



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Augustinergasse 3, Postfach 1654, 1701 Freiburg

T +41 26 304 15 00, F +41 26 304 15 01
www.fr.ch/tc

601 2013 133

Urteil vom 11. November 2014

I. Verwaltungsgerichtshof

Besetzung	Präsidentin: Richter: Gerichtsschreiberin-Praktikantin:	Marianne Jungo Josef Hayoz, Christian Pfammatter Jana Kausche
Parteien	A. _____, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Ingo Schafer gegen GROSSER RAT DES KANTONS FREIBURG, Vorinstanz	
Gegenstand	Bürgerrecht, Niederlassung, Aufenthalt Ablehnung der Einbürgerung Beschwerde vom 13. Dezember 2013 gegen den Entscheid des Grossen Rats vom 9. Oktober 2013	

Sachverhalt

A. A. _____, geboren 1992, stammt aus Kolumbien und kam im Jahre 2001 in die Schweiz, wo sie sich mit ihrer Mutter im Kanton Freiburg niedergelassen hat. Sie lebt seit 2007 in der Gemeinde B. _____ und arbeitet als C. _____ in einem Hotel.

B. Am 29. August 2011 reichte sie beim Amt für Zivilstandswesen und Einbürgerungen (nachfolgend: Amt) ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung ein. Mit Entscheid vom 23. Juli 2012 gewährte der Gemeinderat von B. _____ ihr das Gemeindebürgerrecht. Daraufhin übermittelte das Amt die Angelegenheit mit einer positiven Stellungnahme an das Bundesamt für Migration, das am 8. Oktober 2012 seine Genehmigung zur ordentlichen Einbürgerung erteilte.

C. Während des Einbürgerungsverfahrens, am 27. Juli 2012, verheiratete sich A. _____ mit dem britischen Staatsangehörigen D. _____, geboren 1988. Der Ehemann wohnt in England und arbeitet dort als Schiffsschreiner.

D. Am 16. April 2013 wurde A. _____ von der Einbürgerungskommission des Grossen Rats angehört. Aufgrund ihrer angeblichen ungenügenden Kenntnisse über die Schweiz fand am 14. Juni 2013 eine weitere Befragung statt. Mit ihrem Bericht vom 30. August 2013 beantragte die Einbürgerungskommission den Grossen Rat, das Einbürgerungsgesuch abzuweisen. Zur Begründung führte sie an, dass die Anforderungen für die Einbürgerung auch für den Ehegatten der einbürgerungswilligen Person gelten würden, selbst wenn dieser nicht um die Einbürgerung ersuche. Vorliegend habe der Ehemann von A. _____ seinen Wohnsitz im Ausland, weshalb eine der Voraussetzungen für die Einbürgerung - Wohnsitz im Kanton - nicht gegeben sei.

E. Der Grosse Rat behandelte das Einbürgerungsgesuch in seiner Sitzung vom 9. Oktober 2013 (vgl. Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rats des Kantons Freiburg vom 9. Oktober 2013, TGR, S. 1522) und wies es mit 67 zu 29 Stimmen, bei 3 Enthaltungen, ab. Die schriftliche Begründung seines Entscheids lag am 14. November 2013 vor.

F. Am 13. Dezember 2013 liess A. _____ beim Kantonsgericht Beschwerde einreichen und beantragen, der Entscheid des Grossen Rats vom 14. November 2013 sei aufzuheben und die Sache zur Neuentscheidung an den Grossen Rat zurückzuweisen. Zudem seien die Verfahrenskosten dem Staat Freiburg aufzuerlegen und ihr eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen.

In seiner Stellungnahme vom 11. Februar 2014 schliesst der Grosse Rat auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

1. Das Kantonsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen (Art. 16 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; SGF 150.1]). Gemäss Art. 44a Abs. 2 des Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht vom 15. November 1996 (BRG; SGF 114.1.1) können die vom Grossen Rat in Anwendung dieses Gesetzes gefällten ablehnenden Entscheide beim Kantonsgericht mit Beschwerde angefochten werden (vgl. auch Art. 114 Abs. 2 lit. a VRG). Nebstdem schreibt das Bundesrecht vor, dass die Kantone (aus Gründen der Rechtsweggarantie) Gerichtsbehörden einzusetzen haben, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ab-

lehrende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen (Art. 50 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts [BüG; SR 141.0]). Demnach ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegeben. Die Beschwerdeführerin ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 76 VRG; Art. 44a Abs. 2 BRG). Die Beschwerde wurde innert der dreissigtägigen Beschwerdefrist (Art. 79 Abs. 1 VRG) eingereicht und entspricht formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 80 ff. VR). Es ist darauf einzutreten.

2. a) Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung des Rechts, einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, gerügt sowie eine unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden (Art. 77 Abs. 1 lit. a und b VRG). Die Unangemessenheit kann vor dem Kantonsgericht nur gerügt werden, wenn die Angelegenheit das Gebiet der öffentlichen Abgaben oder der Sozialversicherungen betrifft oder sie der Beschwerde an eine zur Überprüfung dieser Rüge befugte Behörde unterliegt oder ein Gesetz diesen Beschwerdegund ausdrücklich vorsieht (Art. 78 Abs. 2 lit. a-c VRG). Solange die Vorinstanz ihr Ermessen pflichtgemäss ausübt, ist es dem Gericht verwehrt, sein eigenes Ermessen anstelle der Vorinstanz zu setzen (vgl. BVR 2012 S. 193 E. 1.2 S. 195). Das Kantonsgericht prüft die Entscheide einer Behörde, der, wie in der vorliegenden Angelegenheit, ein weiter Ermessensspielraum zusteht, mit Zurückhaltung (Art. 96a Abs. 1 VRG).

b) Das kantonale Bürgerrechtsgesetz vermittelt dem Gesuchsteller keinen Rechtsanspruch auf die Erteilung der ordentlichen Einbürgerung (KARL HARTMANN/LAURENT MERZ, Einbürgerung: Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts, *in* Ausländerrecht, Peter Uebersax/Beat Rudin/Thomas Hugli Yar/Thomas Geiser, Basel 2009, Rz. 12.12, S. 595; BERNHARD EHRENZELLER, Entwicklungen im Bereich des Bürgerrechts, *in* Jahrbuch für Migrationsrecht 2004/2005, S. 13, 19). Das bedeutet, dass der Grosse Rat nach Ermessen entscheidet, wobei das Ermessen innerhalb der Schranken des Bundesrechts sowie des kantonalen Rechts ausgeübt werden muss. Innerhalb dieser Schranken besteht jedoch die "Freiheit der Entscheidung von Fall zu Fall" (YVO HANGARTNER, Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen, *in* ZBI 110/2009, S. 293 ff., 294). Einem Gesuchsteller kann daher die Einbürgerung verweigert werden, auch wenn er die Vorgaben gemäss kantonalem Recht erfüllt (DORIS BIANCHI, Paradigmenwechsel im Einbürgerungsrecht, *in* ZBI 105/2004 S. 401 ff., 415 f.). Die Einbürgerungsbehörde hat das ihr zukommende Ermessen allerdings pflichtgemäss auszuüben. Insbesondere darf sie weder willkürlich noch diskriminierend entscheiden (vgl. BGE 129 I 232 E. 3.4.2 S. 240). Freies Ermessen erlaubt kein Entscheiden nach Belieben (BGE 123 V 150 E. 3b S. 153). Vor diesem Hintergrund beschränkt sich die Kognition des Gerichts praktisch auf eine Willkürprüfung, das heisst es kann nur dann eingreifen, wenn sich der angefochtene Entscheid als sachlich unvertretbar erweist oder gegen allgemeine Rechts- und Verfassungsgrundsätze verstösst (vgl. Urteile des Kantonsgericht 601 2013 57 vom 27. Mai 2014; 601 09 105/601 10 58 vom 29. Juni 2010 [bestätigt durch das Bundesgericht am 25. Januar 2011, 1D_8/2010]; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich 2012, Rz. 1362). Mithin hat das Gericht den Spielraum des Grossen Rats bei der Ausübung des pflichtgemässen Ermessens zu respektieren.

c) Das Gericht wendet das Recht von Amtes wegen an und prüft von Amtes wegen oder auf Antrag die Gültigkeit der auf den Einzelfall anwendbaren Vorschriften (Art. 10 Abs. 1 und 2 VRG). Demnach ist es weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann eine Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen und es kann eine Beschwerde mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (vgl. BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Vorschriften, die dem Bundesrecht, der Kantonsverfassung oder einem höherrangigen kantonalen Erlass widersprechen, wendet das Gericht nicht an (Art. 10 Abs. 3 VRG).

3. a) Die verfassungsrechtlichen Vorschriften in Bürgerrechtssache ergeben sich aus Art. 38 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR. 101). Für die ordentliche Einbürgerung gibt das Bundesrecht Mindestanforderungen an, weswegen für die Einbürgerung in den Kantonen und Gemeinden zunächst auf die bundesrechtlichen Bestimmungen verwiesen werden kann. Zu beachten sind somit die Bestimmungen des Bundesgesetzes (BüG). In der Ausgestaltung ihrer eigenen Einbürgerungsbestimmungen sind die Kantone darüber hinaus weitgehend frei (HARTMANN/MERZ, Rz. 12.23, S. 600). Kantone und Gemeinden sind allerdings wie die Bundesbehörden an die Bundesverfassung gebunden, woraus sich gewisse Schranken ergeben können.

b) Nach Art. 69 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV; SGF 10.1) erleichtern Staat und Gemeinden die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern. Das Verfahren für den Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts ist im erwähnten Bürgerrechtsgesetz (BRG) geregelt. Wer eingebürgert werden möchte, reicht sein Gesuch auf dem Formular für die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung beim Amt ein (Art. 9 BRG). Nach Abschluss der administrativen Erhebung und der Überprüfung der Zivilstandsdaten leitet das Amt das Einbürgerungsgesuch für den Entscheid über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an die Gemeindebehörde weiter (Art. 11 BRG). Die Einbürgerungskommission der Gemeinde hört den Gesuchsteller an, um sich von seiner Integration zu überzeugen, und gibt eine Stellungnahme zuhanden des Gemeinderats ab (Art. 34 Abs. 2 und 3 BRG). Nach Art. 33 Abs. 1 BRG entscheidet der Gemeinderat über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Wurde das Gemeindebürgerrecht erteilt, so leitet das Amt das Gesuch mit der Stellungnahme des Kantons für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung an die Bundesbehörde weiter (Art. 11a BRG). Wurde dem Gesuchsteller das Gemeindebürgerrecht und die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung erteilt, so wird das Dossier dem Staatsrat zur Überprüfung weitergeleitet. Der Staatsrat leitet es in Form eines Dekretsentwurfs an den Grossen Rat weiter. Er kann eine Stellungnahme zuhanden des Grossen Rats abgeben (Art. 12 BRG). Die Einbürgerungskommission des Grossen Rats prüft das Dossier vorgängig und hört den Gesuchsteller an. Sie fasst eine Stellungnahme zuhanden des Grossen Rats. Dieser entscheidet über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts und des Schweizer Bürgerrechts (Art. 13 BRG).

c) aa) Nach Art. 6 Abs. 1 BRG kann das freiburgische Bürgerrecht einer ausländischen Person gewährt werden, wenn: sie die Bedingungen des Bundesrechts (lit. a) und die Anforderungen an den Wohnsitz nach Art. 8 erfüllt (lit. b), ihr eine Gemeinde des Kantons das Gemeindebürgerrecht gewährt (lit. c), sie ihre öffentlichen Pflichten erfüllt oder sich bereit erklärt, diese zu erfüllen (lit. d), sie während der letzten fünf Jahre vor der Einreichung des Gesuchs nicht aufgrund eines Verstosses, der von mangelndem Respekt gegenüber der Rechtsordnung zeugt, verurteilt wurde (lit. e), sie einen guten Ruf geniesst (lit. f) und die Integrationsvoraussetzungen erfüllt (lit. g). Die Einbürgerungsbedingungen gelten auch für den Ehegatten und die Kinder des Gesuchstellers. Wenn wichtige Gründe dies rechtfertigen, können Ausnahmen gemacht werden (Art. 6 Abs. 2 BRG).

Hinsichtlich der Anforderungen an den Wohnsitz bestimmt Art. 8 BRG Folgendes: Der Gesuchsteller muss während mindestens drei Jahren im Kanton wohnhaft gewesen sein, wovon zwei Jahre in den letzten fünf Jahren vor der Einreichung des Gesuchs (Abs. 1). Ein Ausländer der zweiten Generation muss insgesamt zwei Jahre, wovon ein Jahr in den letzten zwei Jahren vor der Einreichung des Gesuchs, im Kanton oder in einem der im Ausführungsreglement aufgeführten Kantone wohnhaft gewesen sein (Abs. 2). Wenn wichtige Gründe dies rechtfertigen, können die Anforderungen an die Wohnsitzdauer in den Jahren vor der Einreichung des Gesuchs gemildert oder aufgehoben werden. Der Gesuchsteller muss jedoch die Anforderungen an die gesamte Aufenthaltsdauer erfüllen (Abs. 4). Während des Verfahrens muss der Gesuchsteller grundsätzlich im Kanton wohnen; Ausländer der zweiten Generation müssen in der Schweiz wohnen (Abs. 5).

bb) Ist die Person, die eingebürgert werden möchte, verheiratet oder lebt sie in einer eingetragenen Partnerschaft, so müssen dem Einbürgerungsgesuch die gleichen Auszüge für die Ehegattin beziehungsweise den Ehegatten oder die eingetragene Partnerin beziehungsweise den eingetragenen Partner beigelegt werden, auch wenn diese Person keine Einbürgerung beantragt (Art. 1 Abs. 1 lit. f des Reglements vom 19. Mai 2009 über das freiburgische Bürgerrecht [BRR; SGF 114.1.11]). Daneben ist ein Auszug aus dem Strafregister der gesuchstellenden Person und gegebenenfalls der Ehegattin beziehungsweise des Ehegatten oder der eingetragenen Partnerin beziehungsweise des eingetragenen Partners einzureichen, auch wenn diese Person keine Einbürgerung beantragt (Art. 1 Abs. 1 lit. f BRR). Zudem hat der vom Amt oder von der Kantonspolizei erstellte Erhebungsbericht Bezug auf die Situation der Ehegattin beziehungsweise des Ehegatten oder der eingetragenen Partnerin beziehungsweise des eingetragenen Partners zu nehmen, auch wenn diese Person keine Einbürgerung beantragt (Art. 2 BRR). Schliesslich listet Art. 3 BRR die Ausnahmen vom Grundsatz der Ausweitung der Einbürgerungsbedingungen auf die Ehegattin beziehungsweise den Ehegatten, auf die eingetragene Partnerin beziehungsweise den eingetragenen Partner und auf die Kinder auf. Eine Ausnahme kann namentlich in folgenden Fällen gemacht werden: Die Ehegattin beziehungsweise der Ehegatte oder die eingetragene Partnerin beziehungsweise der eingetragene Partner brauchen die Anforderungen an den Wohnsitz des eidgenössischen oder des kantonalen Rechts nicht zu erfüllen, wenn nach einem mindestens einjährigen Aufenthalt festgestellt werden kann, dass besondere Bemühungen für die Integration im Sinn von Art. 6a BRG unternommen worden sind (lit. a). Von verheirateten oder in eingetragener Partnerschaft lebenden Personen, die aufgrund ehelicher oder partnerschaftlicher Probleme getrennt leben, wird nicht verlangt, dass sie die Anforderungen des eidgenössischen oder kantonalen Rechts an den Wohnsitz, die Integrationsbedingungen und die Bedingung des Respekts gegenüber der Rechtsordnung erfüllen (lit. b). Kinder unter 14 Jahren, die in das Einbürgerungsgesuch ihrer Eltern mit einbezogenen sind, müssen die Integrationsbedingungen und die Bedingung des Respekts gegenüber der Rechtsordnung nicht erfüllen (lit. c).

cc) Zu Art. 6 Abs. 2 BRG führte der Staatsrat in seiner Botschaft vom 2. Oktober 2006 zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht (TGR, 2007, S. 104, 106) aus, dass die Einbürgerungsbedingungen nicht nur für den Gesuchsteller gelten, sondern auch für seine engsten Familienangehörigen, das heisst für den Ehegatten und die Kinder. Die Praxis der letzten Jahre habe nämlich gezeigt, dass das Einbürgerungsgesuch sehr oft nur von einem Ehegatten, in der Regel vom Ehemann eingereicht werde. Dabei gehe es sehr oft darum zu verbergen, dass die Frau des Gesuchstellers nach Jahren in der Schweiz weder Deutsch noch Französisch spreche und dass sie die Einbürgerungsbedingungen nur teilweise erfülle. Es sei aber weiterhin möglich, dass ein minderjähriger Gesuchsteller ein Einbürgerungsgesuch einreiche, selbst wenn seine Eltern die Voraussetzungen für eine Einbürgerung nicht erfüllten. Hier gehe es darum, einen klaren Grundsatz aufzustellen, gleichzeitig aber Ausnahmen für besondere Einzelfälle vorzubehalten.

4. Im angefochtenen Entscheid wird dargelegt, dass die Einbürgerungskommission des Grossen Rats vorab überprüft, ob der in das Gesuch nicht einbezogene Ehegatte die Integrationsvoraussetzungen nach Art. 6 Abs. 2 BRG erfüllt, namentlich, ob die Anforderungen an den Wohnsitz in der Schweiz gegeben sind. Anschliessend höre die Einbürgerungskommission den nicht im Gesuch inbegriffenen Ehegatten an, um festzustellen, ob er in das hiesige Leben integriert sei (rudimentäre Kenntnisse der Schweiz und ihrer Institutionen sowie Kenntnisse der französischen oder der deutschen Sprache). Im vorliegenden Fall lebe der Ehegatte der Beschwerdeführerin aus beruflichen Gründen in England und erfülle folglich die erforderlichen Integrationsvoraussetzungen nicht. Das Paar habe sich noch nicht genau festgelegt, wo es sich niederlassen wolle. Zwar könnte bei der Ausweitung der Einbürgerungsbedingungen auf den nicht in das Gesuch eingeschlossenen Ehegatten aus wichtigen Gründen Ausnahmen gemacht werden. Indes seien die in Art. 3 BRR

beispielhaft erwähnten Ausnahmen vorliegend nicht gegeben. Namentlich gehe aus dem Dossier nicht hervor, dass sich das Ehepaar in einer Krise befinde. Der Grund, weshalb die Eheleute nicht zusammen lebten, beruhe auf der einfachen Tatsache, dass sie noch nicht wüssten, wo sie sich niederlassen werden, da jeder an ein anderes Land gebunden sei. Insofern sei Art. 3 lit. b BRR nicht anwendbar. Des Weiteren bestehe kein anderer wichtiger Grund, der eine Nicht-Ausweitung der Einbürgerungsbedingungen auf den Ehegatten nach sich ziehen würde. Als sie ihr Einbürgerungsgesuch einreichte, seien der Beschwerdeführerin die Bedingungen, die erfüllt werden mussten, und die Komplexität des Verfahrens bekannt gewesen. Es handle sich hier nicht um einen Ausnahmefall; im Gegenteil, er stelle vielmehr die typische Situation dar, die der freiburgische Gesetzgeber habe verhindern wollen, indem er Art. 6 Abs. 2 BRG einführe. Es sei gerechtfertigt, dass das Interesse an der Einhaltung der kantonalen Gesetzgebung überwiege und keine Ausnahme genehmigt werde, die das Risiko berge, den Willen des Gesetzgebers, der die Ausweitung der Einbürgerungsbedingungen auf den Ehegatten ausdrücklich vorgesehen habe, zu verhöhnen. Zudem könne die Beschwerdeführerin für den Fall, dass sie und ihr Mann beschliessen sollten, sich in der Schweiz niederzulassen, das Verfahren ein Jahr nach der Einreise ihres Ehegatten in die Schweiz erneut einleiten und damit rechnen, dem oben erwähnten wichtigen Grund in Art. 3 lit. a BRR zu genügen.

5. a) Die Beschwerdeführerin rügt vorab eine unrichtige Feststellung des Sachverhalts. Der Grosse Rat gehe zu Unrecht davon aus, dass sich ihr Ehemann aus beruflichen Gründen in England niedergelassen habe, nachdem er eine gewisse Zeit in der Schweiz gelebt habe. Zusammen hätten sie zwar gemeinsame Ferientage in der Schweiz und in England verbracht, seien aber jeweils in ihrem Land wohnhaft und erwerbstätig geblieben. Mit seiner unrichtigen Feststellung suggeriere der Grosse Rat, es bestehe vorliegend die typische Konstellation, welche der freiburgische Gesetzgeber mit der Schaffung von Art. 6 Abs. 2 BRG habe vermeiden wollen und es gehe vielleicht auch in diesem Fall darum zu verbergen, dass der Ehemann nach einem gewissen Aufenthalt in der Schweiz weder Deutsch noch Französisch spreche. Unvollständig sei der angefochtene Entscheid auch insoweit, als darin festgehalten werde, die Beschwerdeführerin habe in der ersten Anhörung durch die Einbürgerungskommission ungenügende Kenntnisse über die Schweiz vorgewiesen und sei deshalb zu einer zweiten Befragung vorgeladen worden. Ihr damaliger Rechtsvertreter habe auf seine wiederholte Anfrage keine Antwort erhalten, welche Fragen anlässlich der ersten Befragung gestellt und ungenügend beantwortet worden seien. Zudem bleibe im angefochtenen Entscheid unerwähnt, dass sie in der zweiten Anhörung die ihr zum öffentlichen und politischen Leben der Schweiz gestellten Fragen offenbar sehr gut beantwortet habe. Es werde der Eindruck erweckt, dass sie insgesamt über ungenügende oder allenfalls zufriedenstellende Kenntnisse des öffentlichen und politischen Lebens verfüge, was geeignet sei, einen negativen Einbürgerungsentscheid zu bewirken. Entsprechend sei der Entscheid des Grossen Rats zu berichtigen beziehungsweise zu ergänzen.

b) Für den Grossen Rat ist diese Rüge der Beschwerdeführerin unberechtigt. Die Einbürgerungskommission habe immer gewusst, dass der Ehemann, abgesehen von kurzen Besuchsaufenthalten, nie in der Schweiz gelebt habe. Wenn im angefochtenen Entscheid festgehalten sei, dass sich der "Ehemann ... in England niedergelassen hat", sei dies ein Irrtum, richtigerweise sollte es lauten der "Ehemann ... ist in England niedergelassen". Im Übrigen sei diese Frage materiell nicht entscheidend. Tatsache sei, dass der Ehemann nie in der Schweiz gelebt habe. Der Entscheid des Grossen Rats sei aufgrund eines Sachverhalts getroffen worden, der den Mitgliedern des Grossen Rats und den Mitgliedern der Kommission bekannt gewesen sei und sie seien in keiner Weise von irgendeiner falschen Beurteilung des Sachverhalts beeinflusst worden.

c) Unrichtig ist die Sachverhaltsfeststellung etwa dann, wenn der Verfügung ein aktenwidriger oder nicht weiter belegbarer Sachverhalt zugrunde gelegt wurde. Unvollständig ist die

Sachverhaltsfeststellung, wenn die Behörde trotz Untersuchungsmaxime den Sachverhalt nicht von Amtes wegen abgeklärt hat oder nicht alle für den Entscheid wesentlichen Sachumstände berücksichtigt wurden. Art. 77 Abs. 1 lit. b VRG verlangt, dass sich die fehlerhafte Feststellung auf den "rechtserheblichen" Sachverhalt beziehen muss. Rechtserheblich bedeutet, dass die Feststellung des Sachverhalts für den Ausgang der Streitigkeit erheblich ist. Treffender wäre daher das Adjektiv "entscheidwesentlich". Im französischen Text wird es mit "faits pertinents" formuliert. Rechtserheblich darf nicht einschränkend dahin verstanden werden, dass die Feststellung des Sachverhalts mit Blick auf die Beantwortung einer konkreten Rechtsfrage erheblich ist (vgl. BENJAMIN SCHINDLER, in Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Bern / St. Gallen 2008, Rz. 29 zu Art. 49).

d) Der Einwand der Beschwerdeführerin geht an der Sache vorbei. Der Grosse Rat hat das Einbürgerungsgesuch aufgrund der unklaren, zukünftigen gemeinsamen Wohnsituation des Ehepaares abgewiesen. Der frühere Wohnsitz des Ehemannes, die Dauer seines Aufenthalts in der Schweiz und die Frage, ob er deutsch oder französisch spricht, hatten offensichtlich keinen Einfluss. Für den Grossen Rat war entscheidend, dass der Ehemann nicht in der Schweiz, sondern in England wohnhaft ist. Ebenso wenig war entscheidend, inwiefern die Beschwerdeführerin anlässlich der Anhörungen die ihr zum öffentlichen und politischen Leben der Schweiz gestellten Fragen beantworten konnte oder nicht. Wie gesagt, der angefochtene Entscheid stützt sich ausschliesslich darauf, dass der Ehegatte der Beschwerdeführerin aufgrund seines Wohnsitzes im Ausland die Einbürgerungsbedingungen nach Art. 6 Abs. 2 BRG nicht erfüllt. Demnach kann von einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts nicht die Rede sein.

6. a) Weiter wirft die Beschwerdeführerin dem Grossen Rat eine Verletzung des Rechts vor. Auf kantonaler Ebene gebe es keine Bestimmung über den gemeinsamen Erwerb des Bürgerrechts für Ehepaare. Auch wenn Art. 6 Abs. 2 BRG der Behörde das Recht einräume, ebenfalls das Umfeld eines Bewerbers zu untersuchen, sei allein massgebend, ob die gesuchstellende Person die Voraussetzungen erfülle. Im Übrigen sei Art. 6 Abs. 2 BRG einer gesetzes- und verfassungskonformen Auslegung durchaus zugänglich, siehe die Bestimmung doch vor, dass vom Grundsatz der Ausweitung der Einbürgerungsbedingungen auf den Ehegatten Ausnahmen gemacht werden können, wenn wichtige Gründe dies rechtfertigen. Die Aufzählung der wichtigen Gründe in Art. 3 BRR sei gemäss Wortlaut lediglich beispielhaft und nicht abschliessend. Somit dürften sich verheiratete Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Freiburg auch ohne ihren Partner oder Partnerin einbürgern lassen. Bei der Prüfung des Einbürgerungsgesuchs komme es grundsätzlich nur auf die persönlichen Verhältnisse der gesuchstellenden Person an. Dazu gehörten zwar auch Auskünfte über familiäre und partnerschaftliche Beziehungen, doch dürfe ein Einbürgerungsgesuch nicht allein deshalb abgelehnt werden, weil der Partner, der selbst kein Gesuch einreichte, die Voraussetzungen für eine Einbürgerung nicht erfüllt. Art. 6 Abs. 2 BRG räume der Behörde lediglich das Recht ein, ebenfalls das Umfeld eines Bewerbers zu untersuchen, da sich dieses allenfalls positiv oder negativ auf dessen Integration auswirken könne. Allerdings seien selbst bei Einbürgerungsgesuchen für Eheleute beide Ehepartner je selbständige Gesuchsteller. Wenn ein Ehegatte die Einbürgerungsvoraussetzungen erfülle, so sei seinem Gesuch zu entsprechen und zwar selbst dann, wenn der andere Ehegatte jene nicht erfüllt und sein Gesuch infolgedessen abgewiesen werden müsse.

Nebstdem verstosse der angefochtene Entscheid gegen Art. 10 Abs. 2 BV, wonach jeder Mensch das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit habe. Auch würden Art. 13 BV und Art. 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) verletzt. Diese beiden Bestimmungen gewährleisteten den Schutz des Privat- und Familienlebens.

Wenn sie (die Beschwerdeführerin) mit der Eheschliessung zugewartet hätte, wäre sie ordentlich eingebürgert worden. Indem der Grosse Rat die Einbürgerung aufgrund der Eheschliessung verweigere, schränke er ihr verfassungsmässiges Recht auf persönliche Freiheit sowie auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens ein. Gehe es nach dem Grossen Rat, solle ihr die Einbürgerung nur offen stehen, wenn sie und ihr Ehegatte sich dauernd in der Schweiz niederlassen. Wenn dies nicht geschieht oder wird ihr (zum Beispiel mangels dauernden Wohnsitzes in England) nicht britische Staatsbürgerschaft erteilt, werde sie als kolumbianische Staatsangehörige zukünftig nur noch unter erschwerten Bedingungen in das Land einreisen können, in welchem ihre Mutter, ihre Schwester sowie ihr gesamter Freundes- und Bekanntenkreis wohnten und welches sie als ihre Heimat betrachte. Hinzu komme, dass sie selbst als Ehefrau eines britischen Staatsangehörigen mit ihrem kolumbianischen Pass ein Einreisevisum benötige, um ihren Ehemann in England besuchen zu können. Ein derart schwerer Eingriff in die Bewegungsfreiheit und in das Privat- und Familienleben sei weder durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt noch ist er verhältnismässig.

b) Demgegenüber macht der Grosse Rat geltend, dass sein Entscheid im Rahmen einer strikten Auslegung des Gesetzes und des dazugehörigen Ausführungsreglements gefällt wurde. Die Einbürgerungskommission sei sich zwar bewusst, dass diese Vorgehensweise, mit der zahlreiche Ehefrauen von einer manchmal schwierigen Vormundschaft ihres Ehemannes befreien könnten, in anderen Situationen grössere Nachteile haben könne, wie das für die Beschwerdeführerin der Fall sei. Sie sei jedoch der Meinung gewesen, dass der vorliegende Fall keine Ausnahme aus wichtigen Gründen rechtfertige. Sie habe es deshalb vorgezogen, sich an eine wortgetreue Auslegung des Gesetzestextes zu halten. Die Unsicherheit, ob die Beschwerdeführerin ihren Wohnsitz ins Ausland verlege, wenn sie eingebürgert werde, habe bei der Stellungnahme der Mitglieder der Kommission ebenfalls eine Rolle gespielt.

c) Vorab ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin alle Voraussetzungen für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts erfüllt. Es ist allein strittig, ob das Einbürgerungsgesuch der Beschwerdeführerin deshalb abgewiesen werden darf, weil deren Ehegatte, der selbst kein Einbürgerungsgesuch gestellt hat, sich im Ausland aufhält. Auf die Auffassung des Grossen Rats, die Beschwerdeführerin könne, falls sie zusammen mit ihrem Mann in der Schweiz Wohnsitz nehme, ein erneutes Gesuch stellen könne, ist hier nicht einzugehen.

d) Das Bürgerrecht ist auf den Einzelnen bezogen und mithin ein Individualrecht. Bei der Einbürgerung wird daher auf die individuelle Eignung geachtet (YVO HANGARTNER, Bemerkungen zu BGE 135 II 164, in AJP 2009 S. 1484). Es wird weder von Kantons- noch von Bundesrechts (vgl. Art. 15 Abs. 2 BÜG) wegen verlangt, gemeinsam um Erteilung des Schweizerbürgerrechts nachzusuchen; jeder Ehegatte kann selbstständig, das heisst ohne den anderen, um Einbürgerung nachsuchen. Eheleute sind als zwei Einzelpersonen zu behandeln und können individuell eingebürgert werden; die fehlende Eignung des Ehemanns wirkt sich nicht auf die Einbürgerung der Ehefrau aus und umgekehrt (BGE 134 II 56 E. 2 S. 58). 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 S. 170 f.). Im kantonalen Recht verhält es sich nicht anders.

e) Das Kantonsgericht hatte bereits Gelegenheit, eine ähnliche Angelegenheit zu beurteilen. Diesem Urteil (601 10 9/10 vom 18. November 2010), das den Parteien bekannt ist, lag folgender Sachverhalt zugrunde: Der Gemeinderat einer Gemeinde verweigerte einer Ausländerin mit einer Niederlassungsbewilligung deshalb die Einbürgerung, weil ihr Ehemann aufgrund einer Verurteilung ausgewiesen wurde und die Schweiz unter Zurücklassung seiner Familie verlassen hat. Der

Gemeinderat begründete seinen Entscheid nicht mit der Straffälligkeit des Ehemanns, sondern wegen den unklaren Wohnverhältnissen. Der Ehemann lebe im Ausland, könne nur sporadisch seine Familie in der Schweiz besuchen und eine Arbeitsbewilligung werde ihm nicht erteilt. Das Gericht stellte fest, dass das Einbürgerungsgesuch nicht allein deshalb abgelehnt werden dürfe, weil der Partner, der selbst kein Gesuch einreichte, die Voraussetzungen für eine Einbürgerung nicht erfüllt. Aus Art. 6 Abs. 2 BRG lasse sich nichts anderes ableiten. Diese Bestimmung räume der Gemeinde lediglich, aber immerhin, das Recht ein, ebenfalls das Umfeld eines Bewerbers zu untersuchen, was nachvollziehbar sei, denn dieses Umfeld könne sich allenfalls positiv oder negativ auf die Integration eines Bewerbers auswirken. Insofern halte die Auffassung, es sei für die Beurteilung des Einbürgerungsgesuchs ebenfalls auf die Situation des Ehemannes der Beschwerdeführerin abzustellen, dem Gesetz und der Rechtsprechung nicht stand. Es komme grundsätzlich allein darauf an, ob die gesuchstellende Person die entsprechenden Voraussetzungen erfülle.

Im vorliegenden Fall verhält es sich nicht anders und es besteht keine Veranlassung, von der erwähnten Rechtsprechung des Kantonsgerichts abzukommen. Die Eheleute haben sich am 27. Juli 2012 verheiratet und der Ehemann lebt im Ausland. Die Eheleute sind weder geschieden noch gerichtlich getrennt; die Ehe wird aufrechterhalten beziehungsweise der Ehewille besteht trotz getrenntem Wohnsitz weiter. Das Paar hat sich offenbar (noch) nicht festlegen können, wo es sich gemeinsam niederlassen will. Bei dieser Sachlage kann zwar nicht von einer tatsächlichen Gemeinschaft gesprochen werden. Aber allein darauf kommt es, wie schon gesagt, nicht an, wesentlich ist der Ehewille. Die Beschwerdeführerin stellte ihr Gesuch um Einbürgerung vor der Heirat und hat das Gemeindebürgerrecht erhalten. Wenn der Grosse Rat die eheliche Situation des Paares als Anlass nimmt, das Einbürgerungsgesuch abzuweisen, muss eine solche Massnahme als willkürlich bezeichnet werden. Damit wird nämlich keinerlei Bezug auf eine der in Art. 6 BRG aufgeführten gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen genommen, sondern der Beschwerdeführerin ein legitimes, persönliches Verhalten, nämlich die Aufrechterhaltung der Ehe mit dem im Ausland lebenden Ehemann genommen. Zudem stützt sich der Grosse Rat nur auf den unsicheren zukünftigen Wohnsitz des Ehepaares. Eine solche Überlegung kann nicht genügen, um die Eignung der Beschwerdeführerin zu verneinen und mithin ihr Einbürgerungsgesuch abzulehnen. Faktisch bedeutet dies, dass sich die Beschwerdeführerin von ihrem Ehemann scheiden lassen muss, um das Bürgerrecht zu erhalten oder ihn gar nicht hätte heiraten sollen. Der vorliegende Sachverhalt ist nicht mit dem Sinn und Zweck von Art. 6 BRG zu vereinbaren, selbst wenn es zutrifft, was unbestritten ist, dass der Ehemann weder französisch noch deutsch spricht.

f) Damit erweist sich die angefochtene Verfügung als rechtswidrig, weshalb sie aufzuheben ist.

7. a) Die Beschwerdeführerin beantragt, dass das Gericht den angefochtenen Entscheid aufhebt und die Sache zur Neuentscheidung an den Grossen Rat zurückweist.

b) Hebt die Beschwerdeinstanz den angefochtenen Entscheid auf, so entscheidet sie selbst in der Sache oder weist diese, nötigenfalls mit verbindlichen Weisungen, an die Vorinstanz zurück (Art. 98 Abs. 2 VRG).

c) Es wurde schon ausgeführt, dass der Entscheid über die Einbürgerung im Ermessen des Grossen Rats liegt. Es ist deshalb eine Rückweisung geboten, und zwar unmittelbar an den Grossen Rat.

8. a) In einem Beschwerdeverfahren trägt die unterliegende Partei die Kosten des Verfahrens (Art. 131 Abs. 1 VRG) und spricht die Verwaltungsjustizbehörde der obsiegenden Partei auf Gesuch eine Entschädigung für die Wahrung ihrer Interessen entstandenen, notwendigen Kosten zu

(Art. 137 Abs. 1 VRG). Dem Gemeinwesen - dazu gehört der Grosse Rat - dürfen weder Verfahrenskosten auferlegt noch eine Parteientschädigung zugesprochen werden, es sei denn, seine Vermögensinteressen seien betroffen (Art. 133 und 139 VRG).

b) Die Beschwerdeführerin ist obsiegende Partei, weshalb ihr keine Gerichtskosten auferlegt werden. Der Grosse Rat hat gestützt auf Art. 133 VRG keine Gerichtskosten zu tragen.

c) Die Beschwerdeführerin hat Anspruch auf eine Parteientschädigung. Diese wird auf 1'385.75 Franken (Honorar: 1'207.50 Franken; Auslagen: 75.60 Franken; Mehrwertsteuer: 102.65 Franken).

Der Hof erkennt:

I. Die Beschwerde wird gutgeheissen.

Der Entscheid des Grossen Rats vom 14. November 2013 wird aufgehoben.

Die Angelegenheit geht im Sinne der Erwägungen zurück an den Grossen Rat zu neuem Entscheid.

II. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von 1'000 Franken wird ihr zurückerstattet.

III. Die Rechtsanwältin Schafer geschuldete Parteientschädigung wird auf 1'385.75 Franken (inkl. Mehrwertsteuer) festgesetzt und dem Staat Freiburg auferlegt.

IV. Zustellung.

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht, Lausanne, eingereicht werden. Gegen die Festsetzung der Höhe der Parteientschädigung ist innert 30 Tagen die Einsprache an die Behörde, die entschieden hat, zulässig, sofern nur dieser Teil des Entscheides angefochten wird (Art. 148 VRG).

Freiburg, 11. November 2014/jka

Präsidentin

Gerichtsschreiberin-Praktikantin