

Einbürgerung - KGE (öffentlichrechtliche Abteilung) A1 16 37 vom 16. September 2016

Sprachkenntnisse

- Erfordernis der Vertrautheit mit den schweizerischen Verhältnissen (E. 3.3).
- Anforderungen hinsichtlich der für die Einbürgerung erforderlichen Sprachkenntnisse (E. 3.5).
- Überprüfung der Sprachkenntnisse: verfahrensmässige und inhaltliche Anforderungen (E. 3.5.1 ff.).
- Individuelle Einbürgerung von verheirateten Gesuchstellern (Art. 15 BÜG; E: 3.6).

Connaissances linguistiques

- Exigences relatives aux connaissances linguistiques du candidat à une naturalisation (consid. 3.5) et à sa familiarisation avec les conditions de vie suisses (consid. 3.3).
- Examen des connaissances linguistiques : conditions procédurales et matérielles (consid. 3.5.1 ss).
- Naturalisation individuelle de candidats mariés (art. 15 LN ; consid. 3.6).

Erwägungen

(...)

3.2 Gemäss Art. 1bis des Gesetzes über das Walliser Bürgerrecht vom 18. November 1994 (GWB; SGS/VS 141.1) erteilt der Grosse Rat das Kantonsbürgerrecht und der Gemeinderat das Gemeindebürgerrecht. Niemand kann das Kantonsbürgerrecht erwerben ohne gleichzeitig Bürger einer Gemeinde des Kantons zu sein (Art. 2 Abs. 1 GWB). Nach Art. 3 Abs. 1 setzt die Aufnahme in das Bürgerrecht u. a. voraus, dass der Gesuchsteller genügend Kenntnisse einer der beiden offiziellen Sprachen des Kantons besitzt (Ziff. 2), in die Walliser Gemeinschaft integriert ist (Ziff. 3) und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (Ziff. 5). Nach Art. 4 des Reglements betreffend den Vollzug des Gesetzes über das Walliser Bürgerrecht vom 28. November 2007 (Reglement des Bürgerrechts; SGS/VS 141.100) untersucht die Wohnsitzgemeinde die Integration des Gesuchstellers in Zusammenarbeit mit der Dienststelle (Abs. 1). Die Prüfung bezieht sich insbesondere auf sprachliche Kenntnisse, die Annahme und die Beachtung der öffentlichen Ordnung sowie der grundlegenden Werte der Schweizer Demokratie, das Verhalten im Allgemeinen sowie die Teilnahme am sozialen und gemeinschaftlichen Leben (Abs. 2). Auskünfte können

namentlich bei der Kantonspolizei, der Gemeindepolizei, den Gemeindebehörden und den ehemaligen Wohnsitzgemeinden, durch schriftliche Berichte der schweizerischen Bekannten des Gesuchstellers oder durch jedes andere zweckdienliche Mittel beschafft werden (Abs. 3).

3.3 Das Erfordernis der Vertrautheit mit den schweizerischen Verhältnissen bedeutet, dass erst ein gesteigertes Verständnis für die schweizerischen Lebensgewohnheiten und insbesondere die rechtlichen und politischen Gegebenheiten die Verleihung politischer Teilhaberechte rechtfertigt. 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 (BGE 141 I 60 E. 3.5 mit Verweisen). Das Erfordernis der Vertrautheit ist damit zwar vergleichbar mit jenem der Integration, indem es kein besonderes Einzelerfordernis darstellt, sondern ein Querschnittskriterium 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*, 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).

3.4 Die dargelegte Auslegung des Integrations- und Vertrautheitserfordernisses gibt noch keinen Aufschluss darüber, wie jeder einzelne zu berücksichtigende Teilgehalt (Sprachkenntnisse, Kenntnisse über Land und Leute sowie über das politische System, Verhalten am Arbeitsplatz, 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. 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 Rechten auf Teilnahme am politischen Prozess auszuschliessen (Urteil des Verwaltungsgerichts Aargau AGVE 45 2010 vom 6. Dezember 2010 E. 5.2.3).

3.5 Den Sprachkenntnissen kommt für die Beurteilung der Integration Einbürgerungswilliger die Funktion einer eigentlichen Schlüsselfunktion 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 C-1212/2006 vom 24. Juni 2008 E. 4.3 mit Hinweis). Das Erlernen einer Landessprache stellt daher ein wichtiges Element der Integration dar und fehlende Kenntnisse der vor Ort gesprochenen Landessprache können als Indiz für eine mangelnde Integration verstanden werden (BGE 134 I 56 E. 3). Das bei einer ordentlichen Einbürgerung zu verlangende Niveau an Kenntnissen der deutschen Standardsprache und/oder des Dialekts lässt sich wie folgt festlegen: Die Sprachkenntnisse müssen so umfassend sein, dass die Ausübung politischer Rechte wie des Stimm- und Wahlrechts auf einem durchschnittlichen Niveau gewährleistet ist (vgl. auch Eidgenössische Ausländerkommission [EKA], Einbürgerung und Sprachnachweis, Empfehlungen der EKA an die Gemeinden, die Kantone und den Bund, Bern 2006, S. 5 f.).

3.5.1 Bei der Handhabung des Sprachkriteriums stellt sich die Frage nach dem erforderlichen Niveau. Das Bundesgericht hat im Urteil BGE 137 I 235 E. 3.4.3 den von einer Gemeinde für den Nachweis der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im Hinblick auf die Einbürgerung hinzugezogenen Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen

(GER) als gut geeignet bezeichnet. Der GER 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. Globalskala sowie Raster zur Selbstbeurteilung [Anhang E zu Günther Schneider/Stefanie Neuner-Anfindsen/Peter Sauter/Thomas Studer/Lukas Wertenschlag/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). Es würde zu weit führen, wenn für eine Einbürgerung bei den 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 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 (Urteil des Verwaltungsgerichts Aargau AGVE 45 2010 vom 6. Dezember 2010 E. 6.3.1).

3.5.2 Das Spracherfordernis muss zudem rechtsgleich gehandhabt werden. Das Verfahren, in dem die erforderlichen Sprachkenntnisse ermittelt werden, muss fair, d. h. in erster Linie transparent und zuverlässig sein (vgl. dazu Günther Schneider et al., a.a.O., S. 20 f.). 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, 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 ausgestaltet sein, dass es zuverlässige Aussagen über das Sprachniveau erlaubt; zudem müssen entsprechend geschulte Personen am Verfahren teilnehmen (Urteil des Verwaltungsgerichts Aargau AGVE 45 2010 vom 6. Dezember 2010 E. 6.3.2).

3.5.3 Zur Evaluation der erforderlichen Sprachkenntnis sind verschiedene Verfahren denkbar (vgl. dazu 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 das Gericht 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 mitgeteilt wird, welche 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 und dass die Evaluation ausreichend dokumentiert wird. Damit wird eine spätere Überprüfung durch die Rechtsmittelinstanzen möglich. Werden die Mindestanforderungen verletzt, liegt in der Regel eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes und des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor, welche zur Rückweisung der Angelegenheit an die zuständige Behörde führt.

3.6 Die sprachlichen Fähigkeiten sind bei verheirateten Gesuchstellern grundsätzlich individuell zu beurteilen und, im Fall der Ablehnung des Gesuchs, auch einzeln zu begründen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Einbürgerungsvoraussetzungen der Eheleute unterschiedlich zu beurteilen sind und diese nicht auf eine individuelle Beurteilung ihrer Gesuche verzichtet haben (BGE 131 I 18 E. 3.4). Das heutige Recht ermöglicht die individuelle Einbürgerung von Ehegatten (Art. 15 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 [Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0]; BBL 1987 III 313 Ziff. 22.16). Das angebliche Scheitern der Integration eines Mannes oder seine mangelnden Sprachkenntnisse, um seine Einbürgerung zu verweigern, können nicht gleichzeitig auch für seine Ehefrau gelten (Urteil des Kantonsgerichts A1 16 2 vom 12. August 2016 E. 3.4).