



Fall-Nr.:	B 2024/15
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	09.08.2024
Entscheiddatum:	16.05.2024

### Entscheid Verwaltungsgericht, 16.05.2024

Einbürgerung, Gemeindebürgerrecht. Art. 38 BV (SR 101), Art. 11 und 12 BÜG (SR 141.0), Art. 2 BÜV (SR 141.01), Art. 89 KV (sGS 111.1), Art. 12 ff. BRG (sGS 121.1), Art. 2 BRV (sGS 121.11). Den kommunalen Behörden kommt bei der Beurteilung der (lokalen) Integration der gesuchstellenden Personen sowie ihrer Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen (Kenntnisse der geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse) eine Einschätzungsprärogative zu. In diesem Rahmen 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. Ein Manko bei einem Gesichtspunkt kann, so lange dieser nicht für sich allein den Ausschlag gibt, durch Stärken bei anderen Kriterien ausgeglichen werden. Im vorliegenden Fall ersuchte ein Ehepaar mit zwei gemeinsamen Kindern um Einbürgerung. Anlässlich eines Einbürgerungsgesprächs wurden zahlreiche Fragen zu den Themen Geografie, Politik, Gesellschaft und Kultur sowie Geschichte gestellt, wobei sich die Kenntnisse zu den historischen, politischen und örtlichen Verhältnissen und zum Staatsaufbau als lückenhaft erwiesen. Daraus durfte indessen nicht auf einen fehlenden Einbürgerungswillen geschlossen werden, da die Gesuchsteller mit ihrer langjährigen Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben in der Gemeinde den Tatbeweis für den Einbürgerungswillen hinreichend erbracht hatten. Abweisung der Beschwerde der politischen Gemeinde (Verwaltungsgericht B 2024/15).

Entscheid vom 16. Mai 2024

Besetzung



## St.Galler Gerichte

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;  
Gerichtsschreiberin Schmid Etter

Verfahrensbeteiligte

**Politische Gemeinde Z.\_\_,**

**Beschwerdeführerin,**

gegen

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

**Vorinstanz,**

**A.\_\_, B.\_\_, C.\_\_ und D.\_\_,**

**Beschwerdegegner,**

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

Gegenstand

**Einbürgerung von A.\_\_, B.\_\_, C.\_\_ und D.\_\_**

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

**A.**

A.\_\_ von Kosovo, zog im Jahr 1992 zu seinen Eltern nach Z.\_\_. Er besuchte dort die obligatorischen Schulen, absolvierte eine Lehre als Fahrzeugwart und arbeitet seit 2009 als Rohrschweisser bei der E.\_\_ AG in Z.\_\_ (vormals F.\_\_ AG). Seit 1. Mai 2020 ist er dort Teamleiter einer Schweisslinie. Am 4. März 2005 heiratete er B.\_\_, geboren 1984, von Kosovo. Sie besuchte die Schulen im Kosovo, erwarb dort den Bachelor in Rechtswissenschaften und reiste im Jahr 2006 in die Schweiz ein. Seit 2007 ist sie bei



## St.Galler Gerichte

der G.\_\_\_ erwerbstätig. Aus der Ehe gingen die Zwillinge C.\_\_\_ und D.\_\_\_, geboren 2008, hervor. Sie besuchen die Sekundar- bzw. Realschule in Z.\_\_\_.

### B.

Die Familie A.\_\_\_ ersuchte am 11. März 2022 bei der politischen Gemeinde Z.\_\_\_ um ordentliche Einbürgerung. Die Einbürgerungskommission stellte ihr nach einem am 24. November 2022 geführten Gespräch am 1. Dezember 2022 die Abweisung ihres Gesuchs in Aussicht, da sie zu wenig integriert sei. Nachdem sich die Familie am 13. Januar 2023 durch ihren Rechtsvertreter hatte vernehmen lassen, wies der Einbürgerungsrat der politischen Gemeinde Z.\_\_\_ das Gesuch für sämtliche Familienmitglieder aufgrund mangelnder Kenntnisse über das öffentliche und örtliche Geschehen, über die Grundsätze des Staatsaufbaus und der Geschichte mit Verfügung vom 3. Februar 2023 ab. Das Departement des Innern hiess den von A.\_\_\_ und B.\_\_\_ für die ganze Familie erhobenen Rekurs am 12. Januar 2024 gut, hob die angefochtene Verfügung vom 3. Februar 2023 auf und wies das Einbürgerungsgesuch von A.\_\_\_ und B.\_\_\_ unter Einschluss der minderjährigen Söhne C.\_\_\_ und D.\_\_\_ an den Einbürgerungsrat der politischen Gemeinde Z.\_\_\_ zur Durchführung des Auflage- und Einspracheverfahrens zurück.

### C.

Die politische Gemeinde Z.\_\_\_ (Beschwerdeführerin) erhob gegen den am 12. Januar 2024 versandten Rekursentscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) mit Eingabe vom 23. Januar 2024 und Ergänzung vom 23. Februar 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der angefochtene Entscheid sei vollumfänglich aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Die Vorinstanz verzichtete am 11. März 2024 auf eine Vernehmlassung. A.\_\_\_, B.\_\_\_, C.\_\_\_ und D.\_\_\_ (Beschwerdegegner beziehungsweise nachfolgend Gesuchsteller) liessen sich am 25. März 2024 vernehmen und beantragten die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer. Die Beschwerdeführerin reichte am 26. April 2024 eine Stellungnahme dazu ein. Die Gesuchsteller verzichteten am 15. Mai 2024 auf weitere Äusserungen dazu.

## Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

### 1.

#### 1.1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe



vom 23. Januar 2024 erfolgte rechtzeitig. Sie erfüllt zusammen mit der Beschwerdeergänzung vom 23. Februar 2024 sowohl formal als auch inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Zu prüfen ist, ob die Beschwerde gegen den Rückweisungsentscheid zulässig (dazu nachfolgend E. 1.2) und die politische Gemeinde zur Erhebung der Beschwerde befugt ist (dazu nachfolgend E. 1.3).

### 1.2.

Mit dem angefochtenen Entscheid hat die Vorinstanz den Beschluss des Einbürgerungsrates der politischen Gemeinde Z.\_\_ vom 3. Februar 2023 aufgehoben und die Angelegenheit zur Durchführung des Auflage- und Einspracheverfahrens an die politische Gemeinde zurückgewiesen. Damit ist das Einbürgerungsverfahren bei Rechtskraft der Rückweisung fortzusetzen. Dessen weiteres Schicksal liegt diesfalls zunächst in den Händen der Stimmberechtigten von Z.\_\_, 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 1D\_1/2012 vom 17. Januar 2013 E. 1.3.2 zu VerwGE B 2011/229 vom 31. Mai 2012).

### 1.3.

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 (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.

Auf die Beschwerde ist einzutreten.

### 2.

#### 2.1.

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 Gesuchsteller abzulehnen. Die Vorinstanz führte in ihrem Entscheid zusammengefasst aus, die Gesuchsteller seien gemeinsam zu den Grundkenntnissen der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse geprüft worden, und die rechtliche Würdigung sei unter dem Blickwinkel der Familie als Personeneinheit erfolgt. Damit liege ein Verfahrensfehler vor. Indes sei ein mündlicher Test durchgeführt, die Fragen und Antworten seien protokolliert und das Gespräch aufgezeichnet worden. Der Sachverhalt, der für die Beurteilung des von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Mankos der Gesuchsteller relevant sei, sei somit vollständig erhoben worden. Eine abschliessende Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch die Rekursinstanz sei somit grundsätzlich möglich. Eine Rückweisung an die Beschwerdeführerin würde nur zu Verzögerungen führen, was mit dem Interesse an einer beförderlichen Behandlung nicht zu vereinbaren sei (vgl. E. 4 des angefochtenen Entscheids). In materieller Hinsicht erfüllten die Gesuchsteller gemäss den Feststellungen des Einbürgerungsrates sämtliche Integrationskriterien nach Art. 12 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (SR 141.0, BÜG) und Art. 13 Abs. 1 BRG, weshalb sie nach Art. 11 lit. a BÜG erfolgreich integriert seien. Bezüglich der Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen nach Art. 11 lit. b BÜG habe der Einbürgerungsrat sodann festgehalten, dass die Gesuchsteller soziale Beziehungen in der Gemeinde pflegen und aktiv am Dorfleben teilnehmen würden, womit er Art. 2 lit. b und c der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (SR 141.01, BÜV) als erfüllt betrachte. Das Manko in den Bereichen Politik und Geschichte falle damit nicht entscheidend ins Gewicht. Es werde einerseits durch die Stärken in den Bereichen Geografie, Gesellschaft und die Tatsache, dass trotz leicht überproportionaler Gewichtung der Bereiche Politik und Geschichte insgesamt etwa 60 Prozent der Fragen richtig beantwortet worden seien, und andererseits durch die Erfüllung von Art. 2 Abs. 1 lit. b und c BÜV mehr als aufgewogen. Die Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen nach Art. 11 lit. b BÜG sei deshalb als gegeben zu betrachten (vgl. E. 6.3 des angefochtenen Entscheids).

#### 2.2.

Die Beschwerdeführerin bringt dagegen im Wesentlichen vor, den Ausführungen der Vorinstanz, wonach die Gesuchsteller etwas mehr als 60 Prozent der Fragen richtig



beantwortet hätten, könne nicht gefolgt werden. Von den insgesamt 90 gestellten Fragen hätten fünf Fragen weder richtig noch falsch beantwortet werden können. Die restlichen 85 Fragen hätten die Bereiche Geografie, Gesellschaft, Politik und Geschichte gleichermaßen abgedeckt. Es habe sich nicht um ein Fachexamen gehandelt. Die gestellten Fragen seien weder spitzfindig noch auf eine andere Art unzulässig gewesen. Sie orientierten sich am empfohlenen Fragekatalog des Staatssekretariats für Migration (SEM). Von den 85 Fragen seien lediglich 38 vollständig richtig beantwortet worden. 25 Fragen seien komplett falsch, 11 Fragen unvollständig und 11 Fragen von anderen Familienmitgliedern richtig beantwortet worden. Somit seien 30 Prozent (25 von 85 Fragen) komplett falsch beantwortet worden. Folglich könne nicht gesagt werden, dass 51 Fragen bzw. 60 Prozent hinreichend beantwortet worden seien. Der überwiegende Teil sei ungenügend beantwortet worden. Selbst ein knappes Bestehen des Einbürgerungstests sei als Anzeichen für mangelnde Integration zu werten. Das Eignungskriterium der Vertrautheit mit den schweizerischen und örtlichen Verhältnissen sei bei den Gesuchstellern offensichtlich nicht erfüllt. Auf den fehlenden Einbürgerungswillen sei die Vorinstanz nicht eingegangen. Damit habe sie den Sachverhalt unvollständig ermittelt. Die Gesuchsteller hätten sich im Wissen darum, dass das Einbürgerungsgespräch als entscheidende Grundlage für die Einbürgerung diene und von grosser Bedeutung sei, dennoch dazu entschieden, sich nicht wirklich darauf vorzubereiten, und mit dem fehlenden Engagement offensichtlich ihren mangelnden Willen zur Einbürgerung bekundet. Sie hätten sich durchgehend desinteressiert gezeigt respektive die Situation nicht ernst genommen. Trotz Vollzeitbeschäftigung hätte genügend Zeit zur Verfügung gestanden, sich darauf vorzubereiten. Aufgrund ihrer Reaktion zu Beginn des Gesprächs sei davon auszugehen, dass sie das Einladungsschreiben nicht wirklich gelesen, sondern nur den Termin zur Kenntnis genommen hätten. Angesichts der einfachen Fragen wäre der Aufwand zur Vorbereitung anhand der zur Verfügung gestellten Hilfsmittel nicht gross gewesen. Die fehlenden Grundkenntnisse würden sodann in krassem Widerspruch zu den in den Bewerbungsschreiben formulierten Einbürgerungsmotiven stehen. Dort hätten beide Elternteile ausgeführt, politisch interessiert zu sein und die Abstimmungen auf sämtlichen Ebenen zu verfolgen. Im Kontrast dazu hätten sie die Fragen zur Schweizer Politik und zu den politischen Rechten kaum richtig beantworten können. Ihren Einbürgerungswillen hätten sie so anlässlich des Einbürgerungsgesprächs nicht bestätigen können, sondern vielmehr ein mangelndes Interesse am öffentlichen Geschehen und der Bedeutung des Einbürgerungsgesprächs gezeigt. Einzig die Tatsache, dass ein Einbürgerungsgesuch gestellt werde, vermöge den fehlenden Einbürgerungswillen nicht zu widerlegen. Sämtliche Eignungskriterien müssten kumulativ erfüllt sein, weshalb das Kriterium der Vertrautheit mit den hiesigen Verhältnissen nicht durch die Erfüllung von anderen Einbürgerungskriterien kompensiert werden könne. Der ablehnende Entscheid sei nach objektiven Kriterien



und nicht willkürlich ergangen, weshalb es der Vorinstanz nicht zugestanden habe, in ihren Ermessensspielraum einzugreifen.

### 2.3.

Die Gesuchsteller verweisen hauptsächlich auf den Entscheid der Vorinstanz. Diese habe zutreffend festgestellt, dass sie die Mehrheit der Fragen richtig beantwortet hätten. Gemäss Praxis des Bundesgerichts gehe es nicht darum, Spezialwissen und -begriffe auszuweisen, sondern um die Beurteilung von Lebenssachverhalten und Grundkenntnissen des Allgemeinwissens, über welche sie verfügten. Den Einbürgerungswillen hätten sie in ihrem Gesuch hinreichend zum Ausdruck gebracht. Sie seien hervorragend integriert, die Auskünfte von Referenzpersonen und Arbeitgebern lauteten eindrücklich positiv. Die beiden Söhne würden demnächst eine Lehrstelle antreten.

### 3.

#### 3.1.

Bezüglich Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern sind die Kompetenzen zur Rechtsetzung und Rechtsanwendung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aufgeteilt (Art. 38 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV). Das Einbürgerungsverfahren ist dreistufig. Voraussetzung zur Erlangung des Schweizer Bürgerrechts ist die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts, des Kantonsbürgerrechts und der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung. Dabei müssen auf jeder Ebene sowohl formelle (namentlich Wohnsitzjahre) als auch materielle Einbürgerungsvoraussetzungen (insbesondere die Integration) erfüllt sein. Nach Art. 38 Abs. 2 BV erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung, von denen die Kantone nicht abweichen können (BGE 146 I 83 E. 4.1). Art. 11 BÜG setzt für die Einbürgerung die erfolgreiche Integration der gesuchstellenden Person (lit. a) voraus. 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 Kantone können weitere Integrationskriterien vorsehen (Art. 12 Abs. 3 BÜG).

Nach Art. 11 lit. b BÜG ist für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes ferner erforderlich, dass die Bewerberin oder der Bewerber mit den schweizerischen



Lebensverhältnissen vertraut ist. Art. 2 Abs. 1 BÜV konkretisiert das Vertrautsein in dem Sinne, dass der Bewerber oder die Bewerberin 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 den Bewerber oder die Bewerberin zu einem Test über die Kenntnisse nach Art. 2 Abs. 1 lit. a BÜV verpflichten, wenn sie sicherstellt, dass der Bewerber oder 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). Dazu besteht aber weder eine Pflicht der Kantone noch steht der Gemeinde ein Anspruch auf Durchführung eines solchen Tests zu, soweit der Kanton – so auch der Kanton St. Gallen – ihn nicht vorsieht bzw. die Gemeinde damit nicht betraut (BGE 146 I 83 E. 4.1). Bei der Frage des Vertrautseins mit den schweizerischen Lebensverhältnissen handelt es sich trotz der separaten Aufzählung in Art. 11 lit. a und b BÜG ebenfalls um ein Integrationskriterium, wie aus der Gesetzessystematik in der BÜV hervorgeht (2. Kapitel, 1. Abschnitt: Integrationskriterien bei einer ordentlichen Einbürgerung, erleichterten Einbürgerung und Wiedereinbürgerung, umfassend die Art. 2 bis 9 BÜV; E. Studer, Die ordentliche Einbürgerung in den Kantonen, Impulse zur praxisorientierten Rechtswissenschaft, 2023, S. 7). Das Bundesgericht liess allerdings offen, ob die Kantone insoweit überhaupt weitere Anforderungen stellen dürfen, da anders als bei den Integrationskriterien (vgl. dort Art. 12 Abs. 3 BÜG) keine solche Delegation vorgesehen ist (BGE 146 I 83 E. 4.1).

### 3.2.

Der Kanton St. Gallen hat bei der ordentlichen Einbürgerung hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen weitere Integrationskriterien vorgesehen, wobei die kantonale Regelung vor der Totalrevision des eidgenössischen BÜG (in Vollzug ab 1. Januar 2018), mit welcher der Spielraum der Kantone aufgrund der weitergehenden Harmonisierung kleiner wurde (vgl. BGer 1D\_5/2022 vom 25. Oktober 2023 E. 3.4), in Kraft trat. 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](http://www.ratsinfo.sg.ch), Geschäftsnummer 22.09.12). Ausländerinnen und Ausländer können eingebürgert werden, wenn sie zur Einbürgerung geeignet sind (Art. 12 Abs. 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). Gemäss Art. 14 BRG ist mit den schweizerischen und örtlichen Verhältnissen insbesondere vertraut, wer am öffentlichen Geschehen interessiert ist, darüber Bescheid weiss und sich daran beteiligt (lit. a) sowie über die Grundsätze des Staatsaufbaus Bescheid weiss und über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse verfügt (lit. b). Dies bedeutet gegenüber der bundesrechtlichen Regelung in Art. 11 lit. b BÜG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 lit. a BÜV eine Ausdehnung des Vertrautseins in Bezug auf die örtlichen Verhältnisse auf das Interesse am öffentlichen Geschehen und auf die Kenntnis der Grundsätze des Staatsaufbaus. Das kantonale Recht sieht nicht vor, dass die Gemeinden über die eidgenössischen und kantonalen Mindestanforderungen hinausgehende Rechtsvorschriften zur hinreichenden sozialen Integration erlassen.

Dem Erfordernis der Eingliederung in die hiesigen Verhältnisse und des Vertrautseins mit den schweizerischen und lokalen Lebensumständen liegen unbestimmte und auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe zugrunde. Gemeint sind einerseits die wirtschaftliche und soziale Eingliederung und andererseits Grundlagenkenntnisse der Staatskunde und Geschichte, der Geografie sowie von kulturellen Sitten und Gebräuchen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung setzt eine genügende Integration nicht die Mitgliedschaft in Vereinen oder anderen Gemeindeorganisationen voraus. Die soziale Eingliederung kann auch über die Arbeit erfolgen. Selbst ein zurückgezogenes Leben schliesst eine Integration je nach den konkreten Umständen nicht von vornherein aus. Zwar kann eine gewisse Anpassung verlangt werden, die Aufgabe der eigenen kulturellen Herkunft und Identität aber nicht. Überdies müssen die Anforderungen insgesamt verhältnismässig und diskriminierungsfrei sein und sie dürfen nicht überzogen erscheinen. Insbesondere handelt es sich bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen nicht um ein Fachexamen, bei dem sich Kandidierende über Spezialkenntnisse und -begriffe auszuweisen haben. Vielmehr geht es um die Beurteilung von Lebenssachverhalten und um Grundkenntnisse des Allgemeinwissens. Spitzfindigkeiten haben im Einbürgerungsverfahren keinen Platz und die Ansprüche an das Wissen der Gesuchsteller dürfen nicht überhöht werden. Es darf nicht mehr verlangt werden, als auch von einem durchschnittlichen Schweizer mit Wohnsitz in der Gemeinde vernünftigerweise erwartet werden dürfte (zum Ganzen BGE 146 I 49 E. 4.3 mit Hinweisen).

### 3.3.

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 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 [Hrsg.], HAP Ausländerrecht, 3. Aufl. 2022, Rz. 22.38). Dem Entscheid wohnt auch eine politische Komponente inne (Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, 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, rechtsungleich oder diskriminierend sein (BGer 1D\_7/2019 vom 18. Dezember 2019 E. 3.1). Erfüllt eine einbürgerungswillige Person alle bundes- und kantonrechtlich vorgesehenen Einbürgerungsvoraussetzungen, verbleibt mit Blick auf das Willkürverbot (Art. 9 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; 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). 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; BGE 140 I 99 E. 3.1, 138 I 305 E. 1.4.3; BGer 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 den 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). In diesem Rahmen dürfen die kantonalen und kommunalen Behörden zwar den einzelnen Kriterien eine gewisse eigene Gewichtung beimessen. Insgesamt muss die Beurteilung aber ausgewogen bleiben und darf nicht auf einem klaren Missverhältnis der Würdigung aller massgeblichen Gesichtspunkte beruhen (BGer 1D\_5/2022 vom 25. Oktober 2023 E. 6.1). Die Gemeindeautonomie und ihre eigene Einbürgerungspraxis entbinden sie nicht von der Anwendung des massgebenden Rechts. Die Einbürgerungsvoraussetzungen und insbesondere die Integrationsanforderungen müssen insgesamt verhältnismässig und diskriminierungsfrei sein und dürfen nicht



überzogen erscheinen. Die Fokussierung auf ein einziges Kriterium ist unzulässig, es sei denn, dieses falle, wie etwa eine erhebliche Straffälligkeit, bereits für sich allein entscheidend ins Gewicht. Erforderlich ist eine Gesamtwürdigung aller massgeblichen Aspekte im Einzelfall. Ein Manko bei einem Gesichtspunkt kann, so lange dieser nicht für sich allein den Ausschlag gibt, durch Stärken bei anderen Kriterien ausgeglichen werden.

#### 4.

##### 4.1.

Die Beschwerdeführerin hat in der Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse des Einbürgerungsgesprächs festgehalten, dass keine Anhaltspunkte vorlägen, wonach die Gesuchsteller nicht in geordneten Verhältnissen leben würden, der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und am Erwerb von Bildung sowie die Pflege sozialer Beziehungen im Dorf bzw. in der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_ seien gegeben, Hinweise auf mangelnde Förderung und Unterstützung der Integration gebe es nicht, die Rückmeldungen der Lehrpersonen der beiden Söhne seien positiv ausgefallen und die erforderlichen Deutschkenntnisse seien offenkundig vorhanden (act. 9/8.3d). Damit steht zweifellos fest, dass die Gesuchsteller erfolgreich integriert im Sinn von Art. 11 lit. a und Art. 12 BÜG sowie Art. 13 BRG sind. Der heute 43-jährige Vater lebt seit seinem elften Altersjahr in der Schweiz in der Gemeinde Z.\_\_\_, in welcher er eingebürgert werden möchte. Hier hat er seither die obligatorischen Schulen besucht und die Berufsausbildung absolviert. Heute arbeitet er als Teamleiter in einem lokalen Industriebetrieb und wird von seinem Arbeitgeber sehr geschätzt (act. 9/8.2g und 3i.1). Die Mutter kam nach der Heirat im Jahr 2006 vom Kosovo in die Schweiz. Seit 2007 ist sie für die G.\_\_\_ tätig, wo sie im Laufe der Zeit stets mehr Aufgaben (Schlüsselperson, Dolmetscherin, Koordinatorin Frauentreff, Leseanimatorin) übernahm. Die Arbeitgeberin stellt ihr in sämtlichen Bereichen ein sehr gutes Zeugnis aus (act. 9/8.2h und 3i.2). Es bestehen seit jeher wirtschaftlich stabile Verhältnisse, und es ist auch nicht ersichtlich, dass die im Strafregister nicht verzeichneten Gesuchsteller ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkämen. Ihre zwei Söhne besuchen die Volksschule und sind dort bestens integriert, wie den Angaben der Lehrpersonen zu entnehmen ist (act. 9/8.2m und 2n). Die Beschwerdeführerin erachtet indessen die Voraussetzung der Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen und des Interesses am öffentlichen Geschehen aufgrund der Ergebnisse des Einbürgerungsgesprächs als nicht erfüllt, was im Folgenden zu prüfen ist.

##### 4.2.

Die Gesuchsteller wurden als Familie zum Einbürgerungsgespräch vom 24. November 2022 vorgeladen (act. 9/8.3b). Das Gespräch wurde aufgezeichnet und eine schriftliche Zusammenfassung davon erstellt (act. 9/8.3d und 3e). Vorweg ist festzuhalten, dass



entgegen der Aufzählung der Teilnehmenden in der Gesprächszusammenfassung (act. 9/8.2) nicht der gesamte, aus vier Personen bestehende Einbürgerungsrat (vgl. Art. 3 BRG; Website Gemeinde Z.\_\_ > Verwaltung & Politik > Politik > Behörden) anwesend war. H.\_\_ war beim Gespräch nicht zugegen, wie der Präsident des Einbürgerungsrates zu Beginn des Gesprächs festhielt (act. 9/8.3e). Beim Einbürgerungsgespräch wurden während rund 45 Minuten Fragen zu den Themen Geografie, Politik, Gesellschaft und Kultur sowie Geschichte gestellt. Dabei handelte es sich weniger um ein Gespräch im eigentlichen Sinn, sondern eher um einen mündlichen Test über diese Kenntnisse. Im Kanton St. Gallen ist indes kein Eignungstest im Sinn von Art. 2 Abs. 1 lit. a BÜV vorgesehen, weshalb es den Gemeinden nicht gestattet ist, einen solchen durchzuführen. Der Website der politischen Gemeinde Z.\_\_ ist denn auch nicht zu entnehmen, dass diese für die ordentliche Einbürgerung das Bestehen eines Einbürgerungstests vorschreibt. Um einen solchen Einbürgerungstest, den es mit einer gewissen Anzahl an richtigen Antworten zu bestehen galt, handelte es sich somit nicht. Die Fragestellung durfte daher lediglich dazu dienen, einen Eindruck zu verschaffen, wie es um die Grundkenntnisse der Gesuchsteller zu den geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse steht.

Die einzelnen Fragen des Einbürgerungsrates wurden meist einem bestimmten Familienmitglied gestellt, manchmal aber auch offen an alle adressiert. Häufig durfte ein anderes Familienmitglied antworten, wenn das zuerst gefragte keine Antwort wusste. Die Beschwerdeführerin kam anschliessend zum Schluss, dass alle Gesuchsteller mit den schweizerischen und örtlichen Verhältnissen zu wenig vertraut seien. Sehr viele, auch einfache Fragen zu den Themen Staatsaufbau, Geografie, Geschichte, Politik und Gesellschaft hätten sie nicht beantworten können, obschon sie schon lange in Z.\_\_ wohnhaft seien. Eine nach Personen differenzierte Auswertung, welches Familienmitglied welche Fragen richtig, teilweise richtig oder falsch beantwortet hatte, nahm die Beschwerdeführerin nicht vor, was mit Blick auf eine den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV genügende Begründung problematisch erscheint (vgl. BGer 1P.787/2006 vom 22. März 2007 E. 5.1). Die Vorinstanz stellte deshalb einen Verfahrensfehler fest. Da jedoch der Sachverhalt vollständig erhoben und dokumentiert wurde, hat die Vorinstanz zutreffend auf eine Rückweisung zu neuem Entscheid verzichtet. Dem von der Beschwerdeführerin gewählten Vorgehen der gemeinsamen Befragung ohne differenzierte Auswertung entsprechend ist somit eine Frage unabhängig davon, wer von der Familie letztlich die richtige Antwort gab, als korrekt beantwortet zu werten. Gemäss eigenen Angaben der Beschwerdeführerin wurden von den 85 gestellten Fragen 49 Fragen richtig beantwortet (38 plus 11 von anderen Familienmitgliedern korrekt beantwortete Fragen). Dies entspricht einem Anteil 58 Prozent. Zählt man noch die 11 unvollständig bzw. teilweise korrekt beantworteten



Fragen hinzu, erhöht sich der Prozentsatz auf über 70. In den Bereichen Geografie und Gesellschaft / Kultur gab es keine komplett falsche Antwort, während in den Bereichen Politik und Geschichte das Wissen teilweise deutlich mangelhaft war (z.B. keine Kenntnisse über den National- und Ständerat, über die Wahl des Bundesrates oder den Gemeinderat Z.\_\_). Zu berücksichtigen ist aber auch, dass es unklare oder missverständliche Fragestellungen gab (*"Nennen Sie drei internationale Flughäfen der Schweiz"*; gemäss Website des EDA gibt jedoch nur deren zwei [Zürich und Genf; siehe unter [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Aussenpolitik > Diplomatie > Diplomatische und konsularische Vorrechte und Immunitäten in der Schweiz > Aufenthalt in der Schweiz > Flughäfen], während der Euroairport Basel-Mulhouse nicht auf Schweizer Staatsgebiet steht; *"Welches ist der jüngste Kanton der Schweiz, welcher Kanton stiess als letzter zu den Kantonen hinzu, welches Gebiet"* [Minute 34:40 der Aufzeichnung]; es handelte sich beim Kanton Jura jedoch nicht um neues Staatsgebiet, das zur Schweiz hinzukam, sondern um eine Abspaltung vom Kanton Bern). Ferner wird der vom Gemeindepräsidenten in einer Frage thematisierte Sonderbundskrieg in der schriftlichen Zusammenfassung des Gesprächs fälschlicherweise zweimal als "Sonderkrieg" bezeichnet, was Zweifel daran aufkommen lässt, ob diese historische Gegebenheit einem Durchschnittsschweizer oder einer Durchschnittsschweizerin ein Begriff ist.

### 4.3.

Die Grundkenntnisse der Gesuchsteller zum Staatsaufbau und zu den historischen und politischen Verhältnissen in der Schweiz erscheinen in der Tat lückenhaft (vgl. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse des Einbürgerungsgesprächs, act. 9/8.3d). Mit Blick auf den Zweck der angestrebten Einbürgerung und die von den Gesuchstellern angegebene Motivation, sich aktiv an der politischen Willensbildung zu beteiligen (act. 9/8/1b und 1c), wäre durchaus zu erwarten, dass Einbürgerungswillige sich mit dem schweizerischen Staatsaufbau, den aktuellen politischen Gegebenheiten und den tragenden Grundprinzipien des Staats, zu dessen willensbildendem Teil sie gehören wollen, auseinandersetzen. Auch wenn die Gesuchsteller dies vorliegend zu wenig getan haben, kann daraus entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin aber nicht auf einen fehlenden Einbürgerungswillen geschlossen werden. Mit ihrer langjährigen Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben in der Gemeinde haben sie den Tatbeweis für den Einbürgerungswillen hinreichend erbracht. Zu berücksichtigen ist namentlich auch, dass von den Gesuchstellern nicht mehr erwartet werden darf als vernünftigerweise von einem durchschnittlichen Schweizer mit Wohnsitz in der Gemeinde und ähnlichem Bildungsstand. Ob der durchschnittliche Schweizer und St. Galler Bürger in der Lage ist, Begriffe wie Gewaltentrennung, Exekutive, Föderalismus oder Referendum korrekt zu definieren oder Auskunft über den Sonderbundskrieg oder die Bedeutung einer Ortsgemeinde zu erteilen, erscheint



fraglich. Ferner liegt es in der Natur der Sache, dass die konkrete Möglichkeit, die politischen Rechte auszuüben, zur Vertiefung der Kenntnisse über den Staatsaufbau und die politischen Behörden beitragen wird. Bei den im Zeitpunkt der Befragung 14-jährigen Söhnen ist in Bezug auf diese Themenbereiche ohnehin ein geringerer Massstab anzusetzen. Häufig wird bei Minderjährigen erst ab dem Alter von 15 oder 16 Jahren eine Befragung zu den erforderlichen Grundkenntnissen durchgeführt.

Nach Art. 2 Abs. 2 BÜV gilt eine gesuchstellende Person als mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut, wenn sie 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 Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 1 lit. b und c BÜV sind bei den Gesuchstellern unbestrittenermassen erfüllt, während sie die Kriterien des Verfügens über Grundkenntnisse in den Teilbereichen historische und politische Verhältnisse (Art. 2 Abs. 1 lit. a BÜV), der Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen und der Grundkenntnisse über den Staatsaufbau (Art. 14 BRG) nur knapp erfüllen. Das Manko bei der Vertrautheit mit den hiesigen politischen und historischen Verhältnissen wird durch die eingangs beschriebene, überaus erfolgreiche Integration ausreichend kompensiert. Die Verweigerung der Einbürgerung durch die Beschwerdeführerin beruht auf einem klaren Missverhältnis bei der Abwägung der materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen. Alle anderen Kriterien werden von den Gesuchstellern einwandfrei erfüllt, weshalb die teilweise vorhandenen Defizite beim Vertrautsein für sich allein nicht den Ausschlag zu geben vermögen (vgl. auch BGer 1D\_5/2022 vom 25. Oktober 2023 E. 6.2). Gemäss der Praxis des Verwaltungsgerichts rechtfertigen bescheidene Grundkenntnisse zu den politischen Verhältnissen im Sinn von Art. 2 Abs. 1 lit. a BÜV und Art. 14 BRG bei sonst klarer Erfüllung der übrigen Anforderungen die Verweigerung der Einbürgerung nicht (VerwGE B 2023/53 vom 15. August 2023 E. 5.4 und 5.6, B 2021/273 vom 13. September 2022 E. 3.3). Indem die auf eidgenössischer und kantonaler Ebene statuierten gesetzlichen Voraussetzungen für die Einbürgerung von den Gesuchstellern erfüllt werden, bleibt bei einer ausgewogenen Gesamtbetrachtung kein Ermessensspielraum für die Verweigerung der Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts (BGE 146 I 40 E. 2.7). Die Vorinstanz hat die Verfügung der Beschwerdeführerin vom 3. Februar 2023 folglich zu Recht aufgehoben und die Einbürgerungsgesuche der Gesuchsteller zwecks Durchführung des Auflage- und Einspracheverfahrens an sie zurückgewiesen.

#### 4.4.

Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen.

#### 5.



### 5.1.

Von der unterliegenden Beschwerdeführerin als nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgendem Gemeinwesen sind in Anwendung von Art. 95 Abs. 3 VRP keine amtlichen Kosten zu erheben.

### 5.2.

Die unterliegende Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren antragsgemäss ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Entschädigung nach Ermessen festzulegen ist (vgl. Art. 30 lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, AnwG, Art. 6 und Art. 19 der Honorarordnung, sGS 963.75, HonO). Nach Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO beträgt das Honorar vor Verwaltungsgericht pauschal CHF 1'500 bis CHF 15'000. Angesichts der konkreten Verhältnisse erscheint eine Entschädigung von CHF 2'500 für das Beschwerdeverfahren angemessen. Die Beschwerdeführerin hat somit die Beschwerdegegnerin mit CHF 2'500 zuzüglich CHF 100 Barauslagen (vier Prozent von CHF 2'500, Art. 28<sup>bis</sup> Abs. 1 HonO) und Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO) zu entschädigen.

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

### 1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

### 2.

Amtliche Kosten werden nicht erhoben.

### 3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin ausseramtlich mit CHF 2'600 (inkl. Barauslagen) zuzüglich Mehrwertsteuer.