



<b>Fall-Nr.:</b>	B 2023/107
<b>Stelle:</b>	Verwaltungsgericht
<b>Rubrik:</b>	Verwaltungsgericht
<b>Publikationsdatum:</b>	08.08.2024
<b>Entscheiddatum:</b>	16.05.2024

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 16.05.2024**

**Einbürgerung, Kantonsbürgerrecht, Art. 11 ff. BÜG (SR 141.0), Art. 89, 104 und 107 KV (sGS 111.1), Art. 12 ff., 44 BRG (sGS 121.1). Bei**

**Einbürgerungsentscheiden kann das Verwaltungsgericht im Streitfall nur überprüfen, ob das Ermessen über-, unterschritten oder missbraucht und damit rechtswidrig entschieden wurde (VerwGE B 2011/229 vom 31. Mai 2012 E. 4.1). Wird der Ermessensentscheid anhand sachlicher Kriterien begründet, so hat es deshalb damit in der Regel für die Rechtsmittelinstanz sein Bewenden. Erfüllt eine einbürgerungswillige Person hingegen alle bundes- und kantonrechtlich vorgesehenen**

**Einbürgerungsvoraussetzungen, verbleibt mit Blick auf das Willkürverbot und das Rechtsgleichheitsgebot kein Ermessensspielraum für eine Verweigerung der Einbürgerung. Trotz umfangreicher Abklärungen sowohl im vorinstanzlichen Verfahren, als auch auf Beschwerdeebene fanden sich keinerlei Hinweise, dass von den Gesuchstellern eine Gefährdung für die Schwester des Gesuchstellers, deren Lehrer vor mehr als 20 Jahren vom Vater getötet worden war, ausgeht. Die Gesuchsteller sind erfolgreich integriert, beachten die öffentliche Sicherheit und Ordnung, respektieren die Werte der Bundesverfassung und sind mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut, weshalb sich die Verweigerung des Kantonsbürgerrechts als unrechtmässig erweist (Verwaltungsgericht, B 2023/107).**

**Entscheid vom 16. Mai 2024**

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers, Verwaltungsrichter Brunner, Zogg und Steiner, Verwaltungsrichterin Reiter; Gerichtsschreiberin Schmid Etter

Verfahrensbeteiligte



## St.Galler Gerichte

A. und B.\_\_,

**Beschwerdeführer,**

vertreten durch M.A. HSG in Law Matthias Fricker, Fricker Füllemann Rechtsanwälte GmbH, Merkurstrasse 25, Postfach 1760, 8400 Winterthur,

gegen

**Regierung des Kantons St. Gallen,** Regierungsgebäude,

9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

Gegenstand

**Kantonsbürgerrecht**

### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

A.

Das Ehepaar A.\_\_ und B.\_\_, stammt aus dem Kosovo und ist seit 1. Dezember 1999 in Z.\_\_ wohnhaft. Die Eheleute haben vier Kinder. A.\_\_ ist Geschäftsführer der C.\_\_ AG. Auch die Ehefrau ist dort in einem Teilzeitpensum tätig. Am 25. März 2021 stellten A.\_\_ und B.\_\_ beim Einbürgerungsrat Z.\_\_ ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung. Nach Durchführung der Einbürgerungsgespräche erteilte der Einbürgerungsrat A.\_\_ und B.\_\_ am 24. August 2021 das Bürgerrecht der Politischen Gemeinde Z.\_\_ und der Ortsbürgergemeinde Z.\_\_. Innert der Auflagefrist ging keine Einsprache ein. Der Einbürgerungsrat überwies das Gesuch in der Folge dem kantonalen Amt für Gemeinden und Bürgerrecht zwecks Fortführung des Einbürgerungsverfahrens, Einholung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung beim Staatssekretariat für Migration (SEM) und Beantragung des Kantonsbürgerrechts bei der Regierung. Am 17. Februar 2022 erteilte das SEM die Einbürgerungsbewilligung für den Bund.

Das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht tätigte in der Folge zusätzliche Sachverhaltsabklärungen, unter anderem eine Befragung der beiden Gesuchsteller,



## St.Galler Gerichte

dies vor dem Hintergrund, dass im Zusammenhang mit der Tötung eines Oberstufenlehrers in Y.\_\_ im Jahr 1999 durch D.\_\_, den mittlerweile verstorbenen Vater von A.\_\_, bis heute Schutzmassnahmen für die Tochter E.\_\_ (bzw. die Schwester von A.\_\_), welche den Vater gegenüber dem Lehrer des sexuellen Missbrauchs bezichtigt hatte, bestehen würden. Nach vorgängiger Gewährung des rechtlichen Gehörs wies die Regierung des Kantons St. Gallen das Gesuch um Erteilung des Kantonsbürgerrechts an A.\_\_ und B.\_\_ mit Entscheid vom 2. Mai 2023 ab mit der Begründung, dass aufgrund der Gesamtwürdigung aller massgeblichen Aspekte die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung, insbesondere hinsichtlich der Integration, nicht erfüllt seien.

### B.

#### B.a.

Mit Eingabe vom 22. Mai 2023 erhoben A.\_\_ und B.\_\_ (Beschwerdeführer) gegen den am 8. Mai 2023 versandten Entscheid der Regierung (Vorinstanz) mit Eingabe vom 22. Mai 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der angefochtene Regierungsratsbeschluss sei aufzuheben und es sei den Beschwerdeführern das Kantonsbürgerrecht zu erteilen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Barauslagen und Mehrwertsteuer. Die Vorinstanz verzichtete am 23. Juni 2023 auf eine Vernehmlassung. Die Politische Gemeinde Z.\_\_ beantragte mit Vernehmlassung vom 18. August 2023 die Abweisung der Beschwerde, das SEM verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung. Die Beschwerdeführer reichten am 28. August 2023 eine weitere Stellungnahme ein.

#### B.b.

Das Verwaltungsgericht forderte von der Vorinstanz weitere Akten ein und tätigte Abklärungen beim Bundesamt für Polizei (fedpol) und bei der Kantonspolizei St. Gallen hinsichtlich einer von den Beschwerdeführern ausgehenden Gefährdung der Schwester des Beschwerdeführers.

#### B.c.

Anlässlich der öffentlichen mündlichen Verhandlung vom 16. Mai 2024 befragte das Gericht die Beschwerdeführer im Beisein ihres Rechtsvertreters sowie der stellvertretenden Leiterin des Amtes für Bürgerrecht und Gemeinden je einzeln. Den Verfahrensbeteiligten wurde zudem die Gelegenheit zu Parteivorträgen geboten (vgl. angefügtes Protokoll der Verhandlung).

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



### 1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Da Gegenstand der Beschwerde ein Entscheid der Regierung ist, beurteilt es die Angelegenheit in Fünferbesetzung (Art. 18 Abs. 3 Ingress lit. b Ziff. 2 des Gerichtsgesetzes; sGS 941.1, GerG). Die Beschwerdeführer, denen das Kantonsbürgerrecht von der Regierung verweigert worden ist, sind zur Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den am 8. Mai 2023 versandten Entscheid der Regierung wurde mit Eingabe vom 22. Mai 2023 rechtzeitig innerhalb der 14-tägigen Beschwerdefrist gemäss Rechtsmittelbelehrung erhoben (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP) und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

### 2.

#### 2.1.

##### 2.1.1.

Die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfordert nach Art. 11 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (SR 141.0, BüG), dass die Bewerberin oder der Bewerber erfolgreich integriert (lit. a) und mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut ist (lit. b) sowie keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt (lit. c). Nach Art. 12 Abs. 1 BüG zeigt sich eine erfolgreiche Integration insbesondere in der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (lit. a), der Respektierung der Werte der Bundesverfassung (lit. b), der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen (lit. c), der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (lit. d) und der Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird (lit. e). Zu beachten ist, dass die Prüfung der Integration einer gesuchstellenden Person mehrere Gesichtspunkte aufweist (vgl. Art. 13 Abs. 1 BRG in Verbindung mit Art. 12 BüG) und ein Manko bei einem Gesichtspunkt durch Stärken bei anderen Aspekten ausgeglichen werden kann (VerwGE B 2021/273 vom 13. September 2022 E. 3.3). 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. 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 (BGer 1D\_1/2019 vom 18. Dezember 2019 E. 4.4, 1D\_7/2019 vom 18. Dezember 2019 E. 3.4).

### 2.1.2.

Nach Art. 12 Abs. 3 BÜG können die Kantone weitere Integrationskriterien vorsehen. Gemäss kantonalem Recht können Ausländerinnen und Ausländer eingebürgert werden, wenn sie zur Einbürgerung geeignet sind. Geeignet ist, wer integriert und mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen vertraut ist (Art. 12 Abs. 1 des Gesetzes über das St. Galler Bürgerrecht, sGS 121.1, BRG). Die Ausländerin oder der Ausländer bekundet in einer schriftlichen Erklärung, die rechtsstaatliche Ordnung, insbesondere die öffentliche Sicherheit und Ordnung, sowie die Werte der Bundesverfassung zu akzeptieren (Art. 13 Abs. 1<sup>bis</sup> BRG). Mit den schweizerischen und örtlichen Verhältnissen ist insbesondere vertraut, wer am öffentlichen Geschehen interessiert ist, darüber Bescheid weiss und sich daran beteiligt (Art. 14 lit. a BRG).

### 2.2.

#### 2.2.1.

Das Einbürgerungsverfahren ist in Art. 13 und 14 BÜG geregelt. Danach bezeichnet der Kanton die Behörde, bei welcher das Einbürgerungsgesuch einzureichen ist. Können der Kanton und, falls das kantonale Recht dies vorsieht, die Gemeinde die Einbürgerung zusichern, leiten sie das Einbürgerungsgesuch nach Abschluss der kantonalen Prüfung an das SEM weiter. Sind alle formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt, so erteilt das SEM die Einbürgerungsbewilligung des Bundes und stellt diese der kantonalen Einbürgerungsbehörde zum Entscheid über die Einbürgerung zu (Art. 13 Abs. 1 bis 3 BÜG). Die zuständige kantonale Behörde trifft den Einbürgerungsentscheid innert einem Jahr nach Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes. Nach Ablauf dieser Frist verliert die Einbürgerungsbewilligung des Bundes ihre Gültigkeit. Die kantonale Behörde lehnt die Einbürgerung ab, wenn ihr nach Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes Tatsachen bekannt werden, aufgrund welcher die Einbürgerung nicht zugesichert worden wäre. Mit Eintritt der Rechtskraft des kantonalen Einbürgerungsentscheids wird das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht sowie das Schweizer Bürgerrecht erworben (Art. 14 Abs. 1 bis 3 BÜG). Läuft die Gültigkeitsfrist der Einbürgerungsbewilligung des Bundes ab und erfüllt die Bewerberin oder der Bewerber die Einbürgerungsvoraussetzungen weiterhin, so kann die zuständige kantonale Behörde beim SEM erneut um eine Einbürgerungsbewilligung nachsuchen (Art. 13 Abs. 3 der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht, SR 141.01, BÜV).

#### 2.2.2.

Das Verfahren im Kanton und in der Gemeinde wird durch das kantonale Recht



geregelt (Art. 15 Abs. 1 BÜG). Das St. Galler Bürgerrecht umfasst nach Massgabe der Kantonsverfassung das Kantons-, das Gemeinde- und das Ortsbürgerrecht (Art. 101 ff. der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, KV; Art. 1 BRG). Der Vollzug der eidgenössischen und kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung obliegt unter Vorbehalt besonderer gesetzlicher Bestimmungen in den politischen Gemeinden dem Einbürgerungsrat und im Kanton dem zuständigen Departement (Art. 2 BRG). Der Einbürgerungsrat stellt die für die Einbürgerung massgebenden Sachverhalte fest. Er führt mit der gesuchstellenden Person das Einbürgerungsgespräch (Art. 17 BRG). Der Einbürgerungsrat beschliesst über das Einbürgerungsgesuch (Art. 19 Abs. 1 BRG). Er leitet das Gesuch mit den erforderlichen Unterlagen um Erteilung des Kantonsbürgerrechts dem zuständigen Departement weiter, nachdem das Gemeindebürgerrecht erteilt worden ist (Art. 35 BRG). Das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht kann vom Einbürgerungsrat zusätzliche Auskünfte einholen oder ihn mit zusätzlichen Erhebungen beauftragen (Art. 7 Abs. 2 der Verordnung über das St. Galler Bürgerrecht, sGS 121.11, BRV). Die Regierung beschliesst über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts, nachdem das Gemeindebürgerrecht erteilt worden ist (Art. 104 Abs. 4 und Art. 107 Abs. 3 KV). Die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts wird mit dem Beschluss der Regierung rechtswirksam (Art. 44 Abs. 1 BRG). Das zuständige Departement tätigt vor dem Beschluss der Regierung erneut eine Abfrage der Strafregisterdaten aus dem Strafregister-Informationssystem VOSTRA. Es prüft zudem, ob die gesuchstellende Person in geordneten finanziellen Verhältnissen lebt, und die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung, wenn seit Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes mehr als sechs Monate verstrichen sind (Art. 44 Abs. 1<sup>bis</sup> BRG bzw. Art. 13 Abs. 1 und 2 BÜV). Die Regierung lehnt die Erteilung des Kantonsbürgerrechts ab, wenn die Prüfung nach Abs. 1<sup>bis</sup> ergibt, dass die Voraussetzungen für eine Einbürgerung nicht mehr erfüllt sind (Art. 44 Abs. 1<sup>ter</sup> BRG).

### 2.2.3.

Gemäss den Richtlinien des SEM im Handbuch Bürgerrecht, Kapitel 3: Ordentliche Einbürgerung (Handbuch Bürgerrecht, <https://www.sem.admin.ch> unter Integration und Einbürgerung > Wie werde ich Schweizerin oder Schweizer > Ordentliche Einbürgerung) prüft das SEM das Gesuch um ordentliche Einbürgerung hinsichtlich der formellen und materiellen Voraussetzungen nur, wenn der Kanton der Bewerberin oder dem Bewerber die Einbürgerung zusichern kann (Handbuch Bürgerrecht, S. 5 und 70; Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 4. März 2011 [Botschaft], BBl 2011, S. 2852). Der Kanton erstellt einen Erhebungsbericht und gewährleistet damit, dass die formellen und materiellen Voraussetzungen geprüft wurden und dass diese zum Zeitpunkt der Weiterleitung der Gesuchsunterlagen an das SEM erfüllt sind (Handbuch Bürgerrecht, S. 72). Das SEM



prüft im Normalfall nur das Beachten der schweizerischen Rechtsordnung, d.h. das Vorliegen von Vorstrafen oder hängigen Strafverfahren, sowie die Nichtgefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit (Botschaft, S. 2851). Der Entscheid des SEM kann als Zustimmung des Bundes zur Einbürgerung durch die kantonalen und kommunalen Behörden erachtet werden (Handbuch Bürgerrecht, S. 6). Die kantonale Instanz muss sich noch einmal mit dem Einbürgerungsdossier befassen und die Voraussetzungen erneut prüfen, bevor die ordentliche Einbürgerung bewilligt wird (Botschaft, S. 2852). Die kantonale Behörde kann die Einbürgerung auch dann ablehnen, wenn die Einbürgerungsbewilligung des Bundes erteilt worden ist (Handbuch Bürgerrecht, S. 75). Die zuständige kantonale Behörde lehnt die Einbürgerung ab, wenn ihr nach Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes Tatsachen bekannt werden, aufgrund welcher die Einbürgerung aus Sicht des Kantons oder der Gemeinde abgelehnt worden wäre. Diesfalls steht der kantonale Rechtsmittelweg offen. Im Hinblick auf die Einbürgerungsbewilligung des Bundes ergibt sich hier kein weiterer Handlungsbedarf, da deren Gültigkeit auf ein Jahr befristet ist. Sofern sich aufgrund des kantonalen Rechtsmittelwegs ergibt, dass die Einbürgerungsvoraussetzungen dennoch vorliegen, aber zwischenzeitlich die Einbürgerungsbewilligung des Bundes abgelaufen ist, wird das Bundesamt für Migration (heute SEM) aufgrund der zur Verfügung stehenden Akten eine neue Einbürgerungsbewilligung erteilen (Botschaft, S. 2853).

### 2.3.

Aufgrund der Kann-Formulierung in Art. 12 Abs. 1 BRG handelt es sich beim Einbürgerungsentscheid um einen Ermessensentscheid. Der Einbürgerungsrat wie auch die Regierung können daher bei Vorliegen der formellen und der materiellen bundesrechtlichen Einbürgerungsvoraussetzungen eine Einbürgerung vornehmen, sie sind dazu aber nicht verpflichtet. Die Einbürgerungsbehörden verfügen beim Entscheid über eine ordentliche Einbürgerung folglich über ein gewisses Ermessen. Obwohl diesem Entscheid auch eine politische Komponente innewohnt (vgl. Art. 89 KV), ist das Einbürgerungsverfahren allerdings kein rechtsfreier Vorgang, wird doch darin über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Die einschlägigen Verfahrensbestimmungen sind zu beachten. Die Behörden dürfen daher nicht willkürlich, rechtsungleich oder diskriminierend entscheiden, sondern müssen ihr Ermessen insgesamt pflichtgemäss ausüben (BGer 1D\_4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 2.5, BGE 140 I 99 E. 3.1, 138 I 305 E. 1.4.3).

Vor Verwaltungsgericht können gemäss Art. 61 Abs. 1 und Abs. 2 VRP nur Rechtsverletzungen sowie die unrichtige oder unvollständige 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. Hinsichtlich Einbürgerungsentscheiden hat dies zur Folge, dass das Verwaltungsgericht im Streitfall nur überprüfen kann, ob das Ermessen über-, unterschritten oder missbraucht und damit rechtswidrig entschieden wurde (VerwGE B 2011/229 vom 31. Mai 2012 E. 4.1). Wird der Ermessensentscheid anhand sachlicher Kriterien begründet, so hat es deshalb damit in der Regel für die Rechtsmittelinstanz – hier das Verwaltungsgericht – sein Bewenden. Erfüllt eine einbürgerungswillige Person hingegen alle bundes- und kantonrechtlich vorgesehenen Einbürgerungsvoraussetzungen, verbleibt mit Blick auf das Willkürverbot (Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV) und das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) kein Ermessensspielraum für eine Verweigerung der Einbürgerung (VerwGE B 2023/53 vom 15. August 2023 E. 4.3, B 2019/132 vom 23. September 2019 E. 2.1; siehe aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung BGE 146 I 49 E. 2.7, 138 I 305 E. 1.4, BGer 1D\_2/2013 vom 14. November 2013 E. 2.6 mit Hinweisen).

### 3.

#### 3.1.

Die Beschwerdeführer ersuchten in der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_ am 25. März 2021 unter Einreichung der erforderlichen Unterlagen um Einbürgerung im ordentlichen Verfahren. Der Einbürgerungsrat nahm weitere Abklärungen bei der Kantonspolizei, beim Betreibungsamt, Steueramt und Migrationsamt vor. Gemäss Angaben der Kantonspolizei vom 7. Juli 2021 waren keine relevanten Einträge vorhanden. Im Auszug aus dem Betreibungsregister des Beschwerdeführers war eine bezahlte Betreuung aus dem Jahr 2016 über CHF 383.60 erfasst (act. 9/1e). Gemäss Auskunft des Steueramts waren sämtliche Steuern bezahlt, und es gab keine Steuerstrafverfahren. Aus den Migrationsakten wie auch dem Strafregisterauszug ging hervor, dass der Beschwerdeführer wegen Beschäftigung eines Ausländers ohne Bewilligung am 3. November 2006 zu einer Busse von CHF 550 (Übertretung) und am 10. August 2012 zu einer Geldstrafe von 60 Tagessätzen zu je CHF 100 (Vergehen), wovon 30 Tagessätze bedingt vollziehbar bei einer Probezeit von vier Jahren, verurteilt worden war. Am 2. Juli 2020 wurde er wegen Überlassens eines Motorfahrzeugs in nicht vorschriftsgemäsem Zustand mit CHF 100 gebüsst. Die Beschwerdeführerin wurde am 20. Juni 2016 wegen einer Geschwindigkeitsüberschreitung (60 km/h plus 16 km/h) mit CHF 400 gebüsst. Nach Durchführung der Einbürgerungsgespräche mit beiden Beschwerdeführern (act. 9/1d) erteilte ihnen der Einbürgerungsrat Z.\_\_\_ am 24. August 2021 das Bürgerrecht der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_ und der Ortsbürgergemeinde Z.\_\_\_ (act. 9/1c). Anschliessend wurden das Einsprache- und Auflageverfahren



durchgeführt. Zusammen mit dem Erhebungsbericht (act. 9/1b) übermittelte der Einbürgerungsrat die Akten zwecks Einholung der Erteilung des Schweizer Bürgerrechts durch das SEM und des Kantonsbürgerrechts durch die Regierung am 19. Oktober 2021 dem Departement des Innern. Das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht erachtete die Voraussetzungen für die Einbürgerung in der Folge als erfüllt und ersuchte das SEM am 8. Dezember 2021 um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung (act. 9/2). Diese wurde am 17. Februar 2022 erteilt (act. 9/2).

### 3.2.

Erst nach Eingang der Einbürgerungsbewilligung des Bundes wurde dem Amt für Gemeinden und Bürgerrecht offenbar bewusst, dass der Beschwerdeführer der Sohn von D.\_\_ ist, der im Jahr 1999 den Lehrer seiner Tochter, d.h. der Schwester des Beschwerdeführers, getötet hatte. D.\_\_ wurde zudem vorgeworfen, die Tochter sexuell missbraucht und geschlagen zu haben. Er flüchtete nach der Tötung in den Kosovo, wo er wegen Totschlags zu einer vierjährigen Gefängnisstrafe verurteilt wurde. Die Tochter erhielt nach dem Ereignis im Jahr 1999 eine neue Identität und ihre Daten wurden im Personenstandsregister gesperrt. Am 2. September 2010 wurde D.\_\_ an die Schweiz ausgeliefert und in Y.\_\_ inhaftiert. Noch vor Prozessbeginn nahm er sich am 19. November 2010 das Leben. Die Familienangehörigen von D.\_\_, darunter auch der Beschwerdeführer, reichten Strafanzeige gegen mehrere Strafverfolgungs- und Vollzugsmitarbeiter ein wegen des Verdachts auf fahrlässige Tötung durch Unterlassen. Nach Erteilung der Ermächtigung zur Eröffnung eines Strafverfahrens durch das Bundesgericht (BGer 1C\_633/2013 vom 23. April 2014) wurde ein ausserordentlicher Staatsanwalt mit der Abklärung des Todesfalls beauftragt. Er kam zum Schluss, dass der Suizid von D.\_\_ nicht habe verhindert werden können, worauf das Strafverfahren im Jahr 2019 eingestellt wurde.

Vor diesem Hintergrund tätigte das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht weitere Abklärungen. Am 17. März 2022 fand ein Telefongespräch mit einem Mitarbeiter der Kriminalpolizei St. Gallen statt, worin dieser angab, die Datensperre im Personenstandsregister sei weiterhin aufrechtzuerhalten und die Zeugenschutzmassnahmen für die Tochter seien nach wie vor erforderlich. Wie die Tötung in einer Moschee in Winkeln im Jahr 2014 – etwa 19 Jahre nach einer früheren tödlichen Auseinandersetzung zwischen den beteiligten Familien – gezeigt habe, könne auch nach sehr langer Zeit noch etwas geschehen. Diese Aussagen wurden seitens des Amts in einem E-Mail vom 2. Mai 2022 zusammengefasst (act. 9/3). Mit diesem E-Mail ersuchte das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht die Kantonspolizei St. Gallen um schriftliche Bestätigung, dass die Zeugenschutzmassnahmen und die Datensperre für die Schwester des Beschwerdeführers aufgrund der familiären Bedrohungssituation weiterhin aktuell bzw. aufrechtzuerhalten seien, um Bekanntgabe von Gründen oder



Hinweisen, die aufgrund dieser Sachlage gegen die Einbürgerung der Beschwerdeführer sprechen würden, sowie von Hinweisen oder Belegen über allfällige frühere oder aktuelle Drohungen oder Gefährdungen gegenüber der Schwester (act. 9/3). Die Kantonspolizei teilte umgehend mit, für die Beantwortung dieser Fragen weder befugt noch zuständig zu sein, und verwies auf die Staatsanwaltschaft (act. 9/4). Diese teilte auf entsprechende Anfrage mit Schreiben vom 23. Mai 2022 mit, dass im Strafverfahren STUSG.1999.215 C. \_\_ als einzige beschuldigte Person aufgeführt gewesen sei. Der Beschwerdeführer sei als beteiligte Person vermerkt, ohne selber beschuldigt gewesen zu sein, mutmasslich, weil er am 11. März 2011 im Zusammenhang mit dem Ableben von D. \_\_ Strafanzeige gegen die Gefängnisärzte, den Leiter des Untersuchungsgefängnisses sowie die zuständige Staatsanwältin erhoben habe. In den damaligen Strafakten fänden sich weder Unterlagen zu einem "Zeugenschutzprogramm" noch gebe es Hinweise auf Hintergründe desselben. Namentlich fehlten Hinweise, dass die Beschwerdeführer an allfälligen Drohungen oder anderen Handlungen beteiligt gewesen seien, welche die Installation bzw. Aufrechterhaltung des Schutzprogrammes für die Schwester notwendig gemacht hätten. Auch andere Hinweise, die gegen die Einbürgerung sprechen könnten, befänden sich nicht bei den Akten (act. 9/7). Anschliessend befragte das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht die Beschwerdeführer am 21. Oktober 2022 zur bisher noch nicht angesprochenen Thematik, dass für eine Person in ihrem familiären Umfeld Schutzmassnahmen erforderlich seien bzw. bis anhin nicht hätten aufgehoben werden können (act. 9/14 und 9/15). Das Departement des Innern ersuchte am 25. November 2022 das Sicherheits- und Justizdepartement um mögliche weitergehende Auskünfte bezüglich der Rolle der Beschwerdeführer in der bestehenden Bedrohungssituation. Nach Rücksprache mit dem Kommandanten der Kantonspolizei und dem Ersten Staatsanwalt teilte das Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) mit E-Mail vom 12. Dezember 2022 mit, seitens des SJD müsse die Einbürgerung als politisch heikel betrachtet werden, jedoch gelte es auch strafprozessuale und polizeirechtliche Aspekte zu berücksichtigen. In der Abwägung zwischen der bevorstehenden Einbürgerung und der mindestens partiellen Offenlegung polizeitaktischer Massnahmen der Gefahrenabwehr und deren Hintergründe sei den polizeilichen Massnahmen Vorzug zu geben, weshalb seitens des SJD gegen das Einbürgerungsgesuch nicht opponiert werden könne (act. 21).

### 3.3.

Mit Entscheid vom 2. Mai 2023 wies die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführer um Erteilung des Kantonsbürgerrechts ab (act. 2). In der Begründung wird ausgeführt, nach den Richtlinien des SEM (Handbuch Bürgerrecht) würden die bisherigen Strafregistereinträge der Beschwerdeführer nicht gegen die Einbürgerung sprechen, da die Strafurteile vor langer Zeit erfolgt oder geringfügig seien. Lügen aber weitere



Anhaltspunkte vor, die gegen eine erfolgreiche Integration sprächen, könnten diese Bedeutung erlangen. Hinsichtlich der Schutzmassnahmen zugunsten der Schwester des Beschwerdeführers kam die Vorinstanz zum Schluss, die umfassenden Abklärungen hätten keine Beweise geliefert, dass die Bedrohung der Schwester auf die Beschwerdeführer zurückzuführen wäre. In den Akten des kantonalen Untersuchungsamtes seien keine belastenden Hinweise enthalten und die Kantonspolizei könne zu den Schutzmassnahmen keinerlei Auskunft erteilen. Unter Berufung auf diverse Medienberichte, namentlich zwei F.\_\_-Artikel aus dem Jahr 2008 und einen Artikel der G.\_\_- aus dem Jahr 2010, wo von Verschwörungstheorien der Familie A.\_\_ und B.\_\_ die Rede sei, liessen sich letztlich aber nicht alle Zweifel beseitigen. Die mögliche Gefährdung der Schwester falle jedoch nicht ins Gewicht der Integrationsbemühungen, da allfällige künftige Straftaten nicht gegen die Erfüllung der Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung sprechen würden. Hingegen sei zu beachten, dass der Beschwerdeführer durch Ermöglichung von Schwarzarbeit die öffentliche Sicherheit und Ordnung wiederholt missachtet habe. Zudem respektiere er die Werte der Bundesverfassung nicht, da er sich nicht explizit von dem in seinem Heimatstaat geltenden gewohnheitsrechtlichen Kanun distanziert habe, der gleich mehrere verfassungsmässige schweizerische Grundrechte, insbesondere die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, missachte. Auch gegen die Beschwerdeführerin liege ein Strafbefehl vor. Zwar kenne sie den Kanun nach eigenen Angaben nicht. Da sie nichts von der Tat des Schwiegervaters und von den über lange Zeit in den Medien erschienenen Berichten mitgekomen habe, sei sie jedoch am öffentlichen Geschehen nicht interessiert und wisse darüber nicht Bescheid. Die Gesamtwürdigung aller massgeblichen Aspekte ergebe, dass aufgrund der vorliegenden Unterlagen somit davon auszugehen sei, dass die Beschwerdeführer die Voraussetzungen nach Art. 11, 12 und 13 BÜG sowie Art. 12 bis 14 BRG nicht erfüllten. Insbesondere sei die Integration aufgrund der Ergebnisse der Erhebungen als nicht erfüllt zu betrachten, weshalb die Einbürgerungsgesuche abzuweisen seien.

#### 4.

Die Beschwerdeführer machen zusammengefasst geltend, es bestünden keine Integrationsdefizite bzw. Einbürgerungshindernisse, insbesondere keine angebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Sie seien hervorragend integriert. Die weit zurückliegenden geringfügigen Strafbescheide seien nicht (mehr) relevant. Nach den kantonalen Vorschriften genüge es, wenn die Gesuchsteller schriftlich bekundeten, dass sie die Werte der Bundesverfassung respektierten. Diese gesetzliche Pflicht hätten sie erfüllt. Was die Vorinstanz dagegen vorbringe, stelle überspitzten Formalismus dar und sei willkürlich. Es seien umfangreiche Abklärungen hinsichtlich einer möglichen Gefährdung der Schwester getätigt worden; diesen Abklärungen



zufolge gebe es keine Hinweise, dass die Bedrohung der Schwester aus dem familiären Umfeld auf sie – die Beschwerdeführer – zurückzuführen wäre. Nichtsdestotrotz halte die Vorinstanz fest, dass sich damit letztlich nicht alle Zweifel ausräumen liessen, was unzulässig sei. Gegen eine Bedrohung spreche auch der Umstand, dass es im Jahr 2011 zu einem Treffen mit der Schwester gekommen sei. Der Beschwerdeführer habe mit seiner Lebensführung hinreichend gezeigt, dass er sich vom Kanun distanzieren. Auch von der Tat seines Vaters habe er sich distanziert. Es sei problematisch, wenn das Gericht als Gesinnungspolizei tätig sein müsse. Die Strafanzeigen aus dem Jahr 2011 hätten nichts mit der Tötung des Lehrers zu tun, sondern mit einer allfälligen Verantwortung der Behörden betreffend den Suizid von D.\_\_\_. Es sei schleierhaft, wie die Vorinstanz daraus einen Konnex zur Rechtfertigung der Tat des Vaters herstellen könne. Der Beschwerdeführerin könne sodann kein mangelndes Interesse am öffentlichen Geschehen vorgeworfen werden. Die Tötung des Lehrers habe für sie kein solches dargestellt, sondern sie sei unmittelbar davon betroffen gewesen. Wenn sie versuche, sich als privat Betroffene davon zu distanzieren, könne dies nicht als mangelndes Interesse am öffentlichen Geschehen ausgelegt werden. Mit der Beantragung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung habe das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht das kantonale Bürgerrecht zugesichert. Da den kommunalen und kantonalen Behörden stets bekannt gewesen sei, dass es sich bei den Beschwerdeführern um den Sohn bzw. die Schwägerin von D.\_\_\_ handle, liege keine neue Tatsache vor, welche es erlaube, die kantonale Einbürgerungsbewilligung zu widerrufen.

### 5.

#### 5.1.

Als das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht das SEM am 8. Dezember 2021 um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung ersuchte, ging es davon aus, dass die formellen und materiellen Voraussetzungen für die Einbürgerung der Beschwerdeführer gemäss den bundes- und kantonrechtlichen Bestimmungen erfüllt waren, insbesondere auch die erfolgreiche Integration, worunter die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie die Respektierung der Werte der Bundesverfassung fallen (vgl. Art. 11 lit. a sowie Art. 12 lit. a und b BÜG). Anschliessend prüfte das SEM die Gesuche und kam ebenfalls zum Schluss, dass der ordentlichen Einbürgerung der Beschwerdeführer nichts entgegenstehe. Da der Einbürgerungsentscheid indessen letztlich von der Regierung gefällt wird und eine nochmalige Prüfung nach Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes im Gesetz zudem vorgesehen ist (vgl. Art. 14 Abs. 2 BÜG, Art. 44 Abs. 1<sup>bis</sup> BRG sowie Art. 13 Abs. 1 und 2 BÜV), war es zulässig, dass das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht aufgrund des Strafdelikts, das der Vater des Beschwerdeführers im Jahr 1999



begangen hatte und den damit zusammenhängenden Massnahmen für die Schwester des Beschwerdeführers zusätzliche Abklärungen tätigte und auf seine vorläufige Beurteilung zurückkam, zumal der Einbürgerungsrat dazu keinerlei Ausführungen gemacht oder Untersuchungen getätigt hatte. Hingegen stellt der Antrag der Politischen Gemeinde Z.\_\_ auf Abweisung der Beschwerde keinen Widerruf des mit Beschluss vom 24. August 2021 erteilten Gemeinde- und Ortsbürgerrechts dar.

### 5.2.

#### 5.2.1.

Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführer mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut sind und keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz darstellen (vgl. Art. 11 lit. b und c BÜG). Die Vorinstanz erachtet sie indessen als nicht erfolgreich integriert wegen Missachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 12 Abs. 1 lit. a BÜG), mangels Respektierung der Werte der Bundesverfassung (Art. 12 Abs. 1 lit. b BÜG) sowie ihres fehlenden Interesses am öffentlichen Geschehen (Art. 14 lit. a BRG). Die Beschwerdeführer leben und arbeiten seit 25 Jahren in Z.\_\_, verfügen über ausreichende Deutschkenntnisse und geordnete finanzielle Verhältnisse. Der Beschwerdeführer führt zusammen mit seinem jüngeren Bruder seit 2004 ein eigenes Geschäft mit heute rund 40 Angestellten. Die Beschwerdeführerin ist dort ebenfalls zu 30% angestellt, ansonsten führt sie den Haushalt. Die vier inzwischen erwachsenen Kinder besuchten in Y.\_\_ die Volksschule, ohne dass es zu negativen Vorkommnissen gekommen wäre (vgl. Erhebungsbericht, act. 9/1b). Ein ehemaliger Mittelstufenlehrer der jüngeren Tochter bescheinigte, dass er die Beschwerdeführer als pflichtbewusste Eltern und die Familie als strebsam und hilfsbereit erlebt habe (act. 9/1s). Alle Kinder sind seit 2018 Schweizer Bürger. Die ältere Tochter studiert Recht an der Universität Y.\_\_, die jüngere hat kürzlich geheiratet und arbeitet im kaufmännischen Bereich im Familienbetrieb. Der ältere Sohn ist Elektroprojektleiter, der jüngere Sohn Mitglied im Nachwuchskader des H.\_\_ (U21). Die Kinder pflegen Beziehungen zu Partnern aus anderen Kulturkreisen.

#### 5.2.2.

Die in Art. 12 Abs. 1 lit. c bis e BÜG erwähnten Teilaspekte der Integration, namentlich die Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen, die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung sowie die Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird, sind erfüllt. Ferner leben die Beschwerdeführer in geordneten finanziellen Verhältnissen und haben ihre Erziehungsverantwortung über die damals minderjährigen Kinder wahrgenommen (Art. 13 lit. c und f BRG). Zu prüfen bleibt im Folgenden die Beachtung



der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Respektierung der Werte der Bundesverfassung und das Interesse am öffentlichen Geschehen.

### 5.3.

#### 5.3.1.

Nach Art. 4 BÜV gilt die Bewerberin oder der Bewerber als nicht erfolgreich integriert, wenn sie oder er die öffentliche Sicherheit und Ordnung dadurch nicht beachtet, dass sie oder er gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen erheblich oder wiederholt missachtet (lit. a), wichtige öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt (lit. b) oder nachweislich Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, oder Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt (lit. c). Die Bewerberin oder der Bewerber gilt zudem als nicht erfolgreich integriert, wenn im Strafregister-Informationssystem VOSTRA ein sie oder ihn betreffender Eintrag mit folgendem Inhalt für das SEM einsehbar ist: eine unbedingte Strafe oder eine teilbedingte Freiheitsstrafe für ein Vergehen oder ein Verbrechen (lit. a), eine stationäre Massnahme bei Erwachsenen oder eine geschlossene Unterbringung bei Jugendlichen (lit. b), ein Tätigkeitsverbot, ein Kontakt- und Rayonverbot oder eine Landesverweisung (lit. c), eine bedingte oder teilbedingte Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen, eine bedingte Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten, ein bedingter oder teilbedingter Freiheitsentzug von mehr als drei Monaten oder eine bedingte oder teilbedingte gemeinnützige Arbeit von mehr als 360 Stunden als Hauptsanktion (lit. d) oder eine bedingte oder teilbedingte Geldstrafe von höchstens 90 Tagessätzen, eine bedingte Freiheitsstrafe von höchstens drei Monaten, ein bedingter oder teilbedingter Freiheitsentzug von höchstens drei Monaten oder eine bedingte oder teilbedingte gemeinnützige Arbeit von höchstens 360 Stunden als Hauptsanktion, sofern sich die betroffene Person in der Probezeit nicht bewährt hat (lit. e). In allen anderen Fällen, in denen im Strafregister-Informationssystem VOSTRA ein Eintrag für das SEM einsehbar ist, entscheidet das SEM unter Berücksichtigung der Höhe der Sanktion, ob die Integration der Bewerberin oder des Bewerbers erfolgreich ist. Eine erfolgreiche Integration darf nicht angenommen werden, solange eine angeordnete Sanktion noch nicht vollzogen oder eine laufende Probezeit noch nicht abgelaufen ist.

#### 5.3.2.

Es ist offensichtlich, dass es sich bei den aktenkundigen strafrechtlichen Verurteilungen der Beschwerdeführerin (Geschwindigkeitsüberschreitung im Jahr 2016 [Sanktion Busse]) und des Beschwerdeführers (Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung in den Jahren 2006 [Sanktion Busse] und 2010 [Sanktion teilbedingte Geldstrafe von 60 Tagessätzen], Überlassen eines Fahrzeugs in nicht vorschriftsgemäsem Zustand im Jahr 2020 [Sanktion Busse]) nicht um solche handelt,



die gestützt auf Art. 4 BÜV einer erfolgreichen Integration entgegenstehen, da sie längere Zeit zurückliegen oder vergleichsweise geringfügige Verstösse darstellen. Davon ist – zu Recht – auch die Vorinstanz ausgegangen (act. 2, S. 8). Bei einer letzten Abfrage am 27. Januar 2023 waren beide Beschwerdeführer nicht im Schweizerischen Strafregister verzeichnet (act. 17 und 18).

### 5.3.3.

Wie die Vorinstanz selbst zutreffend festgehalten hat (act. 2, S. 9), haben die umfassenden Abklärungen im vorinstanzlichen Verfahren keine Beweise geliefert, dass die Beschwerdeführer – damals oder heute – eine Bedrohung für die Schwester bzw. Schwägerin dargestellt hätten bzw. darstellen. Gemäss Angaben der Staatsanwaltschaft wurde gegen die Beschwerdeführer deswegen nie ein Strafverfahren geführt oder ermittelt, und es fehlen Hinweise, dass sie an allfälligen Drohungen oder anderen Handlungen beteiligt waren, welche die Installation bzw. die Aufrechterhaltung von Schutzmassnahmen notwendig machten. Die Staatsanwaltschaft verfügt sodann über keinerlei Unterlagen oder Hinweise zu den Hintergründen eines "Zeugenschutzprogramms", insbesondere nicht im Zusammenhang mit den Beschwerdeführern (act. 9/7). Unklar bleibt ferner, worin und weshalb die von der Vorinstanz angeführten "Schutzmassnahmen" für die Schwester bis heute bestehen sollen. Offenbar ist damit die Aufrechterhaltung der Datensperre im Personenstandsregister gemeint, an welcher im Jahr 2022 auf Antrag der Kantonspolizei festgehalten wurde, ohne dass dafür jedoch ein konkreter Grund genannt wurde; vielmehr wurde auf einen anderen Fall verwiesen wurde, in welchem lange Zeit später noch etwas geschehen sei (act. 9/4). Eine Gefährdung der Schwester durch die Beschwerdeführer, deren Identität und Aufenthaltsort diese ohnehin nicht kennen, lässt sich daraus nicht ableiten.

Die im Beschwerdeverfahren zusätzlich getätigten Abklärungen bestätigen dieses Bild. Das angefragte fedpol verfügte über keine Informationen, wonach von den Beschwerdeführern eine Gefährdung ausgehe (act. 18). Auf Nachfrage des Gerichts teilte die Kantonspolizei St. Gallen mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 mit, weder der Spezialdienst noch das Bedrohungs- und Risikomanagement hätten Kenntnis von einem konkreten aktuellen Sicherheitsrisiko, welches von den Beschwerdeführern ausgehen könnte. Die Kantonspolizei St. Gallen kontaktierte zudem auf Wunsch des Gerichts die Schwester des Beschwerdeführers. Diese erklärte, dass sie weder in der Vergangenheit noch aktuell von den Beschwerdeführern je bedroht worden sei. Das Treffen vom 30. Juni 2011 im I. \_\_ sei auf ihren eigenen Wunsch organisiert worden. Sie habe damals deutlich gemacht, dass sie keinen Kontakt mehr zur Familie wünsche. Die Beschwerdeführer hätten sich während des Treffens anständig verhalten und die Anweisungen der Polizei befolgt. Seither habe es keinen Kontakt mehr zur Familie



gegeben (act. 22). Den Wunsch der Schwester, keinen Kontakt mehr zur Familie zu haben, haben die Beschwerdeführer akzeptiert und nicht nach ihr gesucht. Auch wenn die Beschwerdeführer Kontakt zur Mutter und zum Bruder des Beschwerdeführers im Kosovo pflegen und die Mutter gerne Kontakt zu ihrer Tochter hätte, liefert dies keinerlei Hinweise auf eine von ihnen ausgehende Gefährdung der Schwester.

### 5.3.4.

Mit der allgemeinen Feststellung der Vorinstanz, die Schutzmassnahmen für die Schwester bzw. Schwägerin – namentlich die Datensperre im Personenstandsregister – seien bis heute nicht aufgehoben worden und es könne auch nach vielen Jahren zu sogenannten Ehrenmorden aus dem erweiterten Kreis der Familie kommen, weshalb nicht ausgeschlossen werden könne, dass für die Schwester eine erhebliche Gefahr bestehe, lässt sich keine Gefährdung durch die Beschwerdeführer im Sinn einer Missachtung der gesetzlichen Vorschriften bzw. Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung begründen.

### 5.4.

#### 5.4.1.

Als zu respektierende Werte der Bundesverfassung gelten namentlich die rechtsstaatlichen Prinzipien sowie die freiheitliche demokratische Grundordnung der Schweiz, die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit und die Pflicht zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst und zum Schulbesuch (Art. 5 BÜV). Die Grundprinzipien werden nicht beachtet, wenn die Bewerberin oder der Bewerber diese in Frage stellt, namentlich durch öffentliche Propagandaaktionen oder politischen oder religiösen Extremismus, welche die Interessen der freiheitlichen Demokratie und des Rechtsstaates gefährden, da sie verbotene Organisationen wie «Al-Qäida» oder den «Islamischen Staat» unterstützen, durch Organisation einer Zwangsehe oder Beschneidung, trotz nicht nachweisbarer strafrechtlicher Relevanz, da dies eine Verletzung des Rechtsstaats darstellt, und durch Äusserungen in sozialen Medien, die Minderheiten, Angehörige einer bestimmten Religion oder Menschen einer bestimmten sexuellen Orientierung öffentlich pauschal verunglimpfen (Handbuch Bürgerrecht, S. 41). Die Überprüfung der tatsächlichen Verinnerlichung solcher Werte ist nur schwer möglich, denn sie darf nicht in eine eigentliche Gesinnungsprüfung münden. Entscheidend, da auch überprüfbar, ist deshalb letztlich, dass sich der Bewerber oder die Bewerberin, unabhängig von den Motiven, an die gesetzliche Ordnung hält. Die „äussere“ Einhaltung der Rechtsordnung zeigt, dass die betreffenden Personen den Staat konkludent bejahen (A. Kley, Werte der Bundesverfassung, in: R. Pahud de Mortanges [Hrsg.], Staat und Religion in der Schweiz des 21. Jahrhunderts, 2020, S. 676 f.).



### 5.4.2.

Die Beschwerdeführer bekundeten mit ihrer Unterschrift im entsprechenden Gesuchsformular ausdrücklich, die rechtsstaatliche Ordnung der Schweiz, die öffentliche Sicherheit und Ordnung und die Werte der Schweizerischen Bundesverfassung zu akzeptieren, insbesondere das rechtsstaatliche Handeln, das Gewaltverbot, die Menschenwürde, die Rechtsgleichheit einschliesslich Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Ehe und Familie und die Glaubens- und Gewissensfreiheit zu beachten und zu akzeptieren (act. 9/1), wie es in Art. 13 Abs.1<sup>bis</sup> BRG vorgesehen ist. Wer die schriftliche Erklärung im kantonalen Gesuchsformular abgibt, bekundet damit, die rechtsstaatliche Ordnung sowie die Werte der Bundesverfassung gegenwärtig und in Zukunft zu respektieren (Botschaft der Regierung vom 13. Dezember 2016 zum Nachtrag zum Gesetz über das St. Galler Bürgerrecht, ABI 2017, S. 15). Der Einbürgerungsrat, dem die Herkunft des seit über 20 Jahre in der Gemeinde lebenden Gesuchstellers als Sohn von D.\_\_ bekannt war, hegte hinsichtlich dessen Integration, offensichtlich auch im Zusammenhang mit der Respektierung der Werte der Bundesverfassung, keinerlei Bedenken. Das öffentliche Auflageverfahren und die amtliche Bekanntmachung verliefen ohne jegliche Reaktion seitens der Einwohnerschaft.

### 5.4.3.

Die Vorinstanz wirft den Beschwerdeführern vor, sich nicht ausdrücklich vom Kanun distanziert zu haben, der gleich mehrere verfassungsmässige schweizerische Grundrechte – insbesondere die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie das Recht auf Leben und persönliche Freiheit – missachte. Beim Gespräch vom 21. Oktober 2022 wurde der Beschwerdeführer vonseiten des Amts für Gemeinden und Bürgerrecht gefragt, was er allgemein zur Verbreitung und Akzeptanz des Kanuns in seinem Herkunftsland und zur Familienehre sagen könne und wie er dazu stehe. Er antwortete, dass die Kultur im Balkan und in der Schweiz verschieden sei. Sie hätten viel Krieg erlebt und seien dadurch geprägt. Das Gewohnheitsrecht sei aus seiner Sicht während der Kriegsjahre nicht immer richtig weitergegeben worden. Ihn interessiere nicht, was nicht richtig sei. Er sei christkatholisch und lebe nach seinen Vorstellungen. Familienehre habe es früher gegeben, bei ihnen in der Familie gebe es das heute nicht mehr. Zum Thema Ehrenmorde gab er an, dieses Thema sei schwierig für ihn, es tue einfach nur weh, es sei falsch und traurig. Was geschehen sei, dürfe nicht mehr passieren, es sei nicht erklärbar (act. 9/15). Anlässlich der im Beschwerdeverfahren durchgeführten öffentlichen Verhandlung antwortete der Beschwerdeführer auf die Frage, was er unter dem Kanun verstehe, er habe diesen nie gelesen. Er und seine Familie lehnten den Kanun ab. Er kenne keine solchen Vorschriften und wolle darüber nicht sprechen (Verhandlungsprotokoll, S. 7). Die Tötung des Lehrers durch den Vater verurteilte er (Verhandlungsprotokoll, S. 5 und 9). Zudem bezeichnete er es als gut,



dass die Schwester sich damals dem Lehrer anvertraut hatte. Auch wenn seine eigenen Kinder sich mit ihren Lehrern ausgetauscht oder über Probleme gesprochen hätten, hätte er das gutgeheissen (Verhandlungsprotokoll, S. 12). Ferner bejahte er, dass die Schweizer Behörden und Gerichte ihre Arbeit in den Verfahren betreffend die Taten des Vaters wie auch die Selbsttötung des Vaters gemacht hätten (Verhandlungsprotokoll, S. 8).

Die Beschwerdeführerin erklärte in der Befragung durch das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht vom 21. Oktober 2022, sie wisse, was damals passiert sei, es habe sie aber nicht interessiert. Sie habe sich um zwei kleine Kinder kümmern müssen und sei schwanger gewesen. Sie habe das nicht richtig wahrgenommen, es sei wie in einem Traum gewesen. Den Kanun finde sie nicht gut. Sie wisse nicht, ob es das wirklich gebe und wie man den Kanun lebe. In ihrer Familie habe es das nicht gegeben und es sei bei ihnen auch kein Thema (act. 9/14). Anlässlich der öffentlichen Verhandlung gab sie zur Auskunft, es sei gar nicht gut gewesen, was der Schwiegervater gemacht habe (Verhandlungsprotokoll, S. 16). Den Kanun habe sie nie erlebt und kenne ihn nicht (Verhandlungsprotokoll, S. 17). Dass sich ihre Schwägerin damals dem Lehrer anvertraut habe, sei für sie kein Problem. Auch wenn ihre Tochter sich an eine Drittperson gewandt hätte, wäre das für sie normal gewesen (Verhandlungsprotokoll, S. 18 und 20.).

#### 5.4.4.

In den Befragungen – sowohl vor dem Amt für Gemeinden und Bürgerrecht als auch vor Gericht – kam deutlich zum Ausdruck, dass die vergangenen Ereignisse – die Tötung des Lehrers durch den Vater / Schwiegervater mit anschliessender Flucht desselben, der vollständige Kontaktabbruch zur Schwester / Schwägerin, die Verhaftung und Verurteilung des Vaters / Schwiegervaters im Kosovo, die Auslieferung, Inhaftierung und anschliessende Selbsttötung des Vaters / Schwiegervaters in der Schweiz – für die gesamte Familie traumatisierend waren und zu einer erheblichen Belastung führten. Die Situation war damals für die Beschwerdeführer, die zwei kleine Kinder hatten und ein drittes erwarteten, sehr belastend, weswegen sie psychologische Hilfe in Anspruch nahmen. Ihre heutige Strategie zum Selbstschutz ist es offenbar, nicht viel darüber zu sprechen. Die Kinder wissen, was passiert ist, ausgiebig darüber gesprochen wurde und wird nicht, was angesichts der psychischen Belastung der Eltern nachvollziehbar erscheint und zu respektieren ist. Auch wenn die Angaben der Beschwerdeführer zum Kanun, den sie beide angeblich nicht kennen, ausweichend wirken, lässt sich daraus nicht ableiten, dass sie diesem folgen oder diesen gar über die schweizerische Rechtsordnung stellen würden. Der Beschwerdeführer hat klar geäussert, dass er die Tat des Vaters verurteilt und niemand getötet werden darf. Mit seiner Aussage, dass es in seiner Familie keine Familienehre gebe, hat er zum Ausdruck gebracht, dass es eine solche nicht und insbesondere auch nicht entgegen



der schweizerische Rechtsordnung zu verteidigen gilt. Auch die Beschwerdeführerin bezeichnete die Tat ihres Schwiegervaters als gar nicht gut. Beide erachteten es sodann nicht als eine Verletzung der Familienehre, dass sich die Schwester bzw. Schwägerin damals dem Lehrer anvertraut hatte, und hätten dies auch bei ihren eigenen Kindern nicht als Problem erachtet.

### 5.4.5.

Im Jahr 2010 hatte der Beschwerdeführer nach dem Suizid des Vaters als Vertreter der Familie Strafanzeige gegen Justizvollzugs- und Strafverfolgungsmitarbeiter erhoben. Die kantonalen Gerichte wollten keine Strafuntersuchung eröffnen, das Bundesgericht erteilte schliesslich die Ermächtigung zur Eröffnung eines Strafverfahrens, wie aus dem bereits erwähnten Urteil 1C\_633/2013 hervorgeht (siehe auch die Sachverhaltsangaben in jenem Urteil, wonach der Vater des Beschwerdeführers vier Tage vor seinem Suizid nach einem Sturz einen unerkannt gebliebenen Schädelbruch erlitten und wonach zwei Tage danach eine "Schlinge" unter der Matratze gefunden worden war, der "keine weitere Beachtung geschenkt" worden war, E. 4.4.4 f.). Nach Untersuchung der Umstände durch einen ausserordentlichen Staatsanwalt erhoben der Beschwerdeführer bzw. seine Familie gegen die im Jahr 2019 ergangenen Einstellungsverfügungen keine Rechtsmittel. Offensichtlich war die Angelegenheit für die hinterbliebene Familie damit abgeschlossen. Der Beschwerdeführer bejahte denn im Rahmen der öffentlichen Verhandlung auch, dass die Behörden und Gerichte in der Schweiz im Zusammenhang mit der Tötung des Lehrers und der Selbsttötung des Vaters ihre Arbeit gemacht hätten.

### 5.4.6.

Wie eingangs dargelegt, ist für die Respektierung der Werte der Bundesverfassung das äussere Handeln entscheidend. Die Beschwerdeführer leben seit rund 30 Jahren in der Schweiz, haben sich in die hiesigen Verhältnisse integriert und für sich und ihre vier Kinder eine Zukunft aufgebaut; alle ihre Kinder sind bestens integriert und auf einem privat wie beruflich vielversprechenden Weg. Dafür, dass die Lebensweise der Beschwerdeführer vom Kanun bestimmt wäre, gibt es keine Hinweise. Beide verurteilen die Tötung des Lehrers durch den Vater bzw. Schwiegervater und erheben keine Vorwürfe gegen die Schwester bzw. Schwägerin, die sich damals dem Lehrer anvertraut hatte. Vor diesem Hintergrund haben sie hinreichend dargetan, dass sie das Schweizer Rechtssystem respektieren, die Grundwerte des Zusammenlebens in der Schweiz verstehen und akzeptieren und die Werte der Bundesverfassung achten.

### 5.5.

Schliesslich ist die Folgerung der Vorinstanz, dass die Beschwerdeführerin dadurch, dass sie nichts von der Tat ihres Schwiegervaters und von über lange Zeit in den Medien erschienenen Berichten mitbekommen habe, nicht am öffentlichen Geschehen



interessiert sei und darüber nicht Bescheid wisse, nicht haltbar. Die Beschwerdeführerin gehörte als Schwiegertochter von D.\_\_ und Schwägerin der Tochter zum nächsten Umfeld der beteiligten Personen. Bei dem Vorfall handelte es sich für sie somit nicht um ein öffentliches Geschehnis, über welches sie sich hätte öffentlich informieren müssen, sondern sie hat das Geschehen unmittelbar selbst miterlebt. Offenbar zu ihrem Selbstschutz hielt sie sich damals wie heute mit ihren Äusserungen zurück. Wie sie mit der ohne Zweifel schwierigen Situation umzugehen hatte und hat, kann ihr nicht vorgeschrieben werden. Sie war damals Mutter von zwei kleinen Kindern (ein und zwei Jahre alt) und mit dem dritten Kind schwanger, weshalb ihre Darstellung, sie sei mit den Kindern beschäftigt gewesen und habe dies alles gar nicht richtig wahrgenommen bzw. wie in einem Film erlebt, nachvollziehbar ist. Eine mangelhafte Vertrautheit mit den schweizerischen und örtlichen Verhältnissen im Sinn von Art. 14 lit. a BRG lässt sich daraus jedenfalls nicht ableiten.

### 5.6.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Beschwerdeführer sämtliche formellen und materiellen Voraussetzungen für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts im ordentlichen Einbürgerungsverfahren erfüllen. Die umfangreichen Abklärungen nicht nur im vorinstanzlichen Verfahren, sondern auch auf Beschwerdeebene haben keinerlei Hinweise geliefert, dass von ihnen eine Gefährdung für die Schwester des Beschwerdeführers, deren Identität und Aufenthaltsort ihnen unbekannt ist, ausgeht. Insbesondere verneint die Schwester selbst eine solche Gefährdung oder Bedrohung. Die Beschwerdeführer sind erfolgreich integriert, beachten die öffentliche Sicherheit und Ordnung, respektieren die Werte der Bundesverfassung und sind mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut. Die Folgerung der Vorinstanz, dass die Beschwerdeführer sämtliche Voraussetzungen von Art. 11, 12 und 13 BÜG sowie Art. 12 bis 14 BRG nicht erfüllen, ist undifferenziert und widerspricht grösstenteils ihren eigenen Erwägungen im angefochtenen Entscheid, wonach die Strafregistereinträge nicht gegen eine Einbürgerung sprechen würden und die Bedrohung der Schwester nicht auf die Beschwerdeführer zurückzuführen sei; ebenso widersprechen sie ohne nachvollziehbare Gründe den Beurteilungen der Politischen Gemeinde Z.\_\_ und des SEM, welche sämtliche Voraussetzungen für die ordentliche Einbürgerung als erfüllt erachtet hatten. Die Verweigerung des Kantonsbürgerrechts durch die Vorinstanz erweist sich damit als unrechtmässig. Den Einbürgerungsgesuchen der Beschwerdeführer ist demnach auch auf kantonaler Ebene zuzustimmen. Die Beschwerde ist somit gutzuheissen und der angefochtene Beschluss der Vorinstanz vom 2. Mai 2023, mit welchem den Beschwerdeführern das Kantonsbürgerrecht versagt worden ist, aufzuheben. Da die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung des Bundes vom 17. Februar 2022 mittlerweile abgelaufen ist (vgl. Art. 14 Abs. 1 BÜG), ist das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht anzuweisen, diese Bewilligung beim SEM



erneut einzuholen. Anschliessend wird die Vorinstanz den (positiven) Einbürgerungsentscheid zu treffen haben.

6.

6.1.

Vom Staat (Vorinstanz) sind in Anwendung von Art. 95 Abs. 3 VRP keine amtlichen Kosten zu erheben. Der von den Beschwerdeführern geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 ist ihnen zurückzuerstatten.

6.2.

Bei diesem Verfahrensausgang haben die Beschwerdeführer Anspruch auf Entschädigung ihrer ausseramtlichen Kosten zulasten des Staates (Vorinstanz). Das Honorar in der Verwaltungsrechtspflege wird nicht nach Aufwand, sondern pauschal bemessen. Es beträgt vor Verwaltungsrekurskommission und Verwaltungsgericht zwischen CHF 1'500 und CHF 15'000 (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung, sGS 963.75, HonO). Innerhalb dieses Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falles und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Mit Blick auf vergleichbare Fälle und die konkreten Verhältnisse inkl. Aufwand für die öffentliche Verhandlung rechtfertigt es sich, den Beschwerdeführern eine Entschädigung von CHF 3'500 zuzüglich Barauslagenpauschale von CHF 140 (4%) und Mehrwertsteuer zuzusprechen.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, und der angefochtene Beschluss der Regierung Nr. 316 vom 2. Mai 2023 wird aufgehoben.

Es wird festgestellt, dass die Beschwerdeführer die Voraussetzungen für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts erfüllen.

2.

Das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht wird angewiesen, das SEM um Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes zu ersuchen.



### 3.

Es werden keine amtlichen Kosten erhoben. Den Beschwerdeführern wird der Kostenvorschuss von CHF 1'500 zurückerstattet.

### 4.

Der Staat (Regierung) entschädigt die Beschwerdeführer ausseramtlich mit CHF 3'640 (inkl. Barauslagen) zuzüglich Mehrwertsteuer.