



<b>Fall-Nr.:</b>	B 2019/189
<b>Stelle:</b>	Verwaltungsgericht
<b>Rubrik:</b>	Verwaltungsgericht
<b>Publikationsdatum:</b>	19.06.2020
<b>Entscheiddatum:</b>	30.04.2020

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 30.04.2020**

**Einbürgerung. aArt. 14 lit. a BRG. Die Beschwerdeführerin ist kosovarische Staatsangehörige, wurde aber in der Schweiz geboren und ist in der Gemeinde X. aufgewachsen. Dort besuchte sie die Schulen und begann ihre Ausbildung. Nach Abschluss der Ausbildung arbeitete sie aus Berufsgründen in anderen Gemeinden. Den Wohnsitz behielt sie in der Gemeinde X. Diese Gemeinde wies das Einbürgerungsgesuch ab, da die Beschwerdeführerin das Erfordernis der Vertrautheit im Sinne der Teilnahme am öffentlichen Geschehen nach Art. 14 lit. a BRG nicht erfülle. Die Fokussierung auf ein einziges Kriterium ist unzulässig, denn die Beurteilung der Integration als Ganzes muss ausgewogen bleiben. Dafür ist eine Gesamtwürdigung aller für die Einbürgerung massgeblichen Aspekte im Einzelfall erforderlich. Das Manko der Teilnahme am öffentlichen Geschehen ist lediglich ein Kriterium hinsichtlich der Vertrautheit und wird durch die Erfüllung der übrigen Kriterien (Interesse und Wissen am öffentlichen Geschehen, Kontakte zur einheimischen Bevölkerung sowie die Kriterien zur Eignung nach aArt. 13 BRG) mehr als aufgewogen. Es ist daher unverhältnismässig, der Beschwerdeführerin bei Abwägung sämtlicher materieller Einbürgerungsvoraussetzungen (Integration und Vertrautheit) die Einbürgerung zu verweigern. Gutheissung der Beschwerde (Verwaltungsgericht, B 2019/189).**

**Entscheid vom 30. April 2020**

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;  
Gerichtsschreiberin Schambeck

Verfahrensbeteiligte



St.Galler Gerichte

M.\_\_,

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Paul Rechsteiner, Oberer Graben 44,  
9000 St. Gallen,

gegen

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

**Vorinstanz,**

und

**Politische Gemeinde X.\_\_,** Einbürgerungsrat,

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

**A.a.**

M.\_\_ wurde 1986 in G.\_\_ SG geboren. Sie ist kosovarische Staatsangehörige und verfügt über eine Niederlassungsbewilligung C. Aufgewachsen ist sie in S.\_\_ (bis 1992) und X.\_\_ (ab 1992). Die Primar- und Sekundarschule besuchte sie in X.\_\_. Ihre Ausbildung zur Pflegefachfrau begann sie im Altersheim A.\_\_ und schloss sie anschliessend in B.\_\_ ab. Nach Abschluss ihrer Ausbildung als Pflegefachfrau war sie zwei Jahre im Y.\_\_-Zentrum in F.\_\_ (Kanton LU) und von 2009 bis 2015 in den Kliniken



## St.Galler Gerichte

R.\_\_ tätig. Sie absolvierte weitere Ausbildungen (Maturitätsschule für Erwachsene und Weiterbildung zur Berufsbildnerin) und begann im Jahr 2015 das Studium der Rechtswissenschaft an der Universität W.\_\_. Nebenbei arbeitete sie temporär als Pflegefachfrau in W.\_\_. Das Studium musste sie inzwischen aufgrund der Doppelbelastung abbrechen. Seit August 2017 geht sie im P.\_\_ in W.\_\_ einer Erwerbstätigkeit als Pflegefachfrau nach.

M.\_\_ ist ledig. Sie wohnt in X.\_\_ unter derselben Adresse wie ihr Bruder und hat bei ihm ein Gästezimmer. Seit dem 1. Januar 2016 ist sie Wochenaufenthalterin in E.\_\_ (Kanton ZH). Davor bzw. seit dem 28. November 2008 war sie als Wochenaufenthalterin in C.\_\_ gemeldet. In X.\_\_ wohnen ihr Bruder und seine Familie sowie ihre beste Freundin aus der Schulzeit.

### **A.b.**

Mit Eingabe vom 30. Mai 2016 bzw. erneuter Eingabe vom 15. März 2018 ersuchte M.\_\_ bei der Gemeindeverwaltung X.\_\_ um "Einbürgerung im Allgemeinen" in der politischen Gemeinde und der Ortsgemeinde X.\_\_. Am 5. Juni 2018 führte der Einbürgerungsrat der politischen Gemeinde X.\_\_ (nachfolgend Einbürgerungsrat) das Einbürgerungsgespräch durch. Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs verfügte der Einbürgerungsrat am 7. September 2018 die Abweisung des Gesuchs von M.\_\_ auf Einbürgerung. Die Abweisung begründete der Einbürgerungsrat damit, dass sich M.\_\_ nicht am öffentlichen Geschehen in der Gemeinde beteilige und sie lediglich zu Besuch in X.\_\_ weile. Den dagegen erhobenen Rekurs wies das Departement des Inneren mit Entscheid vom 16. August 2019 ab.

### **B.**

Am 2. September 2019 erhob M.\_\_ (Beschwerdeführerin) durch ihren Rechtsvertreter Beschwerde gegen den Entscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) vom 16. August 2019 beim Verwaltungsgericht. Sie stellte das Rechtsbegehren, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und der Einbürgerungsrat der politischen Gemeinde X.\_\_ (Beschwerdegegnerin) sei anzuweisen, das Verfahren zur Erteilung des Bürgerrechts weiterzuführen; unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Die Vorinstanz schloss in ihrer Vernehmlassung vom 23. September 2019 auf Abweisung der Beschwerde, verwies auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid und beschränkte sich auf wenige Ergänzungen. Mit Eingabe vom 27. September 2019 ersuchte die Beschwerdegegnerin ebenfalls um Abweisung der Beschwerde und verzichtete auf weitere Ausführungen. Der Rechtsvertreter reichte mit Eingabe vom 9. Oktober 2019 eine Vernehmlassung ein.



Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

#### **1.**

(...)

#### **2.**

Am 1. Januar 2018 sind das totalrevidierte Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (SR 141.0, BüG) sowie die entsprechenden Änderungen in der Verordnung über das Bürgerrecht (SR 141.01, BüV) in Kraft getreten. Auf diesen Zeitpunkt hin wurde auch das kantonale Einbürgerungsrecht mit dem Nachtrag zum Gesetz über das St. Galler Bürgerrecht (sGS 121.1, BRG) sowie dem Nachtrag zur Verordnung über das St. Galler Bürgerrecht (sGS 121.11, BRV) angepasst. Gemäss den übergangsrechtlichen Bestimmungen nach Art. 57 BRG und Art. 50 Abs. 2 BüG gelten für vor dem Inkrafttreten dieser Gesetze eingereichte Gesuche bis zum Entscheid über das Gesuch die Bestimmungen nach dem bisherigen Recht. Die Beschwerdeführerin stellte bereits im Mai 2016 ein Gesuch um Einbürgerung. Dieses wurde zwar entgegengenommen und mit einem Eingangsstempel versehen, jedoch ist aus den Akten nicht ersichtlich, weshalb es nicht weiterbearbeitet wurde. Ein weiteres Gesuch liess die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerin erst mit Eingabe vom 15. März 2018 zukommen. Grundsätzlich ging das erste Gesuch demnach vor Inkrafttreten der Totalrevision des BüG und der Teilrevision des BRG ein. Allerdings ist die vorliegend massgebende Gesetzesbestimmung Art. 14 Abs. 1 lit. a BRG sowohl in der vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2017 gültigen Version des BRG als auch in der Fassung ab 1. Januar 2018 identisch. Insofern kann davon abgesehen werden, näher auf das massgebende Datum des Einbürgerungsgesuchs einzugehen.

#### **3.**

##### **3.1.**

Schweizerin oder Schweizer ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt (Art. 37 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [SR 101, BV]). Bezüglich Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern sind die Kompetenzen zur Rechtsetzung und Rechtsanwendung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aufgeteilt (Art. 38 BV).



Der Bund hat sich darauf beschränkt, Mindestvorschriften und die Voraussetzungen für die Erteilung der bundesrechtlichen Einbürgerungsbewilligung im BÜG (in der bis zum 31. Dezember 2017 gültigen Fassung, nachfolgend: aBÜG) zu umschreiben: Wer um Einbürgerung ersucht, muss während insgesamt zwölf Jahren in der Schweiz gewohnt haben (Art. 15 aBÜG) und dazu geeignet sein (Art. 14 aBÜG). Gemäss Art. 14 aBÜG gehört zu den materiellen Voraussetzungen, dass die Bewerberin oder der Bewerber 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).

### 3.2.

Die Kantone sowie die Gemeinden – nach Massgabe des kantonalen Rechts – können zusätzliche materielle Einbürgerungsvoraussetzungen zu den bundesrechtlichen Mindestanforderungen aufstellen (Hafner/Buser, in: B. Ehrenzeller u.w. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 8 zu Art. 38 BV, BGE 138 I 242 E. 5.3). Der Kanton St. Gallen hat dies bei der ordentlichen Einbürgerung sowohl in Bezug auf die Wohnsitzerfordernisse als auch hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen getan. Das BRG ergänzt und erläutert die bundesrechtlichen Eignungsvoraussetzungen, indem die Begriffe durch die Voraussetzungen der Integration und des Vertrautseins konkretisiert und auf die örtlichen Verhältnisse ausgedehnt werden (Botschaft zum Gesetz über das St. Galler Bürgerrecht vom 8. Dezember 2008, nachfolgend: Botschaft, Ziff. 4.2.3, S. 7, [www.ratsinfo.sg.ch](http://www.ratsinfo.sg.ch): Geschäftsnummer 22.09.12). Nach aArt. 9 BRG wird eine achtjährige Wohnsitzdauer im Kanton verlangt, wovon die Gesuchsteller die letzten vier Jahre ununterbrochen in der politischen Gemeinde gewohnt haben müssen. Die materiellen Voraussetzungen betreffend die Eignung werden in die Integration (aArt. 13 BRG) und die Vertrautheit (aArt. 14 aBRG) aufgegliedert. Die einzelnen Integrationskriterien werden in aArt. 13 BRG aufgezählt. Nach dieser Bestimmung sind Ausländerinnen und Ausländer integriert, wenn sie die rechtsstaatliche Ordnung sowie die Werte der Bundesverfassung respektieren und dies in einer schriftlichen Erklärung bekunden (lit. a), den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung bekunden (lit. b), in geordneten finanziellen Verhältnissen leben (lit. c), soziale Beziehungen am Arbeitsplatz, in Nachbarschaft, Gemeinde, Ortsteil, Quartier, Kirche oder anderen Institutionen pflegen (lit. d), die Integration der Ehegattin beziehungsweise des Ehegatten oder der eingetragenen Partnerin beziehungsweise des eingetragenen Partners fördern und unterstützen (lit. e), ihre Erziehungsverantwortung gegenüber ihren minderjährigen Kindern wahrnehmen (lit. f)



und über gute Deutschkenntnisse zur Verständigung mit den Behörden und der einheimischen Bevölkerung, welche mittels Test nachgewiesen werden müssen, verfügen (lit. g). Nach aArt. 14 BRG ist mit den schweizerischen und örtlichen Verhältnissen insbesondere vertraut, wer am öffentlichen Geschehen interessiert ist, darüber Bescheid weiss und sich daran beteiligt (lit. a – unverändert in der ab 1. Januar 2018 gültigen Version) sowie die Grundsätze von Staatsaufbau und Geschichte kennt (lit. b). Eine einbürgerungswillige Person muss beide Voraussetzungen – die Integration und die Vertrautheit – erfüllen. Aus der gegenseitigen Verknüpfung resultiert gegenüber den bundesrechtlichen Mindestvorgaben eine Verschärfung der Einbürgerungskriterien (Botschaft, Ziff. 4.2.3, S. 12).

### 3.3.

Wer um Einbürgerung ersucht, hat ein Einbürgerungsgesuch mit Bewerbungsschreiben, Fotografie sowie den vom Einbürgerungsrat verlangten Unterlagen einzureichen (Art. 15 und 16 BRG und Art. 4 BRV). Der Einbürgerungsrat stellt die für die Einbürgerung massgebenden Sachverhalte fest und führt mit der gesuchstellenden Person das Einbürgerungsgespräch durch (Art. 17 BRG). Abschliessend entscheidet der Einbürgerungsrat über das Einbürgerungsgesuch. Sofern er eine Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs beabsichtigt, gibt er der gesuchstellenden Person Gelegenheit zur Stellungnahme und zum Rückzug des Gesuchs (Art. 19 Abs. 1 und 2 BRG). Aufgrund der Kann-Formulierung in Art. 12 Abs. 1 BRG handelt es sich dabei um einen Ermessensentscheid. Der Einbürgerungsrat kann daher bei Vorliegen der formellen und der materiellen bundesrechtlichen Einbürgerungsvoraussetzungen eine Einbürgerung vornehmen, er ist dazu aber nicht verpflichtet. Denn selbst bei Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen besteht noch kein bundesrechtlicher Rechtsanspruch auf Einbürgerung (R. Kiener, in: Biaggini/Gächter/Kiener [Hrsg.], Staatsrecht, 2. Aufl. 2015, N 24 zu § 28 - § 29, VerwGE B 2019/132 vom 23. September 2019 E 2.1). Der Gemeinde kommt damit in diesem Bereich Autonomie zu (VerwGE B 2019/132 vom 23. September 2019 E. 2.1, B 2011/229 vom 31. Mai 2012 E. 3.1.2). Sie verfügt beim Entscheid über eine ordentliche Einbürgerung folglich über ein gewisses Ermessen. Obwohl diesem Entscheid auch eine politische Komponente innewohnt, ist das Einbürgerungsverfahren allerdings kein rechtsfreier Vorgang, wird doch darin über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Zu beachten sind daher die einschlägigen Verfahrensbestimmungen. Die Gemeinde darf daher nicht willkürlich, rechtsungleich oder diskriminierend entscheiden und muss ihr Ermessen insgesamt pflichtgemäss ausüben (BGer 1D\_4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 2.5, BGE 140 I 99 E. 3.1, BGE 138 I 305 E. 1.4.3).



### 3.4.

Vor Verwaltungsgericht können gemäss Art. 61 Abs. 1 und Abs. 2 VRP nur Rechtsverletzungen sowie die unrichtige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden; die Rüge der Unangemessenheit ist – mit hier nicht einschlägigen Ausnahmen – ausgeschlossen. Im Rahmen von Ermessensentscheiden stellen der Missbrauch sowie die Überschreitung oder Unterschreitung des Ermessensspielraums Rechtsverletzungen dar. Demgegenüber stellt die bloss unzweckmässige Ausübung des Ermessens keine Rechtsverletzung dar und kann vor Verwaltungsgericht nicht gerügt werden. Eine Ermessensüberschreitung liegt vor, wenn die Behörde Ermessen ausübt, wo für dieses nach Gesetz kein Raum besteht. Eine Ermessensunterschreitung liegt vor, wenn sich eine Behörde gebunden fühlt, obwohl ihr Ermessen zusteht bzw. sie auf die Ausübung des ihr zustehenden Ermessens ganz oder teilweise verzichtet. Ermessensmissbrauch wird angenommen, wenn die Ermessensausübung nicht pflichtgemäss erfolgte, namentlich wenn sie von sachfremden Kriterien geleitet oder überhaupt unmotiviert ist. Die Ermessensbetätigung hat sich an den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, den verwaltungsrechtlichen Grundprinzipien und den (weiteren) verfassungsrechtlichen Schranken, insbesondere den Grundsätzen der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit und am Verbot der Willkür, zu orientieren (vgl. zum Ganzen Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 739 ff. und M. Looser/M. Looser-Herzog, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 10 ff. zu Art. 46 VRP und N 5 zu Art. 61 VRP). Hinsichtlich Einbürgerungsentscheiden hat dies zur Folge, dass das Verwaltungsgericht – sowie gemäss Art. 34 Abs. 2 BRG bereits das zuständige Departement – im Streitfall nur überprüfen kann, ob der Einbürgerungsrat sein Ermessen überschritten oder missbraucht und damit rechtswidrig gehandelt hat (VerwGE B 2011/229 vom 31. Mai 2012 E. 4.1). Wird der Ermessensentscheid anhand sachlicher Kriterien begründet, so hat es deshalb in der Regel für die Rechtsmittelinstanz – hier das Verwaltungsgericht – sein Bewenden. Die bloss unrichtige Handhabung des Ermessens kann nicht gerügt werden (vgl. BGer 1D\_4/2008 vom 5. September 2008 E. 3.3).

### 3.5.

Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin die formellen wie auch den grössten Teil der materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt. Streitgegenstand bildet einzig die Frage, ob die Beschwerdeführerin das Erfordernis der Vertrautheit im Sinne der Teilnahme am öffentlichen Geschehen nach aArt. 14 lit. a BRG erfüllt.

Die Vorinstanz gestand im angefochtenen Entscheid ein, dass der Beschwerdeführerin



eine gewisse lokale Verwurzelung nicht abgesprochen werden könne. Sie sei in X.\_\_\_ aufgewachsen und habe die Schulen besucht. Sie wohne unter der gleichen Adresse wie ihr Bruder. Damit befinde sich ihr Wohnsitz in X.\_\_\_, und sie verfüge auch über familiäre Verbindungen zu X.\_\_\_. Eine gute Freundin wohne ebenfalls in dieser Gemeinde. Allerdings sei sie Wochenaufenthalterin in E.\_\_\_ und habe von 2008 bis 2009 in F.\_\_\_ und in den Jahren 2009 bis 2015 in K.\_\_\_ gearbeitet. Die von ihr angegebenen Referenzpersonen würden ausser ihrer Freundin nicht in X.\_\_\_ wohnen. Die sozialen Verbindungen zu X.\_\_\_ und die Beteiligung sowie ihr Interesse am gesellschaftlichen Leben in X.\_\_\_ sei dementsprechend vermindert. Laut Angaben der Beschwerdeführerin könne sie aufgrund der beruflichen Belastung kaum an lokalen Veranstaltungen in X.\_\_\_ teilnehmen. Diese Gründe seien zwar verständlich, dabei handle es sich aber um von ihr selbst gesetzte Lebensbedingungen. Die Bekundung eines minimalen Interesses am Leben in der Gemeinde sei trotz der Berufstätigkeit vorstellbar. Ein solches sei anhand der Akten bei der Beschwerdeführerin nicht feststellbar. Auch wenn die Beschwerdeführerin den Einbürgerungstest bestanden habe, ausserhalb des Wohnortes über ein soziales Netzwerk verfüge, beruflich gut verankert sei, ihre Deutschkenntnisse und die finanziellen Verhältnisse tadellos seien, sprächen diese Umstände zwar für die Integration der Beschwerdeführerin in die schweizerischen Verhältnisse. Der Beschwerdegegnerin stehe es jedoch frei, die Integrationserfordernisse zusätzlich auf die lokale Ebene auszudehnen. Diese habe die Erfüllung des Eignungskriteriums der Vertrautheit anhand verschiedener Merkmale beurteilt. Dabei falle insbesondere der langjährige Wochenaufenthalt ausserhalb von X.\_\_\_, die Wohnsituation in X.\_\_\_, ihr offen bekundetes Desinteresse am öffentlichen Geschehen in X.\_\_\_ und entsprechendes Fehlen jeglicher Teilnahme an gesellschaftlichen Anlässen in X.\_\_\_ ins Gewicht. Der Beizug des Kriteriums der Vertrautheit sei rechtmässig und könne bei gegebenen Voraussetzungen auch als alleiniger Ablehnungsgrund herangezogen werden. Die Beschwerdegegnerin habe demnach im Rahmen des ihr zustehenden Ermessens gehandelt.

Die Beschwerdeführerin trägt in ihrer Beschwerde im Wesentlichen vor, dass Rücksicht auf ihre besonderen Lebensumstände zu nehmen sei. Sie sei in der Schweiz geboren, in X.\_\_\_ aufgewachsen und habe seither nur dort gelebt. Sie bemühe sich in vorbildlicher Weise um ihr berufliches und gesellschaftliches Fortkommen. Weder die Berufsausbildung, ihre berufliche Tätigkeit noch das Studium seien ihr an ihrem Wohnort in X.\_\_\_ möglich. Sie sei, obschon sie ihre Steuern in X.\_\_\_ zahle, darauf angewiesen, als Wochenaufenthalterin einen bedeutenden Teil ihrer Zeit auswärts zu verbringen. Es widerspreche den Grundsätzen des rechtsstaatlichen Handelns im Sinne von Art. 5 BV, ihr mangelnde Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen



vorzuwerfen, weil sie aus beruflichen und ausbildungsmässigen Gründen Wochenaufenthalterin sei. Zudem sei es willkürlich, ihr mangels Intensität der Beteiligung am öffentlichen Leben die mangelnde Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen abzusprechen. Das Kriterium der Lebensform gemäss Art. 8 BV möge historisch auf andere Konstellationen zugeschnitten gewesen sein. Im Kontext der Einbürgerungsvoraussetzung der Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen könne eine verfassungskonforme Interpretation von aArt. 14 BRG in einer Zeit vorausgesetzter beruflicher und ausbildungsmässiger Mobilität nur heissen, dass auf die besonderen Verhältnisse und Lebenslage eines jungen Menschen, der am Ort aufgewachsen sei, Rücksicht genommen werden. Es werde betont, dass die Beschwerdeführerin, wenn sie nicht arbeiten müsse, viele Wochenenden am Wohnort verbringe. Sicher würden auch enge Bezugspersonen ausserhalb der Wohnortregion wohnen. Sie habe aber doch einen Teil ihres Beziehungsnetzes am Ort und in der Region. Der angefochtene Entscheid erscheine daher willkürlich, wenn ihr die Erfüllung der Integrationsvoraussetzungen abgesprochen würde. Denn im Ergebnis hiesse das nichts anderes, als dass bei Menschen, die beruflich mobil sein müssten, die Integrationsvoraussetzungen nie erfüllt wären.

### 3.6.

Integration ist 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 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 Einzelfalls, wobei die Gemeinde insofern über einen gewissen Ermessensspielraum verfügt. Massgeblich ist jede Art der aktiven Beteiligung am gesellschaftlichen Leben in der Gemeinde bzw. in der Region. Die soziale Verankerung kann entsprechend nicht nur durch Mitgliedschaft bei örtlichen Vereinen und anderen Organisationen zum Ausdruck kommen, sondern auch durch informelle Freiwilligenarbeit oder aktive Teilnahme an lokalen oder regionalen Veranstaltungen. Im öffentlichen Leben der Gemeinde ist etwa an Institutionen in den Bereichen Politik, Bildung, Sport oder Kultur zu denken, soweit diese den Betroffenen offenstehen. Durch so verstandene Teilhabe bekundet die ausländische Person ihren Willen, auf die Einheimischen zuzugehen und sich mit den sozialen und kulturellen Lebensbedingungen an ihrem Wohnort auseinanderzusetzen (BGer 1D\_4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 2.4, 1D\_6/2017 vom 12. Februar 2018 E. 3.4,



1D\_1/2017 vom 24. Mai 2017 E. 7.4.2, BGE 141 I 60 E. 3.5).

Die Vertrautheit ist dann gegeben, wenn die einbürgerungswillige Person regelmässige Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern pflegt oder sich zugunsten eines lokalen Vereins engagiert. Zudem muss sie über historische Ereignisse und geographische und staatspolitische Gegebenheiten in der Schweiz Bescheid wissen. Da die betroffene Person mit der Erteilung des Bürgerrechts Zugang zu politischen Rechten erhält, werden auch Kenntnisse zu den politischen Rechten in der Schweiz vorausgesetzt (Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 4. März 2011, BBI 2011 2825 ff. Ziff. 1.2.2.7).

In aArt. 14 BRG wird das Vertrautsein mit den schweizerischen und örtlichen Verhältnissen verlangt. In der Botschaft wird dazu ausgeführt, dass Kenntnisse über das öffentliche Geschehen, die Grundsätze des Staatsaufbaus und der Geschichte dazugehören. Diese Bestimmungen sollen die Anforderungen an das Vertrautsein verdeutlichen und gehen über das Erfordernis der Integration nach aArt. 13 BRG hinaus (Botschaft, Ziff. 4.2.3, S. 15).

### 3.7.

Die Beschwerdeführerin ist unbestrittenermassen in der Gemeinde aufgewachsen. Ihre beste Freundin lebt in der Gemeinde und sie pflegt weitere Kontakte zu Einheimischen in umliegenden Gemeinden (Referenzpersonen gemäss dem Einbürgerungsgesuch, act. Vorinstanz 10/16 und act. 3: zulässiges Novum, Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, SR 0.101, EMRK). Sie hat hier die Schule besucht und während der Lehre ein Praktikum im Altersheim A.\_\_\_ absolviert. Obwohl sie nach ihrer Ausbildung erst eine Anstellung in F.\_\_\_, anschliessend in den Kliniken R.\_\_\_ und nun in W.\_\_\_ gefunden hatte, behielt sie ihren Wohnsitz in der Gemeinde. Allerdings hat sie in der Gemeinde keine eigene Wohnung, sondern ist unter der Adresse ihres Bruders gemeldet, wo sie ein Gästezimmer hat. Unter der Woche hält sie sich seit dem 1. Januar 2016 in E.\_\_\_ auf. Der Wohnsitz an sich wird von der Beschwerdegegnerin nicht angezweifelt und bildet daher auch nicht Streitgegenstand. Bereits aufgrund dessen, dass die Beschwerdeführerin zeitlebens in der Gemeinde wohnt, mit den hiesigen Sitten und Gebräuchen aufgewachsen ist und sich mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen musste, kann ihr eine Verbundenheit mit den örtlichen Verhältnissen nicht abgesprochen werden (BGer 1D\_1/2019 vom 18. Dezember 2019 E. 4.5.1, zur Publikation vorgesehen).



Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin werfen der Beschwerdeführerin jedoch vor, dass zur Vertrautheit zwingend die Teilnahme am öffentlichen Geschehen gehöre. Von der Beschwerdeführerin wird nicht bestritten, dass sie weder in einem Dorfverein mitwirkt noch andere Angebote der Gemeinde wahrnimmt oder an lokalen Anlässen teilnimmt. Sie begründet dies damit, dass sie aus beruflichen Gründen keine Zeit für Freizeitaktivitäten im Ort finde. Bezüglich der Mitgliedschaft in Vereinen oder anderen Organisationen gilt festzuhalten, dass diese nicht zum ausschlaggebenden Integrationsmerkmal erhoben werden dürfen (BGE 138 I 242 E. 5.3). Denn es gibt auch viele Schweizerinnen und Schweizer, die, sei es aufgrund ihres Charakters, sei es aufgrund bestimmter Lebensumstände, nicht aktiv auf Gemeindeebene mitwirken, deren Selbstverständnis als Bürgerinnen und Bürger dieses Landes aber deswegen nicht in Frage steht (vgl. BGE 138 I 242 E. 5.3). Des Weiteren stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die Integration in Form der Teilnahme am lokalen kulturellen und sozialen Leben, beispielsweise in einem Verein, bei Wochenaufenthalten und/oder auch bei jüngeren Leuten noch der heutigen Lebensrealität entspricht (vgl. B. von Rütte, in: Anwaltsrevue 5/2017, Das neue Bürgerrechtsgesetz, S. 208).

Das Vertrautsein mit den schweizerischen und örtlichen Verhältnissen zeigt sich indes nicht ausschliesslich durch die aktive Teilnahme in lokalen Vereinen oder an Veranstaltungen. Denn unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin den Einbürgerungstest mit Fragen über den Staatsaufbau, der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse (aArt. 14 lit. b BRG) und der aktuellen Geschehnisse in der Gemeinde (aArt. 14 lit. a BRG) ohne Weiteres erfolgreich bestand. Mit diesem Wissen zeigte sie einerseits, dass sie sowohl mit den schweizerischen als auch örtlichen Verhältnissen vertraut ist. Andererseits ist sie bei Erhalt des Bürgerrechts ausreichend vorbereitet, ihre politischen Rechte auszuüben. Weiter gehört zur Vertrautheit auch die Pflege von Kontakten zu Schweizerinnen und Schweizern (Referenzpersonen gemäss dem Einbürgerungsgesuch, act. Vorinstanz 10/16 und act. 3), was der Beschwerdeführerin ebenfalls nicht abgesprochen werden kann. Im Übrigen würde es jeglicher Lebenserfahrung widersprechen, dass die Beschwerdeführerin, welche in der Gemeinde aufgewachsen und zur Schule gegangen ist, keine Kontakte zur einheimischen Bevölkerung unterhält (vgl. BGer 1D\_1/2019 vom 18. Dezember 2019 E. 4.5.1).

### 3.8.

Bei der Beurteilung der Integration als Ganzes dürfen die kantonalen und kommunalen Behörden zwar den einzelnen Kriterien eine gewisse eigene Gewichtung beimessen. Insgesamt muss die Beurteilung aber ausgewogen bleiben und darf nicht auf einem



klaren Missverhältnis der Würdigung aller massgeblichen Gesichtspunkte beruhen (BGer 1D\_1/2019 vom 18. Dezember 2019 E. 4.4). Die Fokussierung auf ein einziges Kriterium ist unzulässig, es sei denn, dieses falle, wie etwa eine erhebliche Straffälligkeit, bereits für sich allein entscheidend ins Gewicht. Erforderlich ist eine Gesamtwürdigung aller massgeblichen Aspekte im Einzelfall. Ein Manko bei einem Gesichtspunkt kann, so lange dieser nicht für sich allein den Ausschlag gibt, durch Stärken bei anderen Kriterien ausgeglichen werden (Spescha/Kerland/Bolzli, Handbuch zum Migrationsrecht, 2. Aufl. 2015, S. 415, BGer 1D\_1/2019 vom 18. Dezember 2019 E. 4.4, 1D\_7/2019 vom 18. Dezember 2019 E. 3.4).

### 3.9.

Das Manko der Teilnahme am öffentlichen Geschehen, welches lediglich ein Kriterium hinsichtlich der Vertrautheit darstellt, wird durch die Erfüllung der übrigen Kriterien (Interesse und Wissen am öffentlichen Geschehen, Kontakte zur einheimischen Bevölkerung sowie die Kriterien zur Eignung nach aArt. 13 BRG) mehr als aufgewogen. Es ist daher klar unverhältnismässig, der Beschwerdeführerin bei Abwägung sämtlicher materieller Einbürgerungsvoraussetzungen (Integration und Vertrautheit) die Einbürgerung zu verweigern (vgl. BGer 1D\_1/2019 vom 18. Dezember 2019 E. 4.6). Damit überschreitet die Beschwerdegegnerin bei ihrer Entscheidung ihr Ermessen, anstatt ihn mit sachlichen Kriterien zu begründen, und verletzt die einschlägigen Bestimmungen des BRG bzw. BÜG. Dem Einbürgerungsgesuch der Beschwerdeführerin ist demnach zuzustimmen. Folglich erweist sich die Beschwerde als begründet und ist gutzuheissen. Der vorinstanzliche Entscheid ist aufzuheben.

Nach Art. 34 Abs. 3 BRG weist das zuständige Departement die Sache zur Durchführung des Auflage- und Einspracheverfahrens nach diesem Erlass an den Einbürgerungsrat zurück, wenn es in Gutheissung des Rekurses einem vom Einbürgerungsrat abgelehnten und nicht dem Einspracheverfahren unterstellten Einbürgerungsgesuch zustimmt. In diesem Sinne bleibt es auch dem Verwaltungsgericht verwehrt, die Einbürgerung der Beschwerdeführerin selbst vorzunehmen. Daher ist die vorliegende Streitsache – wie von der Beschwerdeführerin beantragt – zur Fortführung des Einbürgerungsverfahrens bzw. zur Durchführung des Auflage- und Einspracheverfahrens an den Einbürgerungsrat der Beschwerdegegnerin zurückzuweisen, und dieser hat der Einbürgerung zuzustimmen (Art. 19 Abs. 3 BRG und Art. 20 Abs. 2 lit. d BRG).



### 4.

#### 4.1.

Aufgrund des Obsiegens der Beschwerdeführerin sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von der Beschwerdegegnerin zu tragen (vgl. Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 erscheint angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der im Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 ist der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten.

#### 4.2.

Bei vollständiger oder teilweiser Guttheissung eines Rechtsmittels ist zugleich von Amtes wegen über die amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens zu entscheiden. In der Regel erfolgt die entsprechende Kostenverlegung in Bezug auf die Beteiligten und deren Anteile analog dem Rechtsmittelentscheid (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 103). Nachdem die Beschwerdeführerin nun obsiegt hat, sind die Kosten für das Rekursverfahren von CHF 1'000 bei der Beschwerdegegnerin zu erheben. Gestützt auf Art. 95 Abs. 3 VRP ist auf die Erhebung zu verzichten. Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin den geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'000 zurückzuerstatten.

#### 4.3.

Die Beschwerdeführerin hat sowohl im Beschwerde- als auch Rekursverfahren obsiegt, weshalb sie von der Beschwerdegegnerin ausseramtlich zu entschädigen ist (Art. 98 Abs. 1 und 2 VRP in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Gemäss Art. 22 Abs. 1 lit. a der Honorarordnung (sGS 963.75, HonO) beträgt das Honorar vor Verwaltungsbehörden CHF 500 bis CHF 6'000 und für das Verfahren vor Verwaltungsgericht CHF 1'500 bis CHF 15'000 (Art. 22 Abs. 1 lit. b der HonO). Da der Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, ist die Entschädigung nach Ermessen festzusetzen (vgl. Art. 30 lit. b Ziff. 1 und Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, AnwG, sowie Art. 6 und 19 HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 HonO sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 AnwG; vgl. dazu BGE 141 I 124 E. 4 und BGer 1C\_53/2015 vom 12. Mai 2015 E. 2.5). Unter Berücksichtigung dieser Bemessungskriterien und insbesondere mit Blick auf die in vergleichbaren Fällen zugesprochenen Entschädigungen erscheint eine ausseramtliche Entschädigung in der Höhe von insgesamt CHF 4'500 angemessen, nämlich CHF 2'000 für das Rekurs- und



CHF 2'500 für das Beschwerdeverfahren. Die Beschwerdegegnerin hat den Rechtsvertreter demnach mit CHF 4'500 zuzüglich CHF 180 Barauslagen (vier Prozent von CHF 4'500, Art. 28<sup>bis</sup> Abs. 1 HonO), insgesamt also mit CHF 4'680, zu entschädigen. Dass der Rechtsvertreter die Entschädigung im vorinstanzlichen Verfahren nicht zuzüglich Mehrwertsteuer beantragte, schadet nicht, da der Antrag noch vor Inkrafttreten der revidierten Honorarordnung am 1. Januar 2019 gestellt wurde. Die Entschädigung von CHF 2'080 für das Rekursverfahren ist daher zuzüglich 7,7% Mehrwertsteuer und die CHF 2'600 für das Beschwerdeverfahren mangels Antrags gemäss Art. 29 HonO ohne Mehrwertsteuer zu entschädigen.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

#### **1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen, der Entscheid der Vorinstanz aufgehoben und die Angelegenheit wird zur Durchführung des Auflage- und Einspracheverfahrens an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.

#### **2.**

##### **2.1.**

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 trägt die Beschwerdegegnerin. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der Kostenvorschuss von CHF 1'500 wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

##### **2.2.**

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 1'000 trägt die Beschwerdegegnerin. Auf die Erhebung wird verzichtet. Die Vorinstanz wird angewiesen, der Beschwerdeführerin den geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'000 zurückzuerstatten.

#### **3.**

Die Beschwerdegegnerin entschädigt die Beschwerdeführerin für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 4'680 (inkl. Barauslagen; zuzüglich 7,7% Mehrwertsteuer auf CHF 2'080 für das Rekursverfahren und ohne Mehrwertsteuer für CHF 2'600 für das Beschwerdeverfahren).