



**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 2014 1

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 Pierre-Henri Gapany gegen GROSSER RAT DES KANTONS FREIBURG, Vorinstanz	
Gegenstand	Bürgerrecht, Niederlassung, Aufenthalt Ablehnung der Einbürgerung Beschwerde vom 3. Januar 2014 gegen den Entscheid des Grossen Rats vom 9. Oktober 2013	

Sachverhalt

A. A. _____, geboren 1982, stammt aus Mazedonien und kam im Jahre 1999 im Alter von 17 Jahren in die Schweiz. Am 6. Februar 2004 verheiratete sie sich mit dem im Jahre 1980 geborenen und aus Serbien stammenden B. _____. Sie ist im Besitz der Niederlassungsbewilligung. Ihr Mann reiste Ende August 2004 in die Schweiz ein und erhielt die Aufenthaltsbewilligung. A. _____ wohnt in C. _____ und hat mit ihrem Mann zwei in den Jahren 2005 und 2008 geborene Kinder. Sie ist Geschäftsführerin eines Kiosks.

B. Am 10. Mai 2006 verurteilte das Amtsgericht D. _____ (D) B. _____ wegen Drogen delikten zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren und drei Monaten. Darauf lehnte das Amt für Bevölkerung und Migration des Kantons Freiburg (nachfolgend: BMA) es mit Verfügung vom 8. Oktober 2007 ab, B. _____ eine Aufenthaltsbewilligung (die ursprüngliche war abgelaufen) zu erteilen. Gleichzeitig wies es ihn an, die Schweiz zu verlassen. Der I. Verwaltungsgerichtshof des Kantonsgerichts Freiburg und das Bundesgericht haben diesen Entscheid mit ihren Urteilen vom 3. April 2008 (1A 2007 149) beziehungsweise vom 14. Januar 2009 (2C_381/2008) bestätigt. B. _____ lebt zurzeit (ohne seine Familie) in Serbien.

C. Am 4. Januar 2008 reichte A. _____ beim Amt für Zivilstandswesen und Einbürgerung (nachfolgend: Amt) ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung für sich selbst und ihren im Jahr 2005 geborenen Sohn (das zweite Kind war zum Zeitpunkt der Eingabe noch nicht geboren) ein. Mit Entscheid vom 27. August 2009 wies der Gemeinderat von C. _____ das Begehren ab, "weil wesentliche Kriterien für eine Einbürgerung nicht erfüllt sind"; die Wohnsituation des Ehepaars sei sehr ungewöhnlich und entspreche nicht den hiesigen Vorstellungen von geordneten Familienverhältnissen. Gegen diesen Entscheid liess A. _____ Beschwerde erheben, die der Oberamtmann des Sensebezirks am 28. Dezember 2009 abwies. Anfang Januar 2010 reichte sie beim Freiburger Kantonsgericht Beschwerde ein, das am 18. November 2010 die Beschwerde teilweise gut und das Dossier dem Gemeinderat von C. _____ zu neuem Entscheid zurückwies (601 2010 9/10).

D. Nach erneuter Prüfung der Sache und angesichts des Entscheids des Kantonsgerichts erteilte der Gemeinderat von C. _____ am 20. April 2011 A. _____ und ihren beiden Kindern das Bürgerrecht. Daraufhin übermittelte das Amt die Angelegenheit mit einer positiven Stellungnahme an das Bundesamt für Migration, das am 6. Juni 2012 seine Genehmigung zur ordentlichen Einbürgerung erteilte.

Am 23. November 2012 wurde A. _____ von der Einbürgerungskommission des Grossen Rats angehört. Danach beschloss die Kommission, das Verfahren auszusetzen, um weitere Informationen zu den Gründen für die Ausschaffung von B. _____ und die Dauer der Massnahme zu erhalten.

Am 16. April 2013 sprach A. _____ erneut bei der Einbürgerungskommission des Grossen Rats vor. Mit ihrem Bericht vom 30. August 2013 beantragte die Einbürgerungskommission den Grossen Rat, das Gesuch abzuweisen. Sie stützte sich dabei auf die Gründe, welche die Gemeinde C. _____ ursprünglich dazu geführt hatten, die Einbürgerung abzuweisen; die Anforderungen für die Einbürgerung würden auch für den Ehegatten der einbürgerungswilligen Person gelten, selbst wenn dieser nicht die Einbürgerung beantrage. Vorliegend habe der Ehemann von A. _____ seinen Wohnsitz im Ausland und erfülle somit die Einbürgerungsbedingungen nicht.

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

F. Am 3. Januar 2014 liess A. _____ beim Kantonsgericht Beschwerde einreichen und beantragen, den Entscheid des Grossen Rats vom 14. November 2013 aufzuheben und das Einbürgerungsgesuch gutzuheissen. Eventualiter sei die Angelegenheit dem Grossen Rat zurückzuweisen mit der verbindlichen Weisung, das von A. _____ eingereichte Einbürgerungsgesuch gutzuheissen. Zudem seien die Verfahrenskosten dem Staat Freiburg aufzuerlegen und ihr eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen.

In seiner Stellungnahme vom 24. März 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 ablehnende 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). Dass ihre minderjährigen Kinder nicht als Beschwerdeführer aufgeführt sind, ist belanglos, da sie von Gesetzes wegen in die Einbürgerung einbezogen werden (Art. 8b BRG). Die Beschwerdeeingabe ist vom 3. Januar 2014 datiert. Angesichts der Gerichtsferien, welche bis und mit dem 2. Januar andauerten, ist die Beschwerdefrist von 30 Tagen eingehalten (Art. 79 Abs. 1 i.V.m. Art. 30 Abs. 1 lit. b VRG). Im Übrigen entspricht die Beschwerde formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 80 ff. VRG). 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 Beschwerdegrund 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 weiterer 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. 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 (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 auch 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 das 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 Einbürgerungsgesuch 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 das Dossier 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 verfasst 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 in Serbien, da er aufgrund seines strafrechtlichen Vorlebens keine Aufenthaltsbewilligung erhalten habe. Folglich erfülle er die erforderlichen Integrationsvoraussetzungen nicht. Zwar könnten bei der Ausweitung der Einbürgerungsbedingungen auf den nicht in das Gesuch eingeschlossenen Ehegatten aus wichtigen Gründen Ausnahmen gemacht werden. Aus dem Dossier gehe nicht hervor, dass sich das Ehepaar in einer Krise befinde. Der Grund, weshalb die Eheleute nicht zusammen lebten, beruhe auf der Tatsache, dass der Ehemann keine Aufenthaltsbewilligung erhalten habe. 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. Sie habe damit rechnen müssen, dass die familiäre Situation Auswirkungen auf ihr Einbürgerungsverfahren haben würde, da ihr Ehemann seinen Aufenthalt nicht regeln könne. 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 laufe gemäss dem BMA die von Deutschland verhängte Einreisesperre im Schengenraum wahrscheinlich Ende Januar 2014 aus. So habe der Ehemann unter Umständen die Möglichkeit, eine neue Aufenthaltsbewilligung zu erhalten, und könnte sich in der Schweiz an der Seite seiner Ehefrau niederlassen. Die Beschwerdeführerin könnte 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 eine Verletzung des Rechts. Der Grosse Rat habe absichtlich das Urteil des Kantonsgerichts vom 18. November 2010 (601 2010 9/10) missachtet. Jede Person habe einen Individualanspruch auf Einbürgerung. Im eidgenössischen Bürgerrechtsgesetz würden Mindestanforderungen für den Bewerber aufgestellt. Danach sei ein Einbürgerungsgesuch einer erwachsenen Person jeweils nur unter Berücksichtigung der eigenen Person zu behandeln. Indem der Kanton Freiburg verlange, die Einbürgerungsbedingungen müssten ebenfalls bei den keine Einbürgerung beantragenden Ehegatten und Kindern erfüllt sein, werde der Individualanspruch auf Einbürgerung ausgehöhlt. Es sei deshalb eine strikte Trennung vorzunehmen zwischen den Voraussetzungen bei der Beschwerdeführerin und der Person ihres Ehemannes. Zudem gehe es im vorliegenden Fall nicht darum, zu verhindern, dass nur ein Ehegatte ein Gesuch stelle, um zu verbergen, dass der andere Ehegatte nach Jahren in der Schweiz weder Deutsch noch Französisch spreche oder dass die Einbürgerungsbedingungen nur teilweise erfüllt seien. Erstens erfülle die Beschwerdeführerin alleine die Einbürgerungsvoraussetzungen. Zweitens würde

der Grosse Rat feststellen müssen, dass der Ehemann der Beschwerdeführerin Deutsch spreche. Die vom Grossen Rat vorgenommene Auslegung von Art. 6 BRG würde ausserdem zur Folge haben, dass das Gesuch einer Bewerberin, die während eines laufenden Einbürgerungsverfahrens heiratet und mit ihrem Ehemann zusammenzieht, von der Behörde abgewiesen würde; demnach müsste die Bewerberin mit der Heirat zuwarten. Eine solche Auslegung von Art. 6 BRG könne nicht vorgenommen werden und widerspreche dem eidgenössischen Bürgerrechtsgesetz sowie der Bundesverfassung. Art. 6 BRG sei so auszulegen, dass die Bewerberin einen Individualanspruch auf Behandlung ihres Einbürgerungsgesuches besitze und dass in diesem Zusammenhang die Situation des Ehegatten und der Kinder eine gewisse Rolle spielen dürfe, jedoch die Einbürgerungsvoraussetzungen bei ihnen nicht erfüllt sein müssen. Auch dürfe das Diskriminierungsverbot nicht verletzt werden. Nebstdem sei die in Art. 3 BRR vorgesehene Aufzählung nicht abschliessend. Der Grosse Rat habe festgestellt, dass die Ausnahmen von Art. 3 BRR nicht anwendbar seien. Er hätte sich aber die Frage stellen müssen, ob nicht auch eine Trennung "aus anderen Gründen" eine Ausnahme rechtfertigen könnte. Wird ein Wohnsitz im Ausland begründet, weil sich der Arbeitsort dort befindet oder weil die Eheleute gemäss Art. 117 ZGB gerichtlich getrennt leben, könnte eine Ausnahme rechtfertigen. Zudem könnten die Ehegatten nach dem geltenden Eherecht getrennte Wohnsitze haben. Hier sei das Getrenntleben nicht auf eheliche Probleme, sondern auf die Entscheide der Migrationsbehörden zurückzuführen. Wenn es keine Krise gebe, so müsste die Beschwerdeführerin ein Scheidungsverfahren einleiten oder in einem Eheschutzverfahren eine Krise geltend machen, um unter die Ausnahmebestimmung zu fallen.

b) Demgegenüber macht der Grosse Rat geltend, dass sowohl er als auch die Einbürgerungskommission Kenntnis vom Entscheid des Kantonsgerichts vom 18. November 2010 haben. Er habe sich aber aus grundsätzlichen Überlegungen zu einer buchstabengetreuen Auslegung des Gesetzestextes entschlossen. Personen, die sich entscheiden, ihren Lebensmittelpunkt in die Schweiz und in den Kanton zu verlegen, sollten sich integrieren. Art. 6 BRG müsse als wirksames Mittel zum Anreiz, die nötigen Schritte zu unternehmen, verstanden werden. Die Ausweitung der Anwendung auf den Ehegatten, selbst wenn er nicht das Bürgerrecht beantrage, sei eine Anreizmassnahme, die sich bewährt habe, möge sie auch streng erscheinen. Der Grosse Rat wolle nicht zur Situation vor dem Erlass von Art. 6 Abs. 2 BRG zurückkehren, als man häufig feststellte, dass nur ein Ehegatte um die Einbürgerung nachsuchte, während der andere im Gesuch nicht enthalten war. Dabei sei regelmässig vorgeschoben worden, dass kein Interesse am Erwerb des Schweizer Bürgerrechts bestehe, wobei sich dahinter aber oft ernsthafte Integrationsdefizite versteckt hätten. Aus diesem Grund sei der Grosse Rat der Stellungnahme der Einbürgerungskommission gefolgt und habe beschlossen, den Gesetzestext strikt anzuwenden, also den Geist des Gesetzes in voller Kenntnis des Sachverhalts bestätigt.

c) Vorab ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin alle Voraussetzungen für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts erfüllt. Es ist allein strittig, ob ihr Einbürgerungsgesuch deshalb abgewiesen werden darf, weil ihr Ehegatte, der selbst kein Einbürgerungsgesuch gestellt hat, sich im Ausland aufhält. Auf die Auffassung des Grossen Rats, die Beschwerdeführerin könne, falls ihr Ehemann eine Aufenthaltsbewilligung erhalte und sie zusammen mit ihm in der Schweiz Wohnsitz nehme, ein erneutes Gesuch stellen, 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 fa-

miliäre (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 Kantonsgesicht hatte bereits Gelegenheit, die Angelegenheit zu beurteilen, als der Gemeinderat von C._____ die Einbürgerung der Beschwerdeführerin verweigerte. Damals begründete der Gemeinderat 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.

Für das Kantonsgesicht besteht keine Veranlassung, von dieser Rechtsprechung abzukommen. Der Ehemann wurde gestützt auf eine rechtskräftige Verfügung des BMA vom 8. Oktober 2007 aus der Schweiz weggewiesen. Die Eheleute sind weder geschieden noch gerichtlich getrennt; die Ehe wird aufrechterhalten beziehungsweise der Ehewille besteht trotz getrenntem Wohnsitz weiter. 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. 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. 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.

f) Damit erweist sich der angefochtene Beschluss als rechtswidrig, weshalb er aufzuheben ist.

6. a) Die Beschwerdeführerin beantragt, dass das Gericht den angefochten Entscheid aufhebt und ihr Einbürgerungsgesuch gutheisst oder eventuell, die Sache mit verbindlichen Weisungen 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.

7. 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 Ge-

such 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 2'553 Franken festgesetzt (Honorar: 2'300 Franken [der Stundenansatz beträgt 230 und nicht 240 Franken und der geltend gemachte Anspruch für den Aufwand nach Erhalt des Urteils ist teilweise unbegründet]; Auslagen: 63.90 Franken; Mehrwertsteuer: 189.10 Franken).

Der Hof erkennt:

I. Die Beschwerde wird gutgeheissen.

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

Die Angelegenheit geht im Sinn 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 Gapany geschuldete Parteientschädigung wird auf 2'553 Franken festgesetzt und dem Staat Freiburg auferlegt.

IV. Zustellung.

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht 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