



Fall-Nr.: B 2008/206
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 19.08.2009
Entscheiddatum: 19.08.2009

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. August 2009

**Bürgerrecht, Art. 89 Abs. 1 KV (sGS 111.1), Art. 4 Abs. 1 GG (sGS 151.2).
Lehnt die Stimmbürgerschaft die Einbürgerung eines Staatsangehörigen aus
Serbien ab mit der Begründung, der Bewerber sei rund sechs Jahre vor
seinem Gesuch für die Militärdienstleistung in seinen Heimatstaat
zurückgekehrt, handelt sie nicht ermessensmissbräuchlich. Die Aufhebung
des ablehnenden Einbürgerungsentscheides durch das kantonale
Departement des Innern verstösst gegen die Gemeindeautonomie
(Verwaltungsgericht, B 2008/206).**

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 Sennwald, vertreten durch den Gemeinderat, 9467 Frumsen,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,



und

A. X.,

B. X.,

Beschwerdegegner,

betreffend

Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ A. X., geb. 27. Januar 1977, ist Staatsangehöriger von Serbien. Er reiste erstmals am 17. November 1993 in die Schweiz ein und wohnt seit diesem Zeitpunkt in Sennwald. Seine Ehefrau B. X., geb. 25. März 1980, ist Staatsangehörige von Bosnien und Herzegowina. Sie reiste am 16. September 1991 in die Schweiz ein und wohnt ebenfalls seit diesem Zeitpunkt in Sennwald. Die gemeinsamen Kinder C. und D. wurden 2000 bzw. 2005 in Grabs geboren.

A. X. kehrte am 5. Juni 1998 in sein Heimatland zurück, um dort Militärdienst zu leisten, und reiste am 21. August 1999 wieder in die Schweiz ein.

Am 6. Oktober 2005 stellten A. X. und B. X. bei der Politischen Gemeinde Sennwald gemeinsam ein Einbürgerungsgesuch. Der Einbürgerungsrat beurteilte dieses – nachdem das Einbürgerungsverfahren vorübergehend sistiert worden war – positiv und stellte an der Bürgerversammlung vom 17. März 2008 der Bürgerschaft der Politischen Gemeinde Sennwald den Antrag, dem Einbürgerungsgesuch zuzustimmen. An der Versammlung fand eine Diskussion zur Einbürgerungsvorlage statt, und es wurde ein



Ablehnungsantrag gestellt. Die Bürgerschaft lehnte das Einbürgerungsgesuch mit 92 Nein-Stimmen gegenüber 36 Ja-Stimmen ab. Dieser Entscheid wurde den Gesuchstellern am 31. März 2008 schriftlich mitgeteilt. In der Mitteilung wurde ausgeführt, die Bürgerschaft habe die Einbürgerung mit der Begründung abgelehnt: "Der Vater ging vor 10 Jahren zurück nach Serbien um Militärdienst zu leisten, somit muss diese Familie noch nicht eingebürgert werden".

B./ Gegen diesen Entscheid erhob A. X. mit Eingabe vom 4. April 2008 in eigenem Namen und demjenigen seiner Ehefrau Abstimmungsbeschwerde beim Departement des Innern und stellte das Begehren, ihr Antrag sei noch einmal zu prüfen. Sie argumentierten, die in der Mitteilung des Entscheids angeführte Begründung sei für sie nicht nachvollziehbar; ausserdem sei ihre Familie weder mit dem Gesetz in Konflikt geraten noch sonst negativ aufgefallen.

Mit Entscheid vom 28. Oktober 2008 hiess das Departement des Innern die Abstimmungsbeschwerde von A. X. und B. X. gut; es hob den ablehnenden Einbürgerungsbeschluss auf und wies ihn an die Politische Gemeinde Sennwald zurück, damit der Einbürgerungsrat die entsprechende Einbürgerungsvorlage der Bürgerschaft an der nächsten Bürgerversammlung der Politischen Gemeinde Sennwald vorlegen könne. In seinem Entscheid stellte das Departement des Innern fest, die Beschwerdeführer hätten grundsätzlich keinen Anspruch auf Erteilung des Bürgerrechts, und die Stimmbürgerschaft treffe ihren Einbürgerungsentscheid folglich nach freiem Ermessen. Freies Ermessen dürfe allerdings nicht einem Entscheid nach Belieben gleichgesetzt werden; da die Stimmbürgerschaft in der Bürgerversammlung Verwaltungsfunktionen wahrnehme, habe sie das ihr zustehende freie Ermessen stets pflichtgemäss auszuüben. Es dürfe ohne Beizug weiterer Tatsachen einzig wegen des vor rund zehn Jahren angetretenen Militärdienstes von A. X. in seinem Heimatland nicht auf eine fehlende Einbürgerungseignung geschlossen werden. Aus den vorliegenden Akten seien keine derartigen – als erwiesen geltende – Tatsachen zu entnehmen, wonach A. X. ein mangelhafter Einfügungswille in das gesellschaftliche Umfeld vorgeworfen werden könnte. Der Beschluss der Bürgerschaft über die Einbürgerungsvorlage der Familie X. beruhe somit nicht auf hinreichend rationalen Argumenten, weshalb er im Ergebnis sachlich nicht haltbar sei. Die Bürgerschaft habe sich bei ihrem Beschluss auf eine Tatsache gestützt, die als



nicht entscheiderelevant einzustufen sei. Würden aus Tatsachen falsche Schlüsse gezogen, so stelle dies eine Form der Rechtswidrigkeit dar. Der ablehnende Einbürgerungsbeschluss erweise sich daher als rechtswidrig und sei in Gutheissung der Abstimmungsbeschwerde aufzuheben; er vermöge zwar dem rechtlichen Gehörsanspruch zu genügen, sei aber im Ergebnis sachlich nicht haltbar.

C./ Mit Eingaben seines Rechtsvertreters vom 10. November und 12. Dezember 2008 erhob der Gemeinderat im Namen der Politischen Gemeinde Sennwald Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Begehren, der Entscheid des Departements des Innern vom 28. Oktober 2008 sei aufzuheben und der Beschluss der Bürgerschaft der Politischen Gemeinde Sennwald vom 17. März 2008 sei zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Im wesentlichen wird geltend gemacht, der Entscheid des Departements des Innern vom 28. Oktober 2008 verletze die Gemeindeautonomie der Gemeinde Sennwald im Sinne von Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, abgekürzt KV) bzw. von Art. 4 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, abgekürzt GG). Die Bürgerversammlung habe ihr Ermessen nicht überschritten; dies verkenne die Vorinstanz, weshalb ihr Entscheid aufzuheben sei. Es bestehe kein Anspruch auf Einbürgerung; deren Verweigerung sei dann unzulässig, wenn sie auf diskriminierenden Erwägungen oder auf Missbrauch oder Überschreitung des gesetzlich eingeräumten Ermessens – im Sinne von Willkür – beruhe. Ein Entscheid sei nicht schon dann willkürlich, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheine oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst, wenn er offensichtlich unhaltbar sei, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch stehe, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz klar verletze oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderlaufe. Dies sei beim Entscheid der Bürgerschaft der Politischen Gemeinde Sennwald vom 17. März 2008 nicht der Fall. Die Vorinstanz gehe fehl, wenn sie die aktenkundigen Umstände in Verbindung mit dem in der Bürgerversammlung im Vordergrund stehenden Heimataufenthalt zwischen Juni 1998 und August 1999 als für eine (derzeitige) Ablehnung der Einbürgerung nicht als ausreichend und die Ermessensbetätigung der Einwohnerversammlung als sachlich und somit rechtlich nicht haltbar erachte. Es werde dem Sinne des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (SR 141.0, abgekürzt BüG) nicht gerecht, wenn die Vorinstanz im Ergebnis von einer Art Einbürgerungsanspruch mit Ausnahmevorbehalt ausgehe, wonach der Anspruch nur bei qualifizierten



Gegenrunden dahinfalle. Die Einbürgerung dürfe verweigert werden, wenn nach pflichtgemässer Beurteilung des Entscheidgremiums die Nähe zum Heimatstaat noch als grösser denn die Intergration im Wohnsitzland erscheine. Es liege weder Diskriminierung noch Willkür vor, wenn der im Zeitpunkt des Gesuchs sechs und im Zeitpunkt des Entscheids 8 ½ Jahre zurückliegende Militärdienst – zumal im Zusammenhang mit den übrigen aktenkundigen Umständen - als hinreichendes Indiz für eine noch nicht ausreichende Integration gewürdigt worden sei. Die Bürgerversammlung habe ihr Ermessen nicht überschritten, weshalb der Entscheid der Vorinstanz aufzuheben sei.

Das Departement des Innern beantragt in seiner Vernehmlassung vom 23. Dezember 2008, die Beschwerde sei abzuweisen. Es sei fraglich, inwiefern auf die Absolvierung des Militärdienstes zur Begründung des ablehnenden Beschlusses der Bürgerschaft abgestellt werden dürfe. Würde man A. X. die Erfüllung der militärischen Pflichten gegenüber seinem Heimatland vorhalten, so würde dies bedeuten, dass man von jeder Person, die eine spätere Einbürgerung in Betracht ziehe, verlangen würde, der militärischen Einberufung des Heimatlandes nicht nachzukommen und die allenfalls damit verbundenen Nachteile in Kauf zu nehmen. Ausserdem habe A. X. die Wohnsitzerfordernisse im Zeitpunkt der Abstimmung über das Einbürgerungsgesuch seiner Familie erfüllt. Gleichzeitig habe er die Staatskundeprüfung – als Teilaspekt der Integration – im Zeitpunkt der Abstimmung über sein Einbürgerungsgesuch bestanden. Abgesehen davon stelle sich ohnehin die Frage, ob die Beschwerdeführerin neben dem geleisteten Militärdienst die in der Beschwerdeergänzung vom 12. Dezember 2008 zusätzlich vorgebrachten Argumente überhaupt nachträglich zur Begründung der Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs der Familie X. beiziehen könne, da sie an der Bürgerversammlung vom 17. März 2008 nicht einmal andeutungsweise genannt worden seien.

Die Beschwerdegegner verzichteten innert der angesetzten Frist auf die Einreichung einer Vernehmlassung.

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids sowie auf die weiteren in der Beschwerde vorgebrachten Ausführungen 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 Sennwald 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 öffentlich-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 wahrenden öffentlichen Interessen bestimmen sich nach der durch das kantonale Recht geregelten Zuständigkeitsordnung (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 45 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. Im übrigen wurden sowohl die Beschwerde als auch die Beschwerdeergänzung rechtzeitig eingereicht, und sie genügen 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 einzutreten.

2. Einbürgerungsentscheide galten bis 2003 als politische Entscheide bzw. als Souveränitätsakte, analog dem Erlass von Gesetzen oder von Begnadigungen (vgl. Y. Hangartner, Neupositionierung des Einbürgerungsrechts, in: AJP 2004, S. 7, abgekürzt Hangartner, AJP 2004; BGE 129 I 235 E. 3.1 und 3.3 mit Hinweisen auf die frühere Lehre und Rechtsprechung). Dementsprechend stand gegenüber ablehnenden Einbürgerungsentscheiden kein Rechtsmittel offen. Aufgrund der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Einbürgerungsentscheide aber als Verwaltungsakte bzw. als Verfügungen zu betrachten (BGE 129 I 238 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 243 E. 3.7). Ablehnende Einbürgerungsentscheide unterliegen gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Begründungspflicht (BGE 132 I 197 E. 3.1; BGE 131 I 20 E. 3.1; BGE 129 I 230 E. 3.3; BGE 129 I 238 E. 3.3). Diese Rechtsprechung hat der Bundesgesetzgeber in der Zwischenzeit kodifiziert (vgl. BBl 2005 6952; ebenso Y. Hangartner, Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen, in: ZBl 2009, S. 296, abgekürzt Hangartner, ZBl 2009); Art. 15b BÜG, in Kraft seit dem 1. Januar 2009 (AS 2008 5912), bestimmt, dass die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs zu begründen ist (Abs. 1) und die Stimmberechtigten ein Einbürgerungsgesuch nur ablehnen können, wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet wurde (Abs. 2).

Für die Beurteilung im vorliegenden Fall ist die –im Ergebnis mit Art. 15b BÜG übereinstimmende - bundesgerichtliche Rechtsprechung weiterhin relevant: Nicht das im Zeitpunkt des Entscheids, sondern das im Zeitpunkt der streitigen Verfügung geltende Recht ist anwendbar (vgl. BGE 122 V 89 E. 3; BGE 112 Ib 42 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 327; Tschannen/Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 24 N 21). Art. 15b BÜG war am 17. März 2008, als die Bürgerversammlung der Politischen Gemeinde Sennwald über die Einbürgerung der Beschwerdegegner entschied, noch nicht in Kraft, weshalb auf die in jenem Zeitpunkt geltende bundesgerichtliche Rechtsprechung abzustützen ist.

2.1. Ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht –abgesehen von den hier nicht interessierenden Sonderfällen – nach der gesetzlichen Ordnung nicht. Gemäss Art. 104 Abs. 1 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. Daran wird auch der III. Nachtrag zur Kantonsverfassung, in der Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 gutgeheissen (vgl. ABl 2009 1539 ff.), aber noch nicht in Kraft gesetzt (vgl. ABl 2009 1979), nichts ändern. Es wird – wie bisher - kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung bestehen. Allerdings sieht der neue Art. 104 KV vor, dass in Zukunft nicht mehr die Stimmberechtigten über die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts



beschlossen werden, sondern der Einbürgerungsrat. Gegen diesen Beschluss können gemäss dem vom Stimmvolk gutgeheissenen Art. 140 Abs. 2 KV Stimmberechtigte der politischen Gemeinde beim Einbürgerungsrat nach Massgabe des Gesetzes schriftlich und begründet Einsprache erheben, wobei der Einbürgerungsrat der um das Bürgerrecht nachsuchenden Person Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. Über die Einbürgerung, gegen die gültig Einsprache erhoben wurde, entscheidet gemäss dem neuen Art. 104 Abs. 3 KV in Gemeinden mit Bürgerversammlung die Bürgerversammlung, in Gemeinden mit Parlament das Gemeindeparlament.

2.2. Einbürgerungsentscheide stehen in einem Spannungsverhältnis verschiedener sich zum Teil tangierender und widersprechender Rechtsnormen und Rechtsgrundsätze. Einerseits ist nach der erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung 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).

2.3. 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 Ia 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 (BGE 130 I 154 E. 5.3.6; vgl. auch A. Auer, Einbürgerungen durch Gemeindeversammlungen: Um- und Holzwege der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in: ZBI 2009, S. 74). 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 kann gegebenenfalls in einem Rechtsmittelverfahren überprüft werden (BGE 132 I 197 E. 3.1; BGE 130 I 154 E. 5.3.6).

Im vorliegenden Fall wurde mit dem Beschluss der Bürgerversammlung vom 17. März 2008 die Einbürgerungsvorlage des Einbürgerungsrats abgelehnt. Die Diskussion wurde – wie im Protokoll erwähnt - eröffnet, wobei eine Person ein Votum abgab. Das Votum wurde mit dem Satz "Der Vater ging vor 10 Jahren zurück nach Serbien um Militärdienst zu leisten, somit muss diese Familie noch nicht eingebürgert werden" in das Protokoll aufgenommen. Ob im Anschluss an das Votum eine eigentliche Diskussion mit mehreren Teilnehmern stattfand, geht aus dem Protokoll nicht hervor. Mit der im Anschluss durchgeführten Abstimmung, die zuungunsten der Beschwerdegegner ausging, ist jedoch anzunehmen, dass der ablehnende Grund, den der einzige Votant vorbrachte, von der Mehrheit der Abstimmenden mitgetragen wurde. Die Begründungspflicht wurde im vorliegenden Fall erfüllt.

2.4. Die Vorinstanz gelangte in ihrem Entscheid vom 28. Oktober 2008 zum Ergebnis, die Bürgerschaft habe sich bei ihrem Beschluss auf eine Tatsache – den zehn Jahre zurückliegenden Militärdienst des Ehemanns in seinem Heimatstaat - gestützt, die als nicht entscheidrelevant einzustufen sei. Wenn aus Tatsachen falsche Schlüsse gezogen würden, so stelle dies eine Form der Rechtswidrigkeit dar. Der ablehnende Einbürgerungsbeschluss erweise sich daher als rechtswidrig.

Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, die Vorinstanz verletze mit ihrem Entscheid die Gemeinde-autonomie im Sinne von Art. 89 Abs. 1 KV bzw. Art. 4 Abs. 1 GG. Es werde dem Sinne des BÜG nicht gerecht, wenn die Vorinstanz im Ergebnis von einer Art Einbürgerungsanspruch mit Ausnahmeverbehalt ausgehe, wonach der Anspruch nur bei qualifizierten Gegengründen dahinfalle. Die Einbürgerung dürfe verweigert werden, wenn nach pflichtgemässer Beurteilung des Entscheidgremiums die Nähe zum Heimatstaat noch als grösser denn die Integration im Wohnsitzland erscheine.

2.4.1. Die ordentliche Einbürgerung im Sinne von Art. 104 Abs. 1 KV ist ein Entscheid, den die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde fällen. Dabei handelt es sich um einen Ermessensentscheid. Art. 7bis des Gesetzes über Erwerb und Verlust des



Kantons- und des Gemeindebürgerrechts (sGS 121.1, abgekürzt BRG) bestimmt, dass Ausländer eingebürgert werden können, wenn sie nach Massgabe des Bundesrechts zur Einbürgerung geeignet sind. Eine Einbürgerung kann somit – und muss nicht – vorgenommen werden; es liegt im Ermessen der Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde, die Einbürgerung gutzuheissen oder abzulehnen. Wie das Einbürgerungsermessen im Einzelfall zu handhaben ist, geht aus dem Wortlaut des Art. 7bis BRG nicht hervor. Erst die Einbürgerungspraxis bestimmt, nach welchen Kriterien eingebürgert wird. Die Ermessensausübung ist somit in keiner Weise gesteuert; die Einbürgerungspraxis selbst – im Gegensatz zur üblichen gesteuerten Ermessensausübung – hat einen quasirechtsetzenden Charakter (vgl. Hangartner, AJP 2004, S. 8; Hangartner, ZBI 2009, S. 299). Die einzigen Schranken im Rahmen der Einbürgerungspraxis sind das Rechtsgleichheitsgebot im Sinne von Art. 8 BV und das Willkürverbot im Sinne von Art. 9 BV. Ist der Entscheid über die Einbürgerung weder diskriminierend im Sinne von Art. 8 BV noch willkürlich im Sinne von Art. 9 BV, hat ihn die Politische Gemeinde bzw. deren zuständiges Organ kraft ihrer Gemeindeautonomie gemäss Art. 89 Abs. 1 KV bzw. Art. 4 Abs. 1 GG gültig gefällt.

2.4.2. Dem Verwaltungsgericht ist es verwehrt, Beschlüsse einer Bürgerversammlung über die Einbürgerung von natürlichen Personen im Bereich des Ermessens zu überprüfen. Es ist nach der gesetzlichen Ordnung lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP; vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740). Im Streitfall kann somit nur geprüft werden, ob die Bürgerversammlung – als Organ der Gemeinde – ihr Ermessen überschritten oder missbraucht hat und damit rechtswidrig handelte. Ein Ermessensmissbrauch liegt vor, wenn die Bürgerversammlung zwar im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens bleibt, sich aber von unsachlichen, dem Zweck der Vorschrift fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsgrundsätze verletzt. Ebenso wird Ermessensmissbrauch angenommen, wenn die Bürgerversammlung wesentliche Gesichtspunkte unberücksichtigt lässt.

2.4.3. Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin im Entscheid vom 28. Oktober 2008 vor, ihr Organ – die Bürgerversammlung – habe sich von unsachlichen Erwägungen leiten lassen und somit das ihr zustehende Ermessen missbraucht. Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, die Bürgerversammlung habe ihr



Ermessen nicht überschritten. Der Entscheid der Bürgerversammlung sei weder willkürlich noch diskriminierend.

Es gilt daher zu prüfen, ob die Vorinstanz in ihrem Entscheid vom 28. Oktober 2008 zu Recht festgestellt hat, der Beschluss der Bürgerversammlung der Politischen Gemeinde Sennwald sei rechtswidrig. Nicht zu prüfen ist die Frage, inwiefern die Beschwerdeführerin mit diesem Beschluss das Rechtsgleichheitsgebot im Sinne von Art. 8 BV oder das Willkürverbot im Sinne von Art. 9 BV verletzt hat, obgleich die Beschwerdeführerin dazu in ihrer Beschwerdeschrift Stellung nimmt; die Vorinstanz hat keine derartige Verletzung festgestellt und die Abstimmungsbeschwerde auch nicht gestützt auf diese Verfassungsgrundsätze gutgeheissen.

2.4.4. Zunächst ist festzuhalten, dass die Begründung der Vorinstanz, der Beschluss der Bürgerschaft über die Einbürgerungsvorlage der Beschwerdegegner beruhe nicht auf hinreichend rationalen Argumenten, weshalb er im Ergebnis sachlich nicht haltbar sei, keinen rechtlichen Gehalt hat. Sinngemäss wirft die Vorinstanz der Beschwerdeführerin vor, ihr Organ habe mit dem Beschluss vom 17. März 2008 Ermessen missbraucht.

Stimmbürger haben das Recht, im Rahmen eines Einbürgerungsentscheids das Gesamtverhalten eines Gesuchstellers während der gesamten Aufenthaltsdauer in der Schweiz zu berücksichtigen. Es gibt zwar Ereignisse, die mit zunehmender zeitlicher Distanz an Bedeutung verlieren können. Im vorliegenden Fall lag die über einjährige Abwesenheit zufolge Militärdienstes im Heimatstaat im Zeitpunkt des Einbürgerungsgesuchs erst rund sechs Jahre zurück. Der Militärdienst lag somit nicht derart weit entfernt zurück, dass er für die Frage der Integration bedeutungslos geworden wäre. Zu berücksichtigen ist im weiteren, dass die Leistung von Militärdienst von der Bürgerversammlung als Indiz betrachtet werden durfte, dass der Gesuchsteller mit seinem Heimatstaat noch eng verbunden war.

Ob der Militärdienst, den der Beschwerdegegner in seinem Heimatland geleistet hatte, obligatorisch oder freiwillig war, hat die Vorinstanz nicht abgeklärt. Dies ist im vorliegenden Fall allerdings nicht ausschlaggebend, weshalb auf weitere Untersuchungen verzichtet werden kann. Fest steht, dass der Beschwerdegegner in



einem Zeitraum Militärdienst leistete, in dem sich sein Heimatland auf einen Krieg vorbereitete bzw. sich – zumindest in der Endphase des Dienstes – im Kriegszustand befand. Serbien bzw. das damalige Serbien und Montenegro führte Ende der neunziger Jahre Krieg gegen die Bevölkerung der abtrünnigen Provinz Kosovo. Dabei gilt es als gesichert, dass es sich um einen ungerechtfertigten Angriffskrieg handelte, in dessen Verlauf Kriegsverbrechen und sog. ethnische Säuberungen begangen wurden. Dieser Krieg führte, wie auch andere Konflikte nach dem Zerfall des ehemaligen Jugoslawien, u.a. dazu, dass zahlreiche Personen aus den Kriegsgebieten vertrieben wurden und in der Schweiz um Schutz nachsuchten. Häufig wurde als Grund für die Flucht in die Schweiz auch die Absicht genannt, keinen Militärdienst im Heimatstaat leisten zu wollen. Der Beschwerdegegner kehrte von seinem Wohnort in der Schweiz für die Leistung des Militärdienstes nach Serbien zurück. Dies ist ihm subjektiv nicht als Fehlverhalten vorzuwerfen, zumal er wohl eine ihm obliegende Verpflichtung erfüllte. Die Ablehnung der Einbürgerung setzt indes nicht ein subjektiv vorwerfbares Fehlverhalten voraus. Entscheidend ist vielmehr, dass der Beschwerdegegner in der Wahrnehmung der Mehrheit der Stimmbürgerschaft in seine Heimat zurückkehrte und in einer Armee diente, die einen Angriffskrieg gegen die eigenen Staatsangehörigen führte, von denen viele in die Schweiz flüchteten und hier Schutz vor Gewalttätigkeiten suchten und Aufnahme fanden. Es ist daher nachvollziehbar, dass die Mehrheit der Stimmbürger die Dienstleistung des Gesuchstellers als Begründung für den ablehnenden Entscheid anführte und damit zum Ausdruck brachte, der Beschwerdegegner sei unter diesen Umständen noch zu wenig in der Schweiz integriert. Es kann der Bürgerversammlung deshalb nicht vorgeworfen werden, sie habe ihr Ermessen missbraucht, als sie den Beschwerdegegnern das Bürgerrecht am 17. März 2008 nicht erteilte. Die Bürgerversammlung durfte die Militärdienstleistung als Hinweis werten, der Gesuchsteller stehe seinem Heimatstaat trotz der späteren Rückkehr noch näher als der Schweiz. Es lässt sich deshalb nicht sagen, die Erwägungen der Bürgerversammlung seien unsachlich oder – wie es die Vorinstanz ausdrückte - nicht hinreichend rational. Dass der Militärdienst bereits einige Jahre zurücklag, ist entgegen der Annahme der Vorinstanz nicht ausschlaggebend.

Hinzu kommt, dass die Beschwerdegegner die Fragen, die im Formular zum Lebenslauf und vom Einbürgerungsrat im persönlichen Gespräch gestellt wurden, offenbar nur teilweise verstanden, was auf mangelhafte Sprachkenntnisse und auf ein



ungenügendes Verständnis der schweizerischen Verhältnisse hinweist. Offenbar wurde die Integration nach der Rückstellung des ersten Gesuchs nicht mehr näher abgeklärt.

2.5. Mit dem Beschluss vom 17. März 2008, den Beschwerdegegnern das Gemeindebürgerrecht gestützt auf das vorgebrachte Argument eines Votanten nicht zu erteilen, hat die Bürgerversammlung ihr Ermessen nicht missbraucht und somit auch nicht rechtswidrig gehandelt. Der Entscheid des Departements des Innern vom 28. Oktober 2008 verletzt die Gemeindeautonomie der Politischen Gemeinde Sennwald im Sinne von Art. 89 Abs. 1 KV bzw. Art. 4 Abs. 1 GG. Folglich ist die Beschwerde gutzuheissen und der Entscheid des Departements des Innern vom 28. Oktober 2008 in Ziff. 1 aufzuheben.

3. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens tragen dem Verfahrensausgang entsprechend grundsätzlich die Beschwerdegegner (Art. 95 Abs. 1 VRP). Da sie sich aber am Beschwerdeverfahren nicht beteiligt haben, gehen die amtlichen Kosten zulasten des Staates. Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Art. 13, Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf ihre Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Ausseramtliche Entschädigungen sind nicht zuzusprechen. Die Beschwerdegegner sind unterlegen (Art. 98bis VRP), und die Beschwerdeführerin hat als öffentlich-rechtliche Körperschaft keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 176).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und Ziff. 1 des Entscheids des Departements des Innern vom 28. Oktober 2008 aufgehoben.



St.Galler Gerichte

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- trägt der Staat; auf die Erhebung wird verzichtet.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegner

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Die Rechtsmittelbelehrung gegen diesen Entscheid richtet sich nach Art. 82 ff. BGG. Einbürgerungen sind im Ausnahmekatalog in Art. 83 lit. b BGG aufgeführt. Zur subsidiären Verfassungsbeschwerde ist berechtigt, wer ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat (Art.



St.Galler Gerichte

115 lit. b und Art. 117 BGG; vgl. BGE 132 I 167 ff. E. 2). Das Rechtsmittel ist innert dreissig Tagen nach der Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.