



Fall-Nr.:	B 2005/150
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	06.12.2005
Entscheiddatum:	06.12.2005

### **Urteil des Verwaltungsgerichts vom 6. Dezember 2005**

**Stimmrechtsbeschwerde, Art. 243 und 244 GG (sGS 151.2).**

**Einbürgerungsentscheide sind Verwaltungsakte bzw. Verfügungen, die dem Willkürverbot und dem Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 und Art. 9 BV unterliegen. Einbürgerungsgesuchsteller haben Anspruch auf rechtliches Gehör sowie auf Begründung des Entscheids. Eine ungenügende Begründung eines Einbürgerungsentscheides kann mit Kassationsbeschwerde nach Art. 243 GG gerügt werden. Die Anforderungen an die Begründungsdichte eines Einbürgerungsentscheides sind aber aufgrund des Spannungsverhältnisses zwischen dem Anspruch eines Gesuchsteller auf eine Begründung und den direktdemokratischen Rechten der Stimmbürger weit weniger hoch als bei Entscheiden von Rechtsmittelbehörden oder Gerichten. Die ablehnenden Entscheide der Bürgerversammlung von Rheineck vom 25. März 2005 waren aber mit dem stereotypen Hinweis auf eine mangelnde Beteiligung am Städtlileben dennoch mangelhaft begründet; allerdings lag keine Diskriminierung der Gesuchsteller vor. Diese hätten zudem Anspruch auf Beteiligung am Kassationsbeschwerdeverfahren gehabt. Im Ergebnis hat das Departement des Innern die ablehnenden Entscheide zu Recht wegen mangelhafter Begründung aufgehoben; die Angelegenheit wurde vom Verwaltungsgericht aber zur Beteiligung der Gesuchsteller am Verfahren an das Departement zurückgewiesen (Verwaltungsgericht, B 2005/150).**

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 Rheineck, vertreten durch den Gemeinderat, 9424 Rheineck,



## St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,

und

X.

Beschwerdegegnerin,

sowie

A., B., C. und weitere,

Einbürgerungsgesuchsteller,

betreffend

Kassationsbeschwerde

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Am 21. März 2005 fand die ordentliche Bürgerversammlung der Politischen Gemeinde Rheineck statt. Die Bürgerschaft beschloss an dieser Versammlung unter anderem über verschiedene Gesuche um Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Sie lehnte zwölf der insgesamt vierzehn Einbürgerungsvorlagen ab. Ferner wurde an der Bürgerversammlung eine allgemeine Umfrage durchgeführt, an welcher sich die Bürgerschaft im Rahmen einer Konsultativabstimmung zu zwei Fragen im Zusammenhang mit dem Areal Krone äusserte.

B./ Mit Eingabe vom 1. April 2005 erhob X. beim Departement des Innern Anzeige gemäss Art. 241 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, abgekürzt GG), allenfalls



## St.Galler Gerichte

Kassationsbeschwerde gemäss Art. 244 GG. Sie hielt fest, verschiedene Vorkommnisse seien ihres Erachtens zu überprüfen, allenfalls zu rügen und gegebenenfalls zu beheben. Die akustischen Verhältnisse in der voll besetzten Kirche seien sehr schlecht gewesen. Die Unmöglichkeit, sich genügend verständlich zu einer Vorlage zu äussern, komme einer Rechtsverweigerung gleich und verhindere eine demokratische Meinungsbildung. Sodann hätten bei einer strittigen Einbürgerung die Stimmen gezählt werden müssen, da ein unklares Ergebnis vorgelegen habe. Gemäss Art. 58 GG hätte die Zählung laut erfolgen sollen, was nicht geschehen sei. Ausserdem habe es der Gemeindepräsident als Versammlungsleiter entgegen den Weisungen in Art. 49 Abs. 3 GG unterlassen, die Stimmbürger von Buh-Rufen, Pfiffen und Klatschen abzuhalten. Sie ersuche daher die Aufsichtsbehörde um Einleitung und Durchführung einer notwendigen Massnahme. Im weiteren hätten die in der Konsultativabstimmung behandelten Fragen als nicht angekündigte Geschäfte nicht behandelt werden dürfen. Weiter hielt X. fest, unter dem Eindruck des äusserst bedrückenden und unerwarteten Verlaufs der Bürgerversammlung und in Unkenntnis der gesetzlichen Vorgaben erscheine es nachvollziehbar, dass es ihr nicht möglich gewesen sei - trotz vorschriftsgemäss erfolgter Ankündigung durch den Versammlungsleiter - , die erwähnten Mängel noch an der Versammlung zu rügen. Dazu ersuche sie um Kenntnisnahme des teilweise unwürdigen Ablaufs der Versammlung. Sie habe bereits anlässlich der Behandlung des dritten Einbürgerungsgesuchs den Antrag gestellt, der die Einbürgerung ablehnende Votant habe seinen Antrag, der Gesuchsteller "sei nicht integriert und nehme nicht teil am Städtlileben", genauer zu begründen. Sie sei von Versammlungsteilnehmern ausgebuht und ausgepiffen worden. Darauf sei ohne weitere Wortmeldungen die Abstimmung vorgenommen worden. Auch ihr Antrag anlässlich der Konsultativabstimmung, die Stimmbürger sollten sich die Auswirkungen eines Teilabbruchs der bedeutendsten Zentrumsliegenschaft von Rheineck sehr wohl überlegen, sei ebenfalls mit Pfiffen und Buh-Rufen quittiert und die Abstimmung, wie übrigens auch die abgelehnten Einbürgerungen, mit Klatschen untermauert worden. All diese während über dreissig Jahren noch nie erlebten Vorkommnisse hätten es ihr nicht ratsam erscheinen lassen, sich ein drittes Mal gegen eine solche Uebermacht zu wenden und einen Beschwerdeantrag gemäss Art. 244 GG anzukündigen. Sie habe Repressalien aufgrund der emotional angeheizten, personenbezogenen feindseligen Stimmung befürchtet. Der Rechtsdienst des Departements habe sie am Nachmittag



## St.Galler Gerichte

des 21. März 2005 auf ihre telefonische Anfrage auf Art. 241 und 244 GG verwiesen. Daraufhin habe sie den Gemeindepräsidenten telefonisch vor einer allfälligen Beschwerde, vor allem im Zusammenhang mit der Konsultativabstimmung, gewarnt, sei sich aber nicht bewusst gewesen, mit welcher Art von Versammlungsführung und mit welcher explosiv geladenen Stimmung sie am Abend konfrontiert sein würde. Sie habe deshalb aus den dargelegten und sicher nachvollziehbaren Gründen kapitulieren müssen. Falls diese Vorkommnisse trotz Nichtanmeldung anlässlich der Versammlung als Gründe für eine Kassationsbeschwerde genügen würden, sei sie bereit, ihre Eingabe als solche Beschwerde zu erklären. Das Verfahren betreffend Einbürgerungsgesuche müsste in diesem Falle wiederholt werden. Andernfalls liege es an der Aufsichtsbehörde, die notwendigen Vorkehren gegen eine Wiederholung solcher Vorkommnisse vorzunehmen.

Das Departement des Innern entschied am 23. August 2005 über die Anzeige bzw. Kassationsbeschwerde. Es hielt fest, die Rüge des Fehlens akustischer Hilfsmittel und des Unvermögens, einzelne Stimmbürger von ungebührlichen Aeusserungen abzuhalten, bezögen sich auf die Art und Weise der Durchführung der Bürgerversammlung und hätten somit Verfahrensmängel zum Gegenstand. Die Rüge der mangelnden Begründung der Einbürgerungsentscheide betreffe ebenfalls Verfahrensmängel bei der Durchführung der Abstimmung. Sinngemäss mache die Beschwerdeführerin aber auch Rechtswidrigkeit der ablehnenden Einbürgerungsbeschlüsse geltend. Hinsichtlich der Konsultativabstimmung rüge sie eine Verletzung der Zuständigkeitsordnung und damit Rechtswidrigkeit, mache aber auch Verfahrensmängel geltend. Weiter kam das Departement zum Schluss, die Beschwerdeführerin habe an der Versammlung einen Antrag auf genauere Begründung gestellt und deutlich den Wunsch nach Präzisierung der Begründung des Einbürgerungsentscheides zum Ausdruck gebracht. Dies könne als Rüge der unzureichenden Begründung und damit des beanstandeten Verfahrensmangels betrachtet werden. Bei den übrigen geltend gemachten Verfahrensmängeln habe die Beschwerdeführerin aber ihre Rügepflicht nicht erfüllt, und es sei ihr auch der Nachweis nicht gelungen, dass es ihr trotz zumutbarer Sorgfalt unmöglich gewesen sei, diese Mängel zu rügen. Sie sei daher einzig beim Mangel der unzureichenden Begründung der Einbürgerungsentscheide ausreichend zur Erhebung einer Kassationsbeschwerde wegen Verfahrensmängeln legitimiert. Soweit sie



Rechtswidrigkeit der Beschlüsse geltend mache, sei sie bezüglich der ablehnenden Einbürgerungsentscheide und der Konsultativabstimmung Areal Krone zur Beschwerde legitimiert. Weiter hielt das Departement fest, aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung seien die Einbürgerungsentscheide als Verwaltungsakte zu betrachten. Die Einbürgerungswilligen hätten dabei Anspruch auf rechtliches Gehör und auf eine Begründung des Entscheids. Die Begründungsdichte bei Einbürgerungsentscheiden sei hoch anzusetzen; die Eigenart des Einbürgerungsverfahrens rechtfertige eine Herabsetzung der hohen Anforderungen nicht. Die standardisierte Begründung "mangelnde Beteiligung am Städtlileben" genüge diesen Anforderungen nicht. Im weiteren qualifizierte das Departement die ablehnenden Einbürgerungsentscheide als diskriminierend, da alle abgelehnten Bewerber moslemischen Glaubens seien. Schliesslich verneinte das Departement die Rechtswidrigkeit der Konsulta-

tivabstimmung und gab der aufsichtsrechtlichen Anzeige keine Folge mit der Begründung, die Leitung der Bürgerversammlung sei nicht zu beanstanden. Dementsprechend entschied das Departement, die Kassationsbeschwerde von X. betreffend ungenügender Begründung und Rechtswidrigkeit der ablehnenden Einbürgerungsbeschlüsse werde gutgeheissen und diese Beschlüsse würden aufgehoben. Die abgelehnten Einbürgerungsvorlagen seien der Bürgerschaft an der nächsten Bürgerversammlung vorzulegen, soweit die Einbürgerungswilligen dannzumal die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllten (Ziff. 1). Auf die Kassationsbeschwerde betreffend weiterer Verfahrensmängel werde nicht eingetreten (Ziff. 2). Die Kassationsbeschwerde betreffend Rechtswidrigkeit der Konsultativabstimmung Areal Krone werde abgewiesen (Ziff. 3) und der aufsichtsrechtlichen Anzeige keine Folge gegeben (Ziff. 4).

C./ Gegen den Entscheid des Departements des Innern erhob die Politische Gemeinde Rheineck mit Eingabe vom 25. August 2005 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. In der innert angesetzter Nachfrist eingereichten Beschwerdeergänzung beantragt sie, Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids sei aufzuheben und auf die Kassationsbeschwerde von X. sei nicht einzutreten, eventualiter sei die Kassationsbeschwerde vollumfänglich abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung wird im wesentlichen geltend gemacht, X. habe



die geltend gemachten Mängel an der Versammlung nicht gerügt. Das Departement habe ihren Einwand gegenüber einem Antragsteller, er solle seinen Antrag näher präzisieren, als genügende Rüge interpretiert. X. habe aber keinen Antrag gestellt, sondern lediglich gegenüber dem Antragsteller eingeworfen, er solle seinen Antrag präzisieren. Es handle sich dabei um eine Aufforderung gegenüber dem Antragsteller, keinesfalls aber um einen Antrag gegenüber dem Versammlungsleiter und schon gar nicht um eine Rüge im Sinne von Art. 244 Abs. 2 GG. Im weiteren macht die Gemeinde Rheineck geltend, Beschlüsse der Bürgerschaft könnten nach Art. 243 Abs. 1 GG von Stimmberechtigten und anderen Personen, die an der Aenderung oder Aufhebung ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartun, mit Kassationsbeschwerde angefochten werden. Das Recht der Beschwerdeführung stehe Privaten und Korporationen bezüglich solcher Rechtsverletzungen zu, die sie durch allgemein verbindliche oder sie persönlich treffende Rechtsverletzungen erlitten hätten. Mit der Ablehnung der Einbürgerungen habe X. selber keine Rechtsverletzung erlitten. Weiter macht die Gemeinde Rheineck geltend, das Departement teile zwar die Auffassung, wonach für den Einzelfall eine hinreichende Begründung vorliege, es sehe jedoch in der gleichlautenden Begründung für alle abgelehnten Gesuche einen fehlenden Individualisierungsgrad. Dem könne nicht beigeplichtet werden. Eine gleichlautende Begründung könne auf eine Vielzahl von Einbürgerungswilligen zutreffen. Die Begründungen gäben den abgelehnten Einbürgerungswilligen genügend Aufschluss über den Grund der negativen Entscheidung. Im übrigen könne das rechtliche Gehör systembedingt nur eingeschränkt gewährt werden. Es sei nicht möglich, den Betroffenen vor der Abstimmung zu dem in Aussicht gestellten Ablehnungsentscheid Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Der Einbürgerungswillige müsse sich daher mit der Begründung als Teil des rechtlichen Gehörs begnügen. Im Nachgang zur Bürgerversammlung seien zudem weitere Einzelheiten bekannt geworden, welche als zusätzliche Gründe für eine ungenügende Integration geäußert worden seien. Im übrigen sei zu Unrecht eine Diskriminierung angenommen worden. Oberflächlich betrachtet möge dies auf den ersten Blick zutreffen, da elf der insgesamt zwölf abgewiesenen Einbürgerungswilligen moslemischen Glaubens seien. Bei näherer Betrachtung werde jedoch deutlich, dass sich die beiden eingebürgerten Bewerber bzw. die Bewerberin durchaus von den übrigen unterscheiden würden. Auf die



## St.Galler Gerichte

einzelnen Vorbringen wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Das Departement des Innern beantragt in seiner Vernehmlassung vom 29. September 2005 die Abweisung der Beschwerde.

Auch X. beantragt als Beschwerdegegnerin in ihrer Stellungnahme vom 5. Oktober 2005 die Abweisung der Beschwerde.

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 Rheineck 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 wahrenden 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). Beschlüsse der Bürgerversammlung über Einbürgerungen berühren unbestrittermassen die Gemeindeautonomie, weshalb die Legitimation der Beschwerdeführerin gegeben ist. 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 einzutreten.

2./ a) Kassationsbeschwerden gegen Beschlüsse der Bürgerschaft können einerseits wegen Rechtswidrigkeit und andererseits wegen Verfahrensmängeln erhoben werden.

Nach Art. 243 Abs. 1 GG können Beschlüsse der Bürgerschaft sowie referendumpflichtige Beschlüsse 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.

Sodann können nach Art. 244 Abs. 1 GG Beschlüsse der Bürgerschaft von Stimmberechtigten wegen Verfahrensmängeln, die bei der amtlichen Vorbereitung oder Durchführung der Abstimmung vorgekommen sind, mit Kassationsbeschwerde beim zuständigen Departement angefochten werden. Nach Art. 244 Abs. 2 GG gelten Verfahrensmängel in der Bürgerversammlung nur als Kassationsgründe, wenn sie in der Versammlung gerügt worden sind oder wenn der Beschwerdeführer nachweist, dass es ihm trotz zumutbarer Sorgfalt unmöglich war, die Verfahrensmängel wahrzunehmen oder zu rügen.

b) Einbürgerungsentscheide galten bisher als politische Entscheide bzw. als Souveränitätsakte, analog dem Erlass von Gesetzen oder von Begnadigungen (vgl. Yvo Han-gartner, Neupositionierung des Einbürgerungsrechts, in: AJP 2004, S. 7; BGE 129 I 235 vom 9. Juli 2003 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 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).

c) Nach der gesetzlichen Ordnung besteht, abgesehen von hier nicht zur Diskussion stehenden 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.). 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.

Nach den Urteilen des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003 hat der Kantonsrat ein neues Bürgerrechtsgesetz verabschiedet (vgl. ABI 2004, S. 2213 ff.). Dieses wurde aber in der Volksabstimmung vom 24. November 2004 abgelehnt. In der Folge hat die Regierung eine befristete Verordnung (sGS 121.12) erlassen, welche das bestehende kantonale Bürgerrechtsgesetz (sGS 121.1, abgekürzt BÜG des Kantons St. Gallen) den Vorgaben der neuen Kantonsverfassung und der Rechtsprechung des Bundesgerichts anpasst.

d) In einem weiteren Entscheid hat sich das Bundesgericht über die vom Kanton Schwyz erlassene Verordnung über das Einbürgerungsverfahren geäußert (BGE 130 I 140 ff.). Es hat in diesem Urteil festgehalten, das Verfahren des Kantons Schwyz betr. Entscheidungen über Einbürgerungen an der Bürgerversammlung sei geeignet, die verfassungsmässigen Vorgaben einzuhalten (BGE 130 I 154 E. 5.3.6).

e) Einbürgerungsentscheide stehen somit 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).

3./ a) Die Gemeinde Rheineck macht geltend, das Departement hätte auf die Kassationsbeschwerde gar nicht eintreten dürfen, da eine Rüge nach Art. 244 Abs. 2 GG unterblieben sei. Im Anschluss an die allgemeine Umfrage habe der Versammlungsleiter darauf hingewiesen, es könne bis Verhandlungsschluss Einsprache wegen Verfahrensmängeln oder anderen Rechtsverletzungen erhoben werden. Die hierüber eröffnete Diskussion sei nicht benützt worden. Der Versammlungsleiter habe



die Stimmbürger dann praktisch im Wortlaut auf Art. 244 GG aufmerksam gemacht. Es sei wiederum keine Wortmeldung erfolgt. Die Beschwerdegegnerin habe es in Kenntnis der rechtlichen Bestimmungen unterlassen, eine Einsprache zu erheben oder Mängel zu rügen. Damit das Departement dennoch auf die Beschwerde habe eintreten können, interpretiere es den Einwand der Beschwerdegegnerin gegenüber einem Antragsteller auf Ablehnung einer Einbürgerung, er solle den Antrag näher präzisieren. Die Beschwerdegegnerin habe aber keinen Antrag gestellt und schon gar nicht eine Rüge im Sinn von Art. 244 Abs. 2 GG erhoben. Dies bestätige die Vorinstanz im Entscheid vom 21. Juni 2005 betreffend Protokollbeschwerde. Selbst sie erachte den Einwand auf Präzisierung gegenüber dem Antragsteller als Votum, welches zwar als meinungsbildend ins Protokoll aufzunehmen sei; sie erachte diese Äusserung aber ebenfalls nicht als Antrag oder als Rüge gegen die Versammlung. In der Argumentation der Vorinstanz werde ersichtlich, dass diese sich mit allen Mitteln darum bemüht habe, in der Sache selbst einen Entscheid zu fällen.

b) Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung fest, nach der gesetzlichen Ordnung setze die rechtsgenügeliche Rüge nur voraus, dass ein bestimmtes Vorkommnis an der Bürgerversammlung selbst beanstandet, kritisiert oder bemängelt, d.h. in einer Wortmeldung darauf aufmerksam gemacht werde, dass etwas als nicht in Ordnung befunden werde. Nicht verlangt werde das Vorbringen der Rüge bis zu einem bestimmten Zeitpunkt der Bürgerversammlung oder die ausdrückliche Bezeichnung als Rüge. Der Zweck der Rügepflicht stütze diese Auslegung. Mit der Rügepflicht solle der Versammlungsleitung die Möglichkeit eröffnet werden, den Mangel noch an der gleichen Bürgerversammlung zu beheben und damit eine nachträgliche Kassation zu vermeiden. Dazu reiche es aus, wenn auf den wahrgenommenen Mangel aufmerksam gemacht werde. Die Erfüllung weiterer, insbesondere zusätzlicher formeller Erfordernisse wie die Wiederholung am Ende der Bürgerversammlung, eine ausdrückliche Antragstellung oder eine bestimmte formelle Bezeichnung der vorgebrachten Kritik sei nicht erforderlich. Die Materialien legten kein anderes Verständnis der Rügepflicht nahe. Nach der Praxis werde nur, aber immerhin, verlangt, dass unmissverständlich zum Ausdruck gebracht werde, dass man mit einem bestimmten Vorkommnis nicht einverstanden sei.



c) Die Beschwerdegegnerin hielt in ihrer Kassationsbeschwerde an das Departement ausdrücklich fest, es sei ihr nicht möglich gewesen, die geltend gemachten Mängel noch an der Versammlung zu rügen. Sie hat dies mit einem als teilweise unwürdig bezeichneten Ablauf der Gemeindeversammlung begründet. Auch hinsichtlich der Konsultativabstimmung hielt sie ausdrücklich fest, die Vorkommnisse an der Gemeindeversammlung hätten es ihr nicht ratsam erscheinen lassen, einen Beschwerdeantrag gemäss Art. 244 GG anzukündigen. Sie habe Repressalien befürchtet.

d) Die Regierung hat in dem von der Vorinstanz angeführten Entscheid (GVP 1973 Nr. 33) festgehalten, es sei mit den rein formellen Voraussetzungen der Kassationsbeschwerde streng zu nehmen. Andererseits sei zu beachten, dass ein Bürger, der sich in rechtlichen Belangen nicht gut auskenne, nicht unbedingt in der Lage sei, auf Anhieb zu erklären, welcher Art der Mangel sei und wie er ihn zu rügen habe.

Die Beschwerdegegnerin ist ..... und hat sich in dieser Funktion auch an Verwaltungsjustizverfahren beteiligt (vgl. VerwGE ..... ). Sie hat sich ausserdem vor der Bürgerversammlung beim zuständigen Departement nach den Voraussetzungen für die Erhebung einer Kassationsbeschwerde erkundigt. Sie kann somit nicht als eine in rechtlichen Belangen unerfahrene Person bezeichnet werden. Würde dem Standpunkt der Vorinstanz gefolgt, wäre jede Äusserung eines auf der unterlegenen Seite stehenden Stimmberechtigten als Rüge im Sinne von Art. 244 Abs. 2 GG zu qualifizieren. Obwohl die Rüge nicht zwingend und unter Berufung auf das Gesetz als solche zu bezeichnen ist, so ist doch mit einem Mindestmass an Bestimmtheit und Deutlichkeit zum Ausdruck zu bringen, dass bei der Vorbereitung oder Durchführung einer Abstimmung ein Verfahrensfehler moniert wird. Im Protokoll ist lediglich vermerkt: "X. präzisieren" (vgl. Entscheid der Vorinstanz vom 21. Juni 2005 und VerwGE B 2005/121 vom 13. September 2005, in: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Die Beschwerdegegnerin hielt ausdrücklich fest, es sei ihr nicht möglich gewesen, die erwähnten Mängel noch an der Versammlung zu rügen, und führt als Begründung den Verlauf der Versammlung an. Das Departement erblickte im Verlauf der Versammlung aber keinen Grund, der es der Beschwerdegegnerin unmöglich oder unzumutbar gemacht hätte, Rügen bzw. Kritik vorzubringen. Es hielt fest, selbst wenn von einer solchen schwierigen Stimmung



auszugehen wäre, wie sie die Beschwerdegegnerin geltend mache, so hätte sich diese für eine Rüge nicht ein weiteres Mal an die Stimmbürger wenden müssen. Da sie sich sowohl bei den Einbürgerungsvorlagen wie auch bei der Konsultativabstimmung zu Wort gemeldet habe, wäre es ihr ohne weiteres möglich gewesen, im Rahmen ihrer Voten auch den entsprechenden Teil ihrer Kritik an der Verfahrensleitung anzubringen. Die Ereignisse rund um die Einbürgerungsvorlagen hätten sie nicht davon abgehalten, sich im Zusammenhang mit dem Areal Krone ein weiteres Mal an die Stimmbürger zu wenden. Es sei kein Grund ersichtlich, weshalb sie dies für die nach ihrer ersten Wortmeldung wahrgenommenen Verfahrensmängel nicht ebenfalls hätte tun sollen. Die an der Versammlung herrschende Stimmung habe sie nicht davon abgehalten, sich zweimal aktiv an den Diskussionen zu beteiligen. Da diese Beteiligung möglich gewesen sei, könne nicht gesagt werden, dass es ihr nicht zumutbar gewesen sei, die bei entsprechender Sorgfalt wahrnehmbaren Verfahrensmängel im Rahmen der beiden Beteiligungen oder im dazwischen liegenden Zeitraum zu rügen.

Diesen Ausführungen der Vorinstanz schliesst sich das Gericht an. Die Beschwerdegegnerin hielt in ihrer Eingabe an die Vorinstanz vom 1. April 2005 ausdrücklich fest, es sei ihr trotz erfolgter vorschriftsgemässer Ankündigung durch den Versammlungsleiter nicht möglich gewesen, die Mängel noch an der Versammlung zu rügen. Sie ging also selbst davon aus, sie habe an der Versammlung keine Verfahrensmängel gerügt. Sie hat laut Protokoll einen Votanten zur Präzisierung seiner Aussage aufgefordert. Dabei handelt es sich um ein Votum in einer Diskussion zwischen zwei Versammlungsteilnehmern. Die Äusserung wurde denn auch im Urteil des Verwaltungsgerichts vom 13. September 2005 als Diskussionsvotum qualifiziert. Selbst wenn sich anführen liesse, ihr Votum habe bezweckt, eine konkrete Begründung eines ablehnenden Antrags zu erwirken, so kann darin keine Rüge eines Verfahrensmangels nach Art. 244 GG erblickt werden. Die Beschwerdegegnerin hat nach ihrem Votum eingestandenermassen nicht mehr darauf beharrt, dass der besagte Votant zu einer weiteren Äusserung aufgefordert wurde. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, hat sie sich trotz der geltend gemachten Stimmung an der Versammlung auch nach ihrem Votum aktiv an Diskussionen beteiligt. Dennoch liess sie sich nicht mehr zum Disput mit dem besagten Votanten vernehmen und wandte sich in diesem Zusammenhang auch nicht an den Versammlungsleiter, um ihrem Anliegen Nachachtung zu verschaffen. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass



eine Rüge nach Art. 244 Abs. 2 GG nicht erfolgt ist und es der Beschwerdegegnerin bei zumutbarer Sorgfalt möglich war, den Verfahrensmangel an der Versammlung zu rügen. Die Vorinstanz ist somit zu Unrecht auf die Kassationsbeschwerde nach Art. 244 GG eingetreten.

e) Selbst wenn eine hinreichende Rüge vorliegen würde, wäre die Vorinstanz zu Unrecht auf die Kassationsbeschwerde nach Art. 244 GG eingetreten.

Art. 244 GG regelt die Stimmrechtsbeschwerde im engeren Sinn. Mit ihr können Verfahrensmängel gerügt werden, die bei der Vorbereitung oder Durchführung der Abstimmung vorgekommen sind. Solche Verfahrensmängel beeinträchtigen die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe und damit letztlich die politischen Rechte jedes Einzelnen (vgl. Ch. Hiller, Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, S. 96). Die Willensbildung und Willenskundgebung der Stimmberechtigten soll ungehindert und frei von unzulässigen Beeinflussungen erfolgen. Mit der Stimmrechtsbeschwerde kann daher beispielsweise gerügt werden, die aktive oder passive Stimmberechtigung sei verletzt, die Aktivbürgerschaft sei unrichtig zusammengesetzt, eine Unterschriftensammlung für eine Initiative oder ein Referendum sei behindert worden, eine Behörde habe unzulässige Propaganda betrieben oder ein Abstimmungsergebnis sei nicht korrekt ermittelt worden (Hiller, a.a.O., S. 102 ff.). Als Verfahrensfehler bei Wahlen und Abstimmungen gelten etwa eine verspätete Ankündigung einer Abstimmung oder das unvollständige Verteilen von Abstimmungsmaterial, eine fehlerhafte Ermittlung des absoluten Mehrs, Unregelmässigkeiten bei der Stimmabgabe oder formelle Unregelmässigkeiten in der Leitung einer Gemeindeversammlung (vgl. die Beispiele bei Hiller, a.a.O., S. 126 f.).

Im vorliegenden Fall ging die Vorinstanz davon aus, eine unzureichende Begründung mache die Ablehnung von Einbürgerungsvorlagen nicht deshalb rechtswidrig, weil es diese in Widerspruch zu übergeordnetem Recht setze, sondern stelle einen Mangel im Entstehungsverfahren dar, der dazu führe, dass die Rechtswidrigkeit der Ablehnung nicht überprüft werden könne. Indem die unzureichende Begründung lediglich die Überprüfung der Rechtswidrigkeit verhindere, sei sie als Verfahrensmangel bei der Durchführung der Abstimmung zu werten.



Das Verwaltungsgericht kann dieser Auffassung nicht folgen. Eine unzureichende Begründung eines Votums oder eines Beschlusses der Versammlung verletzt weder die Freiheit der Willensbildung noch die unverfälschte Stimmabgabe der Beschwerdegegnerin oder der übrigen Stimmberechtigten. Dadurch, dass ein Votant oder Antragsteller seinen Antrag nicht entsprechend den Vorstellungen der Beschwerdegegnerin präziserte und die Versammlung einen Entscheid fällte, dessen Begründung unzureichend ist, wurde die Beschwerdegegnerin in ihren politischen Rechten, ihrer Freiheit der ungehinderten und unbeeinflussten Willensbildung und Stimmabgabe nicht beeinträchtigt. Das Fehlen einer hinreichenden Begründung eines ablehnenden Beschlusses ist vielmehr, wie nachfolgend darzulegen ist, eine Rechtswidrigkeit im Sinn von Art. 243 Abs. 1 GG.

Nach Art. 244 Abs. 3 GG wird zudem als Kassationsgrund vorausgesetzt, dass der Verfahrensmangel von entscheidendem Einfluss auf das Abstimmungsergebnis gewesen ist oder hätte sein können. Die Vorinstanz ging davon aus, eine in Form einer unzureichenden Begründung begangene Verletzung des rechtlichen Gehörs sei ein Verfahrensmangel, der in jedem Fall von entscheidendem Einfluss auf das Abstimmungsergebnis sei. Das Verwaltungsgericht kann auch diese Auffassung nicht teilen. Es ist vorliegend nicht ersichtlich, inwiefern das Abstimmungsergebnis durch die fehlende Präzisierung bzw. die unzureichende Begründung des Ablehnungsantrags beeinflusst wurde bzw. hätte beeinflusst werden können. Die Argumentation der Vorinstanz läuft darauf hinaus, dass jede inhaltlich, also materiell unrichtige Entscheidung zu einer Kassation wegen Verfahrensmängeln führt. Damit würde aber der vom Gesetzgeber gezogene Rahmen gesprengt. Voraussetzung für die Kassation einer Abstimmung ist nach Art. 244 Abs. 3 GG nicht nur ein Verfahrensfehler, sondern der Umstand, dass sich der Fehler in einer bestimmten Art und Weise - auf die ungehinderte und unbeeinflusste Willensbildung - auswirkte bzw. hätte auswirken können. Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall nicht gegeben. Für Rechtswidrigkeiten, die nicht das Zustandekommen einer Entscheidung beschlagen, sieht das Gesetz nicht die Kassationsbeschwerde nach Art. 244 GG vor, sondern jene nach Art. 243 GG (vgl. unten Erw. 4 f.).

4./ Bei der Kassationsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit nach Art. 243 Abs. 2 GG ist eine Rüge, wie sie das Gesetz für die Kassationsbeschwerde nach Art. 244 GG



voraussetzt, nicht erforderlich. Insoweit stellt sich die Frage einer besonderen Eintretensvoraussetzung nicht. Die Beschwerdeführerin macht aber geltend, die Legitimation der Beschwerdegegnerin sei nicht gegeben, da diese selber keine Rechtsverletzungen erlitten habe.

a) Art. 243 Abs. 1 GG sieht vor, dass Beschlüsse von Stimmberechtigten und von anderen Personen, die an der Aenderung oder Aufhebung ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartun, angefochten werden können. Während also Verfahrensmängel gemäss Art. 244 Abs. 1 GG nur von Stimmberechtigten gerügt werden können, sind zur Kassationsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit auch solche Personen legitimiert, die nicht in ihrer Eigenschaft als Stimmberechtigte, sondern aus anderen Gründen in ihren persönlichen Verhältnissen bzw. in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sind. Das Erfordernis des schutzwürdigen Interesses in Art. 243 Abs. 1 GG bezieht sich lediglich auf diejenigen Personen, denen die Stimmberechtigung nicht zukommt. Die Kassationsbeschwerde oder Stimmrechtsbeschwerde dient dem Schutz der politischen Rechte des einzelnen Stimmbürgers. Sie setzt nicht eine Beeinträchtigung in persönlichen Interessen voraus (BGE 123 I 46). Werden Bestimmungen über die politischen Rechte des Bürgers verletzt, ist dieser in seiner Stellung als Stimmbürger betroffen, weshalb er ohne weiteres zur Erhebung der Stimmrechtsbeschwerde befugt ist. Durch das politische Stimm- und Wahlrecht nehmen die Bürger nämlich nicht nur ein Recht, sondern zugleich eine Organkompetenz und damit eine öffentliche Funktion wahr. Eine Verletzung der politischen Rechte kann deshalb in Frage stehen ohne Rücksicht darauf, ob der Bürger irgendwie in seinen persönlichen Rechten betroffen ist, und mit der Stimmrechtsbeschwerde werden immer auch öffentliche Interessen verfolgt (BGE 119 Ia 171 f.; Hiller, a.a.O., S. 257 ff.). Daraus folgt, dass die Beschwerdegegnerin grundsätzlich zur Kassationsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit der ablehnenden Einbürgerungsentscheide legitimiert war.

b) Das Bundesgericht leitet in seiner Rechtsprechung die Begründungspflicht bei Einbürgerungsentscheiden daraus ab, dass in solchen Verfahren über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden wird und die Gesuchsteller Anspruch auf Parteistellung haben. Ausserdem leitet es den Anspruch auf Begründung auch aus dem Diskriminierungsverbot ab (BGE 129 I 237 ff. E. 3.3 und 3.4). Im Zentrum steht der Anspruch des Gesuchstellers auf einen diskriminierungsfreien Entscheid. Dieser steht



den Betroffenen unabhängig vom Fehlen eines Rechtsanspruchs auf Einbürgerung zu. Das Fehlen einer hinreichenden Begründung eines Entscheides oder das Vorliegen eines diskriminierenden Entscheides kann aber nach Art. 243 Abs. 1 GG gemäss den vorstehenden Erwägungen nicht nur von einem Gesuchsteller, sondern von jedem Mitglied der Stimmbürgerschaft gerügt werden. Insoweit sind die Einwendungen der Beschwerdeführerin gegen die Legitimation der Beschwerdegegnerin nicht stichhaltig.

5./ Zu prüfen ist im folgenden, ob das Departement zu Recht die Begründung der Einbürgerungsentscheide als ungenügend qualifiziert hat.

a) Das Bundesgericht hat Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche namentlich deshalb als unzulässig qualifiziert, weil bei Urnenabstimmungen eine Begründung systembedingt nicht möglich sei (BGE 129 I 243 E. 3.7). Es hat hingegen in einem später ergangenen Urteil festgehalten, dass Entscheide an Bürgerversammlungen den verfassungsrechtlichen Normen entsprechend gefällt werden können (BGE 130 I 154). 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 130 I 154 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., insbes. S. 16 f.).

b) Auch das Departement ging grundsätzlich davon aus, dass Einbürgerungsentscheide an Bürgerversammlungen den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV entsprechend begründet werden können. Es hielt fest, im Einzelfall könnten sich im Gehalt der Begründungspflicht Differenzierungen ergeben, was bedeute, dass die geforderte Begründungsdichte variieren könne. Das Bundesgericht gehe davon aus, dass die Begründungsdichte das Ergebnis eines möglichst umfassenden Güterabwägungsvorgangs sein sollte. Es habe in seiner Rechtsprechung verschiedene Kriterien herausgearbeitet, anhand derer die Begründungsdichte bestimmt werden



könne. Demzufolge sei sie in erster Linie abhängig vom Gestaltungsspielraum der Behörde und der Eingriffsintensität des Entscheids. Je grösser der Spielraum, welcher der Behörde infolge Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriffe eingeräumt sei, und je schwerer in die Rechtsstellung und die Interessen des Betroffenen eingegriffen werde, desto höhere Anforderungen seien an die Begründung eines Entscheids zu stellen. Sodann richte sich die Begründungsdichte auch nach allenfalls betroffenen öffentlichen oder privaten Geheimhaltungsinteressen, welche für eine herabgesetzte Begründungsanforderung sprechen könnten, sowie nach der Ausgestaltung des Instanzenzugs. Zu beachten sei auch die Komplexität des Sachverhalts.

Das Departement kam zum Schluss, der Gestaltungsspielraum der einbürgernden Behörde sei sehr gross, da kein Anspruch auf Einbürgerung bestehe und die Behörde selber den Umfang der Eignungskriterien konkretisiere und dabei Wertungen vornehmen müsse. Darüber hinaus würden beim Einbürgerungsentscheid die Rechtsstellung und die Interessen der ausländischen Person durch die Ablehnung ihres Gesuches in erheblicher Weise berührt. Die an das Schweizer Bürgerrecht geknüpften Rechte und Pflichten fehlten den abgewiesenen Bewerbern weiterhin. Zudem gehe der Anspruch des Stimmbürgers auf eine unbegründete Stimmabgabe der Begründungspflicht nicht vor. Die Stimmbürgerschaft könne bei Einbürgerungen daher weder öffentliche Interessen noch berechtigte Geheimhaltungsinteressen von Privaten geltend machen. Zu berücksichtigen sei auch, dass der Rechtsschutz der Einbürgerungswilligen im Rechtsmittelverfahren eingeschränkt sei. Ferner weise der Sachverhalt aufgrund seiner sehr allgemeinen Umschreibung der materiellen Voraussetzungen in den massgebenden Gesetzen eine sehr hohe Komplexität auf. Zudem bestehe ein gewisses gesellschaftliches Interesse und ein erhöhtes Diskussionsbedürfnis. Die Abwägung all dieser Kriterien ergebe, dass insgesamt mehr Gründe für eine erhöhte Begründungsdichte sprechen würden.

c) Die Vorinstanz hat ausdrücklich hohe Anforderungen an die Begründung gestellt. Das Verwaltungsgericht kann diese Ausführungen in der dargelegten Form nicht teilen. Als Kriterien für die Bestimmung der Anforderungen an eine Begründung eines behördlichen Entscheides werden im allgemeinen die Intensität eines Eingriffs, die Position der entscheidenden Behörde innerhalb des Instanzenzuges, die Komplexität des Falles, die gesellschaftliche Relevanz und die Bedeutung der Entscheidpraxis



herangezogen (vgl. L. Kneubühler, Die Begründungspflicht, Diss. Bern 1998, S. 178 ff.). Auch ist zu berücksichtigen, dass die Pflicht zur Begründung von Verfügungen und Entscheiden in zahlreichen Rechtsgebieten eingeschränkt ist, sei dies im öffentlichen Interesse oder zum Schutz berechtigter Interessen Dritter, ohne dass darin ein Mangel an Rechtsstaatlichkeit erblickt wird (vgl. die Beispiele bei Hangartner, a.a.O., S. 15). Im vorliegenden Fall können hohe Anforderungen an die Begründung nicht mit dem Argument begründet werden, der Bürgerschaft stehe ein sehr weites Ermessen zu, das sie nach Sinn und Zweck der Einbürgerungsgesetzgebung ausüben müsse. Da diese Gesetzgebung bei der Einbürgerung, abgesehen von hier nicht interessierenden Ausnahmen, eben gerade keine Normen und Richtlinien für die Erteilung des Bürgerrechts enthält, kann die Bürgerschaft nicht auf eine Entscheidung nach Sinn und Zweck des Gesetzes verpflichtet werden (vgl. Hangartner, a.a.O., S. 14 f.). Die Bürgerschaft handelt in diesem Bereich anstelle des Gesetzgebers. Der Gesetzgeber aber muss seine Entscheidungen nicht begründen (Gustav Radbruch, Einführung in die Rechtswissenschaft, 12. Aufl., Stuttgart 1969, S. 45). Der weite Ermessensspielraum ist somit kein zwingender Grund, um hohe Anforderungen an die Begründung eines Bürgerschaftsentscheides zu stellen. Hinzu kommt, dass die Kompetenz der Stimmbürgerschaft zur Erteilung des Bürgerrechts Teil der verfassungsmässigen Ordnung und die Einbürgerung ein Akt freier demokratischer Entscheidung ist (vgl. Hangartner, a.a.O., S. 17; vgl. auch die Hinweise bei Thürer/Frei, a.a.O., S. 205 f.). Da das kantonrechtlich gewährte Entscheidungsrecht des Stimmvolkes dem Einzelnen zustehende politische Rechte im Sinne von Art. 34 BV begründet, besteht eine Grundrechtskonkurrenz zu den Ansprüchen der Einbürgerungskandidaten (vgl. Hangartner, a.a.O., S. 21). Diese Besonderheiten rechtfertigen es, die Anforderungen an eine Begründung nicht hoch anzusetzen. Im weiteren ist auch zu berücksichtigen, dass nach st. gallischem Verfassungsrecht kein Anspruch auf Einbürgerung besteht (Art. 104 KV). Deshalb besteht bei einem negativen Einbürgerungsentscheid kein Eingriff in die Rechtsstellung des Ausländers. Die Rechtsstellung wird nicht verändert; es wird lediglich ein Recht nicht gewährt, auf das - auch bei Erfüllung aller Mindestvoraussetzungen - eben gerade kein Anspruch besteht. Es lässt sich also unter dem Aspekt des Eingriffs in eine Rechtsposition kein Argument für eine hohe Anforderung an die Begründungspflicht ableiten. Auch geht das Departement fälschlicherweise davon aus, der Rechtsschutz der Einbürgerungswilligen sei



eingeschränkt. Gegen Entscheide der Bürgerschaft steht nach Art. 243 GG die Kassationsbeschwerde an das Departement und an das Verwaltungsgericht offen. Aufgrund des Rechtsmittelweges besteht somit kein Anlass für überspannte Anforderungen an die Begründungspflicht. Aufgrund der Rechtsmittel kann dem Grundsatz Rechnung getragen werden, dass an die Begründung von Verwaltungsentscheiden weniger hohe Anforderungen gestellt werden als an jene von gerichtlichen Urteilen (BGE 119 IV 8). Schliesslich kann auch nicht davon gesprochen werden, einem Einbürgerungsentscheid liege im allgemeinen ein komplexer Sachverhalt zugrunde. Bei Einbürgerungsgesuchen ermittelt in der Regel der Einbürgerungsrat den Sachverhalt (Art. 9bis Abs. 2 lit. b der Verordnung über das Einbürgerungsverfahren). Solange dieser nicht geklärt ist, wird der Bürgerschaft gar kein Antrag gestellt. Somit kann auch keine Komplexität des Sachverhalts angeführt werden, um hohe Anforderungen an die Begründungsdichte zu rechtfertigen. Die von der Vorinstanz aufgestellten Anforderungen an die Begründungspflicht sind derart hoch, dass sie direktdemokratische Entscheide der Bürgerschaft über Einbürgerungsbegehren praktisch ausschliessen. Dies steht aber mit der Verfassung und der gesetzlichen Ordnung des Kantons St. Gallen im Widerspruch. Die Rechtsordnung lässt es zu, dass Entscheide der Bürgerschaft in einer den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV genügenden Art begründet werden können. Das Fehlen eines Rechtsanspruchs auf Einbürgerung, die umfassende Sachverhaltsabklärung durch den Einbürgerungsrat, der umfassende Rechtsschutz mit einer verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz und der Weiterzugsmöglichkeit an das Verwaltungsgericht rechtfertigen es nicht, gegenüber anderen Entscheidungen höhere Anforderungen an die Begründung zu stellen. Im Gegenteil; das Spannungsverhältnis zwischen dem Einbürgerungsentscheid als Verwaltungsakt und als direktdemokratischer Willensäusserung lässt an die Begründungsdichte geringere Anforderungen stellen als bei Verfügungen im Einzelfall. Nichts anderes ergibt sich auch aus der gesellschaftlichen Relevanz von Einbürgerungsentscheiden. Diesem Aspekt wird im wesentlichen mit der Entscheidung durch die Bürgerschaft Rechnung getragen; ein zwingender Grund für erhöhte Anforderungen an die Begründung einer individuellen Verfügung lässt sich aber daraus nicht ableiten. Auch das Bundesgericht hat in seinem Urteil vom 12. Mai 2004 keine hohen Anforderungen aufgestellt, sondern lediglich festgehalten, in der Regel würden mit der Nennung der ablehnenden Gründe



## St.Galler Gerichte

an einer Gemeindeversammlung und deren Mittragung von der Mehrheit der Abstimmenden ablehnende Beschlüsse hinreichend begründet werden können (BGE 130 I 154). Eine feste Praxis, wie der Begründungspflicht nachzukommen ist, hat das Bundesgericht ausdrücklich verneint (BGE 131 I 20 E. 3.1).

d) Die Vorinstanz qualifizierte die Begründung "mangelnde Beteiligung am Städtlileben" als ungenügend und hielt fest, der Vorwurf der mangelnden Beteiligung am Städtlileben stelle lediglich eine Konkretisierung des Vorwurfs der mangelnden Integration dar.

Nach Art. 14 des Bürgerrechtsgesetzes des Bundes (SR 141.0, abgekürzt BÜG des Bundes) ist vor der Erteilung der Einbürgerungsbewilligung zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist (lit. a), mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (lit. b), die schweizerische Rechtsordnung beachtet (lit. c) und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (lit. d).

Ob die Bürgerschaft mit dem Argument der mangelnden Beteiligung am "Städtlileben" eine ungenügende Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse im Sinn von Art. 14 lit. a BÜG des Bundes bzw. eine mangelnde Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen im Sinn von Art. 14 lit. b BÜG des Bundes zum Ausdruck bringen wollte oder ob sie als zusätzliches Erfordernis der Einbürgerung eine besonders intensive lokale Verwurzelung der Bewerber verlangte, kann offen bleiben. So oder anders fehlen diejenigen Tatsachen, aufgrund derer auf eine mangelnde Beteiligung am Städtlileben geschlossen wurde. Das Argument der Beschwerdeführerin, die an der Bürgerversammlung geltend gemachten Gründe gäben den Betroffenen genügend Aufschluss über den Grund des negativen Einbürgerungsentscheids, geht fehl. Eine Verfügung hat insbesondere auch die Tatsachen zu enthalten, auf die sie sich stützt (Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP). Es hätten also die konkreten Tatsachen genannt werden müssen, was eine genügende Beteiligung am Städtlileben voraussetzen würde und weshalb diese Umstände bei den einzelnen Bewerbern nicht gegeben sind. Eine Beteiligung am Städtlileben bzw. eine besondere lokale Eingliederung kann z.B. dadurch zum Ausdruck kommen, dass sich jemand am lokalen gesellschaftlichen Leben beteiligt oder anderweitig mit den gesellschaftlichen Verhältnissen besonders vertraut ist. Allein der Hinweis für alle abgelehnten Gesuche



auf mangelnde Teilnahme am Städtlileben genügt nicht. Es fehlen in der protokollierten Begründung der ablehnenden Bürgerschaftsbeschlüsse die Tatsachen, auf welche sich die Begründung stützt. Aus den Ausführungen in der Beschwerde geht hervor, dass den Stimmenden solche Tatsachen durchaus bekannt waren. Diese betreffen nicht nur die mangelnde Beteiligung am öffentlichen Leben, sondern bei einzelnen Gesuchstellern auch Ordnungswidrigkeiten und Verstösse gegen allgemeine Grundsätze des Zusammenlebens.

e) Wird den Gesuchstellern ein Anspruch auf individuelle Begründung des Entscheides zuerkannt, so sind den Stimmberechtigten die massgebenden Tatsachen bekannt zu geben, welche für den Antrag auf Einbürgerung relevant sind. Nach Art. 14 BÜG des Bundes ist wie erwähnt vor der Erteilung der Bewilligung zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist bzw. die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt.

Nach Art. 49a BÜG des Bundes kann das Bundesamt zur Erfüllung seiner Aufgaben nach diesem Gesetz Personendaten bearbeiten, einschliesslich der Persönlichkeitsprofile und der besonders schützenswerten Daten über die religiösen Ansichten, die politischen Tätigkeiten, die Gesundheit, über Massnahmen der sozialen Hilfe und über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen. Dazu betreibt es ein elektronisches Informationssystem. Auch Art. 12 quinquies der Verordnung über das Einbürgerungsverfahren sieht vor, dass der Einbürgerungsrat und das Departement sowie die von diesen beauftragten Stellen für die Erfüllung ihrer Aufgaben besonders geschützte Personendaten bearbeiten können, insbesondere über Religion und weltanschauliche Ansichten, politische Tätigkeiten, Erfüllung von gewissen finanziellen Verpflichtungen sowie Straf- und Administrativverfahren.

Nach der Praxis des Bundesgerichts kann auch unter dem Blickwinkel des Schutzes der Privatsphäre (Art. 13 BV) die Verfassungsmässigkeit von Gemeindeversammlungsbeschlüssen nicht von vornherein in Frage gestellt werden. Es wird in jedem Einzelfall, unter Berücksichtigung der Natur und des Umfangs der persönlichen Daten sowie der Art und Weise ihrer Bekanntgabe an der Gemeindeversammlung, geprüft werden müssen, ob das Persönlichkeitsrecht der Gesuchsteller gewahrt wurde (BGE 130 I 154 f.). Da der Bundesgesetzgeber ausdrücklich Tatsachen betr. religiöse Ansichten, politische Tätigkeiten, Gesundheit,



Massnahmen der sozialen Hilfe und administrative oder strafrechtliche Verfahren und Sanktionen als relevant für eine Einbürgerung betrachtet, so muss der Gesuchsteller davon ausgehen, dass solche Tatsachen unter gewissen Umständen nicht nur dem Einbürgerungsrat, sondern auch der Gemeindeversammlung als der entscheidenden Behörde bekannt gemacht werden. Stellt er unter diesen Voraussetzungen ein Einbürgerungsgesuch, so erklärt er sich mit einer entsprechenden Einschränkung des Schutzes seiner Privatsphäre einverstanden.

f) Aus dem Gesagten folgt, dass die Vorinstanz die Begründung der ablehnenden Entscheide mangels Bekanntgabe der relevanten Tatsachen im Ergebnis zu Recht als mangelhaft qualifiziert hat.

6./ Die Vorinstanz hat in Anlehnung an den Entscheid des Bundesgerichts im Fall Emmen (BGE 129 I 217 ff.) die Erfolgsquote der Einbürgerungsgesuchsteller nach Massgabe deren Religion geprüft. Sie kam zum Schluss, sämtliche moslemischen Bewerber seien abgelehnt worden, während die beiden eingebürgerten Personen der Römisch-katholischen Kirche angehörten. Beim Vergleich der Erfolgsquoten stelle sich der Unterschied derart signifikant dar, dass der Verdacht einer unzulässigen indirekten Diskriminierung infolge religiöser Überzeugung nahelege.

a) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist als Diskriminierung eine qualifizierte Art von Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen zu bezeichnen. Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Eine Diskriminierung gemäss Art. 8 Abs. 2 BV liegt dann vor, wenn eine Person rechtswidrig behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch und in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder sonst als minderwertig behandelt wurde. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Art von Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung eines Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer



aufgebbaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht. Insofern beschlägt die Diskriminierung Aspekte der Menschenwürde. Das Diskriminierungsverbot macht aber die Anknüpfung an ein in Art. 8 Abs. 1 BV genanntes Kriterium nicht absolut unzulässig; sich daraus ergebende Ungleichbehandlungen sind indessen qualifiziert zu rechtfertigen (vgl. statt vieler BGE 126 II 392 ff. mit Hinweisen auf Literatur und Judikatur).

b) Das Departement hat die Ablehnung von zwölf Einbürgerungsgesuchen als diskriminierend gewertet, obwohl es gleichzeitig das Fehlen einer hinreichenden Begründung beanstandet hat. Es hat sich dabei wohl von der Begründung des Bundesgerichts im Fall Emmen leiten lassen (BGE 129 I 227 ff. E. 2.3). Das Bundesgericht hatte aber in diesem Fall die Zulässigkeit von Einbürgerungsentscheiden an Urnenabstimmungen zu beurteilen. Im vorliegenden Fall geht es hingegen um den Entscheid einer Bürgerversammlung, der zwar ungenügend, aber immerhin mit einer Begründung versehen ist. Zudem bezog das Bundesgericht auch Vorfälle aus der Abstimmungskampagne im Vorfeld des Urnenganges in seine Ueberlegungen ein (E. 2.3.2).

c) Im vorliegenden Fall standen 14 Einbürgerungsgesuche zur Entscheidung. Davon wurden zwei gutgeheissen und zwölf abgelehnt. Allein diese geringe Zahl lässt ein Vergleich der Quoten von Anerkennungen und Ablehnungen fragwürdig erscheinen. Die beiden gutgeheissenen Gesuche betrafen römisch-katholische Gesuchsteller, von den abgelehnten zwölf stammten elf von Muslimen und eines von einem christlich-orthodoxen Gesuchsteller. Die Vorinstanz hat nun die Erfolgsquote der Katholiken mit jener der Nicht-Katholiken und jener der Muslime verglichen und ist logischerweise bei beiden Vergleichen auf ein Verhältnis von Hundert zu Null gelangt. Angesichts der geringen Zahl der Gesuche und der Zahl von lediglich zwei gutgeheissenen Gesuchen erscheint der von der Vorinstanz angestellte Vergleich aber nicht statthaft. Zumindest spricht die Tatsache, dass eine der eingebürgerten Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien stammt und ein Gesuchsteller christlichen Glaubens abgelehnt wurde, gegen die von der Vorinstanz angeführte Diskriminierung aus religiösen Gründen und gegen eine Diskriminierung aus Gründen einer gewissen Staatsangehörigkeit. Auch hält die Beschwerdeführerin fest, dass eine der eingebürgerten Personen im Gegensatz zu



den andern aktiv am Gemeindeleben teilgenommen hat und die andere mit einer Schweizerin verheiratet ist, was bei den anderen Bewerbern nicht der Fall sei. Hinzu kommt, dass Personen aus Ländern des christlichen Kulturkreises eine Integration in die hiesigen Verhältnisse oft besser gelingt als solchen aus moslemisch geprägten Gesellschaften. Entsprechend vorsichtig ist ein Vergleich von Einbürgerungsquoten christlicher und moslemischer Bewerber zu handhaben.

Die Bürgerschaft hat bei der Entscheidung im Bereich des Einbürgerungsermessens einen grossen Spielraum. Es steht der Behörde insbesondere auch frei, eine grosszügige oder eine zurückhaltende Praxis zu entwickeln (vgl. Hangartner, a.a.O., S. 12). Dies verbietet es, allzu schnell eine Diskriminierung anzunehmen. Es ist nicht zulässig, mittels ausufernder Anwendung des Diskriminierungs-tatbestands einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung zu schaffen. Ein solcher Entscheid stünde ausschliesslich dem Verfassungsgeber zu.

Die Gemeinde Rheineck bringt in ihrer Beschwerde verschiedene Einwände gegen den Tatbestand der Diskriminierung vor und macht Tatsachen geltend, welche im Einzelfall die Ablehnung gewisser Gesuche aufgrund zulässiger Kriterien rechtfertigen könnten. Sie unterlässt allerdings nähere Angaben, auf welche Gesuchsteller sich diese beziehen, und sie hat auch keine konkreten Beweismittel der von ihr geltend gemachten Tatsachen eingereicht oder bezeichnet. Ausserdem rechtfertigt es sich nicht, im Kassationsbeschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht abschliessend konkrete, in der Person der Gesuchsteller liegende Umstände erstmals zu würdigen.

Aus dem Gesagten folgt, dass die Vorinstanz zu Recht eine ungenügende Begründung der ablehnenden Einbürgerungsbeschlüsse festgestellt hat. Dagegen ist ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nicht ausgewiesen.

7./ Die Vorinstanz hat die Gesuchsteller, deren Gesuche abgelehnt wurden, am Kassationsbeschwerdeverfahren nicht beteiligt und ihnen den Beschwerdeentscheid nur im Dispositiv, nicht aber mit einer Begründung zugestellt.

a) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird im Einbürgerungsverfahren über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Das Einbürgerungsverfahren



## St.Galler Gerichte

wird auf Gesuch des Bewerbers eingeleitet. Im Verfahren wird insbesondere abgeklärt, ob die Voraussetzungen für eine Einbürgerung gegeben sind. Diese erfolgt im Rahmen einer einzelfallbezogenen Prüfung. Das Verfahren endet mit der Erteilung des Bürgerrechts oder der Abweisung des Gesuchs, d.h. der individuell konkreten Anordnung, die alle Merkmale einer Verfügung erfüllt. Die Gesuchsteller haben im Einbürgerungsverfahren Parteistellung. Sie haben Anspruch auf einen Entscheid, und als Partei eines Verwaltungsverfahrens haben sie Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs und auf eine Begründung, wenn ihr Gesuch abgewiesen wird (BGE 129 I 238 mit Hinweisen).

Nach dieser Rechtsprechung wären die abgelehnten Einbürgerungsgesuchsteller somit legitimiert gewesen, die Beschlüsse der Bürgerschaft anzufechten. Dies haben sie allerdings nicht getan.

b) Das BüG des Kantons St. Gallen und die Verordnung über das Einbürgerungsverfahren enthalten keine Bestimmungen über die Eröffnung und Anfechtung eines ablehnenden Bürgerschaftsbeschlusses. Art. 8ter Abs. 3 der Verordnung über das Einbürgerungsverfahren betrifft gemäss Randtitel lediglich die besondere Einbürgerung gewisser Personenkategorien, welche hier nicht zur Diskussion steht.

c) Im Verwaltungsjustizverfahren haben nach Art. 53 Abs. 1 VRP die Vorinstanz und die Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme, wenn das Rechtsmittel nicht offensichtlich unzulässig oder unbegründet ist. Obwohl diese Bestimmung grundsätzlich für das Verfahren in Verwaltungsstreitsachen gilt und Art. 243 und 244 GG nach der Systematik des Gesetzes nicht unter diese fallen, kommt der Anspruch auf Beteiligung aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch im Kassationsbeschwerdeverfahren zum Tragen. Ist der Entscheid über die Erteilung oder Verweigerung des Bürgerrechts als Verwaltungsakt bzw. als Verfügung zu betrachten, so ist der Gesuchsteller in einem Rechtsmittelverfahren, das die Rechtmässigkeit des Entscheids über die Bürgerrechtserteilung oder -verweigerung zum Gegenstand hat, als Betroffener zu qualifizieren. Die Stimmberechtigten sind im Kassationsbeschwerdeverfahren ausschliesslich aufgrund ihrer Organstellung bzw. als Mitglied der Bürgerschaft und ungeachtet einer besonderen tatsächlichen oder



rechtlichen Beeinträchtigung zur Teilnahme am Verfahren legitimiert. Demgegenüber sind die abgelehnten Gesuchsteller unmittelbar in ihren persönlichen Interessen betroffen. Daher hätten sie an dem von einer einzelnen Stimmbürgerin anhängig gemachten Kassationsbeschwerdeverfahren beteiligt werden müssen. Indem die Gesuchsteller nicht am Verfahren beteiligt wurden, sind sie zu Objekten eines Verfahrens zwischen einer Stimmbürgerin und der politischen Gemeinde degradiert worden. Das rechtliche Gehör dient nicht nur der Sachaufklärung, sondern stellt auch ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar. Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor dem Entscheid zu äussern (vgl. statt vieler BGE 127 I 56). Trotz des Fehlens eines Rechtsanspruchs auf Einbürgerung stand den Gesuchstellern aufgrund des Diskriminierungsverbots ein rechtlich geschütztes Interesse zu, das eine Legitimation zum Verfahren begründet (BGE 129 I 220 E. 1.1). Diesen Anspruch hat das Departement den Einbürgerungsgesuchstellern verweigert. Es liesse sich einwenden, dass die in der Kassationsbeschwerde erhobenen Anträge bezweckt hätten, die Rechtsstellung der Einbürgerungskandidaten zu verbessern. Dies rechtfertigte aber nicht, die Gesuchsteller vom Verfahren auszuschliessen. Der Anspruch auf Beteiligung am Verfahren ist nicht davon abhängig, welcher Art die in einem Rechtsmittel erhobenen Begehren sind. Die Beschwerdeführerin stellte im Verfahren vor der Vorinstanz das Begehren, die Kassationsbeschwerde sei abzuweisen, und von diesem Begehren waren die Gesuchsteller in ihren Interessen unmittelbar betroffen. Die Gesuchsteller hätten ausserdem eigene Anträge stellen und eigene Einwendungen gegen die Rechtmässigkeit der angefochtenen Beschlüsse erheben können.

Die Einbürgerungsgesuchsteller hatten ausserdem die Möglichkeit, den negativen Entscheid der Bürgerschaft zu akzeptieren. Es liessen sich durchaus gute Gründe anführen, auf eine Anfechtung zu verzichten. Die Gesuchsteller konnten in Erwägung ziehen, dass eine Anfechtung die Chancen eines späteren Gesuches möglicherweise mindern könnte (vgl. Auer/von Arx, Direkte Demokratie ohne Grenzen? in: AJP 2000, S. 933). Den Gesuchstellern hätte somit nicht nur Gelegenheit gegeben werden müssen, sich am Verfahren zu beteiligen. Es hätte auch abgeklärt werden müssen, ob sie die Entscheidung der Stimmbürger akzeptierten. Falls sie dies getan hätten, hätte sich ein Konflikt mit dem Anspruch der Beschwerdegegnerin auf Ueberprüfung der Rechtmässigkeit der Entscheide ergeben.



d) Die Beschwerdegegnerin ist als Stimmberechtigte im Verfahren betr. Rechtswidrigkeit eines Gemeindeversammlungsbeschlusses wie vorne erwähnt nicht in eigenen persönlichen Interessen betroffen. Das Gesetz verleiht ihr allein aufgrund ihrer Stimmberechtigung einen Anspruch auf Ueberprüfung von Entscheiden der Bürgerversammlung. Wird ein solcher Entscheid kassiert, sind grundsätzlich auch die anderen Stimmenden betroffen. Diese gelten indessen nicht als Verfahrensbeteiligte (vgl. Hiller, a.a.O., S. 370). Auch liegt keine die Gesuchsteller begünstigende Verfügung vor, weshalb die Grundsätze über die Beteiligung Drittbegünstigter am Anfechtungsverfahren nicht zum Tragen kommen. Vielmehr verhält es sich so, dass eine ablehnende Verfügung sowohl vom direkt und persönlich Betroffenen als auch von einem nur virtuell Betroffenen angefochten werden kann, wobei die Interessenlage nicht deckungsgleich ist. Da die Gesuchsteller weit intensiver und unmittelbar in ihren persönlichen Interessen berührt sind, während die Beschwerdegegnerin ausschliesslich aufgrund ihrer Stellung als Stimmberechtigte und ungeachtet einer persönlichen Betroffenheit zur Anfechtung befugt ist, hätte das Interesse der einzelnen Stimmbürgerin an der Anfechtung zurückzutreten, falls die Gesuchsteller ihrerseits an ihrem Begehren um Einbürgerung nicht festhalten und den ablehnenden Entscheid ausdrücklich akzeptieren. Da diese Anhörung im Rechtsmittelverfahren stattfinden muss und nicht vor der Bürgerversammlung stattfinden kann, ist die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die fehlende Beteiligung am Verfahren kann auch nicht im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht nachgeholt werden. Eine zu Unrecht unterbliebene Beteiligung an einem Rechtsmittelverfahren ist kein Verfahrensfehler, der in einem Rechtsmittelverfahren geheilt werden kann.

Die Vorinstanz hat die abgelehnten Gesuchsteller zur Teilnahme am Verfahren einzuladen und explizit zur Stellungnahme aufzufordern, ob sie an den Einbürgerungsgesuchen festhalten oder die ablehnenden Entscheide ausdrücklich akzeptieren. Bei denjenigen, die an ihren Gesuchen festhalten, ist die Angelegenheit an die politische Gemeinde Rheineck zurückzuweisen, damit der Einbürgerungsrat die Vorlagen, falls die entsprechenden Voraussetzungen dazumal erfüllt sind, erneut der Bürgerversammlung unterbreiten kann. Dabei sind auch die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Einwendungen gegen die Einbürgerung einzelner Gesuchsteller zu prüfen. Ebenso ist zu verfahren, wenn sich die Gesuchsteller nicht am Verfahren beteiligen. In diesem Fall hat der Einbürgerungsrat ebenfalls zu prüfen, ob



dannzumal die Voraussetzungen für eine Unterbreitung der Gesuche an die Bürgerversammlung erfüllt sind. Ein allfälliger negativer Entscheid der Bürgerversammlung ist den Gesuchstellern schriftlich mit einer Begründung und einer Rechtsmittelbelehrung zu eröffnen, wobei die oben in Erw. 5 c) umschriebenen Anforderungen zu beachten sind. Akzeptieren hingegen die Gesuchsteller die ablehnenden Entscheide ausdrücklich, so ist die Kassationsbeschwerde der Beschwerdegegnerin gegen den ablehnenden Entscheid abzuweisen.

8./ Zusammenfassend ergibt sich, dass das Departement zu Recht entschieden hat, dass die ablehnenden Einbürgerungsbeschlüsse mangelhaft begründet sind. Dagegen ist eine Diskriminierung aufgrund der ungenügenden Abklärung des Sachverhaltes und der unzureichenden Begründung der Entscheide nicht ausgewiesen. Ausserdem hat das Departement die Gesuchsteller zu Unrecht nicht am Kassationsbeschwerdeverfahren beteiligt.

Die Beschwerde erweist sich daher als begründet, soweit die Vorinstanz im Dispositiv ihres Entscheides die Aufhebung der Bürgerschaftsbeschlüsse nicht nur mit ungenügender Begründung, sondern auch mit Diskriminierung begründete, und soweit die Gesuchsteller nicht am Verfahren beteiligt wurden. In diesen beiden Punkten ist die Beschwerde gutzuheissen. Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids des Departements des Innern vom 23. August 2005 ist aufzuheben. Die Angelegenheit ist in sachgemässer Anwendung von von Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP im Sinne der Erwägungen zur Beteiligung der Einbürgerungsgesuchsteller am Verfahren und zur neuen Entscheidung an das Departement zurückzuweisen. Im übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

9./ Im Ergebnis dringt die Beschwerdeführerin mit ihrem Hauptantrag nicht durch. Die Aufhebung der Bürgerschaftsbeschlüsse durch die Vorinstanz wegen mangelhafter Begründung wird bestätigt. Somit ist in der Hauptsache von einem Unterliegen der Beschwerdeführerin auszugehen. Dementsprechend sind ihr die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).



## St.Galler Gerichte

Ausseramtliche Entschädigungen sind nicht zuzusprechen. Die Beschwerdeführerin ist weitgehend unterlegen (Art. 98bis VRP), und die Beschwerdegegnerin hat kein Entschädigungsbegehren 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 teilweise gutgeheissen. Ziff. 1 des Entscheids des Departements des Innern vom 23. August 2005 wird aufgehoben. Die Angelegenheit wird im Sinne der Erwägungen zur Beteiligung der Gesuchsteller am Verfahren und zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen; im übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
- 2./ Die amtlichen Kosten von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet.
- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Zustellung dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin
- die Einbürgerungsgesuchsteller