

Anforderungen an die Begründung eines rechtsanwendenden Verwaltungsaktes. – Mangelnde sprachliche Ausdrucksweise als einzige Begründung der Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs erfüllt die Anforderungen nicht; Verletzung des Anspruchs auf eine Begründung (Erw. II. 3. a). – Fehlende und ungenügende Protokollführung in der Bürgergemeindeversammlung; eine sachgerechte Überprüfung des Entscheids ist somit nicht möglich (Erw. II. 3. b).

Willkür liegt auch vor, wenn der Entscheid in klarem Widerspruch mit der tatsächlichen Situation steht; unhaltbare Würdigung der Umstände, Ermessensmissbrauch, überprüfbare Rechtsverletzung (Erw. II. 3. c) – Reformatorischer Charakter der Verwaltungsbeschwerde; die obere Verwaltungsbehörde hebt die angefochtene Verfügung auf und setzt ihren Entscheid an die Stelle des vorinstanzlichen Entscheids. Erteilung des Bürgerrechts der Gemeinde durch den Regierungsrat (Erw. II. 4.)

Aus dem Sachverhalt (Zusammenfassung):

Gemäss Protokoll vom 23. Oktober 2006 verweigerte die Bürgergemeindeversammlung X dem serbisch-montenegrinischen Staatsangehörigen A. D., geb. am 2. November 1975, entgegen dem Antrag des Bürgerrates das Bürgerrecht der Gemeinde X. Mit Schreiben vom 24. Oktober 2006 teilte der Bürgerrat dem Gesuchsteller diesen Entscheid wie folgt mit: Die Einbürgerung sei mit 60 Ja- gegen 74 Neinstimmen (bei vier Leerstimmen und zwei ungültigen Stimmen) abgelehnt worden. Die anschliessenden Wortmeldungen aus den Reihen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zur Frage der Begründung des Entscheides seien vom Bürgerrat zu folgendem Antrag zusammengefasst worden: «Mangelnde sprachliche Ausdrucksweise, Eignung nach § 5 kant. BÜG nicht erfüllt». Diese Begründung sei mit 93 gegen 39 Stimmen (bei sechs Leerstimmen und einer ungültigen Stimme) angenommen worden.

Gegen diesen Beschluss erhob A. D. vertreten durch Rechtsanwalt A. P. Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zug. Er beantragt, der Entscheid der Bürgergemeindeversammlung der Gemeinde X vom 23. Oktober 2006 betreffend Erteilung des Bürgerrechtes sei aufzuheben und A. D. sei das Bürgerrecht der Gemeinde X zu erteilen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Aus den Erwägungen:

II.

1. Gemäss § 5 Abs. 1 BÜG darf das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht nur Bewerbern erteilt werden, die auf Grund ihrer persönlichen Verhältnisse hierzu geeignet sind. In § 5 Abs. 2 werden – ohne abschliessende Aufzählung – die Voraussetzungen der Einbürgerung näher umschrieben. Dazu gehören ausdrücklich «genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern». Ob eine Bewerberin oder ein Bewerber geeignet ist oder nicht, ist eine Ermessensfrage. Die Bürgergemeindeversammlung hat – wie der Bürgerrat – ihr Ermessen pflichtgemäss auszuüben, das heisst unter Beachtung von Verfassung und Gesetz; zu beachten sind insbesondere das Willkürverbot, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit sowie Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung (BGE 1P.214/2003; 129 I 232 E.3.3 sowie 122 I 267 E. 3b).

2. Der ablehnende Entscheid der Bürgergemeindeversammlung X wird einzig damit begründet, der Bewerber habe eine «mangelnde sprachliche Ausdrucksweise». Auf die übrigen Einbürgerungskriterien im Sinne von § 5 Abs. 2 BÜG nimmt der Entscheid keinen Bezug, und sie bilden nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Den Akten kann indessen entnommen werden, dass diese Kriterien ohne weiteres als erfüllt gelten können, was übrigens der Bürgerrat X in seiner Stellungnahme vom 23. November 2005 zuhanden des kantonalen Zivilstands- und Bürgerrechtsdienstes ausdrücklich bestätigt: Der Bürgerrat habe auf Grund der eingereichten Unterlagen und eines persönlichen Gesprächs mit A. D. «einstimmig beschlossen, das Gesuch von Herrn D. zu genehmigen und dieses den Bürger/innen anlässlich einer nächsten Bürgergemeindeversammlung zur Annahme zu empfehlen». Aus Sicht des Gemeinderates X. sind gegen die Einbürgerung ebenfalls keine Einwendungen anzubringen; gegen den Gesuchsteller sei nichts Nachteiliges bekannt (Brief vom 14. Juni 2005 an den Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst). Auch der Bericht der Zuger Polizei vom 17. Mai 2005 fällt für den Beschwerdeführer vorteilhaft aus: Die Auskunftspersonen charakterisierten den Bewerber «als durchaus positive Person»; sein Verhalten in der Öffentlichkeit habe noch nie zu Klagen Anlass gegeben. Die Arbeitszeugnisse der Firmen P. vom 17. Februar 2005 und R. vom 28. Februar 2002 sind einwandfrei.

3. a) Zu prüfen bleibt, ob die Bürgergemeindeversammlung mit der Ablehnung des Gesuchs einzig wegen angeblicher «mangelnder sprachlichen Ausdrucksweise» im Rahmen pflichtgemässen Ermessens gehandelt hat und ob die Begründung des

Entscheid des allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzipien zu genügen vermag. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich nicht um einen politischen Akt, sondern um einen (rechtsanwendenden) Verwaltungsakt. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind ablehnende Einbürgerungsentscheide zu begründen; dabei gelten grundsätzlich die Regeln, die sich aus dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) herleiten (vgl. BGE 132 I 196 f.). Es entspricht allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzipien, dass dem Rechtsuchenden die Entscheidungsgründe eröffnet werden (BGE 96 I 723 f., 101 Ia 48 f.); dabei kann sich die Behörde auf die wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 99 V 188). Die Begründung gehört zu den elementaren Bestandteilen des Entscheides; sie muss angemessen sein und darf keine Widersprüche enthalten. Sie muss dem Betroffenen die Möglichkeit geben, sich über die Tragweite des Entscheides Rechenschaft zu geben und allenfalls in voller Kenntnis der Gründe ein Rechtsmittel zu ergreifen (Rhinow/Krähenmann, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband Nr. 85 B III a sowie BGE 114 Ia 242; 113 II 2054 und Haefelin/Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, N. 1294). Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Die Verletzung des Anspruchs auf eine Begründung führt unabhängig vom Nachweis eines materiellen Interesses des Beschwerdeführers zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides (BGE 116 V 182 E. 1 b; 104 Ia 214 und weitere Hinweise in Rhinow/Krähenmann, a. a. O., Nr. 85 B V).

b) Vorliegend begnügt sich die Begründung des ablehnenden Entscheids der Bürgergemeindeversammlung mit der Feststellung «mangelnde sprachliche Ausdrucksweise, Eignung nach § 5 kant. BÜG nicht erfüllt». Weder das Protokoll der Bürgergemeindeversammlung vom 23. Oktober 2006 noch die Mitteilung des Bürgerrates vom 24. Oktober 2006 enthalten Anhaltspunkte dafür, dass sich der Beschwerdeführer «anscheinend nicht vorbereitet hat, nicht viel gesagt und sich sehr schlecht ausgedrückt» habe. Das Protokoll enthält weder Voten von Versammlungsteilnehmenden noch Fragen an den Beschwerdeführer; auch dessen Antworten sind aus dem Protokoll nicht ersichtlich. Diese Protokollführung steht im Widerspruch zum Kreisschreiben des Regierungsrates vom 12. August 2003 an die Bürgerräte, wo (in Ziffer 3) ausdrücklich festgehalten wird, dass die Voten der Stimmberechtigten zu protokollieren sind. Äusserungen aus der Mitte der Versammlung, die sich mit den angeblich ungenügenden Sprachkenntnissen des Bewerbers befassten, hätten umso mehr protokollarisch festgehalten werden müssen, als der ablehnende Beschluss der Bürgergemeindeversammlung entgegen dem Antrag des Bürgerrates gefasst wurde; denn dieser hatte einstimmig beantragt, dem Gesuch sei stattzugeben. Eine sachgerechte Überprüfung des Entschei-

des – nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Bedingung für eine rechtsgenügli­che Begründung – ist unter diesen Umständen nicht möglich (vgl. dazu BGE 129 I 232, 239 E. 3).

c) Der Entscheid der Bürgergemeindeversammlung entbehrt aber nicht bloss einer vor dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs standhaltenden Begründung; er erweist sich noch aus einem anderen Grund als willkürlich. Willkür liegt vor, weil der Entscheid in klarem Widerspruch mit der tatsächlichen Situation steht (Haefelin/Müller, a. a. O., N. 426 und BGE 122 I 61, 66 f., 121 I 113 f). Sämtliche Amtsstellen, die sich mit dem Einbürgerungsgesuch befasst haben, attestieren dem Gesuchsteller nämlich gute Kenntnisse der deutschen Sprache und insbesondere des Schweizerdeutschen. So wird in der Aktennotiz des Zivilstands- und Bürgerrechtsdienstes vom 8. September 2005 über das staatsbürgerliche Gespräch festgehalten: «Die Verständigung war gut», und «er war gut vorbereitet»; im Bericht der Zuger Polizei vom 17. Mai 2005 steht: «Er beantwortete meine Fragen sehr spontan und ehrlich. Er spricht Schweizerdeutsch mit Bündnerakzent (!). Der ausländische Dialekt ist minim». Auch der Bürgerrat X hat auf Grund eines persönlichen Gesprächs vom 12. November 2005 die Voraussetzungen für eine Einbürgerung – und damit auch die genügenden Sprachkenntnisse im Sinne von § 5 Abs. 2 BÜG – einstimmig als gegeben erachtet. Ausserdem hat A. D. den Fähigkeitsausweis als Strassenbauer erworben und mit Erfolg die Vorarbeiterschule und die Polierschule 1 absolviert, was nur mit genügenden Sprachkenntnissen möglich war.

Bei der Auslegung der Frage, ob der Bewerber über genügende Sprachkenntnisse verfüge, kommt der Bürgergemeindeversammlung zweifellos ein gewisses Ermessen zu. Dieses Ermessen ist jedoch schon deshalb erheblich eingeschränkt, weil der Bürgerrat die Eignung des Bewerbers geprüft und bejaht hat. Der Entscheid der Bürgergemeindeversammlung ist willkürlich, weil seine Begründung in klarem Widerspruch zu sämtlichen Vorakten steht; Aktenwidrigkeit ist aber eine Form der Verletzung des rechtlichen Gehörs (BGE 100 I a 34). Der Entscheid beruht auf einer unhaltbaren Würdigung der Umstände; damit liegt Ermessensmissbrauch vor, was einer durch den Regierungsrat überprüfbaren Rechtsverletzung gleichkommt (Imboden/Rhinow, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, Nr. 67 B II a; Haefelin/Müller, a. a. O., N. 377 f.). Der Entscheid der Bürgergemeindeversammlung X ist damit aufzuheben.

4. Nach § 39 VRG ist die obere Verwaltungsbehörde, die eine Verwaltungsbeschwerde zu beurteilen hat, verpflichtet, «den angefochtenen Entscheid zu überprüfen und in der Sache neu zu entscheiden». Die Verwaltungsbeschwerde hat

grundsätzlich reformatorischen Charakter; die obere Verwaltungsbehörde – hier: der Regierungsrat – beschränkt sich demnach nicht auf die Aufhebung der angefochtenen Verfügung, sondern setzt ihren Entscheid an die Stelle des vorinstanzlichen. Die Beschwerdeinstanz ist grundsätzlich gehalten, in der Sache selbst zu entscheiden, wenn sie eine Beschwerde gutheisst (Kölz/Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, N. 304). Eine Rückweisung an die Vorinstanz bildet die Ausnahme und kommt insbesondere bei Beschwerden gegen politische Akte (Kreditbeschlüsse, rechtsetzende Akte) zur Anwendung; sie kann auch dann in Betracht gezogen werden, wenn der Sachverhalt ungenügend abgeklärt wurde oder die angefochtene Verfügung unter Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften zustande gekommen ist. Als wesentliche Verfahrensgrundsätze gelten etwa die Bestimmungen über den Ausstand und die Zuständigkeit; hier ist regelmässig Rückweisung geboten (Schär, *Erläuterungen zum Gesetz über das Verwaltungsverfahren des Kantons Appenzell A.Rh.*, N. 5 f. zu Art. 28). Im vorliegenden Fall besteht kein Grund, von der Regel des § 39 VRG abzuweichen. Der Entscheid der Bürgergemeindeversammlung ist ein rechtsanwendender Verwaltungsakt, der durch die Beschwerdeinstanz ohne Rückweisung geändert werden kann, wenn er sich als rechtswidrig erweist. Weitere Sachverhaltsabklärungen, insbesondere hinsichtlich der Eignungsvoraussetzungen, sind nicht erforderlich, steht doch auf Grund der Akten einwandfrei fest, dass der Beschwerdeführer über hinreichende Sprachkenntnisse verfügt und auch die übrigen Voraussetzungen für eine Einbürgerung im Sinne von § 5 Abs. 2 BÜG erfüllt sind. Eine Rückweisung brächte die Bürgergemeindeversammlung zudem in eine Zwangslage: Entweder müsste sie – in Nachachtung der vorstehenden Erwägungen – dem Beschwerdeführer das Bürgerrecht erteilen, oder sie könnte das Gesuch erneut ablehnen und würde damit mit grösster Wahrscheinlichkeit wiederum eine Rechtsverletzung begehen. Beide Möglichkeiten befriedigen nicht. Im ersten Fall würde die Bürgergemeindeversammlung zur blossen Vollstreckerin, was aus demokratischer Sicht problematisch ist; im zweiten Fall könnte die Versammlung zwar theoretisch neu entscheiden, müsste dabei aber in Kauf nehmen, dass sich ihr Entscheid erneut als rechtswidrig erweist. Zudem wäre die Rückweisung mit einer für den Beschwerdeführer unzumutbaren Verlängerung des Verfahrens verbunden. Bei dieser Rechtslage ist dem Beschwerdeführer antragsgemäss das Bürgerrecht der Gemeinde X zu erteilen.

III.

1. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird keine Spruchgebühr erhoben (§ 23 Abs. 1 in Verbindung mit § 24 VRG). Dem durch einen Anwalt vertretenen Beschwerdeführer, der vollumfänglich obsiegt hat, ist antragsgemäss im Sinne von

§ 28 Abs. 2 Ziffer 2 VRG zulasten der Bürgergemeinde X eine Parteientschädigung zuzusprechen. Eine Entschädigung von CHF 1'200.– erweist sich als angemessen.

Regierungsrat, 20. November 2007

Verletzung des rechtlichen Gehörs einer minderjährigen Bürgerrechtsbewerberin (Erw. II. 3. a) – Der Anspruch auf rechtliches Gehör leitet sich aus Art. 29 Abs. 2 BV her, wird in Art. 15 VRG bekräftigt und steht auch Kindern und Jugendlichen zu. Diese üben ihre Rechte im Rahmen der Urteilsfähigkeit aus. Urteilsfähigkeit ist in Bezug auf die Einbürgerung bei einer Dreizehnjährigen gegeben (Erw. II. 3. b). – Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, Aufhebung des Entscheides (Erw. II. 3. d).

Aus dem Sachverhalt (Zusammenfassung):

Am 4. April 2006 reichten M. und H. R. für ihre Tochter D., geboren am 11. März 1993 in Zug, das Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung ein. Nach einer Anhörung in der Bürgerkanzlei X, an welcher ausser einer Vertretung der Bürgergemeinde die minderjährige D. und ihr Vater M. R. teilnahmen, entschied der Bürgerrat X am 11. September 2006, er könne die Erteilung des Gemeindebürgerrechts nicht befürworten, weil die vom Vater vorgebrachten Argumente nicht stichhaltig seien. Der Vater lege grosses Gewicht auf die Einbürgerung, weil der bosnische Pass seiner Tochter im Oktober 2007 ablaufe; die Beschaffung eines neuen Passes sei schwierig und mit hohen Kosten verbunden. Werde der Pass nicht verlängert, sei auch die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung in Frage gestellt, und es sei für die Familie nicht möglich, mit ihrer Tochter Ferien im Ausland zu verbringen. Abklärungen des Bürgerrates beim kantonalen Amt für Ausländerfragen hätten aber ergeben, dass die Beschaffung eines bosnischen Passes in der Regel problemlos möglich sei, und die Aufenthaltsbewilligung werde auch aufgrund eines abgelaufenen Passes verlängert. Der Bürgerrat habe der Familie empfohlen, das Gesuch von D. zurückzuziehen und in absehbarer Zeit zwecks Wahrung der Einheit der Familie ein gemeinsames Gesuch einzureichen. Mit Schreiben vom 18. September 2006 reichte M. R. gegen den Beschluss des Bürgerrates X beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde ein.