Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1D 6/2011

Urteil vom 12. Juni 2012
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Raselli, Merkli, Eusebio,
Gerichtsschreiber Stohner.

Verfahrensbeteiligte
X._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Fredy Fässler,

gegen

Politische Gemeinde Oberriet, vertreten durch den Gemeinderat, Staatsstrasse 92, Postfach 282,
9463 Oberriet,
Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Generalsekretariat, Rechtsdienst, Regierungsgebäude,
9001 St. Gallen.

Gegenstand
Einbürgerungsgesuch,

Beschwerde gegen das Urteil vom 31. Mai 2011 des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen.

Sachverhalt:

A.
X._____ ist albanischer Staatsangehöriger. Er gelangte 1991 in die Schweiz und wohnt seit 1993 in der Politischen Gemeinde Oberriet. Im Alter von rund sechs Monaten erlitt er bei einer medizinischen Behandlung eine Nervenverletzung an der Wirbelsäule. Seine Motorik ist seither geschädigt, und er ist zur Fortbewegung auf einen Rollstuhl angewiesen. Zwischen 1994 und 1998 war er in einer Behindertenwerkstatt in Altstätten beschäftigt. Seit 1998 geht X._____ keiner Erwerbstätigkeit mehr nach. Er lebt zusammen mit seiner Mutter und seinem Bruder sowie dessen Familie.

B.
Am 1. Oktober 2002 stellte X._____ ein Gesuch um Einbürgerung. Der Einbürgerungsrat der Politischen Gemeinde Oberriet teilte ihm daraufhin mit, das Gesuch werde zurückgestellt, bis seine Integration verbessert sei.
Am 13. Juli 2004 stellte X._____ erneut einen Antrag auf Erteilung des Bürgerrechts. Der Einbürgerungsrat stufte nunmehr die Voraussetzungen zur Einbürgerung als erfüllt ein und beantragte der Stimmbürgerschaft die Einbürgerung von X._____. Diesem Antrag folgte die 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._____ um die Wiederaufnahme des Einbürgerungsverfahrens. Der Einbürgerungsrat erachtete die Voraussetzungen für die Einbürgerung nach wie vor als gegeben und stellte der Stimmbürgerschaft an der Bürgerversammlung vom 30. März 2007 erneut den Antrag, X._____ das Bürgerrecht zu erteilen. Die Stimmbürgerschaft lehnte den Einbürge-

rungsantrag jedoch wiederum ab.
Gegen den Beschluss der Stimmbürgerschaft vom 30. März 2007 erhob X._____ Beschwerde ans Departement des Innern des Kantons St. Gallen, welches diese mit Entscheid vom 14. Juli 2008 guthiess, den ablehnenden Beschluss der Stimmbürgerschaft aufhob und die Sache an die Politische Gemeinde Oberriet zurückwies, damit der Einbürgerungsrat die Vorlage der Bürgerschaft an der nächsten Bürgerversammlung erneut unterbreiten könne. Gleichzeitig wurde die Politische Gemeinde Oberriet darauf aufmerksam gemacht, dass bei einer neuerlichen rechtswidrigen Ablehnung der Einbürgerungsvorlage die Einbürgerung aufsichtsrechtlich angeordnet werden könnte.
Gegen diesen Entscheid führte der Gemeinderat Oberriet am 15. Juli 2008 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen. Er zog das Rechtsmittel in der Folge am 26. August 2008 zurück, worauf das Beschwerdeverfahren abgeschrieben wurde.
Der Einbürgerungsrat stellte der Bürgerversammlung vom 27. März 2009 abermals den Antrag, X._____ 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.
Mit Eingaben vom 3. und 24. April 2009 erhob X._____ Abstimmungsbeschwerde beim Departement des Innern. Dieses wies die Beschwerde mit Entscheid vom 11. Dezember 2009 ab.
Mit Eingabe vom 28. Dezember 2009 reichte X._____ Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein. Mit Verfügung vom 25. Januar 2010 wies der Präsident des Verwaltungsgerichts das von X._____ gestellte Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ab. Hiergegen erhob X._____ Beschwerde beim Bundesgericht, welches die Beschwerde mit Urteil vom 15. Juni 2010 guthiess. Mit Verfügung vom 6. Oktober 2010 hiess das Verwaltungsgericht das Gesuch von X._____ um unentgeltliche Rechtspflege gut.
Mit Urteil vom 31. Mai 2011 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde von X._____ ab.

C.
Mit Eingabe vom 7. Juli 2011 führt X._____ subsidiäre Verfassungsbeschwerde mit den Anträgen, das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und seinem Einbürgerungsgesuch zu entsprechen, das heisst, ihn aufsichtsrechtlich einzubürgern. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Des Weiteren sei ihm die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren.
Das Verwaltungsgericht, das Departement des Innern und die Politische Gemeinde Oberriet beantragen in ihren Vernehmlassungen die Beschwerdeabweisung. In seiner Eingabe vom 28. September 2011 hält der Beschwerdeführer an seinen Rechtsbegehren fest.

Erwägungen:

1.
1.1 Beschwerden gegen letztinstanzliche Verfügungen der Kantone in Einbürgerungsangelegenheiten richten sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege (Art. 51 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 [Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0]). Zur Beschwerde berechtigt sind auch die betroffenen Kantone und Gemeinden (Art. 51 Abs. 2 BüG). Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne von Art. 82 BGG ist gemäss Art. 83 lit. b BGG gegen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung ausgeschlossen. Eine andere ordentliche Beschwerde fällt nicht in Betracht. Damit ist die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG im Grundsatz gegeben. Der Entscheid der Vorinstanz kann mit keinem kantonalen Rechtsmittel angefochten werden und ist daher kantonal letztinstanzlich (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG; BGE 135 I 265 E. 1 S. 269).
Mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde kann nach Art. 116 BGG die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden. Zur Beschwerde ist gemäss Art. 115 BGG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen (lit. a) und ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat (lit. b). Die in Art. 115 lit. a BGG genannte Voraussetzung ist erfüllt. Das nach Art. 115 lit. b BGG erforderliche rechtlich geschützte Interesse kann durch kantonales oder eidgenössisches Gesetzesrecht oder unmittelbar durch ein spezielles Grundrecht oder bundesverfassungsrechtliche Verfahrensgarantien begründet sein (BGE 133 I 185 E. 4 S. 191 und E. 6.2 S. 199; 129 I 217 E. 1 S. 219).

1.2 Das Vorbringen, der angefochtene Entscheid sei mit dem Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV

nicht vereinbar, ist zulässig (vgl. BGE 134 I 49). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann der Beschwerdeführer als Partei im kantonalen Verfahren zudem die Verletzung bundesverfassungsrechtlicher Verfahrensgarantien geltend machen, deren Missachtung eine formelle Rechtsverweigerung darstellt (BGE 133 I 185 E. 6.2 S. 199; 132 I 167 E. 2.1 S. 168). Dies trifft auf die Rüge der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV zu. Den Anspruch auf Begründung bei Verweigerung der Einbürgerung (vgl. BGE 134 I 56 E. 2 S. 58; 130 I 140 E. 4.2 S. 147) hat der Gesetzgeber mit der am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Revision des BüG nun auch ausdrücklich ins Bundesgesetzesrecht aufgenommen (Art. 15b BüG; vgl. BGE 135 I 265 E. 1.3 S. 270).

1.3 Hingegen verschafft nach der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung das allgemeine Willkürverbot, das bei jeder staatlichen Verwaltungstätigkeit zu beachten ist, für sich allein keine geschützte Rechtsstellung. Zur Willkürrüge ist eine beschwerdeführende Person deshalb nur legitimiert, wenn die gesetzlichen Bestimmungen, deren willkürliche Anwendung sie geltend macht, ihr einen Rechtsanspruch einräumen oder dem Schutz ihrer angeblich verletzten Interessen dienen. An einem Rechtsanspruch fehlt es insbesondere dann, wenn keine gesetzliche Norm die Voraussetzungen der Bewilligungserteilung (bzw. der Gewährung eines anderen Vorteils) näher regelt und diesbezügliche Kriterien aufstellt (BGE 133 I 185 E. 6.1 S. 198). Der Beschwerdeführer macht zu Recht nicht geltend, dass ihm gestützt auf das kantonale Recht ein Anspruch auf Einbürgerung zukomme (vgl. hierzu Art. 104 der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001; SR 131.225). In seiner bisherigen Praxis versagte das Bundesgericht in Einbürgerungsangelegenheiten bei fehlendem Rechtsanspruch im kantonalen Recht eine Willkürüberprüfung, da es davon ausging, das Bundesrecht räume keinen Anspruch auf Einbürgerung ein (BGE 134 I 56 E. 2 S. 58; 129 I 217 E. 1.3 S. 221).
Vom Ausschluss betroffen ist nach der bisherigen Rechtsprechung gleichermassen der Einwand der Verletzung des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots nach Art. 8 Abs. 1 BV, da eine Zulassung der Rüge auf eine inhaltliche Prüfung des negativen Entscheids hinauslaufen würde, welche mit der Nichtzulassung der Willkürrüge gemäss Art. 9 BV gerade ausgeschlossen werden sollte.
1.4
1.4.1 Der letzte diese Rechtsprechung bestätigende publizierte Entscheid (BGE 134 I 56) datiert vom 27. Februar 2008 und erging vor Inkrafttreten der Teilrevision des BüG vom 21. Dezember 2007 (AS 2008 5911; BBl 2005 6941 7125). Mit dieser am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Gesetzesänderung wurde insbesondere eine Begründungspflicht für ablehnende Einbürgerungsentscheide verankert (Art. 15b BüG; vgl. auch E. 1.2 hiervor) und festgeschrieben, dass die Kantone Gerichtsbehörden einzusetzen haben, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen (Art. 50 BüG). Diese Teilrevision des BüG bietet Anlass, die bisherige bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Ausschluss der Rügen der Verletzung des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots im bundesgerichtlichen Verfahren einer Überprüfung zu unterziehen.
1.4.2 Das Parlament verabschiedete die genannten Änderungen des BüG (Begründungspflicht und Rechtsweggarantie) im Sinne eines indirekten Gegenvorschlags zur Volksinitiative "Für demokratische Einbürgerungen" vom 6. April 2004 (06.086), mit welcher gerichtlich nicht anfechtbare kommunale Urnenentscheide über ordentliche Einbürgerungsgesuche ermöglicht werden sollten. Während die Volksinitiative am 1. Juni 2008 von Volk und Ständen verworfen wurde, wurde hinsichtlich des indirekten Gegenvorschlags kein Referendum ergriffen.
Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wurde die Begründungspflicht namentlich als "Tribut an die Rechtsstaatlichkeit und zur Verhinderung von Willkür" bezeichnet (Votum Peter Briner, AB 2005 S 1137). In den Räten wurde zwar verschiedentlich darauf hingewiesen, dass es kein Recht auf Einbürgerung gebe (Voten Hansheiri Inderkum, AB 2005 S 1139; Walter Donzé, AB 2007 N 735; Bea Heim, AB 2007 N 739), gleichzeitig aber auch erklärt, dass die Grundrechte respektiert und die Entscheide frei von Willkür sein müssten (vgl. Voten Thomas Pfisterer, AB 2005 S 1138; Walter Donzé, AB 2007 N 735; Kurt Fluri, AB 2007 N 734 und 738; Andreas Gross; AB 2007 N 741; Christa Markwalder Bär, AB 2007 N 747; Urs Hoffmann, AB 2007 N 751; Brigitte Häberli-Koller, AB 2007 N 751; Hans-Jürg Fehr, AB 2007 N 753). In den parlamentarischen Beratungen kommt zum Ausdruck, dass ein rechtsstaatlich einwandfreies, die demokratischen Prinzipien namentlich auf Gemeindeebene berücksichtigendes Einbürgerungsverfahren geschaffen werden sollte. Zugleich wurde im Parlament betont, dass die materielle Beurteilung der Einbürgerungsgesuche grundrechtskonform erfolgen müsse, d.h. dass die Entscheide nicht willkürlich, rechtsungleich und diskriminierend sein dürften.

Auch
der Bundesrat hob in seinen Erläuterungen zur Volksinitiative "Für demokratische Einbürgerungen" hervor, es bestehe zwar kein Anspruch auf Einbürgerung, den Einbürgerungswilligen stünden aber faire Verfahren zu und die Einbürgerungsbehörden seien an die Grundrechte, namentlich an das Willkür- und das Diskriminierungsverbot, gebunden (Abstimmungsbotschaft des Bundesrats, S. 14). Damit haben der Gesetzgeber und der Bundesrat bei einbürgerungswilligen Personen die berechtigte Erwartung geweckt, einen willkür- und diskriminierungsfrei getroffenen Entscheid zu erhalten, welcher das Rechtsgleichheitsgebot beachtet.
Es stellt sich damit die Frage, ob Art. 14 BüG einer einbürgerungswilligen Person vor dem Hintergrund der nunmehr gesetzlich explizit verankerten Begründungspflicht und der angestrebten Gewährleistung willkürfreier und rechtsgleicher Einbürgerungsentscheide eine hinreichend klar umschriebene Rechtsposition verschafft, die es ihr ermöglicht, sich im bundesgerichtlichen Verfahren auf das Willkürverbot und den Grundsatz der Rechtsgleichheit zu berufen.
1.4.3 Gemäss Art. 14 BüG ist vor Erteilung der Bewilligung insbesondere zu prüfen, ob die bewerbende Person in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist (lit. a), ob sie mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (lit. b), ob sie die schweizerische Rechtsordnung beachtet (lit. c) und ob sie die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (lit. d).
Das Einbürgerungsverfahren ist mehrstufig. Nach Art. 12 BüG wird das Schweizer Bürgerrecht im ordentlichen Verfahren mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde erworben (Abs. 1). Die Einbürgerung ist nur gültig, wenn eine Einbürgerungsbewilligung des Bundesamts für Migration (BFM) vorliegt (Abs. 2; vgl. auch Art. 13 BüG). Daraus folgt, dass die Bewilligung des BFM der eigentlichen Einbürgerung durch den Kanton und die Gemeinde vorausgeht. Obwohl im geltenden Recht keine verbindliche Rollenklärung zwischen Bund und Kantonen hinsichtlich der Prüfungsbereiche bei der Eignungsabklärung einer einbürgerungswilligen Person besteht (Botschaft zur Totalrevision des BüG vom 4. März 2011, BBl 2011 2825 ff. Ziff. 1.2.1.2) und Art. 14 BüG systematisch im Kontext mit der Bundesbewilligung steht, enthält die Bestimmung die für die Eignungsabklärung und für die eigentliche Einbürgerung massgebenden Voraussetzungen, nach denen sich der Einbürgerungsentscheid der Kantone bzw. der Gemeinden zu richten hat. Bei den bundesrechtlichen Vorgaben handelt es sich allerdings um Mindestvorschriften (Art. 38 Abs. 2 BV). Die Kantone sind daher in der Ausgestaltung der Einbürgerungsvoraussetzungen insoweit frei, als sie hinsichtlich der
Wohnsitzerfordernisse oder der Eignung Konkretisierungen des bundesgesetzesrechtlich vorgeschriebenen Rahmens vornehmen können. Es ist daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Kanton Schwyz für die Einbürgerung einen tadellosen Leumund voraussetzt (Urteil 1D 17/2007 vom 2. Juli 2007 E. 3, in: ZBl 110/2009 S. 114; dazu Yvo Hangartner, AJP 2008 S. 1286 ff.) und der Kanton Solothurn ausdrücklich genügende sprachliche Kenntnisse verlangt (Urteil 1P.214/2003 vom 12. Dezember 2003 E. 3.5, in: AJP 2004 S. 993). Immer aber haben die Kantone die verfassungsrechtlichen Schranken, aber auch Ziel und Zweck der eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzgebung zu beachten (Art. 46 und 49 BV). Im Einbürgerungsverfahren wird über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Dies ist kein Vorgang in einem rechtsfreien Raum, denn die zuständige Behörde muss die einschlägigen Verfahrensbestimmungen beachten und darf nicht willkürlich, rechtsungleich oder diskriminierend entscheiden; sie muss ihr Ermessen pflichtgemäss ausüben (vgl. BGE 129 I 232 E. 3.3 S. 238).
Im zu beurteilenden Fall wendet die Vorinstanz integral das für den Beschwerdeführer vorteilhaftere Bürgerrechtsgesetz des Kantons St. Gallen vom 5. Dezember 1955 (aBRG/SG) und nicht das per 1. Januar 2011 in Kraft getretene Gesetz über das St. Galler Bürgerrecht vom 3. August 2010 (BRG/SG; sGS 121.1) an (vgl. angefochtenes Urteil E. 2.2). Gemäss dem am 4. Januar 2005 eingefügten Art. 7bis aBRG/SG können ausländische Personen eingebürgert werden, wenn sie nach Massgabe des Bundesrechts zur Einbürgerung geeignet sind. Das hier anwendbare kantonale Recht statuiert damit keine über Art. 14 BüG hinausgehenden Anforderungen an die Eignung zur Einbürgerung.
1.4.4 Die Tragweite respektive der Schutzzweck einer Norm ist nicht ausschliesslich aus dem Willen des Gesetzgebers abzuleiten und oft auch nicht allein aus der einschlägigen Norm, sondern durch systematische Auslegung unter Berücksichtigung des umgebenden Normengefüges und der institutionellen Rahmenbedingungen, wobei Grundrechte insoweit eine verdeutlichende Rolle spielen können (Eberhard Schmidt-Assmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Auflage, 2006, S. 76 f. Rz. 60). Im Rahmen der systematischen Auslegung von Art. 14 BüG sind insbesondere die in Art. 15b BüG per 1. Januar 2009 neu eingeführte Begründungspflicht wie auch die

Verfassungsgrundsätze des Willkürverbots (Art. 9 BV), der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) und des Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 BV) von Bedeutung.
Damit von einer hinreichend konkretisierten Rechtsposition gesprochen werden kann, ist zunächst erforderlich, dass die in Frage stehende Norm nicht nur allgemeinen, sondern auch individuellen Interessen zu dienen bestimmt ist. Umschreibt sodann die Norm die Bedingungen, unter denen ein bestimmter Entscheid zu ergehen hat, genügend konkret, hat der Entscheid bei Erfüllung der Bedingungen so zu ergehen. Er hat den gesetzlichen Normen zu entsprechen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass hinsichtlich einzelner Bedingungen ein Ermessensspielraum besteht.
1.4.5 Die die Einbürgerung regelnden Normen dienen zweifellos nicht nur allgemeinen, sondern auch individuellen Interessen. Zudem regelt Art. 14 BüG die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen konkret, indem die (Mindest-)Kriterien der Eignung in einer nicht abschliessenden Aufzählung konkretisiert werden. Dabei geht es letztlich immer um Aspekte der erfolgreichen Integration als Voraussetzung der Einbürgerung. Die gesetzliche Regelung enthält zwar hinsichtlich der einzelnen Voraussetzungen mehr oder weniger grosse Beurteilungsspielräume, doch räumt sie den zuständigen Behörden weder ausdrücklich noch sinngemäss ein Entschliessungsermessen ein in dem Sinne, dass es diesen freigestellt wäre, eine Person, die alle auf eidgenössischer und kantonaler Ebene statuierten gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt und folglich integriert ist, trotzdem nicht einzubürgern. Eine solche Nichteinbürgerung wäre willkürlich und stünde zudem in Widerspruch zum Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV. Erlaubt ein Gesetz einem Staatsorgan, im Einzelfall nach Ermessen zu entscheiden, so bedeutet dies nicht, dass es in gleichartigen Fällen ohne sachlichen Grund einmal so und einmal anders entscheiden darf. Daran ändert auch nichts,
wenn Stimmberechtigte an einer Versammlung entscheiden. Sie handeln als Organ der Gemeinde, nehmen eine staatliche Aufgabe wahr und sind daher gemäss Art. 35 Abs. 2 BV an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (BGE 135 I 265 E. 4.3 S. 276). Zwar darf die Einbürgerungspraxis unter Respektierung der gesetzlichen Mindestvoraussetzungen gegenüber den Gesuchstellenden streng oder entgegenkommend sein, sich auf die bundesrechtlichen Mindestvoraussetzungen beschränken oder diese konkretisieren. Sie muss aber im Rahmen der Möglichkeiten, welche die Ermessenseinräumung offen lässt, rechtsgleich erfolgen. Insoweit bindet nicht nur das Willkürverbot, sondern auch das Rechtsgleichheitsgebot die Einbürgerungsbehörde (Ivo Hangartner, Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen, ZBl 110/2009, S. 307 f.).
1.4.6 Art. 14 BüG verschafft einbürgerungswilligen Personen vor dem Hintergrund der per 1. Januar 2009 auf Gesetzesebene eingeführten Begründungspflicht (Art. 15b BüG) eine hinreichend klar umschriebene Rechtsposition, um im Verfahren vor Bundesgericht die Willkürrüge erheben und einen Verstoss gegen das Rechtsgleichheitsgebot geltend machen zu können. Nur auf diese Weise kann die vom Gesetzgeber in Aussicht gestellte Garantie willkürfreier und rechtsgleicher Einbürgerungsentscheide auch gewährleistet werden. Damit ist die bisherige bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Willkürverbot und zum Rechtsgleichheitsgebot in Einbürgerungsangelegenheiten in dem Sinn zu präzisieren, dass eine Person, deren Einbürgerungsgesuch abgewiesen wurde, sich im Verfahren der subsidiären Verfassungsbeschwerde auch auf Art. 9 BV und auf Art. 8 Abs. 1 BV berufen und geltend machen kann, sämtliche bundes- und kantonalrechtlichen Einbürgerungsvoraussetzungen seien offensichtlich erfüllt, weshalb sich ihre Nichteinbürgerung als klarerweise unhaltbar und rechtsungleich erweise.

1.5 Nach Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung von Rechtsschriften in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Die Verletzung von Grundrechten prüft das Bundesgericht gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG nur insoweit, als entsprechende Rügen in der Beschwerde vorgebracht und begründet werden. Gemäss Art. 105 Abs. 1 BGG legt das Bundesgericht seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde. Es kann nach Art. 105 Abs. 2 BGG die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht. Ob der Beschwerdeführer das Begründungsgebot hinreichend beachtet, wird im jeweiligen Sachzusammenhang zu prüfen sein.

2.
2.1 Nach Auffassung des Beschwerdeführers entbehrt der negative Einbürgerungsentscheid der Bürgerversammlung vom 27. März 2009 einer hinreichenden Begründung und verletzt Art. 29 Abs. 2 BV. Eine Gehörsver-

letzung erblickt der Beschwerdeführer namentlich in der (von ihm behaupteten) Berücksichtigung der nachträglichen Stellungnahme der Gemeinde vom 11. Mai 2009 sowie zweier Leserbriefe vom 2. und 26. März 2009.

2.2 Die Vorinstanz hat erwogen, anlässlich der Bürgerversammlung habe ein Stimmbürger ausdrücklich vorgebracht, dass er den Beschwerdeführer als mangelhaft integriert betrachte, weil eine behinderte Person dann als integriert anzusehen sei, wenn sie in einem Behindertenverein mitwirke oder in einer Behindertenwerkstatt arbeite, was der Beschwerdeführer nicht tue. Damit sei - so hat die Vorinstanz weiter ausgeführt - der Aspekt der (angeblich) mangelhaften Integration des Beschwerdeführers an der Bürgerversammlung ausdrücklich thematisiert worden. Nachdem die Bürgerschaft das Einbürgerungsgesuch abgelehnt habe, sei davon auszugehen, dass die Mehrheit der Bürgerversammlung diese Argumentation geteilt habe. Die Gemeinde habe den Ablehnungsgrund der mangelhaften Integration in ihrer nachträglichen Begründung einzig verdeutlicht, was erlaubt sei. Von einem unzulässigen Nachschieben von Gründen könne nicht gesprochen werden. Hinzu komme, dass der Beschwerdeführer ohne Weiteres in der Lage gewesen sei, den Entscheid der Bürgerschaft anzufechten.

2.3 Ablehnende Entscheide über Einbürgerungen unterliegen gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 15b BüG der Begründungspflicht. Bestätigt eine Gemeindeversammlung einen ablehnenden Antrag des Gemeinderats, kann in der Regel und vorbehältlich abweichender Voten davon ausgegangen werden, dass die Gemeindeversammlung dem Antrag und seiner Begründung zustimmt. Verweigert die Gemeindeversammlung wie im zu beurteilenden Fall entgegen dem Antrag des Gemeinderats eine Einbürgerung, hat sich die Begründung aus den Wortmeldungen zu ergeben. Werden an der Gemeindeversammlung Gründe für die Ablehnung einer Einbürgerung genannt und wird darüber unmittelbar im Anschluss an die Diskussion abgestimmt, 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, sodass der abgelehnte Bewerber weiss, weshalb sein Gesuch abgewiesen worden ist. In solchen Konstellationen liegt formal eine hinreichende Begründung vor (vgl. BGE 132 I 196 E. 3.1 S. 197; 130 I 140 E. 5.3.6 S. 154; je mit Hinweisen).
Das Bundesgericht schliesst eine nachträgliche Präzisierung der Begründung nicht prinzipiell aus, erachtet aber das Nachschieben völlig neuer Gründe als unzulässig (vgl. Urteil 1P.786/2006 vom 22. März 2007 E. 5, in: ZBl 109/2008 161). Ob es sich um eine zulässige nachträgliche Präzisierung im Sinne einer Verdeutlichung der anlässlich einer Gemeindeversammlung vorgebrachten Begründungselemente oder um ein unzulässiges Nachschieben von Gründen handelt, kann nicht abstrakt, sondern lediglich aufgrund der konkreten Sachumstände entschieden werden (Urteil 1D 6/2007 vom 25. Januar 2008 E. 3.1).

2.4 Die Vorinstanz hat die vom Beschwerdeführer erwähnten Leserbriefe vom 2. und 26. März 2009 in ihrer Urteilsbegründung nicht berücksichtigt. Die Rüge des Beschwerdeführers ist folglich insoweit nicht stichhaltig. Seinen weiteren Einwand, die Vorinstanz hätte nicht auf die nachträgliche Stellungnahme der Gemeinde vom 11. Mai 2009 abstellen dürfen, substanziiert er nicht näher. Insbesondere unterlässt er es, konkret darzutun, welche von der Vorinstanz für die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs ins Feld geführten Begründungselemente von den an der Bürgerversammlung abgegebenen Voten nicht gedeckt sein sollen. Insoweit fehlt es an einer hinreichenden Beschwerdebegründung (Art. 42 Abs. 2 BGG) dafür, dass im ablehnenden Entscheid unzulässige Gründe nachgeschoben worden sind und der Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne einer formellen Begründung verletzt worden ist.
Gestützt auf die einschlägigen und grundsätzlich verbindlichen Feststellungen der Vorinstanz (Art. 105 Abs. 1 BGG) hinsichtlich der an der Bürgerversammlung gefallenen Voten ist vielmehr von einer formell hinreichenden Begründung des angefochtenen Beschlusses auszugehen.

3.
3.1 Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Diskriminierungsverbots gemäss Art. 8 Abs. 2 BV. Er macht geltend, eine Gesamtbeurteilung der an der Bürgerversammlung abgegebenen Voten lasse vermuten, dass die Abweisung seines Einbürgerungsgesuchs wegen seiner Herkunft aus dem Balkan und wegen seiner Behinderung erfolgt sei.
Der Beschwerdeführer betont, wer einen Menschen nicht einbürgere, weil er aufgrund seiner Behinderung nicht arbeiten könne, sich nicht in einer Behindertenorganisation engagiere und nicht auf eine Behindertenwerkstatt

ausweiche, der handle letztlich diskriminierend, da dies im Ergebnis bedeute, dass sich Menschen mit Behinderung mangels Erwerbs einem faktischen Zwang unterziehen müssten, eine Tätigkeit in einer Behindertenorganisation oder einer Behindertenwerkstatt auszuüben, einzig weil sie behindert seien. Entscheidend sei, dass er sich nicht wie ein Nichtbehinderter am Dorfleben beteiligen könne und wesentlich höhere Vorurteile zu überwinden habe. Dadurch sei er von vornherein diskriminiert. Wahrscheinlich sei, dass einige Stimmbürger und Stimmbürgerinnen sein allgemeines Auftreten - d.h. seine Erscheinung im Rollstuhl, seine Schwierigkeiten bei der Artikulation sowie seine spastischen Bewegungen - an sich als unangenehm empfinden würden. Im Ergebnis verletze der angefochtene Entscheid deshalb das Diskriminierungsverbot.

3.2 Die Vorinstanz hat erwogen, dem Beschwerdeführer eine ungenügende Beteiligung am gesellschaftlichen Leben in der Wohngemeinde vorzuwerfen und dies als fehlende Integration auszulegen, sei nicht diskriminierend. Hinweise darauf, dass das Einbürgerungsgesuch des Beschwerdeführers wegen dessen Herkunft oder Behinderung abgewiesen worden sei, fänden sich keine.

3.3 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 angesehen 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 aufgebbaren 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 verpöntes 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. Dieser kann 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 (BGE 135 I 49 E. 4.1 S. 53 f. mit Hinweisen).

3.4 Die anlässlich der Bürgerversammlung von einem Stimmbürger gemachte Einschätzung, der Beschwerdeführer könnte im Interesse der Integration in einem Behindertenverein mitwirken oder in einer Behindertenwerkstätte arbeiten, ist nicht diskriminierend. Vielmehr liegt dem Votum die Vorstellung zugrunde, die von Gesuchstellern zu verlangende lokale Integration äussere sich (auch) durch Mitwirken in Vereinen oder anderen Organisationen der Gemeinde. Dass es für behinderte Personen unter Umständen schwieriger sein kann, sich am Dorfleben und allgemein an öffentlichen Aktivitäten zu beteiligen, ist zwar nicht in Abrede zu stellen. Dies rechtfertigt es aber nicht, Vorhaltungen, es an jeglichen Anstrengungen zur Integration fehlen zu lassen und sich nicht am öffentlichen Leben zu beteiligen, einer Diskriminierung gleichzusetzen. Allein die Vermutung des Beschwerdeführers, die Stimmbürger könnten sein Einbürgerungsgesuch infolge seiner Erscheinung (Rollstuhl, Schwierigkeiten beim Artikulieren, spastische Bewegungen) abgelehnt haben, ist nicht geeignet, den negativen Einbürgerungsentscheid als diskriminierend hinzustellen.
Zu keinem anderen Ergebnis führt die Berücksichtigung der Tatsache, dass ein Votum eines Stimmbürgers an der Bürgerversammlung in diskriminierender Weise unmittelbar auf die Herkunft des Beschwerdeführers zielte. Im bundesgerichtlichen Verfahren wird ein kantonaler Entscheid auf Beschwerde hin nicht schon allein wegen einzelner Begründungselemente, sondern nur dann aufgehoben, wenn er sich auch im Ergebnis als verfassungswidrig erweist. Negative Einbürgerungsentscheide gelten als haltbar, wenn zur Begründung nebst diskriminierenden auch nicht-diskriminierende Äusserungen gemacht werden. Dies ist vorliegend der Fall, weist doch der an der Versammlung erhobene Einwand der mangelnden lokalen Integration für sich genommen keine diskriminatorischen Elemente auf. Können die Wortmeldungen insgesamt als Hinweise auf eine mangelnde Integration verstanden werden und liegt insoweit eine haltbare Begründung vor, bleiben weitere Begründungselemente, selbst wenn sie für sich genommen diskriminierend sind, unbeachtlich (vgl. BGE 134 I 56 E. 3 S. 59).

4.
4.1 Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz sei in Willkür verfallen, da sie bei der Beurteilung der Integrationsfrage qualifiziert falsche Gewichtungen vorgenommen und seine Bemühungen um berufliche Weiterbildung verkannt habe. Er sei gut mit den hiesigen Lebensgewohnheiten, Sitten und Traditionen vertraut und spreche ausserordentlich gut deutsch. Aufgrund seiner massiven Körperbehinderung könne er kein Einkommen erzielen. Trotzdem habe er berufliche Integrationsanstrengungen unternommen, indem er bei der Invalidenversicherung ein Gesuch gestellt habe, eine Weiterbildung machen zu können. Sein Gesuch sei jedoch abgelehnt worden. Zusammenfassend betont der Beschwerdeführer, es sei nicht haltbar, ihm eine mangelnde (lokale) Integration vorzuwerfen.

4.2 Die Vorinstanz hat erwogen, der Bürgerversammlung komme beim Entscheid über die Einbürgerung ein weiter Ermessensspielraum zu, und es sei zulässig, von einem Gesuchsteller eine gewisse lokale Integration einzufordern. Von einer Person, die sich um das Schweizer Bürgerrecht bewerbe, dürfe eine allmähliche Angleichung an die schweizerischen Gewohnheiten verlangt werden, die darin bestehe, dass die Person tatsächlich in einen eigentlichen Kontakt mit der Bevölkerung des aufnehmenden Gemeinwesens trete und hierfür einen entsprechenden Integrationswillen bezeuge.
Die persönlichen Kontakte des Beschwerdeführers zu Einheimischen bezeichne dieser selbst als schwach. Bezugspersonen ausserhalb seiner engsten Familie habe der Beschwerdeführer keine genannt. Zudem wirke der Beschwerdeführer weder in Dorfvereinen noch in anderen Institutionen mit. Der Beschwerdeführer habe von 1994 bis 1998 in einer Behindertenwerkstätte gearbeitet, diese Tätigkeit dann aber aus freien Stücken aufgegeben und seither nicht wieder aufgenommen. Die Vorinstanz hat weiter hervorgehoben, es sei schwierig nachzuvollziehen, weshalb eine Person, welche zwar körperlich behindert und dadurch an den Rollstuhl gefesselt sei, aber nach eigenen Angaben fliessend Deutsch spreche und über gute EDV-Kenntnisse verfüge, keine irgendwie geartete Tätigkeit ausführe, um zumindest teilweise für den eigenen Lebensunterhalt aufzukommen und damit Eigenverantwortung wahrzunehmen oder mit gleichgesinnten Personen zu kommunizieren. Es stehe ausser Frage, dass dem Beschwerdeführer nicht alle erdenklichen Möglichkeiten zur Teilnahme am öffentlichen bzw. gesellschaftlichen Leben offenstünden. Gerade deshalb sei es jedoch nicht verständlich, wenn eine behinderte Person den bestehenden, auch für Behinderte geeigneten oder für diese geschaffenen
Institutionen fernbleibe und auf jegliche Teilnahme am öffentlichen Leben verzichte.
Die Vorinstanz hat im Ergebnis gefolgert, wenn die Bürgerschaft eine fehlende oder eine ungenügende Beteiligung des Beschwerdeführers am gesellschaftlichen Leben in der Wohngemeinde als fehlende Integration und damit als Grund für die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs betrachte, könne ihr kein willkürliches Handeln vorgeworfen werden. Die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs beruhe auf sachlich haltbaren Gründen. Beim Beschwerdeführer seien keine hinreichenden Merkmale einer vertieften Integration in die gesellschaftlichen Verhältnisse der Wohngemeinde ersichtlich.

4.3 Nach der ständigen Praxis des Bundesgerichts liegt Willkür in der Rechtsanwendung 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 (BGE 137 I 1 E. 2.4 S. 5 mit Hinweisen).

4.4 Die Vorinstanz hat willkürfrei festgestellt, dass der Beschwerdeführer keine nennenswerten persönlichen Kontakte zu Einheimischen pflegt, dass er in keinen Dorfvereinen mitwirkt und auch keine anderen Angebote der Gemeinde wahrnimmt und dass er seit Aufgabe seiner Tätigkeit in einer Behindertenwerkstätte 1998 trotz guter Deutsch- und EDV-Kenntnisse keiner irgendwie gearteten Tätigkeit nachgeht.
Der Beschwerdeführer bestreitet diese tatsächlichen Feststellungen nicht. Vielmehr bestätigt er sie indirekt, wenn er einräumt, sich aus dem Dorfleben zurückgezogen zu haben, weil er seitens der einheimischen Bevölkerung Ablehnung erfahren habe. Der Rückzug des Beschwerdeführers aus dem gesellschaftlichen Leben erscheint aufgrund der gesamten Umstände zwar verständlich. Auch ist - wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat - nicht zu verkennen, dass der Beschwerdeführer aufgrund seiner körperlichen Behinderung nur über

eingeschränkte Möglichkeiten zur Teilnahme am Dorfleben verfügt, weshalb dem Beschwerdeführer zuzustimmen ist, dass die Anforderungen an seinen Integrationswillen nicht zu hoch angesetzt werden dürfen. Wenn der Beschwerdeführer aber bewusst auf jegliche Teilnahme am öffentlichen Leben verzichtet und mit Ausnahme des bei der Invalidenversicherung gestellten Weiterbildungsgesuchs auch keinerlei Integrationsbestrebungen unternimmt, dann kann die Feststellung der Vorinstanz, beim Beschwerdeführer seien keine hinreichenden Merkmale einer vertieften lokalen Integration ersichtlich, jedenfalls nicht als geradezu unhaltbar qualifiziert werden.

5.
Die Beschwerde ist demnach abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Dem Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege kann stattgegeben werden, da der Beschwerdeführer bedürftig ist und die vorliegende Beschwerde nicht von vornherein aussichtslos war (Art. 64 BGG; siehe BGE 136 I 309, nicht publiziertes Dispositiv).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird gutgeheissen:

2.1 Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

2.2 Rechtsanwalt Fredy Fässler wird zum unentgeltlichen Rechtsbeistand ernannt und für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– aus der Bundesgerichtskasse entschädigt.

3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Politischen Gemeinde Oberriet, sowie dem Departement des Innern und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 12. Juni 2012
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Stohner