



Fall-Nr.: B 2007/35
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 09.05.2007
Entscheiddatum: 09.05.2007

Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 9. Mai 2007

Einbürgerung, Art. 8 Abs. 2 und Art. 9 BV (SR 101). Wird ein Einbürgerungsgesuch von der Bürgerversammlung ohne Begründung abgelehnt, führt dies zur Aufhebung des Bürgerschaftsbeschlusses (Verwaltungsgericht, B 2007/35).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

Politische Gemeinde Flums, vertreten durch den Gemeinderat, 8890 Flums,

Beschwerdeführerin,

gegen

Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

X.Y.,



Beschwerdegegnerin,

betreffend

Einbürgerung

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ X.Y., geboren 1981, ist mazedonische Staatsangehörige. Sie gelangte 1987 in die Schweiz und hat seither ihren Wohnsitz in Flums. Sie ist im Besitz der Niederlassungsbewilligung. Seit 2001 ist sie bei der S. AG in Chur tätig. Sie ersuchte Anfang 2005 um Einbürgerung in der Politischen Gemeinde Flums. Der Einbürgerungsrat beurteilte ihr Gesuch positiv und stellte an der Bürgerversammlung der Politischen Gemeinde Flums vom 31. März 2006 der Bürgerschaft den Antrag, dem Gesuch zuzustimmen. Die Bürgerschaft lehnte das Einbürgerungsgesuch ab. Eine Diskussion über den Antrag fand nicht statt. Der Gemeinderat Flums teilte X.Y. in der Folge mit Schreiben vom 3. April 2006 mit, dass die Bürgerschaft ihr Gesuch abgelehnt habe und das Einbürgerungsverfahren damit abgeschlossen sei. X.Y. gelangte in der Folge mündlich an den Gemeindepräsidenten und ersuchte um eine Begründung für den Entscheid. Mit Schreiben vom 19. September 2006 hielt der Gemeindepräsident fest, die Begründung eines abgelehnten Einbürgerungsgesuchs sei nicht möglich. Es stehe der Bürgerschaft frei, anders als der Einbürgerungsrat zu entscheiden. Er könne nicht von jedem an der Bürgerversammlung Anwesenden eine Stellungnahme einholen. X.Y. wandte sich in der Folge mit Schreiben vom 3. Oktober 2006 an das Amt für Bürgerrecht und Zivilstand. Dieses führte mit ihr ein Gespräch und überwies ihr Schreiben am 3. November 2006 dem Departement des Innern. Dieses behandelte die Eingabe als Kassationsbeschwerde und unterbreitete sie dem Gemeinderat Flums zur Stellungnahme. Der Gemeinderat Flums beantragte in seiner Vernehmlassung vom 16. November 2006, auf die Kassationsbeschwerde sei nicht einzutreten. Das Rechtsmittel sei nicht innerhalb von vierzehn Tagen nach der Beschlussfassung durch die Bürgerschaft erhoben worden und enthalte weder Antrag noch Begründung.



Das Departement des Innern hiess die Kassationsbeschwerde von X.Y. mit Entscheid vom 6. Februar 2007 gut, hob den ablehnenden Einbürgerungsbeschluss auf und wies die Sache an die Politische Gemeinde Flums zurück, damit der Einbürgerungsrat das Gesuch an der nächsten Bürgerversammlung der Bürgerschaft vorlegen könne, sofern X.Y. dannzumal die Einbürgerungsvoraussetzungen erfülle (Ziff. 1). Weiter machte das Departement des Innern die Politische Gemeinde Flums darauf aufmerksam, dass bei einer erneut ungenügend begründeten Ablehnung der Einbürgerungsvorlage von X.Y. die Ergreifung aufsichtsrechtlicher Massnahmen geprüft werden könne (Ziff. 2). Amtliche Kosten wurden keine erhoben (Ziff. 3), und der Antrag der Politischen Gemeinde Flums auf Entschädigung ausseramtlicher Kosten wurde abgewiesen (Ziff. 4). Das Departement erwog, die Beschwerdeführerin wende sich gegen den ablehnenden Einbürgerungsbeschluss und kritisiere dessen fehlende Begründung. Damit mache sie als Beschwerdegrund eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend. Somit werde ein Anfechtungswillen geäussert und eine Begründung vorgebracht. Aufgrund der konkreten Umstände sei die Eingabe vom 3. Oktober 2006 als rechtzeitig zu betrachten. Aus der fehlenden Rechtsmittelbelehrung dürfe der Beschwerdeführerin kein Nachteil erwachsen. In materieller Hinsicht erwog das Departement, die Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen müsse begründet werden. Der Begründungsanspruch sei Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Aus dem Protokoll der Bürgerversammlung ergebe sich, dass die Bürgerschaft der Politischen Gemeinde Flums das Einbürgerungsgesuch der Beschwerdeführerin ohne eine einzige Wortmeldung abgelehnt habe. Gründe für die Ablehnung des Gesuchs seien nicht ersichtlich. Somit sei der Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt worden, weshalb der Einbürgerungsbeschluss als rechtswidrig qualifiziert werden müsse. Der Beschluss sei daher in Gutheissung der Kassationsbeschwerde aufzuheben und die Angelegenheit sei zur erneuten Beschlussfassung durch die Stimmbürgerschaft an die Politische Gemeinde Flums zurückzuweisen.

B./ Mit Eingabe vom 15. Februar 2007 erhob der Gemeinderat Flums Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Entscheid des Departements des Innern vom 6. Februar 2007 sei aufzuheben. Zur Begründung wird im wesentlichen vorgebracht, das Departement hätte auf die Kassationsbeschwerde von X.Y. nicht eintreten dürfen. Deren Schreiben vom 3. Oktober 2006 habe die Anforderungen an eine



Kassationsbeschwerde nicht erfüllt. Sinngemäss könne dem Schreiben entnommen werden, dass die Betroffene mit der Einbürgerungsgebühr nicht einverstanden gewesen sei. Auch wenn an die Eingaben von Laien keine allzu hohen Anforderungen gestellt würden, müssten gewisse minimale Voraussetzungen erfüllt sein. So hätte klar erkennbar sein müssen, dass der Entscheid der Bürgerschaft vom 31. März 2006 angefochten werden sollte. Dies sei aber nicht der Fall. Das Departement hätte X.Y. vor der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens schriftlich auffordern müssen, die Eingabe vom 3. Oktober 2006 mit einem Antrag und einer Darstellung des Sachverhalts und einer Begründung zu ergänzen. Die Beschwerdeführerin habe am 3. November 2006 ein erläuterndes Gespräch mit dem Amt für Bürgerrecht und Zivilstand geführt. Dabei solle sie bestätigt haben, dass sie sich gegen den Entscheid der Bürgerschaft formell zur Wehr setzen wolle. Ueber dieses Gespräch existiere weder ein Protokoll noch eine Aktennotiz. Dies stelle eine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar. Spätestens anlässlich dieses Gesprächs hätte die Beschwerdeführerin die Ergänzung ihres Rechtsmittels zu Protokoll geben müssen, und dieses hätte dem Gemeinderat mit der Aufforderung zur Vernehmlassung unterbreitet werden sollen. Die Hilfeleistung des Amtes für Bürgerrecht und Zivilstand dürfe nicht so weit gehen, dass eine Partei ohne Wissen der Gegenpartei zu einem Gespräch eingeladen werde, dessen Ergebnis nicht festgehalten werde und zu dem der Gemeinderat nicht eingeladen worden sei. Selbst wenn die formellen Voraussetzungen für eine Kassationsbeschwerde gegeben gewesen wären, hätte das Rechtsmittel abgewiesen werden müssen. Die Bürgerschaft sei keine Behörde und könne keine Verfügungen erlassen. Wenn der Gemeinderat die Nichteinbürgerung mit einer anfechtbaren Verfügung eröffnet hätte, wie es das Departement fordere, wäre diese Verfügung von Anfang an ungültig gewesen, weil der Gemeinderat für die Einbürgerung nicht zuständig sei und weil die Begründung dazu fehle. Das Departement bemängle, dass der Gesuchstellerin keine anfechtbare Verfügung zugestellt worden sei. Dies sei aufgrund der Kantonsverfassung und des eidgenössischen und des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes sowie der kantonalen Verordnungen auch nicht erforderlich. Selbst wenn davon ausgegangen würde, dass den Einbürgerungswilligen auch im allgemeinen Einbürgerungsverfahren der Entscheid der Bürgerschaft durch Verfügung eröffnet werden müsste, so wäre die Frage aufzuwerfen, ob nicht allen Teilnehmern der Bürgerversammlung eine solche Verfügung zu eröffnen wäre. Es gebe schlicht und einfach keine gesetzliche Grundlage für die



Eröffnung von Verfügungen an die Stimmberechtigten, da dies mit vernünftigem Aufwand nicht zu bewerkstelligen sei. Deshalb habe der Gesetzgeber die Möglichkeit der Kassationsbeschwerde geschaffen. Der Gemeinderat sei aufgrund der mangelhaften Gesetzgebung im Kanton St. Gallen gar nicht in der Lage, die vom Departement geforderte Verfügung zu erlassen. Im übrigen seien die Erwägungen des Departements bezüglich der Versammlungsführung nicht nachvollziehbar.

Das Departement des Innern beantragt in seiner Vernehmlassung vom 5. März 2007, die Beschwerde der Politischen Gemeinde Flums sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Die Beschwerdegegnerin nahm mit Schreiben vom 13. März 2007 zur Beschwerde Stellung, ohne einen förmlichen Antrag zu stellen.

Die Beschwerdeführerin liess sich mit Eingabe vom 22. März 2007 zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin vernehmen.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Politische Gemeinde Flums ist zur Beschwerdeerhebung legitimiert. Nach Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP steht das Beschwerderecht zur Wahrung öffentlicher Interessen auch der zuständigen Behörde einer öffentlichen-rechtlichen Körperschaft zu. Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts setzt die Legitimation des Gemeinwesens voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsaktes im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit bestimmte öffentliche Interessen vertreten hat. Umfang und Inhalt der vom Gemeinwesen zu wahren öffentlichen Interessen bestimmen sich nach der durch das kantonale Recht geregelten Zuständigkeitsordnung (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 450 ff.; GVP 1992 Nr. 43 mit Hinweisen; VerwGE vom 6. Dezember 2005 i.S. Pol. Gde. R., auszugsweise publ. in GVP 2005 Nr. 1 und



www.gerichte.sg.ch). Beschlüsse der Bürgerversammlung über Einbürgerungen berühren die Gemeindeautonomie, weshalb die Legitimation der Beschwerdeführerin gegeben ist (vgl. BGE 1P.786/2006 vom 27. März 2007, E. 1). Im übrigen wurde die Beschwerde rechtzeitig eingereicht, und sie genügt formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

In Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids wies die Vorinstanz die Beschwerdeführerin darauf hin, dass bei einer erneut ungenügend begründeten Ablehnung der Einbürgerungsvorlage die Ergreifung aufsichtsrechtlicher Massnahmen geprüft werden könne. Dies stellt keine Verfügung dar, welche mit Beschwerde angefochten werden kann, weshalb in diesem Punkt nicht auf die Beschwerde eingetreten werden kann. Anzufügen bleibt in diesem Zusammenhang aber, dass die Vorinstanz durchaus befugt ist, mittels aufsichtsrechtlicher Massnahme eine Einbürgerung anzuordnen.

Der Beschwerdeführerin wurden die Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin zugestellt, und es wurde ihr Gelegenheit gegeben, dazu Stellung zu nehmen, soweit darin neue tatsächliche oder rechtliche Argumente vorgebracht würden, welche bisher nicht erörtert worden seien. Es wurde darauf hingewiesen, dass das Gericht über die Zulassung der Stellungnahme entscheiden werde.

Eine Beschwerdeergänzung auf dem Weg der Replik ist nur insofern statthaft, als die Ausführungen in den Vernehmlassungen dazu Anlass geben. Mit Anträgen und Rügen, die die Beschwerdeführerin in der Beschwerde hätte erheben können, ist sie nach Ablauf der Beschwerdefrist ausgeschlossen (BGE 132 I 42 E. 3.3.4 mit Hinweis).

Vorinstanz und Beschwerdegegnerin haben in ihren Vernehmlassungen keine neuen tatsächlichen und rechtlichen Argumente vorgebracht, welche im angefochtenen Entscheid oder in der Beschwerde nicht erörtert wurden. Soweit sie sich zu den Beschwerdeanträgen und deren Begründung äusserten, erhoben sie lediglich Einwendungen gegen die Vorbringen der Beschwerdeführerin. Diese wiederholt in ihrer Eingabe vom 22. März 2007 im wesentlichen die in der Beschwerde vorgebrachten Ausführungen. Somit ist auf die in der Stellungnahme vom 22. März 2007 vorgetragenen Ausführungen nicht weiter einzutreten.



2. Zu prüfen ist zunächst die Rüge, die Vorinstanz sei zu Unrecht auf die Kassationsbeschwerde eingetreten.

2.1. Die Kassationsbeschwerde ist in Art. 243 ff. des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, abgekürzt GG) geregelt. Nach Art. 243 Abs. 1 GG können Beschlüsse der Bürgerschaft von Stimmberechtigten und von anderen Personen, die an der Aenderung oder Aufhebung ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartun, wegen Rechtswidrigkeit mit Kassationsbeschwerde beim zuständigen Departement angefochten werden. Die Beschwerde ist innert vierzehn Tagen seit Annahme des angefochtenen Beschlusses oder seit unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist einzureichen (Art. 243 Abs. 2 GG). Soweit das Gemeindegesetz nichts anderes bestimmt, richtet sich die Kassationsbeschwerde sachgemäss nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege über den Rekurs (Art. 246 GG).

In sachgemässer Anwendung von Art. 48 VRP muss die Kassationsbeschwerde einen Antrag, eine Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung enthalten. Aus der Rechtsmittelerklärung muss hervorgehen, dass der Rechtsmittelkläger den Entscheid anfechten will, und aus dem Antrag muss ersichtlich sein, inwiefern der angefochtene Entscheid aufgehoben oder abgeändert werden soll (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 914 ff.). Dabei werden an die Rüge der Gehörsverweigerung nur geringe Anforderungen gestellt. Nach der Rechtsprechung genügt es, wenn eine Verletzung des Gehörsanspruchs geltend gemacht wird, wogegen ein Antrag, wie das Dispositiv des angefochtenen Entscheids abzuändern ist, fehlen kann (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 917 mit Hinweisen).

2.2. Die Beschwerdegegnerin machte in ihrer Eingabe vom 2. Oktober 2006 unter anderem geltend, sie habe den Grund wissen wollen, weshalb ihr Einbürgerungsgesuch abgewiesen worden sei. Der Gemeindepräsident habe ihr erklärt, er habe keinen Grund; es seien einfach nicht genügend Stimmen gewesen. Damit wurde die Verletzung der Begründungspflicht bzw. die Missachtung des Anspruchs auf rechtliches Gehör hinreichend gerügt. Zu Recht hielt die Vorinstanz fest, es sei genügend, dass aus der schriftlichen Eingabe der Wille der Beschwerdegegnerin ersichtlich sei, sich wegen der fehlenden Begründung gegen den ablehnenden Einbürgerungsbeschluss zu wehren. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin



hat die Beschwerdegegnerin in ihrem Schreiben nicht nur ihre Enttäuschung geäußert oder die Gebühr angefochten, sondern ausdrücklich das Fehlen einer Begründung beanstandet (Eingabe S. 3, 1. Absatz, zweitletzter Satz). Von einer falschen Darstellung des Sachverhalts durch die Vorinstanz, wie sie die Beschwerdeführerin rügt, kann daher nicht gesprochen werden. Im übrigen enthielt die Eingabe der Beschwerdegegnerin eine ausführliche Begründung, weshalb entgegen den Einwendungen in der Beschwerde eine Aufforderung zur Beschwerdeergänzung nicht erforderlich war.

Verfehlt ist sodann der Einwand des Gemeinderates, es sei ihm keine Gelegenheit geboten worden, am Gespräch des Amtes für Bürgerrecht und Zivilstand mit der Beschwerdegegnerin teilzunehmen oder wenigstens zum Protokoll oder zur Aktennotiz Stellung zu nehmen, weshalb das Departement von Anfang an Partei für die Beschwerdegegnerin ergriffen habe. Das Amt für Bürgerrecht und Zivilstand übermittelte die Eingabe gestützt auf Art. 11 Abs. 3 VRP dem Rechtsdienst des Departements des Innern. Dieses hatte darüber zu befinden, ob die Anforderungen an eine Kassationsbeschwerde gegeben waren. Das Departement stützte sich nicht auf die Beurteilung des Amtes für Bürgerrecht und Zivilstand. Ob die Einladung der Beschwerdegegnerin zu einem erläuternden Gespräch mit der unzuständigen Amtsstelle zweckmässig war, kann zwar mit Fug bezweifelt werden. Das Gespräch war aber in bezug auf die Frage der Gültigkeit der Kassationsbeschwerde ohne Bedeutung, weshalb es unerheblich ist, dass darüber kein Protokoll angefertigt und der Beschwerdeführerin zugestellt wurde. Von einer Verletzung des rechtlichen Gehörs kann in diesem Zusammenhang jedenfalls nicht gesprochen werden.

2.3. Zu Recht hielt das Departement im übrigen fest, die Kassationsbeschwerde sei rechtzeitig erhoben worden. Es kann auf die zutreffenden Erwägungen im angefochtenen Entscheid verwiesen werden (E. 2d, Abs. 3). Aufgrund der geltenden Rechtslage (vgl. unten E. 3) ist ein ablehnender Einbürgerungsbeschluss als schriftlich begründete Verfügung zu erlassen. Dies unterblieb im vorliegenden Fall. Die Mitteilungen des Gemeinderates bzw. des Gemeindepräsidenten vom 3. April und 19. September 2006 erfüllen die Anforderungen an eine Verfügung nicht; sie belegen vielmehr, dass der Gemeinderat bzw. der Gemeindepräsident die Beschwerdegegnerin bewusst am Beschreiten des Rechtsweges hindern wollte, weshalb zu prüfen wäre, ob



die Mitteilungen nicht wegen schwerer inhaltlicher und formaler Mängel sogar nichtig sind.

3. Einbürgerungsentscheide galten bisher als politische Entscheide bzw. als Souveränitätsakte, analog dem Erlass von Gesetzen oder von Begnadigungen (vgl. Yvo Hangartner, Neupositionierung des Einbürgerungsrechts, in: AJP 2004, S. 7; BGE 129 I 232 E. 3.1 und 3.3 mit Hinweisen auf die frühere Lehre und Rechtsprechung). Dementsprechend stand gegenüber ablehnenden Einbürgerungsentscheiden kein Rechtsmittel offen. Aufgrund der neuen Rechtsprechung des Bundesgerichts, die auch für die Gemeinde Flums verbindlich ist, sind Einbürgerungsentscheide aber als Verwaltungsakte bzw. als Verfügungen zu betrachten (BGE 129 I 232 E. 3.3). Das Bundesgericht erkannte Einbürgerungsgesuchstellern einen Anspruch auf rechtliches Gehör und auf Begründung des Entscheids zu und hielt fest, Einbürgerungsentscheide unterlägen dem Willkürverbot und dem Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 und Art. 9 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV). Es qualifizierte Urnenabstimmungen über Einbürgerungen als unzulässig, da solche Entscheide systembedingt nicht begründet werden könnten (BGE 129 I 232 E. 3.7; vgl. auch BGE 1P.786/2006 vom 22. März 2007).

3.1. Nach der gesetzlichen Ordnung besteht, abgesehen von hier nicht interessierenden Sonderfällen, kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Ein solcher wurde im Vorfeld der Abstimmung über die neue Kantonsverfassung diskutiert; er wurde aber nicht in die dem Stimmvolk unterbreitete Verfassungsvorlage aufgenommen (ABI 2001, S. 1111 f.). Auch der Anspruch auf Begründung eines Einbürgerungsentscheids führt nicht zu einem Recht auf Einbürgerung (BGE 1P. 786/2006 vom 22. März 2007, E. 4.1).

Nach Art. 104 Abs. 1 der Kantonsverfassung (sGS 111.1, abgekürzt KV) entscheiden die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Dies bedeutet, dass entweder das Gemeindeparlament, wo ein solches besteht, oder die Stimmberechtigten an der Bürgerversammlung über Einbürgerungsgesuche entscheiden.



3.2. Einbürgerungsentscheide stehen in einem Spannungsverhältnis verschiedener sich zum Teil tangierender und widersprechender Rechtsnormen und Rechtsgrundsätze. Einerseits ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wie erwähnt der Einbürgerungsentscheid als Verwaltungsakt bzw. als Verfügung zu qualifizieren, wobei in formeller Hinsicht das rechtliche Gehör und die Begründungspflicht und materiell das Diskriminierungs- und das Willkürverbot zur Anwendung kommen. Demgegenüber stehen die verfassungsrechtlichen Grundsätze, dass der Entscheid über Einbürgerungen in einem direktdemokratischen Verfahren getroffen wird, dass kein Anspruch auf Einbürgerung besteht und dass sich die Stimmenden auf die grundrechtlich gewährte Garantie der politischen Rechte und die freie Willensbildung berufen können (Art. 34 BV). Diesen Rahmenbedingungen ist auch im Einbürgerungsverfahren vor der Gemeindeversammlung Rechnung zu tragen.

3.3. Es gibt keine feste Praxis, wie der Begründungspflicht bei Einbürgerungsbeschlüssen der Gemeindeversammlung nachzukommen ist (BGE 131 I 18 E. 3.1 mit Hinweis auf BGE 130 I 140 ff.). Problematisch sind vor allem diejenigen Gemeindeversammlungsbeschlüsse, die von der Empfehlung des Gemeinderats oder einer vorberatenden Kommission abweichen (BGE 131 I 18 E. 3.1). Werden an der Gemeindeversammlung selbst Gründe für die Ablehnung einer konkreten Einbürgerung genannt und wird darüber unmittelbar im Anschluss an die Diskussion abgestimmt, so kann angenommen werden, dass die ablehnenden Gründe von der Mehrheit der Abstimmenden mitgetragen werden. In der Regel wird damit ein ablehnender Gemeindeversammlungsbeschluss hinreichend begründet werden können, so dass der abgelehnte Bewerber weiss, weshalb sein Gesuch abgewiesen wurde, und der Entscheid gegebenenfalls in einem Rechtsmittelverfahren überprüft werden kann (BGE 132 I 167 ff. E. 2; 130 I 140 E. 5.3.6 mit Hinweis auf Thürer/Frei, Einbürgerungen im Spannungsfeld zwischen direkter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, in: ZSR 2004 I S. 225 f., und Hangartner, a.a.O., S. 3 ff., insbesondere S. 16 f.). In der Praxis zeigt sich, dass es im Verfahren vor der Gemeindeversammlung möglich ist, ablehnende Einbürgerungsentscheide rechtsstaatlich haltbar zu begründen (vgl. VerwGE B 2006/176 vom 27. Februar 2007, publiziert in: www.gerichte.sg.ch). Findet jedoch überhaupt keine Diskussion zum Antrag statt, so fehlt es grundsätzlich an der erforderlichen Begründung ((BGE 132 I 196 E. 3).



3.4. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Bürgerschaft, welche über Einbürgerungen beschliesse, sei keine Behörde und könne daher keine Verfügungen erlassen. Dieser Einwand ist unbehelflich. Nach Art. 104 Abs. 1 KV entscheiden die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts, und nach den oben dargelegten Grundsätzen gilt der Einbürgerungsentscheid als Verfügung. Bei Einbürgerungen nimmt somit die Bürgerversammlung eine Behördenfunktion wahr, indem sie Verfügungen erlässt. Selbst wenn dies nach dem Gemeindegesetz oder der kommunalen Gemeindeordnung nicht vorgesehen ist, wäre das unerheblich, da das übergeordnete Recht der Bürgerschaft in diesem Aufgabenbereich die Wahrnehmung einer Verwaltungs- bzw. Behördentätigkeit vorschreibt. Der Entscheid über Einbürgerungen ist im übrigen nicht der einzige Verwaltungsbereich, in dem Verfügungen von der Bürgerschaft erlassen werden. Wenn diese beispielsweise über Teilzonenpläne beschliesst, kann es sich dabei auch um Verfügungen handeln (vgl. statt vieler BGE 123 II 291 mit Hinweisen; Art. 30 Abs. 3 des Baugesetzes, sGS 731.1). Nicht stichhaltig ist im übrigen der Einwand der Beschwerdeführerin, die Zustellung einer anfechtbaren Verfügung sei aufgrund der kantonalen Vorschriften und des eidg. Bürgerrechtsgesetzes nicht vorgeschrieben. Die Rechtsgrundlage findet sich in der Bundesverfassung, weshalb in diesem Punkt die Berufung auf abweichende kantonale Vorschriften unbehelflich ist.

Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, es sei nicht einzusehen, weshalb einem Nicht-Bürger Entscheide der Bürgerschaft mittels Verfügung eröffnet werden müssten, den Bürgerinnen und Bürgern aber nicht. Bei Einbürgerungsentscheiden sind Stimmbürger und Einbürgerungsgesuchsteller unterschiedlich betroffen. Stimmbürger können mit der Kassationsbeschwerde eine Verletzung ihrer politischen Rechte geltend machen. Zu diesem Zweck können sie Beschlüsse der Bürgerschaft nach Art. 243 ff. GG anfechten. Ein Einbürgerungsgesuchsteller ist von einem Beschluss der Bürgerschaft über sein Einbürgerungsgesuch anders betroffen. Gegenüber ihm wird ein individuelles Rechtsverhältnis geregelt, was eine unterschiedliche Eröffnung des Entscheids rechtfertigt. Entgegen den Ausführungen in der Beschwerde ist der Gemeinderat Flums durchaus in der Lage, eine verfassungsrechtlich erforderliche Verfügung zu erlassen. Die Gemeinden wurden vom Departement des Innern am 23. März 2006 ausführlich auf die geltende Rechtslage hingewiesen. Zwar ist nicht zu verkennen, dass es mitunter problematisch sein kann, die Begründung von



Bürgerschaftsbeschlüssen, mit denen Einbürgerungsgesuche abgelehnt werden, nachzuvollziehen. Der Versammlungsleiter hat die Bürgerschaft ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass ablehnende Entscheide zu begründen sind. Solche kommen entweder aufgrund eines ablehnenden Antrags des Einbürgerungsrates oder aufgrund eines Ablehnungsantrags aus der Mitte der Bürgerschaft zustande. Wird ein solcher Antrag aus der Mitte der Bürgerschaft gestellt, hat der Versammlungsleiter den Antragsteller aufzufordern, seinen Antrag zu begründen. In aller Regel dürfte dies genügen, um die Motive des Antragstellers und der allenfalls mehrheitlich zustimmenden Bürgerschaft offen zu legen. Auch wenn ein Antragsteller gesetzlich nicht zur Begründung seines Begehrens verpflichtet ist, so darf doch vorausgesetzt werden, dass in diesen besonderen Fällen ein Antragsteller in der Lage ist, eine Begründung vorzubringen. Im vorliegenden Fall ist aufgrund des Protokolls der Bürgerversammlung nicht ersichtlich, dass der Versammlungsleiter der Bürgerschaft entsprechende Hinweise gab. Fehl geht auch der Einwand der Beschwerdeführerin, es sei vor der Abstimmung nicht bekannt, ob ein Gesuch angenommen oder abgelehnt werde, und es könne nicht nach der Abstimmung auf die Begründungspflicht hingewiesen werden, da es unzulässig sei, die Abstimmung zu wiederholen. Es ist vor der Abstimmung auf die Pflicht zur Begründung hinzuweisen, und es kann wie erwähnt davon ausgegangen werden, dass nach einem solchen Hinweis ein Antragsteller sein Begehren begründet.

3.5. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerde als unbegründet abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann.

4. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf ihre Erhebung ist nicht zu verzichten, da die unbegründete Verweigerung der Einbürgerung als schwerwiegender Verfahrensfehler zu qualifizieren ist (Art. 95 Abs. 2 und 3 VRP).

Ausseramtliche Entschädigungen sind nicht zuzusprechen. Die Beschwerdeführerin ist unterlegen (Art. 98bis VRP), und die Beschwerdegegnerin hat keinen entsprechenden



St.Galler Gerichte

Antrag gestellt (Art. 98ter VRP in Verbindung mit Art. 263 Abs. 3 des Zivilprozessgesetzes, sGS 961.2).

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzu-treten ist.
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt; auf ihre Erhebung wird nicht verzichtet.
- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:



Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.