zwei Gemeinden für die Beibehaltung der geltenden Gebührenregelung aussprechen, schlagen im Gegensatz dazu zwei Vernehmlassungsteilnehmerinnen vor, die Gebühren kantonal zu vereinheitlichen. Auf diese und weitere Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmerinnen wird in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs (vgl. Kap. IV) näher eingegangen.

IV. Die einzelnen Bestimmungen

§ 18

Diese Bestimmung widerspricht geltendem Bundesrecht und ist deshalb mitsamt dem Zwischentitel c aufzuheben (vgl. Kap. II). Auf das Begehren der Gemeinde, die im Vernehmlassungsverfahren die Beibehaltung dieser gesetzlichen Grundlage verlangte, kann mangels Regelungskompetenz nicht eingetreten werden.

§ 30 Absatz 1b

Nachdem ausländische Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller keine Einbürgerungstaxe mehr zu entrichten haben, ist auch die Bestimmung, welche die Zuständigkeiten regelt, anzupassen.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde angeregt, den Begriff «Bürgergemeinde» zu streichen, da im Kanton Luzern keine Bürgergemeinden mehr bestünden. Zu beachten ist jedoch, dass die noch geltende Staatsverfassung in § 90 die Bürgergemeinde als Gemeindeart nach wie vor vorsieht und dass geplant ist, die zahlreichen Erlasse, welche die Bürgergemeinden erwähnen, nach Erlass der neuen Kantonsverfassung im Rahmen der dannzumal notwendig werdenden Anschlussgesetzgebung zu revidieren.

§ 33

Diese Bestimmung regelt die Erhebung von Gebühren im Bürgerrechtswesen. Artikel 38 Absatz 1 BÜG sieht vor, dass die Bundesbehörden sowie die kantonalen und kommunalen Behörden für ihre Entscheide höchstens noch Gebühren erheben dürfen, welche die Verfahrenskosten decken. § 33 soll der Terminologie der bundesrechtlichen Bestimmung angepasst werden. Der Begriff «Kanzleigeühren» ist durch «Gebühren» zu ersetzen. Zudem soll auch auf kantonaler Ebene gesetzlich festgehalten werden, dass Gebühren höchstens kostendeckend verlangt werden dürfen.

Nach § 21 der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz (SRL Nr. 3) erheben die Gemeinden im Kanton Luzern die Gebühren im Bürgerrechtswesen gestützt auf die Verordnung über den Gebührenbezug der Gemeinden vom 16. Dezember 2003 (SRL Nr. 687), und der Kanton berechnet seine Gebühren gemäss dieser Bestimmung nach dem Gebührentarif und der Kostenverordnung für die Staatsverwaltung vom 28. Mai 1982 (SRL Nr. 681). Wir beabsichtigen, diese Bestimmung unverändert beizubehalten. Im Rahmen der Einbürgerung fällt auf Gemeindestufe am meisten Arbeit und somit auch Aufwand an (u. a. Abklärungen, persönliche Gespräche mit den Gesuchstellenden). Weil die Gemeinden unterschiedliche Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe kennen, unterscheidet sich der Aufwand von Gemeinde zu Gemeinde. Wir verzichten daher darauf, eine kantonal einheitliche Gebührenregelung zu treffen, wie einzelne Vernehmlassungsteilnehmerinnen anregten, zumal Ihr Rat bisher alle Vorlagen, welche eine Vereinheitlichung des Einbürgerungsverfahrens auf Gemeindestufe vorsahen, klar abgelehnt und die Gemeindeautonomie in den Vordergrund gestellt hat.

Aus der Rechtsnatur der Gebühren als Entgelt für eine staatliche Leistung folgt, dass bei der Bemessung grundsätzlich vom Wert dieser Leistung auszugehen ist, der sich nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip bestimmt. Das Kostendeckungsprinzip bedeutet, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht übersteigen darf (siehe dazu z.B. BGE 126 I 180). Nach dem Äquivalenzprinzip muss die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis stehen zum Wert, den die staatliche Leistung für die Betroffenen hat. In einem gewissen Ausmass ist eine Pauschalisierung aus Gründen der Verwaltungsökonomie möglich. Das Verhältnis zwischen der Höhe der Gebühr und dem Wert der Leistung muss aber bestehen bleiben (siehe dazu z.B. BGE 120 Ia 171). Um die Gebührenhöhe festlegen zu können, müssen der Arbeitsaufwand sowie die entsprechenden Kosten erhoben werden. Gebührenermässigungen für Familien oder für Kinder sind ohne Weiteres möglich. Kantone und Gemeinden sind von der Bundesgesetzgebung her frei, auch tiefere Gebühren zu erheben, welche die entstehenden Kosten nur teilweise decken.

Übergangsbestimmung

Die Übergangsbestimmung entspricht der Regelung in § 2 der kantonalen Verordnung betreffend Einbürgerungstaxen (SRL Nr. 2a). Sie ergibt sich aufgrund der Auslegungsregeln an sich von selbst. Der Klarheit halber schlagen wir dennoch vor, eine entsprechende Bestimmung in die Gesetzesänderung aufzunehmen.

V. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, der Änderung des Bürgerrechtsgesetzes zuzustimmen.

Luzern, 10. Februar 2006

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Anton Schwingruber
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Nr. 2

Bürgerrechtsgesetz

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 10. Februar 2006,

beschliesst:

I.

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

Zwischentitel vor § 18 sowie § 18

werden aufgehoben.

§ 30 *Absatz 1b*

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

- b. der Gemeinde- oder der Bürgerrat für die
 - Erteilung des Gemeindebürgerrechts an schweizerische Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen gemäss § 12,
 - Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht, soweit damit nicht der Verlust des Schweizer Bürgerrechts verbunden ist;

§ 33 *Gebühren*

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

II.

Wurde das Gemeindebürgerrecht vor dem 1. Januar 2006 zugesichert, kann die Gemeinde die Einbürgerungstaxe von den ausländischen Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern auch dann einfordern, wenn die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts erst nach dem 31. Dezember 2005 erfolgt.

III.

Die Änderung tritt am 1. Januar 2007 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: