



Erläuternder Bericht 2026-DIAF-X

00. Monat 0000

Änderung des Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht (BRG)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den erläuternden Bericht zu einem Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht.

Inhaltsverzeichnis

1.	Notwendigkeit des Gesetzesentwurfs	2
2.	Kommentar zu den einzelnen Artikeln	3
3.	Finanzielle und personelle Auswirkungen	6
4.	Auswirkung auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	6
5.	Nachhaltige Entwicklung	6
6.	Übereinstimmung mit dem Europarecht	6
7.	Unterstellung unter das Gesetzesreferendum	7

1. Notwendigkeit des Gesetzesentwurfs

Das Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht (BRG; SGF 114.1.1) wurde am 14. Dezember 2017 totalrevidiert. Es ist seit dem 1. Januar 2018 in Kraft.

Seither wurde es nicht mehr geändert, abgesehen von einigen Anpassungen im Oktober 2023 aufgrund der Änderung des Gesetzes über die Veröffentlichung der Erlasse. Dabei mussten die Vorschriften zur Veröffentlichung der Einbürgerungsdekrete im Amtsblatt angepasst werden.

In der Zwischenzeit haben sich jedoch andere Gesetze, die direkte Auswirkungen auf die Einbürgerungspraxis haben, weiterentwickelt. Insbesondere das kantonale Gesetz über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) wurde am 12. Oktober 2023 totalrevidiert. Eines der Ziele dieser Revision war der Schutz der Grundrechte von Personen, deren Daten bearbeitet werden. Darüber hinaus sieht das neue DSchG in Anlehnung an das Bundes- und Europarecht strengere Anforderungen hinsichtlich der Rechtmässigkeit der Bearbeitung von Personendaten vor, die ein erhöhtes Risiko für die Rechte der Personen darstellt. Dies ist bei Einbürgerungen der Fall.

Dieser Gesetzesvorentwurf zielt darauf ab, für die ausdrücklich bezeichneten Behörden eine formelle gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung der für das Einbürgerungsverfahren erforderlichen Personendaten zu schaffen. Dies ermöglicht es den genannten Behörden eindeutig, von anderen Behörden die Daten zu erhalten, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben (Datenbearbeitung) benötigen.

Darüber hinaus nahm der Grosse Rat am 12. November 2025 die Motion 2025-GC-99 «Verweigerung der Einbürgerung bei Bezug von Sozialhilfe» an, die eine Erhöhung der Frist für den Nichtbezug von Sozialhilfe von drei auf fünf Jahre vorsieht. Mit dieser Revision wird diese neue Voraussetzung somit berücksichtigt. Der Nichtbezug von Sozialhilfe während drei Jahren ist Teil des Erfordernisses der Teilnahme am Wirtschaftsleben im Sinne von Artikel 12 Abs. 1 Bst. d des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (BüG; SR 141.0) und wird in Artikel 7 Abs. 3 der Bundesverordnung über das Schweizer Bürgerrecht (BüV; SR 141.01) näher erläutert. Obwohl es den Kantonen freisteht, weitergehende Regelungen für den Sozialhilfebezug zu erlassen, hatte der Kanton Freiburg bisher nicht von seiner kantonalen Kompetenz Gebrauch gemacht. Diese neue Frist ermöglicht nicht nur einen genaueren Einblick in die tatsächliche wirtschaftliche Situation, sondern führt auch zu einer kohärenteren Harmonisierung der Fristen zwischen dem Ende der Sozialhilfe und der Berücksichtigung der Schulden. Dennoch sei darauf hingewiesen, dass der Bezug von Sozialhilfe kein absolutes Einbürgerungshindernis darstellt. Gemäss Art. 9 BüV, der sich auf die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse bezieht, kann die Voraussetzung für den Nichtbezug der Sozialhilfe namentlich aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung, einer schweren oder lang andauernden Krankheit oder Erwerbsarmut ausser Acht gelassen werden. Daher muss jede Situation individuell geprüft werden, um insbesondere das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) zu berücksichtigen.

Diese Revision greift zudem die im Rahmen des Programms zur Sanierung der Kantonsfinanzen (PSKF) von 2025 vorgeschlagenen Änderungen auf, um den Entscheidungsprozess zu vereinfachen, indem die Fälle, in denen die einbürgerungswilligen Personen durch die Einbürgerungskommission des Grossen Rats (NatK) angehört werden, eingeschränkt werden. Diese Vereinfachung führt zu bedeutenden finanziellen Einsparungen und hat zum Ziel, die Verfahrensdauer zu verkürzen. Gegenwärtig gehört der Kanton Freiburg zu den Kantonen mit den längsten Einbürgerungsverfahren. Es kann vorkommen, dass eine Bewerberin oder ein Bewerber bis zu elf Monaten warten muss zwischen der Erteilung der eidgenössischen

Einbürgerungsbewilligung des Staatssekretariats für Migration (SEM) und dem Datum des Einbürgerungsdekrets. Diese Fristen sind unter anderem auf die zahlreichen Anhörungen zurückzuführen, die die NatK pro Dekret durchführt. Im Übrigen ist anzumerken, dass einige Kantone ein vereinfachtes Verfahren haben, da die Verleihung des Kantonsbürgerrechts in die Zuständigkeit der jeweiligen Kantonsregierung fällt.

Schliesslich ermöglicht diese Revision einige erforderliche formelle Präzisierungen hinsichtlich des Verfahrens zur Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht.

2. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Artikel 8 Abs. 2 – Einbürgerung von Personen ausländischer Nationalität – Integrationskriterien

Die aktuelle gesetzliche Grundlage erwähnt die Sozialhilfe zwar nicht, verweist aber implizit auf Artikel 12 Abs. 1 Bst. d des BüG, indem sie die Teilnahme am wirtschaftlichen Leben in den Integrationskriterien in Buchstabe a dieses Absatzes aufführt. Buchstabe a verweist somit auf Artikel 7 Abs. 3 der BüV, der präzisiert, dass das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben nicht erfüllt ist, wenn die Person in den drei Jahren vor der Gestuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet. Um die Sozialhilfe in das BRG zu integrieren und von der kantonalen Möglichkeit Gebrauch zu machen, die Voraussetzung zu verschärfen, wird daher die Frist für den Nichtbezug von Sozialhilfe von fünf Jahren in Buchstabe b dieses Absatzes aufgenommen.

Die darauffolgenden Buchstaben bleiben unverändert und werden lediglich alphabetisch neu geordnet.

Artikel 19 – Ordentliches Verfahren – Prüfung durch den Staatsrat

Der erste Absatz bleibt unverändert. Wie bisher wird das Einbürgerungsdossier an den Staatsrat weitergeleitet.

Die Formulierung von Absatz 2 wurde vereinfacht. Nachdem der Staatsrat die Dossiers geprüft hat, werden diese in Form eines Dekretsentwurfs mit seiner Stellungnahme oder seinen Bemerkungen an den Grossen Rat weitergeleitet. Der Staatsrat stellt nicht mehr systematisch zu jedem Dossier einen Antrag auf Annahme oder auf Ablehnung der Einbürgerung. Lediglich zu problematischen Dossiers gibt er ausführliche Stellungnahmen oder Bemerkungen ab. Inhaltlich stellt diese redaktionelle Vereinfachung keine Änderung der neuen Praxis dar, die derzeit angewendet wird.

Artikel 20 – Ordentliches Verfahren – Prüfung durch den Grossen Rat

Artikel 20 Abs. 1 sieht vor, dass die NatK nur die Dossiers, die vom Staatsrat negativ beurteilt wurden oder zu denen er Vorbehalte geäussert hat, prüfen und die Bewerberinnen oder Bewerber anhören kann. Mit dieser Revision wird somit der Grundsatz aufgestellt, dass Bewerberinnen oder Bewerber nicht angehört werden müssen. Mit diesem Vorschlag wird die Zuständigkeit des Staatsrats bei der Bearbeitung von Einbürgerungsdossiers gestärkt. Er wird die Dossiers sorgfältig prüfen müssen, um zu bestimmen, ob bestimmte Dossiers Lücken aufweisen, die es rechtfertigen, dass mit der Stellungnahme die Verantwortung über die Erteilung des freiburgischen und des Schweizer Bürgerrechts an die NatK weitergegeben wird. Dossiers, die unproblematisch sind, erhalten somit vom Staatsrat eine positive Stellungnahme und im Zweifelsfall muss die NatK eine zweite Beurteilung des Dossiers vornehmen.

Die Absätze 2 und 3 bleiben unverändert.

Artikel 22 – Vereinfachtes Verfahren für ausländische Personen der zweiten Generation

Diese Bestimmung ermöglichte es der NatK, unter bestimmten Umständen auf die Anhörung von ausländischen Personen der zweiten Generation zu verzichten. Der neue Artikel 20 macht Artikel 22 überflüssig, da er die Modalitäten des Entscheids, ob Bewerberinnen oder Bewerber angehört werden oder nicht, ändert. Er wird daher aufgehoben.

Artikel 47 Abs. 2 und Abs. 3 – Verfahren

Der geltende Artikel 47 Abs. 2 sieht Folgendes vor: «Der Gemeinderat fällt einen Entscheid über die Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht, in dem alle aus dem Bürgerrecht entlassenen Personen aufgeführt werden, und übermittelt ihn dem Amt.» Und Absatz 3 besagt: «Das Amt stellt den Entlassungsentscheid der aus dem Gemeindebürgerrecht entlassenen Person zu.»

In der Praxis führt dieses Verfahren zu Problemen und erlaubt keine effiziente Behandlung der Dossiers, da die Gemeinde ihren Entscheid oft direkt an die betroffenen Personen übermittelt und es in der Regel unmöglich ist, festzustellen, ab welchem Datum der Entlassungsentscheid rechtskräftig wird.

Es wird vorgeschlagen, diesen Artikel zu ändern und dabei ein Verfahren anzuwenden, das dem in Art. 45 Abs. 2 BRG vorgesehenen Verfahren ähnelt. Als Datum des Entscheids gilt hier das Datum des Entscheids des Gemeinderats. Somit ist das Datum der Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht eindeutig und kann als solches in das informatisierte schweizerische Zivilstandsregister Infostar eingetragen werden.

Abschnittsüberschrift 5a nach Artikel 51

Diese Abschnittsüberschrift führt in den Hauptgegenstand dieser Änderung ein, nämlich die «Datenbearbeitung».

Artikel 51a – Datenbearbeitung

Dieser Artikel wiederholt verschiedene Grundsätze des DSchG und erläutert sie näher. Er legt die nun erforderlichen Grundlagen für das Bearbeiten von Daten fest.

Die gemäss Artikel **51a Absatz 1** für den Vollzug dieses Gesetzes zuständigen Behörden entsprechen den in Art. 51b genannten Behörden. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die Verwaltungsbehörden und -organe, die auf kantonaler und kommunaler Ebene für die Einbürgerungen zuständig sind. Ihre Aufgaben sind im BüG, dem BRG und den Gemeinderelementen über das Bürgerrecht geregelt.

Im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens werden zahlreiche Daten bearbeitet, darunter Personendaten, besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Artikel 4 Abs. 1 Bst. c DSchG, aber auch Steuerdaten. Bei diesen Daten handelt es sich ordnungsgemäss um diejenigen, die in **Art. 51a Abs. 2** erschöpfend aufgeführt sind. Der vorliegende Artikel schafft eine klare gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Steuerdaten und besonders schützenswerten Personendaten im Sinne von Artikel 5 Abs. 2 DSchG.

In der Regel werden nur die Daten bearbeitet, die von der Person, die die Einbürgerung beantragt, stammen und diese betreffen. Allerdings sehen sowohl Artikel 12 Abs. 1 Bst. e BüG als auch Artikel 8 Abs. 2 Bst. f BRG ausdrücklich vor, dass eine erfolgreiche Integration sich auch in der Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die

elterliche Sorge ausgeübt wird, zeigt. Die zuständigen Behörden müssen daher auch Daten über diese Personen bearbeiten können. Da diese beiden Artikel explizit sind, wird in Absatz 1 darauf verzichtet, die von der Datenbearbeitung betroffenen Personen erneut ausdrücklich zu nennen.

In den **Absätzen 3 und 4** werden die Regeln der Amtshilfe präzisiert, welche bereits in Art. 45 BÜG geregelt ist. Da der Geltungsbereich des BRG in bestimmten Bereichen, insbesondere bei der Erteilung des Bürgerrechts an Schweizer Staatsangehörige, weiter gefasst ist, ist eine gesetzliche Regelung der Amtshilfe auf kantonaler Ebene erforderlich. Mit dem **ersten Satz von Absatz 3** ist vorgesehen, dass die für die Anwendung dieses Gesetzes zuständigen Behörden (s. Art. 51b) auf schriftliches und begründetes Gesuch Personendaten, einschliesslich der besonders schützenswerten, sowie Steuerdaten austauschen können, soweit diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Der Datenfluss mit den zuständigen kantonalen und eidgenössischen Dienststellen muss ebenfalls sichergestellt sein; dies geschieht mittels des **zweiten Satzes von Absatz 3** in Ergänzung zur Bundesgesetzgebung. **Absatz 4** behandelt die Amtshilfe mit anderen Behörden des Kantons Freiburg (im Prinzip handelt es sich um andere Verwaltungseinheiten des Staates Freiburg) und den Freiburger Gemeinden.

Absatz 5 dient lediglich als Hinweis auf bestehende gesetzliche Grundlagen für die Datenbearbeitung und die Amtshilfe, die im BÜG vorgesehen sind.

Neben den Erwägungen zum Schutz von Personendaten und besonders schützenswerter Personendaten im Sinne der Datenschutzgesetzgebung geht es darüber hinaus darum, ergänzende Erläuterungen unter dem Gesichtspunkt der steuerrechtlichen Daten zu geben, die ebenfalls von dieser Gesetzesänderung betroffen sind. So legt der neue Artikel 51a BRG fest, dass die in Artikel 51b BRG genannten Behörden insbesondere befugt sind, **Steuerdaten** von Bewerberinnen und Bewerber sowie von den in Artikel 12 Abs. 1 Bst. e BÜG genannten Personen zu bearbeiten und untereinander auszutauschen. **Diese Klarstellung zur steuerrechtlichen Einstufung der Daten erweist sich im Zusammenhang mit dem Steuergeheimnis als notwendig.** Tatsächlich bestimmt Artikel 139 Abs. 1 des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1), dass Personen, die mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt sind oder dazu beigezogen werden, über Tatsachen, die ihnen in Ausübung ihres Amtes bekannt werden, und über die Verhandlungen in den Behörden Stillschweigen bewahren und Dritten den Einblick in amtliche Akten verweigern müssen. Die Aufhebung der Geheimhaltungspflicht ist in Artikel 139 Abs. 2 DStG geregelt, wonach Auskunftserteilung an Dritte insbesondere nur zulässig ist, wenn die steuerpflichtige Person schriftlich zustimmt (Bst. a) oder wenn eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht oder im kantonalen Recht besteht (Bst. b).

Im Rahmen des Verfahrens zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts muss die Bewerberin oder der Bewerber dem Amt eine Veranlagungsanzeige der letzten Steuerperiode oder, falls eine solche nicht vorliegt, ein Beleg der **kantonalen Steuerverwaltung** (KSTV) vorlegen (Art. 2 Abs. 1 Bst. h des Reglements über das freiburgische Bürgerrecht; BRR). In der Praxis kann es angesichts der Dauer des Einbürgerungsverfahrens vorkommen, dass zum Zeitpunkt, in dem die Behörden im Sinne von Artikel 51b BRG über das Gesuch entscheiden, bereits eine Veranlagungsanzeige für eine Steuerperiode eingegangen ist, die nach der dem Gesuch beigegeführten Veranlagungsverfügung liegt. Aus Gründen der Verfahrensökonomie müssen alle in Art. 51b Abs. 1 bezeichneten Behörden – in der Regel handelt es sich dabei um das Amt oder die Kommissionen – die Möglichkeit haben, die aktuellen Steuerdaten gemäss Artikel 2 Abs. 1 Bst. h BRR für die betroffenen Personen zu erhalten. Folglich konkretisiert der neue Artikel 51a BRG die in Artikel 139 Abs. 2 Bst. b DStG festgelegte Verpflichtung zur Schaffung einer formellen kantonalen gesetzlichen Grundlage, um die Aufhebung der Geheimhaltungspflicht und die Übermittlung der Steuerdaten durch die KSTV an

die in Art. 51b BRG bezeichneten Behörden zu ermöglichen. Es wird jedoch präzisiert, dass diese Übermittlung an die genannten Behörden nur in Ausnahmefällen erfolgen darf, in denen die Steuerdaten nicht in erster Linie direkt bei der betroffenen Person angefordert werden können.

Artikel 51b – Zur Datenbearbeitung befugte Behörden

Dieser Artikel führt die kantonalen und kommunalen Behörden auf, die befugt sind, die für die Anwendung des BRG erforderlichen Daten zu sammeln und zu bearbeiten. Er erfordert keinen speziellen Kommentar.

Artikel 51c – Aufbewahrungsfrist

In Anwendung der Datenschutzgesetzgebung, auf die sich dieser Artikel stützt, müssen Personendaten, die für den Zweck der Bearbeitung nicht mehr nötig sind, vernichtet oder anonymisiert werden, wobei die Bestimmungen über die Archivierung vorbehalten bleiben (s. Artikel 10 Abs. 1 DSchG). Alle diesbezüglich erforderlichen Regeln, die in Absatz 1 aufgeführt sind, müssen im Ausführungsreglement festgelegt werden.

Grundsätzlich werden nach Inkrafttreten der Entscheide im Bereich des Bürgerrechts bzw. nach dem «offiziellen Empfang» von Personen, die das Schweizer und Freiburger Bürgerrecht erworben haben, die Daten, die zwecks Bearbeitung nicht mehr nötig sind, vernichtet (z. B.: Steuerausweise, Sozialhilfebestätigungen, Strafregistrauszüge usw.).

Absatz 2 präzisiert, dass die maximale Aufbewahrungsdauer 15 Jahre nicht überschreiten darf.

Artikel 55a – Übergangsbestimmung – Änderung vom XX.XX.2027

Diese Bestimmung legt das Datum des Inkrafttretens der vorgenommenen Änderungen fest, das entsprechend dem üblichen Gesetzesrevisionsverfahren bestimmt wird.

3. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Abgesehen von Einsparungen bei den Vergütungen und den Betriebskosten der NatK zieht dieser Gesetzesvorentwurf keine finanziellen oder personellen Auswirkungen nach sich.

4. Auswirkung auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der vorliegende Gesetzesentwurf bringt keine Änderungen bei der derzeitigen Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden mit sich.

5. Nachhaltige Entwicklung

Dieser Gesetzesentwurf hat keine Auswirkungen in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung.

6. Übereinstimmung mit dem Europarecht

Dieser Revisionsentwurf ist unproblematisch in Bezug auf die Vereinbarkeit mit dem Europarecht.

Die Europäische Union hat keine Vorschriften zum Thema Einbürgerungen erlassen. Es gibt kein Gemeinschaftsrecht in diesem Bereich, da diese Frage in die ausschliessliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. So können die Einbürgerungsbedingungen unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union von einem Land zum anderen sehr unterschiedlich sein. Der einzige allgemein

gültige Grundsatz ist jener, dass alle Personen, die Bürgerinnen und Bürger eines Mitgliedstaates der Europäischen Union sind, den Status als EU-Bürgerin oder EU-Bürger haben.

Die Europäische Union hat jedoch die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) verabschiedet, was eine Revision des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) zur Folge hatte. Das neue Freiburger Datenschutzgesetz (DSchG) wurde verabschiedet, um das kantonale Recht mit dem Bundesrecht zu vereinbaren, das sich seinerseits an das europäische Recht angepasst hatte. Diese Änderung besteht somit darin, die Freiburger Rechtsordnung an die europäischen Datenschutzerfordernisse anzupassen.

Dieser Revisionsentwurf ist unproblematisch in Bezug auf die Vereinbarkeit mit dem Europarecht.

7. Unterstellung unter das Gesetzesreferendum

In Anwendung der Artikel 128 ff. des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte untersteht der vorliegende Erlass dem fakultativen Volksreferendum.