



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Erika Schnyder / Giovanna Garghentini Python
Einbürgerungsverfahren – Behandlung der Dossiers

2014-CE-258

I. Frage

Personen, die sich in der Schweiz einbürgern lassen möchten, müssen wahrlich einen Spiessrutenlauf durchmachen, bis der Weg zum kostbaren Ziel frei ist. Ein grosser Teil dieses Hindernislaufs ist auf die Schwerfälligkeit des freiburgischen Verfahrens zurückzuführen, in dem insbesondere verschiedene Instanzen dazu aufgerufen sind, die Kandidatinnen und Kandidaten zu befragen. Dieses Vorgehen ist nicht nur schwerfällig und erniedrigend für die Kandidatinnen und Kandidaten, sondern auch kostspielig für den Staat.

Andererseits prüft das Amt für Zivilstandswesen und Einbürgerungen (ZEA) die Dossiers auf inquisitorische Art und Weise. So haben wir mit unserer Erfahrung in Einbürgerungskommissionen sowohl Unsinnigkeiten als auch schockierende Methoden gesehen. Trotz diverser Diskussionen mit dem betreffenden Amt hat sich die Situation nicht wirklich verbessert, zumindest nicht entscheidend.

Zur Erinnerung, das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts hält in Artikel 14 fest, dass die künftig eingebürgerten Personen in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sein müssen. Zudem müssen sie die schweizerische Rechtsordnung beachten und dürfen die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden. In Artikel 15c steht, dass die Kantone dafür sorgen, dass bei der Einbürgerung im Kanton und in der Gemeinde die Privatsphäre beachtet wird.

Es muss jedoch festgestellt werden, dass die Befragungen je nach Nationalität oder Glaube der Kandidatinnen und Kandidaten oftmals unter unzumutbaren Bedingungen ablaufen, mit Vorurteilen je nach Herkunftsland der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller. Wir sind auf aufdringliche, unangebrachte, unnötig demütigende Befragungen, auf unangenehme, in diesem Zusammenhang unnötige Fragen an der Grenze der Beleidigung gestossen:

- > Was essen Sie zu Hause?
- > Zu einem 14-jährigen Jungen: Wer ist Betty Bossi; nennen Sie mindestens drei Bundesräte und ihre Departemente; was ist «Papet Vaudois»?
- > Zu einer hochspezialisierten Pflegefachfrau: Haben Sie Kontakt zum Rotlichtmilieu?

Wir und einige Kommissionsmitglieder mussten selbst passen bei Fragen, die zu spezifisch und daher absolut fehl am Platz sind (z. B.: Was ist die U21 (im Fussball die unter 21-jährigen!), wer ist XY (ein Fussballer des FC Sion), oder irgendein grosser unbekannter Rapper ...).

Auch die Befragung der Nachbarschaft, bei der die Nachbarn darüber verhört werden, was sie über die Einbürgerungskandidatin oder den Einbürgerungskandidaten denken, und die unangekündigten Hausbesuche frühmorgens haben uns schockiert. Dasselbe gilt für bestimmte Dossiers von geschiedenen Personen, wo die persönliche Situation des – nicht in das Gesuch einbezogenen – geschiedenen Ehepartners dargelegt wird (Schulden, strafrechtliche Verurteilungen).

Auch wie der Befragungsbericht geführt wird, lässt zu wünschen übrig und liegt an der Grenze der Beleidigung: Transkription der «gesprochenen» Sprache («chais pas», «ouais», «chuis jamais été» ...), Hervorheben der Französischfehler und der ausländischen Akzente. In letzter Zeit konnte man feststellen, dass das ZEA unnötige Untersuchungen zur Identität der Person in deren Herkunftsland durchführte, und zwar mehrere Jahre nachdem die Person in die Schweiz gekommen ist (Beispiel: ein Staatsangehöriger von Bangladesch, der seit 30 Jahren in der Schweiz lebt, ist Gegenstand einer Untersuchung, in der ihm Identitätsdiebstahl nachgewiesen werden soll. Nach einem zweijährigen Verfahren kommt ein Schweizer Zivilrichter zum Schluss, dass kein Element die Identität, die diese Person seit 30 Jahren verwendet hat, in Zweifel zu ziehen vermag).

Es muss festgestellt werden, dass das Amt unzureichend funktioniert. Abgesehen davon, dass das freiburgische Verfahren schwerfällig und repetitiv ist, ist das Personal des ZEA a priori nicht genügend ausgebildet für diese Arbeit und verfügt auch über keine klare Weisung zur einheitlichen Anwendung des Rechts in Übereinstimmung mit dem BÜG. Die Dossiers vermitteln den Eindruck, dass sie nicht ausreichend verfolgt werden und dass hartnäckig versucht wird, die negativen Seiten der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller aufzuzeigen, als ob wir davon ausgehen würden, dass jede Kandidatin und jeder Kandidat kriminell wäre. Mehrere Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller teilten uns mit, dass sie sich durch die Fragen und die Einstellung der Befrager gedemütigt fühlten, selbst wenn das Verfahren für diese Personen «vereinfacht» war.

Wir fragen uns daher, ob diese Vervielfachung der Instanzen gerechtfertigt ist, in Anbetracht dessen, dass andere Kantone kein System mit drei Anhörungen haben oder gar vier, wenn sich das Verfahren verlängert. Wir stellen dem Staatsrat daher die folgenden Fragen:

1. Sollte nicht mindestens eine der Anhörungen aufgehoben werden, insbesondere die Befragung durch das ZEA oder die Kommission des Grossen Rates, um unnötige Wiederholungen zu vermeiden und das Verfahren weniger schwerfällig zu machen? Wie denkt der Staatsrat darüber?
2. Im Übrigen fragen wir uns, ob sich der Staatsrat über den Ablauf des Verfahrens beim Amt bewusst ist, und wenn ja, was gedenkt er zu tun, um diesen inakzeptablen Schikanen Einhalt zu gebieten? Ist er der Meinung, dass wenn die Anhörungen durch das ZEA beibehalten werden sollten, eine angemessene Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und ein «Controlling» eingeführt, die Dauer der Befragungen verkürzt und die

Fragebogen überarbeitet werden sollten, damit sie aufzeigen, wie integriert die Person ist? Das IMR könnte seine wertvollen Fachkenntnisse in diesem Bereich einbringen.

3. Ist der Staatsrat nicht der Meinung, dass es sinnvoll wäre, das umständliche Verfahren auf vernünftiger Proportionen zu reduzieren? Wäre es nicht eher angezeigt, die Anhörungen durch die Kommissionen auf Gemeindeebene beizubehalten, die besser in der Lage sind zu überprüfen, wie integriert die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller ist, oder ob sie oder er sich an die schweizerische Rechtsordnung hält? Die Einbürgerungskommission des Grossen Rates könnte wie bei Einbürgerungen von Gesuchstellern der zweiten Generation vorgehen (Entscheid aufgrund der Akten; es werden nur Personen angehört, deren Akten unvollständig sind oder Fragen aufwerfen).
4. In diesen Zeiten, wo es an Geldern fehlt, wäre dies eine hervorragende Gelegenheit, erhebliche Einsparungen zu erzielen und gleichzeitig das Verfahren für die Einbürgerungskandidatinnen und -kandidaten menschlicher zu gestalten.

14. November 2014

II. Antwort des Staatsrats

A. Einleitung

In seinem Vorwort zu einer Studie vom August 2012 der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) zur «Einbürgerungslandschaft Schweiz: Entwicklungen 1992 – 2010» (EKM 2012) hielt Walter Leimgruber, Präsident der EKM, eingangs Folgendes fest: *«Die Schweiz hat ein äusserst komplexes Einbürgerungssystem. Es geht nicht nur darum, die Schweizer Staatsangehörigkeit zu erhalten. Man wird auch Bürgerin oder Bürger einer Gemeinde und eines Kantons. Wer sich also um Einbürgerung bemüht, hat verschiedenste Hürden zu überwinden, denn auf jeder staatlichen Ebene können je nach Konstellation unterschiedliche Anforderungen zum Tragen kommen».*

Mit einem Verfahren, das den Erhalt des Schweizer Bürgerrechts, des Kantonsbürgerrechts und des Gemeindebürgerrechts beinhaltet, wird der Grundsatz der dreistöckigen «Konstruktion» des Schweizer Bürgerrechts respektiert, der von Artikel 37 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV)¹ aufgestellt wird. Diese Konstruktion bedingt jedoch, dass sich die Organe der drei erwähnten Stufen zu ordentlichen Einbürgerungsgesuchen äussern und in Kenntnis der Sachlage darüber entscheiden können.

Die allgemeine Komplexität des schweizerischen Einbürgerungssystems (z.B. ordentliche Einbürgerungen fallen in die Zuständigkeit des Kantons, für erleichterte Einbürgerungen ist der Bund zuständig) kann tatsächlich zu Unverständnis führen. Das gleiche gilt für die unterschiedlichen persönlichen Ansichten was beispielsweise die Auslegung des Integrationsbegriffs betrifft.

Für die Beantwortung dieses parlamentarischen Vorstosses wurde es daher als wesentlich erachtet, nebst dem Bezug auf die beiden Berichte der Eidgenössischen Kommission für

¹ «Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt»

Migrationsfragen auch die Meinung der beiden Organe einzuholen, die stark in das Einbürgerungsverfahren einbezogen sind. Es handelt sich um das Bundesamt für Migration (BFM; seit dem 1. Januar 2015: Staatssekretariat für Migration), das zu den Erhebungsberichten des Amtes für Zivilstandswesen und Einbürgerungen (ZEA) befragt wurde, und die Einbürgerungskommission des Grossen Rates.

Die Einschätzung der Sachverhalte, die diese beiden Organe lieferten, weicht in einigen Punkten von jener der Grossrätinnen Erika Schnyder und Giovanna Garghentini Python ab. Der Staatsrat wird im Folgenden bei der Beantwortung der gestellten Fragen punktuell darauf zurückkommen.

B. Einige Überlegungen zur Beurteilung durch Experten der von der kantonalen Gesetzgebung gestellten (Grund)-anforderungen an den Zugang zum freiburgischen Bürgerrecht

Eine Studie der EKM mit dem Titel «*Gestaltungsräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen* (EKM 2011)» befasste sich insbesondere mit den von den Kantonen im Bereich Integration gestellten Anforderungen. Dazu setzte sich die EKM mit dem «*Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik*» auseinander (s. EKM 2011, S. 98 bis 100).

Gemäss der Definition des EKM zeichnet sich die Migrationspolitik eines Kantons durch einen «hohen Inklusionsgrad» aus, wenn die Integrationsforderungen tief angesetzt sind und viele Ausnahmen gewährt werden. Umgekehrt gilt die kantonale Migrationspolitik, die hohe Integrationsanforderungen stellt und wenige Ausnahmen gewährt, als exklusiv (s. EKM 2011, S. 98).

In ihrer Studie EKM 2011 stellt die EKM die kantonalen Inklusionsstrategien in einer Grafik auf zwei Achsen dar. Die erste Achse (= horizontale Achse) bildet ab, wie hoch die Migrationsbehörden die Hürden ansetzen, wenn sie über die Verfestigung des Aufenthaltsrechts befinden, die zweite Achse (= vertikale Achse) bildet die Höhe der Hürden im «Zugang zur Staatsbürgerschaft» ab (S. EKM 2011, S. 99 f.). In einem interkantonalen Vergleich kommt die EKM zu folgendem Schluss, was die kantonalen Inklusionsstrategien betrifft:

«Die aus dieser Darstellung resultierende Typologie bringt mehrere Erkenntnisse zutage. Sie zeigt zunächst einmal, dass ein starker Zusammenhang zwischen den beiden Dimensionen besteht. So lässt sich die Tatsache erklären, dass rund die Hälfte der Kantone auf beiden Achsen vergleichbar hohe Anforderungen an die Ausländerinnen und Ausländer stellt. Zwei Kantone (LU, UR) zeichnen sich durch die Kombination einer exklusiven Praxis auf beiden Achsen aus, was bedeutet, dass sie sowohl bei der Verfestigung des Aufenthaltsrechts als auch beim Zugang zur Staatsbürgerschaft hohe Anforderungen stellen. Die häufigste Kombination, die sechs Kantone (AG, FR, NE, NW, SO, SZ) wählen, ist der «Mittelweg». Auch die Kombination einer inklusiven Umwandlungspraxis und einer inklusiven Einbürgerungspraxis ist vergleichsweise häufig; sie wird von vier Kantonen (BE, BS, VD, ZG) gewählt» (EKM 2011, S. 100).

Daraus lässt sich schliessen, dass die von der geltenden freiburgischen Gesetzgebung gestellten Grundanforderungen an die Einbürgerung nach Ansicht der Experten der EKM «dem Mittelweg» entspricht.

Nun muss geprüft werden, ob das Verfahren für den Erhalt des Bürgerrechts schwerfällig und unsinnig ist, wie dies die Grossrätinnen Erika Schnyder und Giovanna Garghentini Python mutmassen.

C. Beantwortung der Fragen

Fragen 1 und 3:

- *Ist der Staatsrat nicht der Meinung, dass es sinnvoll wäre, das umständliche Verfahren auf vernünftiger Proportionen zu reduzieren (a)?*
- *Sollte nicht mindestens eine der Anhörungen aufgehoben werden, insbesondere die Befragung durch das ZEA oder die Kommission des Grossen Rates, um unnötige Wiederholungen zu vermeiden und das Verfahren weniger schwerfällig zu machen (b)? Wäre es nicht eher angezeigt, die Anhörungen durch die Kommissionen auf Gemeindeebene beizubehalten, die besser in der Lage sind zu überprüfen, wie integriert die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller ist, oder ob sie oder er sich an die schweizerische Rechtsordnung hält (c)?*

Wie denkt der Staatsrat darüber?

(a) Reduktion des Verfahrens auf vernünftiger Proportionen

In ihrer Frage behaupten die Grossrätinnen Erika Schnyder und Giovanna Garghentini Python, dass «*Personen, die sich in der Schweiz einbürgern lassen möchten, [...] wahrlich einen Spiessrutenlauf durchmachen [müssen], bis der Weg zum kostbaren Ziel frei ist. Ein grosser Teil dieses Hindernislaufs ist auf die Schwerfälligkeit des freiburgischen Verfahrens zurückzuführen, in dem insbesondere verschiedene Instanzen dazu aufgerufen sind, die Kandidatinnen und Kandidaten zu befragen [...]*». Die Grossrätinnen Erika Schnyder und Giovanna Garghentini Python sind mit anderen Worten der Ansicht, dass die Hürden im Einbürgerungsverfahren unseres Kantons übermässig hoch sind.

Weiter oben (Bst. B) wurde festgestellt, dass die Experten der EKM die freiburgischen Grundanforderungen als «Mittelweg» einstufen.

Um zu prüfen, ob die vom Kanton Freiburg vorgeschriebenen verfahrenstechnischen und inhaltlichen Anforderungen zu hohe Hürden enthalten, um das Bürgerrecht zu erlangen, hat der Staatsrat eine weitere Studie der EKM herangezogen. Es handelt sich um die Studie mit dem Titel «*Einbürgerungslandschaft Schweiz – Entwicklungen 1992-2010*» (EKM 2012)².

² Diese Studie, sowie die zuvor zitierte Studie EKM 2011 können auf der Website der EKM unter folgender Adresse eingesehen werden: (<https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/dokumentation/materialien.html>)

Aus dieser Studie geht hervor, dass die Behauptungen der Grossrätinnen Erika Schnyder und Giovanna Garghentini Python bezüglich der Schwerfälligkeit des freiburgischen Einbürgerungsverfahrens nicht bestätigt werden. Aus der Studie EKM 2012 geht Folgendes hervor:

«Alle Kantone haben in einem Gesetz geregelt, auf welche Art und unter welchen Bedingungen das Bürgerrecht erteilt wird. Dieses Gesetz liefert auch den Rahmen für die Praxis der Gemeinden, die ihrerseits ein Gemeindereglement ausarbeiten können. [...] Unterschiede bei der Behandlung der Dossiers der Gesuchstellenden oder die unterschiedliche Auslegung des Begriffs der «Eignung» [tragen] zu einer Vielfalt von Einbürgerungsregelungen bei. Die Autorinnen und Autoren teilen die Kantone je nach Höhe der errichteten Hürden in drei Gruppen ein:

§ *eher hoch: AR, BL, GL, LU, OW, UR, VS, SH, ZH*

§ *mittel: AG, FR, GR, JU, NE, NW, SG, SO, SZ, TG*

§ *eher niedrig: BE, BS, GE, TI, VD, ZG» (s. EKM 2012, S.18 und 28).*

Der Staatsrat kann daher lediglich feststellen, dass im Kanton Freiburg sowohl verfahrenstechnische als auch inhaltliche Hürden für die Einbürgerung weder «hoch» noch «tief» sind, sondern von den Experten der EKM als «mittel» beurteilt werden.

Er schliesst daraus, dass das derzeit geltende Verfahren, wie auch die Grundanforderungen (s. Bst. B), angemessen sind.

(b) Sollte nicht mindestens eine der Anhörungen aufgehoben werden, insbesondere die Befragung durch das ZEA oder die Kommission des Grossen Rates, um unnötige Wiederholungen zu vermeiden und das Verfahren weniger schwerfällig zu machen?

Das BRG sieht derzeit ausdrücklich vor:

- eine Erhebung durch das ZEA (Art. 10 BRG);
- eine Anhörung durch die kantonale Einbürgerungskommission (Art. 13 BRG);
- eine Anhörung durch die kommunale Einbürgerungskommission (Art. 34 BRG).

Zwar müssen alle Behörden über ein vollständiges Dossier verfügen, um in Kenntnis der gesamten Sachlage zu entscheiden, jedoch kann man sich wie die Grossrätinnen Erika Schnyder und Giovanna Garghentini Python die Frage stellen, ob es immer unerlässlich ist, auf jeder Stufe eine Anhörung durchzuführen, um dieses zu erstellen. Eine Häufung von Anhörungen durch verschiedene Instanzen kann tatsächlich zu einem gegenseitigen Überbieten an unterschiedlichen Fragen führen, mit der Absicht, sich nicht zu wiederholen. Dieser Reflex kann natürlich dazu führen, der Kandidatin oder dem Kandidaten immer mehr in die Privatsphäre eindringende Fragen zu stellen, was soweit wie möglich verhindert werden muss. Diese Häufung kann in gewissen Fällen der Kandidatin oder dem Kandidaten auch das Gefühl geben, dass verbissen eine Schwachstelle gesucht wird, wie es die Grossrätinnen befürchten.

Der Staatsrat erklärt sich daher bereit zu untersuchen, wie und in welchem Ausmass die Anzahl Anhörungen reduziert werden könnte.

Auf die Frage des Wie antwortet der Staatsrat wie folgt:

- Eine vollständige Aufhebung der Anhörungen durch die kantonale Einbürgerungskommission wäre unangebracht. Ähnlich wie die von den Gemeindebehörden eingesetzten Kommissionen müssen die Kantonsbehörden mindestens im Zweifelsfall die Einbürgerungskandidatin oder den Einbürgerungskandidaten anhören können.
- Eine Aufhebung der vom ZEA veranlassten Erhebungen dürfte nicht in Frage kommen, namentlich weil eine solche Erhebung (kantonale Erhebung) in Art. 34 des am 20. Juni 2014 von der Bundesversammlung verabschiedeten Bürgerrechtsgesetzes (BüG) ausdrücklich verlangt wird (s. im Übrigen die Antwort auf die Frage c). Die Frage, ob diese Erhebungen systematisch Anhörungen umfassen müssen, oder ob darauf nur im Zweifelsfall zurückgegriffen werden soll, wird im Rahmen der Überlegungen geprüft, die angestellt werden müssen.

Wie im Folgenden deutlich wird, verfügt das ZEA dazu über hervorragend geschultes und routiniertes Personal. Als Beleg dafür genügt die Stellungnahme des BFM zu seinen Erhebungsberichten, auf die später näher eingegangen wird.

(c) Wäre es nicht eher angezeigt, die Anhörungen durch die Kommissionen auf Gemeindeebene beizubehalten, die besser in der Lage sind zu überprüfen, wie integriert die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller ist, oder ob sie oder er sich an die schweizerische Rechtsordnung hält?

In seiner Botschaft vom 4. März 2011 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz; BüG; in Bundesblatt 2011 S. 2825 ff.), hielt der Bundesrat zu Art. 34 BüG fest, dass solche Erhebungen auch an eine kommunale Behörde delegiert werden können, *«sofern diese aufgrund der Grösse der Gemeinde in der Lage ist, die Erhebungen im Detail durchzuführen»*.

Bezüglich der Prüfung der Übereinstimmung mit der Schweizer Rechtsordnung hat der Bundesrat in der gleichen Botschaft festgehalten, dass viele Daten zu Strafsachen, die zur Erstellung eines Einbürgerungsdossiers benötigt werden, für die Gemeinden nicht zugänglich sind. Unter diesen Umständen vertritt der Bundesrat folgende Ansicht: *«Um den kommunalen Einbürgerungsbehörden den Aufwand unnötiger Abklärungen ersparen zu können, ist es verfahrensökonomisch sinnvoll, wenn die Kantone in einem frühen Verfahrensstadium eine «Vorprüfung» machen und gegebenenfalls das Einbürgerungsverfahren sistieren»* (BBl. 2011, S. 2861).

Die Zuständigkeit für die Erhebung der Integration der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller und deren Einhaltung der schweizerischen Rechtsordnung könnte daher nur für Teilprüfungen und zudem ausschliesslich an eine sehr eingeschränkte Zahl der Gemeinden im Kanton Freiburg delegiert werden. In jedem Fall müsste ein grosser, wenn nicht ein sehr grosser Teil der Untersuchungen weiterhin vom ZEA unterstützt werden.

Das heisst aber nicht, dass keine Anpassungen vorgeschlagen werden dürften. Aus den vorgenannten Gründen könnte sich der Staatsrat beispielsweise vorstellen, so wie es auch die Grossrätinnen vorgeschlagen haben, dass nur die Kandidatinnen und Kandidaten von den Gemeinde- und/oder den Kantonsbehörden angehört werden, deren Dossier Probleme bereitet. Die in Art. 34 BÜG verlangte kantonale Erhebung könnte demnach als Grundlage für die Auswahl der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller dienen, die die Einbürgerungskommissionen der Gemeinde und/oder des Kantons anhören müssten.

Frage 2: Ist sich der Staatsrat über den Ablauf des Verfahrens beim Amt bewusst, und wenn ja, was gedenkt er zu tun, um diesen inakzeptablen Schikanen Einhalt zu gebieten? (...)

Im Allgemeinen verläuft die überwiegende Mehrheit der Einbürgerungsverfahren reibungslos. Manchmal gibt es aber schwierigere Dossiers, bei denen das ZEA eine eingehendere Untersuchung durchführen muss, nicht nur aufgrund der Anforderungen des Bundes, sondern auch, um den kantonalen oder kommunalen Behörden ein vollständiges Dossier vorzulegen. Es sind vermutlich diese Fälle, die als «Schikanen» empfunden werden.

Es sei daran erinnert, dass die Einbürgerung entweder über das ordentliche Einbürgerungsverfahren (s. Art. 12 ff. des Gesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts - Bürgerrechtsgesetz; BÜG; SR 141.0), oder über das erleichterte Einbürgerungsverfahren (Art. 26 ff. BÜG) erlangt werden kann. Beide Verfahren beinhalten von Gesetzes wegen die Erfüllung spezifischer Bedingungen, die die zuständigen Behörden untersuchen müssen. Diese Bedingungen überschneiden sich jedoch fast systematisch.

- Die erleichterte Einbürgerung (Art. 26 ff. BÜG) wird vom Amt für Migration (BFM; derzeit Staatssekretariat für Migration) erteilt; dieses entscheidet nach Anhörung des Kantons (Art. 32 BÜG). Um auf der Grundlage eines vollständigen Dossiers und damit in Kenntnis der gesamten Sachlage entscheiden zu können, hat das BFM den Kantonen unter anderem ein Handbuch über das Bürgerrecht zukommen lassen. Dieses enthält im Anhang V unter Ziffer 4 einen «Mustererhebungsbericht zur Einbürgerung gemäss Art. 27 BÜG». Aus einem Rundschreiben 01-000 GAM vom 26. Mai 2005 des BFM geht insbesondere hervor, dass dieses Muster von allen Schweizer Kantonen strikte eingehalten werden muss.

Um auf die Beispiele zurückzukommen, die von den Grossrätinnen genannt wurden, enthält dieses Muster namentlich die Punkte, die bei Zweifeln an der ehelichen Gemeinschaft geklärt werden müssen. Gegebenenfalls muss die Untersuchungsbehörde die Frage klären, ob *der Bewerber / die Bewerberin oder der Ehegatte im Rotlichtmilieu tätig ist*.

Diese Frage, die auf den ersten Blick stossend wirkt und von den Grossrätinnen Erika Schnyder und Giovanna Garghentini Python als Beispiel angeführt wurde, stammt möglicherweise aus einem solchen Dossier. Sie wird vermutlich neben anderen Fragen gestellt, um wirksam auf die Ersuchen des BFM reagieren zu können.

Es sei ebenfalls hervorgehoben, dass das BFM zum Thema Erhebungsberichte des ZEA Folgendes festhielt: [...] *Die von Ihren Behörden in Anwendung von Art. 27 des*

Bürgerrechtsgesetzes für das BFM erstellten Erhebungsberichte entsprechen voll und ganz unseren Erwartungen. Ihr Inhalt, der die Situation der Bewerberin oder des Bewerbers exakt und objektiv wiedergibt, ermöglicht es meinen Dienststellen, in Kenntnis der gesamten Sachlage Entscheide zu treffen. Die freiburgischen Berichte werden in diesem Sinne von meinen Dienststellen regelmässig als Beispiel angeführt [...].

Aus diesen Ausführungen lässt sich schliessen, dass das Verfahren des ZEA bei den Dossiers für die erleichterte Einbürgerung (Bundesrecht) in allen Punkten den Anforderungen des Bundes entspricht. Es wäre daher unangebracht, eine Praxis zu ändern, die von den Bundesbehörden als beispielhaft bezeichnet wird.

- Die ordentliche Einbürgerung (Art. 12 ff. BÜG) besteht hingegen in einem kantonalen Verfahren. Wie für das Bundesverfahren muss das ZEA ein umfassendes Dossier erstellen, damit die zuständigen Behörden (Gemeinde, danach Kanton) in Kenntnis der Sachlage entscheiden können.

Da es sich nicht um ein erleichtertes sondern ein ordentliches Einbürgerungsverfahren handelt, *kann sich das ZEA nicht auf die für die erleichterte Einbürgerung vorgesehene knappen Anhörungen beschränken*. Es muss, gestützt auf das Handbuch des Bundes, seine eigenen Fragen auswählen, nicht nur entsprechend der Bewerberin oder des Bewerbers, sondern auch und vor allem entsprechend den derzeit geltenden gesetzlichen Anforderungen.

Letztlich muss das ZEA den entscheidenden Instanzen ein Dossier zur Verfügung stellen, das es ihnen erlaubt, konkret zu überprüfen, ob die Bewerberin oder der Bewerber insbesondere die Einbürgerungsbedingungen nach Artikel 6 und 6a BRG erfüllt. Das heisst im Wesentlichen auch, dass die Behörde bereits bei der Prüfung des Dossiers verstehen muss, ob die Person die Integrationsvoraussetzungen zumindest minimal erfüllt:

- Die Transkription der gesprochenen Sprache mag erstaunen, denn die Anhörungen durch die kantonalen oder kommunalen Behörden sollten es den Instanzen ermöglichen, die Sprachbeherrschung der Bewerberin oder des Bewerbers *de facto* zu erkennen.

Es ist allerdings zu beachten, dass im Dossier selbst die Sprachkenntnisse der Gesuch stellenden Person ersichtlich sein müssen. Ist dies nicht der Fall, so geht die Erfüllung dieses für die Integration grundlegenden Kriteriums nicht ausreichend aus den Einbürgerungsdossiers hervor. Die Einbürgerungsbehörden des Bundes verlangen jedoch, dass die Dossiers detailliert sind. Eine solche Praxis dürfte sich, wenn keine Aufnahmen gemacht werden, als wirklich notwendig erweisen, falls gewisse Entscheide der Behörden in Zukunft nur noch aufgrund der Akten gefällt werden.

Nach diesen Feststellungen ist zu bemerken, dass die Einbürgerungskommission des Grossen Rates in ihrer Stellungnahme daran erinnerte, dass die «gesprochene» Sprache dem Wunsch des BFM entspricht. Das bedeutet, dass die Transkription der Sprache der Ausdrucksweise der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers

entsprechen muss. *«Das Gesprächsprotokoll ist somit transparent und authentisch».* Im Rahmen der Ausarbeitung dieser Antwort hat das Staatssekretariat für Migration namentlich Folgendes hervorgehoben: *In der Sache (materielle Aspekte) erwartet unser Amt von den zuständigen kantonalen Behörden, dass sie die «Kompetenzen» des Gesuchstellers, d. h. sein Sprachniveau, seine berufliche und gesellschaftliche Integration usw. so getreu bzw. so objektiv wie möglich transkribieren..* Das Staatssekretariat für Migration hielt im Übrigen fest, dass *[...]die Anhörung des Bewerbers analog den Asylbestimmungen in einem Protokoll festgehalten wird, das per definitionem die Äusserungen des Gesuchstellers originalgetreu wiedergeben muss. In dieser Hinsicht kann das Staatssekretariat für Migration die Qualität der Berichte des Amtes für Zivilstandswesen und Einbürgerungen des Kantons Freiburg erneut nur begrüssen.*

Der Staatsrat nimmt dies zur Kenntnis. Er weist jedoch darauf hin, dass die Durchführung einer Sprachprüfung vielleicht verhindern könnte, von dieser Praxis Gebrauch zu machen. Gemäss dem Staatssekretariat für Migration *wurde in den (internen) Debatten zur Erarbeitung der zukünftigen Verordnung [NB des neuen Bürgerrechtsgesetzes] klar gesagt, dass die Sprachkenntnisse Gegenstand einer eingehenden Prüfung sein sollten (zum Beispiel: Sprachprüfung; mündliche und schriftliche Prüfung), was auch aus den parlamentarischen Beratungen hervorgeht.*

- Was die vom ZEA durchgeführten Erhebungen zur Identität der Personen (Identitätsabklärung) betrifft, sei daran erinnert, dass jede Einbürgerung ein Zivilstandsereignis darstellt, das eine Registrierung der einbürgerungswilligen Personen im elektronischen Register «Infostar» erfordert. Gemäss der eidgenössischen Zivilstandsverordnung müssen die Zivilstandsbehörden die Identität der im Register eingetragenen Personen überprüfen und über die Belege zur Beurkundung der registrierten Zivilstandsdaten verfügen. Aus diesem Grund müssen die Zivilstandsbeamtinnen und -beamten anspruchsvoll sein, was die Identität und die Dokumente betrifft. Es muss an dieser Stelle daran erinnert werden, dass Identitätsschwindel in bestimmten Ländern leider häufig vorkommt und dass es auch die Pflicht der Zivilstandsbehörden ist, dagegen anzukämpfen.
- Das ZEA nimmt nur in wenigen Ausnahmefällen vor, was die Grossrätinnen als «Hausbesuche» bezeichnen. Es handelt sich faktisch eher um Gespräche zu Hause, für deren Durchführung sich die Ermittlerinnen vorstellen, sich mit einem Ausweis legitimieren und selbstverständlich um die Erlaubnis der betroffenen Personen bitten, bevor sie eintreten. Diese Gespräche zu Hause werden im Übrigen vom ZEA nur durchgeführt, wenn es die Umstände gebieten. 2014 führte das ZEA beispielsweise nur zwei Gespräche zu Hause durch; anhand dieser beiden Gespräche vor Ort konnte aufgezeigt werden, dass entgegen den Behauptungen die Einbürgerungsbedingungen nicht erfüllt waren (fehlendes Zusammenleben des Paares). Im Übrigen können solche Untersuchungsmassnahmen gegebenenfalls von den Ortspolizeien durchgeführt werden.

Das ZEA beschränkt sich grundsätzlich darauf, sich mit den einbürgerungswilligen Personen in seinen Räumlichkeiten zu unterhalten.

- Was konkret die Fragen betrifft, die den Bewerberinnen und Bewerbern gestellt werden, *mit Ausnahme jener, die durch das Handbuch Einbürgerung vorgegeben sind (s. oben)*, verfügen die Ermittlerinnen des ZEA bereits über eine Liste mit Themen, die vom Amt genehmigt wurde.

Zur Erinnerung, die Anhörung hat im Wesentlichen folgende Ziele: prüfen, inwiefern der Bewerber die Werte respektiert, denen die Bevölkerung verpflichtet ist; Achtung der Menschenrechte und insbesondere die Stellung der Rechte der Frau; Anpassung an die schweizerische/freiburgische Identität durch Anpassung an ihre Sitten und Bräuche und an die Werte des Landes; Integration in die einheimische, lokale Bevölkerung; Kenntnis ihres Lebensumfelds; ...

Wie die Grossrätinnen Erika Schnyder und Giovanna Garghentini Python hervorheben, müssen die befragende Person, aber auch die Mitglieder der mit der Anhörung beauftragten Behörden diese Gespräche subtil und raffiniert führen. Da solche Gespräche von Natur aus heikel sind, braucht es gemäss dem Staatsrat eine «Strategie», die je nach Persönlichkeit und intellektuellen Kompetenzen der Kandidatin oder des Kandidaten angepasst werden. Diese Praxis wird von den Ermittlerinnen des ZEA bereits befolgt.

Die von den Grossrätinnen Erika Schnyder und Giovanna Garghentini Python genannten Beispiele können, für sich genommen, auf den ersten Blick überraschen. Es sei jedoch daran erinnert, dass diese Fragen im Rahmen einer anpassbaren Diskussion gestellt wurden und dass eine falsche Antwort alleine keinesfalls dazu geführt hätte, dass die betroffene Person nicht bestanden hätte.

Der Staatsrat stellt schliesslich fest, dass das ZEA zur Durchführung seiner Administrativuntersuchungen über 3 Ermittlerinnen und insgesamt 2,5 VZÄ verfügt. Zwei dieser Ermittlerinnen, wovon eine derzeit einen Bachelor in Religionswissenschaft an der Universität Freiburg absolviert, haben ursprünglich eine polizeiliche Ausbildung, die dritte ist Migrationsfachfrau mit eidg. Fachausweis, der vom heutigen Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) ausgestellt wird. Diese Personen verfügen damit über die geeignete Ausbildung für die Durchführung der verlangten Anhörungen. Sie werden jedoch weiterhin dafür sensibilisiert, dass die Gespräche, die sie führen, taktvoll sein und je nach Persönlichkeit und intellektuellen Kompetenzen der Kandidatin oder des Kandidaten angepasst werden müssen.

Die Einbürgerungskommission des Grossen Rates hob namentlich ihr Anliegen hervor, dass die Ermittlerinnen eine gewisse Handlungsfreiheit bei den Anhörungen behalten können.

Frage 4: Mit einem weniger schwerfälligen Einbürgerungsverfahren könnte der Staat Freiburg Einsparungen erzielen.

Die Einbürgerungsverfahren sind Gegenstand eines vom Staatsrat verabschiedeten Gebührentarifs. Die Abrechnung basiert auf dem Grundsatz der Gleichwertigkeit und dem Kostendeckungsprinzip. Geht man also davon aus, dass die Verfahrenshandlungen schlussendlich zu Lasten der Bewerberinnen und Bewerber gehen, dürfte ein schlankeres Einbürgerungsverfahren grundsätzlich keine Einsparungen für den Staat Freiburg zur Folge haben.

Es würde allerdings vermutlich dazu führen, dass das Personal des ZEA mehr Zeit zur Verfügung hätte, und gewisse Sitzungen der kantonalen und kommunalen Einbürgerungskommissionen könnten gestrichen werden, deren Arbeitsaufwand wirklich verringert werden müsste. Der Staatsrat verweist in dieser Hinsicht ausdrücklich auf das vor kurzem erfolgte Gesuch, Stellvertreterinnen und Stellvertreter für die kantonale Einbürgerungskommission zu ernennen.

Abschliessend hält der Staatsrat fest, dass in Kürze eine Anpassung des BRG notwendig sein wird, nicht nur aufgrund des vor kurzem angenommenen Gesetzes über das Schweizer Bürgerrecht, sondern auch wegen der Reorganisation des ZEA³. Die oben angekündigten Untersuchungen erfolgen in diesem globalen Rahmen.

24. Februar 2015

³ Das Amt für Zivilstandswesen und Einbürgerungen (ZEA) wird ab dem 1. April 2015 zum Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA).