

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1D 7/2017

Urteil vom 13. Juli 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Fonjallaz, Eusebio, Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
A. _____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Pius Fryberg,

gegen

Bürgergemeinde Trimmis,
Montalinstrass 9f, 7203 Trimmis,
vertreten durch Rechtsanwalt Marc Breitenmoser.

Gegenstand
Einbürgerung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 1. Kammer, vom 12. September 2017 (U 17 2).

Sachverhalt:

A.
A. _____ wurde 1962 im Iran geboren. Nach seiner Flucht in die Türkei im Jahre 1987 anerkannte ihn die UNO als Flüchtling. 1989 gelangte er in die Schweiz und lebt seither, mit Ausnahme einiger Monate, die er im Kanton Freiburg verbrachte, in Trimmis/GR. A. _____ ist geschieden und hat eine inzwischen volljährige Tochter. In den Jahren 1995 bis 2000 war er als Taxifahrer erwerbstätig. Da das dabei erzielte Einkommen nicht ausreichte, bezog er vom April 1995 bis zum Februar 2001 Sozialhilfe. Nach einem Stellenwechsel arbeitet A. _____ heute wieder als Taxifahrer.

B.
Am 3. April 2012 ersuchte A. _____ die Bürgergemeinde Trimmis um Einbürgerung. Die zuständigen Behörden informierten die Bürgergemeinde am 5. Dezember 2012, dass die formellen Voraussetzungen des Bundes und des Kantons Graubünden erfüllt seien. Am 21. Februar 2013 fand ein Einbürgerungsgespräch vor dem Bürgerrat statt. Dieser legte A. _____ wegen geringer Chancen den Rückzug des Gesuchs nahe. In der Folge unterzeichnete er das vorbereitete Rückzugsschreiben. Am 4. März 2013 teilte A. _____ der Bürgergemeinde über seinen Rechtsvertreter mit, er sei überrumpelt worden und halte am Gesuch fest. Die Bürgergemeinde antwortete am 20. März 2013, sie stelle der Bürgerversammlung einen negativen Antrag, weil die Voraussetzungen für eine Einbürgerung nicht erfüllt seien. An der Bürgerversammlung vom 19. April 2013 lehnte die Bürgergemeinde das Einbürgerungsgesuch von A. _____ mit 28 zu 0 Stimmen ab. An derselben Bürgerversammlung wurde hingegen die Tochter von A. _____ eingebürgert. Am 30. Januar 2014 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden eine dagegen gerichtete Beschwerde ab. Mit Urteil vom 11. März 2015 hiess das Bundesgericht eine dagegen erhobene subsidiäre Verfassungsbeschwerde gut, hob das Urteil des Verwaltungsgerichts auf und wies die Sache an die Bürgergemeinde Trimmis zurück zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen. Im Wesentlichen verlangte das Bundesgericht von der Bürgergemeinde Trimmis weitere Abklärungen über die erforderliche Integration des Gesuchstellers (BGE 141 I 60).

C.

In der Folge lud die Bürgergemeinde A. _____ erneut zu einem Einbürgerungsgespräch mit dem Bürgerrat und forderte ihn auf, drei Referenzpersonen aus Trimmis anzugeben. Von den genannten acht Referenzen reichten vier der Bürgergemeinde ein Antwortschreiben ein, wobei ein Schreiben im Namen von drei Referenzpersonen verfasst worden war.

Aufgrund des Einbürgerungsgesprächs mit Einbürgerungstest vom 28. Oktober 2015 hielt die Bürgergemeinde im Erhebungsbericht fest, dass sie die formellen und materiellen Voraussetzungen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts als erfüllt erachte. Der Bürgerrat beantragte daher, A. _____ einzubürgern. Die Bürgerversammlung vom 11. November 2016 lehnte das Einbürgerungsgesuch jedoch mit einem Stimmenverhältnis von 23 Ja-Stimmen zu 36 Nein-Stimmen ab.

Am 30. November 2016 teilte die Gemeinde Trimmis A. _____ den Nichteinbürgerungsentscheid schriftlich mit. Die Stimmzettel hätten keine Gründe für den ablehnenden Entscheid enthalten. Aufgrund der Voten in der Bürgerversammlung beruhe der Entscheid darauf, dass A. _____ keine erkennbaren sozialen Beziehungen zu Vereinen oder anderen lokalen Institutionen pflege, nicht im öffentlichen und gesellschaftlichen Leben der Gemeinde eingegliedert sei und an keinen öffentlichen und gesellschaftlichen Dorf- und Quartierveranstaltungen teilnehme und über zu wenig Wissen über die örtlichen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuche verfüge.

D.

Dagegen führte A. _____ Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dieses wies die Beschwerde am 12. September 2017 ab. Zur Begründung führte es hauptsächlich aus, die Bürgergemeinde habe die Verfahrensbestimmungen eingehalten, der Gesuchsteller pflege keine persönlichen oder freundschaftlichen Beziehungen in Trimmis, die als integrativ gelten könnten, und die Gemeinde, die über einen gewissen Ermessensspielraum verfüge, habe weder sachfremd oder willkürlich entschieden noch ihre Begründungspflicht verletzt.

E.

Mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde vom 6. Dezember 2017 beantragt A. _____, das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Sache an die Bürgergemeinde Trimmis zurückzuweisen zur Erteilung des Bürgerrechts an den Gesuchsteller. Er begründet dies im Wesentlichen damit, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei willkürlich, weil es sich auf widerlegte, sachfremde oder gar nie vorgetragene Gründe für die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs stütze. Gerügt wird auch eine zu lange Verfahrensdauer vor der Bürgergemeinde sowie ein Verstoß gegen die Flüchtlingskonvention. Im Übrigen sei das Protokoll der Gemeindeversammlung A. _____ vor Ablauf der Frist für eine Beschwerdeerhebung vor dem Verwaltungsgericht nicht herausgegeben worden.

Mit separater Eingabe vom 8. Dezember 2017 ersucht A. _____ um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Verbeiständung.

Die Bürgergemeinde Trimmis schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht stellt Antrag auf Abweisung, soweit auf die Beschwerde einzutreten sei.

Weitere Rechtsschriften gingen beim Bundesgericht nicht mehr ein.

Erwägungen:

1.

1.1. Gegen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne von Art. 82 BGG gemäss Art. 83 lit. b BGG ausgeschlossen. Eine andere ordentliche Beschwerde fällt nicht in Betracht. Damit steht grundsätzlich die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG offen. 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).

1.2. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Gesuchsteller und von der Nichteinbürgerung Betroffener zur subsidiären Verfassungsbeschwerde legitimiert (Art. 115 BGG; BGE 138 I 305 E. 1.4 S. 309 ff.).

1.3. Mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde kann nach Art. 116 BGG die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden.

1.4. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG)

nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 142 I 135 E. 1.5 S. 144). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

1.5. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG) und kann deren Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig, d.h. willkürlich, ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Die beschwerdeführende Partei kann die Feststellung des Sachverhalts unter den gleichen Voraussetzungen beanstanden, wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG).

2.

2.1. Anwendbar ist im vorliegenden Fall noch das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952, Bürgerrechtsgesetz, BÜG; AS 1952 1087; Zugriff auf die einschlägige konsolidierte Fassung über SR 141.0).

2.2. Für die ordentliche Einbürgerung muss der Gesuchsteller die gesetzlichen Wohnsitzerfordernisse erfüllen (vgl. Art. 15 BÜG), die hier nicht strittig sind. Überdies ist gemäss Art. 14 BÜG vor Erteilung der Bewilligung zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist (lit. a), mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (lit. b), die schweizerische Rechtsordnung beachtet (lit. c) und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (lit. d). Die Kantone sind in der Ausgestaltung der Einbürgerungsvoraussetzungen insoweit frei, als sie hinsichtlich der Wohnsitzerfordernisse oder der Eignung Konkretisierungen des bundesgesetzlich vorgeschriebenen Rahmens vornehmen können (BGE 141 I 60 E. 2.1 S. 62; 138 I 305 E. 1.4.3 S. 311).

2.3. Gemäss Art. 1 des hier noch anwendbaren Bürgerrechtsgesetzes des Kantons Graubünden vom 31. August 2005 (KBÜG; BR 130.100) beruht das Kantonsbürgerrecht auf dem Gemeindebürgerrecht. Nach Art. 3 KBÜG setzt die Aufnahme in das Bürgerrecht voraus, dass der Gesuchsteller nach Prüfung der persönlichen Verhältnisse als geeignet erscheint (Abs. 1); dies erfordert insbesondere (Abs. 2), dass er in die kantonale und kommunale Gemeinschaft integriert ist (lit. a), mit den kantonalen und kommunalen Lebensgewohnheiten und Verhältnissen sowie einer Kantonssprache vertraut ist (lit. b), die schweizerische Rechtsordnung beachtet (lit. c), die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (lit. d) und über eine gesicherte Existenzgrundlage verfügt (lit. e). Die Einbürgerung erfolgt am Wohnsitz (Art. 4 Abs. 1 KBÜG). Gemäss Art. 10 Abs. 1 KBÜG haben die Bürgergemeinden Vorschriften über die Erteilung, Zusicherung und Verweigerung des Gemeindebürgerrechts zu erlassen, soweit die Gesetzgebungen des Bundes und des Kantons keine Bestimmungen enthalten (Abs. 1) und dabei insbesondere die Zuständigkeiten, das Verfahren und die Gebühren zu regeln (Abs. 2). Über die Erteilung, Zusicherung oder Verweigerung des Gemeindebürgerrechts

entscheidet die Bürgergemeindeversammlung durch Mehrheitsbeschluss (Art. 14 Abs. 1 KBÜG); die Bürgergemeinde kann diese Kompetenzen dem Vorstand oder einer besonderen Kommission übertragen (Art. 14 Abs. 2 KBÜG), was die Gemeinde Trimmis nicht getan hat. Nach Art. 17 der hier noch anwendbaren Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz des Kantons Graubünden vom 13. Dezember 2005 (KBÜV; BR 130.110) kann die Bürgergemeinde auch die Vornahme der Erhebungen dem Vorstand oder einer besonderen Kommission übertragen (Abs. 1); das zuständige Organ ist verpflichtet, die formellen und materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen zu überprüfen; ausländische Gesuchsteller sind persönlich anzuhören (Abs. 2; vgl. zum Ganzen auch BGE 141 I 60 E. 2.2 S. 62 f.).

2.4. Nach Art. 5 Abs. 1 KBÜV ist in die kantonale und kommunale Gemeinschaft insbesondere integriert, wer soziale Beziehungen am Arbeitsplatz, in Nachbarschaft, Gemeinde, Quartier, Kirche, Vereinen oder anderen lokalen Institutionen pflegt (lit. a) oder im öffentlichen und gesellschaftlichen Leben eingegliedert ist und an Dorf- oder Quartierveranstaltungen teilnimmt (lit. b). Mit den kantonalen und kommunalen Lebensgewohnheiten und Verhältnissen ist gemäss Art. 5 Abs. 2 KBÜV vertraut, wer Grundkenntnisse über die politische, rechtsstaatliche und gesellschaftliche Ordnung hat (lit. a), sich zu den demokratischen Institutionen bekennt und nach den in der Schweiz geltenden Werten und Grundrechten lebt (lit. b), und über Wissen um die örtlichen Sitten und Gebräuche verfügt und diese respektiert (lit. c). Art. 7 KBÜV konkretisiert die gesicherte Existenzgrundlage gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. e KBÜG und hält in Abs. 3 insbesondere fest, dass in den vergangenen drei Jahren bezogene

öffentliche Unterstützungsleistungen, bevorschusste Krankenkassenprämien und Kosten für die unentgeltliche Rechtspflege zurückbezahlt worden sein müssen.

2.5. Was die Beurteilung der solchermaßen definierten Integration betrifft, so ist diese als Prozess gegenseitiger Annäherung zwischen der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung zu verstehen. Die zugezogene Person soll am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der hiesigen Gesellschaft teilhaben. Dazu ist es erforderlich, dass sich die Ausländerinnen und Ausländer mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen. Erfolgreiche Integration setzt den Willen der Zugewanderten wie auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus. Ob eine einbürgerungswillige Person genügend integriert ist, beurteilt sich nach den gesamten Umständen des Einzelfalles. Durch ihre Teilhabe bekundet die ausländische Person ihren Willen, auf die Einheimischen zuzugehen und sich mit den sozialen und kulturellen Lebensbedingungen an ihrem Wohnort auseinanderzusetzen (vgl. BGE 141 I 60 E. 3.5 S. 65; 138 I 242 E. 5.3 S. 245 f.).

2.6. Die Gemeinde verfügt beim Entscheid über eine ordentliche Einbürgerung über ein gewisses Ermessen. Obwohl diesem Entscheid auch eine politische Komponente innewohnt, ist das Einbürgerungsverfahren kein rechtsfreier Vorgang, wird doch darin über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Zu beachten sind daher die einschlägigen Verfahrensbestimmungen, und die Gemeinde darf nicht willkürlich, rechtsungleich oder diskriminierend entscheiden und muss ihr Ermessen insgesamt pflichtgemäss ausüben (vgl. BGE 140 I 99 E. 3.1 S. 101 f.; 138 I 305 E. 1.4.3 S. 311).

3.

Der Beschwerdeführer rügt, dass die durch den Bürgerrat vorgenommenen Abklärungen mehr als ein Jahr gedauert hätten. Diese lange Verfahrensdauer komme einer Rechtsverweigerung gleich. Diese Rüge ist nicht ausreichend begründet, weshalb darauf nicht einzutreten ist (vgl. vorne E. 1.4). Im Übrigen erscheint die Dauer für die Vornahme der erforderlichen Abklärungen nicht übermässig lang, und es ist nachvollziehbar, dass die Bürgergemeinde Einbürgerungsgesuche gruppenweise behandelt und nicht über jedes einzelne Gesuch separat entscheidet. Das ist jedenfalls solange nicht zu beanstanden, als nicht besondere Gründe für eine Ausnahme bzw. raschere Erledigung sprechen. Dafür gibt es hier keine Anhaltspunkte.

4.

4.1. Der Beschwerdeführer beruft sich auf seine Flüchtlingseigenschaft und macht dabei insbesondere geltend, Art. 34 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30; im Folgenden: Flüchtlingskonvention, FK) sehe namentlich vor, dass die vertragsschliessenden Staaten soweit als möglich die Einbürgerung der Flüchtlinge erleichterten. Im Urteil 1D 3/2014 vom 11. März 2015 hielt das Bundesgericht dazu in E. 4 fest, die Verpflichtung der Vertragsstaaten der Flüchtlingskonvention, im Sinne von Art. 34 FK die Einbürgerung von Flüchtlingen soweit als möglich zu erleichtern, sei zwar rechtlich verbindlicher Natur. Den Vertragsstaaten stehe bei deren Umsetzung aber ein grosser Spielraum zu. Gestützt darauf beurteilte es eine kantonale Gesetzesbestimmung, wonach die Einbürgerung eine Niederlassungsbewilligung voraussetzt, auch gemessen an der Flüchtlingskonvention als nicht willkürlich.

4.2. Im vorliegenden Fall geht es nicht um die Rechtmässigkeit einer Gesetzesbestimmung, sondern um die Beurteilung der als solche unbestrittenen Einbürgerungsvoraussetzungen. Dabei ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer gestützt auf Art. 34 FK keinen individualrechtlichen Anspruch auf Einbürgerung hat. Das schliesst jedoch nicht aus, der Bestimmung in dem Sinne Massgeblichkeit zuzuerkennen, dass sie bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen im Einzelfall als Auslegungs- und Beurteilungshilfe beizuziehen ist. Dies muss umso mehr gelten, als das geschriebene Landesrecht weder auf Ebene des Bundes noch hier des Kantons spezifische Erleichterungen für Flüchtlinge kennt. Flüchtlinge können grundsätzlich auf Dauer nicht in ihren Heimatstaat zurückkehren, es sei denn, die dortigen Verhältnisse änderten sich so, dass die Flüchtlingseigenschaft dahinfällt, was aber erfahrungsgemäss eher selten zutrifft. Überdies sind sie trotz der Ausstellung von Flüchtlingspapieren in ihren Mobilitätsmöglichkeiten beschränkt. Sie haben daher ein besonderes Interesse an der Verleihung des Staatsbürgerrechts bzw. des Schweizer Passes. Das gilt es im Einzelfall zu berücksichtigen, auch wenn es gestützt darauf kein Recht auf Einbürgerung gibt.

5.

5.1. 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 142 V 513 E. 4.2 S. 516; BGE 141 I 70 E. 2.2 S. 72; vgl. im Zusammenhang mit einem Einbürgerungsentscheid auch BGE 138 I 305 E. 4.3 S. 319). Willkürlich sind insbesondere, gemessen am Entscheidobjekt, sachfremde Entscheidungsgründe. Das bedeutet, dass sich eine Nichteinbürgerung sachlich rechtfertigen lassen muss.

5.2. 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 vorbehaltlich 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 genügende Begründung vor. Eine nachträgliche Präzisierung der Begründung ist nicht prinzipiell ausgeschlossen, wohl aber das Nachschieben völlig neuer Gründe, was gegebenenfalls im Einzelfall zu beurteilen ist (vgl. BGE 138 I 305 E. 2.3 S. 314 f., mit Hinweisen).

5.3. Im vorliegenden Fall stellte der den Einbürgerungsentscheid vorbereitende Bürgerrat der Bürgergemeinde Antrag auf Einbürgerung. Er hielt dabei im Erhebungsbericht vom 28. Oktober 2015, obwohl dieser für den Gesuchsteller nicht durchweg eindeutig ausgefallen ist, ausdrücklich fest, der Beschwerdeführer erfülle insgesamt die formellen und materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen; dies teilte der Bürgerrat dem Gesuchsteller in einem Schreiben vom 22. März 2016 auch ausdrücklich mit. Das schliesst zwar nicht aus, dass die Bürgergemeinde nachträglich zu einer anderen Einschätzung der Rechtslage gelangte; es braucht aber gute Gründe für die nachmalige Verweigerung der Einbürgerung, da die vom Bürgerrat vorgenommene Würdigung widerlegt werden muss, was sich aus den an der Gemeindeversammlung abgegebenen Voten zu ergeben hat.

5.4. Der Beschwerdeführer beanstandet, das Protokoll der Bürgergemeindeversammlung vom 11. November 2016 sei ihm während der Beschwerdefrist nicht zugestellt worden. Er habe mithin vor dem Verwaltungsgericht ohne genaue Kenntnis der entsprechenden Voten argumentieren müssen. Dazu erhebt er jedoch keine ausreichende Verfassungsprüfung, weshalb darauf nicht einzutreten ist.

6.

6.1. Die Bürgergemeinde teilte dem Beschwerdeführer im Nachgang zur Gemeindeversammlung am 30. November 2016 schriftlich mit, aufgrund der abgegebenen Voten bestünden folgende Gründe für den negativen Entscheid: Der Gesuchsteller pflege in der Gemeinde keine erkennbaren sozialen Beziehungen zu Vereinen oder anderen lokalen Institutionen, sei nicht im öffentlichen und gesellschaftlichen Leben der Gemeinde eingegliedert, nehme an keinen öffentlichen und gesellschaftlichen Dorf- und Quartierveranstaltungen teil und verfüge über zu wenig Wissen über die örtlichen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuche. Die Gemeinde rief weiter die nicht erfolgte Rückzahlung der Kosten für die unentgeltliche Rechtspflege für das Ehescheidungsverfahren des Beschwerdeführers vom Oktober 2010 an und schloss daraus auf eine finanziell ungesicherte Existenzgrundlage. Das angefochtene Urteil stützt sich im Wesentlichen auf folgende Argumentationslinie: Es genüge für den Nachweis einer ausreichenden Integration nicht, wenn die Nachbarn das Bild eines unauffälligen, freundlichen Menschen zeichnen, was in der Gemeindeversammlung geltend gemacht worden sei, indem ein Teilnehmer geäussert habe, jemand sei "in der Dorfgemeinschaft nicht integriert, nur weil er lediglich von zwei, drei selbst auserlesenen Nachbarn eine Mitteilung erwirkt". Die Nichteinbürgerung sei daher rechtmässig.

6.2. Gemäss dem Protokoll der Gemeindeversammlung gab es ohne die Äusserungen des versammlungsleitenden Bürgerratspräsidenten insgesamt zwölf Wortmeldungen aus dem Kreis der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern zum Traktandum der Einbürgerung des Beschwerdeführers. Mehrere Äusserungen betrafen allgemeine Gesichtspunkte des Verfahrens, der anwendbaren Kriterien oder der Umstände des Falles. Konkret mit den Einbürgerungsvoraussetzungen befassten sich, abgesehen vom die Einbürgerung befürwortenden Bürgerratspräsidenten, lediglich vier Votanten, wovon zwei im positiven und zwei im negativen Sinne. In sechs weiteren Interventionen wurde auf andere Aspekte eingegangen. Zwei Votanten stellten dem Versammlungsleiter lediglich Fragen.

6.3. In keiner Wortmeldung an der Gemeindeversammlung wurden die sozialen Beziehungen des Beschwerdeführers in der Gemeinde, in Vereinen oder sonstigen gesellschaftlichen Gruppen oder das Wissen über die örtlichen Sitten und Gebräuche als unzureichend beanstandet. Es gab lediglich eine Anfrage zum Eignungstest als solchem. Sodann äusserte sich niemand zum Gesichtspunkt der bisher nicht erfolgten Rückzahlung der unentgeltlichen Rechtspflege für das Scheidungsverfahren. Diese drei Verweigerungsgründe müssen daher als nachgeschoben gelten. Von keiner Seite wird dazu behauptet, dass es für die nachgeschobene Geltendmachung ausreichende Gründe gebe, oder wird solches nachvollziehbar dargetan. Der Vorwurf des ungenügenden Wissens ist überdies aktenwidrig. Der Beschwerdeführer hat den Eignungstest mit 71% richtig beantworteten Fragen bestanden, und der Erhebungsbericht des Bürgerrats bescheinigt ihm genügende Kenntnisse, wie sie für die Einbürgerung vorausgesetzt werden. Mängel dieser Unterlagen sind nicht erhärtet und wurden, abgesehen vom unbelegt gebliebenen Vorwurf der "Schönfärberei", auch nicht geltend gemacht. Im Unterschied zum ersten Nichteinbürgerungsentscheid vom 19. April 2013 spielten die finanziellen Verhältnisse des Beschwerdeführers bzw. insbesondere die frühere Sozialhilfeabhängigkeit in der Gemeindeversammlung keine Rolle mehr; der Bürgerratspräsident hielt im Gegenteil an der Versammlung fest, gemäss den neusten Erkenntnissen sei beim Gesuchsteller die finanzielle Unabhängigkeit gewährleistet. Im Übrigen hatte das Bundesgericht in seinem den gleichen Fall betreffenden BGE 141 I 60 E. 5.3 S. 69 f. bereits darauf hingewiesen, dass aufgrund von prozessualer Bedürftigkeit bzw. der fehlenden Rückzahlung von Kosten aus der unentgeltlichen Rechtspflege nicht ohne weiteres zwingend auf eine unzureichende Existenzgrundlage zu schliessen ist, wenn die betroffene Person - wie hier der Beschwerdeführer - für die üblichen laufenden Lebenshaltungskosten aufzukommen vermag.

6.4. Der Beschwerdeführer bestritt nie, keine sozialen Beziehungen in der Gemeinde zu pflegen und nicht an öffentlichen und gesellschaftlichen Anlässen oder Veranstaltungen teilzunehmen (vgl. schon BGE 141 I 60 E. 5.1 S. 67). Das wurde ihm an der Gemeindeversammlung auch nicht zum Vorwurf gemacht. Die beiden nachteiligen Wortmeldungen beanstandeten hingegen, er nehme nicht am Dorfleben teil bzw. sei nicht im Dorf integriert. Demgegenüber verweist der Beschwerdeführer auf seine gutnachbarschaftlichen Kontakte, was das Bundesgericht mit Blick auf Art. 5 Abs. 1 lit. a KBüV als wesentlich beurteilt und weswegen es die Bürgergemeinde angewiesen hatte, dazu ergänzende Abklärungen vorzunehmen (BGE 141 I 60 E. 5.1 und 5.2 S. 68 f.). Wohl führten die entsprechenden Untersuchungen des Bürgerrats nicht zu einem überwältigenden Ergebnis im Sinne des Gesuchstellers. Er wurde aber unter anderem als "freundlich, aufgeschlossen und hilfsbereit" sowie als geschätzter Nachbar beschrieben. Das Ergebnis ist insgesamt als verhalten positiv zu würdigen. Der Bürgerrat liess es dabei bewenden und sah davon ab, weitere Abklärungen vorzunehmen und dabei insbesondere etwa die vom Beschwerdeführer angegebenen und vom Bürgerrat angeschriebenen

Referenzpersonen, ob sie nun geantwortet hatten oder nicht, mündlich zu kontaktieren. Der Bürgerrat konnte freilich deshalb auf weitere Abklärungen verzichten, weil er die Integration des Beschwerdeführers als genügend erachtete. Dass keine weiteren für ihn günstigen Referenzen vorliegen, darf bei dieser Ausgangslage nicht dem Beschwerdeführer angelastet werden.

6.5. Gegen die günstigen Referenzen wurde in der Gemeindeversammlung eingewendet, der Beschwerdeführer selbst habe dafür ihm wohlgesinnte Nachbarn ausgelesen. Das hängt allerdings damit zusammen, dass er dazu mit Verweis auf seine Mitwirkungspflicht vom Bürgerrat angehalten worden war (vgl. dazu auch BGE 141 I 60 E. 5 S. 67 ff.), weshalb ihm dies nicht zum Nachteil gereichen darf. Ein Teilnehmer beanstandete, der Gesuchsteller reagiere nicht, wenn er von ihm in der Strasse gegrüsst werde. Dabei handelt es sich jedoch um eine Frage des Stils, Anstands oder Charakters und nicht der Integration. Das Argument ist daher untauglich für die Beurteilung der Eingliederung. Überhaupt nicht angezweifelt wurde an der Gemeindeversammlung die Einschätzung des Bürgerrats, der Gesuchsteller sei am Arbeitsplatz im Taxibetrieb, bei dem er als Chauffeur arbeitet, integriert. Auch wenn der Arbeitsort des Beschwerdeführers nicht in der gleichen Gemeinde

liegt, gilt die Integration am Arbeitsplatz nach Art. 5 Abs. 1 lit. a KBüV ebenfalls als Kriterium der erforderlichen Eingliederung.

6.6. Hauptpunkt der Debatte in der Gemeindeversammlung bildete indessen ein anderer Aspekt. Die Diskussion drehte sich mehrheitlich darum, was die Folgen eines ablehnenden Entscheides für die Gemeinde und deren Reputation wären. Allein neun Wortmeldungen aus dem Kreis der Teilnehmenden sowie zusätzlich der Bürgerratspräsident äusserten sich zu diesem Gesichtspunkt. In vier Voten wurde sehr konkret zum Widerstand gegen die Justiz aufgerufen. Dem Gesuchsteller wurde vorgeworfen, die Gerichte angerufen zu haben; es handle sich um "Zwängerei" und es sei unverständlich, dass ein aufgenommener Flüchtling einen Entscheid der Bürgergemeinde bis vor Bundesgericht ziehe; man müsse sich nicht jedem Gerichtsentscheid unterwerfen und nicht jeder "Unvernunft" zustimmen und überhaupt gehe es um nichts anderes als um die Selbstbestimmung der Gemeinde. Dabei handelt es sich um ein sachfremdes Kriterium. Dass der Beschwerdeführer seine Verfahrensrechte wahrgenommen hat, spricht weder gegen seine Integration noch darf ihm das beim Einbürgerungsentscheid angelastet werden. Da diesem Gesichtspunkt in der Debatte nicht nur eine Nebenrolle zukam, sondern er den hauptsächlichen Diskussionspunkt bildete, ist davon auszugehen, dass er für das Ergebnis den Ausschlag gab und es gar nicht entscheidend auf die eigentliche Frage der Integration ankam.

6.7. In diesem Sinne beruhte die Nichteinbürgerung teils auf unzulässigerweise nachgeschobenen, im Übrigen überwiegend auf sachfremden Gründen. Der Bürgerrat, der als Exekutivorgan den Beschwerdeführer angehört und das Verfahren geführt hatte, befürwortete die Einbürgerung, bescheinigte ihm dabei genügende Kenntnisse der Sprache und des Landes und beurteilte seine finanziellen Verhältnisse sowie die eingeholten Referenzen als ausreichend. Die wenigen gegenteiligen Meinungsäusserungen an der Gemeindeversammlung blieben vage und unbelegt. Insbesondere findet sich kein konkretes und dokumentiertes, für den Beschwerdeführer nachteiliges Argument mit Ausnahme des nicht massgeblichen Vorwurfs, auf der Strasse nicht zu grüssen. Allein der Umstand einer mehrheitlich zurückgezogenen Lebensführung genügt für die Annahme ungenügender Integration nicht. Zu berücksichtigen ist auch die Flüchtlingseigenschaft des Beschwerdeführers, die dazu führt, dass die schweizerischen unter Einschluss der kommunalen Behörden aufgrund von Art. 34 FK verpflichtet sind, ihm als Flüchtling den Zugang zur Staatsangehörigkeit zu vereinfachen; die Einbürgerungsvoraussetzungen sind daher in solchen Fällen tendenziell weniger streng zu handhaben als üblicherweise (vgl. vorne E. 4). Insgesamt erweist sich die Nichteinbürgerung des Beschwerdeführers selbst unter Beachtung des entsprechenden Ermessens der Gemeinde als unhaltbar. Der Entscheid der Bürgergemeinde ist willkürlich. Analoges gilt für das angefochtene Urteil, das einseitig auf die für den Beschwerdeführer nachteiligen Voten abstellt, ohne diese in den Rahmen der Gesamtdebatte zu stellen und entsprechend zu würdigen, ohne seine Flüchtlingseigenschaft ausreichend zu berücksichtigen und ohne differenziert in Rechnung zu stellen, was ihm entgegen gehalten werden durfte und was nicht.

7.

7.1. Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann, und das angefochtene Urteil ist aufzuheben. Der Beschwerdeführer beantragt die Rückweisung der Sache an die Bürgergemeinde zur Erteilung des Bürgerrechts. Die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts steht der Gemeinde zu. Diese verfügt dabei über einen Ermessensspielraum. Demgegenüber kommt dem Bundesgericht lediglich eine eingeschränkte Überprüfungsbefugnis zu. Grundsätzlich ist es nicht seine Aufgabe, selber Einbürgerungen vorzunehmen (Urteil des Bundesgerichts 1D 11/2007 vom 27. Februar 2008 E. 6, nicht publ. in BGE 134 I 56). Die Streitsache ist daher zu neuem Entscheid an die Bürgergemeinde zurückzuweisen. Angesichts der konkreten Umstände, insbesondere der Zeitdauer, die das Verfahren insgesamt bereits benötigt hat, und des mangelhaften Verständnisses einzelner Teilnehmer der Gemeindeversammlung, das diese gegenüber der legitimen Inanspruchnahme des Rechtswegs durch den Beschwerdeführer gezeigt haben, rechtfertigt es sich im vorliegenden Fall ausnahmsweise, die Bürgergemeinde antragsgemäss anzuweisen, dem Beschwerdeführer das Gemeindebürgerrecht zu erteilen (vgl. Art. 107 BGG).

7.2. Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Hingegen hat die Bürgergemeinde Trimmis den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (vgl. Art. 68 BGG). Damit braucht über das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Verbeiständung nicht entschieden zu werden.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 12. September 2017 wird aufgehoben. Die Bürgergemeinde Trimmis wird angewiesen, dem Beschwerdeführer das Gemeindebürgerrecht zu erteilen.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Die Bürgergemeinde Trimmis hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Bürgergemeinde Trimmis und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 1. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 13. Juli 2018

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Uebersax