

# **SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2009/229 vom 31. Mai 2011**

Sg Verwaltungsgericht, 2011-05-31, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg\\_publicationen\\_B\\_2009\\_229](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2009_229)

FR: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2009/229 du 31 mai 2011

IT: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2009/229 del 31 maggio 2011

## **Regeste**

Gemeindegürgerrecht, 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 aber die Ablehnung des Einbürgerungsgesuches einer albanischen Staatsangehörigen durch die Bürgerversammlung der Wohngemeinde nicht auf haltbaren und sachlichen Gründen; die Beschwerde gegen die Ablehnung der Einbürgerung wurde daher wegen Verletzung des Willkürverbots aufgehoben und die Sache zur Vornahme der Einbürgerung an das zuständige Departement des Innern zurückgewiesen (Verwaltungsgericht, B 2009/229).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeführerin 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 die Beschwerdeführerin allerdings geltend macht, die Vorinstanz habe sie durch Unterlassen einer aufsichtsrechtlichen Handlung, nämlich einer aufsichtsrechtlich angeordneten Einbürgerung, in ihren 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.

### **E. 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.

### **E. 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).

### **E. 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 eine Gesuchstellerin 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 Gesuchstellern, 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 die Beschwerdeführerin lediglich über eine Aufenthaltsbewilligung (gemäss Bericht der Polizei vom 8. Dezember 2004) 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.

### **E. 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)).

### **E. 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 Ermessensentscheidungen ist nur möglich, wenn die zuständige Instanz die Gründe für ihren Entscheid darlegt (BGE 129 I 232 E. 3.2. und 3.3).

#### **E. 2.5.1**

In den Vorbemerkungen zur Beschwerdebegründung wird geltend gemacht, die Beschwerdeführerin habe gegen die zweite Ablehnung ihres Einbürgerungsgesuchs im Jahr 2008, 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 ausgehen könne, dass auch eine dritte Vorlage an die Bürgerversammlung kein faires Verfahren bringen würde. Vorgeworfen würden der Beschwerdeführerin 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 der Beschwerdeführerin nicht vorgehalten werden dürfe, dass sie von den ihr 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 die Beschwerdeführerin 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 die Beschwerdeführerin somit letztlich gar keine Chance mehr gehabt, ihren Fall vorurteilslos behandelt zu wissen.

#### **E. 2.5.2**

Zu diesen Vorbringen ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Kassationsbeschwerde vom 24. April 2008 selber beantragt hatte, der Beschluss der Bürgerversammlung vom 11. April 2008 bezüglich Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs sei aufzuheben und zur Neuurteilung an die Bürgerversammlung zurückzuweisen. Die Beschwerdeführerin verlangte somit selber eine Rückweisung ihres Gesuchs an die Bürgerschaft. Sie verlangte keinen Entscheid, wonach sie vom Departement des Innern

einzubürgern sei, ob reformatorisch in einem Rechtsmittelentscheid oder im Rahmen einer aufsichtsrechtlichen Anordnung. Im Entscheid des Departements des Innern vom 26. Januar 2009 wurde die Politische Gemeinde O darauf aufmerksam gemacht, dass bei einer erneut rechtswidrigen Ablehnung der Einbürgerungsvorlage der Beschwerdeführerin die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts aufsichtsrechtlich angeordnet werden könne. Die Beschwerdeführerin focht ausserdem den Entscheid vom 26. Januar 2009 nicht beim Verwaltungsgericht an. Soweit sie in der vorliegenden Beschwerde rügt, die Vorinstanz habe ihr Gesuch mit dem Entscheid vom 26. Januar 2009 zu Unrecht an die Bürgerversammlung zurückgewiesen, verhält sie sich widersprüchlich. Weder hat sie in der Kassationsbeschwerde die Einbürgerung verlangt noch hat sie den nun kritisierten Entscheid mit dem zur Verfügung stehenden Rechtsmittel angefochten. In diesem Punkt erweist sich daher die Beschwerde als unbegründet.

### **E. 2.5.3**

Weiter macht die Beschwerdeführerin 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 die Beschwerdeführerin aufsichtsrechtlich einzubürgern. Durch den unnötig lang gezogenen Instanzenweg sei es zu einer erheblichen, nicht wieder gut zu machenden Rechtsverzögerung gekommen. Soweit sich diese Rüge auf die Rückweisung im Entscheid vom 26. Januar 2009 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.

### **E. 2.6.1**

Weiter rügt die Beschwerdeführerin eine unzulässige (Nach-)Begründung. Unzulässigerweise und aus nicht nachvollziehbaren Gründen ziehe die Vorinstanz die nachträglich verfasste und eingereichte Begründung der Politischen Gemeinde O vom 11. Mai 2009 in die Beurteilung mit ein. Das rechtliche Gehör erfordere jedoch, dass die Begründung eines Entscheids die Rechtsuchenden in die Lage versetze, den Entscheid auf seine Richtigkeit zu prüfen und gegebenenfalls sachgemäss anzufechten. 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 ziehen und so folgern, die Gehörspflichten nach Art. 29 Abs. 2 BV seien erfüllt worden. Der Beschwerdeführerin sei damit das rechtliche Gehör verweigert worden. 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.

### E. 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, ausserdem auch aus dem Diskriminierungsverbot (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 die 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). 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, ZBl 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, a.a.O., S. 17; vgl. auch die Hinweise bei Thürer/Frei, a.a.O., S. 205 f.). Da das kantonale rechtlich 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 das Bundesgericht hat keine hohen Anforderungen an die 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 müssten, falls die Gemeindeversammlung entgegen dem Antrag des Gemeinderates eine Einbürgerung verweigere, bestätigt (vgl. BGE 132 I 196 E. 3.1).

### **E. 2.6.3**

Im vorliegenden Fall hielt die Vorinstanz fest, einer Wortmeldung eines Stimmbürgers sei zu entnehmen, die Beschwerdeführerin sei in der Gemeinde zu wenig integriert. Als Grund habe er angeführt, die Bevölkerung kenne die Beschwerdeführerin kaum und diese sei auch in keiner lokalen Organisation bzw. in keinem Verein tätig. Der Beschwerdeführerin sei damit bekannt gegeben worden, was die Bürgerschaft unter lokaler Integration verstehe und weshalb diese bei ihr nicht gegeben sei. Auch gehe aus zwei Wortmeldungen hervor, dass die wiederholten Einbürgerungsgesuche und die dagegen ergriffenen Rechtsmittel als Zwängerei betrachtet würden, was als Respektlosigkeit vor den Entscheiden der Bürgerschaft betrachtet werde. Damit sei ein dem Gehörsanspruch der Beschwerdeführerin genügender Hinweis darauf gemacht worden, weshalb ihr Gesuch abgelehnt worden sei. Aufgrund des Protokolls der Bürgerversammlung erweist sich die Schlussfolgerung der Vorinstanz als zutreffend. Ein Votant äusserte unmissverständlich, dass er die Beschwerdeführerin als mangelhaft integriert betrachte. Er hielt fest, sie hätte genügend Zeit gehabt, sich zu integrieren. Ihre Erklärung, sie finde wegen ihrer Arbeit und der Pflege ihres Sohnes keine Zeit zur Mitwirkung in einem Verein, liess der Votant nicht gelten. Der zweite Votant störte sich daran, dass die Beschwerdeführerin entgegen der Empfehlung des Einbürgerungsrates nach der Ablehnung ihres Gesuchs nicht eine gewisse Zeit bis zum erneuten Gesuch abwartete. Diese von zwei Votanten vorgebrachten Gründe bemängeln eine fehlende Integration bzw. ein ungehöriges Verhalten im Zusammenhang mit der erneuten Stellung eines Gesuchs. Nachdem die Bürgerschaft das Gesuch ablehnte, ist davon auszugehen, dass diese Gründe von der Mehrheit der Bürgerversammlung geteilt wurden. Ob daneben auch weitere Gründe vorgebracht wurden, die z. T. bereits vom Versammlungsleiter als irrelevant bzw. als unzulässig qualifiziert worden sind, ändert daran grundsätzlich nichts. Im übrigen gingen diese Gründe unmittelbar aus der Diskussion in der Bürgerschaft hervor. Auf die Problematik des Nachschiebens einzelner Gründe ist daher nicht näher einzugehen. Es kann offen bleiben, ob und in welchen Punkten ein nachträgliches Vorbringen von Gründen zulässig ist. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin 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.

## **E. 2.7**

Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, sie 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 die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 BV) und des Willkürverbots (Art. 9 BV).

### **E. 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 verpönte 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).

### **E. 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, ZBl 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.

### **E. 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 in der Regel kein willkürliches oder diskriminierendes Handeln vorgeworfen werden. Die Beschwerdeführerin erfüllt zwar die gesetzlichen Mindestvoraussetzungen für die Einbürgerung. Die Bürgerschaft durfte aber in Wahrnehmung ihres Ermessensspielraums prüfen, ob bei der Beschwerdeführerin eine besondere lokale Integration gegeben ist. An der Bürgerversammlung erhob ein Votant Einwände, mit denen er eine mangelhafte Integration der Beschwerdeführerin in der Wohngemeinde begründete. Der Votant hielt fest, die Beschwerdeführerin hätte genug Zeit gehabt, sich zu integrieren, aber anscheinend habe sie es nicht für nötig gehalten. Und wenn man sage, sie habe keine Zeit gehabt, weil sie 100 Prozent gearbeitet habe, so sei dies dasselbe Lied wie letztes Jahr. In der kritischen Zeit sei ihr Sohn gekommen, um seinen Bruder zu pflegen, und es gäbe Schweizer Frauen, die 100 Prozent arbeiten würden und in einem Verein seien, sei es im Frauenverein oder in einem anderen Verein. Die Begründung, die er nennen möchte, sei

jene, es sei in Oberriet nachzufragen, wer die Beschwerdeführerin kenne. Es kenne sie praktisch niemand. Sie sei weder in einer Frauengemeinschaft noch in einer Frauenorganisation oder einem Turnverein. Ihr Gesuch sei bereits zum zweiten Mal abgelehnt worden; das sei eine Zwängerei, Drängerei und mit dem Kopf durch die Wand. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist es wie erwähnt zulässig, wegen Fehlens einer besonderen lokalen Integration auch bei unbescholtenen Gesuchstellern die Einbürgerung ohne Willkür zu verneinen. Allein der Umstand, dass Personen seit langem in einer Gemeinde ansässig und unbescholten sind, verschafft keinen Anspruch auf Einbürgerung. Allerdings ist der Grad der Integration aufgrund der Umstände des Einzelfalles zu prüfen. Die Beschwerdeführerin erwähnte gegenüber dem Einbürgerungsrat als Gründe, weshalb sie Schweizer Bürgerin werden wolle, sie halte sich seit zwölf Jahren in der Schweiz auf, sie glaube, sie sei integriert, das Schweizer Leben und die Kultur fände sie gut, und sie sei in ihrem Land fremd. Vereinstätigkeiten nannte sie keine; auch hielt sie fest, sie habe keine Zeit für ihre Hobbies. Weiter hielt sie fest, sie habe schon an der Chilbi und an der Fasnacht teilgenommen. Die persönlichen Kontakte zu Schweizern in der Gemeinde O bezeichnete sie als rege. Im Bewerbungsgespräch vom 17. Juni 2003 hielt die Beschwerdeführerin fest, sie sei nicht über das Ortsgeschehen informiert. Auch hielt sie fest, sie habe gute Beziehungen zu Nachbarn; Mitglied eines Vereins sei sie nicht. Der Einbürgerungsrat hielt nach einer ersten summarischen Prüfung fest, die Bewerberin spreche hochdeutsch und hinterlasse einen guten Eindruck. Es seien keine nachteiligen Tatsachen bekannt, welche der Einbürgerung entgegen stehen. Im allgemeinen ist es wie erwähnt zulässig, bei einer ungenügenden lokalen Integration die Einbürgerung zu verweigern (VerwGE B 2006/176 vom 27. Februar 2007 in: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Leben ausländische Personen gleichsam in ihrem angestammten Umfeld in einer Schweizer Gemeinde und bemühen sie sich nicht um Kontakte mit Einheimischen, so bedeutet dies, dass sie nicht an einer weitergehenden Integration interessiert sind. Auch das regelmässige Ausüben einer Erwerbstätigkeit und allgemein ein unbescholtenes Verhalten stellen in der Regel keine besonderen Merkmale dar, welche die Verweigerung einer Einbürgerung willkürlich erscheinen lassen. Immerhin ist zu berücksichtigen, dass nach Art. 13 lit. b und d BRG der Wille zu Teilnahme am Wirtschaftsleben und die sozialen Beziehungen am Arbeitsplatz und in der Nachbarschaft als Merkmale der Integration zu betrachten sind. Die bisherige Praxis des Verwaltungsgerichts darf nicht dahingehend verstanden werden, dass ausschliesslich eine Aktivität in Vereinen eine besondere lokale Integration begründet. Die Beschwerdeführerin ist seit über 15 Jahren an derselben Arbeitsstelle tätig, und der Arbeitgeber stellt ihr ein positives Zeugnis aus. Darin darf durchaus ein Merkmal einer Integration in der Wohngemeinde erblickt werden. Auch ist die Beschwerdeführerin aufgrund der vorliegenden Bestätigungen in der Nachbarschaft integriert. Es ist bei der Beschwerdeführerin überdies nachvollziehbar, dass sie neben ihrer Arbeit und der Betreuung ihres behinderten Sohnes nur beschränkte Möglichkeiten hat, intensiv am öffentlichen Leben in der Gemeinde teilzunehmen oder die Mitgliedschaft in Vereinen zu pflegen. Dass sie unter den gegebenen Umständen ein relativ zurückgezogenes Leben führt, kann ihr aufgrund der speziellen Situation nicht nachteilig angerechnet werden. Zudem hätte eine aktivere Teilnahme am Dorfleben auch negative Reaktionen hervorrufen können, da sie ihren behinderten Sohn zu Hause betreut.

## **E. 2.8**

Zusammenfassend gelangt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs nicht auf sachlich haltbaren Gründen beruht. Die

Beschwerdeführerin hat sich im Rahmen ihrer beschränkten Möglichkeiten gut integriert. Mit der Betreuung ihres behinderten Sohnes zeigte sie ein hohes Mass an Eigenverantwortung. Eine ungenügende lokale Integration kann ihr daher nicht angelastet werden. Im übrigen ist sie bemüht, auch ihren Lebensunterhalt eigenverantwortlich zu bestreiten. Dass aufgrund der vorliegenden Akten die finanziellen Verhältnisse nicht in allen Teilen nachvollziehbar sind, stellt keinen Grund dar, die Einbürgerung zu verweigern. Folglich ist die Beschwerde gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid des Departments des Innern vom 11. Dezember 2009 ist aufzuheben und die Sache ist zur Einbürgerung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Aufzuheben ist auch der Beschluss der Bürgerversammlung der Gemeinde Oberriet vom 27. März 2009.

### **E. 3**

Der Beschwerdeführerin wurde die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung gewährt. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens gehen daher zu Lasten des Staates. Eine Entscheidegebühr 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). Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 800.-- gehen zu Lasten der Gemeinde O (Art. 95 Abs. 1 VRP). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Anspruch des unentgeltlichen Rechtsbeistands aus der Vertretung im Beschwerdeverfahren und im Verfahren vor der Vorinstanz ist auf Fr. 3'000.-- zuzügl. MWSt festzusetzen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und 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 gutgeheissen. Der angefochtene Entscheid des Departments des Innern vom 11. Dezember 2009 und der Beschluss der Bürgerversammlung O vom 27. März 2009 werden aufgehoben. Die Sache wird zur Einbürgerung an das Departement des Innern zurückgewiesen. 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- gehen zu Lasten des Staates; auf die Erhebung wird verzichtet. 3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens vor der Vorinstanz von Fr. 800.-- gehen zu Lasten der Gemeinde O; auf die Erhebung wird verzichtet. 4./ Der Staat hat den unentgeltlichen Rechtsbeistand für die Vertretung in den Verfahren vor Verwaltungsgericht und Vorinstanz mit Fr. 3'000.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen. V. R. W. Der Präsident:  
Der Gerichtsschreiber: Versand dieses Entscheides an: - die Beschwerdeführerin (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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.