



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Wurde anlässlich der
Ratssitzung vom
20. Mai 2010 beantwortet

Antwort

auf die

Interpellation Nr. 20 2010/2012

von Theres Vinatzer und Luzia Vetterli
namens der SP/JUSO-Fraktion
und Agatha Fausch Wespe
namens der G/JG-Fraktion
vom 12. Februar 2010
(StB 242 vom 17. März 2010)

Haben Menschen mit einer Behinderung in der Stadt Luzern eine Chance auf Einbürgerung?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Ausgangslage

Die ordentliche Einbürgerung ist primär Sache der Kantone, denn das Schweizer Bürgerrecht beruht auf dem Kantonsbürgerrecht und dieses nach den einschlägigen kantonalen Regelungen auf dem Gemeindebürgerrecht. Der Bund erlässt jedoch mit dem Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, SRL 141.0) Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern und erteilt auch die Einbürgerungsbewilligung (Art. 38 Abs. 2 Bundesverfassung). Mit dieser zum Schluss erteilten Einbürgerungsbewilligung hat er die Kontrolle, ob diese Mindestvorschriften auf Ebene Kanton und Gemeinden eingehalten worden sind.

Die Kantone sehen in ihren Bürgerrechtsgesetzgebungen vor, dass über die ordentliche Einbürgerung nach Ermessen entschieden wird. Dieses Ermessen muss jedoch innerhalb der Schranken des Bundesrechts – wie oben festgehalten als Mindestvoraussetzung und innerhalb der Grundrechtsschranken – sowie unter Beachtung der zusätzlichen Schranken des kantonalen Rechts ausgeübt werden. Die Verfassung des Kantons Luzern (SRL Nr. 1) und das Bürgerrechtsgesetz (SRL Nr. 2) bilden diese kantonalen Schranken. Diese beinhalten jedoch keine weiterreichenderen Vorgaben als diejenigen auf Bundesebene.

Nebst den Wohnsitzerfordernissen, die für Ausländerinnen und Schweizer gleichermaßen gelten, sind die materiellen Vorgaben, wie das Ermessen ausgeübt wird, auf Stufe Gesetz lediglich skizziert. Sie sind im eidgenössischen wie im Bürgerrechtsgesetz des Kantons Luzern praktisch deckungsgleich formuliert.

Stadt Luzern
Sekretariat Grosser Stadtrat
Hirschengraben 17
6002 Luzern
Telefon: 041 208 82 13
Fax: 041 208 88 77
E-Mail: sk.grstr@stadtluzern.ch
www.stadtluzern.ch

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts

Art. 14 Erwerb

Vor Erteilung der Bewilligung ist zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er:

- a. in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist;
- b. mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist;
- c. die schweizerische Rechtsordnung beachtet;
- d. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.

Bürgerrechtsgesetz des Kantons Luzern

§ 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.

Die Kann-Formulierung in § 13 Bürgerrechtsgesetz des Kantons Luzern („... kann ... zugesichert werden, wenn ...“) ist die rechtliche Grundlage dafür, dass der Einbürgerungsakt nach Ermessen erfolgen kann. Damit wird dem zuständigen Organ unter Beachtung rechtlicher Schranken ein gewisser Beurteilungsspielraum im Einzelfall eingeräumt. Das heisst jedoch nicht, dass in gleichartigen Fällen ohne rechtfertigenden Grund einmal so und einmal anders entschieden werden darf, denn das bedeutete, diskriminierende oder willkürliche Entscheide zu treffen. Die zuständige Instanz hat vielmehr sachlich begründete Regeln zu entwickeln, damit die rechtsgleiche Behandlung der Betroffenen gewährleistet ist.

Aus diesem Grund hat der Kanton Luzern einen Leitfaden entwickelt, der helfen soll, das Ermessen bei einer Entscheidung gemäss der bestehenden Praxis innerhalb des Kantons und innerhalb einer Gemeinde selbst rechtsgleich auszuüben. Diese Praxis orientiert sich in erster Linie an der Rechtsprechung zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern.

Nebst materiellen Vorgaben bestehen auch solche im Verfahren. Massgebend ist grundsätzlich wiederum das kantonale Recht. Zu diesen Verfahrensrechten gehören beispielsweise das Recht auf eine Begründung einer ablehnenden Entscheidung. Auf Anfang 2009 ist auch der Rechtsschutz im Bürgerrechtswesen verstärkt worden. Seither muss als letzte kantonale Instanz eine Gerichtsbehörde angerufen werden können. Im Kanton Luzern kann eine ablehnende Entscheidung mit Verwaltungsbeschwerde dem Regierungsrat vorgelegt werden. Dieser Entscheidung wiederum ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vor dem Verwaltungsgericht anfechtbar.

Zu den einzelnen Fragen:

Zu 1.:

Kann der Stadtrat bestätigen, dass das Parlament dazu verpflichtet ist, Grundrechte wie die Rechtsgleichheit, in diesem Falle das Diskriminierungsverbot, einzuhalten?

Der Grosse Stadtrat, der in der Stadt Luzern als zuständiges Organ über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts entscheidet, ist, wie einleitend aufgezeigt, an die Grundrechte gebunden. Er hat sie ebenso wie die gesetzlichen Mindestvorgaben sowohl in verfahrensrechtlicher wie auch materieller Hinsicht zu beachten. Zu diesen zu beachtenden Grundrechten gehört auch das Diskriminierungsverbot.

Zu 2.:

Der Kanton Luzern verweist in seinen „Leitgedanken zum Einbürgerungsverfahren“ ausdrücklich auf das Diskriminierungsverbot. Wie verbindlich ist dies aus Sicht des Stadtrates für die Gemeindebehörden?

Diese Leitgedanken sollen kantonsweit und innerhalb einer Gemeinde eine möglichst einheitliche Rechtsanwendung garantieren. Sie sollen helfen, einen Ermessensentscheid willkürfrei und nicht diskriminierend zu treffen, indem die bloss skizzierten rechtlichen Vorgaben weiter ausgeführt und dazu Empfehlungen abgegeben werden.

Dazu ist allerdings grundsätzlich festzuhalten, dass es sich bei der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts um einen Entscheid handelt, der von einem demokratisch gewählten Organ gefällt wird, und zwar in der Stadt Luzern gestützt auf die Empfehlung eines ebenfalls auf diese Weise bestellten Gremiums (Einbürgerungskommission). Bei beiden handelt es sich um die politisch gewählte Vertretung des Volkes und nicht um eine Verwaltungsstelle, die einen Verwaltungsakt nach den hierfür entwickelten Grundsätzen vornimmt. Die zuständige Verwaltungsstelle arbeitet zwar den Entscheid über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts jeweils aus, doch immer gestützt auf die Diskussion und die Empfehlung der Einbürgerungskommission, welche schliesslich die Grundlage für den Entscheid des Grossen Stadtrates bildet. Mit den Worten von Yvo Hangartner in seinem Aufsatz „Grundfragen der Einbürgerung nach Ermessen“ gesagt, entscheidet das zur Ermessensausübung zuständige Organ aufgrund eigener Einschätzung, aber innerhalb gesetzlicher Schranken und in Ausrichtung auf eine vorhandene gesetzliche Richtunggebung (in: ZBI 6/2009).

Zu 3.:

Was kann aus Sicht des Stadtrates unternommen werden, damit Menschen, welche aufgrund ihrer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung nur beschränkt integrationsfähig sind, in der Stadt Luzern eine Chance auf Einbürgerung erhalten?

Der Stadtrat sieht in diesem Bereich keinen Handlungsbedarf. In den vergangenen Jahren hat der Grosse Stadtrat etlichen Ausländerinnen und Ausländern mit teils schweren, teils weniger schweren psychischen und physischen Beeinträchtigungen das Stadtbürgerrecht zugesichert. Darunter befanden sich sowohl Kinder, die in Institutionen wie dem Heilpädagogischen Kinderheim für Schwerstbehinderte Weidmatt in Wolhusen oder mit einem Down-Syndrom bei ihrer Familien leben oder auch bevormundete Erwachsene, die praktisch ihr gesamtes Leben in psychiatrischen Kliniken oder betreuten Wohngruppen verbrachten. Dazu gehörten Kinder, Jugendliche und Erwachsene mit solchen Beeinträchtigungen, die eine Invalidenrente erhalten oder nicht, die von wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt werden oder nicht. Mit dieser Praxis wird dem Leitfaden des Kantons gefolgt, der festhält, dass Invalidität ein Faktor sei, der die Integration von Personen erschweren kann und bei der Gesuchserteilung angemessen berücksichtigt werden muss. Mit dem Vorschlag für eine Ergänzung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts soll dereinst genau diese Praxis gesetzlich verankert werden.

Der Stadtrat sah sich lediglich ein einziges Mal dazu veranlasst, im Falle eines behinderten Gesuchstellers gegenüber dem Parlament und entgegen der Empfehlung der Einbürgerungskommission eine andere Haltung kundzutun. Eine knappe Mehrheit des Rats folgte jedoch schliesslich der Empfehlung der Einbürgerungskommission. Der Gesuchsteller hat gegen diesen Entscheid beim Regierungsrat des Kantons Luzern Beschwerde erhoben. Die Beschwerde ist noch hängig.

Stadtrat von Luzern

