

I. Grundlagen, Organisation, Gemeinden

1. Bürgerrecht

Art. 5 Abs. 2 BÜG: Voraussetzung genügender Sprachkenntnisse, Objektivierung gemäss den Empfehlungen der Eidg. Ausländerkommission (EKA) – Kann sich eine Bürgerrechtsbewerberin nur sehr schwer schriftlich und noch weniger gut mündlich ausdrücken und ist eine Konversation auf Deutsch fast nicht möglich, sind die für die Einbürgerung notwendigen Sprachkenntnisse nicht vorhanden (Erw. II. 3. a). – Zu einer Objektivierung der Sprachkenntnisse tragen die Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) bei. Für eine Einbürgerung reicht das Niveau A 1 für den Nachweis der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit eindeutig nicht aus (Erw. II. 3. b). – Die sprachlichen Fähigkeiten sind individuell zu beurteilen, gegenüber einer Hausfrau und Mutter rechtfertigt sich jedoch keine grössere Toleranz (Erw. II. 3. c). – Abweisung der Beschwerde (Erw. II. 4.).

Aus den Erwägungen:

II.

1.a) Gemäss § 5 Abs. 1 BÜG darf das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht nur Bewerbern erteilt werden, die auf Grund ihrer persönlichen Verhältnisse hierzu geeignet sind. In § 5 Abs. 2 BÜG werden die entsprechenden Voraussetzungen näher umschrieben. Danach ist insbesondere zu prüfen, ob der Bewerber oder die Bewerberin «mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut ist, die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennt und beachten will, genügend Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern besitzt sowie geordnete persönliche, familiäre und finanzielle Verhältnisse nachweisen kann». Im vorliegenden Verfahren geht es einzig um die Frage, ob die Bewerberin genügende Sprachkenntnisse besitzt; die übrigen Einbürgerungskriterien wurden im angefochtenen Entscheid nicht überprüft.

b) Ob ein Bewerber oder eine Bewerberin über «genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern» besitzt, ist eine Ermessensfrage. Der Bürgerrat hat sein Ermessen pflichtgemäss auszuüben; das heisst unter Beachtung von Verfassung und Gesetz; zu beachten sind insbesondere das Willkürverbot,

der Grundsatz der Verhältnismässigkeit sowie Sinn und Zweck der Bürgerrechtsge-
setzgebung (BGE 1P.214/2003; 129 I 232 E. 3.3 sowie 122 I 267 E. 3b).

c) Die Kognition des Regierungsrates richtet sich nach § 42 Abs. 1 VRG; danach
kann der Regierungsrat auch das Ermessen der Vorinstanz überprüfen.

2.a) Der Bürgerrat X hält nach eigenen Aussagen die Sprachkenntnisse einer ein-
bürgerungswilligen Person dann für ausreichend, wenn diese die ihnen gestellten
Fragen ohne weiteres verstehen und im Rahmen eines Gesprächs auf verschiede-
ne Fragen verständlich Antwort zu geben vermag. Ob das der Fall ist, versucht der
Bürgerrat in einem persönlichen Gespräch mit der betreffenden Person zu ergrün-
den; er betont, sich diesbezüglich auf eine langjährige, konstante Praxis mit zahl-
reichen Einbürgerungswilligen stützen zu können und bezeichnet seine Haltung in-
nerhalb des Kantons Zug als «eher liberal». Im vorliegenden Fall seien die für eine
Einbürgerung geforderten Sprachkenntnisse eindeutig nicht erfüllt. Die Beschwer-
deführerin könne sich nur sehr schwer schriftlich und noch weniger gut mündlich
ausdrücken; eine Konversation auf Deutsch sei fast nicht möglich. Zwar seien ge-
genüber den letzten Gesprächen (2002 und 2004) gewisse Fortschritte erkennbar;
über die für eine Einbürgerung notwendigen Sprachkenntnisse verfüge Frau A.
jedoch eindeutig noch nicht. Auch im Abschlussbericht der von der Beschwerde-
führerin besuchten Sprachschule Inlingua werde festgehalten, eine Verständigung
mit ihr sei nur möglich, wenn der Gesprächspartner langsam und deutlich spreche.
Im Vergleich mit anderen Bewerbern und Bewerberinnen falle sie klar ab; auch aus
Gründen der Gleichbehandlung komme eine Gutheissung des Gesuchs nicht in Fra-
ge. Der Stadtrat von X – mit der Einbürgerung grundsätzlich einverstanden – hält
ebenfalls dafür, dass die Deutschkenntnisse der Bewerberin «nochmals zu über-
prüfen» seien.

b) Die Beschwerdeführerin wendet ein, der Bürgerrat habe bei der Beurteilung ihrer
Sprachkompetenz ausser Acht gelassen, dass die Empfehlungen der Eidg. Ausländer-
kommission EKA «Einbürgerung und Sprachnachweis» nicht auf die Einführung von
Sprachtests abzielten, sondern auf die Verbesserung der Beurteilung der umgangs-
sprachlichen Kompetenz. Diesbezüglich erfülle die Beschwerdeführerin die Voraus-
setzungen, sei sie doch in der Lage, sich in ihrem sozialen Umfeld auf Deutsch zu ver-
ständigen. Auch ihre Sprachlehrerin bestätige, am Ende des Sprachkurses sei sie
imstande gewesen, einfache Fragen betreffend ihrer Person, der Familie und ihrer
Herkunft zu beantworten. Ausserdem trage die Ablehnung des Gesuchs ihrer Rolle als
Frau und Mutter zu wenig Rechnung, honoriere ihre langjährigen Anstrengungen zum
Erlernen der deutschen Sprache nicht und binde sie im Integrationsprozess zurück.

3. a) Wie auch das Bundesgericht festgestellt hat, fällt es nicht leicht, den Vorwurf unzureichender Sprachkenntnisse in genaue Kriterien zu fassen (BGE 1P.787/2006). Bei jeder Beurteilung der sprachlichen Kompetenz einer Person wirken auch subjektive Elemente mit. Zu einer Objektivierung tragen jedoch – wie nachfolgend zu zeigen ist – auch im vorliegenden Fall die Empfehlungen der EKA bei, in denen die unterschiedlichen sprachlichen Niveaus nach Absolvierung von Sprachkursen umschrieben werden. Die Beschwerdeführerin hat verschiedene Sprachkurse besucht, u. a. bei der «Inlingua», Sprachen und Übersetzungen in Zug, und dabei die Stufe A 1 erreicht. Bei der Stufe A 1 handelt es sich um das tiefste von insgesamt sechs Niveaus, auf welchem nur einfache Aussagen zu persönlichen Belangen und sehr vertrauten Themen gemacht werden können. Gemäss dem Abschlussbericht der Inlingua vom 5. Januar 2006 sei die Beschwerdeführerin in der Lage, Hauptaussagen und Inhalte der Standardsprache und die meisten Situationen aus dem sozialen Umfeld und dem Alltag zu verstehen; sie könne sich über vertraute Themen äussern und in einfacher Weise verständigen, wenn der Gesprächspartner langsam und deutlich spricht. Diese Beurteilung entspricht dem gemeinsamen europäischen Referenzrahmen. Danach verfügt, wer das Niveau A 1 erreicht hat, nur über ein sehr begrenztes Repertoire an Wörtern und Wendungen, die sich auf Informationen zur Person und einzelne konkrete Situationen beziehen. Das Niveau A 1 bedeute, dass jemand vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden kann, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen; beherrscht würden nur wenige einfache grammatische Strukturen und Satzmuster «in einem auswendig gelernten Repertoire». Die Kommunikation sei völlig davon abhängig, dass etwas langsam wiederholt, umformuliert oder korrigiert werde.

b) Für eine Einbürgerung reicht das Niveau A 1 gemäss dem von der EKA erstellten Rahmenkonzept für den Nachweis der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit in keinem der beschriebenen Kantone und Gemeinden aus; frühestens ab Niveau A 2 bzw. B 2 könne von einem für die Einbürgerung genügenden Sprachprofil gesprochen werden. Der Entscheid des Bürgerrates X hält sich an diesen Rahmen. Er steht im Einklang mit § 5 Abs. 2 BÜG, der als Voraussetzung der Einbürgerung nicht bloss die Möglichkeit der einfachen Verständigung im gewohnten sozialen Umfeld nennt, sondern genügende Sprachkenntnisse «zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern» verlangt. Der Bürgerrat überschreitet den Rahmen des pflichtgemässen Ermessens nicht, wenn er feststellte, das sprachliche Niveau der Beschwerdeführerin – dem Niveau A 1 entsprechend – genüge den Anforderungen des BÜG nicht. Der Bürgerrat stützt sich auf seine langjährige Praxis und Erfahrung mit zahlreichen Gesuchstellern und Gesuchstellerinnen und macht zu Recht geltend,

dass auch dem Gleichbehandlungsgebot Rechnung zu tragen sei. Dieser Argumentation kann ohne weiteres gefolgt werden, zumal durch die Praxis des Bürgerrates die Anforderungen durchaus nicht überspannt werden und die Einbürgerung keineswegs unverhältnismässig erschwert wird (vgl. BGE 1P.214/2003, E. 3.5.2). Das lässt sich vorliegend auch daraus schliessen, dass der Bürgerrat X im Jahre 2004 die Voraussetzungen für eine Einbürgerung beim Ehemann und den Kindern der Beschwerdeführerin als erfüllt betrachtete.

c) Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, vermag nicht durchzudringen. Zwar kann sie sich offenbar in ihrem sozialen Umfeld verständigen; für die vom Gesetz geforderte Verständigung mit Behörden und Mitbürgerinnen und Mitbürgern reichen ihre Sprachkenntnisse nach dem Gesagten jedoch offensichtlich nicht aus. Das muss auch aus dem Gespräch geschlossen werden, das sie am 4. Oktober 2007 mit dem kantonalen Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst geführt hat. In diesem Gespräch vermochte sie zwar einfache Fragen sinngemäss richtig zu beantworten; sobald es jedoch etwas schwieriger wurde – z. B. bei Fragen nach dem politischen System der Schweiz, nach den Begriffen «Wahlen» oder «Demokratie» – war sie offensichtlich überfordert. Nicht zu hören ist der Vorwurf, die Ablehnung des Gesuchs trage ihrer Rolle als Frau und Mutter zu wenig Rechnung. Die sprachlichen Fähigkeiten sind nämlich – nachdem die selbständige Einbürgerung eines Ehegatten nach § 6 BÜG zulässig ist – individuell zu beurteilen; auch nach der Praxis des Bundesgerichts rechtfertigt sich diesbezüglich gegenüber einer Hausfrau und Mutter keine grössere Toleranz (vgl. BGE 131 I 22 und 1P.468/2004).

4. Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Bürgerrat X mit seinem ablehnenden Entscheid den Rahmen pflichtgemässen Ermessens nicht überschritten hat. Die Beschwerde ist damit abzulehnen.

Regierungsrat, 18. Dezember 2007