



**Fall-Nr.:** B 2009/228  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 13.02.2020  
**Entscheiddatum:** 31.05.2011

### **Urteil Verwaltungsgericht, 31.05.2011**

**Gemeindebürgerrecht, Übergangsbestimmung, Art. 57 Abs. 1 BRG (sGS 121.1); Anforderungen an die Begründung eines ablehnenden Entscheids über ein Einbürgerungsgesuch, Art. 29 Abs. 2 BV (SR 101); Diskriminierungs- und Willkürverbot (Art. 8 Abs. 2 und Art. 9 BV). Die am 1. Januar 2011 aufgehobenen Bestimmungen über die Einbürgerung (BüG, nGS 27-76) sind nicht nur auf Gesuche anwendbar, die vor dem Einbürgerungsrat anhängig sind, sondern auch auf solche, die Gegenstand eines Verfahrens vor einer Rechtsmittelinstanz sind. Das Departement des Innern hat die Begründung eines Bürgerschaftsentscheides über die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches zu Recht als hinreichend qualifiziert. Materiell beruhte die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs eines albanischen Staatsangehörigen durch die Bürgerversammlung der Wohngemeinde auf haltbaren und sachlichen Gründen; die Rügen der Verletzung des Diskriminierungsverbotes und des Willkürverbots erwiesen sich somit als unbegründet (Verwaltungsgericht, B 2009/228).**

#### **Urteil vom 31. Mai 2011**

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungs-richter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

---

In Sachen

**X Y**

**Beschwerdeführer,**



## St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Z

gegen

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

**Vorinstanz**,

und

**Politische Gemeinde O**,vertreten durch den Gemeinderat

**Beschwerdegegnerin**,

betreffend

**Einbürgerungsgesuch**

**hat das Verwaltungsgericht festgestellt:**

A./ X Y, geboren 1973, ist albanischer Staatsangehöriger. Er gelangte 1991 in die Schweiz und wohnt seit 1993 in der Politischen Gemeinde O. Im Alter von rund sechs Monaten hatte er bei einer Behandlung eine Nervenverletzung an der Wirbelsäule erlitten. Seine Motorik ist deshalb geschädigt, und er ist zur Fortbewegung auf einen Rollstuhl angewiesen. Zwischen 1994 und 1998 war er in der Behindertenwerkstatt U in A beschäftigt. Seither geht X Y keiner Erwerbstätigkeit mehr nach. Er lebt mit seiner Mutter und seinem Bruder sowie dessen Familie in einem Haus in O.

Am 1. Oktober 2002 stellte X Y ein Gesuch um Einbürgerung in die Politische Gemeinde O. Der Einbürgerungsrat teilte ihm darauf mit, das Gesuch werde zurückgestellt, bis die Integration verbessert sei. Am 13. Juli 2004 stellte X Y erneut einen Antrag auf Erteilung des Bürgerrechts. Der Einbürgerungsrat erachtete nunmehr die Voraussetzungen zur Einbürgerung als erfüllt und beantragte der Stimmbürgerschaft die Einbürgerung von X Y. Diesem Antrag folgte die



## St.Galler Gerichte

Bürgerversammlung vom 31. März 2006 aber nicht und lehnte die Erteilung des Bürgerrechts ab.

Mit Schreiben vom 15. November sowie vom 7. und 28. Dezember 2006 ersuchte X Y um eine Wiederaufnahme des Einbürgerungsverfahrens. Der Einbürgerungsrat erachtete die Voraussetzungen für die Einbürgerung nach wie vor als erfüllt und stellte der Stimmbürgerschaft an der Bürgerversammlung vom 30. März 2007 erneut den Antrag, X Y das Bürgerrecht zu erteilen. Die Stimmbürgerschaft lehnte den Einbürgerungsantrag jedoch ab.

B./ Gegen den Beschluss der Stimmbürgerschaft vom 30. März 2007 erhob X Y durch seinen Rechtsvertreter Kassationsbeschwerde. Das Departement des Innern hiess diese mit Entscheid vom 14. Juli 2008 gut, hob den ablehnenden Beschluss der Stimmbürgerschaft auf und wies die Sache an die Politische Gemeinde O zurück, damit der Einbürgerungsrat die Vorlage der Bürgerschaft an der nächsten Bürgerversammlung vorlegen könne, sofern der Gesuchsteller dazumal die Einbürgerungsvoraussetzungen erfülle. Die Politische Gemeinde O wurde darauf aufmerksam gemacht, dass bei einer erneut rechtswidrigen Ablehnung der Einbürgerungsvorlage die Einbürgerung aufsichtsrechtlich angeordnet werden könnte. Gegen diesen Entscheid erhob der Gemeinderat O am 15. Juli 2008 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er zog das Rechtsmittel in der Folge am 26. August 2008 zurück, worauf das Beschwerdeverfahren abgeschlossen wurde.

Der Einbürgerungsrat stellte der Bürgerversammlung vom 27. März 2009 abermals den Antrag, X Y das Bürgerrecht zu erteilen. An der Bürgerversammlung äusserten sich mehrere Personen zum Einbürgerungsgesuch. Im Anschluss daran lehnte die Stimmbürgerschaft den Einbürgerungsantrag mit grossem Mehr ab.

C./ Mit Eingaben seines Rechtsvertreters vom 3. und 24. April 2009 erhob X Y Abstimmungsbeschwerde beim Departement des Innern und beantragte, der Beschluss der Bürgerversammlung Oberriet vom 27. März 2009 sei bezüglich der Ablehnung seines Einbürgerungsgesuchs aufzuheben und seine Einbürgerung sei aufsichtsrechtlich anzuordnen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung wurde im wesentlichen vorgebracht, die von der Bürgerschaft



vorgebrachten Argumente hätten sein rechtliches Gehör verletzt. Zudem verstosse der ablehnende Beschluss gegen das Diskriminierungs- und das Willkürverbot. Eine aufsichtsrechtliche Einbürgerung sei angezeigt, da bei einer erneuten Rückweisung kaum mit einer Einbürgerung durch die Bürgerschaft zu rechnen sei.

Der Gemeinderat O beantragte in seiner Vernehmlassung vom 11. Mai 2009 die Abweisung der Abstimmungsbeschwerde. Zur Begründung legte er im wesentlichen dar, die Bürgerschaft habe die Einbürgerung nicht wegen der Behinderung von X Y, sondern wegen seines Benehmens in der Öffentlichkeit abgelehnt. Ausserdem nehme der Gesuchsteller nicht am gesellschaftlichen Leben in der Gemeinde teil.

Das Departement des Innern wies die Abstimmungsbeschwerde von X Y mit Entscheid vom 11. Dezember 2009 ab. Es erwog, der ablehnende Einbürgerungsbeschluss vermöge dem Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör zu genügen. Die Bürgerschaft habe zu Recht auf die Einbürgerungskriterien der besonderen lokalen Integration sowie des guten Leumunds Bezug genommen. Eine qualifiziert unrichtige und damit willkürliche Rechtsanwendung sei zu verneinen. Die Einbürgerungsvoraussetzungen würden sich auf ernsthafte sachliche Gründe stützen und seien weder sinnlos noch zwecklos. Die Vorhaltung der wiederholten Einbürgerungsversuche rechtfertige im Ergebnis die Aufhebung des Bürgerschaftsbeschlusses nicht. Die Bürgerschaft verstosse mit der Ablehnung der Vorlage des Beschwerdeführers nicht gegen das Willkürverbot. In bezug auf den von der Bürgerschaft genannten Ablehnungsgrund der Herkunft liege zwar ein Verstoss gegen das Diskriminierungsverbot vor. Die Bürgerschaft nehme aber noch weitere Vorwürfe zum Anlass, das Einbürgerungsgesuch abzuweisen. Indem die Bürgerschaft darüber hinaus auf die unzureichende besondere lokale Integration und den schlechten Leumund abstelle, verstosse sie nicht gegen das Willkürverbot. Diese Vorhaltungen stünden mit dem diskriminierenden Vorwurf der Herkunft nicht im Zusammenhang, sondern seien eigenständige Argumente. Die Bürgerschaft vermöge somit neben der Herkunft weitere - rechtmässige - Gründe für eine Ablehnung des Gesuchs zu nennen, welche sie sachbezogen auf sein tatsächliches Verhalten stütze. Der ablehnende Einbürgerungsbeschluss erweise sich deshalb als rechtmässig.



D./ Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 28. Dezember 2009 erhob X Y Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, der Entscheid des Departements des Innern vom 11. Dezember 2009 sei aufzuheben und er sei in O einzubürgern, eventualiter sei die Angelegenheit an das Departement des Innern zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. In seiner Beschwerdeergänzung vom 22. Januar 2010 hielt der Beschwerdeführer an seinem Begehren fest. Ausserdem ersuchte er um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung. Zur Begründung wurde im wesentlichen vorgebracht, das Departement habe bei der ersten Rückweisung damit rechnen müssen, dass diese nur weiteren Widerstand an der Bürgerversammlung provoziere. Durch die fälschlicherweise vorgenommene Rückweisung der Angelegenheit habe der Beschwerdeführer somit letztlich gar keine Chance mehr gehabt, seinen Fall vorurteilslos beurteilt zu wissen. Weiter wird gerügt, die einzelnen Votanten an der Bürgerversammlung hätten sich nicht näher über die Gründe für die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs geäussert, so dass der Beschwerdeführer an der Versammlung selber im Ungewissen geblieben sei, aufgrund welcher Gegebenheiten ihm ein Fehlverhalten vorgeworfen werde. Unzulässigerweise habe dann das Departement jedoch bei seiner Beurteilung die nachträglich verfasste Begründung des Gemeinderats O und die verschiedenen Zeitungsartikel in seine Beurteilung miteinbezogen. Dem Beschwerdeführer sei damit das rechtliche Gehör verweigert worden. Der Beschwerdeführer erfülle nicht nur die formellen, sondern auch die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen. Dem Beschwerdeführer könne nach all dem Geschehenen schlicht und einfach nicht mehr abverlangt werden, sich den Bürgerinnen und Bürgern anzubiedern. Ein Vereinsleben sei je länger je mehr undenkbar geworden. In einem Umfeld des Hasses sei der Beschwerdeführer immer von vornherein auf Ablehnung gestossen. Der Beschwerdeführer habe sich stets um Integration und Arbeit bemüht. Aus den Voten der Bürgerschaft sei ersichtlich, dass die Behinderung sehr wohl mitentscheidend gewesen sei für die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs. Der Vorwurf, der Beschwerdeführer wirke nicht in einem Behindertenverein mit, zeuge von einem äusserst altmodischen und behindertenfeindlichen Verständnis darüber, wie sich Menschen mit Behinderung zu verhalten hätten, damit sie akzeptiert seien. Darin liege ein Verstoss gegen das Diskriminierungsverbot. Schliesslich seien die angebliche Sozialbedürftigkeit bzw. die Arbeitsunfähigkeit des Beschwerdeführers aufgrund seiner



Behinderung offenbar hinterschwellige Gründe für die Ablehnung. Dazu kämen Unwahrheiten, wie unkorrektes Verhalten und Überfremdung, die den negativen Beschluss begründen würden. Diese Argumente stünden in einem klaren und offensichtlichen Widerspruch mit der tatsächlichen Situation. Mit dem Gerechtigkeitsgedanken sei es nicht vereinbar, den Beschwerdeführer trotz seiner Bemühungen nicht einzubürgern. Die Schwester des Beschwerdeführers sei in der ersten Versammlung eingebürgert worden, weil sie alle Anforderungen an eine Schweizerin erfülle, während der Beschwerdeführer, obwohl er die Anforderungen auch erfülle, abgelehnt worden sei, weil er im Rollstuhl sitze und nicht arbeiten könne. Dadurch seien die Menschenwürde des Beschwerdeführers sowie das Diskriminierungsverbot verletzt worden. Auch sei er gegenüber denjenigen Gesuchstellern, die in der Gemeinde R aufsichtsrechtlich eingebürgert worden seien, ungerechtfertigt ungleich behandelt worden. Es werde darum ersucht, dass das Verwaltungsgericht die Einbürgerung des Beschwerdeführers verfüge.

Mit Verfügung vom 25. Januar 2010 wies der Präsident des Verwaltungsgerichts das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung ab mit der Begründung, der Gesuchsteller habe seine Bedürftigkeit nicht glaubhaft dargetan.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 15. Februar 2010 die Abweisung der Beschwerde.

Gegen die Verweigerung der unentgeltlichen Prozessführung erhob X Y Beschwerde beim Bundesgericht. Dieses hiess die Beschwerde mit Urteil vom 15. Juni 2010 gut und hob die Verfügung vom 15. Januar 2010 auf. In der Folge tätigte das Verwaltungsgericht weitere Abklärungen zu den finanziellen Verhältnissen des Beschwerdeführers. Mit Verfügung vom 6. Oktober 2010 wurde das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung gutgeheissen und Rechtsanwalt Z, als unentgeltlicher Rechtsbeistand bestimmt.

Die Politische Gemeinde O verzichtete auf eine Vernehmlassung zur Beschwerde.

Dem Beschwerdeführer wurde am 2. November 2010 Gelegenheit gegeben, sich zur Vernehmlassung der Vorinstanz zu äussern. Innert mehrfach erstreckter Frist reichte



der Vertreter des Beschwerdeführers am 24. Januar 2011 eine Stellungnahme sowie weitere Akten ein.

Die weiteren Erwägungen des angefochtenen Entscheids sowie die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

### **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). Der Beschwerdeführer ist zur Anfechtung des Entscheids des Departements des Innern befugt (Art. 163 Abs. 1 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, abgekürzt GG; Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Gegen Entscheide der Departemente betreffend Staatsaufsicht ist die Beschwerde zwar grundsätzlich nicht zulässig (Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 1 VRP). Soweit der Beschwerdeführer allerdings geltend macht, die Vorinstanz habe ihn durch Unterlassen einer aufsichtsrechtlichen Handlung, nämlich einer aufsichtsrechtlich angeordneten Einbürgerung, in seinen Rechten verletzt, ist die Beschwerde im Grundsatz zulässig (Art. 29a der Schweizerischen Bundesverfassung, SR 101, abgekürzt BV; BGE 1D\_8/2008 vom 7. Juli 2009). Im weiteren erfüllen die Beschwerdeeingaben vom 28. Dezember 2009 und 22. Januar 2010 zeitlich, formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Einbürgerungsentscheide galten bis 2003 als politische Entscheide bzw. als Souveränitätsakte, analog dem Erlass von Gesetzen oder von Begnadigungen (vgl. Yvo Hangartner, Neupositionierung des Einbürgerungsrechts, in: AJP 2004, S. 7; BGE 129 I 235 E. 3.1 und 3.3 mit Hinweisen auf die frühere Lehre und Rechtsprechung). Dementsprechend stand gegenüber ablehnenden Einbürgerungsentscheiden kein Rechtsmittel offen. Aufgrund der neuen Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Einbürgerungsentscheide aber als Verwaltungsakte bzw. als Verfügungen zu betrachten (BGE 129 I 217 und 129 I 232). 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 BV).

2.1. Nach der gesetzlichen Ordnung besteht, abgesehen von hier nicht interessierenden Sonderfällen, kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Nach Art. 104 Abs. 1 der Kantonsverfassung (sGS 111.1, abgekürzt KV) entscheidet der Einbürgerungsrat über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts (vgl. III. Nachtrag vom 17. Mai 2009, nGS 45-79). Auf Einsprache hin entscheiden die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde an der Bürgerversammlung oder das Gemeindeparlament (Art. 104 Abs. 3 KV).

2.2. Aufgrund der erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung 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 (nGS 40-1) erlassen, welche das kantonale Bürgerrechtsgesetz (nGS 27-76, abgekürzt BüG) den Vorgaben der Kantonsverfassung und der Rechtsprechung des Bundesgerichts anpasste (vgl. GVP 2005 Nr. 1; VerwGE B 2007/35 vom 9. Mai 2007, publiziert in: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Am 3. August 2010 erliess der Kantonsrat das neue Gesetz über das St. Galler Bürgerrecht (sGS 121.1, abgekürzt BRG). Gegen dieses wurde kein Referendum ergriffen. Das Gesetz trat am 1. Januar 2011 in Kraft.

Art. 57 lit. a BRG bestimmt, dass für Einbürgerungsgesuche, die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses beim Einbürgerungsrat hängig sind, für die Voraussetzungen zur Erteilung des Kantons- oder Gemeindebürgerrechts die Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes vom 5. Dezember 1955 (nGS 27-76) und des Einbürgerungsreglements der politischen Gemeinde angewendet werden. Für das Verfahren werden gemäss Art. 57 lit. b BRG die Bestimmungen des neuen Gesetzes angewendet.

Der Entwurf der Regierung zum neuen Bürgerrechtsgesetz enthielt noch keine Übergangsbestimmung. Es wurde lediglich in Art. 55 des Entwurfs die Aufhebung des bisherigen Bürgerrechtsgesetzes vom 5. Dezember 1955 verankert (vgl. ABI 2010



S. 49). Weiter wurde in der Botschaft festgehalten, dass das neue Recht auch auf bereits hängige Verfahren angewendet wird und somit ab Vollzugsbeginn dieses Erlasses an der Bürgerversammlung oder im Gemeindeparlament nur noch über streitige Einbürgerungsgesuche abgestimmt wird (ABI 2010 S. 37). Die Übergangsbestimmung von Art. 57 BRG wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratungen eingefügt. Es fragt sich, inwiefern die materiellen Vorschriften des neuen Bürgerrechtsgesetzes auf hängige Verfahren anwendbar sind.

Art. 57 Abs. 1 BRG sieht die Anwendung der alten Bestimmungen lediglich für solche Verfahren vor, die bei Vollzugsbeginn des Gesetzes beim Einbürgerungsrat anhängig sind. Somit wurde nicht generell die Geltung des bisherigen Rechts für hängige Verfahren statuiert. Die vorliegende Streitsache ist nicht beim Einbürgerungsrat bzw. bei der kommunalen Behörde anhängig, sondern war im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Bürgerrechtsgesetzes Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens vor Verwaltungsgericht. Damit fragt sich, ob gemäss der Übergangsbestimmung materiell die Vorschriften des neuen Rechts anwendbar sind. Aus den Materialien ergibt sich, dass vor allem wegen der zum Teil im neuen Recht verlängerten Wohnsitzfristen die Geltung des alten Rechts für Verfahren, die vor dem Einbürgerungsrat hängig sind, verankert wurde. Allgemein auf hängige Verfahren ist aber die Anwendung des alten Rechts nicht vorgesehen. Zudem widersprach das frühere Gesetz dem übergeordneten Recht. Zwischenzeitlich galt Notrecht. Dies würde es eigentlich gebieten, die weitere Geltung des alten Rechts nur restriktiv zuzulassen. Auch erscheint es problematisch, nur jene Vorschriften weiterhin anzuwenden, die für einen Gesuchsteller günstiger sind als jene des neuen Rechts. Nach den Voten im Kantonsrat war klar, dass auf hängige Verfahren offenbar *tel quel* das alte Recht angewendet werden sollte, um Gesuchsteller, deren Verfahren hängig sind, von der Anwendung der Vorschriften über längere Wohnsitzfristen zu verschonen (vgl. [www.ratsinfo.sg.ch](http://www.ratsinfo.sg.ch), Geschäft Nr. 22.09.12). Doch vom Wortlaut her ist diese Auslegung nicht gedeckt. Falls neues Recht angewendet werden müsste, wäre die Beschwerde ohnehin abzuweisen, da nach neuem Recht (Art. 9 BRG) nur Niedergelassene eingebürgert werden können und der Beschwerdeführer lediglich über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt. Dies stünde wohl im Widerspruch zur Absicht des Gesetzgebers. Damit ist die Geltung des früheren Rechts auch auf Gesuchsteller auszudehnen, deren Gesuche im Zeitpunkt des Inkrafttretens des BRG nicht beim Einbürgerungsrat, sondern vor einer Rechtsmittelinstanz hängig waren.



2.3. Einbürgerungsentscheide stehen in einem Spannungsverhältnis verschiedener sich zum Teil tangierender und widersprechender Rechtsnormen und Rechtsgrundsätze. Einerseits ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wie erwähnt der Einbürgerungsentscheid als Verwaltungsakt bzw. als Verfügung zu qualifizieren, wobei in formeller Hinsicht das rechtliche Gehör und die Begründungspflicht und materiell das Diskriminierungs- und das Willkürverbot zur Anwendung kommen. Demgegenüber stehen die verfassungsrechtlichen Grundsätze, dass der Entscheid über Einbürgerungen in einem direktdemokratischen Verfahren getroffen wird, dass, abgesehen von hier nicht interessierenden Spezialfällen, kein Anspruch auf Einbürgerung besteht und dass sich die Stimmenden auf die grundrechtlich gewährte Garantie der politischen Rechte und die freie Willensbildung (Art. 34 BV) berufen können (vgl. GVP 2005 Nr. 1; VerwGE B 2007/35 vom 9. Mai 2007, publ. in: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

2.4. Ablehnende Einbürgerungsentscheide unterliegen gemäss der Rechtsprechung der Begründungspflicht. Es besteht keine feste Praxis, wie der aus Art. 29 Abs. 2 BV fliessenden Begründungspflicht, insbesondere bei Einbürgerungsbeschlüssen der Gemeindeversammlung, nachzukommen ist (BGE 131 I 18 E. 3.1 mit Hinweis auf BGE 130 I 140 ff.). Auch das BRG enthält keine entsprechenden Bestimmungen. Problematisch sind vor allem diejenigen Gemeindeversammlungsbeschlüsse, die von der Empfehlung des Einbürgerungsrates abweichen (vgl. BGE 131 Ia 18 E. 3.1). Werden an der Gemeindeversammlung selbst Gründe für die Ablehnung einer konkreten Einbürgerung genannt und wird darüber unmittelbar im Anschluss an die Diskussion abgestimmt, so kann angenommen werden, dass die ablehnenden Gründe von der Mehrheit der Abstimmenden mitgetragen werden. In der Regel wird damit ein ablehnender Gemeindeversammlungsbeschluss hinreichend begründet werden können, so dass der abgelehnte Bewerber weiss, weshalb sein Gesuch abgewiesen wurde und der Entscheid gegebenenfalls in einem Rechtsmittelverfahren überprüft werden kann (BGE 132 I 196 ff. E. 3.1; 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., insbesondere S. 16 f.). Die Begründungspflicht soll im Sinne einer Selbstkontrolle zur Rationalisierung der Entscheidungsfindung beitragen und verhindern, 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 der Betroffene den Entscheid sachgerecht anfechten kann. In diesem Sinne müssen wenigstens 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. und 3.3).

2.5.

2.5.1. In den Vorbemerkungen zur Beschwerdebegründung wird geltend gemacht, der Beschwerdeführer habe gegen die zweite Ablehnung seines Einbürgerungsgesuchs im Jahr 2007, welche klar nicht rechtens gewesen sei, Rechtsmittel erhoben, worauf die unglückliche Situation entstanden sei, dass die Sache zur Neuurteilung erneut an die Bürgerschaft zurückgewiesen worden sei, obwohl die damals entscheidende Behörde aufgrund der bisherigen Ablehnungen der Einbürgerungsgesuche davon habe ausgehen können, dass auch eine dritte Vorlage an die Bürgerversammlung kein faires Verfahren bringen würde. Vorgeworfen würden dem Beschwerdeführer heute durch die Bürgerversammlung denn auch unter anderem die wiederholten Einbürgerungsversuche sowie die dagegen ergriffenen Rechtsmittel, im Sinn einer Zwängerei und Respektlosigkeit vor dem Entscheid der Bürgerschaft. Zu Recht habe die Vorinstanz diesbezüglich zwar erkannt, dass die Rechtsweggarantie jeder Person das Recht einräume, eine Beurteilung durch eine richterliche Behörde zu verlangen und dem Beschwerdeführer nicht vorgehalten werden dürfe, dass er von den ihm zustehenden rechtlichen Möglichkeiten Gebrauch mache. Diesbezüglich sei von der Vorinstanz rechtens eine öffentliche Gesetzesverletzung und Willkür festgestellt worden. Diese Feststellung allein hätte aber die Vorinstanz dazu bewegen müssen, den angefochtenen Entscheid der Bürgerversammlung aufzuheben und den Beschwerdeführer aufsichtsrechtlich einzubürgern. Durch den unnötig langgezogenen Instanzenweg sei es nämlich zu einer erheblichen, nicht wieder gutzumachenden Rechtsverzögerung gekommen. Das zuständige Departement hätte in zweiter Instanz selbst entscheiden müssen, da Rückweisungen nur dann in Frage kommen würden, wenn der Sachverhalt ungenügend abgeklärt sei oder besondere Rechtskenntnisse, über welche die Vorinstanz verfüge, eine Rolle gespielt hätten. Beides sei hier nicht der Fall gewesen. Die Vorinstanz hätte bei ihrer ersten Rückweisung damit rechnen



müssen, dass die Rückweisung an die Bürgerversammlung nur weiteren Widerstand provoziere. Durch die fälschlicherweise vorgenommene Rückweisung der Angelegenheit habe der Beschwerdeführer somit letztlich gar keine Chance mehr gehabt, seinen Fall vorurteilslos behandelt zu wissen.

2.5.2. Zu diesen Vorbringen ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer in seiner Kassationsbeschwerde vom 13. April 2007 selber beantragt hatte, der Beschluss der Bürgerversammlung vom 30. März 2007 bezüglich Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs sei aufzuheben und zur Neuurteilung an die Bürgerversammlung zurückzuweisen. Der Beschwerdeführer verlangte somit selber eine Rückweisung seines Gesuchs an die Bürgerschaft. Er verlangte keinen Entscheid, wonach er vom Departement des Innern einzubürgern sei, ob reformatorisch in einem Rechtsmittelentscheid oder im Rahmen einer aufsichtsrechtlichen Anordnung. Im Entscheid des Departements des Innern vom 14. Juli 2008 wurde die Politische Gemeinde Oberriet darauf aufmerksam gemacht, dass bei einer erneut rechtswidrigen Ablehnung der Einbürgerungsvorlage des Beschwerdeführers die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts aufsichtsrechtlich angeordnet werden könne. Der Beschwerdeführer focht ausserdem den Entscheid vom 14. Juli 2008 nicht beim Verwaltungsgericht an. Soweit er in der vorliegenden Beschwerde rügt, die Vorinstanz habe sein Gesuch mit dem Entscheid vom 14. Juli 2008 zu Unrecht an die Bürgerversammlung zurückgewiesen, verhält er sich widersprüchlich. Weder hat er in der Kassationsbeschwerde die Einbürgerung verlangt, noch hat er den nun kritisierten Entscheid mit dem zur Verfügung stehenden Rechtsmittel angefochten. In diesem Punkt erweist sich daher die Beschwerde als unbegründet.

2.5.3. Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, die Feststellung der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid, wonach die Bürgerschaft eine Rechtsverletzung begangen und willkürlich entschieden habe, hätte diese dazu bewegen müssen, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und den Beschwerdeführer aufsichtsrechtlich einzubürgern. Durch den unnötig lang gezogenen Instanzenweg sei es zu einer erheblichen, nicht wieder gut zu machenden Rechtverzögerung gekommen.

Soweit sich diese Rüge auf die Rückweisung im Entscheid vom 14. Juli 2008 bezieht, ist sie wie oben ausgeführt unbegründet und widersprüchlich. Soweit sie sich auf den



Entscheid vom 11. Dezember 2009 bezieht, ist sie ebenfalls unbegründet. Im angefochtenen Entscheid ist nämlich keine Rückweisung angeordnet worden, vielmehr wurde die Abweisung des Einbürgerungsgesuchs materiell bestätigt. Damit erweist sich die Beschwerde auch diesbezüglich als unbegründet.

Auf die Rüge der übermässigen Verfahrensdauer bzw. der Rechtsverzögerung ist ebenfalls nicht weiter einzugehen, weil das Verfahren mit diesem Entscheid nunmehr abgeschlossen und die Verweigerung des Bürgerrechts materiell beurteilt wird.

### 2.6.

2.6.1. Weiter rügt der Beschwerdeführer eine unzulässige (Nach-)Begründung. Die Vorinstanz habe im angefochtenen Entscheid zunächst festgestellt, dass sich die Votanten der Bürgerversammlung zum bemängelten Auftreten des Beschwerdeführers in der Öffentlichkeit - dem einzigen Grund, welcher letztlich dann zur Ablehnung der Beschwerde geführt habe - nicht näher geäussert hätten, so dass der Beschwerdeführer an der Versammlung selber im Ungewissen geblieben sei, aufgrund welcher Gegebenheiten ihm ein Fehlverhalten vorgeworfen werde. Unzulässigerweise und aus nicht nachvollziehbaren Gründen ziehe die Vorinstanz dann jedoch bei ihrer Beurteilung die nachträglich verfasste und eingereichte Begründung der Politischen Gemeinde O vom 11. Mai 2009 und die verschiedenen Zeitungsartikel in die Beurteilung mit ein. Etwas umständlich argumentiere sie, letztere seien dem Beschwerdeführer ja bekannt gewesen und er habe sich die Begründung der Ablehnung des Einbürgerungsgesuches so "zusammenreimen" können. Im Einbürgerungsverfahren seien die konkreten Tatsachen zu nennen, aufgrund derer die Eignungskriterien als nicht erfüllt betrachtet würden. Die Begründung habe also schon beim Erlass einer Verfügung oder eines Beschlusses zu erfolgen und nicht wie vorliegend erst im Rechtsmittelverfahren und müsse auch dort schon konkretisiert werden. Zusammenfassend könne die Vorinstanz keinen direkten inhaltlichen Zusammenhang zwischen der nachträglichen Stellungnahme der politischen Gemeinde und den Voten der Stimmbürger bzw. der Medienberichterstattung ziehen und so folgern, die Gehörspflichten nach Art. 29 Abs. 2 BV seien erfüllt worden. Dem Beschwerdeführer sei damit das rechtliche Gehör verweigert worden; anlässlich der Versammlung seien die nun entscheidenden Gründe nämlich effektiv gar nicht im



Raum gestanden. Richtig hätte die Vorinstanz lediglich auf die Voten an der Bürgerversammlung abstellen dürfen; diese seien jedoch entweder unzulässig oder ungenügend gewesen, so dass die Beschwerde hätte gutgeheissen und die aufsichtsrechtliche Einbürgerung angeordnet werden müssen.

2.6.2. Wie erwähnt, sind Einbürgerungsentscheide bzw. Entscheide über die Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen zu begründen. Wenn Einbürgerungsentscheide an einer Bürgerversammlung gefällt werden, gelten aber besondere Grundsätze. 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 (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 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, a.a.O., in: ZSR 2004 I S. 225 f., und Hangartner, a.a.O., S. 3 ff., insbes. S. 16 f.).

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 Entscheidungspraxis 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). Da die 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.; ders., in: Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen, ZBI 2009 S. 293). Die Bürgerschaft handelt in diesem Bereich anstelle des Gesetzgebers, welcher seine Entscheidungen nicht begründen muss. Der weite Ermessensspielraum ist somit kein zwingender Grund, um hohe Anforderungen an die Begründung eines Bürgerschaftsentscheides zu stellen. Die Kompetenz der Stimmbürgerschaft zum Entscheid über die Erteilung bzw. Verweigerung des Bürgerrechts (nach neuem Recht auf Einsprache hin) ist Teil der verfassungsmässigen Ordnung und die Einbürgerung ein Akt freier demokratischer Entscheidung (vgl. Hangartner, Neupositionierung, 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, Neupositionierung, 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 das Bundesgericht hat keine hohen Anforderungen an eine Begründung gestellt, sondern lediglich festgehalten, in der Regel würden mit der Nennung der ablehnenden Gründe 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). Es hat aber seine Praxis, wonach sich die Begründung eines Entscheides in erster Linie aus den Wortmeldungen anlässlich der Bürgerversammlung ergeben müsste, falls die Gemeindeversammlung entgegen dem Antrag des Gemeinderates eine Einbürgerung verweigere, bestätigt (vgl. BGE 132 I 196 E. 3.1).

2.6.3. Im vorliegenden Fall hielt die Vorinstanz fest, mit der Wortmeldung eines Stimmbürgers, wonach der Beschwerdeführer trotz eines hängigen Einbürgerungsgesuchs mit den Stimmbürgern zu wenig in Kontakt getreten sei, werde diesem ein fehlendes Interesse an Beziehungen mit der örtlichen Bevölkerung vorgehalten. Dies sei durch die Rüge eines zweiten Votanten verdeutlicht worden, mit der dem Beschwerdeführer fehlende Integration vorgeworfen werde. In diesem Zusammenhang seien die mögliche Mitwirkung in einem Behindertensportverein oder die Tätigkeit in einer Behindertenwerkstätte zur Erläuterung angeführt worden. Überdies hätten die Stellungnahmen des ersten und zweiten Votanten auf die Einstellung und das Verhalten des Beschwerdeführers abgezielt. So sei diesem vorgehalten worden, mit der angeblichen Mitgliedschaft im Schützenverein gelogen zu haben und einen zweifelhaften Freundeskreis zu haben. Auch mit der Feststellung des zweiten Votanten, das Auftreten des Beschwerdeführers entspreche nicht den einheimischen Gepflogenheiten, werde dem Beschwerdeführer die Fähigkeit abgesprochen, sich mit seinem Verhalten in die gesellschaftlichen Strukturen einfügen zu können. Dem Beschwerdeführer seien somit sein Auftreten in der Öffentlichkeit sowie sein mangelndes Interesse an Beziehungen mit der örtlichen Bevölkerung zur Last gelegt worden.

Aufgrund des Protokolls der Bürgerversammlung erweist sich die Schlussfolgerung der Vorinstanz als zutreffend. Ein Votant äusserte ausdrücklich, dass er den Beschwerdeführer als mangelhaft integriert betrachte. Er hielt fest, er erachte einen Behinderten dann als integriert, wenn er in einem Behindertenverein mitwirke oder in einer Behindertenwerkstatt arbeite. Einwände, dass dabei zu wenig Verdienst erzielt werde und nicht einmal der Arbeitsweg mit dem Lohn beglichen werden könne, erachte er als faule Ausreden. Ein weiterer Votant hielt fest, der Beschwerdeführer sei nicht an



der Vorversammlung erschienen. Im Jahr zuvor seien die einbürgerungswilligen Personen alle Rede und Antwort gestanden. Beim Beschwerdeführer sei dies nicht der Fall gewesen. Zudem habe er zu Unrecht geltend gemacht, er sei im Schützenverein.

Diese von zwei Votanten vorgebrachten Gründe bemängeln eine fehlende Integration bzw. unwahre Angaben zur Vereinszugehörigkeit im Einbürgerungsverfahren. Nachdem die Bürgerschaft das Gesuch ablehnte, ist davon auszugehen, dass diese Gründe von der Mehrheit der Bürgerversammlung geteilt wurden. Dass daneben auch weitere Gründe vorgebracht wurden, die z. T. bereits vom Versammlungsleiter als irrelevant bzw. als unzulässig qualifiziert worden sind, ändert daran grundsätzlich nichts. Zu Recht erwog die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid, dass ein Nachschieben einer Begründung im Sinn einer Verdeutlichung oder eines Festhaltens von bereits im Entscheid vorhandenen Begründungselementen nicht ausgeschlossen sei und vom Bundesgericht zugelassen werde. Bei Beschlüssen der Bürgerversammlung kann eine Begründung nicht in der gleichen Art angeführt werden wie in einer schriftlich eröffneten Verfügung. Daher erweist sich die Rüge des Beschwerdeführers, die Vorinstanz könne keinen direkten inhaltlichen Zusammenhang zwischen der nachträglichen Stellungnahme der Gemeinde und den Voten der Stimmbürger ziehen, als unbegründet. Die ausschlaggebenden Gründe standen bei der Diskussion anlässlich der Bürgerversammlung konkret im Raum. Daher kann offen bleiben, ob und in welchen Punkten ein nachträgliches Vorbringen von Gründen zulässig ist. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer ohne weiteres in der Lage war, den Entscheid der Bürgerschaft anzufechten. Von einer fehlerhaften Begründung bzw. einer Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör infolge ungenügender Begründung des Entscheids kann daher im vorliegenden Fall nicht gesprochen werden. Die Vorinstanz durfte daher zu Recht die Begründung des Bürgerschaftsentscheids als ausreichend qualifizieren. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

2.7. Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, er erfülle nicht nur die formellen, sondern auch die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen. Die verschiedenen Gründe, welche nach Ansicht der Vorinstanz bzw. der Bürgerversammlung gegen eine Einbürgerung sprechen würden, seien genauer unter die Lupe zu nehmen. Im Einzelnen rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 BV) und des Willkürverbots (Art. 9 BV).



2.7.1. Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen seiner Herkunft und der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig behandelt wird. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmalen anknüpft, die einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmachen; insofern beschlägt das Diskriminierungsverbot auch Aspekte der Menschenwürde nach Art. 7 BV. Das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV schliesst indes die Anknüpfung an ein verpöndtes Merkmal - wie beispielsweise Herkunft, Rasse, Geschlecht, soziale Stellung oder religiöse Überzeugung - nicht absolut aus. Eine solche begründet zunächst lediglich den blossen Verdacht einer unzulässigen Differenzierung. Diese kann indes durch eine qualifizierte Rechtfertigung umgestossen werden. Eine indirekte oder mittelbare Diskriminierung liegt demgegenüber vor, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützten Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (vgl. statt vieler BGE 135 I 49 mit Hinweisen auf Judikatur und Literatur).

Nach der bundesgerichtlichen Praxis liegt Willkür vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (vgl. statt vieler BGE 134 I 140, 132 I 175 und 131 I 467, je mit Hinweisen).

2.7.2. Dazu ist noch einmal festzuhalten, dass die Erfüllung der formellen und der materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen keinen Rechtsanspruch auf Einbürgerung



verschafft. Weder das Gesetz noch die Verfassungen des Kantons oder des Bundes statuieren ausser in hier nicht interessierenden Fällen einen Rechtsanspruch auf Erteilung des Schweizer Bürgerrechts. Immerhin ist zu prüfen, ob die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs auf sachlichen Gründen beruht oder ob die Vorinstanz zu Unrecht einen willkürlichen bzw. diskriminierenden Entscheid der Bürgerschaft verneint hat. Ob damit bereits ein indirekter Anspruch auf Einbürgerung statuiert wird (vgl. dazu Hangartner, Grundsatzfragen, ZBI 2009 S. 314), kann offen bleiben.

Wie erwähnt, kommt der Bürgerversammlung beim Entscheid über die Einbürgerung ein weiter Ermessensspielraum zu. Das Rechtsgleichheitsgebot belässt der Behörde, die im Bereich des Einbürgerungsermessens entscheidet, einen gleichermassen grossen Spielraum wie dem Bürgerrechtsgesetzgeber (vgl. Hangartner, Neupositionierung, S. 12). Weil die Bürgerrechtsgesetzgebung die Richtung der Einbürgerungspolitik bei der Ermessenseinbürgerung im Bereich der ordentlichen Naturalisation von Ausländern nicht bestimmt, also Ermessen von Grund auf gewährt, steht es der zuständigen Behörde frei, eine freizügige oder zurückhaltende Einbürgerungspolitik zu entwickeln. Die Berufung auf das Rechtsgleichheitsgebot hilft also nur in einem inkonsistenten Einzelfall zu Lasten eines Gesuchstellers im Kontext einer sonst unveränderten Praxis (Hangartner, Neupositionierung, S. 12). Es ist geradezu kennzeichnend für den Bereich der Einbürgerung, dass im positiven Recht nur gewisse Mindestanforderungen gesetzlich verankert sind. Da die Gemeindeversammlung in diesem Bereich über grundlegendes Ermessen verfügt und nicht auf eine bestimmte Zielsetzung des Bürgerrechtsgesetzes verpflichtet ist, steht ihr wie erwähnt die Befugnis zu, in konkreten Einzelfällen die Voraussetzungen für die Erteilung des Bürgerrechts festzulegen und bei den einzelnen Gesuchstellern zu prüfen, ob diese weiteren Voraussetzungen erfüllt sind und ob gegebenenfalls bei der Erfüllung dieser weiteren Voraussetzung das Bürgerrecht erteilt wird.

2.7.3. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist es zulässig, wenn von einem Gesuchsteller eine gewisse lokale Integration verlangt wird (vgl. VerwGE B 2006/176 vom 27. Februar 2007, in: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Von einer Person, die sich um das Schweizer Bürgerrecht bewirbt, darf eine allmähliche Angleichung an die schweizerischen Gewohnheiten verlangt werden, die darin besteht, dass die Person tatsächlich in einen eigentlichen Kontakt mit der Bevölkerung des aufnehmenden



Gemeinwesens tritt und hierfür einen entsprechenden Integrationswillen bezeugt (BGE 132 Ib 167 E. 4.3 in fine). Es liegt in der freien Entscheidung eines Gesuchstellers, sich am gesellschaftlichen Leben seines Wohnortes zu beteiligen oder nicht. Wenn die Bürgerschaft eine fehlende oder eine ungenügende Beteiligung am gesellschaftlichen Leben in der Wohngemeinde als fehlende Integration und damit als Grund für die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs betrachtet, kann ihr kein willkürliches oder diskriminierendes Handeln vorgeworfen werden.

Der Beschwerdeführer erfüllt zwar die gesetzlichen Mindestvoraussetzungen für die Einbürgerung. Die Bürgerschaft durfte aber in Wahrnehmung ihres Ermessensspielraums prüfen, ob beim Beschwerdeführer eine besondere lokale Integration gegeben ist. An der Bürgerversammlung erhoben zwei Votanten Einwände, mit denen sie eine fehlende Integration des Beschwerdeführers in der Wohngemeinde begründeten. Ein Votant hielt fest, der Beschwerdeführer habe es nicht für nötig befunden, an der Vorversammlung zu erscheinen. Hinzu komme, dass beim ersten Einbürgerungsgesuch zu Unrecht festgehalten worden sei, der Beschwerdeführer sei im Schützenverein. Dies sei eine Unwahrheit gewesen. Ein zweiter Votant äusserte, er erachte es als Integration eines Behinderten, wenn dieser in einem Behindertenverein mitwirke oder in einer Behindertenwerkstatt arbeite. Diese Merkmale vermisste er beim Gesuchsteller.

In der Beschwerde wird vorgebracht, der Beschwerdeführer habe sich in den Jahren 2004 und 2005 intensivst um Kontakte bemüht und sei an lokalen Festen zu sehen gewesen. Auch die in den Jahren 2003/2004 durchgeführte Unterschriftensammlung zeige, dass er akzeptiert gewesen sei. Wenn ihm nun also vorgeworfen werde, in jüngster Zeit sei eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und an lokalen Aktivitäten nicht mehr ersichtlich, so sei dieser Vorwurf mehr als haltlos. Der Beschwerdeführer habe im Leserbrief vom 23. März 2009 im "xxx" gerade angeboten, für eine Diskussion zur Verfügung zu stehen. Im übrigen könne dem Beschwerdeführer nach all dem Geschehenen schlicht und einfach nicht mehr abverlangt werden, sich den Bürgerinnen und Bürgern O anzubiedern.

Unbestritten ist, dass in den Jahren 2003/2004 zahlreiche Personen eine Unterschriftenliste ausfüllten und damit zum Ausdruck brachten, sie würden den



## St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer kennen und feststellen, dass er ihre Sprache spreche, dass er viele Leute kenne, dass er mit den Gegebenheiten im xxx bestens vertraut und trotz seiner körperlichen Behinderung sehr gut integriert sei. Auch haben sich ein st. gallischer Kantonsrat und ein st. gallischer Ständerat sowie ein Tessiner Regierungsrat schriftlich für den Beschwerdeführer eingesetzt und ihm eine gute Integration in die schweizerischen Verhältnisse bescheinigt.

Diese Bestätigungen sind aber sehr allgemein gehalten und lassen keine konkreten persönlichen Kontakte mit Einheimischen oder mit bestimmten Vereinen oder Institutionen erkennen. In zwei Schreiben vom 27. Mai 2002 und 13. Juli 2004 äusserte der Beschwerdeführer, sein Freundeskreis bestehe hauptsächlich aus Schweizern. Irgendwelche konkreten Personen nannte er aber nicht. Im Fragebogen des Einbürgerungsrates zum Gesuch im Jahr 2003 bezeichnete der Beschwerdeführer seine persönlichen Kontakte mit Schweizern in O als "schwach". An der Bürgerversammlung vom 30. April 2007 äusserte sich eine einzige Person, sie sei einmal mit dem Beschwerdeführer an einem Tisch gesessen und habe mit ihm über Gott und die Welt diskutiert. Erst im Beschwerdeverfahren, und zwar in der Stellungnahme zur Vernehmlassung der Vorinstanz, reichte der Beschwerdeführer schriftliche Erklärungen einzelner Personen ein, welche eine Integration bescheinigen sollen.

Bei dieser Sachlage können die Petition zugunsten des Beschwerdeführers sowie die geltend gemachten Bemühungen um Kontakte und die Teilnahme an lokalen Festen nicht als Merkmale einer Integration in die lokalen Verhältnisse betrachtet werden. Die Petition wurde offenbar nur knapp ein Jahr nach dem abschlägigen Bescheid des Einbürgerungsrates und nach der Selbsteinschätzung des Beschwerdeführers, seine Kontakte zu Schweizern in der Wohngemeinde seien schwach, eingereicht. Dies relativiert die Aussagekraft der Petition in erheblichem Mass. Der Beschwerdeführer erweckte mit seinem Verhalten den Anschein, dass er möglichst rasch die selbst eingestandenen Integrationsdefizite beseitigen wollte und zu diesem Zweck eine Petition lancierte. Namentlich fehlen bei dieser Sachlage auch klare Anhaltspunkte, auf welcher Grundlage die Referenzschreiben der genannten Politiker beruhten. Darüber äussern sich die Politiker nicht.



Unbestritten ist weiter, dass der Beschwerdeführer derzeit nicht Mitglied in einem Dorfverein ist. Offenbar beabsichtigte er nach der Rückstellung seines ersten Einbürgerungsgesuchs, Kontakte zum Schützenverein zu knüpfen. Er hielt dazu fest, dieses Engagement erfolge weniger wegen des Schiessens, sondern vielmehr um Kontakte zu knüpfen. In einzelnen Akten der Gemeinde ist vermerkt, der Beschwerdeführer sei Mitglied des Schützenvereins. Im Schreiben vom 13. Juli 2004 an die Beschwerdegegnerin führte der Beschwerdeführer selber aus, er sei als Mitglied im Schiessverein O aktiv. Anlässlich der Bürgerversammlung vom 27. März 2009 äusserte ein Votant aber, die Mitgliedschaft im Schützenverein entspreche nicht der Wahrheit. In einem Leserbrief in der Presse hielt der Beschwerdeführer selber fest, er habe sich um eine Mitgliedschaft im Schützenverein "bemüht". Irgendwelche Beweismittel für eine Bewerbung oder gar für eine Mitgliedschaft im Schützenverein, auch in vergangenen Jahren, liegen jedenfalls nicht vor. Somit muss festgestellt werden, dass der Beschwerdeführer offenbar wahrheitswidrig angab, im Schützenverein als Mitglied aktiv zu sein bzw. Mitglied gewesen zu sein.

Es erscheint im übrigen schwierig nachzuvollziehen, weshalb sich der Beschwerdeführer um eine Mitgliedschaft in einem Schützenverein bemühte, obwohl er den Schiesssport aufgrund seiner Behinderung nicht oder allenfalls nur mit grossen Einschränkungen hätte ausüben können und zudem auch nicht ausüben wollte. Bei einem solchen Verhalten ist es naheliegend, dass in der Gemeinde der Eindruck entstand, dem Beschwerdeführer gehe es nicht um die Teilnahme am Vereinsleben bzw. um die Mitwirkung im Verein, sondern lediglich um das Bekunden von Integrationsbestrebungen, zumal er im Bewerbungsgespräch selber festhielt, es gehe ihm nicht primär um den Schiesssport.

Wie erwähnt, nannte der Beschwerdeführer im Einbürgerungsverfahren keine einzelnen Personen, mit denen er in der Wohngemeinde engere Kontakte pflegt. In den im Beschwerdeverfahren eingereichten schriftlichen Erklärungen wird im übrigen eher pauschal behauptet, der Beschwerdeführer sei integriert; über die Tatsachen, welche diese Behauptungen stützen, werden aber keine ausführlichen Angaben gemacht. Auf die besagten Personen hätte sich der Beschwerdeführer überdies bereits im Verfahren vor der Gemeinde oder dem Departement des Innern berufen können.



## St.Galler Gerichte

Der Einwand des Beschwerdeführers, er habe sich in einem Leserbrief für eine Diskussion angeboten, erscheint unbehelflich. Die Initiative für eine Integration in die lokalen Verhältnisse müsste vom Gesuchsteller ausgehen. Nachdem in den Jahren 2003 und 2004 zahlreiche Personen namentlich bezeugten, der Beschwerdeführer habe sich gut integriert, wäre es diesem auch möglich gewesen, sich um persönliche Kontakte zur einheimischen Bevölkerung zu bemühen. Irgendwelche konkreten Anhaltspunkte für die behaupteten intensiven Bemühungen um persönliche Kontakte liegen jedenfalls nicht vor. Insbesondere nannte der Beschwerdeführer auch die angeblich zahlreichen Freunde ausserhalb von O nicht.

Dem Beschwerdeführer wurde weiter vorgehalten, dass er nicht in einem Behindertenverein mitwirke oder in einer Behindertenwerkstätte arbeite. Fest steht, dass der Beschwerdeführer von 1994 bis 1998 in einer Behindertenwerkstätte gearbeitet hatte. Diese Tätigkeit gab er aus freien Stücken auf. Als Grund brachte er vor, die Fahrt nach A habe praktisch seinen gesamten Verdienst aufgezehrt. Diese Entscheidung ist nachvollziehbar. Belege hat der Beschwerdeführer allerdings keine eingereicht.

Auch hatte der Beschwerdeführer in einer Behinderteninstitution mitgewirkt. Über die Gründe für seinen Austritt bestehen aufgrund der Akten keine Klarheit. In einem Leserbrief hielt der Beschwerdeführer fest, er sei schriftlich ersucht worden, nicht mehr am Schwimmunterricht teilzunehmen. Das besagte Schreiben findet sich allerdings nicht in den Akten, und seine Darstellung wurde in einem Leserbrief ausdrücklich bestritten. Aufgrund der vorliegenden Akten sind die Umstände, unter denen der Beschwerdeführer die Mitwirkung in jenem Verein aufgab, nicht genügend geklärt.

Grundsätzlich steht es dem Beschwerdeführer frei, sich aufgrund seiner Arbeitsunfähigkeit zu Hause aufzuhalten und sich von seinen Angehörigen unterstützen zu lassen. In der Öffentlichkeit wird einem solchen Verhalten einer behinderten Person allerdings wenig Verständnis entgegengebracht. Es ist schwierig nachzuvollziehen, weshalb eine Person, welche zwar körperlich behindert und dadurch an den Rollstuhl gefesselt ist, aber nach eigenen Angaben fließend Deutsch spricht und gute EDV-Kenntnisse hat, keine irgendwie geartete Tätigkeit ausführt, um zumindest teilweise für den eigenen Lebensunterhalt aufzukommen und damit Eigenverantwortung



wahrzunehmen oder mit gleichgesinnten Personen zu kommunizieren. Solche Überlegungen sind nicht als behindertenfeindlich einzustufen. Auch anlässlich der Bürgerversammlung wurde weder direkt noch indirekt dem Beschwerdeführer dessen Behinderung vorgehalten. Dass dem Beschwerdeführer vorgehalten wird, nicht in einer Behindertenorganisation mitzuwirken, zeigt vielmehr, dass von ihm eine Form der Integration erwartet wird, welche ihm aufgrund seiner Behinderung möglich ist. Es steht ausser Frage, dass dem Beschwerdeführer nicht alle erdenklichen Möglichkeiten zur Teilnahme am öffentlichen bzw. gesellschaftlichen Leben offenstehen. Gerade deshalb ist es für weite Teile der Bevölkerung nicht verständlich, wenn eine behinderte Person den bestehenden, auch für Behinderte geeigneten oder für diese geschaffenen Institutionen fernbleibt und auf jegliche Teilnahme am öffentlichen Leben verzichtet.

Hinzu kommt, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse des Beschwerdeführers undurchsichtig sind. Er hat offenbar keinen Anspruch auf eine IV-Rente, da die Behinderung bereits bei der Einreise in die Schweiz bestand. Im Einbürgerungsverfahren hielt der Beschwerdeführer fest, er könne eine IV-Rente nur beanspruchen, wenn er Schweizer Bürger sei, fügte dann aber an, es gehe ihm wirklich nur um die Einbürgerung, nicht um die IV-Rente. Er gab gegenüber dem Einbürgerungsrat an, seine Familie komme für seinen Lebensunterhalt auf. Dem Beschwerdeführer könnte bei dieser Sachlage nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass er Sozialhilfe beziehen muss. Zwischen 1998 und 2009 bezog er allerdings keine Sozialhilfe. Seit Anfang 2009 übernimmt das Sozialamt seine Krankenkassenprämien. Selbst im Begehren um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung vom 22. Dezember 2009 machte der Beschwerdeführer aber keine genauen Angaben zu allfälligen Einkünften, sondern hielt nur mit Hinweis auf seine Behinderung fest, er erziele kein Einkommen. Allerdings verschwieg er, dass er regelmässig von einer Stiftung der Gemeinde (Providentia) mit einem Betrag von Fr. 300.-- pro Monat sowie von der Stiftung Pro Infirmis unterstützt wird. Dies stellte sich erst nach genaueren Abklärungen im Rahmen der Prüfung der Bedürftigkeit heraus. Das zunächst beharrliche Verschweigen dieser Zuwendungen zeigt, dass der Beschwerdeführer offenbar danach trachtete, den Anschein eines Bezugs von Hilfeleistungen zu vermeiden und die Solidarität und Unterstützung seiner Angehörigen in den Vordergrund zu stellen. Dies zeigt sich auch im Verhalten des Beschwerdeführers gegenüber dem Sozialamt. Gemäss Beschluss der Sozialhilfekommission vom 19. Mai



2010 meldete sich der Beschwerdeführer wegen fehlender finanzieller Mittel beim Sozialamt. Gleichzeitig äusserte er, er möchte keine Sozialhilfe beziehen, erkläre sich jedoch mit der Übernahme der Krankenkassenkosten einverstanden. Die Sozialhilfekommission beschloss in der Folge, dem Gesuch des Beschwerdeführers um eine finanzielle Unterstützung rückwirkend ab 1. Januar 2009 "in Höhe der Krankenkassenkosten und bis zur wirtschaftlichen Selbständigkeit" zu entsprechen.

Wie erwähnt, kann dem Beschwerdeführer der Bezug von Sozialhilfe nicht negativ angelastet werden. Hingegen erscheint sein Verhalten im Zusammenhang mit der Offenlegung seiner finanziellen Verhältnisse wenig transparent, um nicht zu sagen irreführend. Er versuchte stets den Anschein zu erwecken, dass seine Mutter und allenfalls seine Geschwister vollumfänglich für seinen Lebensunterhalt aufkommen.

Im weiteren bestehen auch keine Anhaltspunkte, dass dem Beschwerdeführer die Einbürgerung wegen seiner Herkunft verweigert wurde. An der Bürgerversammlung 2007 wurde seine Schwester und deren Sohn eingebürgert, während das Gesuch des Beschwerdeführers abgewiesen wurde. Dies zeigt, dass Gesuche von Personen aus Albanien nicht generell abgelehnt wurden. An der Bürgerversammlung wurden zwar Vorbehalte gegen die Einbürgerung von Personen aus dem Balkan bzw. albanischer Herkunft geäussert, was diskriminierend ist, doch bestehen keine Anhaltspunkte, dass sich an der Bürgerversammlung des Jahres 2009 die Stimmenden mehrheitlich von solchen Überlegungen leiten liessen, nachdem sie zwei Jahre zuvor die Einbürgerung der Schwester des Beschwerdeführers mit deutlichem Mehr gutgeheissen hatten (227 Ja zu 186 Nein).

2.8. Zusammenfassend gelangt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs auf sachlich haltbaren Gründen beruht. Beim Beschwerdeführer sind keine hinreichenden Merkmale einer vertieften Integration in die gesellschaftlichen Verhältnisse der Wohngemeinde ersichtlich. Frühere Versuche, in Vereinen mitzuwirken, waren offenbar nur Mittel zum Zweck. Auch machte der Beschwerdeführer unrichtige Angaben zur Mitgliedschaft im Schützenverein. Bezugspersonen ausserhalb seiner engsten Familie nennt der Beschwerdeführer nicht. Daher durfte die Vorinstanz zu Recht davon ausgehen, dass die Verweigerung der Einbürgerung auf sachlich haltbaren Gründen beruht. Die Rügen der Diskriminierung



und des willkürlichen Handelns sind unbegründet. Folglich ist die Beschwerde abzuweisen.

3. Dem Beschwerdeführer wurde die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsbeistandung gewährt. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens gehen daher zu Lasten des Staates. Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Der Anspruch des unentgeltlichen Rechtsbeistands aus der Vertretung im Beschwerdeverfahren ist auf Fr. 2'000.-- zuzügl. MWSt festzusetzen (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75; in Verbindung mit Art. 31 Abs. 3 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70).

### **Demnach hat das Verwaltungsgericht**

#### **zu Recht erkannt:**

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- gehen zufolge unentgeltlicher Rechtspflege zu Lasten des Staates; auf die Erhebung wird verzichtet.
- 3./ Der Staat hat den unentgeltlichen Rechtsbeistand mit Fr. 2'000.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen.

V.      R.      W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt Z)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin



am:

Rechtsmittelbelehrung:

Die Rechtsmittelberechtigung gegen diesen Entscheid richtet sich nach Art. 82 ff. BGG. Einbürgerungen sind im Ausnahmekatalog in Art. 83 lit. b BGG aufgeführt. Zur subsidiären Verfassungsbeschwerde ist berechtigt, wer ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Aenderung des angefochtenen Entscheides hat (Art. 115 lit. b und Art. 117 BGG; vgl. BGE 132 I 167 ff. E. 2). Das Rechtsmittel ist innert dreissig Tagen nach der Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.