



Fall-Nr.:	B 2023/53
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	25.09.2023
Entscheiddatum:	15.08.2023

Entscheid Verwaltungsgericht, 15.08.2023

Bürgerrecht, Art. 11 lit. b, 12 Abs. 1 lit. c BÜG, Art. 13 Abs. 1 lit. f und g, Art. 14 BRG Das Departement des Innern hat die politische Gemeinde mit Rekursentscheid verpflichtet, das Einbürgerungsgesuch der Beschwerdegegner öffentlich aufzulegen. Die politische Gemeinde erhebt gegen diesen Rekursentscheid Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Der Beschwerdegegner ersuchte im Jahr 2021 um Erteilung des kommunalen Bürgerrechts. Der Gesuchsteller hat jedenfalls im Zeitpunkt der im Jahr 2018 abgelegten und bestandenen Prüfung "telc Deutsch B1" über die nach st. gallischem Recht erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt. Obwohl Einbürgerungskommission und Einbürgerungsrat anlässlich von Gesprächen in den Jahren 2021 und 2022 Mängel in der Kommunikationsfähigkeit feststellten, sind sie nicht zum Schluss gekommen, es sei erforderlich, vom Beschwerdegegner einen neuen Nachweis zu verlangen. Bei der Wahrnehmung der Erziehungsverantwortung gegenüber minderjährigen Kindern steht der praktische Aspekt der Zusammenarbeit der Eltern mit der Schule, wie er in Art. 302 Abs. 3 ZGB festgehalten wird, im Vordergrund. Dabei kann von ausländischen Eltern nicht mehr verlangt werden als von Schweizer Eltern. Dass sich die Beschwerdegegner einer von der Schule empfohlenen Unterstützung ihres Sohnes widersetzt hätten, ist nicht ersichtlich. Mit Blick auf den Zweck der angestrebten Einbürgerung, aktiv an der politischen Willensbildung beteiligt zu sein, wäre durchaus zu erwarten, dass Einbürgerungswillige die drei Staatsgewalten und die sie verkörpernden Organe in Bund und Kanton benennen können und eine verbalisierbare Vorstellung haben von der Form und den tragenden Grundprinzipien des Staats, zu dessen willensbildendem Teil sie gehören wollen. Entsprechendes gilt auch für die Kenntnis darüber, wo die politische Gemeinde über das aktuelle Geschehen informiert und wann und in welcher Form sich Bürgerinnen und Bürger an der Willensbildung und -äusserung auf Gemeindeebene beteiligen können. Auch Fragen zur Grundstruktur des schweizerischen Systems zur Sicherung der



Altersvorsorge stellen zweifellos keine zu hohen Anforderungen. Aus den Darlegungen der Beschwerdegegner, die sich als auf die Familie zurückgezogen lebend beschreiben, und den weiteren Akten ergeben sich keine konkreten Hinweise dafür, dass sie ihr soziales und kulturelles Leben und ihre persönlichen Kontakte einzig auf ihre Landsleute ausrichten. In diesem Sinn kann auch Personen, die zurückgezogen leben und nicht an nachbarschaftlichen geselligen Anlässen – sei es mit Landsleuten, sei es mit Schweizerinnen und Schweizern – teilnehmen, die Integration nicht abgesprochen werden. Das Verwaltungsgericht weist die Beschwerde der politischen Gemeinde ab (Verwaltungsgericht, B 2023/53).

Entscheid vom 15. August 2023

Besetzung

Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde Z.__,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,

A.__ und B.__,

C.__, gesetzlich vertreten durch seine Eltern A.__ und B.__,

Beschwerdegegner,



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

Gegenstand

Einbürgerungsgesuche

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.__, von D.__, zog im Jahr 1989 zu ihren Eltern nach Z.__/SG. Sie besuchte die obligatorischen Schulen in Z.__/SG und in Wil/SG und arbeitet seit 2001 – unterbrochen in den Jahren 2004-2008 – bei der E.__ SA. Am 19. April 2010 heiratete sie B.__, von D.__. Er zog im gleichen Jahr zu ihr und lebt seither in Z.__/SG. Seit 2013 arbeitet er ebenfalls bei der E.__ SA. A.__ und B.__ sind die Eltern von F.__, und C.__.

B.

Die Familie B.__ ersuchte am 8. Februar 2021 bei der politischen Gemeinde Z.__ um ordentliche Einbürgerung. Die Einbürgerungskommission stellte ihr nach einem am 7. September 2021 geführten Gespräch am 10. September 2021 die Abweisung ihres Gesuchs in Aussicht. Nachdem sich die Familie am 24. September 2021 durch ihren Rechtsvertreter hatte vernehmen lassen, wurde das Verfahren am 12. Januar 2022 mit einem schriftlichen Wissenstest und am 31. Januar 2022 mit einem weiteren Gespräch fortgesetzt.

Am 30. August 2022 hiess der als Einbürgerungsrat amtierende Gemeinderat der politischen Gemeinde Z.__ das Gesuch einzig für die Tochter F.__ gut. Für die Eltern wies sie das Gesuch mangels genügender Integration, für den Sohn C.__ mangels Erfüllung der erforderlichen Aufenthaltsjahre ab. Das Departement des Innern hiess den von A.__ und B.__ erhobenen Rekurs am 6. März 2023 gut, hob den angefochtenen Beschluss vom 30. August 2022 – soweit er nicht die Tochter F.__ betraf – auf und wies das Einbürgerungsgesuch von A.__ und B.__ unter Einschluss des minderjährigen Sohnes C.__ an den Einbürgerungsrat der politischen Gemeinde Z.__ zur Durchführung des Auflage- und Einspracheverfahrens zurück.

C.

Die politische Gemeinde Z.__ (Beschwerdeführerin) erhob gegen den am 7. März 2023



versandten Rekursentscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) mit Eingabe vom 20. März 2023 und Ergänzung vom 24. April 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben. Die Vorinstanz verzichtete am 16. Mai 2023 auf eine Vernehmlassung. A.__, B.__ und C.__ (Beschwerdegegner beziehungsweise Gesuchsteller) liessen sich am 14. Juni 2023 vernehmen und beantragten, es sei die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer abzuweisen. Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegner zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Eintreten

1.1. Zuständigkeit, zeitliche, formelle und inhaltliche Anforderungen

Das Verwaltungsgericht beurteilt grundsätzlich Beschwerden gegen Entscheide der Departemente (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerde gegen den am 7. März 2023 versandten vorinstanzlichen Rekursentscheid wurde mit Eingabe vom 20. März 2023 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 24. April 2023 die gesetzlichen Anforderungen in formeller und inhaltlicher Hinsicht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Zu prüfen ist, ob die Beschwerde gegen den Rückweisungsentscheid zulässig (dazu nachfolgend Erwägung 1.2) und die politische Gemeinde zur Erhebung der Beschwerde befugt ist (dazu nachfolgend Erwägung 1.3).

1.2. Zwischenentscheid

Mit dem angefochtenen Entscheid hat die Vorinstanz den Beschluss des als Einbürgerungsrat handelnden Gemeinderates der politischen Gemeinde Z.__/SG vom 30. August 2022 aufgehoben und die Angelegenheit zur Durchführung des Auflage- und Einspracheverfahrens an die politische Gemeinde zurückgewiesen. Damit wird das Einbürgerungsverfahren fortgesetzt; dessen weiteres Schicksal liegt nunmehr zunächst in den Händen der Stimmberechtigten von Z.__/SG, die entweder den vom Einbürgerungsrat nach den Vorgaben des Departements des Innern zu erlassenden positiven Einbürgerungsentscheid akzeptieren können, indem sie von ihrem Einspracherecht keinen Gebrauch machen, oder aber ihn durch Erhebung einer Einsprache zu Fall bringen und alsdann in eigener Zuständigkeit über die Einbürgerung



befinden. Da der angefochtene Rückweisungsentscheid formell nur den Einbürgerungsrat bindet, sind die Stimmberechtigten bei ihrem Einbürgerungsentscheid frei, das heisst einzig an die massgebenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen gebunden. Unter diesen Umständen schliesst der vom Einbürgerungsrat nach den Vorgaben des angefochtenen Rekursentscheides des Departements zu erlassende Beschluss das Einbürgerungsverfahren nicht ab. Es handelt sich um einen Zwischenentscheid. Das Bundesgericht ist deshalb auf die Beschwerde einer st. gallischen Gemeinde gegen einen entsprechenden Rückweisungsentscheid des Verwaltungsgerichts nicht eingetreten (BGer, Urteil 1D_1/2012 vom 17. Januar 2013 E. 1.3.2 zu VerwGE B 2011/229 vom 31. Mai 2012).

Selbständig eröffnete Zwischenentscheide können nur unter eingeschränkten Voraussetzungen angefochten werden (vgl. Art. 93 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht; Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110, BGG, nach dessen Kriterien auch die Anfechtbarkeit vor Verwaltungsgericht beurteilt wird; vgl. statt vieler VerwGE B 2022/182 vom 6. Juni 2023, E. 1.2). Von Anfechtbarkeit ist insbesondere dann auszugehen, wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (vgl. Art. 93 Abs. 1 Ingress und lit. b BGG). Das Verwaltungsgericht tritt deshalb auf die Beschwerde ein, wenn mit seinem Entscheid ein Zwischenentscheid der Vorinstanz umgestossen und das Verfahren vor erster Instanz abgeschlossen würde (vgl. VerwGE B 2022/62 vom 20. Oktober 2022 E. 1; vgl. dazu BGer, Urteil 8C_155/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 2.3.2). Diese Konstellation liegt hier vor, weil die Gutheissung der Beschwerde das Einbürgerungsverfahren mit einer Ablehnung des Gesuchs durch den Einbürgerungsrat erledigen würde. Das Auflage- und Einspracheverfahren und – bei gültiger Einsprache – die Behandlung des Gesuchs an der Bürgerversammlung fielen dahin. Dass die Beschwerdeführerin sich gegen einen Zwischenentscheid wendet, steht seiner Anfechtbarkeit beim Verwaltungsgericht deshalb nicht entgegen.

1.3. Beschwerdebefugnis der politischen Gemeinde

Nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP steht das Beschwerderecht zur Wahrung des öffentlichen Interesses auch der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zu. Gestützt auf diese Bestimmung hat das Verwaltungsgericht der politischen Gemeinde ein Beschwerderecht gegen Rekursentscheide gemäss Art. 34 Abs. 2 des Gesetzes über das St. Galler Bürgerrecht vom 3. August 2010 (in Vollzug seit 1. Januar 2011; sGS 121.1, BRG) zuerkannt, und zwar unabhängig davon, ob dem Verfahren die



Verweigerung der Einbürgerung durch die Bürgerversammlung (vgl. VerwGE B 2008/206 vom 19. August 2009 E. 1) oder den Einbürgerungsrat (vgl. VerwGE B 2021/273 vom 13. September 2022 E. 1) zugrunde lag. An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten.

1.4. Ergebnis

Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Streitgegenstand

Zu prüfen ist vorliegend die Frage, ob – entgegen der Auffassung der Rekursinstanz – bereits vor dem Auflage- und Einspracheverfahren ausreichende Gründe vorliegen, um das Einbürgerungsgesuch der Beschwerdegegner abzulehnen.

3. Vorbringen

Der Einbürgerungsrat hat das Gesuch um ordentliche Einbürgerung von A.___ und B.___ mit der Begründung abgewiesen, sie seien im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs nicht erfolgreich integriert (Art. 11 Ingress und lit. a des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht; Bürgerrechtsgesetz, SR 141.0, BüG) und mit den schweizerischen Lebensverhältnissen nicht vertraut (Art. 11 Ingress und lit. b BüG) gewesen.

3.1. Vorinstanz

Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid zusammengefasst fest, die Gesuchsteller erfüllten – entgegen den Feststellungen im Ausgangsentscheid – sämtliche Integrationskriterien nach Art. 11 lit. a in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 BüG und Art. 13 Abs. 1 BRG und sie stellten keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz nach Art. 11 lit. c BüG dar. In Bezug auf das Kriterium des Vertrautseins erfüllten sie Art. 11 lit. b BüG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 lit. b und c der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, SR 141.01, BüV); zwar könne ein Manko hinsichtlich der Grundkenntnisse zu den geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen der Schweiz (Art. 11 lit. c BüG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 lit. b und c BüV) festgestellt werden, dieses Manko werde letztlich jedoch durch die Erfüllung sämtlicher übrigen Kriterien mehr als aufgewogen (vgl. E. 5.2 des angefochtenen Entscheids).

Soweit den Gesuchstellern im Ausgangsentscheid vorgehalten wurde, sie hätten zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung die Integration der beiden Kinder nicht hinreichend gefördert, hielt die Vorinstanz fest, die Lehrpersonen hätten die Frage, ob die Eltern ihre Kinder in der deutschen Sprache genügend förderten und unterstützten, am



28. Dezember 2021 beziehungsweise am 6. Januar 2022 bejaht. Dieser aus der Zusammenarbeit der Lehrpersonen mit den Kindern entstandene Eindruck sei entsprechend zu würdigen. Aus der Aussage der Lehrperson von C.___ am 6. Januar 2022, die Fortschritte in der deutschen Sprache seien eindeutig bemerkbar, könne – entgegen dem Vorbringen des Einbürgerungsrats – nicht (zwingend) geschlossen werden, eine andere Sprache als Deutsch sei zu Hause vorherrschend gewesen. Aus den Akten sei zu schliessen, dass die Gesuchsteller ihre Kinder beim Erwerb der Sprachkompetenzen unterstützten (Art. 8 lit. a BÜV; vgl. E. 4.1.4 des angefochtenen Entscheids).

In Bezug auf die – namentlich auf die Stellungnahme der Lehrperson von C.___ vom 6. Januar 2022 gestützte – Feststellung des Einbürgerungsrats, die Gesuchsteller zeigten wenig Interesse und Engagement bei der schulischen Bildung, erwog die Vorinstanz sodann, dies vermöge keine fehlende Förderung der geistigen Entfaltung von C.___ zu belegen, da die Gesuchsteller ihre Pflicht nach Art. 302 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB), C.___ den Besuch einer staatlichen Schule zu ermöglichen, offensichtlich erfüllten. Dass im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung der grobmotorische Rückstand von C.___ noch nicht physiotherapeutisch behandelt worden sei, sei – wenn überhaupt – höchstens ein geringes Manko, da nicht mehr eruiert werden könne, ob eine solche Behandlung damals auch (medizinisch) notwendig gewesen wäre. Im Vordergrund stehe die Tatsache, dass die Gesuchsteller seit 2. Dezember 2021 eine Physiotherapie ermöglichten. Eine Intervention der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (Art. 307 ZGB), die als konkreter Anhaltspunkt für eine Gefährdung des Kindeswohls zu werten wäre, sei nicht aktenkundig (vgl. E. 4.1.5 und 4.1.6 des angefochtenen Entscheids).

Im Weiteren qualifizierte die Vorinstanz die den Gesuchstellern gestellten Fragen zu den geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen in der Schweiz, im Kanton St. Gallen und in der Gemeinde Z.___ (Art. 2 Abs. 1 Ingress und lit. a BÜV) nicht als überspitzt (formalistisch) und stimmte der Beschwerdeführerin, welche diese Voraussetzung als nicht erfüllt beurteilt hatte, zu (vgl. E. 4.2.3 und 4.2.4 des angefochtenen Entscheids). Die Vorinstanz hielt sodann fest, die Gesuchsteller seien zwar erwiesenermassen nicht in einem Verein oder einer sonstigen Gemeindeorganisation tätig und übten keine ehrenamtliche Tätigkeit aus. Sie hätten jedoch an öffentlichen Anlässen und Festen (insbesondere am Jahrmarkt, am "Winterzauber" und am "1.-August-Anlass" in der Gemeinde und an der Olma) teilgenommen. Der Gesuchsteller nehme zudem an dem alle zwei Jahre stattfindenden Betriebsausflug teil. Damit erfüllten die Gesuchsteller die Anforderungen der Teilnahme



am sozialen und kulturellen Leben (Art. 2 Abs. 1 lit. b BÜV). Dass sämtliche persönlichen Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern beruflicher Art seien, könne den Gesuchstellern nicht entgegengehalten werden. Die inhaltliche Tiefe der einzelnen Kontakte sei rechtlich nicht relevant. Ob die Referenzpersonen die Kinder persönlich kennen würden, sei nicht von Belang. Die Gesuchsteller hätten den Fragen des Einbürgerungsrates entsprechend die Vor- und Nachnamen sowie die Wohnorte ihrer Kontakte angegeben. Weitere Angaben seien nicht verlangt gewesen. Die Gesuchsteller seien ihrer Mitwirkungspflicht nachgekommen und hätten die notwendigen Kontakte mit Schweizerinnen und Schweizern (Art. 2 Abs. 1 lit. c BÜV) glaubhaft aufgezeigt (vgl. E. 4.2.6 und 4.2.7 des angefochtenen Entscheids).

3.2. Beschwerdeführerin

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe im angefochtenen Entscheid die im negativen Einbürgerungsbeschluss geschilderten Tatsachen und Begründungen grossmehrheitlich ignoriert und sei fast durchwegs nur auf Argumente eingetreten, welche für eine Einbürgerung der Gesuchsteller sprächen; sie habe ihr Ermessen vor dasjenige des Einbürgerungsrates gestellt, obschon diesem ein Ermessensspielraum zukomme.

Die Einwände der Beschwerdeführerin beziehen sich zunächst auf die Sprachfähigkeiten von B.__. Anlässlich des Einbürgerungsgesprächs vom 30. August 2022 habe der Einbürgerungsrat festgestellt, dass eine mündliche Kommunikation mit diesem kaum möglich gewesen sei; daraus müsse geschlossen werden, dass er sich seit dem Bestehen des Einbürgerungstests am 26. Mai 2018 kaum mehr bemüht habe, die deutsche Sprache weiter zu erlernen. Wenn er sich bemüht hätte, am Arbeitsplatz oder in der Freizeit mit der einheimischen Bevölkerung Kontakte zu pflegen, wären diesbezüglich Fortschritte zu erwarten gewesen, auch vor dem Hintergrund, dass B.__ als früherer Lehrer über eine überdurchschnittliche Lernfähigkeit verfügen müsse.

Sodann erfüllten die Gesuchsteller entgegen der vorinstanzlichen Würdigung die Voraussetzungen der genügenden Förderung und Unterstützung der Kinder in ihrer Integration (Art. 12 Abs. 1 lit. e BÜG, Art. 8 lit. a BÜV) und der Wahrnehmung der Erziehungsverantwortung (Art. 12 Abs. 3 BÜG, Art. 13 Abs. 1 lit. f BRG) nicht. Die Behauptung der Gesuchstellerin, dass die Familie zuhause mehrheitlich Deutsch spreche, sei unglaublich, zumal die Tochter F.__ dem Einbürgerungsrat im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs vom 7. September 2021 das Gegenteil berichtet habe. Derselbe Schluss ergebe sich aus den Aussagen der Schulleiterin. Die Frage, ob die Gesuchsteller ihrer Erziehungsverantwortung nachkämen, könne entgegen der



St.Galler Gerichte

Vorinstanz nicht schon dann bejaht werden, wenn sie ihren Kindern den Besuch einer staatlichen Schule ermöglichen; das blosses Fehlen einer Intervention der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sage diesbezüglich ebenfalls nichts aus. Die Schulleiterin habe in ihrem Schreiben vom 6. Januar 2022 verschiedene Erziehungsverantwortlichkeiten aufgeführt, denen die Gesuchsteller – jedenfalls in Bezug auf C.__ – nicht nachgekommen seien; zum Beispiel hätten sie diesem regelmässig keinen gesunden Znüni mitgegeben, entgegen anderslautenden Anweisungen den Wechselschritt zuhause nicht geübt, und es bestünden Zweifel, ob die Gesuchsteller ihren Sohn bei den Hausaufgaben richtig begleiteten.

Unzutreffend sei die vorinstanzliche Würdigung auch mit Blick auf das Einbürgerungskriterium des Vertrautseins mit den schweizerischen Verhältnissen (Art. 11 lit. b BÜG, Art. 2 Abs. 1 lit. b und c BÜV). Soweit die Vorinstanz feststelle, die soziale Eingliederung könne auch ausschliesslich über die Arbeit erfolgen, verkenne sie, dass die Gesuchsteller an ihrer Arbeitsstelle (E.__ SA) vorwiegend mit ausländischen Arbeitskolleginnen und -kollegen zusammenarbeiteten und damit vornehmlich in ihrem Kulturkreis verkehrten. In der Abteilung "Brühwürste" arbeiteten zu rund 60 Prozent Personen ausländischer Herkunft und zu 40 Prozent Personen schweizerischer Herkunft. Die Arbeitnehmenden erhielten zwar Pausen, die zur Stärkung und Einnahme einer Verpflegung genutzt würden; Kontakte mit schweizerischen Arbeitskolleginnen und -kollegen würden in diesem Rahmen jedoch nur in beschränktem Masse stattfinden, weil dafür kaum oder gar keine Zeit bleibe. Die Mitarbeiteranlässe der E.__ SA hätten im Übrigen nur sehr beschränkte Integrationswirkung; in diesem Kontext sei auch festzuhalten, dass die Gesuchstellerin selbst gemäss den Feststellungen der Vorinstanz im letzten Jahrzehnt keinen einzigen solchen Anlass besucht habe und der Mitarbeiterausflug, an dem B.__ jeweils teilnehme, nur alle zwei Jahre stattfinde. Die Gesuchsteller hätten mit ihren Kindern in Kirchberg zwar den Jahrmarkt, den "Winterzauber" und den "1. August-Anlass" sowie in St. Gallen die Olma besucht. Als Veranstaltung der Gemeinde könne jedoch nur der Jahrmarkt angesehen werden, zumal nur dieser durch die Gemeinde organisiert werde. Die Teilnahme am Jahrmarkt, wo Marktfahrer ihre Waren präsentierten, am "Winterzauber", einer Veranstaltung eines örtlichen Gastronomen, und dem "1. August-Anlass", veranstaltet durch die Dorfkorporation X.__, sei nicht als besondere Integrationsmassnahme zu betrachten. Von Gesuchstellern könne erwartet werden, dass sie auch Veranstaltungen von Vereinen, Korporationen, der politischen Gemeinde etc. besuchen und sich dort aktiv einbringen würden; davon könne vorliegend keine Rede sein. Was den von den Gesuchstellern behaupteten Kontakt zu Schweizerinnen und Schweizern (Art. 2 Abs. 1 lit. c BÜV) anbelange, habe die Vorinstanz ebenfalls



falsche Schlüsse gezogen. Eine erfolgreiche Integration zeige sich am ehesten darin, dass Gesuchsteller mit Schweizerinnen und Schweizern intensive Kontakte pflegten, indem sie beispielsweise öfters zusammen Veranstaltungen in der Gemeinde besuchten, sich zu Grillabenden trafen, sich gegenseitig in schwierigen Situationen aushelfen würden und zur Verfügung stünden, sich an weiteren Treffen über die örtlichen, überörtlichen bis nationalen Themen austauschen; solche intensiven Kontakte würden der Behörde im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs regelmässig zur Kenntnis gebracht, wenn nach Kontakten mit Schweizerinnen und Schweizern gefragt werde – die Gesuchsteller hätten jedoch bloss Namen und Adressen ihrer Kontaktpersonen genannt.

Im Übrigen habe die Vorinstanz zwar zutreffend die bundesgerichtliche Rechtsprechung wiedergegeben, wonach ein Manko bei einem Einbürgerungskriterium durch Stärken bei anderen Kriterien ausgeglichen werden könne, solange das Manko nicht für sich allein den Ausschlag gebe. Vorliegend sei jedoch zu konstatieren, dass das – auch von der Vorinstanz festgestellte – Manko hinsichtlich der Grundkenntnisse zu den geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen in der Schweiz nicht durch eine besondere Stärke bei einem anderen Kriterium kompensiert worden sei. Solche Stärken lägen nicht vor.

4. Rechtsgrundlagen

4.1. Bundesrecht

Art. 11 BÜG setzt für die Einbürgerung die erfolgreiche Integration der gesuchstellenden Person (lit. a) sowie die Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen (lit. b) voraus; die Einbürgerung darf keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz darstellen (lit. c).

Nach Art. 12 Abs. 1 BÜG zeigt sich eine *erfolgreiche Integration* insbesondere im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (lit. a), in der Respektierung der Werte der Bundesverfassung (lit. b), in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen (lit. c), in der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (lit. d) und in 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). Die Integration der Familienmitglieder fördert gemäss Art. 8 Ingress und lit. a BÜV, wer sie beim Erwerb von Sprachkompetenzen in einer Landessprache unterstützt.



Vertraut mit den schweizerischen Lebensverhältnissen im Sinn von Art. 11 lit. b BÜG ist die gesuchstellende Person gemäss Art. 2 Abs. 1 BÜV, wenn sie namentlich über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse verfügt (lit. a), am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz teilnimmt (lit. b) und Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern pflegt (lit. c). Die zuständige kantonale Behörde kann die Bewerberin zu einem Test über die Kenntnisse nach Art. 2 Abs. 1 lit. a BÜV verpflichten, wenn sie sicherstellt, dass die Bewerberin sich mit Hilfe geeigneter Hilfsmittel oder Kurse auf den Test vorbereiten und ihn mit den für die Einbürgerung erforderlichen mündlichen und schriftlichen Sprachkompetenzen bestehen kann (Art. 2 Abs. 2 BÜV).

Nach Art. 12 Abs. 3 BÜG können die Kantone weitere Integrationskriterien vorsehen. Sämtliche materiellen Voraussetzungen der ordentlichen Einbürgerung müssen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sowohl im Zeitpunkt der Gesuchstellung als auch anlässlich der Einbürgerung erfüllt sein (BGE 140 II 65 E. 2.1); entwickelt wurde diese Rechtsprechung in Fällen der erleichterten Einbürgerung, in denen eine eheliche Gemeinschaft kurz nach dem Zeitpunkt des Einbürgerungsentscheids aufgegeben wurde (vgl. BGE 135 II 161). Erfasst werden sollen damit insbesondere Fälle, in denen die Einbürgerungsvoraussetzungen im Gesuchszeitpunkt zwar gegeben waren, in einem späteren Zeitpunkt (vor der Einbürgerung) jedoch weggefallen sind. Vorliegend liegen die Dinge anders: Die Beschwerdeführerin beruft sich teilweise darauf, dass gewisse Einbürgerungsvoraussetzungen erst im Verlauf des Verfahrens erfüllt worden seien. Träfe diese Behauptung zu, wäre dieser Umstand zwar – angesichts der Einschätzungsprärogative, welche dem Einbürgerungsrat zukommt (vgl. E. 4.3 hiernach) – zu berücksichtigen; es ist aber auch zu beachten, dass es unter verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten und auch mit Blick auf den Umstand, dass (angesichts des Fehlens einer gerichtlichen Vorinstanz) vor Verwaltungsgericht kein Novenverbot greift, angezeigt sein kann, positive Entwicklungen während des Rechtsmittelverfahrens zu berücksichtigen, wenn damit ein formalistischer Leerlauf vermieden werden kann.

4.2. Kantonales Recht

Das Bürgerrechtsgesetz des Kantons St. Gallen ergänzt und erläutert die bundesrechtlichen Eignungsvoraussetzungen, indem sie die Begriffe der Integration und des Vertrautseins weiter konkretisiert und auf die örtlichen Verhältnisse ausdehnt (Botschaft zum Gesetz über das St. Galler Bürgerrecht vom 8. Dezember 2008, Ziff. 4.2.3, S. 7; www.ratsinfo.sg.ch, Geschäftsnummer 22.09.12). Ausländerinnen und



Ausländer können eingebürgert werden, wenn sie zur Einbürgerung geeignet sind (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 BRG). Art. 13 Abs. 1 BRG verlangt ausdrücklich, dass die Bewerber in geordneten finanziellen Verhältnissen leben, ihre Erziehungsverantwortung gegenüber ihren minderjährigen Kindern wahrnehmen und über gute Deutschkenntnisse zur Verständigung mit den Behörden und der einheimischen Bevölkerung verfügen. Über gute Deutschkenntnisse verfügt, wer wenigstens das Referenzniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen des Europarates (GER) erreicht (Art. 2 der Verordnung über das St. Galler Bürgerrecht; sGS 121.11, BRV). Das kantonale Recht sieht nicht vor, dass die Gemeinden über die eidgenössischen und kantonalen Mindestanforderungen hinausgehende Rechtsvorschriften zur hinreichenden sozialen Integration erlassen.

4.3. Einschätzungsprärogative des Einbürgerungsrats

Aufgrund der Kann-Formulierung in Art. 12 Abs. 1 BRG handelt es sich beim Einbürgerungsentscheid 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 (vgl. zu jüngeren Tendenzen in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach sich die Rechtslage einer Anspruchssituation zumindest annähert Merz/von Rütte, Staatsangehörigkeitsrecht, in: Geiser/Rudin/Hugi Yar/Geiser/Vetterli, HAP Ausländerrecht, 3. Aufl. 2022, Rz. 22.38). Dem Entscheid wohnt auch eine politische Komponente inne (Art. 89 Abs. 1 KV; vgl. VerwGE B 2021/273 vom 13. September 2022 E. 3.3, B 2019/132 vom 23. September 2019 E. 2.1, B 2011/229 vom 31. Mai 2012 E. 3.1.2). Das Einbürgerungsverfahren ist jedoch kein rechtsfreier Vorgang, wird doch darin über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden (grundlegend BGE 129 I 232 E. 3). Zu beachten sind die einschlägigen Verfahrensbestimmungen. Der Entscheid darf zudem nicht willkürlich, rechtswidrig oder diskriminierend sein (BGer, Urteil 1D_7/2019 vom 18. Dezember 2019 E. 3.1). Erfüllt eine einbürgerungswillige Person alle bundes- und kantonale rechtlich 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 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; Urteil 1D_2/2013 vom 14. November 2013 E. 2.6 mit Hinweisen). Insgesamt muss die Einbürgerungsbehörde ihr Ermessen pflichtgemäss, das heisst nicht im Widerspruch zu Sinn und Zweck der



Bürgerrechtsgesetzgebung, ausüben (VerwGE B 2021/273 vom 13. September 2022 E. 3.3, siehe aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung BGE 140 I 99 E. 3.1, 138 I 305 E. 1.4.3; Urteil 1D_4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 2.5).

Den kommunalen Behörden kommt bei der Beurteilung der (lokalen) Integration der gesuchstellenden Personen sowie ihrer Vertrautheit mit schweizerischen Lebensverhältnissen (Kenntnisse der geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse) eine Einschätzungsprärogative zu. Dabei haben sie jedoch stets eine Gesamtwertung anhand sämtlicher Kriterien und der persönlichen und sozialen Situation des Bewerbers vorzunehmen (BGE 138 I 242 E. 5.3, 141 I 60 E. 3.5). Massgeblich ist jede Art der aktiven Beteiligung am gesellschaftlichen Leben in der Gemeinde beziehungsweise 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 (vgl. BGer, Urteil 1D_5/2017 vom 12. Februar 2018 E. 3.4). In diesem Rahmen ist die Beschwerdeführerin auch berechtigt, eine eigene Einbürgerungspraxis zu entwickeln. Dies entbindet sie indes nicht von der Anwendung des massgebenden Rechts. 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).

5. Würdigung

5.1. Teilaspekte

Die Beschwerdeführerin weist auf unzureichende mündliche Sprachkenntnisse des Beschwerdegegners hin (Art. 12 Abs. 2 Ingress und lit. c BÜG; Art. 6 Abs. 1 BÜV; Art. 13 Abs. 1 Ingress und lit. g und Abs. 2 BRG in Verbindung mit Art. 2 BRV). Nach Auffassung der Beschwerdeführerin sind die Gesuchsteller zudem nicht erfolgreich integriert (Art. 11 Ingress und lit. a BÜG). Sie zweifelt daran, dass die Gesuchsteller die Integration ihres 2014 geborenen Sohnes C. __ fördern und unterstützen (Art. 12 Abs. 1 Ingress und lit. e BÜG) und ihm gegenüber ihre Erziehungsverantwortung wahrnehmen (Art. 13 Abs. 1 Ingress und lit. f BRG). Ausserdem seien die Gesuchsteller mit den schweizerischen Lebensverhältnissen nicht vertraut (Art. 11 Ingress und lit. b BÜG), weil sie die Anforderungen gemäss Art. 2 Abs. 1 BÜV mangels Grundkenntnissen der



geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz (lit. a), mangels Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz (lit. b) und mangels Pflege von Kontakten zu Schweizerinnen und Schweizern (lit. c) nicht erfüllten. Sie seien mit den schweizerischen und örtlichen Verhältnissen gemäss Art. 14 BRG nicht vertraut, weil sie am öffentlichen Geschehen nicht interessiert seien, darüber nicht Bescheid wüssten und sich daran nicht beteiligten (lit. a) und über die Grundsätze des Staatsaufbaus nicht Bescheid wüssten (lit. b) (vgl. zum Ganzen ausführlich E. 3.2 hiavor).

5.2. Sprachkenntnisse des Gesuchstellers

Eine erfolgreiche Integration zeigt sich gemäss Art. 12 Abs. 1 Ingress und lit. c BÜG insbesondere in der Fähigkeit, sich *im Alltag* in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen. Der Bewerber muss in einer Landessprache Sprachkompetenzen auf dem Referenzniveau B1 (mündlich) und A2 (schriftlich) des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen nachweisen (Art. 6 Abs. 1 BÜV). Gemeint ist damit der Gemeinsame Europäische Referenzrahmen des Europarats (GER; BGer, Urteil 1D_4/2021 vom 8. März 2022 E. 3.1, zur Publikation bestimmt). Der Nachweis gilt als erbracht, wenn der Bewerber über einen Sprachnachweis verfügt, der diese Sprachkompetenzen bescheinigt und sich auf ein Sprachnachweisverfahren abstützt, welches den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtests entspricht (Art. 6 Abs. 2 Ingress und lit. d BÜV). Den Kantonen ist es unbenommen, weitergehende Sprachanforderungen nach kantonalem Recht, beispielsweise ein höheres Referenzniveau nach GER zu verlangen (vgl. S. 16 des Erläuternden Berichts des EJPD zum Entwurf der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz vom April 2016; www.sem.admin.ch, unter Das SEM > Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte > Bürgerrechtsgesetz > Bürgerrechtsverordnung). Nach dem Recht des Kantons St. Gallen ist in sprachlicher Hinsicht integriert, wer über gute Deutschkenntnisse zur Verständigung mit den Behörden und der einheimischen Bevölkerung verfügt (Art. 13 Abs. 1 Ingress und lit. g BRG). Über gute Deutschkenntnisse verfügt, wer wenigstens das Referenzniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarates (GER) erreicht (Art. 2 BRV) und dies durch einen Test nachweist (Art. 13 Abs. 1 Ingress und lit. g Satz 2 BRG). Die Anforderung, das Referenzniveau B1 auch für die schriftliche Sprachkompetenz nachzuweisen, geht – in zulässiger Weise – über die bundesrechtlichen Mindestanforderungen hinaus.

Der Beschwerdegegner hat am 26. Mai 2018 bei der G.____ die Prüfung "H.____- Deutsch B1" absolviert und mit dem Prädikat "Befriedigend" (213/300 Punkte) bestanden. Bei der H.____-GmbH handelt es sich um einen Sprachtestanbieter mit Sitz in W.____ (vgl.



https://de.wikipedia.org/wiki/H.___GmbH, Stand: 8. August 2023). Das Staatssekretariat für Migration führt die Prüfung auf seiner Liste der anerkannten Sprachzertifikate auf (vgl. www.sem.admin.ch unter Integration & Einbürgerung > Mein Beitrag zur Integration > als Zugewanderte > Sprachanforderungen, besucht am 8. August 2023). Die Liste setzt Art. 6 Abs. 3 BÜV um, wonach das Staatssekretariat für Migration die Kantone bei der Prüfung der Sprachnachweise unterstützt. Sie ist für die kantonalen und kommunalen Behörden bestimmt sowie für Personen, die im Rahmen eines ausländer- oder bürgerrechtlichen Verfahrens ihre Sprachkompetenz nachweisen müssen (vgl. FAQ – Fragen und Antworten zur Liste der anerkannten Sprachzertifikate, Frage 1; www.sem.admin.ch, a.a.O.; vgl. dazu auch BGer, Urteil 1D_4/2021 vom 8. März 2022 E. 5.3, zur Publikation bestimmt). Der Beschwerdegegner hat den mündlichen Teil mit knapp 90 Prozent, den schriftlichen Teil mit knapp zwei Dritteln der maximal möglichen Punktzahlen bestanden. Nach dem Einbürgerungsgespräch vom 7. September 2021 – etwas mehr als drei Jahre nach der bestandenen Prüfung – stufte die Einbürgerungskommission die Verständigung mit dem Beschwerdegegner in der Landessprache (Hochdeutsch oder Dialekt) als "mittel" ein. Die Einbürgerungskommission hielt fest, die Sprachkompetenz – auch der Beschwerdegegnerin, welche die Schulpflicht in der Gemeinde und in Y.___ erfüllt hatte – lasse zu wünschen übrig. Aufgrund des Gesamteindrucks der Sprachkompetenz der Familie liege die Vermutung nahe, zu Hause werde I.___-isch gesprochen (act. 9-8/8). Anlässlich des Einbürgerungsgesprächs vom 30. August 2022 – mithin etwas mehr als vier Jahre nach der bestandenen Prüfung – stellte der Einbürgerungsrat fest, eine mündliche Kommunikation mit dem Beschwerdegegner sei "kaum möglich". Er habe teilweise die ihm gestellten Fragen nicht verstanden. Seine Sprachkenntnisse hätten sich offenbar verschlechtert beziehungsweise keinesfalls gebessert (Beschwerdeergänzung vom 24. April 2023).

Der Beschwerdegegner hat jedenfalls im Zeitpunkt der im Jahr 2018 abgelegten und bestanden Prüfung "H.___- Deutsch B1" über die nach st. gallischem Einbürgerungsrecht erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt. Zwar ist es nicht auszuschliessen, dass er diese Sprachkompetenzen mangels Gebrauchs der Sprache – sei es im Sprachunterricht, sei es im Alltag – in den Jahren bis zu den Einbürgerungsgesprächen nicht hat aufrechterhalten können. Der Einbürgerungsrat stellte im Beschluss über das Einbürgerungsgesuch fest, mit dem Beschwerdegegner sei eine Unterhaltung in der deutschen Sprache nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich gewesen (act. 9-8/8 E. ba des Beschlusses). Er ist aber – was durchaus zulässig gewesen wäre (vgl. FAQ – Fragen und Antworten zur Liste der anerkannten Sprachzertifikate, Frage 4) – nicht zum Schluss gekommen, es sei erforderlich, vom



Beschwerdegegner einen neuen Nachweis zu verlangen. Unter diesen Umständen kann der Vorinstanz nicht vorgehalten werden, dass sie die Frage der sprachlichen Integration des Beschwerdegegners nicht weiter prüfte und die Anforderung als erfüllt betrachtete.

5.3. Erziehungsverantwortung

Nach Art. 13 Abs. 1 Ingress und lit. f BRG sind Ausländerinnen und Ausländer unter anderem dann integriert, wenn sie ihre Erziehungsverantwortung gegenüber ihren minderjährigen Kindern wahrnehmen.

Die Bestimmung war noch nicht Teil des Entwurfs der Regierung vom 8. Dezember 2009 (vgl. ABI 2010 S. 42). Sie geht auf einen von Kantonsrat Ritter-Altstätten in der vorbereitenden Kommission des Kantonsrates eingebrachten Vorschlag zurück. Eltern sollen demzufolge, soweit das auch von Schweizerinnen und Schweizern verlangt werden kann, dafür sorgen müssen, dass sich ihre Kinder rechtmässig verhalten. Bedeutsam sei die Zusammenarbeit der Eltern mit der Schule. Feststellbar sei durchaus, wenn die Erziehungsverantwortung nicht wahrgenommen werde, wenn Eltern nicht mit der Schule kooperierten. Seien in der Schule keine negativen Sachverhalte feststellbar beziehungsweise besuchten die Eltern Elterngespräche und Elternabende, könne davon ausgegangen werden, dass die Eltern ihrer Erziehungsverantwortung nachkämen (Vorberatende Kommission des Kantonsrates, Protokoll der Sitzung vom 8. März 2010, S. 23 und 29). Die Vorinstanz hat sich bei der Auslegung der Bestimmung an den familienrechtlichen Pflichten der Eltern gegenüber ihren Kindern orientiert (vgl. E. 4.1.5 des angefochtenen Entscheids).

Die Eltern erfüllen die Unterhaltspflicht gegenüber ihren Kindern unter anderem durch die Leistung von Erziehung (vgl. Art. 276 Abs. 1 und 2 ZGB). Sie leiten die Erziehung mit Blick auf das Wohl des Kindes und treffen unter dem Vorbehalt der eigenen Handlungsfähigkeit des Kindes die nötigen Entscheidungen (Art. 301 Abs. 1 ZGB). Die Eltern haben gemäss Art. 302 ZGB das Kind ihren Verhältnissen entsprechend zu erziehen und seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen (Abs. 1), ihm eine angemessene, seinen Fähigkeiten und Neigungen soweit möglich entsprechende allgemeine und berufliche Ausbildung zu verschaffen (Abs. 2) und sollen zu diesem Zweck in geeigneter Weise mit der Schule und, wo es die Umstände erfordern, mit der öffentlichen und gemeinnützigen Jugendhilfe zusammenarbeiten (Abs. 3).

Während der familienrechtliche Begriff der Erziehung gemäss Art. 302 ZGB umfassend



und offen ist, stand für den Gesetzgeber bei der Aufnahme von Art. 13 Abs. 1 Ingress und lit. f BRG ins Gesetz der praktische Aspekt der Zusammenarbeit der Eltern mit der Schule, wie er in Art. 302 Abs. 3 ZGB festgehalten wird, im Vordergrund. Gleichzeitig brachte der Gesetzgeber – zu Recht – auch zum Ausdruck, dass von ausländischen Eltern nicht mehr als von Schweizer Eltern verlangt werden darf. Klar war auch, dass eine ungenügende Wahrnehmung der Erziehungsverantwortung sich in erster Linie in einer Verweigerung der Kooperation mit der Schule niederschlagen würde. Ein solches Verständnis der Erfüllung der Erziehungsverantwortung ist mit dem Begriff der Integration, der insbesondere auch die Förderung und Unterstützung der Integration der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird, umfasst (Art. 12 Abs. 1 Ingress und lit. e BÜG), vereinbar.

Die Vorinstanz hat die unbestrittenen Tatsachen – Amar besucht die öffentliche Schule, zeigt hinsichtlich des Spracherwerbs offenbar keine überdurchschnittlichen Schwierigkeiten und erhält die notwendige physiotherapeutische Unterstützung zur Förderung seiner retardierten grobmotorischen Entwicklung – zutreffend wiedergegeben und nachvollziehbar gewürdigt. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass sich die Gesuchsteller einer Unterstützung widersetzt hätten, die von Schulseite empfohlen worden wäre. Eltern bringen sich an Elternabenden schliesslich unterschiedlich aktiv ein. Das ist weniger Ausdruck des Ausmasses an Integration als vielmehr der vom Bürgerrecht unabhängigen Persönlichkeit.

5.4. Grundkenntnisse

Die Grundkenntnisse der Gesuchsteller zum Staatsaufbau und zu den geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen in der Schweiz erscheinen in der Tat bescheiden (vgl. Protokoll über das Einbürgerungsgespräch vom 7. September 2021, act. 9/8-8; Wissenstest vom 12. Januar 2022, act. 9/8-9). Mit Blick auf den Zweck der angestrebten Einbürgerung, aktiv an der politischen Willensbildung beteiligt zu sein, wäre durchaus zu erwarten, dass Einbürgerungswillige die drei Staatsgewalten und die sie verkörpernden Organe in Bund und Kanton benennen können und eine verbalisierbare Vorstellung haben von der Form und den tragenden Grundprinzipien des Staats, zu dessen willensbildendem Teil sie gehören wollen. Entsprechendes gilt auch für die Kenntnis darüber, wo die politische Gemeinde über das aktuelle Geschehen informiert und wann und in welcher Form sich Bürgerinnen und Bürger an der Willensbildung und -äusserung auf Gemeindeebene beteiligen können. Auch Fragen zur Grundstruktur des schweizerischen Systems zur Sicherung der Altersvorsorge stellen zweifellos keine zu hohen Anforderungen. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin – von den



Gesuchstellern nicht mehr erwartet werden darf als vernünftigerweise von einem durchschnittlichen Schweizer mit Wohnsitz in der Gemeinde und ähnlichem Bildungsstand (vgl. BGE 146 I 49 E. 4.3). Ob der durchschnittliche Schweizer und St. Galler Bürger in der Lage ist, die Präsidentinnen und Präsidenten der Bundesratsparteien namentlich zu nennen und die acht Wahlkreise des Kantons kennt, erscheint fraglich. Ebenso fraglich ist, ob die durchschnittliche Schweizer Bürgerin in der Lage ist, die Frage nach dem höchsten und tiefsten geografischen Punkt ihrer Wohngemeinde zutreffend zu beantworten. Insgesamt rechtfertigen aber die fehlenden elementaren Kenntnisse der Gesuchsteller zum politischen System der Schweiz, des Kantons und der Gemeinde, an dem sie aktiv teilnehmen möchten, den Schluss der Vorinstanz und der Beschwerdeführerin, dass sie nicht über die Grundkenntnisse zu den politischen Verhältnissen im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Ingress und lit. a BÜV und Art. 14 BRG verfügten.

5.5. Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben/Kontakte mit Schweizerinnen und Schweizern

Die Vorinstanz hat die rechtlichen Grundlagen zu den Anforderungen, die an die Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen durch die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft und die Pflege von Kontakten zu Schweizerinnen und Schweizern prägen, differenziert und zutreffend dargelegt (vgl. Erwägung 4.2.5 des angefochtenen Entscheides). Auch die Würdigung der Verhältnisse der Gesuchsteller im Licht der dargelegten rechtlichen Grundlagen erscheint nachvollziehbar (vgl. Erwägungen 4.2.6, 4.2.7 und 4.2.8 des angefochtenen Entscheides). Darauf kann verwiesen werden.

Dass die Beschwerdeführerin geneigt ist, im Sinn der Integration als Prozess der gegenseitigen Annäherung zwischen der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung (vgl. BGer, Urteil 1D_2/2013 vom 14. November 2013 E. 2.4) höhere Anforderungen an die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft und die Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern zu stellen und zu vermeiden, dass Bewerberinnen und Bewerber ihr soziales und kulturelles Leben einzig auf den Umgang mit Landsleuten beschränken, ist nachvollziehbar. Allerdings ergeben sich aus den Darlegungen der Beschwerdegegner, die sich als auf die Familie zurückgezogen lebend beschreiben, und den weiteren Akten keine konkreten Hinweise dafür, dass sie ihr soziales und kulturelles Leben und ihre persönlichen Kontakte einzig auf ihre Landsleute ausrichten. In diesem Sinn kann auch Personen, die zurückgezogen leben und nicht an nachbarschaftlichen geselligen Anlässen – sei es mit Landsleuten, sei es



mit Schweizerinnen und Schweizern – teilnehmen, die Integration nicht abgesprochen werden.

5.6. Gesamtwürdigung

Die Gesuchsteller erfüllen die Anforderungen an die Eignung zur Einbürgerung in weiten Teilen klar. Die Gesuchstellerin lebt seit ihrem siebten Altersjahr in der Schweiz in der Gemeinde, in welcher sie eingebürgert werden möchte. In dieser Gemeinde und im nahen Y. __ hat sie die obligatorischen Schulen besucht. Aus welchen Gründen sie keine Berufsausbildung absolviert hat, ist nicht bekannt. Sie ist aber, ebenso wie ihr Ehemann, der seit mittlerweile über zehn Jahren in der Gemeinde lebt, wirtschaftlich stabil integriert; beide sind nicht aktenkundig straffällig geworden, und es ist auch nicht ersichtlich, dass sie ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkämen. Ihre Kinder besuchen die Volksschule und erscheinen dort altersgerecht integriert. Die ungenügenden Kenntnisse zum politischen System, die nicht besonders ausgeprägte Teilnahme am so-zialen und kulturellen Leben und die lediglich oberflächlichen Kontakte mit Schweizerinnen und Schweizern können – wie die Vorinstanz zutreffend erkannt hat – insbesondere vor dem Hintergrund der beruflichen Tätigkeit der Gesuchsteller, die durch (versetzte) Schichtarbeit geprägt ist, eine Einbürgerung der Beschwerdegegner nicht ausschliessen. Ergänzend kann auf die vorinstanzlichen Ausführungen verwiesen werden (vgl. insbesondere Erwägung 5.2 des angefochtenen Entscheides), die rechtlich nicht zu beanstanden sind.

6. Zusammenfassung

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Sie ist abzuweisen.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass vorliegend bloss die Frage zu prüfen war, ob – entgegen der Auffassung der Rekursinstanz – bereits vor dem Auflage- und Einspracheverfahren ausreichende Gründe vorliegen, um das Einbürgerungsgesuch abzulehnen. Diese Frage ist – wie gesehen (vgl. E. 5.6 hiervor) – zu verneinen. Daraus können die gesuchstellenden Personen nun allerdings noch nicht ableiten, ein abschlägiger Entscheid der Bürgerversammlung oder des Gemeindeparlaments sei rechtswidrig. Insbesondere können Stimmberechtigte der politischen Gemeinde, um deren Bürgerrecht nachgesucht wird, mit Einsprache geltend machen, dass Angaben in den Unterlagen des Aufledgedossiers unvollständig oder unrichtig beziehungsweise wegen neu eingetretener Tatsachen, die mit der gesuchstellenden Person in Zusammenhang stehen, zu ergänzen seien (Art. 26 Abs. 1 Ingress lit. a Ingress und Ziff. 1 und 2 BRG; dies steht im Einklang mit der bundesverfassungsrechtlich vorgegebenen Konzeption, dass die Gemeinden die Integration am besten beurteilen können, weil sie die Gesuchsteller am besten kennen, vgl. Votum Nationalrat Rutz zur



Parlamentarischen Initiative 21.467 "Schweizerin oder Schweizer ist, wer hier lebt", AB 2022 N 1250 f.); im Lichte eines derart ergänzten beziehungsweise berichtigten Tatsachenfundaments kann sich unter Umständen auch eine neue Beurteilung der Eignungskriterien aufdrängen (Art. 26 Abs. 1 Ingress und lit. b BRG).

7. *Kosten*

Bei diesem Verfahrensausgang sind keine amtlichen Kosten zu erheben (Art. 95 Abs. 3 VRP). Die Beschwerdegegner haben die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer beantragt. Im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht besteht Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (Art. 98 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdegegner haben keine Kostennote eingereicht. Ein Pauschalhonorar von CHF 2'500 zuzüglich CHF 100 Barauslagen (vier Prozent von CHF 2'500) und Mehrwertsteuer erscheint angemessen (Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, Art. 28^{bis} und Art. 29 der Honorarordnung, sGS 963.75). Kostenpflichtig ist die Beschwerdeführerin (Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Für das Beschwerdeverfahren werden keine amtlichen Kosten erhoben.

3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren mit CHF 2'600 zuzüglich Mehrwertsteuer.