

## X. Einbürgerungen

- 45 Keine Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK; Anforderungen hinsichtlich der für die Einbürgerung erforderlichen Sprachkenntnisse.**
- **Art. 6 EMRK ist auf Einbürgerungsverfahren nicht anwendbar (Erw. I./4.2).**
  - **Auslegung des Integrations- und Vertrautheitserfordernisses (Erw. II./5).**
  - **Überprüfung der Sprachkenntnisse: verfahrensmässige und inhaltliche Anforderungen (Erw.II./6).**

Urteil des Verwaltungsgerichts, 2. Kammer, vom 6. Dezember 2010, in Sachen M. (WBE.2010.254).

### *Aus den Erwägungen*

- I.
- 1.-2. (...)
3. (...)
- 4.
- 4.1.

Dem Antrag auf Durchführung einer Verhandlung mit Parteibefragung und Zeugeneinvernahme ist nicht zu entsprechen. Ob und was der Gemeindeammann der Einwohnergemeinde der Beschwerdeführerin 1 und/oder ihrem Ehemann im Verlauf des Einbürgerungsverfahrens mündlich mitgeteilt und/oder zugesichert hat, spielt für den Ausgang des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens keine Rolle. Selbst wenn der Gemeindeammann irgendwelche Zusicherungen abgegeben haben sollte, musste der (vertretenen) Beschwerdeführerin 1, insbesondere nachdem sie bereits einmal erfolglos ein Einbürgerungsverfahren durchlaufen hatte, klar sein, dass allein die Ein-

wohnergemeindeversammlung für die Zusicherung des Bürgerrechts zuständig ist.

4.2.

Ein Anspruch auf Durchführung einer Verhandlung lässt sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer auch nicht aus Art. 6 EMRK ableiten. Voraussetzung für die Anwendbarkeit der in Art. 6 EMRK verankerten Verfahrensgarantien ist ein materieller Rechtsanspruch nach innerstaatlichem Recht (CHRISTOPH GRABENWARTER, Europäische Menschenrechtskonvention, 4. Aufl., München 2009, S. 330 mit Hinweis). Bei der ordentlichen Einbürgerung besteht kein Anspruch auf Erteilung des Bürgerrechts. Dazu kommt, dass Verfahren über die Verleihung und die Aberkennung der Staatsbürgerschaft nicht vom Begriff der "civil rights" erfasst sind und damit nicht zu den zivilrechtlichen Verfahren im Sinne von Art. 6 EMRK gehören (GRABENWARTER, a.a.O., S. 335).

II.

1.-3.(...)

4.

4.1.

In der Sache wenden sich die Beschwerdeführer in erster Linie dagegen, dass die Gemeindebehörden mit Bezug auf die Beschwerdeführerin 1 von ungenügenden Deutschkenntnissen und einer unzureichenden Integration ausgegangen sind.

4.2.

Vor Erteilung der Einbürgerungsbewilligung ist bei der ordentlichen Einbürgerung gemäss Art. 14 BÜG zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er (a) in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist, (b) mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, (c) die schweizerische Rechtsordnung beachtet, und (d) die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (Art. 14 lit. a - d BÜG).

Auf Kantonsebene ist gemäss § 6 KV allein der kantonale Gesetzgeber zum Erlass von Normen betreffend das Kantons- und Gemeindebürgerrecht zuständig; eine Zuständigkeit der Gemeinden besteht insoweit nicht (vgl. KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau 1986, § 6 N 1).

Gemäss § 5 Abs. 1 KBüG können Ausländer, welche die Voraussetzungen für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung erfüllen, um Aufnahme in das Kantons- und Gemeindebürgerrecht nachsuchen, wenn sie bei der Einreichung des Gesuchs seit mindestens drei Jahren ohne Unterbruch in derselben Gemeinde wohnen und gesamthaft fünf Jahre im Kanton wohnhaft gewesen sind (§ 5 Abs. 1 KBüG). Das kantonale Recht knüpft, abgesehen von einer Zusatzregelung des Wohnsitzerfordernisses (Art. 15 BüG), für die materiellen Voraussetzungen der Einbürgerung allein an die bundesrechtlichen Anforderungen an und stellt keine zusätzlichen Erfordernisse auf. Ob die Voraussetzungen für eine Aufnahme ins Gemeinde- bzw. Kantonsbürgerrecht erfüllt sind, bestimmt sich demnach allein nach den Kriterien gemäss Art. 14 lit. a - d BüG.

5.

5.1.

Inhaltlich zeichnet sich das Schweizerbürgerrecht dadurch aus, dass es kein blosses Statusrecht ist (siehe dazu ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 7. Aufl., Zürich 2008, Rz. 1306). Wer Schweizer Bürger wird, wird damit nicht bloss Staatsangehöriger, d.h. gehört zum Schweizerischen Staatsverband. Wie schon der Wortbildung Schweizerbürgerrecht zu entnehmen ist, erfasst der Begriff darüber hinaus auch die "citoyenneté", d.h. die mit der Rechtsstellung verbundenen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten, insbesondere die erst durch die Erteilung des Schweizerbürgerrechts mögliche politische Partizipation (FELIX HAFNER/DENISE BUSER, in: BERNHARD EHRENZELLER/PHILIPPE MASTRONARDI/RAINER J. SCHWEIZER/KLAUS A. VALLENDER, *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, 2. Aufl., Zürich 2008, Art. 37 N 6; REGULA ARGAST, *Staatsbürgerschaft und Nation, Ausschluss und Integration in der Schweiz 1848 - 1933*, Göttingen 2007, S. 33 f.; ebenso YVO HANGARTNER, *Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts*, AJP 2001, S. 951). Aus historischer Sicht überlagerten sich von der Entstehung des Bundesstaates bis heute in realpolitischen Entscheiden republikanische und liberale Elemente der Staatsbürgerschaft (ARGAST, a.a.O., S. 44 f.). Der Begriff des Schweizerbürgerrechts umfasst daher heute

sowohl die liberale Deutung als Trägerschaft freiheitlicher (Grund-)Rechte als auch den republikanischen Gehalt als Teilnahmerecht an den politischen Prozessen, welche erst ein demokratisches Staatswesen konstituieren.

## 5.2.

Diesem umfassenden Verständnis von Staatsbürgerschaft entspricht, dass der Bundesgesetzgeber zwischen verschiedenen Formen von Einbürgerungen unterscheidet und dafür auch unterschiedlich hohe Hürden aufstellt: Die erleichterte Einbürgerung greift bei Vorliegen bestimmter Tatbestände mit Blick auf eine bereits bestehende Sonderbeziehung zur Schweiz Platz – so insbesondere bei der erleichterten Einbürgerung des Ehegatten eines Schweizerbürgers und eines Auslandschweizers (zur Durchsetzung des Prinzips der Einheit des Bürgerrechts; vgl. dazu HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 1318 sowie 1328 ff.). Liegen keine Sondertatbestände vor, rechtfertigt die Doppelnatur des Schweizerbürgerrechts als Staatsangehörigkeit einer-, andererseits aber auch als Basisrecht für die Möglichkeit politischer Beteiligung keine Herabsetzung der Erfordernisse für den Erwerb des Schweizerbürgerrechts.

### 5.2.1.

Für die ordentliche und die erleichterte Einbürgerung wird neben der Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung (Art. 14 lit. c und Art. 26 lit. b BüG) sowie dem negativen Erfordernis der Nichtgefährdung der inneren und/oder äusseren Sicherheit der Schweiz (Art. 14 lit. d und Art. 26 lit. c BüG) insbesondere eine erfolgreiche Integration des Bewerbers (Art. 14 lit. a BüG sowie der inhaltsgleiche Art. 26 Abs. 1 lit. a BüG) verlangt.

### 5.2.2.

Im Gegensatz zur erleichterten Einbürgerung verlangt Art. 14 lit. b BüG bei der ordentlichen Einbürgerung neben der Integration zusätzlich, dass die gesuchstellende Person mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ("accoutumé", "familiarizzato") ist.

Insbesondere das Erfordernis der Vertrautheit mit den schweizerischen Verhältnissen erschliesst sich nur auf dem Hintergrund des republikanischen Deutungsmusters des Schweizerbürgerrechts: Erst

ein gesteigertes Verständnis für die schweizerischen Verhältnisse und insbesondere die rechtlichen und politischen Gegebenheiten rechtfertigt die Verleihung politischer Teilhaberechte. Dementsprechend ist vom Bewerber zu verlangen, dass er sich über einen Grad an Vertrautheit mit den schweizerischen Verhältnissen ausweist, welcher namentlich eine Zulassung zur Teilnahme an politischen Prozessen als gerechtfertigt erscheinen lässt. Das Erfordernis der Vertrautheit ist damit zwar vergleichbar mit jenem der Integration, indem es kein besonderes Einzelerfordernis darstellt, sondern ein Querschnittkriterium darstellt, welches grundsätzlich alle Lebensbereiche erfasst (Familie, Freundeskreis, Schule, Arbeitsplatz, Vereine, politische Institutionen auf den Stufen Gemeinde, Kanton und Bund). Vertrautheit bedeutet indessen in jeder Beziehung gegenüber Integration ein graduelles Mehr. Sie entspricht einer höheren Stufe der Übernahme schweizerischer Lebensart und setzt gewisse Kenntnisse über das Land und insbesondere die Sprache voraus (vgl. CÉLINE GUTZWILLER, *Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse*, Genf/Zürich/Basel 2008, Rz. 557). Dazu gehören zum einen Kenntnisse einer der Landessprachen, aber auch ein entsprechendes Wissen über das Land und seine Bewohner. Um als Bürgerin bzw. Bürger im politischen System der Schweiz mitwirken zu können, sind insbesondere auch Kenntnisse über die Grundlagen der politischen und sozialen Ordnung notwendig. Sprachkenntnisse, Kenntnisse des Landes und seines politischen Systems und die Einbindung in die Lebensverhältnisse müssen so weit gehen, dass anzunehmen ist, dass der Bewerber nach Verleihung des Staatsbürgerrechts angemessen von seiner Rechtsstellung und insbesondere auch von den damit verliehenen Teilnahmerechten am politischen Prozess Gebrauch machen kann. In den bundesrechtlichen Bestimmungen dürfen von einer einbürgerungswilligen Ausländerin oder einem einbürgerungswilligen Ausländer dabei indessen nicht mehr Kenntnisse der Geschichte und der Staatskunde verlangt werden als von einem schweizerischen Durchschnitt (vgl. BBl 2002 1943).

### 5.2.3.

Die dargelegte Auslegung des Integrations- und Vertrautheits-erfordernisses gibt noch keinen Aufschluss darüber, wie jeder ein-

zelne zu berücksichtigende Teilgehalt (Sprachkenntnisse, Kenntnisse über Land und Leute sowie über das politische System, Verhalten am Arbeitsplatz, in der Schule, in der Nachbarschaft, Teilnahme am dörflichen Leben, etc.) bei der Ermittlung, ob ausreichende Integration bzw. Vertrautheit besteht, zu gewichten ist. Insbesondere ist damit noch nichts darüber gesagt, wie weit der den zuständigen Behörden zustehende Beurteilungsspielraum reicht. Immerhin liefert die dargelegte Auslegung den zentralen Anhaltspunkt für die Beantwortung der Frage, ob sich die Behörde im Rahmen des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums gehalten oder diesen überschritten hat. Entscheidend dafür muss unter Berücksichtigung des dargelegten staatsbürgerlichen Verständnisses des Schweizerbürgerrechts sein, ob es – unter Zugrundelegung des Massstabs eines durchschnittlichen Stimmbürgers – als vertretbar erscheint, die betroffene Bewerberin bzw. den Bewerber von den qua Schweizerbürgerrecht zustehenden Rechtspositionen, insbesondere von den Rechten auf Teilnahme am politischen Prozess auszuschliessen.

6.

6.1.

Hier ist der Sache nach allein das Erfordernis der ausreichenden Integration bzw. als gesteigerte Form davon der Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen umstritten. Konkret wendet sich die Beschwerdeführerin 1 vor allem gegen die Feststellung, sie verfüge für den Erwerb des Schweizerbürgerrechts nicht über ausreichende Sprachkenntnisse.

6.2.

Den Sprachkenntnissen kommt für die Beurteilung der Integration Einbürgerungswilliger die Funktion einer eigentlichen Schlüsselkompetenz zu. Nur entsprechende Kenntnisse setzen nämlich eine Person überhaupt in die Lage, am wirtschaftlichen und sozialen Leben des Gastlandes aktiv teilzunehmen und sich auf diese Weise zu integrieren (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Juni 2008 [C-1212/2006], Erw. 4.3 mit Hinweis). Das Erlernen einer Landessprache stellt daher ein wichtiges Element der Integration dar und fehlende Kenntnisse der vor Ort gesprochenen Landes-

sprache können als Indiz für eine mangelnde Integration verstanden werden (vgl. BGE 134 I 56, Erw. 3, S. 59).

Entsprechend der dargelegten Stufenfolge von Integration und Vertrautheit gemäss Art. 14 lit. a und b BÜG gehen die Anforderungen an die Sprachkenntnisse bei der ordentlichen Einbürgerung über diejenigen bei einer erleichterten Einbürgerung hinaus. Das bei einer ordentlichen Einbürgerung zu verlangende Niveau an Kenntnissen der Landessprache, im Kanton Aargau der deutschen Standardsprache und/oder des Dialekts, lässt sich dabei funktionell wie folgt festlegen: Die Sprachkenntnisse müssen so umfassend sein, dass die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte, insbesondere politischer Rechte wie des Stimm- und Wahlrechts auf einem durchschnittlichen Niveau gewährleistet ist (vgl. auch EIDG. AUSLÄNDERKOMMISSION [EKA], Einbürgerung und Sprachnachweis, Empfehlungen der EKA an die Gemeinden, die Kantone und den Bund, Bern 2006, S. 5).

### 6.3.

In praktischer Hinsicht stellen sich im Hinblick auf die Handhabung des Sprachkriteriums weitere Fragen, nämlich zum einen die Frage nach dem erforderlichen Niveau an Sprachkenntnissen und zum andern die Frage nach den für die Eruiierung der beim Bewerber vorhandenen Sprachkenntnisse zu verwendenden Methoden. Auch wenn die zuständigen (Gemeinde-)Behörden insoweit über einen grossen Beurteilungsspielraum verfügen, kommt das Verwaltungsgericht – mangels konkreter gesetzlicher Vorgaben – im Hinblick auf eine willkürfreie und rechtsgleiche Handhabung des Spracherfordernisses nicht darum herum, gewisse Leitplanken zu setzen.

#### 6.3.1.

Als Referenzsystem für die Ermittlung der zu verlangenden Kenntnisse der deutschen Standardsprache und/oder des Dialekts bietet sich der gemeinsame europäische Referenzrahmen für Sprachen des Europarats (GER bzw. [englische Abkürzung] CEFR) an, welcher auch bereits im Bundesrecht Verwendung findet (vgl. etwa Art. 62 Abs. 1 lit. c VZAE, der für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung Kenntnisse in der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens des Niveaus A2 des GER verlangt; siehe

auch Art. 7 VIntA, wo für die Betreuungs- und Lehrtätigkeit [z.B. religiöse Betreuungspersonen oder Lehrkräfte für heimatliche Sprache und Kultur] Kenntnisse der am Arbeitsort gesprochenen Landessprache auf dem Sprachniveau B1 des GER verlangt werden).

Der GER (Internetadresse in VZAE, SR 142.201, FN 19) weist sechs Niveaus aus: Die beiden Eingangsniveaus A1 und A2 umfassen die elementare Sprachverwendung, die Niveaus B1 und B2 die selbstständige Sprachverwendung, und die beiden höchsten Niveaus C1 und C2 umschreiben die kompetente Sprachverwendung (vgl. dazu auch die zugehörige Globalskala sowie den Raster zur Selbstbeurteilung [Anhang E zu GÜNTHER SCHNEIDER/STEFANIE NEUNER-ANFINDSEN/PETER SAUTER/THOMAS STUDER/LUKAS WERTEN-SCHLAG/CORINNE WIDMER, Rahmenkonzept für den Nachweis der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im Hinblick auf die Einbürgerung, Kurzbericht erstellt im Auftrag der EKA, Bern 2006], welcher zwischen verschiedenen sprachrelevanten Fertigkeiten unterscheidet: Verstehen [Hören, Lesen], Sprechen [an Gesprächen teilnehmen, zusammenhängend sprechen] und Schreiben).

Gerade in einem mehrsprachigen Land wie der Schweiz würde es zu weit führen, wenn für eine Einbürgerung bei den in erster Linie kommunikationsrelevanten Fertigkeiten Verstehen und Sprechen ein sehr hohes Sprachniveau (C1 und C2) verlangt würde. Dann bestünde die Gefahr, dass Sprache als (vorgeschobenes) Kriterium missbraucht wird, d.h. dass negative Einbürgerungsentscheide mit mangelnder Sprachkenntnis begründet werden, obwohl in Wirklichkeit andere Motive hinter der Verweigerung der Einbürgerung stehen (vgl. dazu GÜNTHER SCHNEIDER ET AL, a.a.O., S. 7). Hinsichtlich der weniger kommunikationsrelevanten und stark vom jeweiligen Bildungsniveau abhängigen Sprachkompetenz Schreiben würde es sogar zu weit führen, eine Sprachbeherrschung oberhalb des Niveaus A2 zu verlangen. Dies würde nämlich im Ergebnis auf dem Umweg über das Spracherfordernis zur Errichtung zusätzlicher Hürden insbesondere für bildungsferne Bürgerrechtsbewerber führen (vgl. EKA, a.a.O., S. 7; vgl. auch Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats betreffend die von der Schweizerischen Volkspartei eingereichte parlamentarische Initiative "Keine Einbürgerung



ohne gute mündliche und schriftliche Sprachkenntnisse", Curia Vista 08.468n, S. 2). Als Ergebnis lässt sich somit festhalten: Kommunikative Fähigkeiten (Verstehen, Sprechen) von B1 bis B2 (insbesondere soweit es um Begriffe und Themen aus dem Bereich der Staats- und Landeskunde geht) können jedenfalls im Regelfall vom Bürgerrechtsbewerber verlangt werden, ohne dass die zuständige Behörde dadurch den ihr zustehenden Beurteilungsspielraum verletzt. Mit Bezug auf die schriftliche Sprachbeherrschung (Schreiben) dürfen die Anforderungen gemäss Niveau A2 nicht überschritten werden.

### 6.3.2.

Das Spracherfordernis muss zudem rechtsgleich gehandhabt werden. Ausserdem muss das Verfahren, in dem die erforderlichen Sprachkenntnisse ermittelt werden, fair, d.h. in erster Linie transparent und zuverlässig sein (vgl. dazu GÜNTHER SCHNEIDER ET AL., a.a.O., S. 20f.).

Diesen Anforderungen genügt das heute in vielen Gemeinden übliche Gespräch, welches mit dem Bewerber geführt wird, in der Regel nicht (vgl. wiederum GÜNTHER SCHNEIDER ET AL., a.a.O., S. 6). Zum einen ist nicht sichergestellt, dass die Gemeindebehörden – abgesehen vom Fall offensichtlich fehlender Sprachkenntnisse des Bewerbers – über die erforderliche Fachkompetenz verfügen (bzw. dass sie entsprechend ausgebildet wurden), um zuverlässige Aussagen über das Sprachniveau des Bewerbers machen zu können. Hinzu kommt, dass ein Gespräch, das weder von seinem Inhalt noch vom verwendeten Wortmaterial her im Hinblick auf die zu evaluierenden Sprachkenntnisse fachlich vorbereitet und durchgeführt wird, kaum zuverlässige Aussagen über den Stand der Sprachkenntnisse des Bewerbers zulassen dürfte. Im Bewusstsein dieser Mängel hat die EKA bereits im Jahr 2006 Empfehlungen für die Erhebung der Sprachkenntnisse im Hinblick auf eine Einbürgerung abgegeben (vgl. EKA, a.a.O., S. 7 ff.). Darin wird erhebliches Gewicht auf die Qualitätssicherung bei der Feststellung der Sprachkenntnisse gelegt. Insbesondere sollen die Bewerber schon im Vorfeld darüber in Kenntnis gesetzt werden, welches Sprachniveau von ihnen verlangt wird. Ausserdem muss das Evaluationsverfahren inhaltlich so aus-

gestaltet sein, dass es zuverlässige Aussagen über das Sprachniveau erlaubt; zudem müssen fachlich qualifizierte bzw. entsprechend geschulte Personen am Verfahren teilnehmen.

Zur Evaluation der erforderlichen Sprachkenntnis sind verschiedene Verfahren denkbar (vgl. dazu ausführlich die bereits mehrfach angeführte Studie von GÜNTHER SCHNEIDER ET. AL., a.a.O., S. 9, wo drei Modelle vorgeschlagen werden: [a] Kommissionsmodell, d.h. Befragung durch die zuständige Kommission unter Einbezug einer Fachperson; [b] Sachbearbeitermodell, d.h. Befragung durch geschulte Sachbearbeiter anhand einer Checkliste; [c] Test bzw. Sprachprüfungsmodell, d.h. externe Durchführung einer eigentlichen Sprachprüfung). Dabei kann und darf das Verwaltungsgericht den zuständigen Behörden kein bestimmtes Verfahren vorschreiben. Damit würde es die ihm zustehende Kognition überschreiten und in unzulässiger Weise in die Kompetenzen der Gemeinden eingreifen. Im Hinblick auf die rechtsgleiche Handhabung des Spracherfordernisses und die Gewährleistung eines fairen Verfahrens ist indessen immerhin zu verlangen,

- dass der Bürgerrechtsbewerberin bzw. dem -bewerber vor Einleitung des Einbürgerungsverfahrens bzw. mindestens zu einem frühen Zeitpunkt in diesem Verfahren mitgeteilt wird, Kenntnisse welchen Sprachniveaus bei den verschiedenen sprachlichen Fertigkeiten (Verstehen: Hören und Lesen; Sprechen: an Gesprächen teilnehmen, zusammenhängendes Sprechen; Schreiben) von ihr bzw. ihm erwartet werden;
- dass die zuständige Behörde die ausreichende Qualität des Evaluationsverfahrens sicherstellt (im Hinblick auf das Ziel "Feststellung der Sprachkenntnisse" geeigneter Test bzw. geeignetes Gespräch; namentlich für Zweifelsfälle: Teilnahme einer fachlich qualifizierten Person [Fachperson bzw. entsprechend geschulter Sachbearbeiter] am Verfahren);
- dass die Evaluation ausreichend dokumentiert wird (z.B. Wortprotokoll; Video- oder Audioaufzeichnung mit Einverständnis des Bewerbers; aussagekräftige schriftliche Aufzeichnungen über Verlauf und Ergebnis der Evaluation);

erst damit wird eine spätere Überprüfung durch die Rechtsmittelinstanzen, ob das verlangte Niveau erreicht wurde, möglich;

- dass die Evaluation in Bezug auf den selbstständigen Gesuchsteller bzw. die selbstständige Gesuchstellerin individuell durchgeführt wird, sodass die einbezogenen weiteren Personen (insbesondere Kinder des Bürgerrechtsbewerbers) nicht als Dolmetscher fungieren können.

Werden diese Mindestanforderungen verletzt, liegt in der Regel eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes (häufig damit verbunden des Anspruchs auf rechtliches Gehör) vor, welche zur Rückweisung der Angelegenheit an die zuständige Behörde führt.

#### 6.4.

##### 6.4.1.

Hier ist zunächst den Akten nicht zu entnehmen, welches generelle, d.h. bei allen Bewerberinnen und Bewerbern anwendbare, Sprachniveau die zuständigen Gemeindebehörden verlangen. Die Aussage, die Sprachkenntnisse seien ungenügend, ist indessen ohne eine vorherige Definition des geforderten Niveaus, inhaltsleer. Weiter fehlen Angaben darüber, dass die Beschwerdeführerin 1 vor dem Gespräch vom 17. April 2009 über das in der Einwohnergemeinde von Bürgerrechtsbewerberinnen und -bewerbern generell mindestens erwartete Niveau an Beherrschung des Dialekts bzw. der deutschen Standardsprache aufgeklärt worden wäre.

##### 6.4.2.

Schliesslich liegen hier mit Bezug auf das zur Evaluierung der Sprachkenntnisse der Beschwerdeführerin 1 mit dem Gemeindeammann und einem Gemeinderat geführte Gespräch mehrere gravierende Verfahrensmängel vor:

- Es fehlen jegliche Hinweise darauf, dass das mit der Beschwerdeführerin 1 geführte Gespräch sich von seinem Inhalt und Wortmaterial her eignete, um das Niveau ihrer Sprachkenntnisse auch nur halbwegs zuverlässig zu evaluieren. Es wurde auch nicht etwa geltend gemacht, dass die Gesprächsteilnehmer seitens der Einwohnergemeinde (oder zumindest einer von ihnen) im Hinblick auf die Aufgabe

der Evaluierung des Niveaus der Sprachkenntnisse eine besondere Schulung durchlaufen hätten.

- Das Gespräch wurde mit Bezug auf das entscheidende Thema des Niveaus der Deutschkenntnisse der Beschwerdeführerin 1 nicht dokumentiert (Die als Protokoll bezeichnete Aufzeichnung vom 17. April 2009 enthält keinerlei Angaben, die diesbezügliche Rückschlüsse erlauben). Es lässt sich daher auch nicht feststellen, ob die Beschwerdeführerin 1 allenfalls über derart schlechte Deutschkenntnisse verfügt, dass auch für ein nur aus Laien zusammengesetztes Gremium das Ungenügen der Sprachkenntnisse klar erkennbar war.
- Das Gespräch wurde als Gruppengespräch mit der Beschwerdeführerin 1 und ihren Kindern bzw. in deren Anwesenheit geführt ohne individuelle "Prüfung" der Beschwerdeführerin 1. Es eignete sich auch aus diesem Grund nicht, ausreichenden Aufschluss über das Niveau der Deutschkenntnisse der Beschwerdeführerin 1 zu liefern.

#### 6.4.3.

Entgegen den Ausführungen im angefochtenen Entscheid lassen auch die schriftlichen Äusserungen der Beschwerdeführerin 1 in der von ihr bestandenen Staatskundeprüfung keine zuverlässigen Schlüsse auf ihr Niveau in der Beherrschung der deutschen Sprache zu; dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass an die schriftlichen Sprachkenntnisse eines Bürgerrechtsbewerbers wie dargelegt (Erw. 6.3.1.) nicht zu hohe Anforderungen gestellt werden dürfen.

#### 6.4.4.

Zusammenfassend erweisen sich die Abklärungen der Gemeinde über die Sprachkenntnisse der Beschwerdeführerin 1 sowohl inhaltlich (fehlende Definition des erwarteten Sprachniveaus) als auch im Hinblick auf das Verfahren (keine vorgängige Mitteilung an die Bewerberin über das erwartete Sprachniveau, kein definiertes brauchbares Testverfahren, keine Beteiligung einer Fachperson bzw. eines entsprechend geschulten Sachbearbeiters, fehlende Aufzeichnungen über den Sprachtest, kein individueller Test) als ungenügend.

#### 7. (...)

8.

Diese Erwägungen führen zur Gutheissung der Beschwerde und zur Rückweisung der Angelegenheit zur weiteren Untersuchung an die Einwohnergemeinde. Sie wird insbesondere die Sprachkenntnisse der Beschwerdeführerin 1 unter Beachtung der vom Verwaltungsgericht aufgestellten materiellen und verfahrensmässigen Anforderungen (Erw. 6.3.) zu evaluieren haben. (...)

(Hinweis: Eine gegen dieses Urteil wegen Verletzung der Gemeindeautonomie erhobene Beschwerde hat das Bundesgericht mit Urteil vom 13. April 2011 [10\_1/2011; zur Publikation vorgesehen] abgewiesen, soweit es darauf eintrat.)

#### 46 Einbürgerungsverfahren.

- **Anforderungen hinsichtlich der Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung (Erw. 2).**
- **Es ist unverhältnismässig, wenn aufgrund eines eher gering einzustufenden Mangels bei einem Einbürgerungskriterium ohne Würdigung der übrigen Voraussetzungen schematisch die Einbürgerung verweigert wird (Erw. 2.4.3.1).**
- **Das Erfordernis der fehlenden Betreibung ist in zeitlicher und auch qualitativer Hinsicht zu undifferenziert (Erw. 2.4.3.2).**

Urteil des Verwaltungsgerichts, 2. Kammer, vom 6. Dezember 2010, in Sachen P. (WBE.2010.261).

#### *Aus den Erwägungen*

2.2.

2.2.1.

Die Kommission für Justiz des Grossen Rats (JUS) hat im angefochtenen Entscheid ausgeführt, die Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung verlange auch einen einwandfreien finanziellen Leumund. Gemäss ihrer Praxis dürften in den letzten drei Jahren vor Gesuchseinreichung und auch während des Einbürgerungsverfahrens keine Betreibungen angehoben werden. Der Beschwerdeführer sei