100.2011.386U
HER/VBL/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 23. Mai 2012

Verwaltungsrichter Müller, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Herzog
Verwaltungsrichter Burkhard, Häberli und Rolli
Gerichtsschreiberin von Büren

Einwohnergemeinde X.
handelnd durch den Gemeinderat
vertreten durch Fürsprecher …

Beschwerdeführerin

gegen

1. **A. und B.__**
2. **C. und D.__**
   gesetzlich vertreten durch ihre Eltern A. und B.__

alle vertreten durch Fürsprecher …

Beschwerdegegnerschaft

und

Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne
Schloss, 2560 Nidau

betreffend Zusicherung des Gemeindebürgerrechts (Entscheid des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 9. September 2011; vbv 3/2011)

Sachverhalt:

A.

A. und B.__, Staatsangehörige von Bosnien und Herzegowina, leben seit dem … 1988 bzw. … 1989 in der Schweiz. Sie sind seit dem … 1997 verheiratet und seit dem … 2007 in der Einwohnergemeinde (EG) X. gemeldet. Die gemeinsamen Kinder C. und D.__ wurden am … 1995 bzw. … 1998 in … geboren. A., B., C. und D.__ verfügen über die Niederlassungsbewilligung. Am 9. April 2008 stellten A. und B.__ für sich und ihre Kinder ein Einbürgerungsgesuch. Entgegen der Empfehlung des kommunalen Einbürgerungsausschusses stellte der Gemeinderat der EG X. das Gesuch der Familie … am 16. Dezember 2008 um ein Jahr zurück, mit der Begründung, der Sohn C.__ habe die schweizerischen Schulregeln missachtet und die Eltern A. und B.__ seien ihren erzieherischen Pflichten in dieser Hinsicht nicht nachgekommen. Mit Verfügung vom 15. Dezember 2010 lehnte es der Gemeinderat – erneut entgegen der Empfehlung des Einbürgerungsausschusses – ab, der Familie … das Gemeindebürgerrecht zuzusichern, weil C.__ aufgrund seines Verhaltens in der Schule in integrativer Hinsicht den Anforderungen an die Einbürgerung nicht genüge und die Eltern ihren erzieherischen Pflichten ungenügend nachgekommen seien.

B.

Am 13. Januar 2011 erhoben A. und B.__ Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt (RSA) Biel und beantragten sinngemäss die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts für sich und die beiden (unmündigen) Kinder. Der Regierungsstatthalter hiess die Beschwerde mit Entscheid vom 9. September 2011 gut und sicherte A., B., C. und D.__ das Gemeindebürgerrecht zu.

C.

Dagegen hat die EG X. am 7. Oktober 2011 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der Entscheid des Regierungsstatthalters vom 9. September 2011 sei aufzuheben und die Verweigerung des Gemeindebürgerrechts sei zu bestätigen.

Mit Vernehmlassung bzw. Beschwerdeantwort vom 18. Oktober 2011 bzw. 23. November 2011 beantragen der Regierungsstatthalter sowie die Familie … die Abweisung der Beschwerde. Die Familie … hat am 27. April 2012 weitere Unterlagen eingereicht.

Erwägungen:

1.

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 VRPG zuständig (vgl. auch Art. 21 des Gesetzes vom 9. September 1996 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht [KBüG; BSG 121.1]).

1.2 Die EG X. ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Einbürgerungsentscheid des Regierungsstatthalters sowohl nach Art. 79 Abs. 1 VRPG als auch nach Art. 79 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 51 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG; SR 141.0) befugt (BVR 2010 S. 193 E. 1.2; vgl. auch BVR 2001 S. 17 E. 1). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist demnach einzutreten.

1.3 Gegenstand des Einbürgerungsgesuchs vom 9. April 2008 bildet die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an die ganze Familie …, mithin auch an die unmündigen Kinder C. und D.__ (Vorakten RSA, pag. 49 ff.). Entsprechend hat der Regierungsstatthalter, wie aus den Erwägungen des angefochtenen Entscheids hervorgeht, die Zusicherung des

Gemeindebürgerrechts auf alle vier Familienmitglieder bezogen. Als Beschwerdeführende hat er indes in Rubrum und Dispositiv nur die Eltern, A. und B.__, aufgeführt. Da die beiden in das Gesuch miteinbezogenen unmündigen Kinder von einer Verweigerung des Gemeindebürgerrechts gleich wie ihre Eltern direkt betroffen sind, sind sie, vertreten durch ihre Eltern, von Amtes wegen förmlich als notwendige Parteien ins verwaltungsgerichtliche Verfahren einzubeziehen (vgl. Art. 20a Abs. 2 VRPG; BVR 2010 S. 129 E. 2, 2008 S. 261 E. 3.4.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 12 N. 4 f.).

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

1.5 Da eine Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, urteilt das Verwaltungsgericht in Fünferbesetzung (Art. 119 VRPG i.V.m. Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

2.

2.1 Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und eines Kantons besitzt (Art. 37 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Ausländerinnen und Ausländer erwerben das Schweizer Bürgerrecht mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde unter Vorbehalt der Einbürgerungsbewilligung des Bundes in einem kantonalrechtlich geregelten Verfahren (vgl. Art. 12 Abs. 1 und 2 BüG; BVR 2010 S. 193 E. 2.1). Die drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit (vgl. BVR 2012 S. 193 E. 2.1; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Bd. I, 2. Aufl. 2006, Rz. 378, 380). Das Kantonsbürgerrecht beruht auf dem Gemeindebürgerrecht, welches der Gemeinderat unter Vorbehalt der Erteilung des Kantonsbürgerrechts zusichert (Art. 7 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 2 Abs. 1

sowie Art. 12 Abs. 1 KBüG; Art. 14 Abs. 1 der Verordnung vom 1. März 2006 über das Einbürgerungsverfahren [EbüV; BSG 121.111]). Wird die Erteilung des Kantonsbürgerrechts rechtskräftig verweigert, verfällt die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts (Art. 12 Abs. 2 KBüG).

2.2 Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts werden im Rahmen des Bundesrechts durch die Gesetzgebung geregelt (Art. 7 Abs. 1 KV). Der Bund hat in Art. 13 ff. BüG für die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung Mindestvorschriften für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern erlassen (vgl. Art. 38 Abs. 2 BV). Diese lauten soweit hier interessierend wie folgt:

> Art. 14 Eignung
>
> Vor Erteilung der Bewilligung ist 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;
> d. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.

Das kantonale Recht knüpft für die materiellen Voraussetzungen der Einbürgerung an diese bundesrechtlichen Anforderungen an: Nach Art. 8 Abs. 1 KBüG können Ausländerinnen und Ausländer, welche die Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfüllen, um die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht ersuchen, wenn sie die zeitlichen Wohnsitzvoraussetzungen erfüllen. Art. 13 Abs. 1 EbüV wiederholt die vier Eignungskriterien nach Art. 14 BüG und hält fest, dass die Gemeinden insbesondere zu prüfen haben, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Die Abklärungen erstrecken sich auf alle in die Einbürgerung eines Elternteils einzubeziehenden unmündigen Kinder. Wenn die Kinder das 16. Altersjahr zurückgelegt haben oder diese Altersgrenze voraussichtlich noch während des Verfahrens erreichen, ist für sie ein separater Bericht zu erstellen. Gestützt auf die Erhebungen stellt die zuständige Stelle der Gemeinde dem Gemeinderat Antrag über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts (Art. 13 Abs. 2 und 3 EbüV). Ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht nach ausdrücklicher Gesetzesvorschrift nicht (Art. 16 Abs. 1 KBüG; hinten E. 3.3.3).

2.3 Die POM hat am 21. August 2009 eine Wegleitung zu Fragen der Einbürgerung verfasst («Einbürgerungsverfahren; Ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern sowie von Schweizerinnen und Schweizern» [nachfolgend Wegleitung], publ. in Bernische Systematische Information Gemeinden [BSIG] 1/121.1/1.1, zugänglich auch unter: <http://www.bsig.jgk.be.ch> sowie <http:/www.pom.be.ch>). Darin hält sie unter Verweis auf Art. 14 BüG einerseits fest, dass die Gemeinden in ihren Reglementen zusätzliche «Umschreibungen und Präzisierungen» vorsehen können; andererseits legt sie die Grundsätze dar, auf denen die «Praxis von Bund und Kanton» beruht (vgl. S. 14 ff.). Ob die Gemeinden nach dem angeführten kantonalen Gesetzes- und Verordnungsrecht zum Erlass von weitergehenden Bestimmungen über die Einbürgerungsvoraussetzungen befugt sind, hatte das Verwaltungsgericht noch nicht zu entscheiden (vgl. auch BVR 2012 S. 193 E. 2.3). Der Frage muss auch hier nicht weiter nachgegangen werden; die EG X. hat keine weitergehenden kommunalen Vorschriften zur Zusicherung des Gemeindebürgerrechts erlassen. Auch die Bedeutung der kantonalen Wegleitung für die Gemeinden braucht nicht geklärt zu werden, da sie soweit für das vorliegende Verfahren interessierend keine über die dargestellten Rechtsgrundlagen hinausgehenden Vorgaben enthält.

3.

Strittig ist die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an die Familie ….

3.1 Der Regierungsstatthalter hat allen Mitgliedern der Familie das Gemeindebürgerrecht zugesichert mit der Begründung, die Eltern erfüllten die Eignungsvoraussetzungen gemäss Art. 14 BüG bzw. Art. 8 Abs. 1 KBüG i.V.m. Art. 13 EbüV und ihnen könne keine Verletzung erzieherischer Pflichten vorgeworfen werden. Die Gemeinde sei in Willkür verfallen und habe ihr Ermessen nicht pflichtgemäss ausgeübt, als sie der Familie – ohne auf Art. 13 EbüV Bezug zu nehmen – die Eignung zur Einbürgerung abgesprochen habe. – Die Gemeinde ist demgegenüber im Wesentlichen der Auffassung, sie habe das ihr zukommende Ermessen pflichtgemäss ausgeübt, indem sie die Nichteignung zur Einbürgerung einerseits damit

begründet habe, dass die Eltern ihren erzieherischen Pflichten nicht genügend nachgekommen seien, und andererseits damit, dass der Sohn, C.__, aufgrund seines Verhaltens in der Schule die Einbürgerungsvoraussetzungen «in integrativer Hinsicht» nicht erfülle (Beschwerde Rz. 36 ff.): C.__ missachte Schulregeln und verhalte sich aggressiv, indem er Mitschülerinnen und Mitschüler belästige, bedrohe und sogar tätlich angreife. Den Eltern sei es nicht gelungen, dieses Verhalten von C.__ in Wahrnehmung ihrer erzieherischen Pflichten zu verhindern. Wenn sie C.__ in ihr Einbürgerungsgesuch einschliessen, müssten sie sich dessen Verhalten deshalb «anrechnen lassen» (Beschwerde Rz. 44 ff.). Der Regierungsstatthalter habe sich über diese Umstände hinweggesetzt und der Beschwerdegegnerschaft das Gemeindebürgerrecht nach eigenem Ermessen zugesichert, ohne das Verhalten von C.__ zu berücksichtigen. Dadurch habe er die Gemeindeautonomie verletzt (Beschwerde Rz. 31). – Die Beschwerdegegnerschaft erachtet es als unzulässig, aufgrund des ungebührlichen Benehmens von C.__ – quasi als Sippenhaft – der ganzen Familie die Einbürgerung zu verweigern (Beschwerdeantwort S. 4, 5 oben, 6). Der Vorwurf, die Eltern kämen ihren erzieherischen Pflichten nicht nach, sei zudem aktenwidrig (Beschwerdeantwort S. 5). Sodann treffe nicht zu, dass C.__ die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht erfülle und nicht integrierbar sei (Beschwerdeantwort S. 3 f., 5 f.).

3.2 Vorab rügt die Gemeinde eine unrichtige Feststellung des Sachverhalts (Beschwerde Rz. 19 ff.): Der Regierungsstatthalter sei unzutreffenderweise davon ausgegangen, sie habe ihren negativen Einbürgerungsentscheid einzig damit begründet, dass die Eltern ihren erzieherischen Pflichten nicht genügend nachgekommen seien. Die Verfügung vom 15. Dezember 2010 mache deutlich, dass die Einbürgerung auch und hauptsächlich am Verhalten des Sohns C.__ scheitern müsse, welcher mangels Integration den geforderten Ansprüchen an eine Einbürgerung nicht genüge. – Es trifft zu, dass die Beschwerdeführerin die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts nicht nur deshalb verweigerte, weil die Eltern ihren erzieherischen Pflichten gegenüber C.__ nicht nachgekommen seien, sondern auch weil dieser aufgrund seines Verhaltens in der Schule «integrativ den geforderten Ansprüchen für eine Einbürgerung nicht [genügt]» (Verfügung EG X. vom 15.12.2010, Vorakten RSA, pag. 1 f.). Wenn der Regie-

rungsstatthalter jedoch ausführt, die Gemeinde sei in Willkür verfallen, indem sie ihren Entscheid einzig mit der Vernachlässigung erzieherischer Pflichten durch die Eltern begründe (Entscheid Ziff. 2.17), hat er keine rechtserheblichen Sachverhaltselemente festgestellt, sondern eine rechtliche Würdigung der negativen Einbürgerungsverfügung vorgenommen. Die Rüge der unrichtigen bzw. unvollständigen Sachverhaltsfeststellung erweist sich insofern als unbegründet. Zu prüfen bleibt, ob diese Würdigung und damit die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts durch den Regierungsstatthalter der Rechtskontrolle standhält.

3.3 Beim Entscheid über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts verfügt die kommunale Einbürgerungsbehörde über einen zu respektierenden Beurteilungsspielraum:

3.3.1 Mit der Frage, ob die Eignungsvoraussetzungen im Sinn von BüG bzw. KBüG i.V.m. EbüV erfüllt sind, liegt die Auslegung und Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe im Streit, welche dem zuständigen Einbürgerungsorgan, hier dem Gemeinderat, einen gewissen Spielraum bei der Beurteilung der einzelnen Voraussetzungen vermitteln – das Bundesgericht spricht von einem «weiten Ermessensbereich» –, welchen die Rechtsmittelbehörden zu beachten haben (BVR 2012 S. 193 E. 3.2.1 und 3.2.2 mit Hinweisen, auch zum Folgenden; BGE 137 I 235 E. 2.4). Sie haben aber allemal zu prüfen, ob allfällige tieferrangige unbestimmte Rechtsbegriffe mit dem Gesetzesrecht vereinbar sind, ob sich die Behörde bei der Auslegung von sachlichen Überlegungen hat leiten lassen und ob der auf ihrer wertenden Teilkonkretisierung beruhende Entscheid namentlich unter dem Gesichtswinkel des Rechtsgleichheitsgebots als vertretbar erscheint. Der zu respektierende Spielraum enthebt die Rechtsmittelbehörden freilich nicht davon sicherzustellen, dass dieser pflichtgemäss, laut höchstrichterlicher Rechtsprechung im «Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung», ausgeübt worden ist (vgl. BGE 137 I 235 E. 2.4, 129 I 232 E. 3.3 S. 238; allgemein BVR 2012 S. 121 E. 4.1.1, 2009 S. 241 E. 4.2).

3.3.2 Ist die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts strittig, liegt der Beurteilungsspielraum der kommunalen Einbürgerungsbehörde auch in der Gemeindeautonomie begründet. Die Gemeinden wenden im Rahmen ihrer Autonomie die im Gesetz verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe selb-

ständig an (BGE 137 I 235 E. 2.5.2; vgl. zum sog. «Subsidiaritätsermessen» Benjamin Schindler, Verwaltungsermessen, 2010, Rz. 233 ff.; zur Gemeindeautonomie bei Einbürgerungsentscheiden Niccolò Raselli, Die Einbürgerung zwischen Politik und Justiz – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in ZBl 2011 S. 577 ff., 587 f.). Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sind folglich trotz Angemessenheitskontrolle gemäss Art. 66 Bst. c VRPG nicht befugt, die eigene Auffassung an die Stelle derjenigen der Gemeinde zu setzen, solange die Rechtsauffassung der Gemeinde vertretbar erscheint (vgl. auch BVR 2012 S. 49 E. 3.2, auch zum Folgenden; Christoph Auer/Ueli Friederich, Aufgabe und Rolle der verwaltungsinternen Justiz nach Inkrafttreten der Rechtsweggarantie, in Herzog/Feller [Hrsg.], Bernische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, 2010, S. 367 ff., 391 ff.). Es handelt sich um eine vom Verwaltungsgericht zu prüfende Rechtsfrage, ob die Vorinstanz zu Unrecht in den gesetzlich vorgesehenen Beurteilungsspielraum der Gemeinde eingegriffen hat (Art. 80 Bst. a und b VRPG). Das kommunale Ermessen darf indes nicht zu einem Verzicht der Rechtsmittelinstanzen auf eine umfassende Rechts- und Sachverhaltsprüfung führen. Ob die rechtlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt sind und ob die Rechtsanwendung durch die Gemeinde mit den einschlägigen Normen des kantonalen Rechts und des Bundesrechts vereinbar ist, haben sowohl die Regierungsstatthalterämter als auch das Verwaltungsgericht im Rahmen ihrer Rechtskontrolle frei zu überprüfen (vgl. BGE 137 I 235 E. 2.5.2, 2.5.3 am Anfang; BGer 1D_5/2010 vom 30.8.2010, E. 3.2.4, 1P.214/2003 vom 12.12.2003, E. 3.4).

3.3.3 Ein Beurteilungsspielraum kommt den kantonalen oder kommunalen Einbürgerungsbehörden schliesslich – über die Beurteilung der Eignungsvoraussetzungen hinaus – deshalb zu, weil auf die Einbürgerung kein Rechtsanspruch besteht (Art. 16 Abs. 1 KBüG), die Einbürgerung mithin im Einzelfall selbst dann verweigert werden kann, wenn sämtliche Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind (sog. «Entschliessungsermessen»). Auch dieses Ermessen steht indes unter dem Vorbehalt von Bundesrecht (Art. 16 Abs. 2 KBüG) und muss pflichtgemäss ausgeübt werden, d.h. im Rahmen von Verfassung und Gesetz nach sachlichen Grundsätzen, namentlich unter Beachtung von Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung

und der dort angelegten öffentlichen Interessen sowie des Gebots der rechtsgleichen Behandlung, der Verhältnismässigkeit und des Willkürverbots (allgemein zuletzt BVR 2012 S. 121 E. 4.2.2 [betreffend Beiträge aus dem Sportfonds]).

4.

Zu prüfen ist zunächst, ob der Regierungsstatthalter zu Recht davon ausgegangen ist, dass den Eltern A. und B.__ keine Verletzung erzieherischer Pflichten vorgeworfen werden könne.

4.1 Die Gemeinde rügt, dass der Regierungsstatthalter insoweit ihren Beurteilungsspielraum missachtet und deshalb die Gemeindeautonomie verletzt habe (Beschwerde Rz. 36 ff.). Die Beschwerdegegnerschaft bestreitet, dass die Eltern ihre erzieherischen Pflichten verletzt haben.

4.2 Die Gemeinde geht offenbar davon aus, dass es sich bei der von ihr vorausgesetzten Wahrnehmung erzieherischer Pflichten nicht um eine Eignungsvoraussetzung im Sinn von Art. 14 Bst. a-d BüG bzw. Art. 8 Abs. 1 KBüG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Bst. a-d EbüV handelt, sondern um ein eigenständiges, aber zulässiges Kriterium, das «ausserhalb» der ausdrücklich geregelten Einbürgerungsvoraussetzungen liegt (Beschwerde Rz. 18d, 26, 35). Die Erziehung unmündiger Kinder kann grundsätzlich durchaus einen Bezug zu den in den genannten Bestimmungen enthaltenen Eignungsvoraussetzungen aufweisen: Fördern Eltern kraft ihrer elterlichen Autorität bei ihren (unmündigen) Kindern Verhaltensweisen, die eine erfolgreiche Integration der Kinder in die schweizerische Gesellschaft, vorab in der Schule oder im frühen Berufsleben sowie in ihrem sozialen Umfeld behindern oder sogar verunmöglichen, ist die Art und Weise, wie die Erziehungsaufgabe wahrgenommen wird, unter Umständen Ausdruck einer fehlenden Eignung der Eltern zur Einbürgerung. Eine ungenügende Integration der Eltern kann sich in diesem Zusammenhang auch in einer unzulänglichen Kooperation mit den Behörden (z.B. Schul-, Sozialhilfebehörden) manifestieren (vgl. auch Erläuternder Bericht des EJPD zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht [nachfolgend:

Bericht Totalrevision], S. 4, 6 f., einsehbar unter <http://www.bfm.admin.ch, Rubriken «Dokumentation», «Rechtliche Grundlagen», «laufende Gesetzgebungsprojekte», «Totalrevision BüG»). Ob das von der Gemeinde herangezogene Kriterium der «Wahrnehmung erzieherischer Pflichten» einer Eignungsvoraussetzung im Sinn von Art. 14 Bst. a-d BüG bzw. Art. 8 Abs. 1 KBüG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Bst. a-d EbüV zugeordnet werden kann oder ob darin ein sachlicher Grund liegt, auf den die Einbürgerungsbehörde im Rahmen ihres Entschliessungsermessens gemäss Art. 16 Abs. 1 KBüG (vorne E. 3.3.3) abstellen darf, braucht aufgrund der folgenden Ausführungen aber nicht abschliessend geklärt zu werden.

4.3 Es ist unbestritten, dass der Sohn der Familie …, C.__, im Verlauf seiner obligatorischen Schulzeit Probleme bereitet hat, welche die Schulbehörden veranlasst haben, unter Einbezug externer Fachkräfte verschiedene Massnahmen vorzukehren: Elterngespräche, Abklärung bei der Erziehungsberatung, Netzgespräche mit Lehrkräften, Heilpädagogen und Schulleitung, Verweis nach Art. 28 Abs. 4 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210) und Verwarnung, im Dezember 2008 dreiwöchiges Arbeitspraktikum auf dem Bauernhof, im Dezember 2010 (allerdings folgenlose) Gefährdungsmeldungen und schliesslich im Februar 2011 ein zwölfwöchiger Unterrichtsausschluss nach Art. 28 Abs. 6 VSG. Dass die Eltern nicht mit den Schulbehörden kooperiert hätten, indem sie sich den von der Schule oder den involvierten Stellen getroffenen Massnahmen widersetzt oder diese unterlaufen hätten, macht die Gemeinde nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich. Aus den Akten geht vielmehr Folgendes hervor: Der Anordnung der Schulkommission, mit der Erziehungsberatung zusammenzuarbeiten (Verweis der Schulkommission X. vom 8.12.2008, Beschwerdebeilage [BB] 4, S. 2), sind die Eltern nachgekommen und die Mutter hat im Verlauf des Jahres 2011 zudem von sich aus telefonisch die Erziehungsberatung kontaktiert, nachdem wieder vermehrt Probleme mit C.__ aufgetreten waren (Schreiben der Erziehungsberatung vom 31.8.2011, Vorakten RSA, pag. 111 f.). Sodann hat die Schulkommission das Verhalten der Eltern nie beanstandet, auch nicht im Rahmen der Gefährdungsmeldung vom 8. Dezember 2010 (BB 11) oder im Zusammenhang mit dem im Februar 2011 verfügten Unterrichtsausschluss (Verfügung der Schulkommission X. vom 9.2.2011 [BB 13], S. 2). Sie hat

sich vielmehr ausdrücklich für die «gute und konstruktive Zusammenarbeit» bedankt (Verweis der Schulkommission X. vom 8.12.2008 [BB 4], S. 2; vgl. auch Schreiben der Schulkommission X. vom 1.9.2010 [BB 12], S. 2 oben). Auch seitens der Erziehungsberatung wird bestätigt, dass sich die Eltern von C.__ kooperativ zeigen und sich bemühten, die abgegebenen Empfehlungen umzusetzen (Schreiben der Erziehungsberatung vom 31.8.2011, Vorakten RSA, pag. 111). Eine Verletzung erzieherischer Pflichten oder mangelnde Kooperation mit den Behörden ist den Eltern von C.__ schliesslich auch im Zusammenhang mit der Gefährdungsmeldung der Schulkommission vom 10. Dezember 2010 nicht vorzuwerfen; die Vormundschafts- und Sozialkommission X. stellte fest, dass über die schulischen Schwierigkeiten und das Sozialverhalten von C.__ hinaus «keine akute und massive Gefährdung» bestehe und deshalb keine vormundschaftlichen Zwangsmassnahmen notwendig seien. Nichts anderes ergibt sich aus der Aussage, «weniger weitgehende Massnahmen wie etwa eine Weisung» hätten keine Wirkung, da die Eltern von C.__ nicht zur Kooperation bereit seien (Protokollauszug vom 12.5.2011, Vorakten RSA, pag. 108 f. auch zum Folgenden). Wie aus dem Protokoll hervorgeht, wehrte sich die Mutter insbesondere gegen die Errichtung einer Beistandschaft oder die Fremdplatzierung von C.__ in einem Jugendheim; ist das Kindswohl von C.__ nicht gefährdet, kann von den Eltern nicht verlangt werden, dass sie freiwillig in solch einschneidende Massnahmen einwilligen. Dass die Mutter eine Unterstützung und Beratung durch die Vormundschaftsbehörde bzw. den Sozialdienst ablehnt und sich «bei Bedarf» mit der Erziehungsberatung in Verbindung setzen will (Protokollauszug vom 12.5.2011, Vorakten RSA, pag. 109 oben), mag bedauerlich sein. Auf eine Verletzung elterlicher Pflichten kann daraus indes nicht geschlossen werden: Vormundschaftliche Massnahmen gemäss Art. 307 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) setzen eine Gefährdung des Kindswohls voraus (vgl. Art. 307 Abs. 1 ZGB; Peter Breitschmied, in Basler Kommentar, 4. Aufl. 2010, Art. 307 ZGB N. 14). Fehlt es an einer Gefährdung von C.__, sind dessen Eltern nicht verpflichtet, Hilfestellungen der Vormundschaftsbehörden in Anspruch zu nehmen, zumal sie sich der Zusammenarbeit mit den Schulbehörden sowie der Erziehungsberatung ja nicht verweigern. Nicht den Eltern angelastet werden kann sodann, wenn die Behörde auf Weisungen gemäss Art. 307 Abs. 3

ZGB verzichtet; sie hängen (anders als Ermahnungen) nicht von deren Kooperationsbereitschaft und Einsicht ab (Peter Breitschmied, a.a.O., Art. 307 ZGB N. 21 f.).

4.4 Wenn die Gemeinde schliesslich vom ausgebliebenen Erfolg (Verbesserung des Verhaltens von C.__ in der Schule) ohne weiteres auf die Verletzung erzieherischer Pflichten durch die Eltern schliesst, begründet sie die Verweigerung des Gemeindebürgerrechts auf unsachliche Art und Weise: Wirft sie den Eltern vor, diese hätten «keine wirksamen Massnahmen ergriffen» und ihnen sei es nicht gelungen, «ihrem Sohn Grenzen aufzuzeigen und ihn zu einem gewaltfreien Verhalten zu ermutigen» (Beschwerde Rz. 42 und 43), übersieht sie, dass schulische Probleme, Verhaltensauffälligkeiten sowie ungebührliches Benehmen von Schülerinnen und Schülern gegenüber dem Lehrpersonal einerseits und Mitschülerinnen und Mitschülern andererseits nicht zwingend in der mangelnden Erziehung durch die Eltern begründet sind. So stellt es ein verbreitetes Problem dar, dass Eltern das Verhalten ihrer sich in der Pubertät befindenden Kinder – zu Hause oder ausserhalb des gemeinsamen Familienlebens – trotz ernsthafter Bemühungen nicht effektiv zu kontrollieren vermögen. Jugendliche können in der Schule sowie in ihrem sozialen Umfeld – mitunter schwerwiegende – Probleme verursachen, ohne dass den Eltern deswegen Gleichgültigkeit, Bagatellisierung der bestehenden Probleme oder eben die Verletzung erzieherischer Pflichten vorgeworfen werden könnte. – Auch den Eltern von C.__ vermag die Gemeinde keine konkreten Unterlassungen oder Pflichtverletzungen vorzuhalten. Insbesondere ist nicht ersichtlich, welche wirksamen Massnahmen die Eltern – nebst der nicht zu beanstandenden Zusammenarbeit mit den Schulbehörden und der Erziehungsberatung – konkret hätten treffen müssen, um C.__ zu einem besseren Verhalten anzuhalten. Von bloss «sehr vereinzelte[n] und sporadische[n] Massnahmen der Eltern» (Beschwerde Rz. 41), kann in Anbetracht des hiervor (E. 3.4.2) Gesagten jedenfalls nicht gesprochen werden. Anhaltspunkte dafür, dass die Eltern im Rahmen ihres Familienlebens und im direkten, persönlichen Kontakt zu C.__ nichts unternommen hätten, um diesen von seinem schwierigen Verhalten abzubringen, bestehen keine. Die Gemeinde selber hegt denn auch bloss den «Verdacht», dass die

Eltern ihre erzieherischen Pflichten vernachlässigt haben (Beschwerde Rz. 43 a.E.).

4.5 In sachverhaltlicher Hinsicht ist somit nicht erstellt, dass sich die Eltern in der Erziehung ihres Sohns C.__ ein Fehlverhalten vorzuwerfen oder erzieherische Pflichten verletzt haben. Die Gemeinde hat den Sachverhalt insofern unrichtig festgestellt. Der Regierungsstatthalter hat infolgedessen deren Autonomie in dieser Hinsicht nicht verletzt. Im Rahmen der ihm obliegenden Sachverhaltsprüfung hat er zulässigerweise Fragen der Rechtsanwendung geklärt, die nicht im Autonomiebereich der Beschwerdeführerin liegen (vgl. vorne E. 3.3.2).

5.

Strittig ist weiter, ob das Verhalten des Sohns C.__, der als im Gesuchszeitpunkt 13-Jähriger (wie seine Schwester D.__) in das Einbürgerungsgesuch der Eltern einbezogen war, den Eltern im Hinblick auf deren Einbürgerung «anzurechnen» ist.

5.1 Die Gemeinde macht geltend, selbst wenn die Eltern ihren erzieherischen Pflichten genügend nachgekommen wären, müssten sie sich «im Rahmen der Familieneinbürgerung» das negative Verhalten ihres Sohns «anrechnen» lassen (Beschwerde Rz. 44 ff.). Der Regierungsstatthalter habe eine Rechtsverweigerung begangen und ihr Ermessen missachtet, indem er das Verhalten von C.__ bei der Einbürgerung der Eltern nicht berücksichtigt habe. Die Beschwerdegegnerschaft ist demgegenüber der Auffassung, es komme einer unzulässigen «Sippenhaft» gleich, wenn das Verhalten des Sohns den Eltern angerechnet werde (Beschwerdeantwort S. 4). Der Regierungsstatthalter ist offenbar davon ausgegangen, das Verhalten von C.__ spiele für die Einbürgerung der Eltern keine Rolle. – Dies wirft die Frage auf, ob das Verhalten von C.__ bei der Einbürgerung der Eltern, sei es im Rahmen der Eignungsprüfung, sei es im Rahmen des kommunalen Entschliessungsermessens, berücksichtigt werden muss bzw. kann.

5.2 Der schweizerischen Bürgerrechtsgesetzgebung liegen hinsichtlich der Einbürgerung von Familien zwei entgegengesetzte Stossrichtungen zugrunde, zum einen das Prinzip der Einheit des Bürgerrechts in der Familie, zum andern eine auf das Individuum bezogene Betrachtungsweise des Bürgerrechts als Individualrecht (Botschaft des Bundesrats zum Entwurf zu einem Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts, in BBl 1951 669 ff. [Botschaft BüG], 682). Nach dem Prinzip der Einheit des Bürgerrechts in der Familie erstreckt sich die Einbürgerung eines Elternteils in der Regel auf die unmündigen Kinder (Art. 33 Abs. 1 BüG, Art. 10 Abs. 1 KBüG; BGE 116 II 657 E. 4; vgl. auch BGE 106 Ib 1 E. 1 zur «Kollektivwirkung der Einbürgerung»). Der Grundsatz, dass unmündige Kinder in das Gesuch der Eltern einzubeziehen und Familien als Ganze einzubürgern sind, kennt indes verschiedene Ausnahmen und Durchbrechungen: Ab dem 16. Altersjahr können Unmündige nur mit ihrer schriftlichen Zustimmung eingebürgert werden (Art. 34 Abs. 2 BüG; Art. 10 Abs. 2 KBüG); unmündige Kinder können in begründeten Fällen auch vom Gesuch der Eltern ausgenommen werden («in der Regel»; beispielsweise bei drohendem Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit, vgl. Bericht Totalrevision, S. 23) und sie können schliesslich, wenn sie die Wohnsitzvoraussetzungen erfüllen, selbständig, d.h. ohne ihre Eltern (nur durch sie vertreten) um Einbürgerung nachsuchen (Art. 34 Abs. 1 BüG; BGE 116 II 657 E. 4; Wegleitung, S. 21 unten). Eltern und Kinder können somit unabhängig voneinander eingebürgert werden und müssen nicht zwingend das gleiche Bürgerrecht tragen. Auch die Einbürgerung von Ehepaaren (bzw. Personen, die in eingetragener Partnerschaft leben) folgt nicht durchwegs dem Prinzip der Einheit des Bürgerrechts: Paare müssen nicht zwingend ein gemeinsames Einbürgerungsgesuch stellen und sie werden nur «in der Regel» gleichzeitig eingebürgert (Art. 9 Abs. 1 und 2 KBüG). Sie sind rechtlich als zwei Einzelpersonen zu behandeln und können individuell eingebürgert werden (Vortrag der POM betreffend Erlass des KBüG, in Tagblatt des Grossen Rates 1996, Beilage 28, S. 7; Botschaft des Bundesrats vom 26. August 1987 zur Änderung des BüG, in BBl 1987 III 293 ff. [nachfolgend: Botschaft Änderung BüG], S. 313 f.). Die fehlende Eignung des Ehemanns wirkt sich nicht auf die Einbürgerung der Ehefrau aus und umgekehrt. Eine gleichermassen individuelle wie familiäre (kollektive) Betrachtungsweise liegt sodann der Bestimmung von Art. 41 Abs. 3 BüG zur

Nichtigerklärung der Einbürgerung zugrunde: Die Nichtigerklärung erfasst nach dem Willen des Gesetzgebers nicht zwingend alle eingebürgerten Familienmitglieder (BGE 135 II 161 E. 5.3; Yvo Hangartner, Bemerkungen zu BGE 135 II 164, in AJP 2009 S. 1484 ff., 1485). Den individualrechtlichen Charakter des Schweizer Bürgerrechts bringt der Gesetzgeber schliesslich dadurch zum Ausdruck, dass es bei der Einbürgerung auf die individuelle Eignung ankommt, die für jedes Familienmitglied, auch für unmündige Kinder, separat zu prüfen ist (vgl. Art. 14 BüG bzw. Art. 8 Abs. 1 KBüG i.V.m. Art. 3, 11 ff., insbes. Art. 13 Abs. 2 EbüV; Botschaft Änderung BüG, S. 305; Yvo Hangartner, a.a.O., S. 1484 f.; vorne E. 2.2). Die Eignungsvoraussetzungen sind deshalb grundsätzlich individuell zu beurteilen und, im Fall der Ablehnung des Gesuchs, auch individuell zu begründen (vgl. BGer 1D_4/2008 vom 5.9.2008, E. 4.1 und 4.2; VGer LU 9.6.2008, in LGVE 2008 III Nr. 1, E. 7 beide zur individuellen Beurteilung bei unmündigen Kindern; BGE 134 I 56 E. 2, 131 I 18 E. 3.3 zur individuellen Beurteilung bei Ehegatten). Nach der bernischen Ordnung ergibt sich dies auch aus Art. 14 Abs. 5 und Art. 21 Abs. 1 KBüG i.V.m. Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG.

5.3 Gibt die Bürgerrechtsgesetzgebung somit vor, die Eignung zur Einbürgerung für jede gesuchstellende Person, auch für unmündige Kinder, individuell zu beurteilen, hängt die Eignung grundsätzlich nicht von derjenigen eines anderen Familienmitglieds – unmündiges Kind oder Ehemann bzw. Ehefrau – ab. Eine Abhängigkeit besteht nur, wenn das in das Gesuch einbezogene Kind die Eignungsvoraussetzungen erfüllt, nicht aber seine Eltern. Diesfalls folgt das Kind bürgerrechtlich wohl dem Schicksal der nichteinzubürgernden Eltern (Art. 10 Abs. 1 KBüG e contrario), jedenfalls dann, wenn es die Wohnsitzvoraussetzungen für eine selbständige Einbürgerung nicht erfüllt. Diese Abhängigkeit unmündiger Kinder von der Eignung der Eltern ist jedoch darin begründet, dass das unmündige Kind gar nicht selbständig um Einbürgerung ersuchen kann (bzw. die Eltern dies nicht wollen), und besteht nicht im umgekehrten Fall. Erfüllen die Eltern die Eignungsvoraussetzungen, nicht aber das ins Gesuch einbezogene unmündige Kind, ist vom Prinzip der Einheit des Bürgerrechts in der Familie zugunsten der individuellen Betrachtungsweise abzuweichen und die Familie unter Ausschluss des unmündigen Kinds einzubürgern (vgl. Botschaft

BüG, S. 701). – Das Verhalten von C.__ kann den Eltern somit nicht angerechnet werden, deren Eignung bleibt vom Fehlverhalten des Sohns unberührt. Auch im Rahmen des der Gemeinde zustehenden Entschliessungsermessens (vorne E. 3.3.3) bleibt für eine Berücksichtigung des negativen Verhaltens von C.__ bei der Einbürgerung der Eltern kein Raum: Bringen die Bürgerrechtsgesetzgebung sowie die dazu ergangene Rechtsprechung zum Ausdruck, dass der (traditionelle) Grundsatz der Einheit des Bürgerrechts der Familie für die hier zu beurteilende Konstellation vor der auf das Individuum bezogenen Betrachtungsweise zurückzutreten hat, so übt die Gemeinde ihr Ermessen wider den Sinn und Zweck der Einbürgerungsgesetzgebung aus, wenn sie die Nichteinbürgerung der Eltern A. und B.__ (sowie der Tochter D.__) mit dem bürgerrechtlich allenfalls relevanten Fehlverhalten von C.__ begründet. Die Gemeinde verhält sich insofern auch widersprüchlich: Einerseits will sie C.__s Verhalten den Eltern (und der Tochter) anrechnen, um der ganzen Familie die Einbürgerung zu verweigern, andererseits hat sie gegen eine Einbürgerung der Familie … unter Ausschluss von Sohn C.__ offenbar nichts einzuwenden. So bringt sie vor, die Beschwerdegegnerschaft habe «in Kauf genommen», dass ihr Einbürgerungsgesuch «als Ganzes» abgelehnt werde, wenn sie von der Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht habe, die Einbürgerung nur für sich und die Tochter D.__ zu beantragen (Beschwerde Rz. 48); gegen ein Einbürgerungsgesuch der Eltern und der Tochter hat sie demnach nichts einzuwenden. Ist nach dem Gesagten das Verhalten von C.__ den Eltern nicht zuzurechnen, waren diese aber nicht gehalten, ihren unmündigen Sohn von vornherein vom Gesuch auszunehmen. Dies kann umso weniger verlangt werden, als die Erfolgsaussichten einer Einbürgerung von C.__ – aufgrund des grossen Beurteilungsspielraums der Einbürgerungsbehörde (vorne E. 3.3) – gar nicht zuverlässig abschätzbar waren.

5.4 Die Beschwerdeführerin lässt sich somit von unsachlichen Überlegungen leiten, wenn sie die Nichteinbürgerung der Eltern (und der Tochter) mit dem Verhalten des Sohns begründet haben will. Der Regierungsstatthalter hat daher zu Recht das Verhalten von C.__ bei der Beurteilung der Eignung der Eltern unberücksichtigt gelassen und der Gemeinde insoweit ein Ermessen abgesprochen. Der Vorwurf der Rechtsverweigerung

erweist sich als ebenso unbegründet wie die Rüge, der Regierungsstatthalter habe in dieser Hinsicht die Gemeindeautonomie verletzt.

6.

Zu prüfen bleibt, ob der Regierungsstatthalter das Gemeindebürgerrecht zu Recht auch dem Sohn, C.__, zugesichert hat.

6.1 Die Gemeinde macht geltend, der Regierungsstatthalter habe eine Rechtsverweigerung begangen, indem er die negative Einbürgerungsverfügung als willkürlich qualifiziert habe, ohne das Verhalten des Sohns C.__ zu berücksichtigen, mit dem er sich «gar nicht befasst» habe (Beschwerde Rz. 21). C.__ sei das Gemeindebürgerrecht zu verweigern, weil er aufgrund seines Verhaltens in der Schule die Einbürgerungsvoraussetzungen «in integrativer Hinsicht» nicht erfülle (Beschwerde Rz. 36 ff.): Er missachte Schulregeln in verschiedener Hinsicht, störe den Unterricht, verhalte sich aggressiv, indem er Mitschülerinnen und Mitschüler belästige, bedrohe und sogar tätlich angreife. Trotz zahlreicher Hilfestellungen und Massnahmen, auch unter Beizug externer Fachkräfte, sei keine nachhaltige Besserung eingetreten, weshalb die Polizei wie auch die Schulkommission im Dezember 2010 eine Gefährdungsmeldung eingereicht hätten und C.__ schliesslich im Februar 2011 für zwölf Wochen vom Unterricht ausgeschlossen worden sei. – Die Beschwerdegegnerschaft bestreitet, dass C.__ die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht erfülle und nicht integrierbar sei; sein Verhalten in der Schule habe sich, wie aus dem Bericht des Einbürgerungsausschusses hervorgehe, während der Sistierung des Einbürgerungsverfahrens klar verbessert, strafrechtlich sei C.__ nie in Erscheinung getreten und auch die Vormundschaftsbehörde habe der Gefährdungsmeldung der Schulbehörden keine Folge geleistet (Beschwerdeantwort S. 3 f., 5 f.). Dass C.__ integrierbar sei, belege auch die seit dem Entscheid des Regierungsstatthalters eingetretene Entwicklung: C.__ absolviere eine Lehre zum Automobil-Assistenten und besuche die Berufsschule …. Sein Ausbildungsbetrieb habe ihm ein durchwegs gutes Zwischenzeugnis ausgestellt (Beschwerdeantwort S. 2).

6.2 In sachverhaltlicher Hinsicht steht fest, dass C.__ in seinem schulischen Verhalten Schwierigkeiten bereitete. Aufgrund persönlicher Defizite, insbesondere hinsichtlich des sprachlichen Ausdrucks und Artikulierungsvermögens, bestand seit dem Kindergarten eine gewisse Leistungsschwäche, die fachkundige (logopädische) Unterstützung durch aussenstehende Fachkräfte nötig machte (vgl. Einbürgerungsgesuch [Vorakten RSA, pag. 59], wonach C.__ von 2001-2005 die Sprachheilschule besuchte). Nebst diesen (unverschuldeten) Schwierigkeiten ist C.__ in der Schule auch durch sein problematisches Sozialverhalten und seine mangelnde Unterrichtsdisziplin aufgefallen. Nach den – im Wesentlichen unbestritten gebliebenen – Ausführungen der Schulkommission X. richtet sich sein Verhaltensdefizit zum einen gegen seine Mitschülerinnen und Mitschüler (Belästigung, verbale und nonverbale Attacken durch Einschüchterungen, Drohungen, Handgreiflichkeiten) sowie gegen das Lehrpersonal und die Schulleitung (Störung des Unterrichts, Nichtbefolgen der Anweisungen, ungebührliches Benehmen; Verfügung vom 9.2.2011 [BB 13]; Schreiben vom 1.9.2010 [BB 12]). Die Schulbehörden haben deswegen verschiedene Massnahmen unter Einbezug der Eltern angeordnet (bereits vorne E. 4.3). Im Zusammenhang mit dem Vorwurf, C.__ verhalte sich aggressiv, werde gegenüber Mitschülerinnen und Mitschülern handgreiflich (Beschwerde Rz. 37) und sei «offensichtlich gewalttätig» (Beschwerde Rz. 46), ist festzuhalten, dass C.__ zumindest (jugend-)strafrechtlich nie in Erscheinung getreten ist; es liegen weder Verurteilungen vor, noch wurden Anzeigen gegen ihn eingereicht oder Strafverfahren eröffnet. Auch die Gefährdungsmeldung der Regionalpolizei Seeland-Berner Jura vom 1. Dezember 2010 (BB 10) blieb strafrechtlich ohne Folgen. Zudem hat immerhin eine Lehrkraft noch im Januar 2011 eine differenzierte und auch positive Schilderung von C.__s Verhalten abgegeben (Vorakten RSA, pag. 6; vgl. auch die teilweise positive Einschätzung der Schulkommission X. vom 8.12.2008 betreffend disziplinarischen Verweis [BB 4], S. 2 oben sowie Befragungsprotokoll des Einbürgerungsausschusses vom 23.2.2010, wonach sich das Verhalten von C.__ in der Schule «massiv verbessert» habe). Ob C.__, nachdem er für zwölf Wochen vom Unterricht ausgeschlossen worden war, die obligatorische Schulzeit in der …Schule beenden konnte, ist unklar (vgl. einerseits Beschwerdeantwort S. 4, andererseits Vorakten RSA, pag. 85, 95, 108 unten). Anfangs August 2011

hat er jedenfalls eine Lehre als Automobil-Assistent begonnen und besucht die Berufsschule … (vgl. undatiertes Zwischenzeugnis der … GmbH, Beschwerdeantwortbeilage [BAB] 1; undatierter Bildungsbericht des Lehrbetriebs [act. 8A/1]; Zeugnis des Berufsbildungszentrums Biel-Bienne vom 17.1.2012 [act. 8A/2]).

6.3 C.__ war im Gesuchszeitpunkt 13 Jahre alt und in das Gesuch der Eltern einbezogen. Wie dargelegt ist seine Eignung zur Einbürgerung – seinem Alter entsprechend – individuell zu prüfen (vorne E. 5.2). Bei 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 (Entscheid des Regierungsrats des Kantons Bern vom 25.6.2008 [RRB 1137], E. 5; BGer 1D_17/2007 vom 2.7.2008, E. 4.4; vgl. auch BGer 1D_4/2008 vom 5.9.2008, Bst. B und C). 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 (vgl. auch Bericht Totalrevision, S. 4, 10). Dass die Gemeinde für die Frage der Eignung von C.__ zur Einbürgerung auf dessen Verhalten in und um die Schule abgestellt hat, ist somit nicht zu beanstanden. Wohl hat sie unter den gegebenen Umständen im Zeitpunkt der negativen Einbürgerungsverfügung Ende 2010 C.__ das Gemeindebürgerrecht auch zu Recht verweigert, wenn nicht im Rahmen der Konkretisierung der gesetzlichen Eignungsvoraussetzungen, so gestützt auf Art. 16 Abs. 1 KBüG (vgl. vorne E. 3.3).

6.4 Der Regierungsstatthalter hat sich bei der Prüfung der Eignungsvoraussetzungen gemäss Art. 14 BüG bzw. Art. 8 Abs. 1 KBüG i.V.m. Art. 13 EbüV – wenn auch äusserst knapp – mit dem Verhalten von C.__ auseinandergesetzt, ist jedoch davon ausgegangen, dass «das auffällige Verhalten von C.__ nichts mit der Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse» zu tun habe (angefochtener Entscheid Ziff. 2.11.1 und 2.11.2). Dies ist insofern unzutreffend, als das soziale Verhalten von Kindern und Jugendlichen gegenüber den Lehrkräften und den Mitschülerin-

nen und Mitschülern durchaus Ausdruck einer erfolgreichen oder eben mangelhaften Integration sein kann (soeben E. 6.3). Das problematische Verhalten von C.__ im schulischen Umfeld hat der Regierungsstatthalter auch anschliessend bei der Frage, ob C.__ das Gemeindebürgerrecht im Rahmen des verbleibenden Entschliessungsermessens der Gemeinde verweigert werden darf, vollständig ausser Acht gelassen; er hat auch ihm das Gemeindebürgerrecht zugesichert, ohne darzutun, weshalb die Beschwerdeführerin das ihr zukommende Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt hat, indem sie das Verhalten von C.__ negativ veranschlagt hat (angefochtener Entscheid Ziff. 2.12 ff.). Damit hat der Regierungsstatthalter – in Verletzung von Art. 13 Abs. 2 EbüV und unter Missachtung des weiten Beurteilungsspielraums der Gemeinde – die Einbürgerungseignung von C.__ nicht individuell geprüft, sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen der Gemeinde gesetzt und deren Autonomie verletzt.

6.5 Der Entscheid des Regierungsstatthalters hält daher der Rechtskontrolle nicht stand, soweit damit C.__ das Gemeindebürgerrecht zugesichert wird. Dem Antrag der Beschwerdeführerin, es sei die Verweigerung des Gemeindebürgerrechts zu bestätigen (vorne Bst. C), kann jedoch nicht stattgegeben werden: Ob C.__ die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt, beurteilt sich aufgrund der Würdigung des Sachverhalts, wie er sich im Zeitpunkt des Entscheids präsentiert. Gemäss Art. 25 VRPG, der auch im Rechtsmittelverfahren anwendbar ist, dürfen die Parteien solange neue Tatsachen und Beweismittel in das Verfahren einbringen, als weder verfügt noch entschieden noch mit prozessleitender Verfügung das Beweisverfahren förmlich geschlossen ist. Zu den neuen Sachverhaltselementen bzw. Beweismitteln zählen auch solche, die während der Rechtshängigkeit des Verfahrens entstanden sind (echte Noven; zum Ganzen BVR 2011 S. 448 E. 3.4.1 auch zum Folgenden, 2011 S. 107 E. 4.3.2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 25 N. 2 und 3; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 68 f.). Im August 2011 hat C.__ eine Lehre angetreten. Nach den ins verwaltungsgerichtliche Verfahren eingebrachten Unterlagen scheint er sich im Betrieb und an der Berufsschule positiv zu entwickeln. Dies ist für die einbürgerungsrechtlich zentrale Frage, ob C.__ in die schweizerischen Verhältnisse integriert ist, relevant, zumal sein Verhalten in der Schule Probleme bereitet hat und er

sich nunmehr in einem neuen Umfeld bewegt. Angesichts des der Gemeinde zukommenden beträchtlichen Beurteilungsspielraums (vorne E. 3.3) ist es jedoch nicht am Verwaltungsgericht, als erste Instanz den Sachverhalt unter Berücksichtigung der jüngsten Entwicklung von C.__ sowie allfälliger ergänzender Erhebungen zu würdigen und über dessen Einbürgerung zu befinden. Die Sache ist deshalb insoweit zur Fortsetzung des Verfahrens an die Gemeinde zurückzuweisen (vgl. BVR 2008 S. 372 E. 5.3 mit Hinweisen; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 84 N. 5). Diese wird, die schriftliche Zustimmung des heute 17-jährigen C.__ zur Einbürgerung vorausgesetzt (vgl. Art. 34 Abs. 2 BüG; Art. 10 Abs. 2 KBüG), die Frage seiner Einbürgerung unter Einbezug aller entscheidrelevanter Aspekte zu prüfen haben. Einer separaten Beurteilung des Gesuchs von C.__ steht nichts im Weg; die Eltern machen nicht geltend, nur als ganze Familie eingebürgert werden zu wollen, sondern weisen vielmehr darauf hin, dass die Gemeinde die Einbürgerung nur C.__ hätte verweigern können (Beschwerdeantwort, S. 6 [ad Ziffer 48]).

7.

Es ergibt sich somit, dass der Entscheid des Regierungsstatthalters in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben ist, soweit C.__ das Gemeindebürgerrecht zugesichert wird. Die Sache ist insofern zur Fortsetzung des Verfahrens an die Beschwerdeführerin zurückzuweisen (hiervor E. 6). Den Eltern hat der Regierungsstatthalter das Gemeindebürgerrecht zugesichert, ohne den Beurteilungsspielraum oder die Autonomie der Beschwerdeführerin zu missachten (vorne E. 4 und 5). Der angefochtene Entscheid ist also auch insoweit rechtmässig, als damit der in das Gesuch einbezogenen Tochter D.__ das Gemeindebürgerrecht zugesichert worden ist; deren Eignung hat im bisherigen Verfahren zu keinen Bemerkungen Anlass gegeben und steht einer Einbürgerung nicht im Weg. Die Beschwerde erweist sich somit hinsichtlich der Einbürgerung der Eltern A. und B.__ und der Tochter D.__ als unbegründet und ist insoweit abzuweisen.

8.

8.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin, soweit sie die Verweigerung des Gemeindebürgerrechts an alle Mitglieder der Familie … beantragt. Hingegen obsiegt sie insofern hinsichtlich der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an C.__, als der Entscheid des Regierungsstatthalters diesbezüglich aufzuheben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens zurückzuweisen ist. Insgesamt rechtfertigt es sich, die Beschwerdeführerin zu einem Viertel und die Beschwerdegegnerschaft zu drei Vierteln obsiegend zu betrachten.

8.2 Für das verwaltungsgerichtliche Verfahren sind der Beschwerdeführerin im Umfang ihres Unterliegens keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 108 Abs. 1 und 2 Satz 2 VRPG). Parteikostenersatz ist ihr nicht zuzusprechen (Art. 108 Abs. 1 und 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 4 VRPG). Die Beschwerdegegnerschaft hat die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens im Umfang ihres Unterliegens, mithin zu einem Viertel zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Die Beschwerdeführerin hat ihr die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren entstandenen Parteikosten im Umfang von drei Vierteln zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Kostennote des Rechtsvertreters gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.

8.3 Die Verfahrens- und Parteikosten des vorinstanzlichen Verfahrens sind entsprechend dem Ausgang dieses Verfahrens neu zu verlegen.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird dahin gutgeheissen, dass der Entscheid des Regierungsstatthalters von Biel vom 9. September 2011 hinsichtlich der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an C.__ aufgehoben wird. Die Sache wird insoweit zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an die Einwohnergemeinde X. zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2. a) Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3’000.--, werden der Beschwerdegegnerschaft zu einem Viertel, ausmachend Fr. 750.--, auferlegt. Die verbleibenden Kosten werden nicht erhoben.

   b) Die Einwohnergemeinde X. hat der Beschwerdegegnerschaft für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, festgesetzt auf Fr. 3'952.80 (inkl. Auslagen und MWSt), zu drei Vierteln, ausmachend Fr. 2'964.60, zu ersetzen.

3. a) Die Kosten des Verfahrens vor dem Regierungsstatthalteramt Biel, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 800.--, werden der Beschwerdegegnerschaft zu einem Viertel, ausmachend Fr. 200.--, auferlegt. Die verbleibenden Kosten werden nicht erhoben.

   b) Die Einwohnergemeinde X. hat der Beschwerdegegnerschaft für das Verfahren vor dem Regierungsstatthalteramt Biel die Parteikosten in der Höhe von Fr. 3'661.20 (inkl. Auslagen und MWSt) zu drei Vierteln, ausmachend Fr. 2'745.90, zu ersetzen.

4. Zu eröffnen:
   - der Beschwerdeführerin (GU)
   - der Beschwerdegegnerschaft (GU)
   - dem Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne
   - dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement

Der Abteilungspräsident: Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung
Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 39 ff. und 113 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.