



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2022-GC-145

Die jungen Talente des Kantons Freiburg fördern

Urheberin: **Esseiva Catherine**

Anzahl Mitunterzeichner/innen: **2**

Einreichung: **24.08.2022**

Begründung: **24.08.2022**

Überweisung an den Staatsrat: **25.08.2022**

Antwort des Staatsrats: **02.05.2023**

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 24. August 2022 eingereichten und am 25. August 2022 begründeten Motion ersucht Grossrätin Catherine Esseiva um die Änderung von Artikel 14 des Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht (BRG). Dieser Artikel des BRG besagt unter anderem, dass Kinder über 14 Jahre alt sein müssen, um allein ein Einbürgerungsgesuch zu stellen.

Sie weist darauf hin, dass diese Altersgrenze 2006 eingeführt wurde. Damals machte das Bürgerrechtsgesetz des Bundes keine Angaben zum Alter, das für die Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs erforderlich ist. Es war daher möglich, dass ein Kind mit 11 Jahren ein individuelles Einbürgerungsgesuch stellt. Mit dem Ziel, die Einbürgerungsverfahren zu vereinfachen und die kommunale Praxis zu harmonisieren, sah der Staatsrat damals ein Mindestalter von 14 Jahren vor, das es Personen, die allein ein Gesuch stellen, ermöglicht, zu Beginn ihrer Berufsausbildung über das Schweizer Bürgerrecht zu verfügen. Dieses Alter war im Wesentlichen gewählt worden, um einerseits sicherzustellen, dass die Kinder reif genug sind, um die Bedeutung ihres Vorgehens wirklich zu verstehen, und andererseits entspricht es der Logik, die jungen Ausländerinnen und Ausländer in die Arbeitswelt zu integrieren, und zwar so, dass sie in ihrer Ausbildung nicht benachteiligt werden.

Gemäss der Motionärin ist Artikel 14 Abs. 4 BRG jedoch zu einem Hindernis für Minderjährige geworden, die einen Ausweis C besitzen und eine echte berufliche Chance haben. Sie nennt als Beispiel ein 12-jährigen Kind mit einem C-Ausweis, das alle materiellen und formellen Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllt und auf das ein nationaler Sportverein zugegangen war. Ihm würde automatisch der Zugang zur Einbürgerung verweigert, wodurch ihm eine Karriere als Berufssportler verwehrt bliebe. Die Wartezeit bis zur Erreichung des 14. Lebensjahrs und dann zum Erhalt der Einbürgerung mit etwa 16 Jahren sei für Minderjährige mit einer konkreten beruflichen Aussicht unverhältnismässig lang. Die Motionärin ist der Ansicht, dass dies ihre Wirtschaftsfreiheit gemäss Artikel 27 der Bundesverfassung beeinträchtigt, die die Freizügigkeit der Wirtschaftsakteure und den freien Marktzugang in der Schweiz garantiert.

Als weiteres Argument fügt die Motionärin an, dass Art. 14 Abs. 4 BRG eine Ungleichbehandlung gegenüber den Nachbarkantonen darstellt. Sie hebt insbesondere hervor, dass beispielsweise Art. 15 LDCV vom 19. Dezember 2017 des Kantons Waadt das Alter von 14 Jahren nicht als Mindestalter für die Einreichung eines individuellen Einbürgerungsgesuchs festschreibt und dass dies auch für Art. 30 LDCN vom 27. März 2017 des Kantons Neuenburg oder Art. 20 KBÜG vom 13. Juni 2017 des Kantons Bern gilt. So betont die Motionärin, dass eine strikte Auslegung von Art. 14 Abs. 4 BRG bedeuten würde, eine Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 8 BV zuzulassen. Denn in der gleichen Situation in einem Nachbarkanton hätte der Minderjährige aus dem oben erwähnten Beispiel keine Schwierigkeiten gehabt, sein individuelles Einbürgerungsgesuch einzureichen, und hätte somit der Sportmannschaft auf nationaler Ebene beitreten können.

Mit ihrer Motion schlägt sie daher vor, in Artikel 14 Abs. 4 BRG einen neuen Absatz einzufügen, damit Kinder unter 14 Jahren, deren Einbürgerung für die Verwirklichung einer beruflichen Chance erforderlich ist, ein individuelles Einbürgerungsgesuch stellen können. Dies wäre angesichts ihres Talents und ihrer Arbeit eine verdiente Ausnahme.

Sie schlägt vor, Art. 14 BRG durch einen Art. 14 Abs. 4bis BRG zu ergänzen, der folgenden Wortlaut hätte:

«^{4bis} Ein Kind unter 14 Jahren kann ausnahmsweise allein ein Einbürgerungsgesuch stellen, wenn dessen Einbürgerung für die Verwirklichung einer beruflichen Chance erforderlich ist.»

Die Verfasserin der Motion hält abschliessend fest, dass der Kanton Freiburg dadurch, wie seine Nachbarn, nicht mehr aus Verfahrensgründen auf junge, motivierte Freiburgerinnen und Freiburger mit aussergewöhnlichen Fähigkeiten verzichten müsste.

II. Antwort des Staatsrats

Gemäss Artikel 37 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) wird das Schweizer Bürgerrecht jeder Person verliehen, «die das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt». Bei der ordentlichen Einbürgerung hat der Bund keine ausschliessliche, sondern eine mit den Kantonen konkurrierende Kompetenz. So sieht Art. 38 Abs. 2 BV vor, dass er in diesem Bereich nur Mindestvorschriften erlassen und die Einbürgerungsbewilligung erteilen kann. Um das Bürgerrecht auf diesem Weg zu erlangen, müssen Ausländerinnen und Ausländer daher eine Reihe von Bedingungen erfüllen, die sowohl in der Bundes- als auch in der kantonalen Gesetzgebung festgelegt sind. Das Gesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (BüG) enthält die formellen und materiellen *Mindestvoraussetzungen* für die ordentliche Einbürgerung.

Am 12. August 2022 erliess das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA) in einem Fall, der der von der Motionärin geschilderten Situation ähnlich, wenn nicht sogar identisch war, einen Unzulässigkeitsentscheid. Mit Urteil vom 15. Februar 2023 (601 2022 99) wies der I. Verwaltungsgerichtshof die gegen den Entscheid des IAEZA eingereichte Beschwerde vollständig ab.

Das Kantonsgericht stellte zunächst im Wesentlichen fest, dass der Kanton Freiburg angesichts der den Kantonen in Art. 38 BV übertragenen Kompetenz die Möglichkeit hat, in seiner Regelung über das BüG hinauszugehen, wobei er den Willen des Bundesgesetzgebers respektieren muss, nämlich insbesondere Jugendlichen ab 16 Jahren – zumindest – zu ermöglichen, ihren eigenen Willen,

Schweizer zu werden, zu erklären. Das Kantonsgericht bestätigte also, dass der freiburgische Gesetzgeber mit Art. 14 Abs. 4 BRG, nach dem ein Mindestalter von 14 Jahren vorgesehen ist, um ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung zu stellen, eine Regelung erlassen hat, die *mit dem übergeordneten Recht übereinstimmt*. Daraus folgt, dass eine Herabsetzung des Mindestalters, selbst wenn sie nur teilweise erfolgt, tatsächlich eine Gesetzesänderung erfordert.

Was die Rüge einer *Ungleichbehandlung* im Sinne von Art. 8 BV im Vergleich zu den Nachbarkantonen betrifft, die keine Altersgrenze von 14 Jahren vorsehen, erinnerte das Kantonsgericht daran, dass der Grundsatz der Gleichheit im Gesetz eine institutionelle Grenze in der föderalistischen Struktur der Kantone findet. Die dem Föderalismus eigene Vielfalt und Verschiedenartigkeit bringt nämlich zwangsläufig eine Anzahl von Ungleichheiten mit sich, und niemand kann sich auf das Recht auf Gleichheit berufen, um ein kantonales Gesetz wegen der Unterschiede, die es zu anderen Kantonen aufweist, zu bekämpfen. Art. 8 BV verpflichtet die Kantone keineswegs dazu, in einem bestimmten Bereich identische Regelungen zu erlassen.

Schliesslich äusserte sich das Kantonsgericht unter dem Gesichtspunkt des verfassungsmässigen Rechts auf Wirtschaftsfreiheit. Im gleichen Urteil stellte es im Wesentlichen fest, dass die von der Bundesverfassung garantierte Wirtschaftsfreiheit jede privatwirtschaftliche, beruflich ausgeübte und auf die Erzielung eines Gewinns oder Einkommens gerichtete Tätigkeit schützt, aber grundsätzlich keinen Anspruch auf positive staatliche Leistungen begründet. Im vorliegenden Fall urteilte das Kantonsgericht, dass *die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Nationalität nicht Teil der Schweizer Nationalmannschaft im Klettern sein kann, sie keineswegs daran hindert, einem Schweizer Kletterverein anzugehören, dort ernsthaft zu trainieren und an allen nationalen Wettkämpfen teilzunehmen, sodass ihr nichts die Möglichkeit nimmt, ihren Sport auf hohem Niveau auszuüben und somit nach ihrer Einbürgerung eine mögliche Karriere als Schweizer Profisportlerin zu verfolgen. Da es sich bei dem erwähnten Schaden lediglich um eine zeitlich weit entfernte Hypothese handelt, erscheint die Einschränkung ihrer Wirtschaftsfreiheit zu diesem Zeitpunkt zudem höchst abstrakt. Man kommt nicht umhin, darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerin in der Zwischenzeit z. B. gesundheitliche Probleme bekommen könnte oder sich nicht mehr so stark in dieser Disziplin engagieren möchte*. Es ist anzumerken, dass die Möglichkeit für «nicht-schweizerische» Jugendliche, an allen nationalen Wettkämpfen teilzunehmen, nicht für alle Sportarten zutrifft. Denn je nach Sportart und internen Regelungen kann es vorkommen, dass «nicht-schweizerische» Jugendliche keinen Zugang zu nationalen Wettkämpfen haben.

Aufgrund der obigen Ausführungen stellt der Staatsrat fest, dass die von der Motionärin aufgeworfene Problematik keine rechtliche Komponente aufweist. Ihr parlamentarischer Vorstoss muss daher unter einem politischen Aspekt behandelt werden.

Artikel 14 Abs. 4 BRG ist eine Übernahme von Art. 8b Abs. 2 aBRG im Gesetz von 2017, die sich aus der Revision vom 2. Oktober 2006 des Gesetzes vom 15. November 1996 über das freiburgische Bürgerrecht ergab. Laut der Botschaft vom 2. Oktober 2006 dazu waren die Gründe, warum dieses Alter vorgeschlagen wurde, folgende: «*(...) Sehr junge Gesuchsteller [je nach Gemeinde ab 11 Jahren] verfügen aber nicht über die nötige Reife, um die Bedeutung 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 Gemeindebürgerechts festgelegt. (...). 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.» Aus den parlamentarischen Beratungen dazu geht hervor, dass das vom Staatsrat vorgeschlagene Alter von 14 Jahren ausführlich diskutiert wurde. Zwei Änderungsanträge waren eingereicht worden, um diese Altersgrenze auf 16 oder sogar 18 Jahre anzuheben. Die Argumente waren einerseits das Stimmrechtsalter 18, das auch für Einbürgerungsgesuche gelten sollte, und andererseits, dass ein Jugendlicher an sich kein Schweizer sein muss, um eine Lehrstelle zu finden oder seine Ausbildung fortzusetzen, sodass Jugendliche keine Integrationsprobleme hätten, wenn die Altersgrenze auf 16 oder 18 Jahre festgelegt würde. Diese Änderungen wurden abgelehnt und die Altersgrenze bei 14 Jahren belassen (siehe TGR 2007, S. 66 f., S. 356 f.). Als 2017 das neue Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht verabschiedet wurde, gab Art. 14, der nach denselben Grundsätzen und dem gleichen Muster wie 2006 verfasst wurde, keinen Anlass zu Diskussionen.

Es muss festgestellt werden, dass Kinder im Alter von 12 Jahren – das Alter, das die Motionärin für die von ihr beantragte «Ausnahmeregelung» für Talente vorgeschlagen hat – nicht unbedingt die nötige Reife besitzen, um die Bedeutung eines Einbürgerungsgesuchs zu verstehen. Daraus folgt, dass mit dem Antrag der Motionärin der Hauptgrund dafür, einem 12-jährigen Kind auf individuelles Gesuch hin die Einbürgerung zu gewähren, darin bestünde, ihm nicht die Möglichkeit zu verwehren, einer Mannschaft auf nationaler Ebene beizutreten. Dies könnte auf den ersten Blick als Abweichung von der bisherigen Politik erscheinen, wonach ein Einbürgerungsgesuch von einem tatsächlichen und nachgewiesenen Interesse am Aufnahmeland abhängen muss. Gegebenenfalls sollte diese Aussage so gewichtet werden, dass ein Kind, das sich um die Aufnahme in ein Nationalteam bemüht, offensichtlich in regionale Strukturen eingebunden ist, dort Beziehungen aufgebaut und Freunde gefunden hat und somit an das Land seiner Berufswahl – in diesem Fall die Schweiz – gebunden ist. Wenn die Motion angenommen wird, könnte die Ausübung eines Sports, einer Kunst oder einer anderen Aktivität mit einem beruflichen Ziel diesen Kindern einen schnelleren Zugang zum Einbürgerungsverfahren ermöglichen. Dies wäre gerechtfertigt, um zu vermeiden, dass junge Talente, die viele Jahre oder ihr ganzes Leben lang in der Schweiz gelebt haben, von klein auf und vielleicht ihr ganzes Leben lang bestraft werden. Diese Möglichkeit wäre umso mehr gerechtfertigt, als das Alter von 12 Jahren somit nur unter dem Gesichtspunkt der Zulässigkeit des Dossiers, d. h. der Möglichkeit der Behörden, den Fall zu prüfen, angewandt würde. Das bedeutet, dass ihnen die Einbürgerung letztlich erst nach Prüfung der mit der Erteilung des Schweizer Bürgerrechts verbundenen materiellen Voraussetzungen (u. a.: Kenntnis einer Amtssprache, Wohnsitzjahre, Beachtung der Verhaltensregeln, Teilnahme am sozialen Leben usw.) gewährt oder verweigert würde.

Was schliesslich die Möglichkeit der Behörden betrifft, im Rahmen der materiellen Prüfung einen Dialog zu führen und die Beweggründe der betroffenen Kinder zu verstehen, stellt der Staatsrat fest, dass das Bürgerrechtsgesetz des Bundes (Art. 30 BüG) eine eigenständige Prüfung der Integrationsvoraussetzungen der in eine Einbürgerung einbezogenen Kinder ab dem 12. Altersjahr vorsieht. Auch wenn in Art. 30 BüG von Kindern die Rede ist, die in das Einbürgerungsgesuch ihrer Eltern einbezogen werden, lässt sich aus diesem Artikel ableiten, dass der Bundesgesetzgeber seinerseits es wahrscheinlich nicht für unmöglich hält, mit zwölfjährigen Kindern in einen Dialog zu treten und ihre Beweggründe zu verstehen.

Um schliesslich eine gerechte Behandlung dieser Dossiers im Hinblick auf diese neue Gesetzesbestimmung zu gewährleisten, sollte das betroffene Kind von Anfang an einen «offiziellen» Status als Talent in den Bereichen «Sport», «Kultur» oder «Beruf» nachweisen können. Dieser Status sollte von den entsprechenden Ämtern oder Organisationen (z. B.: SJSD durch das Amt für Sport für die «Sporttalente»; BKAD durch das Amt für Kultur für die «Kunsttalente») bescheinigt werden.

Aus den erwähnten Gründen beantragt der Staatsrat, die Motion anzunehmen.