

# **BE\_VERWALTUNGSGERICHT 100 2019 114 vom 4. Februar 2021**

BE Verwaltungsgericht, 2021-02-04, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/be\\_verwaltungsgericht\\_100\\_2019\\_114](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/be_verwaltungsgericht_100_2019_114)

FR: BE\_VERWALTUNGSGERICHT 100 2019 114 du 4 février 2021

IT: BE\_VERWALTUNGSGERICHT 100 2019 114 del 4 febbraio 2021

## **Regeste**

Gemeindebürgerrecht; Nichteintreten auf das Einbürgerungsgesuch (Entscheid des Regierungsstatthalteramts Thun vom 26. Februar 2019; vbv 1/2019) | Bürgerrecht

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen (Prozess-)Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

### **E. 1.2**

Der angefochtene Entscheid hat eine Nichteintretensverfügung der Gemeinde zum Gegenstand und fällt daher an sich in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 119 N. 35 mit Hinweis auf die einschlägige Praxisfestlegung). Handelt es sich bei einer Nichteintretensverfügung (bzw. beim dazu ergangenen Rechtsmittelentscheid) aber nach ihrem Gehalt – wie hier (hinten E. 6.4) – um einen Sachentscheid, so ist die Sache nicht einzelrichterlich, sondern durch den ordentlichen Spruchkörper zu behandeln, weil sich nicht nach der Bezeichnung des Entscheids oder einer (falschen) Formulierung im Dispositiv entscheidet, ob ein Sach- oder Prozessentscheid vorliegt (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 119 N. 35; BVR 2015 S. 309 [VGE 2012/399 vom 16.9.2013] nicht publ. E. 1.3 und 2.2). Da die Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung ist, urteilt das Verwaltungsgericht in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a GSOG).

### **E. 1.3**

Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin. Gerügt werden können mithin die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie andere Rechtsverletzungen einschliesslich Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 5

## **E. 2**

Strittig ist die Verweigerung der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts mangels Nachweises genügender Deutschkenntnisse.

### **E. 2.1**

Hier anwendbar ist das seit 1. Januar 2018 gültige eidgenössische und kantonale Einbürgerungsrecht. Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und eines Kantons besitzt (Art. 37 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Haben der Kanton und die Gemeinde die Einbürgerung zugesichert und das SEM die Einbürgerungsbewilligung des Bundes erteilt, trifft die zuständige kantonale Behörde den Einbürgerungsentscheid (Art. 13 und Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht [Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0]). Mit Eintritt der Rechtskraft des kantonalen Einbürgerungsentscheids wird das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht sowie das Schweizer Bürgerrecht erworben (Art. 14 Abs. 3 BüG). Die drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit (BVR 2016 S. 293 E. 2.1, 2012 S. 193 E. 2.1, je mit Hinweisen; s. auch BGE 146 I 83 E. 2.3). Das Kantonsbürgerrecht beruht auf dem Gemeindebürgerrecht, welches der Gemeinderat unter Vorbehalt der Erteilung des Kantonsbürgerrechts zusichert (vgl. Art. 7 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 17 Abs. 1 und 2 sowie Art. 22 Abs. 1 des Gesetzes vom 13. Juni 2017 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht [Kantonales Bürgerrechtsgesetz, KBüG; BSG 121.1]; Art. 18 Abs. 3 der Verordnung vom 20. September 2017 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht [Kantonale Bürgerrechtsverordnung, KBüV; BSG 121.111]). Auf Einbürgerung besteht kein Anspruch (Art. 7 Abs. 4 KV).

### **E. 2.2**

Gemäss Art. 38 Abs. 2 BV erlässt der Bund Mindestvorschriften für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone. Diese können davon nicht abweichen (BGE 146 I 83 E. 4.1). Die bundesrechtlichen Voraussetzungen sind in Art. 9 ff. BüG niedergelegt. Art. 11 BüG bestimmt die sog. materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen. Danach erfordert die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes, dass die Bewerberin oder der Bewerber erfolgreich integriert ist (Bst. a), mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut ist (Bst. b) und keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt (Bst. c). Eine erfolgreiche Integration zeigt sich nach Art. 12 Abs. 1 BüG unter anderem in

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 6 der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen (Bst. c). Die Kantone können weitere Integrationskriterien vorsehen (Art. 12 Abs. 3 BüG). Dabei sind sie frei, Anforderungen aufzustellen, die über die eidgenössischen hinausgehen. So können die Kantone beispielsweise Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Landessprache oder ein höheres Sprachniveau verlangen (Botschaft zur Totalrevision des BüG [nachfolgend: Botschaft BüG], in BBl 2011 S. 2825 ff., 2832, 2834; Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements [EJPD] vom April 2016 zum Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz [nachfolgend: Erläuternder Bericht BüV], S. 16; s. auch Caroni et al., Migrationsrecht, 4. Aufl. 2018, S. 541; Barbara von Rütte, das neue Bürgerrechtsgesetz, in Anwaltsrevue 2017 S. 202 ff., 208 f.; vgl. zum alten BüG BGE 146 I 49 E. 2.2, 141 I 60 E. 2.1, 140 I 99 E. 2.1; BGer 1D\_1/2014 vom 1.10.2014 E. 2.5-2.9).

### **E. 2.3**

Ausländerinnen und Ausländer haben das Einbürgerungsgesuch bei der Einwohnergemeinde oder gemischten Gemeinde einzureichen. Diese prüft, ob die kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 15 Abs. 1 KBüG). Hält sie sie für gegeben, sichert die Gemeinde das Gemeindebürgerrecht zu und überweist das Gesuch zur Weiterbehandlung an die zuständige kantonale Stelle (Art. 15 Abs. 3 KBüG). Die Gemeinden überprüfen namentlich die Sprachkenntnisse (vgl. Art. 13 i.V.m. Art. 12 Abs. 1 Bst. d KBüG). Dem Einbürgerungsgesuch sind zumindest die in Art. 16 Abs. 1 KBüV bezeichneten Unterlagen beizulegen, nach Bst. 1 unter anderem ein Nachweis der guten Kenntnisse der Amtssprache des jeweiligen Verwaltungskreises im Sinn von Art. 12 KBüV.

### **E. 2.4**

Folgende Sprachkompetenzen sind einbürgerungsrechtlich verlangt: Die als bundesrechtliche Mindestvoraussetzung geforderte Fähigkeit, sich im Alltag in einer Landessprache zu verständigen (vgl. vorne E. 2.2), ist in der Verordnung vom 17. Juni 2016 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BÜV; SR 141.01) näher umschrieben. Gemäss Art. 6 Abs. 1 BÜV muss die Bewerberin oder der Bewerber mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen nachweisen. Nach kanto-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 7 nalem Recht werden gute mündliche und schriftliche Kenntnisse der Amtssprache des Verwaltungskreises der Einbürgerungsgemeinde verlangt, wobei die Gemeinden durch Reglement entsprechende Kenntnisse der anderen Amtssprache zulassen können (Art. 12 Abs. 1 Bst. d KBüG). Nach der Ausführungsvorschrift von Art. 12 Abs. 1 KBüV liegen gute Kenntnisse der Amtssprache im Sinn von Art. 12 Abs. 1 Bst. d KBüG vor, wenn die Ausländerin oder der Ausländer über Sprachkompetenzen auf dem Niveau B1 (mündlich) und A2 (schriftlich) des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarats (GER) verfügt; das kantonale Referenzniveau deckt sich also mit der bundesrechtlichen Mindestanforderung. Die Stadt Thun hat unbestrittenemassen keine reglementarische Grundlage geschaffen, welche gute mündliche und schriftliche Kenntnisse der anderen Amtssprache (Französisch) genügen lässt (vgl. Beschwerdeantwort S. 2).

### **E. 2.5**

Wann die geforderten Sprachkompetenzen als nachgewiesen gelten, regelt bundesrechtlich Art. 6 Abs. 2 BÜV. Sprachnachweis im engeren Sinn dieser Vorschrift ist nach Bst. d eine Bescheinigung über die geforderten Kompetenzen, die sich auf ein Sprachnachweisverfahren abstützt (vormals «auf einen Sprachtest»), welches den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtests (vormals «für Sprachtestverfahren») entspricht (die indirekte Änderung der Vorschrift am 15.8.2018 [AS 2018 S. 317 ff., 3186; in Kraft seit 1.1.2019] beinhaltet eine rein terminologische Anpassung an die Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE; SR 142.201], vgl. Ziff. 8 und 7.6 des Erläuternden Berichts des SEM vom 2.8.2018 zur Änderung der VZAE vom 15.8.2018 [nachfolgend: Erläuternder Bericht Änderung VZAE]). Das SEM unterstützt die Kantone bei der Prüfung solcher Sprachnachweise und bei der Ausgestaltung von kantonalen Sprachtests. Es kann Dritte mit diesen Aufgaben

betrauen (Art. 6 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 Bst. d BüV). In drei Fällen ist ein Sprachnachweis gemäss Bst. d entbehrlich: Der Nachweis der erforderlichen Sprachkompetenzen gilt nach Art. 6 Abs. 2 BüV auch als erbracht, wenn die Bewerberin oder der Bewerber eine Landessprache als Muttersprache spricht und schreibt (Bst. a), während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in einer Landessprache besucht hat (Bst. b) oder eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in einer Landessprache abgeschlossen hat (Bst. c). – Der Kanton Bern orientiert sich hinsichtlich des Nachweises aus-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 8 reichender Sprachkenntnisse unmittelbar an der Regelung des Bundes (vgl. für das alte Recht Art. 11b aEbüV, eingeführt mit Änderung vom 12.8.2009 [BAG 09-092]). Nach Art. 13 und Art. 29 Abs. 2 Bst. b und d KBüG i.V.m. Art. 12 Abs. 2 und 3 KBüV haben Ausländerinnen und Ausländer die erforderlichen Sprachkenntnisse im Sinn von Art. 12 Abs. 1 KBüV durch einen vom SEM anerkannten Sprachnachweis zu belegen. Der Sprachnachweis ist neu erbracht, wenn eine der Voraussetzungen nach Art. 6 Abs. 2 BüV erfüllt wird (Vortrag der POM zur KBüV S. 4 [nachfolgend: Vortrag KBüV]). Liegt weder der Tatbestand nach Bst. a (Muttersprache) noch jener nach Bst. b oder c dieser Bestimmung vor (qualifizierter Schulbesuch; sog. Vermutungsregeln, vgl. BGE 146 I 83 E. 4.4), haben die an der Einbürgerung interessierten Personen die erforderlichen Sprachkenntnisse folglich durch einen vom SEM anerkannten Sprachnachweis im Sinn von Bst. d darzutun.

## **E. 2.6**

Im Auftrag des SEM bietet die Geschäftsstelle fide verschiedene Instrumente an, mit denen sich Sprachkompetenzen auf den Niveaus A1-C2 nachweisen lassen. «fide» steht für «Français, Italiano, Deutsch in der Schweiz» und bezeichnet das Programm des Bundes zur Förderung der sprachlichen Integration. Es bestehen drei Möglichkeiten, den Sprachnachweis nach Art. 6 Abs. 2 Bst. d BüV zu erbringen (vgl. Amtsbericht SEM und Beilage [act. 14]): – Erstens kann der «Sprachnachweis fide», abgelegt werden, heute «fide-Test». Dies ist ein Sprachtest, der sich aus einem Teil «Sprechen und Verstehen» und einem Teil «Lesen und Schreiben» zusammensetzt (Reglement vom 11. Februar 2019 für die Teilnahme am Sprachnachweis fide sowie Infoblatt; heute Reglement vom 1. Januar 2021 für die Teilnahme am fide-Test sowie Infoblatt, einsehbar unter <[www.fide-service.ch](http://www.fide-service.ch)>, Rubriken «Sprachnachweise/fide-Test»). – Zweitens kann ein vom SEM bzw. der Geschäftsstelle fide anerkanntes Sprachzertifikat eingereicht werden. Das Zertifikat muss entweder die sog. «Q-Mark» der «Association of Language Testers in Europe (ALTE)» aufweisen (vgl. dazu <[www.alte.org](http://www.alte.org)>) oder von der Expertengruppe Sprachzertifikate der Geschäftsstelle fide anerkannt sein. Die Geschäftsstelle fide führt eine im Internet einsehbare Liste mit den anerkannten Sprachzertifikaten (act. 11A; heute <[www.fide-service.ch](http://www.fide-service.ch)>),

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 9 Rubriken «Sprachnachweise/Anerkannte Sprachzertifikate»). Der Kanton Bern weist auf seiner Internetseite ebenfalls auf diese Liste hin (<[www.pom.be.ch](http://www.pom.be.ch)>, Rubriken «Zivilstand, Einbürgerung & Pass/ID/Einbürgerung/Ordentliche Einbürgerung/Sprachnachweis»). – Drittens kann bei der Geschäftsstelle fide ein Validierungsdossier eingereicht werden, heute sog. «fide-Dossier». Auf diesem Weg können die Sprachkenntnisse mit nicht anerkannten Sprachzertifikaten, Weiterbildungsabschlüssen, Arbeitszeugnissen oder ähnlichen Dokumenten belegt werden. Wird

die gesuchstellende Person zum Validierungsverfahren zugelassen, überprüft ein Expertenteam die Sprachkenntnisse in einem Treffen, welches ein Gespräch sowie das Lesen und das Verfassen eines schriftlichen Texts beinhaltet. Nach erfolgreichem Durchlaufen des Validierungsverfahrens wird ein Sprachenpass B1 ausgestellt (vgl. Reglement vom 19. Juni 2019 zum Erwerb eines Sprachenpasses B1 über ein Validierungsdossier sowie Infoblatt und Wegleitung, heute Reglement vom 1. Januar 2021 zum Erwerb eines Sprachenpasses B1 über ein fide-Dossier sowie Infoblatt, einsehbar unter <[www.fide-service.ch](http://www.fide-service.ch)>, Rubriken «Sprachnachweise/fide-Dossier»). Da der Kanton Bern für den Sprachnachweis integral auf das Bundesrecht verweist, akzeptieren die kommunalen und kantonalen Behörden keine Zertifikate oder Diplome, die weder auf der Liste des Bundes enthalten noch von der Geschäftsstelle fide ausgestellt worden sind (vgl. Ziff. 3.3.5 Bst. d der Wegleitung der Polizei- und Sicherheitsdirektion [POM], heute Sicherheitsdirektion [SID], zur Einbürgerung und Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern sowie ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern für Gesuche ab 1.1.2018 [nachfolgend: Wegleitung Einbürgerung], publ. in Bernische Systematische Information Gemeinden [BSIG] 1/121.1/1.2, <[www.bsig.jgk.be.ch](http://www.bsig.jgk.be.ch)>).

### **E. 3**

Die Beschwerdeführerin rügt, die Gemeinde hätte von ihr keinen Nachweis hinreichender Deutschkenntnisse verlangen dürfen, da sie französischer Muttersprache sei.

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 10

#### **E. 3.1**

Im Kanton Bern sind das Deutsche und das Französische Landes- und Amtssprachen (Art. 6 Abs. 1 KV). Eine generelle Zweisprachigkeit herrscht im Kanton aber nicht. Im Allgemeinen gilt in den Verwaltungsregionen nur eine Amtssprache (vgl. Art. 6 Abs. 2 KV). Ziel dieser Verfassungskonzeption ist, die traditionellen Sprachregionen zu erhalten (Kälin/Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, Art. 6 N. 3a mit Hinweis auf die Materialien; vgl. auch Vortrag S. 5 der POM zur Änderung der alten Verordnung vom 1. März 2006 über das Einbürgerungsverfahren [aEbüV; BAG 06-036], mit der per Anfang 2010 die Sprachanforderungen konkretisiert worden sind [BAG 09-092], nachfolgend: Vortrag Änderung aEbüV). – Wie gesehen, dürfen die Kantone bei den Sprachanforderungen über die bundesrechtlichen Mindestvorschriften hinausgehen und Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Sprachen voraussetzen (vorne E. 2.2). Von diesem Spielraum hat der Kanton Bern Gebrauch gemacht. Er verlangt gute Kenntnisse der Amtssprache des jeweiligen Verwaltungskreises (Art. 12 Abs. 1 Bst. d KBüG; vorne E. 2.4). Die Amtssprache in der EG Thun (Verwaltungskreis Thun, Verwaltungsregion Oberland) ist Deutsch (Art. 6 Abs. 2 Bst. c KV; Art. A2-1 Ziff. 5 Bst. a des Anhangs 2 zu Art. 39a des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01]). Die Gemeinde Thun lässt gute Französischkenntnisse für die Einbürgerung nicht genügen (vgl. vorne E. 2.4).

#### **E. 3.2**

Es ist sachlich ohne weiteres haltbar, in einem rein deutschsprachigen Verwaltungskreis (wie Thun) für die Einbürgerung den Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse zu verlangen: Eine erfolgreiche Integration in der Gemeinde setzt voraus, dass eine Person mit den Leuten in ihrem Umfeld kommunizieren kann (Vortrag Änderung aEbüV S. 5). Dem

Erwerb von Sprachkompetenzen kommt bei der Integration anerkanntermassen eine Schlüsselfunktion zu. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass das Ausländerrecht verschiedentlich Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Sprache voraussetzt (vgl. Art. 34 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration [Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20] betreffend vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung, Art. 43 Abs. 1 Bst. d, Art. 44 Abs. 1 Bst. d und Art. 85 Abs. 7 Bst. d AIG betreffend Familiennachzug; Botschaft

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 11 des Bundesrats zur Änderung des AuG [Integration], in BBl 2013 S. 2397 ff., 2405). Die Personen, die sich einbürgern lassen wollen, sollen sprachlich in der Lage sein, sich eigenverantwortlich im gesellschaftlichen Umfeld (am Wohn- und am Arbeitsort) zu bewegen. Sie müssen sich mit Institutionen und Behörden verständigen und die (kommunalen) politischen Rechte ausüben können. Dabei dient die Amtssprache dem Verkehr zwischen Bevölkerung und Verwaltung (Wegleitung Einbürgerung Ziff. 3.3.5). Namentlich hinreichende mündliche Sprachkenntnisse sollen eine selbständige Kommunikation im Alltag ermöglichen (vgl. Vortrag des Regierungsrats zum KBüG, in Tagblattbeilagen zur Junisession 2017 des Grossen Rates [Geschäfts-Nr. 2014.POM.383; nachfolgend Vortrag KBüG], S. 11; Vortrag Änderung aEbüV S. 5, 6; ebenso Botschaft BüG S. 2835 und Erläuternder Bericht BüV S. 16; vgl. auch SEM [Hrsg.], Handbuch Bürgerrecht für Gesuche ab 1.1.2018, Kapitel 3 Ziff. 321/13 [nachfolgend: Handbuch Bürgerrecht]). Nach dem bisher Erwogenen ist nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde und die Vorinstanz von der Beschwerdeführerin den Nachweis von Deutschkenntnissen (auf dem geforderten Niveau) verlangen.

### **E. 3.3**

Die Beschwerdeführerin ist allerdings der Auffassung, der geforderte Nachweis stehe in Widerspruch zu Art. 7 Abs. 3 Bst. c KV, wonach nur gute Kenntnisse einer Amtssprache nachgewiesen werden müssten. Da ihre Muttersprache Französisch sei, erfülle sie diese Voraussetzung (Beschwerde S. 3; Eingabe vom 14.10.2019 S. 1 [act. 18]). – Art. 7 Abs. 3 KV enthält einen nicht abschliessenden Katalog von Einbürgerungshindernissen (BVR 2016 S. 293 E. 2.3; VGE 2018/385 vom 9.5.2019 E. 3.3). Laut dessen Bst. c wird namentlich nicht eingebürgert, wer nicht nachweislich über gute Kenntnisse einer Amtssprache verfügt. Bei den Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 3 KV handelt es sich um Mindest-Kriterien (BVR 2017 S. 7 E. 6.2.2). Liegt kein spezifisches Hindernis nach Art. 7 Abs. 3 KV vor, heisst dies nicht, dass die Person ohne weiteres einzubürgern ist. Vielmehr erfolgt die Beurteilung dann – im Rahmen des Bundesrechts – gestützt auf die kantonale Gesetzgebung (Art. 7 Abs. 1 KV; VGE 2016/44 vom 19.8.2016 E. 5.2, 2015/1 vom 15.6.2015 E. 4.2). Bereits aus dieser Überlegung steht Art. 12 Abs. 1 Bst. d KBüG nicht in Widerspruch zu Art. 7 Abs. 3 Bst. c KV. Hinzu kommt Folgendes: Art. 7 Abs. 3 KV entstammt der am 24. November 2013 angenommenen Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfe-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 12 empfängern». Sie trat am 11. Dezember 2013 in Kraft (vgl. BVR 2016 S. 293 E. 2.3). Bereits vor Einreichung der Initiative war eine Bestätigung der Verständigungsfähigkeit in der Amtssprache des jeweiligen Verwaltungskreises verlangt (vgl. Art. 11 Abs. 2 Bst. h und Art. 11b Abs. 1 aEbüV in der vom 1.1.2010 bis 31.12.2013 gültigen Fassung [BAG 09-092] und Art. 11e Abs. 1 aEbüV in der ab 1.1.2014 gültigen

Fassung [BAG 12-063]). Es ist nicht erkennbar, dass mit der Initiative in Bezug auf die Sprachkenntnisse eine Erleichterung der Einbürgerungsvoraussetzungen angestrebt wurde. Im Gegenteil: Die Initiative strebte insgesamt eine Verschärfung der kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen an und wollte damit das Erlangen des kommunalen und kantonalen Bürgerrechts erschweren (vgl. VGE 2016/44 vom 19.8.2016 E. 5.2, 2015/1 vom 15.6.2015 E. 4.2, je mit weiteren Hinweisen; Botschaft des Grossen Rats zur kantonalen Volksabstimmung vom 24. November 2013 «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern» S. 9 [Stellungnahme des Initiativkomitees]). Nach dem Gesagten bildet Art. 12 Abs. 1 Bst. d KBüG eine zulässige Konkretisierung von Art. 7 Abs. 3 Bst. c KV (vgl. auch Vortrag KBüG S. 11).

### **E. 3.4**

Weiter hält die Beschwerdeführerin durch den geforderten Sprachnachweis Deutsch Art. 6 Abs. 2 Bst. a und c BüV für verletzt. Gemäss dem klaren Wortlaut der Bestimmung müsse nur der Nachweis einer Landessprache erbracht werden. Es genüge somit, wenn die Muttersprache eine Landessprache sei (Bst. a) bzw. wenn eine abgeschlossene Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in einer Landessprache vorliege (Bst. c). Bei dem sei bei ihr der Fall. In Art. 12 Abs. 3 KBüV werde auf Art. 6 Abs. 2 BüV als Ganzes verwiesen. Die Vorinstanz habe Art. 6 Abs. 2 BüV daher zu Unrecht dahingehend einschränkend ausgelegt, dass ein Nachweis für Kenntnisse der Amtssprache des jeweiligen Verwaltungskreises erbracht werden müsse (vgl. Beschwerde S. 4 f.; Eingabe vom 14.10.2019 S. 1 f. [act. 18]). – Richtig ist, dass Art. 6 Abs. 2 BüV den Nachweis genügender Kenntnisse einer Landessprache regelt. Gelingt dieser Nachweis, so sind die sprachlichen Voraussetzungen für die Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfüllt. Daraus kann die Beschwerdeführerin aber nichts für das kommunale und das kantonale Bürgerrecht ableiten, da hierfür im Kanton Bern höhere Sprachanforderungen gelten (vgl. vorne E. 2.4). Art. 6 Abs. 2 BüV regelt die Frage, wie der Nachweis der erforderlichen Sprachkenntnisse erbracht wer-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 13 den kann (vgl. vorne E. 2.5). Nur für diese Frage verweist das kantonale Recht auf die Bundesnorm. Welche Sprachkenntnisse eine einbürgerungswillige Person erfüllen muss, regelt das kantonale Recht hingegen selber: Es werden gute Kenntnisse der Amtssprache des Verwaltungskreises verlangt (Art. 7 Abs. 3 Bst. c KV i.V.m. Art. 12 Abs. 1 Bst. d KBüG und Art. 12 Abs. 1 KBüV; vorne E. 2.4). Unter systematischen Gesichtspunkten muss der in Art. 12 Abs. 3 KBüV enthaltene Verweis auf Art. 6 Abs. 2 BüV daher so verstanden werden, dass nicht der Nachweis für eine «Landessprache» zu erbringen ist, sondern jener für die «Amtssprache des jeweiligen Verwaltungskreises». Diese Lesart wird systematisch durch Art. 12 Abs. 1 KBüV gestützt und in den Materialien klar bestätigt. Der Ordnungsgeber wollte mit dem Verweis festlegen, unter welchen Voraussetzungen der Sprachnachweis für die Amtssprache des Verwaltungskreises der Einbürgerungsgemeinde erbracht ist (Vortrag KBüV S. 4; vgl. überdies Art. 11e Abs. 7 Bst. a und d aEbüV [BAG 12-063 und 14-045]). Die Vorinstanz hat die Norm daher richtig ausgelegt (vgl. angefochtener Entscheid S. 5 f. Ziff. 10).

### **E. 3.5**

Die Gemeinde hat somit zu Recht einen Nachweis guter Deutschkenntnisse gefordert.

### **E. 4**

Für den Fall, dass sie den Nachweis guter Deutschkenntnisse erbringen muss, hält die Beschwerdeführerin diesen für erbracht.

#### **E. 4.1**

Sie reichte im Gesuchsverfahren mehrere Dokumente ein, um ihre Deutschkenntnisse zu belegen. Nebst diversen Schulzeugnissen brachte sie den am 15. Juni 2018 erworbenen Maturitätsausweis mitsamt Maturitätszeugnis bei. Danach hat die Beschwerdeführerin am Gymnase français de Bienne (einer anerkannten Maturitätsschule) die Maturitätsprüfung mit Erfolg ablegt und im Fach «allemand» (als Fremdsprache) die Note 4 (genügend) erzielt (Akten Thun pag. 32 [in act. 9A]). Weiter legte sie eine Immatrikulationsbestätigung der Universität Freiburg bei, wonach sie auf das Herbstsemester 2018 zum Bachelorstudium in ... mit Nebenfach «Deutsch als Fremdsprache» zugelassen wurde (Akten Thun pag. 48). Das von der Beschwer-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 14 deführerin im verwaltungsgerichtlichen Verfahren eingereichte Schreiben der Abteilung Mittelschulen des Mittelschul- und Berufsbildungsamts der BKD (vorne Bst. C) hält fest, es könne davon ausgegangen werden, dass mit einer Maturitätsnote 4 die für die Einbürgerung geforderten Sprachkompetenzen erreicht sind. Der Abteilungsleiter verweist dazu auf den Lehrplan des Gymnase français de Bienne, wonach bis zur Maturität Sprachkenntnisse auf dem Niveau B2+ angestrebt werden (Beschwerdebeilage [BB] 4).

#### **E. 4.2**

Zunächst ist zu prüfen, ob ein Fall von Art. 12 Abs. 3 KBüV i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Bst. a-c BüV vorliegt, d.h., ob der Beschwerdeführerin der Nachweis guter Deutschkenntnisse ohne Einreichen eines Sprachnachweises im Sinn von Art. 6 Abs. 2 Bst. d BüV gelingt (vgl. vorne E. 2.5). – Die Beschwerdeführerin ist französischer Muttersprache, weshalb der Nachweis guter Deutschkenntnisse gestützt auf Art. 6 Abs. 2 Bst. a BüV unbestrittenermassen ausser Betracht fällt. Die obligatorische Schule hat sie nach eigener Angabe an der Ecole Cantonale de langue française in Bern besucht, weshalb auch Bst. b nicht erfüllt ist (Akten Thun pag. 23; vgl. auch angefochtener Entscheid S. 6 Ziff. 12). Die Beschwerdeführerin ist jedoch der Ansicht, sie erfülle den Tatbestand von Art. 6 Abs. 2 Bst. c BüV. Durch ihren in Biel erworbenen (französischsprachigen) Maturitätsabschluss seien ihre guten Deutschkenntnisse nachgewiesen. Beim Erwerb einer Matura würden zwingend auch Fremdsprachenkenntnisse erworben, welche die Anforderungen von Art. 12 Abs. 1 KBüV erfüllten. Sie habe in Deutsch die Note 4 erzielt, was gemäss der BKD die geforderten Sprachkenntnisse belege (Beschwerde S. 4 f.; Eingabe vom 14.10.2019 S. 2 [act. 18]).

#### **E. 4.3**

Mit dieser Argumentation verkennt die Beschwerdeführerin den Gehalt von Art. 6 Abs. 2 Bst. c BüV. Art. 6 Abs. 2 Bst. b und c BüV enthalten Vermutungsregeln für den Spracherwerb (BGE 146 I 83 E. 4.4). Weist eine Person im Sinn von Bst. c einen Ausbildungsabschluss für eine berufliche Grundbildung oder eine gymnasiale Maturität (Sekundarstufe II) oder für eine universitäre Hochschule oder Fachhochschule (Tertiärstufe II) in der für die Einbürgerung geforderten Sprache auf, kann daraus gefolgert werden, dass sie über (sehr) gute Sprachkenntnisse verfügt (vgl. Erläuternder Bericht BüV S. 17; Handbuch Bürgerrecht Kapitel 3 Ziff. 321/132). Als hinreichender Spracherwerb gilt nach Bst. b ebenfalls der mindestens fünfjährige Besuch

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 15 der obligatorischen Schule in dieser Sprache. In diesen Fällen erfolgt der Spracherwerb zwar nicht über die Familie, aber in ähnlicher Weise wie im Fall von Bst. a (Muttersprache) über das schulische Umfeld und die Unterrichtssprache. Anders als die Beschwerdeführerin zu meinen scheint, basiert die Vermutung genügender Sprachkenntnisse somit nicht auf der Tatsache, dass eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe Fremdsprachenunterricht beinhaltet. Vermutungsbasis ist vielmehr die Tatsache, dass die Ausbildung als solche in der geforderten Sprache absolviert und abgeschlossen wurde. Hätte die Beschwerdeführerin den gymnasialen Ausbildungsgang in Thun durchlaufen und die deutschsprachige Maturität abgelegt, würden bei ihr ausreichende Deutschkenntnisse vermutet (dahingestellt bleiben kann, ob es sich um eine unumstössliche Vermutung handelte). Mit ihrer am Gymnase français de Bienne erworbenen Maturität gelingt ihr der Nachweis gemäss Art. 6 Abs. 2 Bst. c BüV hingegen nicht.

#### **E. 4.4**

Weiter ist zu fragen, ob eine Maturitätsnote einen Sprachnachweis im Sinn von Art. 12 Abs. 3 KBüV i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Bst. d BüV darstellt: Der Sprachnachweis nach Art. 6 Abs. 2 Bst. d BüV muss zum einen die Sprachkompetenzen bescheinigen und sich zum anderen auf ein Sprachnachweisverfahren abstützen, das den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtests entspricht. Die einbürgerungswillige Person muss also über ein Zertifikat, Diplom oder Ähnliches verfügen (vgl. Erläuternder Bericht BüV S. 17). Einen Sprachnachweis nach Art. 6 Abs. 2 Bst. d BüV erhält regelmässig nur, wer mit Erfolg einen Sprachtest ablegt (zu den Varianten vorne E. 2.6; vgl. auch Barbara von Rütte, a.a.O., S. 208). Die Sprachtests müssen sich an internationalen Testgütekriterien orientieren, namentlich der ALTE (vgl. Erläuternder Bericht BüV S. 17; Handbuch Bürgerrecht Kapitel 3 Ziff. 321/132). – Ein Maturitätszeugnis ist kein Sprachdiplom; es bescheinigt auch nicht ausdrücklich, welche mündlichen und schriftlichen Sprachkenntnisse gemäss GER eine Maturandin oder ein Maturand aufweist. Solche Schlüsse sind nur implizit möglich. Das SEM hat in seinem dem Verwaltungsgericht erstatteten Amtsbericht nach Rücksprache mit der Geschäftsstelle fide erklärt, eine Maturitätsnote könne kein anerkanntes Sprachzertifikat gemäss einschlägiger Liste ersetzen. Zwar definiere der gymnasiale Lehrplan Lernziele, die in Bezug gesetzt werden zum GER (vgl. auch hinten E. 5.1), jedoch sei dieser Bezug nicht durch ein standardisiertes Verfahren

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 16 abgestützt. Das Erreichen der Lernziele werde während des Schuljahrs und an der Maturitätsprüfung selbst geprüft; die dabei angewendeten Prüfungsverfahren seien jedoch nicht normiert und entsprächen nicht den Standards, die für international anerkannte Prüfungsverfahren gelten. Maturitätszeugnisse könnten daher nicht in die Liste anerkannter Sprachzertifikate aufgenommen werden. Betroffenen stehe aber das Validierungsverfahren offen (Amtsbericht vom 29.8.2019 [act. 14]). Nach diesen in sich schlüssigen Ausführungen entspricht eine Maturitätsnote nicht einem Sprachnachweis im Sinn von Art. 6 Abs. 2 Bst. d BüV.

#### **E. 4.5**

Weder erfüllt die Beschwerdeführerin somit (aufgrund der Maturität) einen Tatbestand nach Art. 6 Abs. 2 Bst. a-c BüV (vorne E. 4.2 und 4.3), noch reicht die im Maturitätszeugnis

ausgewiesene Deutschnote als Sprachnachweis im Sinn von Art. 6 Abs. 2 Bst. d BÜV (E. 4.4 hiervor). Die weiteren beigebrachten Dokumente, namentlich die Bestätigung der Immatrikulation im Nebenfach Deutsch (vgl. vorne E. 4.1), vermögen daran nichts zu ändern. Dieser Befund erweist sich auch als verfassungskonform (vgl. E. 5 hiernach).

## **E. 5**

Die Anwendung der Regelung von Art. 12 Abs. 1 KBÜG und Art. 12 Abs. 1-3 KBÜV i.V.m. Art. 6 Abs. 2 BÜV wirkt sich entgegen dem, was die Beschwerdeführerin vorzubringen scheint, nicht willkürlich, überspitzt formalistisch oder rechtsungleich aus:

### **E. 5.1**

Die für die Maturität geforderten Sprachkenntnisse werden wie im Bürgerrecht anhand des Europäischen Referenzrahmens (dazu E. 2.4) definiert. So wird gemäss dem gymnasialen Lehrplan am Ende der Ausbildung das Niveau B2+ angestrebt (hier anwendbare Direktionsverordnung vom 25. August 2016 über den Lehrplan 17 für den gymnasialen Bildungsgang [BSG 433.121.2]; Plan d'études cantonal francophone pour la formation gymnasiale [act. 18A]). Bei der Zweitsprache Deutsch wird somit ein höheres Sprachniveau angestrebt, als es für die Einbürgerung verlangt wird (vgl. auch das Bildungsziel gemäss Art. 5 Abs. 3 der Verordnung vom 15. Februar 1995 über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen [Maturi-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 17 täts-Anerkennungsverordnung, MAV; SR 413.11]; Reglement der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren [EDK] vom 16. Januar/15. Februar 1995 über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen [MAR; Rechtssammlung EDK Ziff. 4.2.1.1], abrufbar unter: <www.edk.ch>, Rubriken «Die EDK/Offizielle Texte/Rechtssammlung der EDK»). Gymnasiale Bildungsgänge werden mit schweizerisch anerkannten gymnasialen Maturitätsausweisen abgeschlossen (Art. 7 Abs. 4 des Mittelschulgesetzes vom 27. März 2007 [MiSG; BSG 433.12]). Sie gelten als Ausweise für die allgemeine Hochschulreife und erlauben u.a. den Zugang zu den Universitäten und zu den Studiengängen der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (Art. 2 MAV; Art. 2 MAR). Entsprechend müssen die Maturitätsprüfungen und -abschlüsse hohen Qualitätsanforderungen genügen, was die Kantonale Maturitätskommission sicherzustellen hat (vgl. Art. 20 MiSG i.V.m. Art. 14 Abs. 2 und 7 der Mittelschulverordnung vom 7. November 2007 [MiSV; BSG 433.121]; vgl. auch BVR 2013 S. 311 E. 2.1; VGE 2016/130 vom 1.3.2017 E. 2.1). – Die Beschwerdeführerin schloss die Maturität mit einer genügenden Note im Fach Deutsch ab (Note 4 bei Skala 1-6). Mit Blick auf das soeben Erwogene erscheint zumindest möglich oder wahrscheinlich, dass sie die mit der Maturität angestrebten Sprachkenntnisse aufweist oder damit jedenfalls die für die Einbürgerung erforderlichen (tiefer angesetzten) Sprachkenntnisse erfüllt (vgl. auch vorne E. 4.1). Vor diesem Hintergrund erschiene nicht abwegig, wenn eine genügende (oder bessere) Deutschnote in einem (aktuellen) Maturitätszeugnis eines französischsprachigen Gymnasiallehrgangs (bzw. eine genügende Französischnote bei Abschluss eines deutschsprachigen Gymnasiallehrgangs) ebenfalls als Nachweis guter Deutschkenntnisse (bzw. guter Französischkenntnisse) im Sinn einer Vermutungsregel zugelassen würde.

### **E. 5.2**

Aus dem soeben Gesagten darf aber nicht gefolgert werden, dass eine genügende Maturitätsnote bürgerrechtlich als Sprachnachweis akzeptiert werden muss: Es ist

anerkannt, dass nicht alle möglichen Bestätigungen über mündliche oder schriftliche Verständigungsmöglichkeiten zu akzeptieren sind (vgl. BGer 1D\_4/2018 vom 11.7.2019 E. 5.4). Die Forderung, den Nachweis mit einem Sprachnachweis zu erbringen, der in einem anerkannten Testverfahren erworben wird, dient einer objektivierten, rechtsgleichen und praktikablen Praxis im Bürgerrecht (analog die Lösung im Ausländer-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 18 recht, vgl. Art. 58a Abs. 1 Bst. c AIG i.V.m. Art. 77d VZAE). Die Verbindlichkeit entsprechender Testverfahren erscheint umso mehr gerechtfertigt, als die in jüngerer Zeit entwickelten Sprachnachweisverfahren bürgerrechtsspezifisch die sprachlichen Anforderungen im Schweizer Alltag in den Mittelpunkt stellen (z.B. Gang zu einer Behörde, Verfassen einer Bewerbung, Anmeldung zu einem Arzttermin usw.; vgl. Erläuternder Bericht BüV S. 18; Erläuternder Bericht Änderung VZAE S. 20 ff.). Mit seiner Regelung gibt der Kanton Bern zudem nach objektiven und sachlichen Kriterien vor, welche Zertifikate anerkannt werden (vgl. E. 5.3 und 5.4 hiernach).

### **E. 5.3**

Das eidgenössische Sprachförderungskonzept fide orientiert sich an einem standardisierten Testverfahren, um Gewähr zu bieten, dass die Sprachnachweise die vorhandenen Sprachkenntnisse korrekt abbilden. Die Sprachprüfung im Rahmen des gymnasialen Ausbildungsgangs folgt nicht einem solchen Verfahren (vgl. Amtsbericht vom 29.8.2019 [act. 14]; vorne E. 4.4). Die Testverfahren sollen internationalen Testgütekriterien entsprechen, damit die Ergebnisse möglichst verlässliche Aussagen zu den Sprachkompetenzen von Bewerberinnen und Bewerbern ermöglichen. So müssen beispielsweise die gestellten Aufgaben geeignet sein, das jeweilige Sprachniveau objektiv beurteilen zu können (Erläuternder Bericht BüV S. 17). Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass und weshalb das SEM und die Geschäftsstelle fide eine Maturitätsnote generell nicht als Sprachnachweis für die Einbürgerungsverfahren akzeptieren. Aus vergleichbaren Überlegungen erscheint statthaft, einen Nachweis guter Deutschkenntnisse nur ganz ausnahmsweise anzunehmen, ohne dass ein Sprachtest abgelegt zu werden braucht (Analoges gilt für gute Französischkenntnisse). In den im Verordnungsrecht vorgesehenen Fällen (nebst Muttersprache: fünf Jahre obligatorische Schulzeit in der Sprache; Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in der Sprache; vgl. vorne E. 2.5) besteht in hohem Mass Gewähr für effektiv vorhandene Fremdsprachenkenntnisse; die Bewerberinnen oder Bewerber kamen über längere Zeit regelmässig mit der deutschen Sprache in Kontakt und brauchten diese aktiv. Solches ist beim Besuch eines französischsprachigen Gymnasiums durch eine Schülerin französischer Muttersprache nicht zwingend der Fall. Der Kontakt zur deutschen Sprache findet hauptsächlich beschränkt auf die Schullektionen statt. Das kantonale Recht mit seinem Verweis auf Art. 6 Abs. 2 BüV stützt sich insgesamt auf

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 19 ernsthafte sachliche Gründe, wenn es die Maturitätsnote in der Fremdsprache Deutsch nicht als Nachweis guter Deutschkenntnisse genügen lässt. Die Regelung bzw. deren Anwendung im Sinn der Praxis des SEM (fide bzw. die Geschäftsstelle dieses Programms sind keine eigenständigen Akteure, sondern als bundeseigene Einrichtung dem SEM zurechenbar) ist daher unter Willkürgesichtspunkten nicht zu beanstanden (vgl. Art. 9 BV und Art. 11 KV; zum Begriff des Willkürverbots etwa BGE 136 II 120 E. 3.3.2). Anzuführen ist, dass der Beschwerdeführerin das Validierungsverfahren zur Verfügung steht

(vgl. Amtsbericht vom 29.8.2019 [act. 14]; vorne E. 4.4). Sie muss somit nicht zwingend einen standardisierten Sprachtest ablegen, um einen Sprachnachweis zu erlangen (vgl. vorne E. 2.6). Dass von ihr die Teilnahme an einem 30-minütigen Validierungsgespräch (inklusive einem kurzen Schreibtest) verlangt ist, lässt sich wiederum damit begründen, dass die Geschäftsstelle fide nur so die Sprachkenntnisse effektiv überprüfen und bescheinigen kann. Unter diesen Umständen kann auch keine Rede davon sein, der geforderte Sprachnachweis stelle eine unzulässige «formale» Hürde dar oder erweise sich als überspitzt formalistisch (vgl. Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 26 Abs. 2 KV; zum Begriff des überspitzten Formalismus statt vieler BVR 2015 S. 301 E. 3.1 mit Hinweisen).

#### **E. 5.4**

Gerügt ist weiter eine rechtsungleichen Behandlung im Vergleich mit ausländischen Personen, die keine weitere Landessprache (muttersprachlich) beherrschen. Die Beschwerdeführerin sieht sich diesen gegenüber ungerechtfertigterweise schlechter gestellt, wenn ihre Deutschkenntnisse nicht als genügend anerkannt würden (vgl. act. 18 S. 2). Sie rügt damit eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 10 Abs. 1 KV), welche sie darin sieht, dass Unterscheidungen unterlassen würden, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängten (vgl. etwa BGE 142 I 195 E. 6.1 [Pra 106/2017 Nr. 44], 138 I 225 E. 3.6.1). Allerdings müssen auch Angehörige der Vergleichsgruppe gute Kenntnisse in Deutsch in einem anerkannten Testverfahren nachweisen, wenn sie sich in einem deutschsprachigen Amtsbezirk einbürgern lassen wollen. Weitergehende (Landes-)Sprachkenntnisse als jene, welche das einbürgernde Gemeinwesen voraussetzt, werden im Einbürgerungsverfahren zudem generell nicht (privilegierend) berücksichtigt. Die Rüge, es werde Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt, betrifft daher eine einbürgerungsrechtlich nicht we-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 20 sentliche Tatsache. Die Beschwerdeführerin übt letztlich erneut Kritik am Erfordernis der Amtssprache im Amtsbezirk und in der Gemeinde Thun. Zur Rechtmässigkeit, insbesondere der sachlichen Rechtfertigung dieser Lösung kann auf E. 3 (insb. E. 3.2) verwiesen werden. Einbürgerungswillige sollen aus den dargelegten Gründen vorab in der Einbürgerungsgemeinde hinreichend mündlich und schriftlich kommunizieren können. Entsprechend sind das Schweizer Bürgerrecht dreiteilig (vgl. vorne E. 2.1) und das Einbürgerungsverfahren föderalistisch mehrstufig ausgestaltet (vgl. BVR 2016 S. 293 E. 4.3.2). Das Rechtsgleichheitsgebot ist nicht verletzt.

#### **E. 5.5**

Es war für die Beschwerdeführerin schliesslich transparent, welche Nachweise als genügend erachtet werden (vgl. BGER 1D\_4/2018 vom 11.7.2019 E. 5.4). Sowohl auf der Internetseite des SEM als auch der POM (heute: SID) war und ist die Liste akzeptierter Zertifikate auffindbar (vorne E. 2.6). Die Gemeinde hat im Übrigen mehrfach darauf hingewiesen, dass die Maturitätsnote ihres Erachtens nicht ausreichend ist, und sie hat die Beschwerdeführerin mit einer Liste der anerkannten Sprachzertifikate sowie den gesetzlichen Grundlagen bedient (vgl. hinten E. 6.2).

#### **E. 6.1**

Hielt die Gemeinde den Nachweis guter Deutschkenntnisse für nicht erbracht, hat sie nach dem Erwogenen weder Verfassungs- noch Bürgerrecht verletzt. Fraglich erscheint allerdings, ob sie auf Nichteintreten erkennen durfte oder ob sie das Einbürgerungsgesuch

vielmehr materiell hätte abweisen müssen. Die Vorinstanz hat den Nichteintretensentscheid als rechtmässig beurteilt, weil die Beschwerdeführerin ihre verfahrensrechtliche Mitwirkungspflicht verletzt habe und vorgängig auf die Nichteintretensfolge hingewiesen worden sei (angefochtener Entscheid S. 7 Ziff. 14).

### **E. 6.2**

Die Gemeinde hielt die beigebrachten Unterlagen nicht für ausreichend. Sie teilte dies der Beschwerdeführerin wiederholt mit und setzte ihr jeweils Frist, um eine «Sprachstandanalyse einer anerkannten Institution» einzureichen oder das Gesuch zurückzuziehen; für den Fall, dass sie weder das eine noch das andere tue, stellte die Gemeinde eine kostenpflichtige

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 21 Nichteintretensverfügung in Aussicht. Die Gemeinde hatte der Beschwerdeführerin im Verfahren eine Liste der anerkannten Sprachzertifikate und die gesetzlichen Grundlagen zukommen lassen (Schreiben vom 13.9. und 27.9.2018, in Akten Thun pag. 58 und 57). Schliesslich beschloss der Gemeinderat, auf das Einbürgerungsgesuch nicht einzutreten, weil er die Gesuchsunterlagen für unvollständig hielt. In seiner Verfügung vom 4. Dezember 2019 begründete er einlässlich, weshalb die beigebrachten Dokumente den Nachweis guter Deutschkenntnisse nicht erbringen können (Akten Thun pag. 19 f.).

### **E. 6.3**

Wer aus einem Begehren eigene Rechte ableitet, ist nach Art. 20 Abs. 1 VRPG verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken. Nach Art. 20 Abs. 3 VRPG i.V.m. Art. 21 Abs. 1 KBüG hat die gesuchstellende Person die zur Prüfung des Gesuchs erforderlichen Unterlagen einzureichen und vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft über die Verhältnisse zu geben, welche die gesetzlichen Voraussetzungen betreffen. Art. 16 Abs. 1 KBüV listet die regelmässig erforderlichen Gesuchsunterlagen detailliert auf, darunter den Nachweis der guten Kenntnisse der Amtssprache des jeweiligen Verwaltungskreises nach Art. 12 (Bst. 1). Nach Art. 20 Abs. 2 VRPG wird auf ein Begehren nicht eingetreten, wenn die mitwirkungspflichtige Partei die zumutbare Mitwirkung verweigert. Mangelnde Mitwirkung, auf die mit einem Nichteintreten reagiert werden kann, muss sich dahin auswirken, dass ein entscheidender Sachumstand nicht (vollständig) erstellt werden kann (vgl. Auer/Binder, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 13 N. 36; Krauskopf/Emmeneger/Babey, in Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 13 N. 73). Die Rechtsprechung setzt für die Nichteintretensfolge zudem voraus, dass die Partei vorgängig auf die Rechtsfolge aufmerksam gemacht wurde und das Gesuch nicht aufgrund der bestehenden Aktenlage materiell behandelt werden kann (BVR 2016 S. 65 E. 2.8.1; vgl. auch BVR 2009 S. 225 E. 3.1). Nach ständiger Praxisformel sind die Voraussetzungen eines Nichteintretens streng zu handhaben und ist in der Regel aufgrund der Akten ein materieller Entscheid zu fällen (BVR 2016 S. 65 E. 2.8.1 mit Hinweisen; ebenso BGer 8C\_588/2014 11.5.2015, in Pra 105/2016 Nr. 42 E. 6.1; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 20 N. 9). Nichteintreten kann sich etwa rechtfertigen, wenn die

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 22 Partei zum Beweis notwendige Unterlagen nicht beibringt, die sie zumutbarerweise beibringen könnte.

#### **E. 6.4**

Die Beschwerdeführerin hat verschiedene Dokumente zu ihren Deutschkenntnissen eingereicht, die aus ihrer Sicht als Sprachnachweis genügten und einen andersartigen Sprachnachweis entbehrlich machten. Da sie der Meinung war, ihr Gesuch sei aufgrund der eingereichten Unterlagen zu bewilligen, sie habe damit den Beweis für die interessierende Tatsache (gute Deutschkenntnisse) erbracht, mehr oder anderes dürfe nicht gefordert werden, hätte der Gemeinderat auf das Gesuch förmlich eintreten und dieses abweisen müssen. Von mangelnder Kooperation, auf die mit einem Nichteintreten reagiert werden kann, lässt sich bei dieser Sachlage nicht sprechen. Daran ändert nichts, dass Art. 16 Abs. 1 Bst. 1 KBüV den Nachweis guter Sprachkenntnisse als Gesuchsunterlage bezeichnet und der Regierungsrat zur Vorgängernorm (Art. 11 Abs. 2 aEbüV) zum Ausdruck zu bringen scheint, dass auf ein Gesuch (mit entsprechend geringerem Aufwand) generell nicht eingetreten werden müsse, wenn eine Unterlage nicht beigebracht worden ist (Vortrag Änderung aEbüV S. 4). Es stellte sich im Gesuchsverfahren vielmehr die materielle Frage, ob der ins Recht gelegte Beweis die geforderten Sprachkenntnisse belegen kann. Zu deren Beurteilung war der Gemeinderat aufgrund der vorliegenden Akten ohne weiteres in der Lage. Er hat das Gesuch denn auch der Sache nach materiell behandelt, indem er der Beschwerdeführerin in Würdigung der beigebrachten Dokumente die Einbürgerungsvoraussetzung der guten Deutschkenntnisse abgesprochen hat. Dass er in seiner Verfügung auf Nichteintreten erkannt hat, ändert daran nichts.

#### **E. 6.5**

Hielt der Gemeinderat das Einbürgerungskriterium der guten Deutschkenntnisse für nicht nachgewiesen, hatte er die weiteren Einbürgerungsvoraussetzungen nicht zu prüfen, ebenso wenig war ein Einbürgerungsgespräch mit der Beschwerdeführerin zu führen (vgl. Art. 18 und 19 KBüV). Die Beschwerdeführerin hat gegen die abschlägige Verfügung materiellrechtlich opponiert (Vorakten pag. 17 und 12). Die Vorinstanz und das Verwaltungsgericht haben den (materiellen) Rechtsstandpunkt der Gemeinde überprüft und bestätigt (die Vorinstanz dessen ungeachtet, dass sie das Nichteintreten der Gemeinde als zutreffend beurteilt hat [S. 6 f. Ziff. 13-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 23 15]). Rechtsnachteile sind der Beschwerdeführerin aus der formalen Ausgestaltung des Gemeinderatsbeschlusses als Nichteintretensverfügung keine erwachsen. Die Verweigerung der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts hält damit im Ergebnis der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Die von der Beschwerdeführerin beantragte Rückweisung an die Gemeinde zur materiellen Beurteilung des Gesuchs (vorne Bst. C) fällt vor diesem Hintergrund ausser Betracht (vgl. auch BVR 2016 S. 65 E. 2.8.3).

#### **E. 7.1**

Bei diesem Verfahrensausgang wird die unterliegende Beschwerdeführerin an sich kostenpflichtig; Anspruch auf Parteikostensatz hat sie nicht (Art. 108 Abs. 1 und 3 VRPG). Ihr ist indessen für das verwaltungsgerichtliche Verfahren die unentgeltliche Rechtspflege und Beiordnung ihres Rechtsvertreters als amtlicher Anwalt bewilligt worden (vorne Bst. C; act. 15). Die Verfahrenskosten sind daher vorläufig vom Kanton Bern zu tragen und der amtliche Anwalt ist aus der Gerichtskasse zu entschädigen. Vorbehalten bleibt die Nachzahlungspflicht der Beschwerdeführerin (Art. 113 VRPG

i.V.m. Art. 42a Abs. 2 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 [KAG; BSG 168.111] und Art. 123 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272]).

### **E. 7.2**

Mit Blick auf den in der Sache gebotenen Zeitaufwand, die Bedeutung der Streitsache und die Schwierigkeit des Prozesses gibt die Kostennote des Rechtsvertreters zu keinen Bemerkungen Anlass. Der tarifmässige Partei- kostenersatz ist entsprechend auf Fr. 4'000.--, zuzüglich Fr. 107.50 Auslagen und Fr. 316.30 MWSt (7,7 % von Fr. 4'107.50), insgesamt Fr. 4'423.80, festzusetzen (vgl. Art. 41 Abs. 3 i.V.m. Art. 42a Abs. 3 KAG).

### **E. 7.3**

Die amtliche Entschädigung bestimmt sich nach Art. 112 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 42 KAG. Demnach bezahlt der Kanton den amtlich bestellten Anwältinnen und Anwälten eine angemessene Entschädigung, die sich nach dem gebotenen Zeitaufwand bemisst und höchstens dem Honorar gemäss der Tarifordnung für den Parteikostenersatz entspricht (Art. 42 Abs. 1

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 04.02.2021, Nr. 100.2019.114U, Seite 24 Satz 1 KAG). Der Stundenansatz beträgt Fr. 200.-- (Art. 42 Abs. 4 KAG i.V.m. Art. 1 der Verordnung vom 20. Oktober 2010 über die Entschädigung der amtlichen Anwältinnen und Anwälte [EAV; BSG 168.711]). Auslagen und Mehrwertsteuer werden zusätzlich entschädigt (Art. 42 Abs. 1 Satz 3 KAG). Bei einem massgeblichen Zeitaufwand von 16 Stunden ist die amtliche Entschädigung auf Fr. 3'200.-- (16 x Fr. 200.--), zuzüglich Fr. 107.50 Auslagen und Fr. 254.70 MWSt (7,7 % von Fr. 3'307.50), insgesamt Fr. 3'562.20, festzusetzen. Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.