100.2013.109U
HER/BDE/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 30. Oktober 2013

Verwaltungsrichter Müller, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterinnen Herzog und Steinmann
Gerichtsschreiberin Baerfuss Klossner

1. **A.___**
2. **B.___, C.___, D.___, E.___ und F.___**,
   gesetzlich vertreten durch ihren Vater A.___

alle vertreten durch Rechtsanwältin …

Beschwerdeführende

gegen

Einwohnergemeinde H.___
handelnd durch den Gemeinderat

Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli
Schloss 1, Postfach 276, 3800 Interlaken

betreffend Zusicherung des Gemeindebürgerrechts (Entscheid des Regierungsstatthalteramts Interlaken-Oberhasli vom 27. Februar 2013; vbv 13/2013)

Sachverhalt:

A.

A.___ (Jg. 1975), Staatsangehöriger des Kosovo, lebt seit Juni 1990 in der Schweiz. Am 11. August 2000 haben er und die ebenfalls aus dem Balkan stammende G.___ (Jg. 1981) geheiratet. Sie lebt seit Januar 2001 in der Schweiz. Die Eheleute sind seit Oktober 2000 bzw. Januar 2001 in der Einwohnergemeinde (EG) H.___ gemeldet. Die fünf gemeinsamen Kinder B.___ (geb. ….2001), C.___ (geb. ….2002), D.___ (geb. ….2004), E.___ (geb. ….2006) und F.___ (geb. ….2009) wurden mit Ausnahme von C.___ in … [CH] geboren. Alle Familienmitglieder verfügen über die Niederlassungsbewilligung.

Am 22. September 2011 stellte A.___ für sich und die fünf Kinder ein Einbürgerungsgesuch. G.___ sah mangels genügender Deutschkenntnisse vom Ersuchen um Einbürgerung ab. Nach Gesprächen mit A.___ und dem Ehepaar schlug der Gemeinderat der Familie zweimal vor, das Einbürgerungsgesuch für zwei Jahre zu sistieren, damit G.___ während dieser Zeit ihre Deutschkenntnisse verbessern könne. Nachdem A.___ einer Sistierung nicht zustimmte, lehnte es der Gemeinderat der EG H.___ mit Verfügung vom 4. Juni 2012 ab, A.___ und den fünf Kindern das Gemeindebürgerrecht zuzusichern. Als Begründung führte er an, die Eingliederung von A.___ in die schweizerischen Verhältnisse und das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen seien nicht gegeben.

B.

Am 5. Juli 2012 erhob A.___ Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli (RSA) und beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung sowie die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts für sich und die fünf (unmündigen) Kinder. Mit Entscheid vom 27. Februar 2013 hiess der Regierungsstatthalter die Beschwerde teilweise gut, hob die Verfügung vom 4. Juni 2012 auf und wies die Sache zur Fort-

setzung des Verfahrens und Neubeurteilung im Sinn der Erwägungen an die EG H.___ zurück.

C.

Gegen diesen Entscheid hat A.___ am 2. April 2013 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, es sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und ihm und den fünf Kindern das Gemeindebürgerrecht zuzusichern. Eventuell sei die EG H.___ anzuweisen, dem Einbürgerungsgesuch unter Zusicherung des Gemeindebürgerrechts stattzugeben.

Mit Vernehmlassung vom 29. April 2013 bzw. Beschwerdeantwort vom 30. Mai 2013 beantragen der Regierungsstatthalter und die EG H.___ die Abweisung der Beschwerde.

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 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig (vgl. auch Art. 21 Abs. 1 des Gesetzes vom 9. September 1996 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht [KBüG; BSG 121.1]). Gegenstand des Einbürgerungsgesuchs vom 22. September 2011 bildet die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an A.___ und die fünf unmündigen Kinder (unpag. Vorakten EG H.___). Entsprechend hat die EG H.___ allen sechs gesuchstellenden Familienmitgliedern die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts verweigert (Vorakten RSA, pag. 5). Der Regierungsstatthalter hat indes in Rubrum und Dispositiv seines Entscheids nur den Vater, A.___, als Beschwerdeführer aufgeführt.

Da die in das Gesuch miteinbezogenen unmündigen Kinder von der Verweigerung des Gemeindebürgerrechts gleich wie ihr Vater direkt betroffen sind, sind sie, gesetzlich vertreten durch ihren Vater, von Amtes wegen förmlich als notwendige Parteien ins verwaltungsgerichtliche Verfahren einzubeziehen (vgl. Art. 20a Abs. 1 VRPG; BVR 2012 S. 529, nicht publ. E. 1.3 [VGE 2011/386]; ferner 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.).

1.2 Angefochten ist ein Entscheid des Regierungsstatthalters, mit dem die ursprüngliche Verfügung der Gemeinde aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens und Neubeurteilung im Sinn der Erwägungen an die EG H.___ zurückgewiesen wurde (vgl. vorne Bst. B). Soweit mit Rückweisungsentscheiden für die Vorinstanz verbindlich über den Streitgegenstand entschieden wird, sind sie wie Endentscheide mit dem ordentlichen Rechtsmittel anfechtbar (vgl. BVR 2002 S. 481 E. 2b; Merkli/ Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 61 N. 2, Art. 49 N. 15; ebenso BGE 134 II 124 E. 1.3 zu Art. 90 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] in Abgrenzung zu Art. 92 f. BGG). Dies ist vorliegend allerdings nicht der Fall, da die Gemeinde bei der Umsetzung des Rückweisungsentscheids die Sache nach eigener Erkenntnis neu zu beurteilen hat. Die Anfechtung des angefochtenen Rückweisungsentscheids ist indessen auch dann zulässig, wenn er nicht als Teilentscheid, sondern (wie gemäss dem BGG) als Zwischenentscheid zu qualifizieren wäre. Denn nach dem kantonalen Verfahrensrecht sind Zwischenentscheide unter anderem dann selbständig anfechtbar, wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 74 Abs. 3 i.V.m. Art. 61 Abs. 3 Bst. b VRPG; vgl. auch Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 61 N. 5). Würde die vorliegende Beschwerde gutgeheissen, führte dies zur unmittelbaren Beendigung des Verfahrens. Ausserdem würde ein bedeutender Aufwand für ein Beweisverfahren erspart, dessen Umfang sich im Einzelnen zudem erst nach Massgabe des Ergebnisses einzelner Beweismassnahmen ergibt. Die (prozessökonomisch motivierten) Voraussetzungen von Art. 63 Abs. 3 Bst. b VRPG sind damit erfüllt (vgl. auch VGE 2012/116 vom

24.6.2013, E. 1.3; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 141). Die Beschwerde erweist sich daher als zulässig.

1.3 Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.4 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

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 2012 S. 193 E. 2.1, 2010 S. 193 E. 2.1). Die drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit (vgl. Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Rz. 368, 388). 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. 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).

2.3 Die POM hat am 28. Mai 2013 ihre Wegleitung zu Fragen der Einbürgerung aktualisiert («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 (wie in der Vorgängerfassung) 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. 15 ff.). Ob die Gemeinden nach dem angeführten kantonalen Gesetzes- und Verordnungsrecht zum Erlass von weitergehenden Bestimmungen

über die Einbürgerungsvoraussetzungen befugt sind, hatte das Verwaltungsgericht bisher nicht zu entscheiden (vgl. auch BVR 2012 S. 529 [VGE 2011/386 vom 23.5.2012], nicht publ. E. 2.3, S. 193 E. 2.3). Der Frage muss auch hier nicht nachgegangen werden; die EG H.___ 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.

3.1 Die EG H.___ hat den Beschwerdeführenden die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts verweigert mit der Begründung, der Vater, A.___ (nachfolgend: Beschwerdeführer), sei unzureichend in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen nicht im geforderten Mass vertraut. Die Gemeinde schliesst dies daraus, dass seine Ehefrau, wiewohl sie seit (im Verfügungszeitpunkt) über zehn Jahren in der Schweiz lebt, kein Deutsch spricht, was zeige, dass ihr Mann sie beim Erlernen der deutschen Sprache nicht unterstütze und damit ihre Eingliederung in die einheimische Bevölkerung nicht fördere. In der Ehe ... sei damit die Gleichberechtigung nicht verwirklicht. Das Verhalten des Beschwerdeführers heisse auch, dass den ins Gesuch einbezogenen Kindern «eine für schweizerische Verhältnisse falsche eheliche Partnerschaft und Gleichberechtigung vorgelebt werde» (Verfügung, Ziff. 8 [Materielles]). Der Regierungsstatthalter hat die Auffassung der Gemeinde bestätigt, wonach die mangelnde Anerkennung der Gleichberechtigung in der Ehe grundsätzlich einen rechtsgenüglichen Ablehnungsgrund in einem Einbürgerungsverfahren darstellen kann (angefochtener Entscheid, E. 7). Demgegenüber bestreiten die Beschwerdeführenden, dass der verfassungsmässige Grundsatz der Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau einen Bezug zu den bürgerrechtlichen Eignungsvoraussetzungen habe.

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

3.2.1 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 (vgl. BVR 2012 S. 529 E. 3.3.1; BGE 137 I 235 E. 2.4). 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 selbständig an (BVR 2012 S. 529 E. 3.3.2); die Einbürgerungspraxis kann unter Respektierung der gesetzlichen Mindestvoraussetzungen streng oder entgegenkommend sein (BGE 138 I 305 E. 1.4.5). Den kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden verbleibt im Rahmen pflichtgemässer Ermessensausübung grundsätzlich auch Raum für gewisses Entschliessungsermessen, da auf die Einbürgerung kein Rechtsanspruch besteht (vgl. Art. 16 Abs. 1 KBüG; BVR 2012 S. 529 E. 3.3.3 und 6.3 a.E.). Die bundesgerichtlichen Erwägungen zur Begründung der Zulässigkeit der Rügen, es seien durch einen negativen Einbürgerungsentscheid das Willkürverbot oder die Rechtsgleichheit verletzt worden, werfen zwar die Frage auf, ob damit den Kantonen solches Ermessen schlechthin abgesprochen wird (vgl. BGE 138 I 305 E. 1.4.5); dem muss hier aber nicht weiter nachgegangen werden, weil es für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache nicht entscheidend ist.

3.2.2 Das kommunale Ermessen enthebt die Rechtsmittelinstanzen nicht von einer umfassenden Rechts- und Sachverhaltsprüfung. Sie haben im Rahmen ihrer Rechtskontrolle frei zu überprüfen, ob die rechtlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt sind, sich die Gemeinde bei der Auslegung von sachlichen Überlegungen hat leiten lassen und ob der auf ihrer wertenden (Teil-)Konkretisierung beruhende Entscheid namentlich

unter dem Gesichtswinkel des Rechtsgleichheitsgebots und des Willkürverbots, der Verhältnismässigkeit und gemäss dem Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung als vertretbar erscheint (vgl. BVR 2012 S. 529 E. 3.3, S. 193 E. 3.2; BGE 137 I 235 E. 2.4, 129 I 232 E. 3.3 S. 238). – Im Licht dieser Erwägungen ist nachfolgend zu prüfen, ob der angefochtene Entscheid der Rechtskontrolle standhält.

3.3 Art. 14 Bst. a-d BüG bzw. Art. 13 Abs. 1 Bst. a-b EBüV verlangen die Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse und das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen. Ein Integrationskriterium ist dabei die Respektierung der Werte der Bundesverfassung (vgl. BGE 134 I 56 E. 5.2; Botschaft zur Totalrevision des BüG, in BBl 2011 S 2825 ff. [nachfolgend: Botschaft BüG], S. 2833 und 2850; Bundesamt für Migration, Handbuch Bürgerrecht, Kap. 2, S. 26, Kap. 4, S. 24). Der Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau ist in Art. 8 Abs. 3 BV verfassungsmässig verankert. Es handelt sich also selbstverständlich um einen anerkannten Grundwert der schweizerischen Rechtsordnung, der von einbürgerungswilligen Personen zu beachten und zu respektieren ist. Dass diese Verfassungsbestimmung in erster Linie einen Gesetzgebungsauftrag an Bund und Kantone enthält, ändert nichts, bringt sie doch zum Ausdruck, dass die Gleichstellung von Mann und Frau in allen Bereichen, auch dem Eherecht, Gültigkeit hat. Die Art und Weise, wie eine Ehe gelebt wird, und welche Rechte ein Mann seiner Ehefrau zugesteht, kann, anders als der Beschwerdeführer meint, grundsätzlich durchaus ein zulässiges Kriterium der Eignungsvoraussetzungen bilden: Behindert oder verunmöglicht ein Einbürgerungswilliger aufgrund seines Rollenverständnisses der Geschlechter ein Hineinwachsen seiner Ehefrau in die schweizerische Gesellschaft, wie es ihrer Anwesenheitsdauer entsprechen würde, ist dies unter Umständen Ausdruck seiner eigenen Nichteignung zur Einbürgerung, da er damit eine Haltung manifestiert, die mit den grundlegenden, in der Verfassung verankerten rechtsstaatlichen und demokratischen Wertvorstellungen der Schweiz im Widerspruch steht (ebenso BGE 134 I 56 E. 5.2; vgl. auch BGer 1D_8/2010 vom 25.1.2011, E. 2.4-2.8 [Nichteignung wegen Zugehörigkeit zum Kader einer politischen Partei, deren Doktrin mit den Grundsätzen eines demokratischen Staates unvereinbar ist]; BVR 2012 S. 529 E. 4.2 [Nichteignung wegen Verletzung

elterlicher Erziehungspflichten]; Botschaft BüG, S. 2833; Handbuch Bürgerrecht, Kap. 4, S. 26). Die Respektierung des Grundsatzes der Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau stellt somit ein zulässiges Eignungskriterium 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 dar. Die dahingehende Rechtsauffassung der Vorinstanz und der EG H.___ ist nicht zu beanstanden.

3.4 Die weitere Frage ist, ob aus den fehlenden Deutschkenntnissen der Ehefrau des Beschwerdeführers grundsätzlich auf eine mangelnde Gleichberechtigung in der Ehe und damit auf eine fehlende Einbürgerungseignung des Ehemannes geschlossen werden kann.

3.4.1 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. Nach dem Prinzip der Einheit des Bürgerrechts in der Familie werden Personen, die verheiratet sind, in der Regel gleichzeitig eingebürgert (Art 9 KBüG) und erstreckt sich die Einbürgerung eines Elternteils gewöhnlich auf die unmündigen Kinder (Art. 10 Abs. 1 KBüG). Aufgrund des individualrechtlichen Charakters des Schweizer Bürgerrechts ist bei der Einbürgerung indes die individuelle Eignung für jedes Familienmitglied separat zu beurteilen. Sowohl Eltern und Kinder wie auch Ehepaare können daher grundsätzlich unabhängig voneinander eingebürgert werden (vgl. zum Ganzen BVR 2012 S. 529 E. 5.2 mit Hinweisen). Die individuelle Betrachtungsweise schliesst jedoch nicht aus, dass die fehlende Einbürgerungseignung der Ehefrau unter Umständen Rückschlüsse auf diejenige des Ehemanns und der gemeinsamen Kinder erlaubt oder sich auf deren Einbürgerungseignung auswirken kann.

3.4.2 Es ist unbestritten, dass die Ehefrau des Beschwerdeführers trotz heute bald dreizehnjähriger Anwesenheit in der Schweiz nur über äusserst dürftige Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt; dies lässt ohne weiteres auf ihre unzureichende Eingliederung in die schweizerische Gesellschaft schliessen, bilden doch Sprachkenntnisse ein Schlüsselelement der Integration (vgl. BGE 134 I 56 E. 3; Handbuch Bürgerrecht, Kap. 4, S. 25); dass die Ehefrau selbst die Voraussetzungen der Einbürgerung nicht erfüllt,

ist denn auch nicht bestritten. Es ist grundsätzlich denkbar, dass dies auf eine Haltung des Beschwerdeführers zur Stellung und Aufgabe der Ehefrau zurückzuführen ist, wonach diese einer Landessprache nicht mächtig zu sein und sich persönlich nicht in die schweizerische Gesellschaft einzugliedern hat. Es muss sich dabei nicht um ein aktives Verhindern von Schritten handeln, welche die Integration befördern können (z.B. Kursbesuche, Vereinsmitarbeit). Es genügt, wenn der Ehemann in der Ehe eine Haltung einnimmt, welche faktisch eine Integration der Frau innert nützlicher Frist unterläuft (vgl. BGE 134 I 56 E. 5.2). Der Auffassung der Gemeinde und der Vorinstanz, wonach aus den mangelnden Deutschkenntnissen der Ehefrau unter Umständen auf eine fehlende Eignung des Beschwerdeführers zur Einbürgerung geschlossen werden kann, ist demnach zuzustimmen. Wie es sich damit konkret verhält, ist nach den gesamten Umständen der Familie ... zu beurteilen. Dabei ist zentral, ob sich der Ehemann die fehlende Deutschkompetenz seiner Ehefrau im Sinn der vorstehenden Ausführungen entgegenhalten lassen muss oder ob diese auf persönliche, bei der Ehefrau liegende Gründe wie z.B. Lernschwierigkeiten oder schlichter Unwille zurückzuführen ist (vgl. BGE 134 I 56 E. 5.2; VGer ZH 3.10.2012 [VB.2012.00406] E. 5.4; Entscheid des Justiz- und Sicherheitsdepartements Luzerns vom 9.6.2008, in LGVE 2008 III Nr. 1 E. 5.2).

4.

4.1 Nach Auffassung des Regierungsstatthalters hat die Gemeinde den rechtserheblichen Sachverhalt ungenügend erhoben; insbesondere habe sie nicht hinreichend abgeklärt, worauf die schlechten Deutschkenntnisse der Ehefrau zurückzuführen seien (angefochtener Entscheid, E. 9). Mit Blick auf den grossen Ermessensspielraum der Gemeinde bei Einbürgerungen sowie angesichts der jüngsten Entwicklungen (Besuch der Ehefrau eines Deutschkurses) sei es nicht an ihm, das Verfahren fortzusetzen, sondern die Sache sei zur weiteren Abklärung und zur Neubeurteilung an die EG H.___ zurückzuweisen (angefochtener Entscheid, E. 10). Die Beschwerdeführenden bringen dagegen vor, dass es keiner weiteren Abklärungen bedürfe; der rechtserhebliche Sachverhalt sei genügend erstellt

und die Sache liquid. Die Vorinstanz wäre daher verpflichtet gewesen, in der Sache zu entscheiden (Beschwerde, Ziff. XI und XIII).

4.2 Kann auf die Beschwerde eingetreten werden, so entscheidet die Beschwerdeinstanz im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren in der Sache oder weist die Akten ausnahmsweise und mit verbindlichen Anordnungen an die Vorinstanz zurück (Art. 72 Abs. 1 VRPG). Im Regelfall soll die Beschwerdeinstanz ihren Entscheid an die Stelle der angefochtenen Verfügung setzen, mithin reformatorisch entscheiden, wobei insbesondere prozessökonomische Überlegungen für ein solches Vorgehen sprechen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 72 N. 2). Das Gesetz verbietet es (auch erstinstanzlichen) Beschwerdebehörden indes nicht, kassatorisch zu entscheiden und die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen. Hierfür müssen jedoch besondere Gründe sprechen, die prozessökonomische Gesichtspunkte in den Hintergrund treten lassen. Ein solcher Grund kann in der mangelnden Entscheidreife der Angelegenheit liegen, insbesondere wenn die Beschwerdeinstanz selber umfangreiche Beweismassnahmen durchführen müsste (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 72 N. 3), aber auch darin, dass der Gemeinde im Rahmen der Neubeurteilung (Autonomie-)Spielräume zustehen, welche in erster Linie sie zu füllen hat (vgl. BVR 2012 S. 529 E. 6.4 und 6.5).

4.3 Nach dem Gesagten ist zu klären, ob sich gestützt auf den aktenkundigen Sachverhalt beurteilen lässt, ob in der mangelhaften sprachlichen und auch sozialen Integration der Ehefrau eine Haltung des Ehemannes zum Ausdruck kommt, die mit den grundlegenden schweizerischen Wertvorstellungen von Gleichberechtigung im Widerspruch steht.

4.3.1 Es ist unstrittig, dass G.___ über schlechte Deutschkenntnisse verfügt, kaum Kontakte zur einheimischen Bevölkerung pflegt und daher auch nicht zusammen mit den übrigen Familienmitgliedern um Einbürgerung ersucht hat (vgl. Schreiben der Eheleute vom 24.11.2011, Vorakten EG H.___, act. 10). Mit ihrer Stellungnahme vom 24. November 2011 führten die Eheleute auch aus, dass G.___ wegen den noch kleinen Kindern bislang keinen Deutschkurs habe machen können; da der Ehemann viel arbeite, wäre es schwierig, die Kinder in dieser Zeit zu betreuen. Die Ehefrau wolle sich auch einbürgern lassen, nicht jedoch in

der nächsten Zeit. Sobald die Kinder grösser seien, werde sie sich um einen Deutschkurs kümmern (Vorakten EG H.___, act. 10). Am 10. Januar 2012 führten Vertreter der Gemeinde mit der Ehefrau ein Gespräch durch, wobei sie den Beschwerdeführer übersetzen liessen (vgl. Zusatzbericht vom 10.1.2012, in unpag. Vorakten EG H.___). Bei dieser Gelegenheit gab der Ehemann für G.___ an, mit der Betreuung ihrer fünf Kinder zwischen drei und zehn Jahren sei sie ausgelastet, weshalb sie sich bisher nicht um den Erwerb der deutschen Sprache bemüht habe. Für die Einkäufe benötige sie kein Deutsch. Sobald die Kinder grösser seien, werde sie eine Arbeit suchen und beginnen, Deutsch zu lernen. Die Gemeindevertreter haben nach dieser Befragung festgehalten, es gebe keinen Anhaltspunkt, dass G.___ von ihrem Mann am Deutschlernen gehindert würde. Er scheine sie aber darin im heutigen Zeitpunkt auch nicht zu unterstützen und er gehe davon aus, dass der richtige Zeitpunkt für Deutschkurse erst gegeben sei, wenn alle Kinder mindestens schulpflichtig seien. Anlässlich der Anhörung des Ehepaars vor dem Gemeinderat am 19. März 2012 gab der Beschwerdeführer an, neben den fünf Kindern sei es seiner Frau nicht möglich gewesen, Deutsch zu lernen; sie habe daran auch kein Interesse gehabt (Vorakten EG H.___, act. 18). Aktenkundig ist sodann eine kurze Rückmeldung der Schulleitung der Primarstufe H.___ vom 19. Oktober 2011, der zufolge der Beschwerdeführer vor einigen Jahren auf Anregung der Schule, die Ehefrau sollte auch besser Deutsch lernen, erwidert haben soll: «Die soll nicht Deutsch lernen, sonst will sie noch Schweizerin werden» (Vorakten EG H.___, act. 6).

4.3.2 Die vom Ehepaar ... vorgebrachten Gründe für die mangelhaften Deutschkenntnisse sind insoweit nachvollziehbar, als die Erziehung und Betreuung von fünf Kindern und die damit verbundene Haushaltsarbeit G.___ stark beanspruchen, zumal der Ehemann den Akten zufolge durch seine Erwerbstätigkeit oft ausser Haus sein dürfte (vgl. Bericht vom 27.10.2011, S. 2, in unpag. Vorakten EG H.___). Auch kann gestützt auf die Akten nicht ausgeschlossen werden, dass das Unterlassen von Bemühungen zum Erwerb der deutschen Sprache auf mangelndes Interesse der Ehefrau selbst zurückzuführen oder möglicherweise mit einer gewissen Bildungsferne zu erklären ist, verfügt sie doch offenbar über keine Berufsausbildung (vgl. Zusatzbericht vom 10.1.2012, in unpag.

Vorakten EG H.___). Die Gemeinde hat es in diesem Zusammenhang versäumt, G.___ allein, unter Beizug eines neutralen Übersetzers bzw. einer neutralen Übersetzerin, zu den Gründen ihrer mangelhaften Integration zu befragen. Der Umstand, dass G.___ nun seit Mai 2012 offenbar Deutschunterricht nimmt (Beschwerdebeilage 4, in Vorakten RSA), ist zu begrüssen. Angesichts der bisherigen Erklärungen (vgl. vorne E. 4.3.1) und der Tatsache, dass sich das jüngste Kind noch immer im Kleinkindalter befindet, drängt sich aber die Frage auf, ob dieser Schritt nicht bloss unter dem Eindruck des Einbürgerungsverfahrens erfolgt ist mit dem Zweck, den Beschwerdeführenden die Einbürgerung zu sichern. Es fällt weiter auf, dass in der Regel nur der Beschwerdeführer zu den schulischen Elterngesprächen erscheint (vgl. Vorakten EG H.___, act. 2-4), obschon die Erziehung und Betreuung der Kinder hauptsächlich der Mutter obliegt. Man kann sich daher des Eindrucks nicht erwehren, dass der Beschwerdeführer seine Ehefrau gegen aussen abschirmt und sie nicht an ausserhäuslichen Kontakten partizipieren lässt, welche eng mit der schulischen und sozialen Entwicklung der Kinder zusammenhängen. Das Verwaltungsgericht geht schliesslich mit der Vorinstanz und der Gemeinde darin einig, dass die Rückmeldung der Schulleitung mit der darin angeführten Bemerkung ein gewichtiges Indiz dafür ist, dass der Beschwerdeführer die sprachliche und soziale Integration seiner Ehefrau in der Schweiz behindert. Die Vorinstanz hat diesbezüglich aber zu Recht beanstandet, dass die Gemeinde den Beschwerdeführer nie mit der darin zitierten Aussage konfrontiert hat, obschon sie darin mit ein Grund für die Verweigerung des Gemeindebürgerrechts sieht (vgl. Verfügung Ziff. 8 [Materielles] und Beschwerdeantwort S. 2, Vorakten RSA, pag. 4, 24). Weitere Abklärungen, die sich aufgrund dieser Rückmeldung aufgedrängt hätten (Befragung der Schulleitung und der Lehrpersonen), hat die Gemeinde ebenfalls unterlassen. Es ist daher nicht bekannt, wann genau und in welchem Zusammenhang die umstrittene Aussage gemacht wurde und ob der Beschwerdeführer (weiterhin) die darin zum Ausdruck gebrachte Haltung vertritt.

4.3.3 In Würdigung der gesamten Umstände kann festgestellt werden, dass gestützt auf die bestehende Aktenlage nicht beurteilt werden kann, ob die unzulängliche sprachliche und soziale Integration der Ehefrau auf eine in der Ehe gelebte Haltung des Ehemannes zurückzuführen ist, die mit den

grundlegenden schweizerischen Wertvorstellungen von Gleichberechtigung im Widerspruch steht; anhand der aktenkundigen Tatsachen lässt sich dies jedenfalls nicht mutmasslich widerlegen. Die Auffassung der Vorinstanz ist daher nicht rechtsfehlerhaft, dass der rechtserhebliche Sachverhalt noch nicht genügend erstellt ist und die Einbürgerungseignung des Beschwerdeführers nicht abschliessend beurteilt werden kann.

4.3.4 Den Beschwerdeführenden kann auch nicht gefolgt werden, wenn sie vorbringen, die Vorinstanz habe die Rückweisung nicht mit genügend konkreten Vorgaben an die Gemeinde verbunden (Beschwerde, Ziff. XI und XIII): Laut dem angefochtenen Entscheid soll die Gemeinde den Beschwerdeführer zur Rückmeldung der Schulleitung befragen und die Gründe für die schlechten Deutschkenntnisse der Ehefrau abklären (E. 9). Die Vorinstanz hat die EG H.___ zudem angehalten, sich auch im Licht der jüngsten Entwicklungen (Besuch Deutschkurs) mit der Frage der Einbürgerungsvoraussetzungen auseinanderzusetzen (angefochtener Entscheid, E. 10). Damit bestehen hinreichend konkrete Vorgaben. Im Übrigen steht es der Gemeinde frei, über weitere Beweismassnahmen zu entscheiden. Neben der Konfrontation des Beschwerdeführers mit der im Bericht der Schulleitung angeführten Aussage stehen dabei Befragungen der Schulleitung und der Lehrpersonen der Kinder sowie eine Befragung der Ehefrau (ohne Beisein des Beschwerdeführers) im Vordergrund. Sämtliche Beweismassnahmen, insbesondere allfällige Befragungen der Eheleute ... und weiterer Personen, sind durch die Gemeinde hinreichend zu dokumentieren (vgl. im Einzelnen BVR 2013 S. 407 E. 3.2 und 4). Die Gemeinde wird die neu erhobenen Beweise vor dem Entscheid über das Einbürgerungsgesuch den Beschwerdeführenden zur Kenntnis zu bringen und ihnen Gelegenheit zur Äusserung zu geben haben (Art. 24 VRPG).

4.3.5 Mit der Situation der fünf Kinder hat sich die Gemeinde bislang nicht näher befasst, weil sie dem Vater die Einbürgerungseignung abgesprochen hat; die selbständige Einbürgerung der unmündigen Kinder, von welchen damals keines die Wohnsitzvoraussetzungen selbständig erfüllte, fiel damit von vornherein ausser Betracht (vgl. Beschwerdeantwort im vorinstanzlichen Verfahren, Vorakten RSA, pag. 25). Sollten jene Kinder, welche die Wohnsitzvoraussetzungen mittlerweile erfüllen, ein eigenes Ge-

such einreichen, wäre ihre Einbürgerungseignung, wie die Gemeinde zu Recht ausführt, unabhängig von derjenigen des Vaters selbständig zu prüfen. Dasselbe gilt ganz allgemein aber auch für den Fall, dass die Einbürgerung des Vaters in Betracht gezogen würde; denn ein (teil-)familiärer Einbürgerungsautomatismus im Sinn von Art. 10 Abs. 1 KBüG griffe hier mit Blick auf die Mutter nicht ohne weiteres, da deren kaum vorhandene Integration sich grundsätzlich ungünstig auf die Einbürgerungseignung der Kinder auswirken kann (vgl. vorne E. 3.4.1). Immerhin fällt in diesem Zusammenhang auf, dass die drei ältesten Kinder jeweils zunächst die Einführungsklasse besuchen mussten, bevor sie in die Regelklasse integriert werden konnten; nach Einschätzung der Lehrpersonen sind sie in ihrer Entwicklung eher langsam und auffällig. Zur vierten Tochter ist aktenkundig, dass sie sich beim Kindergarteneintritt nicht auf Deutsch unterhalten konnte (vgl. Vorakten EG H.___, act. 2-6). Die Gemeinde wird die Situation der Kinder in ihre Neubeurteilung einzubeziehen haben.

4.4 Vor diesem Hintergrund ist die Kritik der Beschwerdeführenden unbegründet, dass die Vorinstanz in der Sache hätte entscheiden müssen: Beim Entscheid über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts verfügt die Gemeinde über einen beträchtlichen Beurteilungsspielraum, den die Rechtsmittelbehörden zu beachten haben (vgl. vorne E. 3.2). Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sind 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. Sind weitere Abklärungen zu treffen, ist es daher nicht Sache des Regierungsstatthalters (oder des Verwaltungsgerichts), solche durchzuführen und gestützt darauf an Stelle der Gemeinde über die Einbürgerung zu befinden (BVR 2012 S. 529 E. 3.3.2 und 6.5 mit Hinweisen, 2013 S. 407 E. 5 [zusammengefasst]; vgl. auch BGE 1D_2/2012 vom 13.5.2013, E. 8.2 f.). – Die Vorinstanz hat die Sache daher zu Recht zur Vornahme weiterer Beweismassnahmen und zur Neubeurteilung an die EG H.___ zurückgewiesen. Diese hat im Übrigen im vorliegenden Verfahren anerkannt, dass die Sache näherer Abklärung bedarf und stellt sich nicht gegen die Rückweisung (vgl. Beschwerdeantwort). Aus den dargelegten Gründen fällt auch die eventualiter beantragte Anweisung an die Gemeinde ausser Betracht.

5.

Der angefochtene Entscheid hält nach dem Erwogenen der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die unterliegenden Beschwerdeführenden die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 und 3 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 2'500.--, werden den Beschwerdeführenden auferlegt.

3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:
   - den Beschwerdeführenden
   - der Beschwerdegegnerin
   - dem Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli
   - 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.