Stadt Luzern
Stadtrat
Hirschengraben 17
6002 Luzern
www.stadtrat.stadtluzern.ch

T 041 208 82 11
stadtrat@stadtluzern.ch

Stellungnahme zur Motion 322

Keine städtischen Gebühren für Einbürgerungsgesuche

Simon Roth, Yannick Gauch und Patricia Almela namens der SP-Fraktion, Selina Frey und Chiara Peyer namens der G/JG-Fraktion sowie Stefan Sägesser namens der GLP-Fraktion vom 27. Dezember 2023
Antrag des Stadtrates: Teilweise Entgegennahme, StB 840 vom 4. Dezember 2024
Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 20. Februar 2025 teilweise überwiesen.

Ausgangslage
Mit der Motion 322 wird der Stadtrat aufgefordert, vollständig auf die städtischen Gebühren im Zusammenhang mit Einbürgerungen zu verzichten, es sei denn, es entstehen Zusatzaufwände durch das Verhalten der Antragstellenden. Dem Parlament soll eine entsprechende Anpassung des Einbürgerungsreglements vorgelegt werden.

Der Hintergrund dieser Motion liegt in der Tatsache, dass mehr als ein Viertel der Luzerner Bevölkerung keine Möglichkeit hat, bei politischen Entscheidungen mitzuwirken, da sie nicht im Besitz des Schweizer Bürgerrechts sind. Für die Motionärinnen und Motionäre stellt dies eine zentrale Frage des liberalen und demokratischen Staatswesens dar: Wie kann es gerechtfertigt werden, Menschen von der politischen Teilhabe auszuschliessen, die zwar vielleicht nicht in der Schweiz geboren wurden (oft jedoch auch das), aber seit vielen Jahren in Luzern leben, Steuern bezahlen, arbeiten und das städtische Leben aktiv mitgestalten? Es stellt sich die Frage, wie diese Menschen besser in politische Prozesse eingebunden werden können. Der einzige Weg zur politischen Mitbestimmung bleibt aktuell die Einbürgerung. Diese sollte nach Ansicht der Motionärinnen und Motionäre dringend erleichtert werden.

Für die Motionärinnen und Motionäre stellt die Vielzahl an Hindernissen auf dem Weg zur Einbürgerung einen zentralen Punkt dar, da sie viele Menschen davon abhält, überhaupt einen Antrag zu stellen. Gemäss dem kantonalen Bürgerrechtsgesetz vom 15. Mai 2017 (KBüG; SRL Nr. 2) müssen Personen, die eingebürgert werden möchten, mindestens drei Jahre in der Stadt Luzern wohnen und eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) besitzen. Darüber hinaus entstehen beträchtliche Gebühren auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Allein die Stadt Luzern erhebt für die Bearbeitung eines Einbürgerungsgesuchs von Personen über 25 Jahren rund Fr. 1’900.–, zu denen noch weitere Kosten auf den anderen Staatsebenen hinzukommen.

Die Motionärinnen und Motionäre betonen, dass viele dieser Hürden zwar auf Bundes- und Kantonsebene festgelegt sind, die Stadt Luzern jedoch über einen gewissen Spielraum bei den städtischen Einbürgerungsgebühren verfügt. Sie fordern den Stadtrat daher auf, das Reglement über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern in der Stadt Luzern vom 28. Oktober 2010 (Einbürgerungsreglement; sRSL 0.5.6.1.1) dahingehend zu ändern, dass zukünftig alle gesuchstellenden Personen auf städtischer Ebene von Einbürgerungsgebühren befreit werden, es sei denn, es entstehen Zusatzaufwände durch fehlende Mitwirkung seitens der Antragstellenden.
Erwägungen

Nachdem die Einbürgerung seit der Einführung des neuen Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0) selektiver geworden ist, hat die Eidgenössische Migrationskommission (EKM) im Jahr 2022 eine Studie[1] in Auftrag gegeben. Diese hatte zum Ziel, die Auswirkungen des neuen Bürgerrechtsgesetzes auf die ordentliche Einbürgerung aufzuzeigen. Untersucht wurde dabei der Zeitraum 2018 bis 2020.
Die seit Mai 2024 veröffentlichte Studie zeigt auf, dass der Anteil an hochqualifizierten und gut situierten Personen unter den Eingebürgerten gestiegen ist, während der Anteil an weniger qualifizierten und schlecht situierten Personen deutlich zurückgegangen ist. Die Studie kommt zusammenfassend zum Schluss, dass die statistische Selektivität einerseits eine Folge der deutlich restriktiveren gesetzlichen Vorgaben ist. Andererseits ist sie eine Konsequenz der Handlungsspielräume, die das Bürgerrechtsgesetz des Bundes den Kantonen zugesteht. Basierend auf diesen neuen Erkenntnissen zeigt die Studie auf, wie die Einbürgerung in Zukunft integrativer ausgestaltet werden könnte. Die Studie schlägt vor, ein inklusiveres Einbürgerungssystem zu schaffen, das bestehende Regelungsspielräume auf Kantons- und Gemeindeebene nutzt, um die Einbürgerungshürden, einschliesslich der Gebühren, zu senken oder gar abzuschaffen.

Gebühren auf Gemeindeebene
§ 13 Abs. 2 des Gebührengesetzes vom 14. September 1993 (GebG; SRL Nr. 680) hält fest, dass die zuständige Gemeindebehörde Gebühren für Amtshandlungen der kommunalen Behörden festsetzen kann, soweit der Regierungsrat von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht. In seiner Verordnung über den Gebührenbezug der Gemeinden vom 23. November 2010 (SRL Nr. 687) hat der Regierungsrat die Gebühren für Einbürgerungen schliesslich nicht geregelt. § 4 dieser Verordnung regelt zwar die allgemeinen Gebühren und Auslagen, § 1 Abs. 1 hält jedoch fest, dass Sonderregelungen vorbehalten bleiben. Infolgedessen ist die Stadt Luzern legitimiert, die Gebühren für die Einbürgerungsverfahren autonom festzulegen. Von diesem Spielraum machte der Grosse Stadtrat von Luzern bereits im Jahr 2020 Gebrauch, als er entschied, auf die Erhebung von Gebühren zu verzichten:
a. für minderjährige Kinder und Jugendliche, die im Gesuch eines Elternteils einbezogen sind oder selbstständig ein Gesuch einreichen;
b. für volljährige junge Erwachsene, die bei Einreichen des Gesuchs jünger als 25 Jahre alt sind.

Die entsprechende Reglementsanpassung erfolgte mit Bericht und Antrag (B+A) 23 vom 19. August 2020: «Motion 155: Erlass der Einbürgerungsgebühren für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene». Damit werden in der Stadt Luzern seit dem 1. Januar 2021 für Kinder und Jugendliche unter 25 Jahren keine Einbürgerungsgebühren mehr erhoben. Eine volljährige Person entrichtet für die Bearbeitung eines Einbürgerungsgesuchs nach wie vor Gebühren in der Höhe von durchschnittlich Fr. 1’900. –. Für ein Ehepaar beträgt die durchschnittliche Gebühr rund Fr. 2’300.–. Diese Gebühren spiegeln den Aufwand wider, welcher der Gemeinde durch die Bearbeitung des Einbürgerungsgesuchs entsteht, wie etwa das Zusammenstellen und Aufbereiten der Einbürgerungsunterlagen.

Gebühren auf Bundes- und Kantonsebene ab dem 1. Januar 2025
Im Vergleich zu den Gebühren auf Gemeindeebene fallen die Gebühren auf Bundes- und Kantonsebene für ordentliche Einbürgerungen deutlich niedriger aus. Der Grund dafür liegt in der Arbeitsteilung: Während die Gemeinden den Grossteil des Aufwands für die Erstellung und Bearbeitung der Einbürgerungsunterlagen übernehmen, ist der Aufwand für Bund und Kantone entsprechend geringer.

Gesuchstellende	**Bund**	**Kanton**
Personen, die zum Zeitpunkt der Gesuchstellung volljährig sind	100.–	350.–
Personen, die zum Zeitpunkt der Gesuchstellung minderjährig sind und selbstständig ein Gesuch stellen	50.–	150.–
Ehegatten, die gemeinsam ein Gesuch stellen	150.–	400.–

Situation in Schweizer Gemeinden

In den letzten Jahren wurden in vielen Gemeinden die Einbürgerungsgebühren für Jugendliche und junge Erwachsene angepasst. Folgend drei Beispiele:

	Einbürgerungsgebühren auf Stufe Gemeinde in Fr.	
	Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren	Personen über 25 Jahren
Zürich	0.–	500.–
St. Gallen	200.–	1'400.–
Winterthur	250.–	1'100.–

In der Stadt Frauenfeld ist derzeit ein Vorstoss hängig, der ebenfalls verlangt, dass auf Gemeindeebene auf die Erhebung von Einbürgerungsgebühren verzichtet wird, dies nicht nur für die unter 25-Jährigen. Die Antwort auf diesen Vorstoss steht noch aus.

Der Stadtrat schlägt vor, künftig eine pauschale Gebühr für die Prüfung von Einbürgerungsgesuchen von Personen über 25 Jahren zu erheben. Dieser Vorschlag orientiert sich an den Regelungen von Zürich, St. Gallen und Winterthur. Die vorgeschlagene Gebühr soll – wie in Zürich – Fr. 500.– pro Gesuch betragen, unabhängig davon, ob das Gesuch eine Einzelperson oder ein Ehepaar umfasst.

Folgekosten bei der Entgegennahme der Motion
Die Entgegennahme der Motion würde zu einem jährlichen Gebührenausfall von rund Fr. 330'000.– führen. Im Jahr 2023 wurden 223 Gesuche (Einzelgesuche oder Familiengesuche) behandelt und 307 Personen das Luzerner Stadtbürgerrecht zugesichert. Daraus resultierte ein Gebührenertrag von Fr. 334'000.–. Seit 1. Januar 2021 bezahlen Jugendliche und junge Erwachsene, die zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung jünger als 25 Jahre sind, keine Einbürgerungsgebühren mehr. Im Jahr 2023 konnten von diesem Gebührenverzicht 111 Jugendliche und junge Erwachsene profitieren.

Folgekosten bei der teilweisen Entgegennahme der Motion
Bei einer pauschalen Gebühr von Fr. 500.– pro Gesuch und der Bearbeitung von rund 220 Gesuchen pro Jahr erwartet die Stadt Luzern einen jährlichen Gebührenertrag von rund Fr. 82'000.–. Damit verzichtet die Stadt auf Gebühren von rund Fr. 248'000.– pro Jahr.

Fazit
Dem Stadtrat ist es ein Anliegen, das Einbürgerungssystem inklusiver zu gestalten, um ausländischen Staatsangehörigen den Zugang zu politischen Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten zu erleichtern. Denn Studien[2] belegen, dass die Staatsbürgerschaft den Integrationsprozess fördert. So engagieren sich eingebürgerte Immigrantinnen und Immigranten hierzulande signifikant häufiger politisch und weisen ein höheres politisches Wissen auf als vergleichbare ausländische Staatsangehörige. Zudem haben eingebürgerte Personen stärker das Gefühl, die eigene Meinung zähle etwas. Die Staatsbürgerschaft spielt damit eine Rolle, die weit über blosse politische Mitsprache hinausgeht, vielmehr leistet sie einen wichtigen Beitrag zur individuellen Integrationsförderung. Die Einbürgerung fördert damit die soziale und politische Integration langfristig. Zudem sind die positiven Effekte der Einbürgerung umso grösser, je früher sich eine Person einbürgern lässt.
Dem Stadtrat ist es jedoch auch ein Anliegen, dem Umstand Rechnung zu tragen, dass der Stadt durch das Bearbeiten der Einbürgerungsgesuche ein hoher Bearbeitungsaufwand entsteht. Dieser ist deutlich höher als derjenige des Kantons und des Bundes, womit die kommunale Gebühr entsprechend höher ausfallen soll. Damit erachtet er eine pauschale Gebühr in der Höhe von Fr. 500.–, wie diese auch in Zürich erhoben wird, als angemessen. Diese moderate Höhe der Einbürgerungsgebühr stellt sicher, dass der Zugang zur Einbürgerung sozial verträglich bleibt, während gleichzeitig ein Beitrag zur Deckung der entstehenden Kosten geleistet wird.

Der Stadtrat wird dem Grossen Stadtrat einen entsprechenden B+A unterbreiten, mit welchem er eine Änderung des Einbürgerungsreglements beantragen wird.

Angesichts dieser Überlegungen beantragt der Stadtrat, die Motion teilweise entgegenzunehmen.

---

[1] Studie im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission «Ordentlich einbürgern in der Schweiz». Die Auswirkungen des neuen Bürgerrechtsgesetzes des Bundes und Wege zu einem inklusiveren System der Einbürgerung.
[2] Z. B. Studie citizenship.ch der Universitäten Zürich, Standford und der London School of Economics.