

l'ont pas ou ne l'auront plus. En application de ce système, seront bourgeoises d'une commune dans laquelle se trouvent des biens bourgeoisiaux les seules personnes qui en ont le droit de cité. Les personnes qui n'ont pas le droit de cité de cette commune, respectivement ne l'ont plus, perdront leur statut de bourgeois dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, ceci indépendamment du mode par lequel elles avaient acquis ce statut dans le passé.

BOTSCHAFT Nr. 287 2. Oktober 2006
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes
über das freiburgische Bürgerrecht

Wir unterbreiten Ihnen einen Entwurf zur Änderung des Gesetzes vom 15. November 1996 über das freiburgische Bürgerrecht und die Botschaft dazu, die wie folgt gegliedert ist:

- I. Einführung
 1. Die Gründe für die Revision
 2. Die wichtigsten Neuerungen
 3. Finanzielle und personelle Auswirkungen
 4. Übereinstimmung mit dem europäischen Recht
- II. Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

I. EINFÜHRUNG

1. Die Gründe für die Revision

Artikel 69 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 sieht ausdrücklich vor, dass die Einbürgerungsgebühr aufgehoben und ein Beschwerderecht gegen Einbürgerungsentscheide eingeführt wird. Das Bürgerrechtsgesetz muss daher entsprechend geändert werden. Es gilt einerseits, jede Möglichkeit zur Erhebung einer Einbürgerungsgebühr zu streichen und andererseits ein Beschwerderecht gegen negative Einbürgerungsentscheide einzuführen. Es handelt sich hier um die Ausführung von Projekt Nr. 17 der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung (vgl. Bericht Nr. 170 des Staatsrats an den Grossen Rat über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung).

Das Einbürgerungsrecht entwickelt sich ständig weiter. Vor kurzem hat das Bundesgericht im Rahmen einer Beschwerde in diesem Bereich ein wichtiges Urteil erlassen (Entscheid «Emmen»; BGE 129 I 217). Darin kommt das Bundesgericht zum Schluss, dass ein Urnenentscheid zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts kein angemessenes Verfahren darstellt, da dabei gewisse verfassungsmässige Garantien und insbesondere das Willkürverbot verletzt werden. Zudem haben abgewiesene Einbürgerungsbeerberinnen und -bewerber nach Ansicht des Bundesgerichts Anspruch auf eine Begründung des negativen Entscheids.

Auch das Bundesrecht wurde vor kurzem geändert. Gemäss dem neuen Artikel 38 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG – SR 141.0) dürfen Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden bei ordentlichen Einbürgerungen nur noch Verwaltungsgebühren erheben, die dem Kostendeckungsprinzip unterliegen. Dem Bundesgesetzgeber war also wie dem freiburgischen Verfassungsrat daran gele-

gen, alle finanziellen Hindernisse im Einbürgerungsbereich zu beseitigen.

Die neue Kantonsverfassung, die neue Bundesgesetzgebung und der Entscheid «Emmen» machen daher eine Revision der kantonalen Gesetzgebung über das freiburgische Bürgerrecht notwendig.

2. Die wichtigsten Neuerungen

Das geltende Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht wurde vom Grossen Rat am 15. November 1996 erlassen und seither nicht geändert. Diese Revision bietet daher Gelegenheit, gewisse Anpassungen vorzunehmen und der Entwicklung der Praxis sowie den im Einbürgerungsbereich gemachten Erfahrungen Rechnung zu tragen. Der vorliegende Entwurf beinhaltet folgende Neuerungen:

2.1 Aufhebung der kantonalen und kommunalen Einbürgerungsgebühr

Diese Aufhebung erfordert keine grossen Erklärungen. Sie ergibt sich aus der neuen Kantonsverfassung und dem geänderten Bundesrecht. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass diese Gesetzesänderung für den Staat Einnahmeherausfälle von jährlich rund 500 000 Franken nach sich zieht. Auch die Einbürgerungsgebühr der Gemeinden wird aufgehoben. In Zukunft können lediglich Verwaltungsgebühren nach dem Kostendeckungsprinzip basierend auf dem Tarif vom 8. Juli 1997 der bei Einbürgerungen erhobenen Gebühren erhoben werden.

2.2 Einführung eines Rechtsmittels gegen negative Einbürgerungsentscheide

Die Verfassung berücksichtigt die Entwicklung des Einbürgerungsrechts, namentlich infolge des Entscheids Emmen, und schreibt ein Beschwerderecht für Personen vor, denen das Kantons- oder Gemeindebürgerrecht verweigert wurde. Eine Beschwerde ist aber nur möglich, wenn die Gründe des negativen Entscheids bekannt sind. Deshalb geht die Einführung eines Rechtsmittels logischerweise mit der Pflicht zur Begründung eines abschlägigen Einbürgerungsentscheids einher.

2.3 Definition der einzelnen Elemente des Integrationsbegriffs

Am 26. September 2004 lehnte das Schweizer Stimmvolk den Bundesbeschluss über die ordentliche Einbürgerung sowie über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation ab. Ein verkannter Aspekt dieser Revision war die Einführung eines Konzepts und von Empfehlungen im Bereich der Integration durch den Bund. Dabei wurden gewisse Elemente definiert, die im Einbürgerungsbereich zum Begriff der Integration gehören. Diese Entwicklung gründete vor allem auf der zunehmenden Bedeutung dieses Begriffs im Zusammenhang mit der Erteilung des Schweizer Bürgerrechts. Die vorliegende Revision bietet Gelegenheit, die Überlegungen des Bundesamts für Migration in das kantonale Recht aufzunehmen und die Elemente, die zum Begriff der Integration gehören, klar festzulegen (vgl. Zeitschrift für das Zivilstandswesen Nr. 11/2004, S. 380–385).

2.4 Festlegung eines Rahmens für die Wohnsitzerfordernisse der Gemeinden

Der Vorentwurf enthält eine Bestimmung, gemäss der die von den Gemeinden festgelegte Wohnsitzdauer vor der

Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs eine bestimmte Anzahl Jahre nicht überschreiten darf. Damit soll verhindert werden, dass die Anforderungen an die Wohnsitzdauer so hoch angesetzt werden, dass es praktisch unmöglich wird, ein Einbürgerungsgesuch einzureichen. Die Wohnsitzdauer für den Kanton beträgt drei Jahre. Es schien daher sinnvoll, dieselbe Regelung in Bezug auf die Aufenthaltsdauer in der Gemeinde einzuführen.

2.5 Angabe der Aufenthaltstitel, die zur Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs berechtigen

Die kantonale Gesetzgebung schreibt nicht vor, welchen Aufenthaltstitel eine Person, die das Schweizer Bürgerrecht beantragt, besitzen muss. Im Laufe der letzten Jahre hat sich diesbezüglich jedoch auf Bundes- und Kantonsebene eine Praxis entwickelt. Diese Gesetzesrevision bietet Gelegenheit, klar zu regeln, welche Voraussetzungen im Bereich Aufenthalt oder Niederlassung erfüllt sein müssen, damit das kantonale und das Schweizer Bürgerrecht beantragt werden können.

2.6 Festsetzung eines Mindestalters für die Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs

Das Bundesgesetz enthält nicht viele Hinweise, was das für ein Einbürgerungsgesuch erforderliche Mindestalter betrifft. Es hält lediglich fest, dass das Gesuch einer minderjährigen Person von ihrem gesetzlichen Vertreter eingereicht werden muss und dass Gesuchsteller ab dem vollendeten 16. Altersjahr ihren Willen, das Schweizer Bürgerrecht zu erwerben, schriftlich erklären müssen. Das Bundesrecht lässt den Kantonen de facto einen beachtlichen Handlungsspielraum. Das kantonale Gesetz von 1996 sieht keine Bedingungen bezüglich des Alters der Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber vor. Einige Gemeinden haben ein Mindestalter eingeführt, da sie es nicht schätzen, wenn sehr junge Kinder ein individuelles Einbürgerungsgesuch stellen. Es gibt also eine gewisse Vielfalt von Lösungen, die eine einheitliche kantonale Regelung erfordern.

2.7 Kompetenzzuweisung für die Erstellung eines Erhebungsberichts und Umfang der Erhebung

Das Amt für Zivilstandswesen und Einbürgerungen ist eine Instruktionsbehörde. Es fällt keine Entscheide, muss jedoch die dazu notwendigen Informationen zusammentragen. Artikel 45 und 46 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) enthalten zwar den Grundsatz, wonach die Behörde die erforderlichen Abklärungen im Rahmen einer Entscheidungsfindung von Amtes wegen vornimmt, doch es scheint trotzdem sinnvoll, die Zuständigkeit des Amtes für die notwendigen Abklärungen sowie deren Umfang im Spezialgesetz festzulegen. Diese Massnahme ist an sich nicht neu, hat aber auch didaktische Bedeutung.

2.8 Änderung des Einbürgerungsverfahrens

Gegenwärtig verlangt das Amt für Zivilstandswesen und Einbürgerungen von den Gemeinden systematisch eine Stellungnahme, bevor es das Dossier zur Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung an die zuständige Bundesbehörde (Bundesamt für Migration) weiterleitet. Dadurch verzögert sich das Verfahren, bis die Stellungnahme der Gemeinde vorliegt. Neu soll nun das Dossier direkt an die Gemeindebehörde weitergeleitet werden, ohne eine Stellungnahme im Hinblick auf die Er-

teilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes zu verlangen. Mit dieser Änderung wird das Verfahren vereinfacht, so dass die Gesuche schneller behandelt werden können. Sie verleiht den Entscheiden der Gemeinden ausserdem mehr Gewicht.

2.9 Zuständigkeit des Gemeinderats für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts

Die infolge des Entscheids «Emmen» entstandene Anforderung, einen negativen Entscheid begründen zu müssen, und die immer restriktiveren Bedingungen im Bereich Datenschutz haben nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens dazu geführt, die Zuständigkeit für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts dem Gemeinderat zu übertragen. Dies ist eine wichtige Neuerung dieser Revision. Dem Gemeinderat wird mehr Verantwortung übertragen. Die Gemeindeversammlung und der Generalrat haben jedoch nach wie vor das Recht, eine Stellungnahme zu den Einbürgerungsgesuchen abzugeben. Diese Verfahrensänderung betrifft die Dossiers von Gesuchstellern der ersten Generation. Bei Gesuchstellern der zweiten Generation und Schweizerbürgern war der Gemeinderat bereits für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig.

2.10 Offizieller Empfang für neue Bürgerinnen und Bürger

Nach Abschluss des Einbürgerungsverfahrens erhalten die neuen Bürgerinnen und Bürger zurzeit eine einfache Mitteilung der Verwaltung, die sie über ihre Einbürgerung in Kenntnis setzt. Auch die Einbürgerungsurkunde wird ihnen per Post zugestellt. Mit der Einführung eines offiziellen Empfangs soll die symbolische Bedeutung des durch den Grossen Rat verliehenen Bürgerrechts unterstrichen und die Aufnahme der neuen Schweizerinnen und Schweizer in die Gemeinschaft ihrer Wahlheimat mit einem starken Zeichen begangen werden.

2.11 Die Erteilung des Gemeindebürgerrechts schliesst das Ortsbürgerrecht mit ein

Der Entwurf schlägt vor, dass die neuen Schweizer Bürgerinnen und Bürger nebst dem Gemeindebürgerrecht auch den Status eines Ortsbürgers dieser Gemeinde erhalten, falls die Gemeinde über Bürgergüter verfügt. Dies bedeutet jedoch auch, dass sie diesen Status verlieren, wenn sie das Gemeindebürgerrecht verlieren.

3. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Aufhebung der Einbürgerungsgebühr, die sowohl von der neuen Kantonsverfassung als auch vom neuen Bundesgesetz verlangt wird, hat für den Staat ab 2006 Einnahmeherausfälle von jährlich rund 500 000 Franken zur Folge. Diese Zahl basiert auf den Einnahmen des Amtes für Zivilstandswesen und Einbürgerungen in den letzten Jahren. Die Verwaltungsgebühren ihrerseits müssen entsprechend der tatsächlichen Kosten des Amtes gemäss dem Tarif der bei Einbürgerungen erhobenen Gebühren vom 8. Juli 1997 (SGF 114.1.16) erhoben werden.

Die Revision sollte keine besonderen personellen Auswirkungen haben. Die Aufgaben des Personals werden durch die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen nicht wesentlich geändert. Die Abteilung «Einbürgerungen» des Amtes verfügt gegenwärtig über zwei halbtags angestellte Sekretärinnen und eine Auszubildende. Was die

Überprüfung der Zivilstandsdaten betrifft, so erfordert sie schon heute die Dienste eines vollamtlich beschäftigten Zivilstandsbeamten.

4. Übereinstimmung mit dem europäischen Recht

Die Europäische Union hat im Einbürgerungsbereich keine Gesetze erlassen. Es gibt keine einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen, da dieser Bereich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Es besteht lediglich der Grundsatz, wonach jeder Bürger eines Mitgliedstaats der Europäischen Union europäischer Bürger ist. Da Gemeinschaftsbestimmungen fehlen, stellt sich das Problem der Übereinstimmung mit dem europäischen Recht bei diesem Gesetzesentwurf nicht.

II. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN GESETZESBESTIMMUNGEN

Art. 1: Änderung des Gesetzes vom 15. November 1996 über das freiburgische Bürgerrecht

Artikel 6 BRG

Absatz 1 übernimmt im Wesentlichen den Aufbau des bisherigen Artikels 6. Es wurden einige redaktionelle Änderungen vorgeschlagen, vor allem bei Buchstabe c) und d). In Bezug auf die öffentlichen Pflichten präzisiert der Gesetzesentwurf eine an sich offensichtliche Voraussetzung: dass die Erfüllung der öffentlichen Pflichten nicht nur Absicht, sondern Realität sein muss. Zu den öffentlichen Pflichten gehören beispielsweise die Bezahlung der Steuern oder andere gesetzliche Pflichten, oder auch die Erfüllung von Bürgerpflichten.

Buchstabe e) enthält eine Änderung der Bedingung, wonach Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber in den letzten fünf Jahren vor der Gesuchseinreichung nicht wegen einer Straftat verurteilt worden sein dürfen. Das geltende Gesetz verwendet den Begriff der schweren Straftat. Wie die Praxis gezeigt hat, wurde dieser Begriff unterschiedlich ausgelegt. Die neue Fassung dieser Bestimmung zielt deshalb auf Personen mit einem verwerflichen Verhalten ab. Es geht hier darum, das Verhalten von Personen zu sanktionieren, die wissentlich gegen die Rechtsordnung verstossen, ohne dass sie unbedingt eine schwere Straftat begehen. Die folgenden Beispiele sollen die Bedeutung der vorgeschlagenen Änderung erläutern:

- Jemand hat einen Verkehrsunfall, der eine schwere Widerhandlung gegen das Strassenverkehrsgesetz darstellt. Ein solcher Unfall kann schwerwiegende Folgen für Dritte haben. Trotzdem wäre es unverhältnismässig, dieser Person die Einbürgerung zu verweigern, denn ein solcher Vorfall weist nicht unbedingt auf eine Neigung zur Missachtung der Rechtsordnung des Gastlandes hin.
- Eine Person, die sich verschiedene kleine Delikte zuschulden kommen lässt (Ladendiebstahl, Entwendung zum Gebrauch, Entwendung), begeht dagegen nicht unbedingt eine schwere Straftat. Trotzdem kann solches Verhalten Ausdruck einer Missachtung des Eigentums Dritter und der Rechtsordnung sein, selbst wenn keine schwere Straftat im Sinne des Strafrechts vorliegt. Es wäre gerechtfertigt, solches Verhalten im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens zu berücksichtigen.

Die neue Bestimmung zieht grundsätzlich keine Praxisänderung nach sich. Es geht lediglich darum, Handlungen, die von einem mangelnden Respekt gegenüber der Rechtsordnung zeugen, besser sanktionieren zu können. Der Begriff der Vorsätzlichkeit kann bei der Beurteilung des Dossiers einer Person sowie der begangenen Widerhandlungen ebenfalls ein Kriterium sein.

Buchstabe g) des ersten Absatzes verweist auf den neuen Artikel 6a des Entwurfs, der die einzelnen Elemente des Integrationsbegriffs definiert.

Absatz 2 sieht vor, dass die Einbürgerungsbedingungen nicht nur für den Gesuchsteller gelten, sondern auch für seine engsten Familienmitglieder, d.h. Ehegatte und Kinder. Die Praxis der letzten Jahre hat nämlich gezeigt, dass das Einbürgerungsgesuch sehr oft nur von einem Ehegatten, in der Regel vom Ehemann, eingereicht wird. Dabei geht es sehr oft darum zu verbergen, dass die Frau des Gesuchstellers nach Jahren in der Schweiz weder Deutsch noch Französisch spricht oder dass sie die Einbürgerungsbedingungen nur teilweise erfüllt.

Der zweite Satz dieses neuen Absatzes behält Ausnahmen aus wichtigen Gründen vor, insbesondere für minderjährige Kinder. Es ist also weiterhin möglich, dass ein minderjähriger Gesuchsteller ein Einbürgerungsgesuch einreicht, selbst wenn seine Eltern die Voraussetzungen für eine Einbürgerung nicht erfüllen. Hier geht es darum, einen klaren Grundsatz aufzustellen, gleichzeitig aber Ausnahmen für besondere Einzelfälle vorzubehalten.

Artikel 6a BRG

Diese Bestimmung ist neu und definiert die Elemente, die zum Begriff der Integration gehören. Sie übernimmt die Grundsätze, die das Bundesamt für Migration im Rahmen der Revision der Bundesgesetzgebung aufgestellt hatte, über die am 26. September 2004 abgestimmt wurde.

Absatz 1 enthält das Prinzip der Integration als Grundvoraussetzung für die Erlangung des freiburgischen Bürgerrechts und der schweizerischen Staatsangehörigkeit. Dieser Grundsatz bleibt unverändert, selbst wenn die Bestimmung leicht anders formuliert ist als Artikel 6 Bst. d) des Gesetzes von 1996.

Absatz 2 zählt die wichtigsten Elemente auf, die zum Begriff der Integration gehören:

a) Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben: Diese Bedingung ist leicht zu verstehen. Sie bedeutet, dass Gesuchstellende vor allem beruflich integriert sein und sich für das soziale und kulturelle Leben ihres Gastlandes interessieren müssen. Berufliche Integration bedeutet jedoch nicht unbedingt, dass der Gesuchsteller zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung erwerbstätig sein muss. Arbeitslosigkeit, Invalidität oder Krankheit können alle treffen. In einem solchen Fall muss der Gesuchsteller aber darlegen, dass er erwerbstätig war oder ein Leben führte, das es ihm erlaubte, zu arbeiten, autonom, aktiv zu sein und Kontakte zur Gesellschaft zu pflegen. Die Arbeit ist auch ein wichtiger Integrationsfaktor, sei es nur schon durch die Kontakte mit Arbeitskolleginnen und -kollegen, die sich daraus ergeben.

b) Beachtung der für das friedliche Zusammenleben in der Gesellschaft elementaren Regeln: Fachleute im Einbürgerungsbereich stellen seit einigen Jahren fest,

dass die Zahl der Einbürgerungsbewerber, die sich inakzeptabel verhalten, auch wenn sie nie strafrechtlich verurteilt wurden, zugenommen hat. Man könnte von mangelndem Respekt oder einer unterschweligen Aggressivität sprechen, die sich bei der ersten Gelegenheit manifestiert. Sehr oft handelt es sich dabei um junge Einbürgerungsbewerber. Ein solches Verhalten scheint nicht vereinbar mit der Verleihung des Schweizer Bürgerrechts. Von einem künftigen Schweizer Bürger darf man im Gegenteil erwarten, dass er sich verantwortungsvoll verhält und andere respektiert. Eine inakzeptable Verhaltensweise trägt nicht zur Integration bei und ist dem Verständnis der Gesellschaft gegenüber Migrantinnen und Migranten abträglich. Wenn solche Personen das Schweizer Bürgerrecht erhalten, steigert dies nur das Unverständnis der Bevölkerung gegenüber gewissen Situationen sowie die sozialen Spannungen.

c) Respektierung der grundlegenden verfassungsmässigen Prinzipien und der schweizerischen Lebensgewohnheiten: Diese Prinzipien ergeben sich aus der Bundesverfassung und aus der Kantonsverfassung. Das Leben in der Schweiz bedingt die Beachtung unserer grundlegenden demokratischen Prinzipien. Alle Menschen müssen die Grundwerte des Landes respektieren, in dem sie wohnen. Dabei geht es nicht nur darum, das Gesetz zu achten, sondern auch darum, durch die eigene Lebensweise gewisse unantastbare Werte unserer Gesellschaft anzuerkennen und sie als Mitglied der Gesellschaft auch zu respektieren. Dies heisst also Beachtung der Rechtsordnung, aber auch Anerkennung des Primats des Rechts, des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Frau und Mann, des Zugangs zu Bildung und Gesundheitsversorgung für alle, des Rechts auf Selbstbestimmung bei wichtigen Entscheiden des Privatlebens, Achtung der Mitmenschen einschliesslich der Mitglieder der eigenen Familie usw.

Die geforderte Respektierung der grundlegenden verfassungsmässigen Grundsätze und der schweizerischen Lebensgewohnheiten bedeutet aber nicht, dass sich die Einbürgerungsbewerber vollständig assimilieren müssen. Eine erfolgreiche Integration der Migrantinnen und Migranten bedingt jedoch, dass alle Einwohnerinnen und Einwohner dieses Landes ungeachtet ihrer Herkunft nach denselben Regeln zusammenleben können. Das Amt für Zivilstandswesen und Einbürgerungen stellt fest, dass die Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber in der Regel integriert sind. Man sollte aber trotzdem wachsam bleiben und die Probleme, die eine völlig andere Lebensweise im Rahmen der Einbürgerungen, aber auch in Bezug auf die Wahrnehmung und die Aufnahme der Migrantinnen und Migranten durch die Bevölkerung verursachen können, nicht auf die leichte Schulter nehmen. Die Erteilung des Schweizer und Freiburger Bürgerrechts an Personen mit Lebensgewohnheiten, die uns völlig fremd sind, ist tatsächlich problematisch und kann langfristig zu Spannungen führen.

d) Fähigkeit, sich in einer Amtssprache des Kantons auszudrücken: Die Kenntnis der Sprache des Gastlandes ist eine offensichtliche Voraussetzung für die Integration der Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber. Es ist undenkbar, dass man das Bürgerrecht eines Landes erhält, dessen Sprache man nach zwölf Jahren immer noch nicht beherrscht. Deshalb hatte der Bund diesen Grundsatz bereits bei den Arbeiten zur Revision der Bundesgesetzgebung aufgestellt, die vom Stimmvolk am 26. September 2004 abgelehnt wurde. Es ist daher sinnvoll, diese

Bedingung im Rahmen der vorliegenden Revision formell zu verankern. Das Bundesgericht hat im Übrigen vor kurzem den Entscheid einer Gemeinde geschützt, die einem Ausländer wegen ungenügender Deutschkenntnisse das Bürgerrecht verweigert hatte. Für den Kanton ist diese Bedingung an sich nicht neu, doch erhält sie mit ihrer Festschreibung im Gesetz mehr Gewicht.

e) Angemessene Kenntnisse des öffentlichen und politischen Lebens: Hier geht es darum sicherzustellen, dass die künftigen Schweizer Bürgerinnen und Bürger wissen, wie unsere politischen Institutionen funktionieren. Diese Bedingung ist nicht neu. Die Einbürgerungskommission des Grossen Rates stellt seit Jahren immer auch ein paar Fragen zu den wichtigsten politischen Behörden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Ausserdem unternehmen einige Gemeinden bereits grosse Anstrengungen, um Staatskundekurse für Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber zu organisieren. Das Amt für Zivilstandswesen und Einbürgerungen hat ebenfalls einen Kurs auf Kantonsebene eingeführt. Dieser ist für Ausländerinnen und Ausländer bestimmt, deren Gemeinden keinen Kurs anbieten.

Artikel 8 Abs. 6 BRG

Das freiburgische Bürgerrechtsgesetz sieht gegenwärtig eine Wohnsitzdauer von 3 Jahren im Kanton vor, davon zwei Jahre in den letzten fünf Jahren vor der Einreichung des Gesuchs (Absatz 1). Es enthält jedoch keine Angaben zur Wohnsitzdauer in der Gemeinde; diese Bedingung wird dem Ermessen der Gemeinden überlassen. Mit dem neuen Absatz 6 soll eine Höchstdauer für die Wohnsitzanforderungen der Gemeinden festgelegt werden, nämlich 3 Jahre, wie dies das Gesetz für den Wohnsitz im Kanton vorsieht. Es geht darum zu vermeiden, dass zu hohe Anforderungen an die Wohnsitzdauer in der Gemeinde ein Hindernis für die Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs bilden. Man muss hier auch die heutige Mobilität, insbesondere aus beruflichen Gründen, berücksichtigen.

Artikel 8a BRG

Das geltende Gesetz von 1996 enthält keine Angabe zum Aufenthaltstitel, den eine Gesuchstellerin oder ein Gesuchsteller besitzen muss. Die Praxis hat sich aber in den letzten Jahren weiterentwickelt, was der neue Artikel berücksichtigt.

So stellt das Bundesamt für Migration schon jetzt keine Einbürgerungsbewilligungen an Inhaber eines Ausweises N (Asylsuchende) aus. Wegen der Dauer der Einbürgerungsverfahren kam es häufig vor, dass jugendliche Gesuchsteller die erforderliche Wohnsitzdauer von zwölf Jahren in der Schweiz erfüllten, weil die Aufenthaltsjahre zwischen dem 10. und 20. Lebensjahr doppelt zählen (vgl. Artikel 15 Abs. 2 BüG).

Die Frage der vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer (Ausweis F) stellt ebenfalls ein Problem dar. Das Bundesamt für Migration wollte diese Frage nicht regeln und überlässt die Kompetenz den Kantonen. Da sich Personen mit einem Ausweis F definitionsgemäss nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten, hat die Einbürgerungskommission des Grossen Rates 2004 beschlossen, solche Gesuchsteller dem Grossen Rat nicht systematisch zur Einbürgerung zu empfehlen. Sie werden eingeladen, zuerst bei den zuständigen Behörden einen Ausweis B aus humanitären Gründen zu beantragen. Diese Lösung, die zunächst befriedigend schien, zeigte

jedoch schnell ihre Grenzen. Die Erteilung eines Ausweises B aus humanitären Gründen an vorläufig Aufgenommene ist an bestimmte Bedingungen gebunden, wie z.B. genügende Integration, gute Kenntnisse des Französischen oder des Deutschen, aber auch Garantie einer vollständigen und dauerhaften finanziellen Unabhängigkeit. Besonders hier stellen sich oft Probleme. Die Bundesbehörde ist häufig der Auffassung, dass diese Bedingung nicht oder zumindest nicht dauerhaft erfüllt ist, und stellt deshalb keinen Ausweis B aus humanitären Gründen aus. Zudem schickt das Amt für Bevölkerung und Migration des Kantons Freiburg aus Gründen der Glaubwürdigkeit keine Dossiers an die Bundesbehörde, die keine guten Erfolgchancen haben. Infolge von mehreren schwierigen Fällen hat die Kommission des Grossen Rates beschlossen, Einbürgerungsgesuche von vorläufig Aufgenommenen einzeln zu prüfen.

Aufgrund dieser Erwägungen legt Artikel 8a Abs. 1 des Entwurfs den Grundsatz fest, dass Gesuchstellende über eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) oder eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) verfügen müssen. Dieser Grundsatz wurde auch auf gewisse Personen ausgedehnt, die sich längerfristig in der Schweiz aufhalten: das diplomatische und das internationale Personal bestimmter Institutionen. In unserem Kanton betrifft dies vor allem einige Beamte des Weltpostvereins in Bern.

Im neuen Artikel 8a wird also eine etablierte Praxis verankert, wonach Einbürgerungsgesuche von vorläufig Aufgenommenen nicht behandelt werden. Diese Regel ist sinnvoll, da es sich dabei wie erwähnt um Personen handelt, die sich definitionsgemäss nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten (Abs. 1). Trotzdem muss man auch Ausnahmen machen können, wenn ein solcher Aufenthalt länger dauern sollte, wie dies heute schon geschieht. Absatz 2 erlaubt deshalb Ausnahmen bei Minderjährigen oder bei jungen Erwachsenen in Ausbildung. Ausnahmsweise können Abweichungen auch aus humanitären Gründen gestattet werden. Man denkt hier an Personen, die aus asylrechtlichen Gründen nie in ihr Herkunftsland zurückgeschickt worden sind, da ihnen aus einer Rückschaffung ein nicht wieder gutzumachender Nachteil hätte entstehen können oder sie in eine schwere Notlage hätten geraten können (z.B.: Rückschaffung in ein Kriegsgebiet, Stammeskonflikte, unhaltbare sanitäre Situation usw....).

Artikel 8b BRG

Der erste Absatz ist eine rein redaktionelle Nachführung, mit der eine Lücke im Gesetz von 1996 geschlossen werden soll. Der Wortlaut entspricht Artikel 36 Abs. 2 BRG, der die gleiche Regel im Rahmen der Erteilung des Gemeindebürgerrechts an freiburgische Bürgerinnen und Bürger vorsieht. Der Absatz korrigiert also einfach eine Lücke im Gesetz, die in der Praxis de facto schon geschlossen ist.

Absatz 2 enthält eine neue Bestimmung. Das Bundesgesetz macht keine Angaben zum Alter, das für die Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs erforderlich ist. Diese Frage kann also von den Kantonen geregelt werden. Da das kantonale Gesetz diese Frage nicht formell regelt, ist es möglich, dass ein in der Schweiz geborenes Kind ausländischer Eltern bereits mit 11 Jahren ein individuelles Einbürgerungsgesuch stellen kann. Das Verfahren wird dabei in der Regel von den Eltern eingeleitet, die das Gesuch ihres Kindes unterzeichnen. Sehr junge Gesuchsteller verfügen aber nicht über die nötige Reife, um die Be-

deutung ihres Schrittes wirklich zu verstehen. Viele Gemeindebehörden sehen solche Gesuche nicht gerne, da sie bei ihren Treffen mit den Gesuchstellern feststellen, dass es schwierig ist, ein Gespräch zu führen und die Gründe der Betroffenen zu verstehen, dies umso mehr, wenn die Eltern die Voraussetzungen für eine Einbürgerung nicht erfüllen. In einem solchen Fall wäre es wünschenswert, wenn die ganze Familie ein Gesuch stellen würde und nicht nur ein sehr junges Kind, das die Tragweite des Verfahrens nicht begreift. Aus diesen Gründen sieht der Entwurf ein Mindestalter von 14 Jahren für die Einreichung eines individuellen Einbürgerungsgesuchs vor. Dies hat auch den Vorteil, dass die Praxis im Kanton vereinheitlicht wird, denn manche Gemeinden haben in ihren Reglementen selber ein Mindestalter für ein Gesuch zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts festgelegt. Einige Gemeinden akzeptieren ein Einbürgerungsgesuch einer minderjährigen Person ab 11 Jahren, während andere ausdrücklich vorsehen, dass nur volljährige Personen ein individuelles Gesuch einreichen können. Es gibt also in diesem Bereich grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden und die vorgeschlagene Lösung stellt einen vernünftigen Kompromiss dar. Das vorgesehene Alter von 14 Jahren für ein individuelles Einbürgerungsgesuch sollte es den Gesuchstellern in den meisten Fällen ermöglichen, am Ende ihrer Schulzeit bereits über das Schweizer Bürgerrecht zu verfügen und ihre Berufsbildung als Schweizer beginnen zu können. Man hat sich für dieses Alter entschieden, da es der Logik entspricht, die jungen Ausländer in die Arbeitswelt zu integrieren und zwar so, dass sie in ihrer Ausbildung nicht benachteiligt werden. Im Alter von 14 Jahren sind die Jugendlichen bereits reifer und verstehen die Tragweite eines Einbürgerungsverfahrens.

Artikel 10 BRG

Diese Bestimmung verändert die geltende Praxis nicht grundlegend. Während das Gesetz von 1996 vorsieht, dass das Amt systematisch einen Erhebungsbericht von der Kantonspolizei anfordert, erteilt Artikel 10 des Gesetzesentwurfs dem Amt die Befugnis, selbst einen Erhebungsbericht über die Situation der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers zu verfassen und dafür die Mitarbeit der Kantonspolizei in Anspruch zu nehmen. Es ist nämlich sinnvoll, wenn das Amt für Zivilstandswesen und Einbürgerungen in komplizierteren Fällen gewisse Abklärungen direkt vornehmen kann, ohne immer über die Kantonspolizei gehen zu müssen.

Absatz 2 zählt die wesentlichen Punkte der Erhebung auf. Er hat primär didaktische Bedeutung, denn das Amt ist bereits aufgrund der allgemeinen Regeln des VRG verpflichtet, die zur Entscheidungsfindung erforderlichen Informationen von Amtes wegen zu sammeln und dazu die nötigen Abklärungen vorzunehmen (vgl. Art. 45 VRG). Mit der Aufzählung der wichtigsten Punkte werden Art und Umfang der Abklärungen geklärt:

a) Persönliche, soziale, berufliche und familiäre Situation: Diese Punkte sind nicht neu und werden schon jetzt in den Berichten erhoben.

b) Berufliche Ausbildung und schulische Situation, auch der minderjährigen Kinder: Bis jetzt machen die Berichte bei Gesuchen von Familien nicht viele Angaben zur Situation der Kinder. Normalerweise wird ohne weitere Details erwähnt, dass die Kinder eine Schule des Kantons besuchen. In den letzten Jahren kamen jedoch mehrere Fälle ans Licht, in denen die Kinder nicht in der

Schweiz wohnhaft waren, obwohl gesagt wurde, sie seien hier und gingen in einer bestimmten Gemeinde zur Schule. Diese Kinder wohnten im Allgemeinen im Herkunftsland der Gesuchsteller und wurden von Familienangehörigen betreut. Solche Fälle dürfen nicht toleriert werden. Deshalb soll die Situation der Kinder, gegebenenfalls mit Hilfe der Schulbehörden, ebenfalls überprüft werden.

c) Vorstrafen und Polizeidaten: Vorstrafen und Polizeidaten bilden schon jetzt einen integralen Bestandteil der Polizeiberichte. Damit kann festgestellt werden, ob eine Person schon einmal verurteilt wurde und wenn ja, für welche Straftat, und ob letztere den Polizeibehörden bekannt ist.

d) Schulden gegenüber dem Gemeinwesen und Erfüllung der öffentlichen Pflichten: Bei den Schulden gegenüber dem Gemeinwesen geht es vor allem um die Bezahlung der Steuern. Bei den öffentlichen Pflichten kann es sich aber auch um andere Pflichten oder öffentliche Beiträge handeln (Sozialversicherungen, BVG, obligatorische Versicherungen nach UVG, IVG, AVIG, Rückzahlung von Sozialbeiträgen usw.). Da das Gesetz als Bedingung die Bereitschaft zur Erfüllung der öffentlichen Pflichten vorsieht, ist es angezeigt zu überprüfen, ob diese Voraussetzung auch wirklich gegeben ist.

e) Sprachkenntnisse und Respektierung der schweizerischen Lebensgewohnheiten: Hier geht es darum zu gewährleisten, dass die Anforderungen von Artikel 6a Bst. c) und d) erfüllt sind. Der Polizeibericht hält bereits jetzt fest, ob und wie sich die Gesuchsteller in einer der Sprachen des Kantons ausdrücken können und ob sie integriert sind. Diese Integrationsbedingungen sind wie erwähnt grundlegend für zukünftige Schweizerinnen und Schweizer, und es ist sinnvoll festzustellen, ob sie erfüllt sind. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Tatsache, dass das Amt diese Punkte selbst überprüfen kann, wichtig sein kann, da die Beamten der Kantonspolizei nicht über die erforderliche Erfahrung verfügen, um dies beurteilen zu können. Angesichts der zunehmenden Komplexität der Einbürgerungsverfahren geht die Tendenz dahin, Erhebungsberichte von Spezialisten erstellen zu lassen.

Die Überprüfung der Zivilstandsangaben (Absatz 3) ist nicht neu, sondern bereits unter der geltenden Gesetzgebung gängige Praxis. Neu ist dagegen die in Absatz 3 vorgesehene Möglichkeit, die Echtheit von Zivilstandsunterlagen im Zweifelsfall zu prüfen. Die Registrierung von Personen in der Datenbank «Infostar» setzt voraus, dass ihre Identität klar feststeht. Heute prüft das Amt schon die Echtheit von Zivilstandsunterlagen bei Heiraten und anderen Zivilstandsereignissen (Geburt, Anerkennung oder Adoption). Damit soll sichergestellt werden, dass die vorgelegten Ausweise nicht gefälscht sind und die in «Infostar» erfasste Identität der Personen korrekt ist. Das Verfahren zur Echtheitsprüfung wird mit Unterstützung unserer diplomatischen Vertretungen im Ausland durchgeführt. Es wäre unlogisch, wenn man bei Zivilstandsereignissen strenge Kontrollen durchführt, bei Einbürgerungen dagegen nicht. Die Zivilstandsbehörden haben regelmässig mit gefälschten Dokumenten zu tun. Es wäre ein Irrtum zu glauben, dass solche Missbräuche bei Einbürgerungen nicht vorkommen können. Identitätsdelikte gehören für die Zivilstandsbehörden heute leider zum Alltag. Da die Gesuchsteller Schweizer Bürger werden wollen, muss gewährleistet sein, dass sie dies unter ihrer richtigen Identität werden, die gegebenenfalls von unseren konsularischen Diensten überprüft wurde. Das

Verfahren zur Echtheitsprüfung soll übrigens auch nicht systematisch, sondern nur bei Zweifeln hinsichtlich der Identität der gesuchstellenden Person zur Anwendung kommen.

Artikel 11, 11a, 12 und 13 BRG

Diese drei neuen Bestimmungen vereinfachen das Verfahren. Gegenwärtig holt das Amt eine Stellungnahme der Gemeinde ein, bevor es das Dossier zur Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung an den Bund weiterleitet. Damit wird das Verfahren zwischen dem Bund und den Gemeinden zweigeteilt. Es gilt auch zu beachten, dass die Gemeinden nach der Abgabe ihrer Stellungnahme, die manchmal Zeit braucht, noch die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung abwarten, bevor sie das Dossier dem Generalrat oder der Gemeindeversammlung unterbreiten. Das führt manchmal zu unnötigen Verzögerungen. Dieses Verfahren hätte ursprünglich eine raschere Behandlung der Dossiers ermöglichen sollen, was aber heute nicht mehr der Fall ist.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass das Dossier zuerst der Gemeinde überwiesen wird, die über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts entscheidet. Die Gemeinden sehen sich somit mit mehr Verantwortung konfrontiert, da sie von nun an die ersten Akteure in einem Einbürgerungsverfahren sind. Wenn das Dossier die Anforderungen also nicht erfüllt, wird es nicht an das Bundesamt für Migration in Bern weitergeleitet.

Nachdem das Gemeindebürgerrecht ausgestellt worden ist, wird das Dossier für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung an das Bundesamt für Migration in Bern weitergeleitet. Die Erfahrungen des Amtes zeigen, dass der Bund die eidgenössischen Einbürgerungsbewilligungen jeweils innerhalb von rund 4 Monaten ausstellt. Was die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung betrifft, so muss ausserdem darauf hingewiesen werden, dass im Entwurf den Absichten der Bundesbehörde, die «eidgenössische Einbürgerungsbewilligung» im Rahmen einer zukünftigen Revision des Bundesrechts aufzuheben und durch eine «Zustimmung zur Einbürgerung» zu ersetzen, Rechnung getragen wird. Die Bundesbehörden beabsichtigen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung also die Zuständigkeiten der Kantone und Gemeinden zu verstärken. Gemäss der Stellungnahme des Bundesamts für Migration ist der Kanton Freiburg nebst dem Kanton Neuenburg der letzte Kanton, der eine eidgenössische Einbürgerungsbewilligung einholt, bevor das Gemeindebürgerrecht ausgestellt wird. Der Kanton Neuenburg ist dabei, sein kantonales Gesetz in dieser Hinsicht zu ändern.

Nach der Erteilung des Gemeindebürgerrechts und der Ausstellung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung wird das Dossier wie bisher dem Staatsrat übermittelt. Der Staatsrat kann bei der Überweisung des Dossiers an den Grossen Rat eine Stellungnahme abgeben. Das Dossier wird dem Grossen Rat wie bis anhin in Form eines Einbürgerungsdekrets überwiesen. Anschliessend wird es von der Einbürgerungskommission des Grossen Rates geprüft. Diese gibt ebenfalls eine Stellungnahme zuhanden des Plenums ab. Der Fall, dass eine negative definitive Stellungnahme abgegeben worden wäre, ist seit vielen Jahren nicht mehr vorgekommen. Das ist auch nicht erstaunlich, da die schwierigen Dossiers im Allgemeinen schon bei den Gemeindebehörden scheitern. Das Einbürgerungswesen wird aber immer komplexer und man kann nicht ausschliessen, dass solche Fälle einmal

vorkommen werden. Was die Begründung eines allfälligen negativen Entscheids auf kantonaler Ebene betrifft, so muss, wenn bereits die Einbürgerungskommission des Grossen Rates eine negative Stellungnahme abgegeben hat, ein Entwurf für einen abschlägigen Entscheid ausgearbeitet werden, der dem Grossen Rat unterbreitet wird. Das Amt für Zivilstandswesen und Einbürgerungen, das das Sekretariat führt, muss den Entscheidsentwurf aufgrund der Anweisungen, die es erhält, vorbereiten. Wenn das Plenum entgegen der Stellungnahme der Kommission einen negativen Entscheid trifft, so muss das Sekretariat des Grossen Rates einen begründeten Entscheid ausarbeiten. Die Beratungen des Grossen Rates müssen im Entscheid, mit dem die Erteilung des Kantonsbürgerrechts und somit des Schweizer Bürgerrechts abgelehnt wird, enthalten sein.

Artikel 13a BRG

In dieser Bestimmung wird die Frage der Veröffentlichung eines vom Grossen Rat erlassenen Einbürgerungsdekrets geregelt. Der Entwurf sieht vor, dass das Einbürgerungsdekret nur im *Amtsblatt* veröffentlicht wird und nicht im Internet. Es haben sich wiederholt eingebürgerte Personen beim Amt für Zivilstandswesen und Einbürgerungen beschwert, nachdem sie festgestellt hatten, dass ihre Einbürgerungen und die ihrer Familie so publik gemacht wurden und in allen Teilen der Welt eingesehen werden konnten. Abgesehen davon, dass dies gewissen Personen unangenehm sein kann, haben Angehörige bestimmter Staaten sogar angeführt, dass dies für sie oder ihre Familien im Herkunftsland eine Gefahr darstellen könnte. Der Entwurf trägt diesen Einwänden Rechnung und sieht keine Veröffentlichung der Einbürgerungen im Internet mehr vor.

Artikel 14 und 15 BRG

Hier geht es um rein redaktionelle Änderungen im Zusammenhang mit der Aufhebung der Einbürgerungsgebühr und der Änderung der für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständigen Behörde. In Artikel 14 wird lediglich präzisiert, dass von nun an für Ausländer der zweiten Generation das ordentliche Verfahren zur Anwendung kommt, was bisher nicht der Fall war. Der Verweis auf die Erhebung einer Einbürgerungsgebühr wurde gestrichen.

Artikel 17 BRG

Dies ist eine rein redaktionelle Anpassung im Zusammenhang mit der Einführung eines offiziellen Empfangs für neue Schweizer Bürgerinnen und Bürger (vgl. Artikel 18). Es wird präzisiert, dass ihnen das Einbürgerungsdokument am offiziellen Empfang überreicht wird.

Artikel 17a BRG

Der offizielle Empfang ist neu. Damit soll dem Einbürgerungsverfahren zusätzlich eine feierliche oder symbolische Dimension verliehen werden. Es geht auch darum, diesen Schritt aufzuwerten und die neuen Schweizerinnen und Schweizer für die Tatsache zu sensibilisieren, dass die Einbürgerung nicht nur ein Verwaltungsakt ist, sondern auch ein Bekenntnis zur neuen Heimat einschliessen muss, die sie offiziell als neue Bürgerinnen und Bürger aufnimmt. Einige Kantone kennen Vereidigungen (Waadt und Genf); ein solcher förmlicher Festakt wurde aber nicht für zweckmässig erachtet. In der einfa-

cheren Form eines offiziellen Empfangs soll jedoch trotzdem die Bedeutung der Einbürgerung für die Gesuchsteller symbolisch markiert werden. Mit dem Empfang können die neuen Eidgenossinnen und Eidgenossen auch eingeladen werden, ihre Bindung an die neue Heimat offiziell zu bezeugen, ohne dass sie unbedingt «schwören» oder «feierlich versprechen» müssen. Schliesslich ist der offizielle Empfang auch ein Mittel, um eine Brücke zwischen den Behörden und den neuen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern zu schlagen.

Die Bestimmung wurde relativ offen formuliert, um einen gewissen Spielraum bei der Organisation dieser Empfänge zu lassen. So kann der Staatsrat z.B. in corpore anwesend sein, oder er kann sich durch eines seiner Mitglieder oder auch durch einen Oberamtmann vertreten lassen, der ebenfalls ein Vertreter des Staates und eine Amtsperson ist.

Was die zu erwartende Teilnehmerzahl betrifft, sei als Anhaltspunkt erwähnt, dass pro Jahr 4 Einbürgerungsdekrete verabschiedet werden. In den letzten Jahren (2003, 2004 und 2005) umfasste jedes Dekret durchschnittlich 85 Einbürgerungsgesuche, die sowohl Einzelpersonen als auch Familien betrafen. Schätzungsweise wären also ungefähr 125 Personen an den offiziellen Empfang oder die offiziellen Empfänge nach jedem Einbürgerungsdekret einzuladen.

Artikel 18 BRG

Im geltenden Artikel 18 geht es um die Erhebung der Einbürgerungsgebühr. Da diese von der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 und vom Bundesrecht verboten wurde, muss Artikel 18 aufgehoben werden.

Artikel 19 und 20 BRG

Hier geht es um rein redaktionelle Anpassungen im Zusammenhang mit der Aufhebung der Einbürgerungsgebühr, die vom Bundesrecht und der Kantonsverfassung verlangt werden.

Artikel 21 BRG

Mit dieser Bestimmung entfällt die systematische Stellungnahme der Gemeinde bei Personen, die ihr freiburgisches Bürgerrecht infolge Heirat oder anderer Gründe aufgegeben haben und nun wieder in das Bürgerrecht aufgenommen werden möchten. In den ersten Jahren nach der Verabschiedung des Gesetzes von 1996 waren solche Wiederaufnahmegesuche häufig. Sie kamen im Allgemeinen von Freiburgerinnen, die ihr Bürgerrecht infolge Heirat mit einem Schweizer unter dem alten Eherecht verloren hatten. Heute sind solche Gesuche seltener geworden, weil man das Bürgerrecht, das man bei der Geburt erhält, auch nach der Heirat beibehält. Zudem geben die Gemeinden bei Schweizerinnen und Schweizern, die früher einmal das Bürgerrecht einer Freiburger Gemeinde besaßen, immer eine positive Stellungnahme ab, was auch logisch ist. Die Beibehaltung der Stellungnahme ist deshalb nicht mehr sinnvoll.

Artikel 25 BRG

Diese Bestimmung schreibt die Befugnis des Amtes für Zivilstandswesen und Einbürgerungen formell fest, gegen Entscheide über erleichterte Einbürgerungen, die das Bundesamt für Migration in Anwendung des Bundesrechts erlassen hat, Beschwerde einzulegen. Aufgrund

einer Kompetenzdelegation der Direktion sind Beschwerden des Kantons schon jetzt de facto Sache des Amtes. Um aber allfällige Streitigkeiten in Bezug auf die Beschwerdelegitimation zu vermeiden, ist es sinnvoll, diese Kompetenz festzuschreiben, da dieser Punkt im Gesetz von 1996 nicht geregelt ist. Es ist darauf hinzuweisen, dass Beschwerden gegen Entscheide über erleichterte Einbürgerungen selten sind (höchstens eine bis zwei Beschwerden im Jahr), da der Kanton bei solchen Dossiers sein Recht auf Stellungnahme ausübt und der Bund diese berücksichtigt. Manchmal hört die Bundesbehörde den Kanton aber nicht an. Deshalb ist eine Beschwerde gegen solche Entscheide manchmal gerechtfertigt, wenn der Sachverhalt oder die Rechtslage falsch beurteilt wurde.

Artikel 27 BRG

Es kommt manchmal vor, dass Freiburgerinnen und Freiburger das Bürgerrecht eines anderen Kantons beantragen, in dem sie im Allgemeinen seit Jahren niedergelassen sind. Heute haben sie nach der Einbürgerung in einem anderen Kanton sechs Monate Zeit, um eine Erklärung abzugeben, dass sie ihr freiburgisches Bürgerrecht behalten wollen. Seit der Inbetriebnahme von «Infostar» werden die Eintragungen in den Familienregistern nicht mehr von Hand vorgenommen; die Gewährung des neuen Bürgerrechts wird vom Einbürgerungskanton direkt in «Infostar» eingetragen. Zudem war die Frist von 6 Monaten für die Zivilstandsbeamten problematisch und schwierig zu handhaben.

Die vorgeschlagene Änderung vereinfacht die geltende Regelung. Von jetzt an behält ein Freiburger, der das Bürgerrecht eines anderen Kantons erwirbt, sein freiburgisches Bürgerrecht. Wenn er aber im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens in einem anderen Kanton eine Verzichtserklärung unterzeichnet, verliert er sein freiburgisches Bürgerrecht automatisch bei der Erteilung des neuen Bürgerrechts. Das Amt nimmt davon Kenntnis und nimmt die nötigen Anpassungen in «Infostar» vor.

Artikel 33 BRG

Artikel 33 bestimmt den Gemeinderat zur Behörde, die über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts entscheidet. Mit dieser Lösung wird die Praxis im Bereich Einbürgerung grundlegend geändert. In Anbetracht dessen, dass ein begründeter Entscheid gefällt werden muss, wenn die Erteilung des Gemeindebürgerrechts verweigert wird – worauf in Absatz 2 aus didaktischen Gründen verwiesen wird – schien sie jedoch am geeignetsten. Sie wird auch den Anforderungen des Datenschutzes besser gerecht. Die Gemeindeexekutive, die sich aus vereidigten Mitgliedern zusammensetzt, hat uneingeschränkt Zugang zum gesamten Dossier und ist besser in der Lage, die Situation unter Berücksichtigung der Anforderungen im Bereich Einbürgerungen zu analysieren. Mit dem Entscheid «Emmen» hat sich die Praxis grundlegend geändert. Es werden nun klare Anforderungen gestellt, was die Begründung betrifft. Bei der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse haben viele der an der Vernehmlassung beteiligten Behörden auf die Schwierigkeit hingewiesen, einen an einer Gemeindeversammlung gefällten ablehnenden Entscheid zu begründen. Es kann sich tatsächlich als schwierig erweisen zu erfahren, aus welchen Gründen eine Versammlung von Bürgern die Erteilung des Gemeindebürgerrechts abgelehnt hat. Unter diesen Umständen erscheint die Aufgabe des Gemeinde-

sekretariats, einen negativen Entscheid zu verfassen, besonders schwierig, zumal die Leute ihre Beweggründe nicht notwendigerweise ausdrücken. Es muss ausserdem berücksichtigt werden, dass eine Verweigerung des Gemeindebürgerrechts auf Gründen beruhen muss, die mit den gesetzlichen Anforderungen zusammenhängen. Der Staatsrat schlägt daher nach reiflicher Überlegung vor, dem Gemeinderat die Befugnis zu übertragen, im Bereich Einbürgerungen zu entscheiden. Im Übrigen haben mit Ausnahme des Kantons Wallis alle Westschweizer Kantone ihren Gemeindeexekutiven die Befugnis erteilt, über Einbürgerungen zu entscheiden.

Artikel 34 BRG

Artikel 34 Abs. 1 schreibt vor, dass in jeder Gemeinde eine Einbürgerungskommission eingesetzt werden muss. Diese Kommission muss sich aus 5 bis 11 Personen zusammensetzen, die aus den Aktivbürgern der Gemeinde gewählt werden.

In Absatz 2 wird festgelegt, dass jeder Gesuchsteller von der Einbürgerungskommission angehört werden muss, damit sie sich von seiner Integration überzeugen kann. Für Schweizerbürger, die ein Gesuch um Erteilung des Gemeindebürgerrechts stellen, ist jedoch eine Ausnahme vorgesehen, da in ihrem Fall eine Anhörung durch die Einbürgerungskommission nicht gerechtfertigt ist. Diese Frage wird jedoch dem Ermessen der Gemeinden überlassen.

Absatz 3 sieht vor, dass die Kommission nach der Anhörung des Gesuchstellers und der Prüfung des Dossiers eine Stellungnahme zuhanden des Gemeinderats abgibt. Diese Stellungnahme stellt für den Gemeinderat ein wichtiges Element bei seiner Analyse des Dossiers und der Integrationsbedingungen dar. Die Einbürgerungskommissionen der Generalräte der Gemeinden geben bereits heute solche Stellungnahmen ab. Der Vorschlag ist als solcher nicht neu, wenn man von der Tatsache absieht, dass die Stellungnahme von nun an an den Gemeinderat gerichtet ist und nicht mehr an den Generalrat.

Artikel 38 BRG

Mit der Aufhebung dieser Bestimmung entfällt der Grundsatz, dass bei der Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Personen, die das Bürgerrecht einer anderen freiburgischen Gemeinde besitzen, eine Einbürgerungsgebühr erhoben wird. Wenn die Einbürgerungsgebühr bei Ausländern gestrichen wird, muss sie natürlich auch bei Schweizern und bei Freiburgern aufgehoben werden, denen das Bürgerrecht einer anderen Gemeinde des Kantons erteilt wird.

Artikel 41a BRG

Mit dieser neuen Bestimmung wird eine Regelung zum Erwerb und Verlust des Ortsbürgerrechts eingeführt.

Artikel 40 des Bundesgesetzes über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts sah bis am 31. Dezember 2005 vor, dass der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts und eines Gemeindebürgerrechts nicht mit dem *Erwerb des Ortsbürgerrechts einhergehen, soweit nicht die kantonale Gesetzgebung etwas anderes bestimmt*. Der Artikel wurde aufgehoben, da Artikel 37 der Bundesverfassung ähnlich lautet. Es heisst darin: «Niemand darf wegen seiner Bürgerrechte bevorzugt oder benachteiligt werden. Ausgenommen sind Vorschriften über die politischen Rechte in Bürgergemeinden und Korporationen

sowie über die Beteiligung an deren Vermögen, es sei denn, die kantonale Gesetzgebung sehe etwas anderes vor».

Bei der Ausarbeitung des geltenden Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht wurde in Anwendung der erwähnten Grundsätze beschlossen, das System zu ändern und Personen, denen das Gemeindebürgerrecht erteilt wurde, nicht automatisch auch als Ortsbürger zu betrachten. Dies führte dazu, dass klar zwischen Gemeindebürgerrecht und Ortsbürgerstatus unterschieden wurde. Aufgrund des qualifizierten Schweigens des BRG schliesst seit seinem Inkrafttreten die Erteilung des Gemeindebürgerrechts das Ortsbürgerrecht nicht mehr mit ein.

Mit dem Entwurf des neuen Artikels 41a würde man auf die bis 1996 vorherrschende Situation zurückkommen. In diesem Sinne wird vorgeschlagen, zur Klärung der Situation ausdrücklich vorzusehen, dass jede in einer Gemeinde heimatberechtigte Person gleichzeitig auch Ortsbürger der besagten Gemeinde ist. Dies bedeutet auch, a contrario, dass jede Person, die ihr Gemeindebürgerrecht verliert, auch den «Ortsbürgerstatus» der besagten Gemeinde verliert. Dieser Vorschlag beruht auf den folgenden Gründen:

- Seit 1996 kann der Erwerb des Ortsbürgerrechts in Ermangelung einer ausdrücklichen Regelung in der freiburger Gesetzgebung über ein entsprechendes Gesuch, dass der Bürgerversammlung zur Zustimmung unterbreitet wird, erfolgen. Da es sich bei den Bürgergemeinden um öffentlich-rechtliche Körperschaften handelt, ist es beim gegenwärtigen Stand des Rechts und der Rechtsprechung sowie in Anbetracht der Entwicklung der Einstellung der Bevölkerung nicht mehr vertretbar, dass diese Verfahren nicht dem ordentlichen Recht und gewissen Anforderungen unterstellt werden, wie zum Beispiel dem Verbot, eine Gebühr zu erheben, dem Recht auf ein Ad-hoc-Beschlussverfahren sowie der Verpflichtung, einen negativen Entscheid zu begründen.
- Die Inbetriebnahme von Infostar hatte zur Folge, dass die Mitteilung von Ereignissen, die Personen betreffen, die in einer politischen Gemeinde mit aktiver Bürgergemeinde heimatberechtigt sind, nicht mehr über die kantonalen Zivilstandsämter erfolgt. So wird zum Beispiel die Geburt eines Kindes von Ortsbürgern, ob in Freiburg oder insbesondere einem anderen Kanton, nicht mehr an das ehemalige Familienregister mitgeteilt. Die Registrierung erfolgt am Ort des Ereignisses direkt in der elektronischen Datenbank. So wird zum Beispiel die Geburt eines Kindes von Ortsbürgern der Gemeinde Freiburg in Genf vom Genfer Zivilstandsbeamten nicht mehr schriftlich mitgeteilt, sondern direkt in Infostar erfasst. Mit der Zeit wird es daher praktisch unmöglich sein zu wissen, wem Ortsbürgerstatus zukommt und wem nicht. Diese Schwierigkeit wird in Zukunft noch zunehmen.

Hierzu sei erwähnt, dass sich die Bürgergemeinden seit 2004 mit ernsthaften Schwierigkeiten konfrontiert sehen, um ihre Register auf dem neuesten Stand zu halten.

Stellt man den Grundsatz auf, dass jede in einer Gemeinde heimatberechtigte Person auch über den Ortsbürgerstatus verfügt, so ist zumindest diese Schwierigkeit beseitigt, auch wenn die Frage der Mitteilung von Ortsbürgern betreffenden Ereignissen bestehen bleibt. Der Schweizerische Verband der Bürgergemeinden

führt in diesem Zusammenhang Gespräche mit dem Eidgenössischen Amt für das Zivilstandswesen, um eine Lösung für dieses Problem zu finden. Damit dies möglich wird, müssen zumindest die gesetzlichen Vorschriften zu den Erwerbsarten des Ortsbürgerstatus klar geregelt sein, was gegenwärtig nicht der Fall ist. Die logischste und gerechteste Lösung für alle Schweizer Bürger besteht darin, wie vorgeschlagen auf die Vorschriften des Zivilgesetzbuches und der Gesetzgebung im Bereich Einbürgerungen zurückzugreifen. Wird nichts unternommen, so droht die Situation der Bürgergemeinden und vor allem die genaue Bestimmung ihrer Mitglieder mit der Zeit unkontrollierbar zu werden.

Der Vorschlag eines neuen Artikels 41a ist nicht revolutionär, zumal man lediglich auf die vor 1996 angewandte Lösung zurückkommt, die einfach war und zur Zufriedenheit funktionierte. Dies hat jedoch zur Folge, dass die Gemeinden in diesem Bereich keine Reglemente mehr erlassen können. Dies würde zum Beispiel bedeuten, dass nicht mehr vorgesehen werden kann, dass die gegenwärtigen Ortsbürger anderen Personen den Ortsbürgerstatus nach einem Zulassungssystem gewähren können, oder dass das Ortsbürgerrecht durch Abstammung oder Heirat übertragen wird. Die vorgeschlagene Lösung entspricht den aktuellen Anforderungen sowie der Entwicklung der Einstellung der Bevölkerung und ermöglicht es, die zahlreichen Probleme der Bürgergemeinden im Zusammenhang mit der Nachführung der Ortsbürgerregister zu beheben.

Es sei jedoch noch darauf hingewiesen, dass gemäss Artikel 104^{bis} GG nur Aktivbürger mit Ortsbürgerrecht, die ihren (politischen) Wohnsitz in der Gemeinde haben, auch *aktive* Ortsbürger, d.h. Mitglieder der Bürgerversammlung sein können.

Artikel 44a BRG

Die Bestimmungen über die Rechtsmittel orientieren sich an der geltenden Praxis unseres Kantons. So können ablehnende Entscheide des Gemeinderats beim Oberamtmann angefochten werden (Absatz 1).

Ein allfälliger ablehnender Entscheid des Grossen Rates kann mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (Absatz 2). Diese Lösung mag zwar ungewöhnlich sein, ist jedoch unter den Umständen geboten. Da Artikel 69 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 vorschreibt, dass das Gesetz für ablehnende Entscheide ein Rechtsmittel vorsehen muss, das per definitionem kantonal sein muss, bietet sich das Verwaltungsgericht als einzige direkt anwendbare Lösung auf kantonomer Ebene an.

Wenn nicht anders angegeben, gelten die im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vorgesehenen Beschwerdefristen. Die ordentliche Beschwerdefrist beträgt also 30 Tage seit der Eröffnung des abschlägigen Einbürgerungsentscheids (vgl. Artikel 79 VRG).

Was das Rechtsmittel betrifft, so gilt das ordentliche verwaltungsrechtliche Beschwerdeverfahren. Die gewählte Lösung ist somit mit dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vereinbar. Der in die Vernehmlassung gegebene Entwurf beschränkte die Beschwerde ursprünglich auf das Willkürverbot. Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens und nach dem Studium des zukünftigen Bundesgerichtsgesetzes (BGG) hat sich jedoch gezeigt, dass die Kantone als letzte kantonale Instanz ein Gericht

einsetzen und gewährleisten müssen, dass dieses Gericht den Sachverhalt frei prüft und das massgebliche Recht von Amtes wegen anwendet. Selbst im Rahmen eines kantonalen Entscheids, der im Falle einer Ablehnung einer Einbürgerung nur mit einer staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung der Grundrechte angefochten werden könnte, muss sich der Rechtsuchende an eine Behörde wenden können, die über die volle Sachverhalts- und Rechtskontrolle verfügt (vgl. Art. 86 BGG, 110 BGG, AS 2006 1205 ff.). Aus diesen Gründen wird im Entwurf die Beschränkung der Beschwerdegründe nicht beibehalten.

Art. 2: Änderung des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden

Artikel 10 Abs. 1 Bst. a) und 60 Abs. 3 Bst. k) GG

Es handelt sich hier lediglich um Anpassungen des Gesetzes über die Gemeinden im Zusammenhang mit der Änderung der zuständigen Behörde auf Gemeindeebene und der Aufhebung der Einbürgerungsgebühr.

Art. 3: Inkrafttreten

Es ist Sache des Staatsrats, den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes festzulegen (Absatz 1). Es sei jedoch

darauf hingewiesen, dass es sich bei den Bestimmungen im Zusammenhang mit der Aufhebung der Einbürgerungsgebühr, nur um eine Anpassung des kantonalen Rechts an das übergeordnete Recht handelt. Materiell sind diese Änderungen bereits am 1. Januar 2006, zur gleichen Zeit wie die Bundesgesetzgebung, in Kraft getreten. Die Gemeinden des Kantons wurden im Herbst 2005 mit einem Rundschreiben des Amts für Zivilstandswesen und Einbürgerungen auf diese Situation aufmerksam gemacht.

Was das Ortsbürgerrecht betrifft, so soll mit Absatz 2 in Zusammenhang mit der Regelung in Artikel 41a BRG klar festgelegt werden, wer über den Ortsbürgerstatus einer Gemeinde verfügt und wer nicht oder nicht mehr. Gemäss diesem System verfügen nur die Personen über das Ortsbürgerrecht einer Gemeinde mit Bürgergütern, die auch das Gemeindebürgerrecht dieser Gemeinde haben. Personen, die nicht oder nicht mehr über das Gemeindebürgerrecht der besagten Gemeinde verfügen, verlieren auch ihren Status als Ortsbürger, sobald dieses neue Gesetz in Kraft tritt und zwar unabhängig davon, wie sie das Ortsbürgerrecht einst erworben haben.