Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.787/2006 /ggs

Urteil vom 22. März 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann,
Fonjallaz, Eusebio,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
Bürgergemeinde Engelberg, 6390 Engelberg,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt
Luzi Stamm,

gegen

Ehepaar S._____, Beschwerdegegner,
Regierungsrat des Kantons Obwalden, Rathaus, 6061 Sarnen,
Verwaltungsgericht des Kantons Obwalden, Poststrasse 6, Postfach 1260, 6061 Sarnen.

Gegenstand
Einbürgerungsverfahren,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid
des Verwaltungsgerichts des Kantons Obwalden
vom 25. Oktober 2006.

Sachverhalt:
A.
Die in Engelberg wohnhaften Eheleute M.S._____ und B.S._____ stellten am 19. August 2003 für sich und ihre beiden Kinder K.S._____ (geboren 2000) und N.S._____ (geboren 2002), Staatsangehörige von Bosnien und Herzegowina, das Gesuch um Einbürgerung. Gestützt auf die Feststellungen der Einbürgerungskommission erachtete der Bürgergemeinderat Engelberg die Einbürgerungsvoraussetzungen für die ganze Familie als erfüllt und beantragte der Bürgergemeindeversammlung deren Einbürgerung.

Anlässlich der Bürgergemeindeversammlung vom 18. Mai 2004 wurde der Familie S._____ die Einbürgerung in geheimer Abstimmung mit 64 Nein gegen 44 Ja verweigert.

Dem Protokoll-Auszug von der Bürgergemeindeversammlung ist Folgendes zu entnehmen: Der Bürgergemeindeversammlung lag der Antrag des Bürgergemeinderates auf Einbürgerung vor. Die Referentin führte aus, M.S._____ verfüge über die Aufenthaltsbewilligung C, B.S._____ über eine Aufenthaltsbewilligung B und die Kinder seien in Stans geboren. Die Gesuchsteller seien im Strafregister nicht verzeichnet. Sie seien in keinem Verein aktiv. Aus den Reihen der Stimmberechtigten wurde der Antrag auf Abweisung des Einbürgerungsgesuchs gestellt, weil der Einbürgerungstest nur knapp bestanden worden sei und ein Antrag auf Einbürgerung, der lediglich mit Stichentscheid zustande gekommen sei, der Bürgergemeindeversammlung nicht vorgelegt werden dürfe. Ferner wurden die Deutschkenntnisse von B.S._____ als mangelhaft bezeichnet. Der Vorsitzende fasste die Begründung des negativen Entscheides in dem Sinne zusammen, dass der

Einbürgerungstest nur knapp bestanden worden sei, die Familie nicht genügend integriert sei und B.S._____ mangelnde Deutschkenntnisse habe. Mangels Wortmeldungen ist dieser Begründung zugestimmt worden.

Mit Schreiben vom 12. Juli 2004 teilte die Bürgergemeinde Engelberg der Familie S._____ den negativen Entscheid der Bürgergemeindeversammlung unter Hinweis auf die genannte Begründung mit.

B.

Die Eheleute S._____ fochten diesen Entscheid der Bürgergemeindeversammlung beim Regierungsrat des Kantons Obwalden an. Dieser hiess die Beschwerde am 22. März 2005 gut, hob den angefochtenen Entscheid auf und wies die Sache im Sinne der Erwägungen an die Bürgergemeindeversammlung zur Neubeurteilung zurück. In den Erwägungen wies der Regierungsrat auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum verfassungsrechtlichen Erfordernis der Begründung negativer Einbürgerungsentscheide hin. Ferner führte er aus, dass nachträgliche, von einem andern Organ als der Bürgergemeindeversammlung vorgebrachte Begründungselemente den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügten. Die anlässlich der Bürgergemeindeversammlung abgegebene Begründung erfülle die erforderlichen Anforderungen an die Begründungsdichte nicht und erlaube es ihm nicht, den Beschluss zu prüfen. Ferner zeige sich, dass in keiner Weise zwischen den einzelnen Familienmitgliedern unterschieden worden sei. Schliesslich sei die Berufung der Gemeinde auf die Garantie der politischen Rechte nach Art. 34 BV unerheblich, da der Entscheid über Einbürgerungsgesuche einen Verwaltungsakt darstelle, für den die verfassungsmässigen Verfahrensgarantien gelten.

Die von der Bürgergemeinde dagegen erhobene Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie wies das Verwaltungsgericht des Kantons Obwalden am 25. Oktober 2006 ab, soweit darauf einzutreten war. Unter Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung hielt es fest, dass die Begründung von der gesamten Versammlung zu beschliessen sei, dass einem nicht protokollierten Votum "1,2 Mio. Ausländer sind genug" keine Bedeutung zukomme, dass das nur knappe Erfüllen des Einbürgerungstestes und die ungenügende Integration nicht näher ausgeführt und nachgewiesen seien, dass das Argument ungenügender Deutschkenntnisse nicht präzisiert werde und dass insbesondere keine die einzelnen Familienmitglieder differenzierende Beurteilung vorgenommen worden sei.

C.

Gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichts hat die Bürgergemeinde beim Bundesgericht am 27. November 2006 staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Sie beantragt die Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Urteils und die Feststellung, dass der Entscheid der Bürgergemeindeversammlung rechtens war und die Einbürgerung der Familie S._____ zu Recht abgelehnt wurde. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung ihrer Autonomie wegen Verkennung der verfassungsrechtlichen Grundlagen und verlangt eine Überprüfung der bisherigen Praxis des Bundesgerichts. Auf die Begründung im Einzelnen ist in den Erwägungen einzugehen.

Das Sicherheits- und Gesundheitsdepartement beantragt im Namen des Regierungsrates die Abweisung der Beschwerde. Den gleichen Antrag stellt das Verwaltungsgericht unter Hinweis auf den angefochtenen Entscheid. Die Eheleute S._____ als Beschwerdegegner haben im Wesentlichen auf die Akten verwiesen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Urteil des Verwaltungsgerichts trifft die Beschwerdeführerin in hoheitlichen Befugnissen, da ihr Beschluss auf Nichteinbürgerung des Beschwerdegegners aufgehoben und sie angehalten wird, einen neuen Entscheid zu treffen (vgl. Urteil 1P.214/2003 vom 12. Dezember 2003). Sie ist daher legitimiert, mit staatsrechtlicher Beschwerde eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie zu rügen. Ob ihr im hier betroffenen Bereich tatsächlich Autonomie zukommt, ist nicht eine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (vgl. BGE 131 I 91 E. 1 S. 93, 129 I 410 E. 1.1 S. 412, mit Hinweisen). Der angefochtene Entscheid ist letztinstanzlich im Sinne von Art. 86 Abs. 1 OG. Die Beschwerde ist daher zulässig.

Die Beschwerdeführerin ersucht über die Aufhebung des angefochtenen Entscheides hinaus um Feststellung, dass der Entscheid der Bürgergemeindeversammlung rechtens war und die Einbürgerung des Beschwerdegegners zu Recht abgelehnt wurde. Dem Feststellungsbegehren kommt keine selbständige Bedeutung zu. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG muss die Begründung der Beschwerde in der Beschwerdeschrift selber enthalten sein. Blosse Hinweise auf die Akten oder Ausführungen im kantonalen Verfahren genügen nicht (BGE 130 I 290 E. 4.10 S. 302, mit Hinweis). Soweit die Beschwerdeführerin auf derartige Verweisungen abstellt, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten und ist diese allein gestützt auf die Beschwerdeschrift zu behandeln.

Mit diesen Vorbehalten kann auf die Beschwerde eingetreten werden.
2.
Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in Sachbereichen autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (vgl. BGE 129 I 410 E. 2.1 S. 413, 128 I 3 E. 2a S. 8, 124 I 224 E. 2b S. 226, mit Hinweisen).

Mangels eines Anspruchs auf Einbürgerung kommt der Beschwerdeführerin bei Einbürgerungsentscheiden ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Vor diesem Hintergrund und den Erwägungen des Verwaltungsgerichts ist die Autonomie zu bejahen.

Die Beschwerdeführerin kann sich daher mit Autonomiebeschwerde dagegen zur Wehr setzen, dass das Verwaltungsgericht bei der Anwendung kommunaler, kantonaler oder bundesrechtlicher Vorschriften gegen das Willkürverbot verstösst oder, soweit kantonales oder eidgenössisches Verfassungsrecht in Frage steht, dieses unrichtig auslegt und anwendet. In diesem Rahmen kann sie verfassungsrechtliche Verfahrensrechte anrufen und geltend machen, die kantonalen Instanzen hätten deren Tragweite missachtet. Die Anwendung von kantonalem und eidgenössischem Verfassungsrecht prüft das Bundesgericht mit freier Kognition (vgl. BGE 131 I 91 E. 1 S. 93, 129 I 410 E. 2.3 S. 414, mit Hinweisen).
3.
Das Bundesgericht hat sich in BGE 129 I 232 zur Rechtsnatur von Einbürgerungsentscheiden ausgesprochen. Es hat darauf hingewiesen, dass im Einbürgerungsverfahren über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden werde. In diesem vom Bewerber eingeleiteten Verfahren werde in einzelfallbezogener Prüfung abgeklärt, ob dieser in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sei. Das Einbürgerungsverfahren ende mit einer individuell-konkreten Anordnung. Das Verfahren bilde keinen Vorgang in einem rechtsfreien Raum. Das dabei eingeräumte Ermessen - auch wenn es sehr weit sei - müsse pflichtgemäss, nach Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung ausgeübt werden. An die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen, seien auch die Stimmbürger, wenn sie Verwaltungsfunktionen ausüben und staatliche Aufgaben wahrnehmen, wie das beim Entscheid über Einbürgerungsgesuche der Fall sei. Daran vermöge die von Art. 34 Abs. 2 BV garantierte freie Willensbildung und -äusserung nichts zu ändern. Die Abstimmungsfreiheit gewährleiste keinen Anspruch auf Anerkennung von Abstimmungsergebnissen, die wegen Verletzung von Grundrechten gegen die Rechtsordnung verstossen. So könnten denn auch kantonale oder kommunale Erlasse wegen Verletzung von höherrangigem Recht gerichtlich aufgehoben werden, auch wenn sie unter Mitwirkung der Stimmberechtigten zustande gekommen sind (BGE 129 I 232 E. 3.3 S. 237 ff. und E. 3.4.2 S. 240 sowie 129 I 217 E. 2.2 S. 224 ff.).

Die Beschwerdeführerin setzt sich mit diesen Erwägungen des Bundesgerichts nicht vertieft auseinander. Sie beschränkt sich im Wesentlichen darauf, Einbürgerungsentscheide als rein politischen Akt zu bezeichnen, und begründet ihre Auffassung damit, dass die neue Bundesverfassung eine reine (sprachliche) Nachführung der alten Bundesverfassung darstelle und in Einbürgerungsfragen kein neues Recht geschaffen habe. Dabei übersieht sie, dass die wiedergegebene rechtliche Qualifizierung von Einbürgerungsentscheiden in keiner näheren Beziehung mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung steht und entsprechende Auffassungen auch bereits unter der Herrschaft der alten Bundesverfassung vertreten worden sind. Sie stellt auch nicht in Frage, dass

mit dem Entscheid über Einbürgerungsgesuche über den Status der Bewerber und damit über Rechtsfragen befunden wird. Schliesslich kann festgehalten werden, dass das Bundesgericht den Bezug von Einbürgerungsentscheiden zu der von Art. 34 BV garantierten Ausübung politischer Rechte ausdrücklich hergestellt hat.

Die Ausführungen der Beschwerdeführerin sind daher nicht geeignet, auf die genannten Urteile zurückzukommen und die Praxis in Frage zu stellen. Es ist daher entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin weiterhin davon auszugehen, dass Einbürgerungsentscheide einen Akt der Rechtsanwendung im umschriebenen Sinne darstellen.
4.
4.1 Bei dieser rechtlichen Ausgangslage kommen die Verfahrensgrundrechte von Art. 29 BV zur Anwendung. Gesuchsteller haben im Einbürgerungsverfahren Parteistellung und damit Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs und insbesondere auf eine Begründung im Falle der Abweisung ihres Gesuches. Diese Garantie von Art. 29 Abs. 2 BV steht ihnen unabhängig von ihrer Berechtigung in der Sache und trotz des Fehlens eines Rechtsanspruchs auf Einbürgerung zu (BGE 129 I 232 E. 3.3 S. 238 f. und E. 3.7 S. 243, 131 I 18 E. 3 S. 20, 132 I 196 E. 3.1 S. 197). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin führt der Anspruch auf Begründung negativer Einbürgerungsentscheide nicht zu einem Recht auf Einbürgerung, wie die bundesgerichtliche Praxis zeigt (vgl. etwa BGE 132 I 167; Urteil 1P.550/2006 vom 3. Januar 2007).
4.2 Damit stellt sich über das grundsätzliche Erfordernis einer Begründung von negativen Einbürgerungsentscheiden hinaus die Frage, welchen Anforderungen eine solche Begründung formal genügen müsse. Der Inhalt der Begründung steht dabei im vorliegenden Fall nicht zur Diskussion.

Es besteht keine feste Praxis, wie der Begründungspflicht im Einzelnen nachzukommen ist; es ergeben sich hierfür verschiedene Möglichkeiten, ohne dass sich das Bundesgericht auf eine spezifische Form festgelegt hätte (vgl. BGE 132 I 196 E. 3.1 S. 197). Es können unterschiedliche Konstellationen auseinandergehalten werden:
1) Bestätigt die Gemeindeversammlung einen ablehnenden Antrag des Gemeinderates, kann in der Regel und vorbehältlich abweichender Voten davon ausgegangen werden, dass die Gemeindeversammlung dem Antrag und seiner Begründung zustimmt und damit eine hinreichende Begründung des negativen Entscheides vorliegt (vgl. BGE 132 I 196 E. 3.1 S. 197, mit Hinweisen).
2) Bestätigt ein kommunales oder kantonales Parlament einen ablehnenden Antrag seiner Kommission nach eingehender Diskussion, ist gleichermassen auf Antrag und Voten abzustellen (BGE 132 I 167 E. 4).
3) Bei Urnenabstimmungen, mit denen Anträge der Exekutive auf Verweigerung der Einbürgerung bestätigt werden, kann gleichermassen davon ausgegangen werden, dass die Stimmberechtigten sich die Begründung der Exekutive zu Eigen machen und somit eine Begründung tatsächlich vorliegt.
4) Verweigert eine Gemeinde- oder Bürgerversammlung die Einbürgerung entgegen dem Antrag des Gemeinderates, wird sich die Begründung in erster Linie aus den Wortmeldungen ergeben müssen. Werden derart Gründe für die Ablehnung einer Einbürgerung genannt und über das Gesuch unmittelbar im Anschluss an die Diskussion abgestimmt, ist davon auszugehen, dass die ablehnenden Gründe von der Mehrheit der Abstimmenden mitgetragen werden; damit wird formal, d.h. unter dem Gesichtswinkel der Begründungspflicht, eine hinreichende Begründung vorliegen (BGE 130 I 140 E. 5.3.6 S. 154). Gleich dürfte es sich grundsätzlich verhalten, wenn formell über die Begründung des negativen Einbürgerungsentscheides abgestimmt wird. Findet demgegenüber keinerlei Diskussion statt, so fehlt grundsätzlich die erforderliche Begründung (BGE 132 I 196 E. 3 S. 197 ff.).
5) Werden Einbürgerungsgesuche entgegen den Anträgen in geheimer Urnenabstimmung verworfen, fehlt es systembedingt an einer Begründung (BGE 129 I 217 E. 3 S. 230, 129 I 232 E. 3.5 ff. S. 241 ff.).
4.3 Von diesen Konstellationen ist die Frage zu unterscheiden, welchen Begründungsanforderungen negative Einbürgerungsgesuche unter dem Aspekt der Begründungspflicht genügen müssen. Die Frage stellt sich namentlich hinsichtlich von Äusserungen anlässlich von Gemeindeversammlungen.

Hierfür ist davon auszugehen, dass die Begründungspflicht im Sinne einer Selbstkontrolle zur Rationalisierung der Entscheidfindung beitragen und verhindern soll, dass sich die Behörde von unsachlichen Erwägungen leiten lässt. Der Abgewiesene soll wissen, aus welchen Gründen sein Gesuch abgewiesen worden ist; die Begründung muss so abgefasst sein, dass dieser den Entscheid sachgerecht anfechten kann; in diesem Sinne müssen wenigs-

tens kurz die Überlegungen genannt sein, die dem Entscheid zugrunde liegen. Eine sachgerechte Überprüfung von Ermessensentscheiden ist nur möglich, wenn die zuständige Instanz die Gründe für ihren Entscheid darlegt (BGE 129 I 232 E. 3.2 S. 236 und E. 3.3 S. 239).

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob und in welchem Ausmass von den Behörden eine Begründung im Anschluss an einen negativen Entscheid der Gemeindeversammlung nachgeschoben werden kann. Das Bundesgericht hat sich in dieser Hinsicht nicht festgelegt. Es hat im Zusammenhang mit Urnenabstimmungen über Einbürgerungsbegehren ausgeführt, dass eine nachträgliche Begründung kaum sinnvoll erbracht werden kann (BGE 129 I 232 E. 3.5 S. 241). Es hat ein Nachschieben einer Begründung im Sinne einer Verdeutlichung oder eines Festhaltens von bereits vor oder anlässlich des Entscheides vorhandener Begründungselemente nicht ausgeschlossen: Im Fall BGE 129 I 217 stellte sich die Frage nicht (nicht publizierte E. 3.6); in BGE 132 I 196 hielt das Bundesgericht fest, dass im Vorfeld der Versammlung keine öffentlichen Diskussionen stattgefunden hätten oder Presseartikel oder Flugblätter verfasst worden wären, aus denen sich Hinweise auf Gründe für die Verweigerung der Einbürgerung ergäben (E. 3.2 S. 197); schliesslich hat das Bundesgericht in BGE 132 I 167 auf eine Vernehmlassung der Behörde abgestellt. Daraus ergibt sich, dass eine nachträgliche Präzisierung der Begründung nicht auszuschliessen ist. Ob sie allerdings zulässig ist und den
Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV zu genügen vermag, kann nicht abstrakt, sondern lediglich aufgrund der konkreten Sachumstände entschieden werden.
4.4 Wie es sich mit den Begründungsanforderungen im vorliegenden Fall im Einzelnen verhält, ist nachfolgend zu prüfen. Dabei ist auf die konkrete prozessuale Ausgangslage abzustellen. Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid die von der Bürgergemeindeversammlung abgegebene Begründung ausschliesslich in formeller Hinsicht geprüft und das vom Regierungsrat festgehaltene Ungenügen der Begründung unter dem Gesichtswinkel der Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV bestätigt; es hat indessen in keiner Weise zur materiellen, inhaltlichen Begründetheit des negativen Einbürgerungsentscheides Stellung genommen. Bei dieser Sachlage ist auch im bundesgerichtlichen Verfahren lediglich formell darüber zu befinden, ob der negative Einbürgerungsentscheid vor Art. 29 Abs. 2 BV standhält. Eine materielle Beurteilung des Beschlusses der Bürgergemeindeversammlung fällt ausser Betracht.
5.
5.1 An der Bürgergemeindeversammlung wurde ein Antrag auf Abweisung der Einbürgerung der Beschwerdegegner zum einen damit begründet, ein Antrag des Bürgerrates auf Einbürgerung dürfe nicht vorgelegt werden, wenn er lediglich mit Stichentscheid des Präsidenten zustande gekommen sei. Darin kann keine Begründung für die Verweigerung der Einbürgerung erblickt werden. Das vorgebrachte Motiv nimmt keinen konkreten Bezug auf die Einbürgerung der Beschwerdegegner; es richtet sich vielmehr an den Bürgerrat und regt an, dass in solchen Fällen auf die Vorlage von Einbürgerungsgesuchen zu verzichten sei.

Zum andern wurde zum Antrag auf Nichteinbürgerung vorgebracht, die Beschwerdegegner hätten den Einbürgerungstest nur knapp bestanden. Weiter wurde vorgebracht, dass die Deutschkenntnisse des Ehemannes mangelhaft seien. Dementsprechend fasste der Bürgerpräsident die Gründe für die Verweigerung der Einbürgerung zusammen: Der Einbürgerungstest ist nur knapp bestanden worden und die Familie ist nicht genügend integriert; der Ehemann hat mangelnde Deutschkenntnisse.
Abstrakt gesehen, vermag diese von der Bürgergemeindeversammlung abgegebene Begründung den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV zu genügen. Die Versammlung brachte klar zum Ausdruck, dass sie im Umstand des nur knappen Bestehens des Einbürgerungstestes ein Anzeichen für mangelnde Integration erblicke. Es kann davon ausgegangen werden, dass im angesprochenen Einbürgerungstest - der den Akten nicht beiliegt - etwa nach Kenntnissen über die schweizerischen und kantonalen Institutionen, über die geschichtlichen Hintergründe oder über Vorgänge in Kanton und Gemeinde gefragt wird. Genügen die Antworten darauf nur knapp, kann daraus auf eine unzureichende Integration geschlossen werden. Vor diesem Hintergrund und angesichts des Umstandes, dass das Fehlen von Vereinsaktivitäten der Beschwerdegegner angesprochen worden ist, enthält der Grund unzureichender Integration hinreichende Elemente für eine Begründung im Sinne der verfassungsrechtlichen Anforderungen. Er erlaubt es den Beschwerdegegnern, von den Motiven der Bürgergemeindeversammlung Kenntnis zu nehmen und den Entscheid sachgerecht und inhaltlich anzufechten, und versetzt die Rechtsmittelbehörde in die Lage, über eine dagegen gerichtete Beschwerde - allenfalls nach zusätzlicher

Instruktion - materiell zu entscheiden.

Gleich verhält es sich bei abstrakter Betrachtung mit der Begründung, der Ehemann verfüge über unzureichende Deutschkenntnisse. Es ist zwar einzuräumen, dass keine Anhaltspunkte bestehen, ob sich dieser Mangel auf die Mundart oder die Schriftsprache bzw. auf den mündlichen oder schriftlichen Ausdruck beziehe. Es fällt indes nicht leicht, den Vorwurf unzureichender Sprachkenntnisse in genaue Kriterien zu fassen; zudem mögen die Anforderungen an die Sprachkenntnisse je nach Situation des Gesuchstellers unterschiedlich betrachtet werden. Das Vorbringen unzureichender Sprachkenntnisse vermag dem davon betroffenen Gesuchsteller über die Gründe der Nicht-Einbürgerung zu informieren und erlaubt ihm eine sachgerechte inhaltliche Anfechtung des negativen Entscheides. Darüber hinaus erlaubt diese Begründung der Rechtsmittelinstanz - allenfalls unter eigener Vornahme von Beweismassnahmen - die materielle Überprüfung des angefochtenen Entscheides.
5.2 Für den vorliegenden Fall gilt es auf die konkreten Sachumstände abzustellen. Hierfür fällt in Betracht, dass die beiden Beschwerdegegner je ein eigenes Einbürgerungsgesuch gestellt hatten, wie das Verwaltungsgericht festhält (E. 5d/dd); demgegenüber haben die minderjährigen Kinder kein selbständiges Einbürgerungsgesuch gestellt. Dies hat im Lichte von Art. 29 Abs. 2 BV zur Folge, dass das beschwerdegegnerische Ehepaar je einzeln Anspruch auf eine Begründung des negativen Einbürgerungsentscheides hat (vgl. BGE 131 I 18 E. 3.3 S. 21). Es ist daher zu prüfen, wie es sich im vorliegenden Verfahren vor diesem Hintergrund verhält.

Anlässlich der Bürgergemeindeversammlung war davon die Rede, dass "der Einbürgerungstest ... nur knapp bestanden" wurde. Weder aus den Wortmeldungen der Bürger noch aus dem Votum des Bürgerpräsidenten geht hervor, ob das knappe Resultat auf den einen oder andern der Beschwerdegegner oder auf beide zutreffe. Es kann daher nicht gesagt werden, auf wen die von der Bürgergemeindeversammlung abgegebene Begründung tatsächlich zutrifft. Damit bleiben die Beschwerdegegner je einzeln betrachtet im Ungewissen, aus welchen Gründen ihr Gesuch diesbezüglich abgewiesen worden ist, und sie können den negativen Entscheid nicht sachgerecht anfechten. Ebenso wenig ist es der Rechtsmittelbehörde diesfalls möglich, den Entscheid der Bürgergemeindeversammlung materiell zu überprüfen. Insoweit fehlt es an einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Begründung.

Anders verhält es sich mit dem Vorwurf, der Ehemann verfüge nicht über hinreichende Sprachkenntnisse. Wie dargetan, kann darin ein Begründungselement erblickt werden, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Begründungspflicht genügt. Er richtet sich allerdings spezifisch nur gegen den Ehemann, während der Ehefrau keine ungenügenden Sprachkenntnisse vorgehalten werden.

Damit bleibt für die Ehefrau offen, aus welchen Gründen ihr Einbürgerungsgesuch abgelehnt worden ist. Denn zum einen werden ihr nicht mangelnde Sprachkenntnisse vorgehalten (vgl. BGE 131 I 18 E. 3.3 S. 21), und zum andern geht aus den - dem Bundesgericht vorliegenden - Akten nicht hervor, ob auch sie den Einbürgerungstest nur knapp bestanden habe. Damit fehlt es in Bezug auf die Ehefrau an einer den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV genügenden Begründung.

Daraus ergibt sich, dass die Abweisung des Einbürgerungsgesuches der Ehefrau anlässlich der Bürgergemeindeversammlung nicht hinreichend begründet worden ist. Umgekehrt liegt in Bezug auf den Ehemann eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Begründung tatsächlich vor.
5.3 Im Schreiben des Bürgerrates vom 12. Juli 2004 an die Beschwerdegegner wird ausschliesslich auf die Bürgergemeindeversammlung verwiesen. Es ergeben sich daraus keine weitern Begründungselemente.
5.4 Schliesslich kann auch nicht auf die dem Regierungsrat erstattete Vernehmlassung der Bürgergemeinde vom 6. September 2004 abgestellt werden. Diese ist im Lichte der vorstehenden Erwägungen von vornherein unerheblich, soweit darin die mangelnde Integration wegen nur knappen Bestehens des Einbürgerungstestes angesprochen worden ist. Gleichermassen sind Wortmeldungen zum Thema "1,2 Millionen Ausländer sind genug", ausser Acht zu lassen, da sie keinen konkreten Bezug zur Einbürgerung der Beschwerdegegner aufweisen und überdies bei der Behandlung eines andern, nicht die Beschwerdegegner betreffenden Gesuches geäussert worden sind.
5.5 Bei dieser Sachlage liegt in Bezug auf die Ehefrau keine genügende Begründung des negativen Entscheides der Bürgergemeindeversammlung vor. Damit kann dem Verwaltungsgericht (und dem Regierungsrat) insoweit

nicht vorgeworfen werden, allzu hohe Anforderungen an die Begründung des negativen Einbürgerungsentscheides gestellt, Bundesverfassungsrecht unrichtig ausgelegt und angewendet und die Tragweite der verfassungsrechtlichen Verfahrensgrundrechte missachtet zu haben. Die Autonomiebeschwerde erweist sich in dieser Hinsicht als unbegründet.

Umgekehrt zeigt sich, dass die von der Bürgergemeindeversammlung in Bezug auf den Ehemann abgegebene Begründung den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht. Insoweit ist dem Verwaltungsgericht vorzuhalten, allzu hohe Anforderungen an die Begründung von negativen Einbürgerungsentscheiden gestellt und damit die Tragweite der verfassungsrechtlichen Verfahrensgrundsätze missachtet zu haben. In diesem Punkte erweist sich die Autonomiebeschwerde als begründet.

6.

Demnach ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann, im Übrigen abzuweisen und das angefochtene Urteil des Verwaltungsgericht aufzuheben, ohne dass hinsichtlich des Ehemanns über die materielle Begründetheit des negativen Einbürgerungsentscheides zu befinden ist. Dies hat zur Folge, dass die kantonalen Behörden nunmehr die Beschwerde der Beschwerdegegner in Bezug auf den Ehemann materiell zu behandeln haben.

Es rechtfertigt sich, keine Kosten zu erheben. Der Beschwerdeführerin, die nur teilweise obsiegt, ist nach Art. 159 Abs. 2 OG keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Obwalden vom 25. Oktober 2006 aufgehoben; im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien sowie dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Obwalden schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. März 2007

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: