

## VIII. Einbürgerungen

### 43 Einbürgerung

- **Erfordernis der Integration und Vertrautheit mit den schweizerischen Verhältnissen**
- **Mangelnde Kooperation mit Schulbehörden als Grund für Nichteinbürgerung verneint (Erw. 6.3.)**

Urteil des Verwaltungsgerichts, 2. Kammer, vom 21. August 2013 in Sachen X. (WBE.2013.136).

### *Sachverhalt*

1.

Der 1977 geborene serbische Staatsangehörige A.X. reiste 1990 in die Schweiz ein. Seit Februar 2002 lebt A.X. in Y.. Seit 1998 ist A.X. mit der ebenfalls aus Serbien stammenden, 1978 geborenen B.X. verheiratet. Die Eheleute A.X. und B.X. sind Eltern von zwei in der Schweiz geborenen Kindern, dem am 17. September 2000 geborenen Sohn C.X. und der am 21. Mai 2005 geborenen Tochter D.X..

Am 19. Juni 2008 reichten die Eheleute A.X. und B.X. für sich und für ihre beiden Kinder C.X. und D.X. in der Gemeinde Y. ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung ein. Nach einem ersten Gespräch mit den Eheleuten A.X. und B.X. empfahl der Gemeinderat Y. am 16. Februar 2009 B.X., ihre Sprachkenntnisse mittels Deutschkurs zu verbessern.

Am 17. Juni 2010 fand ein zweites Gespräch des Gemeinderats mit den Eheleuten A.X. und B.X. statt. Dabei stellte der Gemeinderat fest, dass B.X. ihre Deutschkenntnisse in den letzten Monaten habe verbessern können. Sie habe hinsichtlich der sprachlichen Verständigung deutliche Fortschritte erzielt. In Bezug auf eine negative Stellungnahme der Schulpflege, welche das Einbürgerungsgesuch nicht

unterstützte, vertrat der Gemeinderat klar die Auffassung, dass die im Bericht erwähnten Eigenschaften von C.X. nicht Anlass sein könnten, das Einbürgerungsgesuch abzulehnen.

Am 25. November 2010 sicherte die Einwohnergemeindeversammlung Y. den Eheleuten A.X. und B.X. sowie den ins Einbürgerungsgesuch miteinbezogenen Kindern C.X. und D.X. mit 78 Ja-Stimmen gegen 20 Nein-Stimmen die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zu.

2.

Am 12. April 2012 stellte das Departement Volkswirtschaft und Inneres dem Grossen Rat Antrag auf Erteilung des Kantonsbürgerrechts. In der Begründung des Antrags wird auf die schulischen Schwierigkeiten C.X.s eingegangen und namentlich ausgeführt, aufgrund des jugendlichen Alters von C.X. sowie des Einbezugs in das Gesuch der Eltern seien die schulischen Vorfälle nicht ausreichend, um das Gesuch von C.X. zu sistieren oder gar abzulehnen.

Das Bundesamt für Migration erteilte am 6. Juni 2012 die eidg. Einbürgerungsbewilligung.

3.

Vom 2. Juli 2012 bis zum 25. Februar 2013 befassten sich die Kommission für Justiz und die Subkommission Einbürgerungen an insgesamt sechs Sitzungen mit dem Gesuch der Eheleute A.X. und B.X.. An ihrer Sitzung vom 25. Februar 2013 lehnte die Kommission für Justiz das Gesuch um Einbürgerung ab. Von diesem Entscheid nahm der Grosse Rat am 12. März 2013 Kenntnis.

Dagegen liessen die Eheleute A.X. und B.X. am 17. April 2013 beim Verwaltungsgericht Beschwerde erheben.

### *Aus den Erwägungen*

2.

Hier ist zunächst nicht streitig, dass die Beschwerdeführer die Voraussetzungen gemäss Art. 14 lit. c und d BÜG erfüllen: Sie verfügen über einen einwandfreien Leumund; die Strafregisterauszüge weisen keine Strafen irgendwelcher Art aus. Ebenso mussten die Be-

schwerdeführer gemäss den Betreibungsregistrauszügen nicht betrieben werden und sie haben insbesondere ihre Steuern immer pünktlich und vollständig bezahlt. Gemäss den Erhebungen der Gemeinde und des Departements Volkswirtschaft und Inneres kann auch keinem Zweifel unterliegen, dass sich die Beschwerdeführer zu den demokratischen Institutionen der Schweiz bekennen und die Werte der Bundes- und Kantonsverfassung achten. (...)

3.

3.1.-3.4.(...)

4.

4.1.-4.2.(...)

4.3.

4.3.1.

Hier dreht sich der Streit allein darum, ob die Beschwerdeführer ausreichend integriert bzw. mit den schweizerischen Verhältnissen vertraut sind, insbesondere ob ihre Kooperation mit den Schulbehörden im Zusammenhang mit den Schwierigkeiten ihres Sohns C.X. als ausreichend bezeichnet werden kann oder ob sie unzulänglich und damit ein Indikator für eine unzureichende Eingliederung der Eltern in die schweizerischen Verhältnisse ist.

4.3.2.

C.X. war im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung (noch) 7, im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids 12 Jahre alt. Bei Kindern bzw. Jugendlichen und Schülern, die noch weitgehend in den familiären Verhältnissen leben und noch keine weiteren sozialen Aktivitäten entfalten, bedeutet die Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen insbesondere, dass spezifisch auf das Verhalten in der Schule und um die Schule herum abgestellt wird (Urteil des Bundesgerichts vom 2. Juli 2008 [1D\_17/2007 = ZBl 110/2009, 114] Erw. 4.4; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23. Mai 2012 [BVR 2012 S. 529] Erw. 6.3). Die Einbürgerungsbehörden haben somit bei der Frage, ob Kinder und Jugendliche in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sind, Abklärungen bei den Schulbehörden vorzunehmen.

Die Schwierigkeiten C.X.s wurden weder vom Departement Volkswirtschaft und Inneres noch von der Kommission für Justiz als ausreichender Grund für eine unzureichende Integration von C.X. in die schweizerischen Verhältnisse betrachtet. Diese Schwierigkeiten erreichen nach Auffassung des Departements Volkswirtschaft und Inneres und des Grossen Rates damit nicht ein Ausmass, welches die Verweigerung des Bürgerrechts gegenüber C.X. wegen mangelnder Integration bzw. Vertrautheit mit den schweizerischen Verhältnissen zu rechtfertigen vermöchte. Unter diesen Umständen kann es auch unter der Herrschaft des Untersuchungsgrundsatzes (vgl. § 17 Abs. 1 VRPG) nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts sein, diesbezüglich selbst noch nähere Abklärungen zu treffen. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass C.X. trotz der in den Berichten der Schulbehörden erwähnten Schwierigkeiten (die im Übrigen bei weitem nicht das Ausmass der Probleme erreichen, wie sie in den beiden angeführten Beispielen aus der Rechtsprechung dokumentiert sind) ausreichend mit den schweizerischen Verhältnissen vertraut ist, damit er ins Schweizer Bürgerrecht aufgenommen werden kann. Daher ist im Folgenden allein der Frage nachzugehen, ob C.X.s Eltern, A.X. und B.X., ausreichend mit den schweizerischen Verhältnissen vertraut sind, um sie ins Kantonsbürgerrecht aufzunehmen. Wäre diese Frage zu verneinen, würde sich dies indessen infolge der Abhängigkeit des Gesuchs von C.X. von dem seiner Eltern in der Weise auswirken, dass auch C.X. die Einbürgerung zu verweigern wäre.

5.

5.1.

Bei einer Gesamtwürdigung der Vertrautheit von A.X. und B.X. mit den schweizerischen Verhältnissen (Art. 14 lit. a und b BüG) fällt zunächst ins Gewicht, dass sie beide offenbar nicht nur über ausreichende, sondern sogar über gute (B.X.) bis sogar sehr gute (A.X.) Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen, die ihnen ohne weiteres eine Teilnahme am öffentlichen Leben in der Schweiz ermöglichen. Darüber hinaus haben beide die von ihnen absolvierten Tests betreffend landes- und staatskundliche Kenntnisse über die Schweiz mit sehr gutem Ergebnis bestanden. Auch die Zeugnisse von den Arbeitgebern geben keinen Anlass zur Annahme, A.X. und B.X. seien mit

den schweizerischen Verhältnissen nur unzureichend vertraut und/oder wären durch problematische Verhaltensweisen aufgefallen. All dies spricht für eine erfolgreiche Integration und eine erhebliche Vertrautheit mit den schweizerischen Verhältnissen.

5.2.

Die Auffassung, A.X. und B.X. seien unzureichend mit den schweizerischen Verhältnissen vertraut, wie sie von der Subkommission Einbürgerungen und der Kommission für Justiz vertreten wurde, beschränkt sich im Ergebnis denn auch allein auf den Vorwurf, sie hätten im Zusammenhang mit schulischen Schwierigkeiten ihres Sohnes C.X. unzureichend mit den Schulbehörden kooperiert.

6.

6.1.-6.2.(...)

6.3.

(...)

Erkennbar ist zwar eine gewisse Zurückhaltung der Eltern, den Empfehlungen der Schulbehörden zu folgen. So haben sie sich offenbar nur zögerlich dazu bereit erklärt, C.X. durch den schulpsychologischen Dienst begutachten zu lassen. Dass A.X. und B.X. erheblichen Widerstand gegen eine solche Begutachtung geleistet hätten, lässt sich den verschiedenen Berichten dagegen nicht entnehmen.

Ebenso ergibt sich aus den Berichten nicht, dass die Eltern sich einer Zusammenarbeit mit dem Schulsozialarbeiter verweigert hätten; auch ein Heilpädagoge konnte offenbar mit Einwilligung der Eltern beigezogen werden.

Die Eltern haben hingegen offenbar höhere Erwartungen an die schulische Karriere ihres Sohnes als dieser bisher erfüllen konnte. Dass Eltern – im (allenfalls nur vermeintlichen) Interesse ihrer Kinder – darauf drängen, dass diese in die Sekundarschule und nicht in die Realschule übertreten können, mag unklug sein, ist aber verständlich. Solchem Verhalten begegnet man nicht selten auch bei durchschnittlichen Schweizer Eltern. Offenbar haben die Eltern hier im Übrigen dann doch ohne grösseren Widerstand einem Übertritt von C.X. in die Realschule zugestimmt; in den Akten finden sich jedenfalls keine Hinweise darauf, dass die Eltern weitere Schritte im Hinblick auf einen Übertritt C.X.s in die Sekundarschule unternom-

men hätten (z.B. Bestehen auf einer Prüfung für den Entscheid über den Übertritt in die Mittelstufe; Beschwerde gegen den Zuweisungsentscheid).

Dass sie einer Weiterleitung der Ergebnisse der schulpsychologischen Untersuchung an die Realschulleitung (bisher) nicht zugestimmt haben und auch mit einem Sozialtraining (noch) zuwarten wollen, stellt auch keine mangelhafte Kooperation dar, haben sie doch eine Anmeldung C.X.s für den Fall versprochen, wenn in der Oberstufe die disziplinarischen Probleme weiterbestünden. Auch wenn die Zurückhaltung bei der Weitergabe der Ergebnisse der schulpsychologischen Untersuchung bedauerlich sein mag, ist ein solches Verhalten doch ohne weiteres nachvollziehbar und begegnet auch entsprechend häufig, haben Eltern doch oft – zu Recht oder zu Unrecht – Angst, dass ihr Kind frühzeitig und unnötig in eine Ausseiterrolle gedrängt wird.

Zu bedauern ist mit den Schulbehörden, dass A.X. und B.X. – wohl vor allem deshalb, weil sie beide eine Erwerbstätigkeit ausüben – häufig für die Schulbehörden telefonisch nicht erreichbar waren (wobei es offenbar doch, soweit erforderlich, stets gelang, Termine für Gespräche zu vereinbaren) und C.X. zu Hause nicht im von Lehrern und Schulbehörden geforderten Ausmass unterstützten.

Was schliesslich die in sämtlichen Stellungnahmen der Schulbehörden auftauchende Aussage betrifft, es bestünden grundlegende Unterschiede mit Bezug auf die im Elternhaus C.X.s und die in der Schule vermittelten Werte, so wurde diese Aussage in keiner Art und Weise substantiiert. Es mag zwar von Schulbehörden zu Recht als pädagogisch verfehlt betrachtet werden, wenn Eltern mehr Wert auf die Noten ihrer Kinder als auf Fortschritte in ihrem Sozialverhalten legen. Eine solche Haltung ist aber weit verbreitet und zumindest verständlich, sind doch Eltern heute schon häufig sehr früh in Sorge um die mögliche berufliche Zukunft ihrer Kinder.

Insgesamt ergibt sich damit aus den Berichten der Schulbehörden für A.X. und B.X. das Bild von Eltern, die an der schulischen Zukunft ihres Sohnes sehr interessiert und dem Gespräch mit den Schulbehörden auch zugänglich sind. Sie entziehen sich im Hinblick auf Auffälligkeiten im Sozialverhalten ihres Sohnes und damit im

Zusammenhang stehenden nur unzureichenden schulischen Leistungen insbesondere aus Angst vor einer allfälligen Stigmatisierung ihres Kindes zwar nicht den vorgeschlagenen Massnahmen, wollen indessen bei deren Einleitung etwas zurückhaltender vorgehen als die Schulbehörden. Dazu passt denn auch, dass A.X. und B.X. am 9. Januar 2012 (d.h. noch bevor sie vom negativen Entscheid des Grossen Rats Kenntnis hatten) selbst einen Termin bei einem Facharzt für Kinder- und Jugendpsychiatrie für C.X. vereinbarten, um auf diese Weise – über die bisherigen Einschätzungen der Schulbehörden hinaus – eine weitere fachliche Meinung betreffend die Entwicklungsschwierigkeiten von C.X. zu erhalten. Insgesamt fehlen jegliche Hinweise darauf, dass das Verhalten der von A.X. und B.X. gegenüber den Schulbehörden durch tiefgreifende kulturelle Unterschiede und die Nichtanerkennung von in der Schweiz anerkannten Werten im Zusammenhang mit der Erziehung von Kindern (z.B. autoritäres Verständnis von Kindererziehung, abweichendes Verständnis der Effekte der Bestrafung von Kindern, abweichendes Verständnis der Geschlechterrolle von Knaben etc.) verursacht wäre. Das Verhalten von A.X. und B.X. kann damit nicht als mangelnde Kooperation gegenüber den Schulbehörden bezeichnet und als Anzeichen für eine unzureichende Bereitschaft, sich in die schweizerischen Verhältnisse einzufügen, gedeutet werden. Die Verweigerung der Erteilung des Kantonsbürgerrechts durch die Kommission für Justiz wegen angeblich mangelhafter Kooperation mit den Schulbehörden erweist sich daher als rechtswidrig.

Wenn die Schulbehörden, wie dies aus einigen der angeführten Stellungnahmen hervorgeht, ein Zuwarten mit der Einbürgerung empfehlen, weil sie sich davon offenbar versprechen, dass die Eltern C.X.s dann eher bereit wären, den Empfehlungen der Schulbehörden zu folgen, ohne diese zur Diskussion zu stellen und/oder sich zusätzlich externen Rat (bei einem selbst zugezogenen Fachmann) zu holen, erweckt dies im Übrigen erhebliche Bedenken. Im Ergebnis versuchen die Schulbehörden damit, das Einbürgerungsverfahren in unzulässiger Weise für ihre eigenen Zwecke zu instrumentalisieren. Seitens des Departements Volkswirtschaft und Inneres ist denn auch anlässlich der Beratung des Einbürgerungsgesuchs durch die Sub-

kommission Einbürgerungen zu Recht darauf aufmerksam gemacht worden, dass sich diese mit der Verweigerung der Einbürgerung zu einer "Art Vollstreckungsgehilfen" der Schulpflege mache.

7.

7.1. (...)

7.2.

(...)

A.X. und B.X. haben, wie dargelegt, entgegen den Feststellungen des Grossen Rats gegenüber den Schulbehörden kein unkooperatives Verhalten an den Tag gelegt, welches die Ablehnung ihres Einbürgerungsgesuchs zu rechtfertigen vermöchte. Sie haben inzwischen sogar selbst fachkundigen Rat für die Bewältigung der Entwicklungsprobleme ihres Sohnes C.X. beigezogen und damit zu erkennen gegeben, wie ernst sie dessen Probleme nehmen und wie viel ihnen an deren Lösung liegt. Im Verfahren vor Verwaltungsgericht sind auch sonst keine Tatsachen bekannt geworden, die auf eine mangelnde Kooperation der Eltern A.X. und B.X. mit den Schulbehörden hindeuten. Schliesslich haben weder das Departement Volkswirtschaft und Inneres noch der Grosse Rat im verwaltungsgerichtlichen Verfahren weitere Tatsachen namhaft gemacht, die gegen eine Erteilung des Bürgerrechts sprechen würden. Unter diesen besonderen Umständen ist daher nicht nur der angefochtene Entscheid aufzuheben, sondern es ist das Gesuch der Beschwerdeführer um Aufnahme in das Kantons- und Gemeindebürgerrecht zu genehmigen (§ 5 Abs. 1 KBüG).