



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Mutter Christa / Moussa Elias

2021-CE-60

### **Inakzeptable und unrechtmässige Verzögerung der Einbürgerungsverfahren und Gefährdung durch persönliche Befragungen während der COVID-19-Pandemie**

#### **I. Begehren**

Seit Inkrafttreten des revidierten Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht am 1.1.2017 könnten die allermeisten Befragungen von Antragstellerinnen und Antragstellern ausgesetzt werden, da sie Gesuche der zweiten und dritten Generation betreffen oder die protokollierte Befragung auf Gemeindeebene laut Gesetz genügt. Der Grosse Rat, das kantonale Amt (IAEZA/SAINEC) und die Einbürgerungskommission haben es damals versäumt, in juristischer Vorwirkung des Gesetzes die hängigen Gesuche ebenfalls beschleunigt und ohne aufwendige Befragung zu behandeln.

#### **Probleme seit 2017 ungelöst**

Doch auch nach 2017 hat die Kommission darauf beharrt, die Befragungen auch jener Gesuchstellenden, deren Dossier von Amt, Gemeinde und Bund als absolut korrekt und vollständig beurteilt wurde, weiterhin in aller Ausführlichkeit vorzunehmen. Wir stellen fest, dass sich die Problematik der Befragung seit der parlamentarischen Anfrage Schnyder/Garghentini im Jahr 2014 nicht grundlegend geändert hat. So wurden und werden Hunderte von «altrechtlichen» Gesuchen auf allen Ebenen – Amt, Gemeinde, Kommission – mit bürokratischem Eifer und erdrückender Kleinkrämerei jahrelang verschleppt.

#### **Bundesgericht und SEM: Angemessene Frist statt Rechtsverweigerung**

Das Bundesgericht und das Handbuch des eidg. Staatssekretariats für Migration haben hingegen in konstanter Praxis festgehalten, dass Anträge, die alle formellen Bedingungen erfüllen, innert angemessener Frist zu erledigen sind, zum Beispiel 2019: «Gemäss Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist.» Bei der erleichterten Einbürgerung gelten dafür 18 Monate als normale Frist. Fünf Jahre sollten laut Bundesverwaltungsgericht und dessen Urteil C-8034/2008 vom 5. März 2009 nur in komplexen Ausnahmefällen vertretbar sein.

Die Dauer von maximal drei Jahren für ein normales Verfahren ergibt sich aus der Gültigkeitsfrist der eidgenössischen Bewilligung: «Bei der Beurteilung, ob die Dauer eines Einbürgerungsverfahrens als angemessen gelten kann, ist zu berücksichtigen, dass die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung, welche die Voraussetzung für die Einbürgerung auf Kantons- und Gemeindeebene darstellt, auf drei Jahre befristet ist (Art. 13 Abs. 3 BüG; BGE 130 I 140 E. 4.2 S. 147). Mit dieser Befristung hat der Gesetzgeber dem Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist gemäss Art. 29 Abs. 1 BV entsprochen. Die in Art. 13 Abs. 3 BüG enthaltene Verlängerungsmöglichkeit soll nur ausnahmsweise angewendet werden, ansonsten die Befristung ihres Sinns entleert würde.» (Handbuch SEM)

Wichtig: Wenn die dreijährige Frist nach Erteilen der Bundesbewilligung, auch durch Verschulden der kantonalen Behörden, überschritten ist, verfällt diese Bewilligung und die Gesuchstellenden, die alles richtig gemacht haben, stehen vor dem Nichts. Und: *Die zuständige kantonale Behörde trifft den Einbürgerungsentscheid innert einem Jahr nach Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes. Nach Ablauf dieser Frist verliert die Einbürgerungsbewilligung des Bundes ihre Gültigkeit.*

Im Kanton Freiburg sind ALLE «altrechtlichen» Gesuche seit mehr als vier Jahren, teilweise auch seit fünf bis zehn Jahren, hängig. Dies bedeutet konkret, dass eine formelle Rechtsverweigerung oder zumindest eine ebenso rechtswidrige Rechtsverzögerung laut Art. 29 Abs. 1 BV besteht.

Wichtig ist auch: Eine schlechte Organisation oder die allfällige Überlastung einer Kommission sind kein juristisch valabler Grund, Verfahren zu verschleppen. Gesuchstellende haben Anrecht, dass ihr Gesuch rechtzeitig behandelt wird, wie das Bundesgericht und das SEM klar festhalten: Eine mangelhafte Organisation oder eine strukturelle Überlastung können die Zögerlichkeit eines Verfahrens nicht begründen, da der Staat dafür zuständig ist, seine Rechtsprechung so zu organisieren, dass den Bürgerinnen und Bürgern eine Rechtspflege sichergestellt ist, die den Regeln entspricht (BGE 130 I 312 E. 5.2 und Referenzen; siehe auch Bundesgerichtsentscheid 1P.449/2006 vom 15. September 2006 E. 3.1).

Gesuchstellende, die gegen die Verschleppung von Gesuchen, die beispielsweise seit 2015 hängig sind, Beschwerde erheben, würden vor Gericht sehr wahrscheinlich Recht erhalten. Es ist aber einleuchtend, dass nur die allerwenigsten Einbürgerungswilligen Beschwerde einreichen, um das Verfahren nicht weiter zu verzögern, zu verteuern oder zu gefährden.

### **Verschärfung durch Corona-Situation und unverständliche Reaktion der Kommission**

Im Jahr 2020 hat sich die Situation infolge der Corona-Pandemie nun noch weiter verschärft:

2020 tagten während Monaten praktisch alle Kommissionen des Grossen Rates in Videokonferenzen. Die Einbürgerungskommission hingegen hielt an der Präsenz-Befragung der Gesuchstellenden fest. 2021 sollen Grossrats-Kommissionen sich auf Anweisung des Präsidiums an die Vorgaben des Bundes halten und in aller Regel per Videokonferenz tagen, es sei denn, es liegt eine ausdrückliche Ausnahmegewilligung vor. Ausgenommen davon, eine solche Bewilligung zu beantragen, ist explizit die Einbürgerungskommission!

Dies bedeutet, dass sich sämtliche Anwesenden entweder in gesundheitliche Gefahr begeben, verschärft durch die neuen Covid-19-Mutationen – trotz vorhandener technischer Ausweichmöglichkeiten! –, dass komplizierte organisatorische Massnahmen zu treffen sind, welche die Zahl behandelbarer Gesuche verringern oder die dazu führen, dass die Gesuchstellenden die schwierige Entscheidung treffen müssen, die Befragung abzulehnen und damit ihr langwieriges und kostspieliges Verfahren zu erschweren, zu gefährden oder abubrechen.

Andererseits wurden dadurch weniger Befragungen durchgeführt, und die Einbürgerungen verzögerten sich weiter.

Es ist unklar, ob die Verantwortung dafür eher auf Seiten der Verwaltung oder des Grossen Rates bzw. seiner Kommission liegt. Deshalb richten wir an den Staatsrat und parallel dazu an das Büro des Grossen Rates folgende Fragen:

1. Wie viele Einbürgerungsgesuche sind per 1.1.2021 hängig, und wie viele davon sind seit mehr als 18 Monaten hängig? Wie viele davon wurden bereits 2016 oder früher eingereicht? Wie viele Dossiers und wie viele Personen sind davon betroffen?

2. Warum haben weder der Staatsrat noch das Büro des Grossen Rates 2020 dafür gesorgt, dass die Einbürgerungskommission die Praxis der persönlichen Präsenzbefragung unterbricht und eine andere Lösung sucht, zum Beispiel summarische Befragungen durch 1–2 Kommissionsmitglieder per Videoanruf oder auch telefonisch? Wurden 2021 solche Schritte unternommen?
3. Ist sich der Staatsrat bewusst, dass die Verzögerung der Bearbeitung formell korrekter und vollständiger Gesuche auf eine Dauer von deutlich über vier Jahren formell eine Rechtsverzögerung, ja Rechtsverweigerung bedeutet? Was gedenkt der Staatsrat gegen diesen unhaltbaren Zustand zu tun?
4. Ist sich der Staatsrat bewusst, welche Folgen die jahrelange Verschleppung eines Einbürgerungsgesuchs haben kann? Zu erwähnen sind Probleme bei der Stellensuche, Probleme in finanziellen Fragen (z. B. Bankkredit erhalten, Konto eröffnen usw.), Probleme bei der Lehrstellensuche und gar das Verbot, bestimmte Berufe zu ergreifen, Probleme bei der Wohnungssuche. Für viele Antragstellerinnen und Antragsteller und ihre Familien bringt diese Art von Rechtsverweigerung auch ernsthafte psychische Belastungen mit sich. Was unternimmt die Regierung, um solche Belastungen zu vermindern?
5. Ist der Staatsrat bereit, sämtliche hängigen Gesuche – und es geht hier nur um die vollständigen und korrekten Gesuche jener Personen und Familien, die seit mehr als 18 Monaten warten – insbesondere alle altrechtlichen Gesuche – unverzüglich in vereinfachter Form zu behandeln:
  - 5.1. aufgrund der Pandemie-Situation auf ausführliche persönliche Befragungen sofort zu verzichten und die Gesuche aufgrund der Akten zu behandeln;
  - 5.2. die Gemeinden anzuweisen, sämtliche älteren Gesuche beschleunigt mit einer vereinfachten Befragung und einem entsprechenden Protokoll zu überweisen, das dann auch als Befragungsbeweis im Sinne des Gesetzes dient;
  - 5.3. diese Gesuche angesichts der aussergewöhnlichen Lage en bloc ohne Befragung an den Grossen Rat zu überweisen oder allenfalls als Alternative einen schnellen, verkürzten Befragungsmodus anzubieten: Kurzer Video- oder Telefonanruf oder kurzes persönliches Treffen (5 Min.) mit je einem Kommissionsmitglied, so dass sämtliche Dossiers innert weniger Wochen erledigt werden könnten.

*12. Februar 2021*

## **II. Antwort des Staatsrats**

Vor der Beantwortung der Fragen möchte der Staatsrat einleitend auf einige Aussagen der Verfasserin und des Verfassers eingehen.

### **1. Datum des Inkrafttretens der neuen Bundes- und kantonalen Gesetzgebung über das Bürgerrecht**

Sowohl auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene trat die neue Gesetzgebung am 1. Januar 2018 in Kraft, und nicht am 1. Januar 2017, wie dies Grossrätin Mutter und Grossrat Moussa schreiben.

## **2. Gesuchstellende der ersten, zweiten oder dritten Generation und Verzicht auf Befragungen für diese und die altrechtlichen Dossiers**

Grossrat Elias Moussa und Grossrätin Christa Mutter schreiben, dass *«die allermeisten Befragungen von Antragstellerinnen und Antragstellern ausgesetzt werden könnten, da sie Gesuche der zweiten und dritten Generation betreffen oder die protokollierte Befragung auf Gemeindeebene laut Gesetz genügt»*.

- a) Gemäss den für die Jahre 2016 bis 2020 erstellten Statistiken bestehen die Gesuche durchschnittlich aus 70 % Dossiers der ersten Generation und 30 % Dossiers der zweiten Generation.

Die Gesuchstellenden der ersten Generation, deren Dossier unter das alte Recht fällt, müssen zwingend von der Einbürgerungskommission des Grossen Rates angehört werden.

- b) Das Verfahren für die Dossiers der dritten Generation wird grösstenteils auf nationaler Ebene durchgeführt. Die Einbürgerungskommission des Grossen Rates greift nicht in die Behandlung solcher Dossiers ein; sie befragt folglich erst recht nie Gesuchstellende der dritten Generation.
- c) Grossrat Moussa und Grossrätin Mutter werfen dem Grossen Rat, dem kantonalen Amt (IAEZA/SAINEC) und der Einbürgerungskommission vor, dass sie es damals versäumt haben, die hängigen Gesuche, das heisst jene, die unter das alte Recht fallen, ebenfalls ohne aufwendige Befragung zu behandeln.

Es handelt sich um eine politische Entscheidung, die in Art. 55 BRG verankert ist.

## **3. Gemäss Grossrat Moussa und Grossrätin Mutter wurden und werden *«Hunderte von altrechtlichen Gesuchen auf allen Ebenen – Amt, Gemeinde, Kommission – mit bürokratischem Eifer und erdrückender Kleinkrämerei jahrelang verschleppt»*.**

Die Lage in Bezug auf die Dossiers in Bearbeitung ist aktuell folgende:

- a) Im IAEZA

Seit März 2020 wird wieder eine verlängerte Bearbeitungsfrist beobachtet, was die Ausarbeitung der ersten Erhebungsberichte für das ordentliche Verfahren im Sinne des BRG betrifft (aktuell 6–8 Monate). Diese längere Dauer ist in erster Linie der Ausarbeitung von sechs Einbürgerungsdekreten zwischen März 2020 und Dezember 2020 geschuldet (anstelle von vier in normalen Jahren) sowie der Situation aufgrund des Coronavirus. Dies wirkte sich ab März 2020 auf den Rhythmus der Ausarbeitung der ersten Erhebungsberichte aus.

Es ist zudem zu vermerken, dass Dossiers, die nach der Übermittlung durch das IAEZA über ein Jahr in den Gemeinden bleiben, für ihre Prüfung durch das SEM obligatorisch aktualisiert werden müssen. Die Situation in den Gemeinden wird im Folgenden erklärt.

- b) In den Gemeinden

Die meisten Gemeinden können die vom IAEZA erhaltenen Dossiers innerhalb von Fristen erledigen, die als üblich bezeichnet werden können. Als Beispiel sieht es in folgenden Hauptorten und grossen Gemeinden Ende März 2021 folgenderweise aus:

- > Freiburg: 73 hängige Dossiers. Das aktuell älteste hängige Dossier in dieser Gemeinde wurde ihr am 5.12.2016 vom IAEZA überwiesen.

- > Bulle: 28 hängige Dossiers. Das aktuell älteste hängige Dossier in dieser Gemeinde wurde ihr am 24.4.2015 vom IAEZA überwiesen.
- > Villars-sur-Glâne: 15 hängige Dossiers. Das aktuell älteste hängige Dossier in dieser Gemeinde wurde ihr am 11.3.2016 vom IAEZA überwiesen.
- > Murten: 11 hängige Dossiers. Das aktuell älteste hängige Dossier in dieser Gemeinde wurde ihr am 8.7.2020 vom IAEZA überwiesen.
- > Romont: 10 hängige Dossiers. Das aktuell älteste hängige Dossier in dieser Gemeinde wurde ihr am 18.7.2017 vom IAEZA überwiesen.
- > Estavayer-le-Lac: 9 hängige Dossiers. Das aktuell älteste hängige Dossier in dieser Gemeinde wurde ihr am 7.11.2016 vom IAEZA überwiesen.
- > Châtel-Saint-Denis: 4 hängige Dossiers. Das aktuell älteste hängige Dossier in dieser Gemeinde wurde ihr am 2.5.2018 vom IAEZA überwiesen.
- > Düdingen: 2 hängige Dossiers. Das aktuell älteste hängige Dossier in dieser Gemeinde wurde ihr am 23.12.2020 vom IAEZA überwiesen.
- > Marly: 2 hängige Dossiers. Das aktuell älteste hängige Dossier in dieser Gemeinde wurde ihr am 13.4.2015 vom IAEZA überwiesen.

Solange die Gemeinde das Dossier dem IAEZA nicht zurücksendet, kann das Verfahren nicht weitergeführt werden. Die oben aufgeführten Übermittlungsdaten können erstaunen. Allerdings gründen solche Situationen grundsätzlich auf objektiven Gründen in Verbindung mit der Nichterfüllung von Einbürgerungsbedingungen. Wir werden später darauf zurückkommen (vgl. Ziffer 4 Bst. b).

c) SEM

Das SEM behandelt die Dossiers, die ihm vom Kanton übermittelt werden, im Durchschnitt innerhalb von vier Monaten.

d) Einbürgerungskommission des Grossen Rates

Die Einbürgerungskommission des Grossen Rates behandelt die Gesuche, die ihr vom Staatsrat gestützt auf Dekretsentwürfe vorgelegt werden. Die Zahl der Gesuche, die in diesen Dekretsentwürfen vorgeschlagen werden, ist systematisch Gegenstand von Diskussionen zwischen dem IAEZA und der Einbürgerungskommission des Grossen Rates, da sich diese für die Anhörungen organisieren muss. Erhält sie zu viele Dossiers, ist sie faktisch nicht in der Lage, sie alle für die Grossratssession zu prüfen, für die das Dekret eingeplant ist. Zu diesem Zweck muss der vom Staatsrat genehmigte Dekretsentwurf der Einbürgerungskommission des Grossen Rates grundsätzlich mindestens *drei* bis *vier* Monate vor der entsprechenden Grossratssession übermittelt werden.

Die Aussagen von Grossrat Moussa und Grossrätin Mutter, wonach das Personal des IAEZA, die Mitglieder der Einbürgerungskommissionen der Gemeinden, die oft Gemeindeabgeordnete sind, und die Mitglieder der Einbürgerungskommission des Grossen Rates diese Einbürgerungsdossiers «mit bürokratischem Eifer und erdrückender Kleinkrämerei» bearbeiten, entbehrt jeder Grundlage und gibt lediglich ihre Ansichten wieder.

#### 4. Bearbeitung der Einbürgerungsgesuche in einer angemessenen Frist

Gestützt auf das Handbuch Bürgerrecht des SEM und die Rechtsprechung des Bundesgerichts weisen Grossrat Moussa und Grossrätin Mutter darauf hin, dass die maximal zulässige Bearbeitungsfrist für **erleichterte** Einbürgerungsverfahren 18 Monate und für **ordentliche** Einbürgerungsverfahren drei Jahre beträgt. Danach würden sich die Behörden der Rechtsverweigerung schuldig machen.

Grossrätin Mutter und Grossrat Moussa vermischen die Begriffe des Bürgerrechts und ziehen falsche Schlussfolgerungen. Denn:

- a) Das erleichterte Einbürgerungsverfahren ist seinem Wesen nach ein Bundesverfahren, an dem nur das IAEZA beteiligt ist, das im Auftrag des SEM die erforderlichen Erhebungen vornimmt. Die Gemeindebehörden und die Einbürgerungskommission des Grossen Rates beteiligen sich nicht an diesem Verfahren.

Zum heutigen Stand datiert die älteste Anfrage für einen Erhebungsbericht für ein erleichtertes Verfahren im Sinne von Art. 21 BüG, das beim IAEZA hängig ist, vom Oktober 2020. Beim IAEZA ist ein einziges Dossier für einen Erhebungsbericht für eine erleichterte Einbürgerung im Sinne von Art. 51 BüG hängig, dies seit 17. März 2021 (Verfassung dieser Antwort: Ende März 2021). Alle anderen erleichterten Verfahren sind beim IAEZA abgeschlossen oder warten auf eine Rückmeldung. Es ist anzumerken, dass das SEM für Dossiers von Personen der dritten Generation (Art. 24a und 51a BüG) das IAEZA bis heute noch nie für einen Erhebungsbericht angefragt hat.

Wir tun uns deshalb schwer, die Gründe für die Erwähnung der Frist von 18 Monaten zu verstehen.

- b) Im Gegensatz dazu sind die ordentlichen Einbürgerungsverfahren im Wesentlichen kantonale Verfahren.

Beim Lesen der Aussagen entsteht der Eindruck, dass Grossrat Moussa und Grossrätin Mutter davon ausgehen, dass die Dossiers, die älter als drei Jahre sind, systematisch vom IAEZA, den Gemeindebehörden oder der Einbürgerungskommission des Grossen Rates hinausgezögert werden.

In Tat und Wahrheit erreichen die Dossiers, die älter als drei Jahre sind, im Allgemeinen aus folgenden Gründen eine solche Dauer (die sich manchmal leider noch verlängert):

> *Unvollständiges Dossier*

In diesen Fällen kann das Verfahren ohne aktive Mithilfe des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin nicht weitergeführt werden, um beispielsweise, namentlich bei Personen mit einer F-Bewilligung unter altem Recht, ihre Identität oder ihren Personenstand mit Gewissheit festzustellen. Diese Daten sind grundlegend, da eine Person nur mit einem genauen und tatsächlichen Personenstand das Schweizer Bürgerrecht erhält (vgl. auch Art. 16 der Zivilstandsverordnung des Bundes).

> *Ausgesetztes oder aufgeschobenes Gesuch aufgrund von diversen «sachlichen» Gründen*

Diese machen den Grossteil der Gründe aus, die das Verfahren hinauszögern. Es handelt sich beispielsweise um formell vollständige Dossiers, wie dies Grossrat Moussa und Grossrätin Mutter erwähnen, die aber Gesuchstellende betreffen, deren soziale, kulturelle

oder berufliche Integration von den Gemeindebehörden, dem SEM oder der Grossratskommission als nicht abgeschlossen beurteilt wird. Das gleiche gilt für Personen, die nach dem Einreichen ihres Dossiers bedingt oder unbedingt strafrechtlich verurteilt wurden. Statt einen negativen Entscheid zu riskieren, beantragen oder akzeptieren die Gesuchstellenden im Allgemeinen in diesem Fall, dass die Bearbeitung ihres Dossiers bei der zuständigen Behörde ausgesetzt wird.

Es verbleibt die Frage der Bearbeitungsfrist in einigen Gemeinden. Da seine Tätigkeit auch von den Entscheiden der Gemeinden abhängt, sendet das IAEZA den wenigen säumigen Gemeinden für ein flüssigeres Verfahren regelmässig Erinnerungen; es steht letzteren allerdings frei, diese zu befolgen. Wie bereits betont, kann ein Dossier, das bei einer Gemeinde oder beim SEM blockiert ist, nicht auf kantonaler Ebene weiterbearbeitet werden. Es ist zudem anzumerken, dass die Aussetzung des Verfahrens in den «Empfehlungen für die Gemeinden» des IAEZA ([https://www.fr.ch/sites/default/files/201811/Einb%C3%BCrgerung\\_Empfehlungen%20f%C3%BCr%20die%20Gemeinden.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/201811/Einb%C3%BCrgerung_Empfehlungen%20f%C3%BCr%20die%20Gemeinden.pdf); vgl. S. 15) Gegenstand einer spezifischen Information ist.

## **5. Verschärfung der Situation aufgrund des Coronavirus und unverständliche Reaktion der Kommission**

Grossrat Moussa und Grossrätin Mutter kritisieren die Durchführung von Präsenzbefragungen durch die Grossratskommission, geben aber gleichzeitig an, dass dadurch weniger Befragungen durchgeführt worden seien und sich die Einbürgerungen weiter verzögert haben.

Gewöhnlich werden dem Grossen Rat vier Einbürgerungsdekrete vorgelegt (die grundsätzlich für die März-, Juni-, Oktober- und Dezembersession geplant sind). 2020 genehmigte der Grosse Rat *trotz der Absage der Märzsession nicht weniger als sechs Dekrete*, das heisst zwei mehr als normalerweise.

Die Aussage von Grossrätin Mutter und Grossrat Moussa ist folglich falsch.

### a) Ablauf der Gespräche

#### > *Im IAEZA*

Seit März 2020 wurden die Einbürgerungsanhörungen, und dies ist übrigens immer noch der Fall, ausser für Ausnahmen (z. B. auf Antrag der Gesuchstellenden) mit einer Videokonferenz durchgeführt.

#### > *In den Gemeinden*

Die Gemeinden organisieren sich diesbezüglich vollständig selber.

Im Oktober 2020 stellte das IAEZA indessen fest, dass die Einbürgerungskommissionen der Gemeinden immer stärker dazu tendieren, die Präsenzbefragungen aufgrund der Pandemie zu verschieben, auch wenn sie noch erlaubt waren. Aufgrund dessen erinnerte das IAEZA im Rundschreiben vom 29. Oktober 2020, das allen Gemeinden per E-Mail übermittelt wurde, erneut daran, dass die Geschäfte unter neuem Recht auf der Grundlage des Dossiers entschieden werden können.

> *Bei der Einbürgerungskommission des Grossen Rates*

Ab März 2020 stellte sich die Einbürgerungskommission des Grossen Rates die Frage, wie sie ihre Tätigkeit weiterführen soll. Sie beschloss, die Befragungen in Anwesenheit weiterzuführen und sich dabei streng an die Hygienevorschriften zu halten. Das IAEZA stellte ihr ein Konferenzzimmer im Gebäude an der Route des Arsenaux zur Verfügung, das alle Hygienevorschriften erfüllt. Dank dieser Zusammenarbeit konnte die Einbürgerungskommission des Grossen Rates die sechs Dekretsentwürfe abschliessen, die ihr zwischen April und Dezember 2020 von der Exekutive vorgelegt wurden. Dies wird 2021 weitergeführt. Es ist indessen anzumerken, dass die Einbürgerungskommission des Grossen Rates 2021 aufgrund der kantonalen Wahlen aus Zeitgründen wahrscheinlich nur drei Dekrete prüfen kann. Das letzte Dekret, das heisst jenes, das für die Novembersession 2021 geplant ist, ist bereits in Vorbereitung. Es wird dem Grossen Rat im Juni 2021 übermittelt.

Abschliessend kann gesagt werden, dass 2020 trotz der schwierigen gesundheitlichen Lage und der Absage der Märzsession 2020 fast genauso viele Gesuchstellende eingebürgert wurden wie 2019.

Ergänzend beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

**1. *Wie viele Einbürgerungsgesuche sind per 1.1.2021 hängig, und wie viele davon sind seit mehr als 18 Monaten hängig? Wie viele davon wurden bereits 2016 oder früher eingereicht? Wie viele Dossiers und wie viele Personen sind davon betroffen?***

- a) Ende März 2021 sind 1258 ordentliche Einbürgerungsdossiers hängig:
- > 451 Dossiers warten beim IAEZA auf den ersten Erhebungsbericht. Die ältesten Dossiers stammen vom Juli 2020. Die Wartefrist für die Ausführung des ersten Erhebungsberichts wurde 2020 deutlich verlängert. Dies aufgrund des Coronavirus sowie des Personals, das für die Ausarbeitung der sechs Dekrete von 2020 und der ergänzenden Erhebungsberichte, die diese oft begleiten, abbestellt wurde;
  - > 227 ordentliche Einbürgerungsdossiers sind in den Gemeinden hängig;
  - > 186 ordentliche Einbürgerungsdossiers sind beim SEM hängig;
  - > 148 Dossiers waren in den Dekretsentwurf Nr. 1 von 2021 integriert, der gerade vom Grossen Rat behandelt wurde;
  - > 130 Dossiers wurden soeben in den Entwurf für das Einbürgerungsdekret integriert, der für Juni 2021 geplant ist;
  - > über hundert zusätzliche Dossiers, die ebenfalls bereit sind, warten darauf, um in allfällige Dekretsentwürfe für November 2021 integriert zu werden.

Die maximale Anzahl Dossiers, die in einen Dekretsentwurf integriert werden können, schwankt zwischen 120 und 150, abhängig von der Zeit, die der Grossratskommission für ihre Prüfung zur Verfügung steht.

- b) 90 ordentliche Einbürgerungsdossiers, die Ende März 2021 noch hängig waren, wurden 2016 oder früher eingereicht. Sie sind entweder bei den Gemeinden oder beim SEM und manchmal zurück beim IAEZA ausgesetzt. Dies beispielsweise aufgrund einer in Zwischenzeit ausgesprochenen strafrechtlichen Verurteilung, Betreibungen oder weil die betroffenen Personen beantragten, in Anbetracht einer negativen Stellungnahme des Grossen Rates aus



einem Einbürgerungsdekret entfernt zu werden (häufig aufgrund von ungenügenden Kenntnissen oder Integrationsproblemen). Die Aussetzungen bei den oben erwähnten Behörden geschehen im Allgemeinen auf Antrag oder mit dem Einverständnis der betroffenen Personen.

- c) Was die verschiedenen erleichterten Einbürgerungsdossiers betrifft, warten 73 davon auf einen Erhebungsbericht oder eine Stellungnahme des IAEZA, 119 sind aktuell zur Prüfung beim SEM und 20 weitere sind beim SEM für eine mögliche Aufhebung der erleichterten Einbürgerung in Bearbeitung. Das älteste Einbürgerungsdossiers, das beim IAEZA hängig ist, wurde im Oktober 2020 vom SEM erhalten (Stand März 2021).
- d) Mit dem IT-System kann nicht wie verlangt eine Statistik mit der Zahl der betroffenen Personen herausgegeben werden.

Davon abgesehen ändern sich diese Zahlen täglich.

**2. *Warum haben weder der Staatsrat noch das Büro des Grossen Rates 2020 dafür gesorgt, dass die Einbürgerungskommission die Praxis der persönlichen Präsenzbefragung unterbricht und eine andere Lösung sucht, zum Beispiel summarische Befragungen durch 1–2 Kommissionsmitglieder per Videoanruf oder auch telefonisch? Wurden 2021 solche Schritte unternommen?***

- a) Ganz allgemein wird hier auf Ziffer 5 oben verwiesen.
- b) Aufgrund der Gewaltentrennung ist es nicht Sache des Staatsrats, der Einbürgerungskommission des Grossen Rates vorzuschreiben, was sie zu tun hat. Auf ihren ersten Antrag wurde ihr indessen ein angemessenes und gut ausgestattetes Anhörungszimmer zur Verfügung gestellt.
- c) *Die Einbürgerungskommission äussert sich wie folgt zu dieser Frage:*

*2020 setzte die Einbürgerungskommission die Befragungen der Gesuchstellenden von März bis Ende Mai für fast drei Monate aus. Das Büro des Grossen Rates erklärte an seinen Sitzungen vom 2. und 29. April 2020 den Grundsatz der Präsenzanörungen für gültig, sofern die zum jeweiligen Zeitpunkt geltenden Hygienemassnahmen eingehalten werden. Infolgedessen tagt die Kommission seit Juni 2020 im Gebäude des IAEZA, in einer vom KFO und SFO genehmigten Raum. Die Gesuchstellenden wurden zu keiner Zeit gefährdet.*

*Videositzungen sind keine Option. Die Mitglieder der Einbürgerungskommission müssen die Papierakten der Gesuchstellenden studieren. Diese sind vertraulich. Sie können aus Datenschutzgründen nicht nach Hause mitgenommen werden. Hier muss zudem darauf hingewiesen werden, dass es vielen Gesuchstellenden ein Anliegen ist, vor der Kommission zu erscheinen. Die Anhörung macht diesen langen Prozess konkret.*

*Gestützte Befragungen mit einem oder zwei Mitgliedern der Einbürgerungskommission würden dem Gesetz zuwiderlaufen. Die Kommission ist demokratisch; sie kann nicht von diesem Grundsatz abweichen. Bei der Prüfung jedes Dossiers lässt sie Respekt, Achtsamkeit und Gleichbehandlung walten. Es ist nicht ihr Ziel, die Gesuchstellenden zu sanktionieren.*

**3. Ist sich der Staatsrat bewusst, dass die Verzögerung der Bearbeitung formell korrekter und vollständiger Gesuche auf eine Dauer von deutlich über vier Jahren formell eine Rechtsverzögerung, ja Rechtsverweigerung bedeutet? Was gedenkt der Staatsrat gegen diesen unhaltbaren Zustand zu tun?**

- a) Ganz allgemein wird in Bezug auf die Bearbeitung der Einbürgerungsgesuche in einer angemessenen Frist zunächst auf Ziffer 4 oben verwiesen.
- b) Im Übrigen ist der Staatsrat der Ansicht, dass einzig Gesetzesanpassungen – die den Verzicht auf alle Anhörungen durch die politischen Behörden, einschliesslich beispielsweise die Gemeinden, erlauben – beziehungsweise die Übertragung der Kompetenz an den Staatsrat, das kantonale Bürgerrecht zu erteilen, eine deutliche Beschleunigung des Prozesses ermöglichen würden. Diese Option geniesst allerdings keine politische Akzeptanz und steht nicht zur Diskussion.
- c) *Die Einbürgerungskommission äussert sich wie folgt zu dieser Frage:*

*Die Kommission ist der Ansicht, dass sich diese Frage nicht an sie richtet. Sie weist jedoch darauf hin, dass sie alles daran setzt, die Dossiers schnellstmöglich zu bearbeiten. Sie trifft sich jede Woche zweimal an einem Morgen, ausser während der Schulferien oder den Sessionen des Grossen Rates. Sie führt jede Woche 16 Anhörungen durch oder prüft über dreissig Gesuche auf der Grundlage des Dossiers. 2020 holte sie den Rückstand aus den Monaten März, April und Mai auf, indem sie im Juli tagte und im September die Zahl der Sitzungen erhöhte. So prüfte Sie während des ganzen Jahres 497 Dossiers und bürgerte 782 Personen ein. Diese Zahlen entsprechen ungefähr jenen der Vorjahre. Im letzten Jahr wurden beispielsweise 60 Gesuche, deren Dossier unter das neue Gesetz fiel, ohne Anhörung durch die Grossratskommission genehmigt.*

*Die Kommission wird die Möglichkeit prüfen, das Verfahren zu vereinfachen, wenn sie infolge des Inkrafttretens des neuen Gesetzes den nötigen Abstand hat.*

**4. Ist sich der Staatsrat bewusst, welche Folgen die jahrelange Verschleppung eines Einbürgerungsgesuchs haben kann? Zu erwähnen sind Probleme bei der Stellensuche, Probleme in finanziellen Fragen (z. B. Bankkredit erhalten, Konto eröffnen usw.), Probleme bei der Lehrstellensuche und gar das Verbot, bestimmte Berufe zu ergreifen, Probleme bei der Wohnungssuche. Für viele Antragstellerinnen und Antragsteller und ihre Familien bringt diese Art von Rechtsverweigerung auch ernsthafte psychische Belastungen mit sich. Was unternimmt die Regierung, um solche Belastungen zu vermindern?**

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Personen, die ein Einbürgerungsdossier einreichen, aktuell alle über eine C-Bewilligung verfügen. Er kann sich nicht vorstellen, dass diese Situation für alle betroffenen Personen zu den Folgen führt, die Grossrat Moussa und Grossrätin Mutter erwähnen.

Was die Personen mit einer B- oder F-Bewilligung betrifft, die ihr Gesuch vor dem 31.12.2017 einreichten und folglich unter das Bundesgesetz von 1952 fallen, ist sich der Staatsrat der Konsequenzen vollständig bewusst, die ein langes Verfahren auf ihre persönliche Situation haben kann. Wie bereits ausgeführt werden die Gründe für die Bearbeitungsdauer dieser Dossiers durch viele Faktoren bedingt. Stossen die Dossiers während der ordnungsgemässen Abwicklung des Verfahrens auf Hindernisse, ist dies hauptsächlich, weil die soziale, kulturelle oder berufliche Integration der betroffenen Personen noch nicht abgeschlossen ist oder weil die Einbürgerungs-

bedingungen nachweislich nicht alle erfüllt sind (Steuern nicht auf dem neuesten Stand, Einträge im Strafregister usw.). Unter diesen Umständen wird ihr Dossier der Gemeindebehörde erst übermittelt, wenn es ein Eintreten ihrerseits ermöglicht. Andernfalls beschweren sich die Gemeinden beim IAEZA über den Erhalt von Dossiers, die die Kriterien für den Erhalt des Gemeindebürgerrechts nachweislich nicht erfüllen.

Es ist zudem auszuführen, dass es beim IAEZA derzeit fast keine Dossiers von Personen mit einer F- oder B-Bewilligung hat. Diese Dossiers wurden oft aus den Gründen nicht abgeschlossen, die in den allgemeinen Betrachtungen, namentlich unter Ziffer 4 Bst. b 2. Punkt, aufgeführt sind.

**5. *Ist der Staatsrat bereit, sämtliche hängigen Gesuche – und es geht hier nur um die vollständigen und korrekten Gesuche jener Personen und Familien, die seit mehr als 18 Monaten warten – insbesondere alle altrechtlichen Gesuche – unverzüglich in vereinfachter Form zu behandeln:***

Der Staatsrat muss sich an den Rechtsrahmen halten. Ausserdem ist die von Grossrätin Mutter und Grossrat Moussa erwähnte Frist von 18 Monaten nur für die erleichterten (Bundes-) Verfahren anwendbar (vgl. Ziffer 4 Bst. a).

- 5.1. *aufgrund der Pandemie-Situation auf ausführliche persönliche Befragungen sofort zu verzichten und die Gesuche aufgrund der Akten zu behandeln;***
- 5.2. *die Gemeinden anzuweisen, sämtliche älteren Gesuche beschleunigt mit einer vereinfachten Befragung und einem entsprechenden Protokoll zu überweisen, das dann auch als Befragungsbeweis im Sinne des Gesetzes dient;***
- 5.3. *diese Gesuche angesichts der aussergewöhnlichen Lage en bloc ohne Befragung an den Grossen Rat zu überweisen oder allenfalls als Alternative einen schnellen, verkürzten Befragungsmodus anzubieten: Kurzer Video- oder Telefonanruf oder kurzes persönliches Treffen (5 Min.) mit je einem Kommissionsmitglied, so dass sämtliche Dossiers innert weniger Wochen erledigt werden könnten.***

a) Der Staatsrat äussert sich wie folgt zu den Fragen 5.1, 5.2 und 5.3:

- > Was die Förderung der vereinfachten Behandlung der Dossiers nach neuem Recht betrifft, betont der Staatsrat, dass die Gemeinden über die Möglichkeit informiert wurden, einzig auf der Grundlage des Dossiers zu entscheiden. Anlässlich des Inkrafttretens der neuen Gesetzgebung organisierte das IAEZA Informationsveranstaltungen für die Gemeindebehörden. Diese Möglichkeit wurde den Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden vorgestellt, die an diesen Informationsabenden teilnahmen. Ausserdem erhielten die Gemeinden des Kantons am 29. Oktober 2020 erneut eine Mitteilung, um sie an die Möglichkeiten des neuen Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht zu erinnern, insbesondere jene, in bestimmten Fällen einzig auf der Grundlage des ihnen übermittelten Dossiers zu entscheiden. Bei jeder Übermittlung eines Dossiers an die Gemeindebehörden wird systematisch an diese im Gesetz vorgesehene Möglichkeit erinnert. Diese Möglichkeit ist auch in den «Empfehlungen für die Gemeinden» enthalten, die das IAEZA erarbeitet hat (<https://www.fr.ch/de/alltag/aufenthaltsbewilligungen-und-einbuengerung/einbuengerungen>; vgl. namentlich S. 11). Es ist Sache der Gemeindebehörden, die im neuen Gesetz vorgesehenen Vereinfachungen anzuwenden. Die Anwendung dieser neuen Bestimmungen soll die Verkürzung der Verfahrensfristen ermöglichen und die Etappen vereinfachen, indem

überflüssige Anhörungen vermieden werden. Das IAEZA informiert diesbezüglich weiter, ist aber wie auch der Staatsrat nicht dafür zuständig, die Gemeinden zum Handeln zu zwingen. Wir erinnern hier daran, dass es für diese darum geht, das Gemeindebürgerrecht zu gewähren.

- > Was die Dossiers betrifft, die dem alten Recht unterstehen, ist der rechtliche und verfahrenstechnische Rahmen klar. Ausserdem kontrolliert das IAEZA alle noch hängigen Dossiers beim IAEZA, bei den Gemeinden oder beim Staatssekretariat für Migration regelmässig. Die zahlreichen Gesuche, die noch hängig sind, sind es aufgrund der Nichterfüllung von Einbürgerungsbedingungen.

b) *Die Einbürgerungskommission äussert sich wie folgt zur Frage 5.1:*

*Die Einbürgerungskommission hört die Gesuchstellenden der ersten Generation systematisch an, weil dies das Gesetz vorschreibt. Die Gesuchstellenden der zweiten Generation werden meistens auf der Grundlage des Dossiers eingebürgert. Der Grossteil dieser Personen wird eingebürgert, ohne von der Grossratskommission angehört zu werden. Sie werden angehört, wenn das Dossier Probleme erwähnt wie ungenügende Kenntnisse, eine Betreibung, unbezahlte Steuern, einen Eintrag im Strafregister usw.*

In völliger Übereinstimmung mit den geltenden rechtlichen Bestimmungen könnte eine Lösung für die Beschleunigung des Verfahrensausgangs darin bestehen, dass der Staatsrat Entwürfe für Einbürgerungsdekrete erarbeitet, ohne die Verarbeitungskapazität der Einbürgerungskommission des Grossen Rates zu berücksichtigen. Der Prozess würde so der angewandten Praxis für alle anderen Akten entsprechen, die von einer parlamentarischen Kommission geprüft werden müssen. Dies würde ermöglichen, die Zahl der Dossiers zu senken, die beim IAEZA auf einen Platz in einem Dekret warten, wodurch das Problem aber nicht zwingend gelöst wird. Denn sollte der Grossratskommission die Zeit fehlen, die übermittelten Dekretsentwürfe zu prüfen, können diese nicht rasch durch das Plenum des Grossen Rates angenommen werden und das IAEZA muss sie aufgrund der verflochtenen Zeit einmal mehr für ihre Prüfung durch die Grossratskommission aktualisieren (einschliesslich möglicherweise eines erneuten Antrags auf die Einbürgerungsbewilligung des Bundes). Sollte die Grossratskommission aber versuchen, die Fristen einzuhalten, würde dies zu einer enormen Arbeitsüberlastung führen; sie tagt bereits jetzt sehr häufig. Abschliessend wird daran erinnert, dass die Einbürgerung nicht auf der Grundlage eines formell vollständigen Dossiers geschehen soll, wie dies Grossrat Moussa und Grossrätin Mutter zu glauben oder wünschen scheinen. Ein Eintreten kann zwar auf der Grundlage eines formell vollständigen Dossiers geschehen, aber die Gesuchstellenden müssen die materiellen Bedingungen erfüllen, damit sie Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde, des Kantons und der Schweiz werden können.

Im Wesentlichen würde das Folgeleisten der Anträge von Grossrat Moussa und Grossrätin Mutter dazu führen, dass die Gesuchstellenden nach einer bestimmten Anzahl Jahre einfach automatisch eingebürgert würden, was weder das Bundes- noch das kantonale oder das Gemeinderecht erlauben. Dies entspricht im Übrigen auch nicht dem Wunsch des Staatsrats.

17. Mai 2021