



Fall-Nr.:	B 2021/273
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	02.11.2022
Entscheiddatum:	13.09.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 13.09.2022

Einbürgerung. Art. 37 f. BV (SR 101). Art. 89 und Art. 106 Abs. 1 KV (sGS 111.1). Art. 9, 12, 14 und 17 BRG (sGS 121.1). Art. 9, 11 und 12 BÜG (SR 141.0). Das Verwaltungsgericht führte aus, den kommunalen Behörden komme, auch was die Anforderungen an die (lokale) Integration der gesuchstellenden Personen sowie ihre Vertrautheit mit schweizerischen Lebensverhältnissen (Kenntnisse der geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse) angehe, ein Ermessensspielraum zu. Dabei sei stets eine Gesamtwertung anhand sämtlicher Kriterien und der persönlichen und sozialen Situation des Bewerbers vorzunehmen. In diesem Rahmen sei die Beschwerdeführerin (politische Gemeinde, Einbürgerungsrat) auch berechtigt, eine eigene Einbürgerungspraxis zu entwickeln. Die Gemeindeautonomie und ihre eigene Einbürgerungspraxis würden sie indes nicht von der Anwendung des massgebenden Rechts entbinden. Hierbei sei vorab zu beachten, dass die Prüfung der Integration einer gesuchstellenden Person mehrere Gesichtspunkte aufweise (vgl. Art. 13 Abs. 1 BRG i.V.m. Art. 12 BÜG) und ein Manko bei einem Gesichtspunkt durch Stärken bei anderen Aspekten ausgeglichen werden könne. Soweit bei der Beschwerdegegnerin (Gesuchstellerin) aufgrund der nicht rechtzeitigen Bezahlung von Steuerschulden ein Manko bei der Integration (vgl. Art. 12 Abs. 1 lit. a BÜG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. a und b BÜV) zu orten sei, werde dieses durch ihre Stärken im sprachlichen Bereich (Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen; Art. 12 Abs. 1 lit. c BÜG) und bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben bzw. am Erwerb von Bildung (Art. 12 Abs. 1 lit. d BÜG) ausgeglichen. Sodann dürfe bei der Prüfung der Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen (Art. 11 lit. b BÜG) im Rahmen eines Gesprächs nicht mehr verlangt werden, als auch von einem Schweizer mit Wohnsitz in der Gemeinde und ähnlichem Bildungsstand vernünftigerweise erwartet werden dürfte. Die Vorinstanz habe einlässlich die Gründe dargelegt, aufgrund welcher sie die Kriterien der Grundkenntnisse der



geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse der Schweiz (Art. 11 lit. b BÜG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. a BÜV und Art. 14 BRG) und dasjenige der Kontaktpflege mit Schweizerinnen und Schweizern (Art. 11 lit. b BÜG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. c BÜV) als erfüllt erachtet habe. Sie habe ihren Entscheid auf sachliche Kriterien gestützt, indem sie die gesamten Akten gewürdigt und die strittigen Kriterien umfassend und willkürfrei beurteilt habe. Die von der Beschwerdeführerin zu Recht monierten bescheidenen Grundkenntnisse der Beschwerdegegnerin betreffend geographische, historische, politische und gesellschaftliche Verhältnisse der Schweiz (Art. 2 Abs. 1 lit. a BÜG) bzw. ihre geringe Vertrautheit mit örtlichen Verhältnissen (Art. 14 Abs. 1 BRG) vermöge die Beschwerdegegnerin insbesondere mit ihren Kontakten und der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben (Art. 2 Abs. 1 lit. b und c BÜG) am Arbeitsort zu kompensieren. Der Entscheid der Vorinstanz, welcher sich für die Bewilligung des Gesuchs ausgesprochen habe, erweist sich als gerechtfertigt (Verwaltungsgericht, B 2021/273).

Entscheid vom 13. September 2022

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde X., Einbürgerungsrat,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,

und



A.__,

Beschwerdegegnerin,

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

Gegenstand

Einbürgerung A. __

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

A.__, geb. 1995, kosovarische Staatsangehörige, wohnt seit der Geburt in X.__ und hat dort die obligatorischen Schulen besucht. Eine Ausbildung zur Logistikerin EFZ schloss sie im Jahr 2014 ab und absolvierte in der Folge von 2015 bis 2017 eine Weiterbildung zur Eidg. Logistikfachfrau EFZ. Von 2011 bis 2018 arbeitete sie bei der Q.__ in Y.__ und ist seit 2018 bei der Z.__ AG in Y.__ tätig. Am 13. August 2019 reichte A.__ bei der politischen Gemeinde X.__ ein Gesuch um Einbürgerung ein. Nachdem der Einbürgerungsrat X.__ am 22. Juni 2020 das Einbürgerungsgespräch durchgeführt hatte, lehnte er mit Verfügung vom 22. Juni 2020 (versandt am 28. Oktober 2020) das Gesuch um Einbürgerung ab. Er begründete dies mit Hinweis auf die Zahlungsmoral der Gesuchstellerin bei den Steuern sowie damit, dass sie viele Fragen aus den Themengebieten Staatsaufbau, Geographie, Geschichte, Politik und Gesellschaft nicht habe beantworten können (act. G 9/5/3s).

A.b.

Den gegen diese Verfügung von Rechtsanwalt lic. iur. Paul Rechsteiner, St. Gallen, für A.__ erhobenen Rekurs vom 12. November 2020 (act. G 9/1) hiess das Departement des Innern des Kantons St. Gallen (DI) mit Entscheid vom 17. Dezember 2021 insoweit gut, als die Verfügung vom 28. Oktober 2020 aufgehoben und das Einbürgerungsgesuch an den Einbürgerungsrat zur Durchführung des Auflage- und Einspracheverfahrens zurückgewiesen wurde (act. G 2).



B.

B.a.

Gegen diesen Rekursentscheid erhob die Gemeinde X.__ (Beschwerdeführerin), vertreten durch den Einbürgerungsrat, mit Eingabe vom 30. Dezember 2021 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 28. Januar 2022 beantragte sie Aufhebung des angefochtenen Entscheids und Bestätigung der Verfügung des Einbürgerungsrats vom 28. Oktober 2020, unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdegegnerin (act. G 5).

B.b.

Am 17. Februar 2022 teilte die Vorinstanz den Verzicht auf eine Vernehmlassung mit; sie verwies auf den angefochtenen Rekursentscheid (act. G 8). Die Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. P. Rechsteiner, St. Gallen, stellte in der Eingabe vom 25. Februar 2022 den Antrag auf Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich Mehrwertsteuer (act. G 11).

B.c.

Mit Eingabe vom 4. März 2022 bestätigte die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt (act. G 14).

B.d.

Auf die Vorbringen in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheids legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP; zur Rechtsmittelbefugnis der Gemeinde betreffend die Einbürgerung vgl. VerwGE B 2019/81 vom 25. Mai 2020 E. 1). Die Beschwerdeeingabe vom 30. Dezember 2021 (act. G 1) erfolgte rechtzeitig. Sie erfüllt in Verbindung mit der Beschwerdeergänzung vom 28. Januar 2022 (act. G 5) sowohl formal als auch inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.



2.

2.1.

Schweizerin oder Schweizer ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt (Art. 37 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [SR 101, BV]). Bezüglich Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern sind die Kompetenzen zur Rechtsetzung und Rechtsanwendung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aufgeteilt (Art. 38 BV). 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. Diese Bestimmung betrifft in erster Linie die ordentliche Einbürgerung, um die es auch im vorliegenden Fall geht (BGer 1D_3/2014 vom 11. März 2015 E. 2.2). Für die ordentliche Einbürgerung verlangt das Bundesrecht in formeller Hinsicht zum einen, dass die bewerbende Person bei der Gesuchstellung eine Niederlassungsbewilligung besitzt; zum andern, dass sie einen Aufenthalt von insgesamt zehn Jahren in der Schweiz nachweist, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs (Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht, Bürgerrechtsgesetz, SR 141.0, BÜG). Art. 11 BÜG setzt für die Einbürgerung sodann 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). Nach Art. 12 Abs. 3 BÜG können die Kantone weitere Integrationskriterien vorsehen. Sämtliche materiellen Voraussetzungen der ordentlichen Einbürgerung müssen sowohl im Zeitpunkt der Gesuchstellung als auch anlässlich der Einbürgerung erfüllt sein (BGE 140 II 65 E. 2.1).



2.2.

Auf kantonaler Ebene bestimmt Art. 9 des Gesetzes über das St. Galler Bürgerrecht, (sGS 121.1, BRG), dass Ausländerinnen und Ausländer, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen (Art. 34 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration, Ausländer- und Integrationsgesetz, SR 142.20, AIG), ein Gesuch um Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts stellen können, wenn sie fünf Jahre ununterbrochen im Kanton und in der politischen Gemeinde wohnen. Die Kantone sowie die Gemeinden - nach Massgabe des kantonalen Rechts - können zusätzliche materielle Einbürgerungsvoraussetzungen zu den bundesrechtlichen Mindestanforderungen aufstellen (Hafner/Buser, in: B. Ehrenzeller u.w. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 8 zu Art. 38 BV, BGE 138 I 242 E. 5.3). Der Kanton St. Gallen hat dies bei der ordentlichen Einbürgerung sowohl in Bezug auf die Wohnsitzerfordernisse als auch hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen getan. Das BRG ergänzt und erläutert die bundesrechtlichen Eignungsvoraussetzungen, indem die Begriffe durch die Voraussetzungen der Integration und des Vertrautseins konkretisiert und auf die örtlichen Verhältnisse ausgedehnt werden (Botschaft zum Gesetz über das St. Galler Bürgerrecht vom 8. Dezember 2008, 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). Wer um Einbürgerung ersucht, hat ein Einbürgerungsgesuch mit Bewerbungsschreiben, Fotografie sowie den vom Einbürgerungsrat verlangten Unterlagen einzureichen (Art. 15 und 16 BRG und Art. 4 der Verordnung über das St. Galler Bürgerrecht, sGS 121.11, BRV). Der Einbürgerungsrat stellt die für die Einbürgerung massgebenden Sachverhalte fest und führt mit der gesuchstellenden Person das Einbürgerungsgespräch durch (Art. 17 BRG). Abschliessend entscheidet der Einbürgerungsrat über das Einbürgerungsgesuch. Sofern er eine Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs beabsichtigt, gibt er der gesuchstellenden Person Gelegenheit zur Stellungnahme und zum Rückzug des Gesuchs (Art. 19 Abs. 1 und 2 BRG). Aufgrund der Kann-Formulierung in Art. 12 Abs. 1 BRG handelt es sich dabei um einen Ermessensentscheid. Der Einbürgerungsrat kann daher bei Vorliegen der formellen und der materiellen bundesrechtlichen Einbürgerungsvoraussetzungen eine Einbürgerung vornehmen, er ist dazu aber nicht verpflichtet. Denn selbst bei Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen besteht noch kein bundesrechtlicher Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Auch ohne Anspruch auf Einbürgerung wäre es indessen gemäss neuerer bundesgerichtlicher Praxis willkürlich und rechtsungleich, eine einbürgerungswillige Person, die alle Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt, nicht



einzubürgern (R. Kiener, in: Biaggini/Gächter/Kiener [Hrsg.], Staatsrecht, 3. Aufl. 2021, N 24 zu § 29 mit Hinweis u.a. auf BGE 146 I 49 E. 2.7, VerwGE B 2019/132 vom 23. September 2019 E 2.1). Der Gemeinde kommt in diesem Bereich zwar grundsätzlich Autonomie zu (vgl. VerwGE B 2019/132 vom 23. September 2019 E. 2.1, B 2011/229 vom 31. Mai 2012 E. 3.1.2). Sie darf aber nicht diskriminierend entscheiden und muss ihr Ermessen insgesamt pflichtgemäss ausüben (BGer 1D_4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 2.5, BGE 140 I 99 E. 3.1, BGE 138 I 305 E. 1.4.3).

2.3.

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



kraft ihrer Gemeindeautonomie gemäss Art. 89 Abs. 1 KV gültig gefällt (VerwGE B 2008/206 vom 19. August 2009, E. 2.4.1 mit Hinweisen).

3.

3.1.

3.1.1.

Nach Art. 4 Abs. 1 BÜV gilt eine Bewerberin als nicht erfolgreich integriert, wenn sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung dadurch nicht beachtet, dass sie gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen erheblich oder wiederholt missachtet (lit. a) oder wichtige öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt (lit. b). Die Beschwerdeführerin hatte in der Verfügung vom 22. Juni 2020 die Zahlungsmoral der Beschwerdegegnerin hinsichtlich Steuerforderungen bemängelt und festgehalten, dass provisorische Steuerrechnungen nicht beglichen und definitive Steuerrechnungen als Einmalzahlung beglichen worden seien (act. G 9/5/3s). Die Vorinstanz legte hierzu im angefochtenen Entscheid dar, die Beschwerdegegnerin habe die vorläufige Steuerrechnung betreffend Einkommens- und Vermögenssteuern für das Jahr 2019 im Betrag von CHF 4'800 bis zum Fälligkeitsdatum (31. Juli 2019) nicht bezahlt. Am 13. August 2019 habe sie das Einbürgerungsgesuch eingereicht. Mit Veranlagungsverfügung vom 28. April 2020 (Schlussrechnung) seien der Beschwerdegegnerin für das Jahr 2019 Steuern im Betrag von CHF 5'717.95, zahlbar bis 28. Mai 2020, in Rechnung gestellt worden. Den Betrag habe sie erst am 18. Juni 2020 bezahlt. Mit vorläufiger Steuerrechnung vom 13. Januar 2020 sei der Beschwerdegegnerin für das Jahr 2020 ein Betrag von CHF 5'500 in Rechnung gestellt worden. Der Betrag sei bis zum Fälligkeitsdatum (31. Juli 2020) nicht bezahlt worden. Nachdem das Einbürgerungsgesuch am 28. Oktober 2020 abgewiesen worden sei, habe die Beschwerdegegnerin den Betrag von CHF 5'500 für das Jahr 2020 am 11. November 2020 bezahlt. Folglich habe die Beschwerdegegnerin zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung (13. August 2019) offene Steuerforderungen (vorläufige Veranlagung) im Betrag von CHF 4'800 gehabt. Zum Zeitpunkt des Einbürgerungsgesprächs (20. Juni 2020) hätten offene Steuerforderungen von CHF 397.15 (direkte Bundessteuer) und CHF 5'500 (vorläufige Veranlagung) bestanden. Kurz nach dem Einbürgerungsgespräch und einen Tag vor Einreichung des Rekurses habe sie sämtliche noch offene Steuerforderungen beglichen. Zwar sei die Beschwerdegegnerin mit den Zahlungen mehrmals in Verzug geraten. Die Schlussrechnungen habe sie jedoch grösstenteils fristgemäss beglichen, womit nicht davon ausgegangen werden könne, dass sie Verfügungen missachte. Die



Verzögerungen hätten vorläufige Steuerrechnungen betroffen, wobei der Beschwerdegegnerin zu Gute zu halten sei, dass sie hierfür Ausgleichszinsen bezahlt habe. Durch die Regelung von Ausgleichszinsen anerkenne der Gesetzgeber, dass die Bemessungsperiode am 31. Juli 2019 noch nicht abgeschlossen sei. Die verzögerten Zahlungen der vorläufigen Steuerrechnungen seien daher für die Beschwerdegegnerin nicht nachteilig zu werten. Es liege keine mutwillige oder wiederholte Missachtung der Zahlungspflicht vor, die eine erhebliche Missachtung der Rechtsordnung darstellen würde. Vorläufige Steuerrechnungen hätten auch keinen Verfügungscharakter. Die verzögerten Zahlungen seien als minimier Mangel zu beurteilen. In den letzten fünf Jahren seien gegen die Beschwerdegegnerin zudem weder Betreibungen eingeleitet noch Verlustscheine ausgestellt worden. Sie verfüge als Berufstätige über ein regelmässiges Einkommen und lebe gesamthaft betrachtet in geordneten finanziellen Verhältnissen. Sie erfülle somit die Integrationskriterien nach Art. 12 Abs. 1 BÜG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 BÜV sowie Art. 13 Abs. 1 lit c. BRG (act. G 2 S. 9 f.).

3.1.2.

Die Darlegungen der Vorinstanz betreffend Steuerausstände blieben im vorliegenden Verfahren vom Sachverhalt her unbestritten. Die Beschwerdeführerin anerkennt, dass es sich dabei für sich allein um keine erhebliche Missachtung der Rechtsordnung handelt. Sie hält sodann fest, dass die Steuerausstände nicht der ausschlaggebende Punkt für den ablehnenden Entscheid gewesen seien. Die Würdigung der Vorinstanz, wonach es dabei um einen "minimier" Mangel gehe, erweist sich insofern als begründet, als die Beschwerdegegnerin nach Lage der Akten in geordneten finanziellen Verhältnissen lebt und sie nie betrieben werden musste; zu Recht wies die Vorinstanz auch auf die Tatsache der Verzinslichkeit des Zahlungsausstands hin, der den Nachteil der verspäteten Zahlung für die öffentliche Hand ausgleicht. Indes merkt die Beschwerdeführerin zutreffend an, dass die Zahlungsverzögerungen in die Gesamtwürdigung einfließen müssen (act. G 5 S. 6; vgl. dazu nachstehend E. 3.3).

3.2.

3.2.1.

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). Nach Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (SR 141.01, BÜV) ist mit den



schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut, wer namentlich über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz 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). Nicht verlangt ist hinsichtlich des letztgenannten Kriteriums ein Kontakt zu Schweizern in der Wohngemeinde; dies auch mit Blick auf die Mobilität und soziale Vernetzung der Bevölkerung über Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinweg (vgl. Erläuternder Bericht des EJPD zum Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz vom April 2016 S. 8). Die zuständige kantonale Behörde kann nach Art. 2 Abs. 2 BÜV die Bewerberin oder den Bewerber zu einem Test über die Kenntnisse nach Abs. 1 lit. a verpflichten. Sieht sie einen solchen Test vor, so stellt sie sicher, dass die Bewerberin oder der Bewerber sich mit Hilfe von geeigneten Hilfsmitteln oder Kursen auf den Test vorbereiten kann (lit. a) und sie oder er einen solchen Test bestehen kann mit den für die Einbürgerung erforderlichen mündlichen und schriftlichen Sprachkompetenzen (lit. b). Die Einbürgerungsvoraussetzungen und insbesondere die Integrationsanforderungen müssen insgesamt verhältnismässig und diskriminierungsfrei sein und dürfen nicht überzogen erscheinen. Erforderlich ist eine Gesamtwürdigung aller massgeblichen Kriterien im Einzelfall. Die Beurteilung muss ausgewogen bleiben und darf nicht auf einem klaren Missverhältnis der Würdigung aller wesentlichen Kriterien beruhen (BGE 146 I 49 E. 4).

3.2.2.

Die Vorinstanz legte im angefochtenen Entscheid dar, die Beschwerdegegnerin sei erstmals mit Schreiben vom 29. Januar 2020 zum Einbürgerungsgespräch eingeladen worden; nach mehrmaliger pandemiebedingter Verschiebung sei die definitive Einladung am 26. Mai 2020 auf den 22. Juni 2020 erfolgt. Die Beschwerdegegnerin habe somit genügend Zeit gehabt, sich auf das Gespräch vorzubereiten und sich die notwendigen Kenntnisse anzueignen. Ob die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerin Hilfsmittel zur Vorbereitung abgegeben habe, sei nicht aktenkundig. Die Beschwerdeführerin stelle im Internet verschiedene Informationen über das Einbürgerungsverfahren zur Verfügung (www. ...). Dabei handle es sich insbesondere um Hinweise zum Einbürgerungsverfahren und zu weiterführenden Links. Informationen oder Hilfsmittel zum Test seien weder aktenkundig noch aus dem Internetauftritt der Beschwerdeführerin ersichtlich. Folglich liege ein Verfahrensfehler vor. Indes sei ein mündlicher Test durchgeführt und die Fragen und Antworten seien protokolliert worden. Der Sachverhalt, der für die Beurteilung des von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Mankos der Beschwerdegegnerin 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. G. Steinmann, in: B. Ehrenzeller u.w. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 59 f. zu Art. 29 BV). Demgemäss werde auf die Rückweisung an die Beschwerdeführerin verzichtet. Die Beschwerdeführerin habe nur unvollständig dargelegt, welche Antworten zum Fragenkatalog sie als richtig, falsch oder zur Hälfte beantwortet beurteilt habe. Teilweise seien Fragen zu den Grundkenntnissen mit Fragen betreffend Integration und Vertrautheit mit den schweizerischen Verhältnissen vermischt worden. So betreffe die Frage "Sind Sie Mitglied in einem Verein?" die Kontaktpflege. Weiter seien missverständliche Fragen wie "Ist der Kanton St. Gallen im Bundesrat vertreten?" gestellt worden, da der Bundesrat keine Vertretung der Kantone, sondern der Landesgegenden und Sprachregionen sei (Art. 175 Abs. 4 BV). Abgesehen davon habe die Beschwerdegegnerin 23 Fragen richtig, 6 Fragen zur Hälfte richtig und 14 Fragen falsch beantwortet. Damit habe sie rund 60 % der 43 Fragen korrekt beantwortet. Die falsch beantworteten Fragen hätten vor allem die Grundsätze zum Staatsaufbau sowie diverse Fragen zur Ortsgemeinde betroffen. Hierbei handle es sich um Wissen, das auch bei Durchschnittsschweizern nicht vollumfänglich zum Allgemeinwissen gehöre. Hätte die Beschwerdeführerin für eine Vorbereitungsmöglichkeit der Beschwerdegegnerin auf den Test gesorgt, wäre dieser mit grosser Wahrscheinlichkeit besser ausgefallen. Abgesehen davon könne gefolgert werden, dass die Beschwerdegegnerin allein schon mit der Quote von 60 % den Test bestanden habe. Ihr könne auch nicht mangelndes Interesse für das gesamtschweizerische und örtliche Geschehen vorgeworfen werden. Sie erfülle somit das Kriterium der *Grundkenntnisse der geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse der Schweiz* (act. G 2 S. 13-15).

Der Beschwerdegegnerin werde im Weiteren vorgeworfen, dass sie kaum soziale Kontakte bzw. enge Freundschaften zu Schweizern innerhalb der Gemeinde pflege. Ein solcher Kontakt zu in der Wohngemeinde lebenden Schweizern sei jedoch nicht vorausgesetzt, so die Rekursinstanz. Nach der Rechtsprechung sei auch eine Mitgliedschaft in Vereinen oder anderen Gemeindeorganisationen nicht vorausgesetzt. Die soziale Eingliederung könne auch über die Arbeit erfolgen. Selbst ein zurückgezogenes Leben schliesse eine Integration je nach den konkreten Umständen nicht von vornherein aus (BGE 141 I 60). Überdies müssten die Anforderungen



verhältnismässig und diskriminierungsfrei sein. Es würde jeglicher Lebenserfahrung widersprechen, dass die gesuchstellende Person über ihre Arbeit in der Region keine Kontakte zur einheimischen Bevölkerung, darunter auch Schweizerinnen und Schweizer, unterhalte (BGE 146 I 49 E. 4.5.1; VerwGE B 2019/189 vom 20. April 2020 E. 3.7 am Schluss). Die Beschwerdegegnerin sei in B.___ geboren. Den Kindergarten und die obligatorische Schule habe sie in X.___ besucht. Sie habe eine Ausbildung als Logistikerin gemacht, sei berufstätig und habe diverse Weiterbildungen absolviert. Schweizer Arbeitskollegen, die sie als Referenzpersonen angegeben habe, würden ihre Einbürgerung begrüssen. Die Primarschulfreundin, zu der sie regelmässigen Kontakt pflege, wohne in ihrer Nähe; unerheblich sei, dass sie nicht in der gleichen Gemeinde wohne. Seit 2015 sei die Beschwerdegegnerin Mitglied im Tennisverein; dabei spiele es keine Rolle, dass sie dem Verein erst nach Abweisung der ersten Einbürgerung im Jahr 2015 beigetreten sei. Insgesamt erfülle die Beschwerdegegnerin das Kriterium der *Kontaktpflege mit Schweizerinnen und Schweizern* (act. G 2 S. 15 f.).

3.2.3.

Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass bei der ordentlichen Einbürgerung kein Anspruch auf Erteilung des Bürgerrechts bestehe. Innerhalb der Schranken des Bundesrechts und des kantonalen Rechts sei dem Einbürgerungsorgan infolge der Besonderheit der ordentlichen Einbürgerung im Allgemeinen die "Freiheit der Entscheidung von Fall zu Fall" zuzugestehen (VerwGE B 2011/229 vom 31. Mai 2012 E. 3.1.2 m.H.). Das dem Einbürgerungsrat zustehende Ermessen sei durch die Gemeindeautonomie geschützt. Jede Gemeinde sei befugt, eine eigene Einbürgerungspraxis zu entwickeln, dabei die für sie massgeblichen Kriterien festzulegen und im Einzelfall zu entscheiden, ob diese erfüllt seien. Aufgrund der eher strengen Einbürgerungspraxis der Beschwerdeführerin sei die Gutheissung des vorliegenden Einbürgerungsgesuchs mit der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) nicht vereinbar. In der Vergangenheit seien analoge Gesuche in gleicher Weise beurteilt und abgelehnt worden. Eine Gutheissung des Gesuchs würde einer Untergrabung der Entscheidungskompetenz der Beschwerdeführerin gleichkommen und eine Verletzung der Gemeindeautonomie darstellen. Bei den Eignungskriterien gebe es weder eine Rangfolge noch eine Gewichtung. So müssten alle Kriterien kumulativ erfüllt sein, damit eine Einbürgerung bejaht werden könne. Vorliegend hätten mehrere Aspekte zum ablehnenden Entscheid geführt. Auch wenn es sich nach Ansicht der Vorinstanz um kleine Mängel handle, würden sich diese kumulieren und zu einem Gesamtbild führen, welches für die Beurteilung einer Einbürgerung massgebend sei. Die Beschwerdegegnerin erfülle zwischenzeitlich die Steuerpflicht. Bis zum



Einbürgerungsgespräch habe sie jedoch jeweils keine Zahlungen für provisorische Steuern geleistet. Die direkten Bundessteuern seien erst nach dem Gespräch beglichen worden. Die Kantons- und Gemeindesteuern 2018 seien erst im Hinblick auf die Einreichung des Einbürgerungsgesuchs beglichen worden. Es seien mehrmals Fristen missachtet worden, weshalb von einer schlechten Zahlungsmoral auszugehen sei. Die Vorinstanz habe ihr Ermessen überschritten und den Sachverhalt zugunsten der Beschwerdegegnerin ausgelegt. Im Weiteren sei die Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen ohne eine gewisse Auseinandersetzung mit dem öffentlichen Geschehen in der Gemeinde kaum erreichbar. Die Beschwerdegegnerin habe kaum ein Interesse am örtlichen und überörtlichen Geschehen aufzeigen können. Sie habe weder die Gemeinderatsmitglieder noch die Mitglieder der Ortsgemeinde namentlich nennen können. Sie habe keine Angaben zu den Erneuerungswahlen des Regierungs- und Kantonsrats im Frühling 2020 machen können. Sie habe nur wenige Nachbargemeinden ihrer Wohngemeinde aufzählen können. Die Kenntnisse zum Staatsaufbau und zur Politik seien klar ungenügend gewesen. Die Beschwerdegegnerin sei nicht einmal in der Lage gewesen, die einfachsten Fragen zu beantworten. Es werde jeweils der empfohlene Fragenkatalog des Staatssekretariats für Migration (SEM) angewendet. Die Fragen seien eher einfacher Natur und gingen nicht über das als generell als bekannt voraussetzende Allgemeinwissen hinaus. Von einem Einbürgerungskandidaten dürfe mehr verlangt werden als von einem durchschnittlichen Schweizer. Durch die Einbürgerung würden schweizerische Rechte und Pflichten erworben und die gesuchstellende Person habe die Möglichkeit, sich auf das Gespräch vorzubereiten. Der Beschwerdegegnerin sei bewusst gewesen, dass sie sich vorbereiten müsse. Die Situation sei ihr zudem vom ersten Einbürgerungsgespräch im Jahr 2015 bekannt gewesen. In dieser Hinsicht sei der Einbürgerungsrat besonders enttäuscht gewesen und habe keine Bemühungen im Nachgang zum ersten Einbürgerungsgesuch feststellen können. Mit den heute verfügbaren digitalen Medien könne von einer Person erwartet werden, dass sie sich selbständig informiere; viele "Einbürgerungstests" seien mit Suchmaschinen abrufbar. Auf Anfrage gebe die Ratskanzlei die Broschüre "Der Bund kurz erklärt" ab. Auch fänden beispielsweise in M. Staatskundekurse statt, welche besucht werden könnten. Folglich seien Hilfsmittel vorhanden. Es sei nicht vorgeschrieben, in welcher Form der Einbürgerungsrat die Hilfsmittel zur Verfügung stellen müsse. Die Beschaffung der Hilfsmittel stelle eine "Holschuld" dar. Die mangelnde Vorbereitung sei durch die Beschwerdegegnerin selbst verschuldet. Sodann sei die soziale Integration bzw. die Pflege sozialer Beziehungen in der Gemeinde als zu schwach erachtet und nicht gänzlich verneint worden. Dieser Punkt sei nicht ausschlaggebend gewesen für den



ablehnenden Entscheid, sondern sei in die Gesamtbeurteilung mit eingeflossen. Der Einbürgerungsrat lege grossen Wert auf die lokale Integration. Die Beschwerdegegnerin sei zwar Mitglied des örtlichen Tennisclubs; die Mitgliedschaft sei jedoch erst nach dem ablehnenden Entscheid von 2015 erfolgt. Sie sei kein Mitglied in einer anderen Organisation, setze sich nicht für eine örtliche Angelegenheit im öffentlichen Interesse ein und nehme auch sonst nicht aktiv am Dorfleben teil. Eine Integration im Dorfleben sei damit schwer erkennbar (act. G 5).

3.3.

Gemäss Art. 89 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV) ist die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Die Gemeinden sind in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen (BGE 137 I 235 E. 2.2, 136 I 265 E. 2.1). Letzteres gewährt das kantonale Recht den Gemeinden im Bereich der ordentlichen Einbürgerung. Den damit verbundenen Ermessensspielraum haben auch die Rechtsmittelinstanzen zu beachten. Sie dürfen einzig eingreifen, wenn die Gemeinde ihr Ermessen nicht pflichtgemäss, das heisst in Widerspruch zum Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung, ausübt (BGE 137 I 235 E. 2.4).

Den kommunalen Behörden kommt, auch was die Anforderungen an die (lokale) Integration der gesuchstellenden Personen sowie ihre Vertrautheit mit schweizerischen Lebensverhältnissen (Kenntnisse der geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse) angeht, ein Ermessensspielraum zu. Dabei ist stets eine Gesamtwertung anhand sämtlicher Kriterien und der persönlichen und sozialen Situation des Bewerbers vorzunehmen (BGE 138 I 242 E. 5.3). In diesem Rahmen ist die Beschwerdeführerin auch berechtigt, eine eigene Einbürgerungspraxis zu entwickeln. Die Gemeindeautonomie und ihre eigene Einbürgerungspraxis entbinden sie indes nicht von der Anwendung des massgebenden Rechts. Hierbei ist vorab zu beachten, dass die Prüfung der *Integration* einer gesuchstellenden Person mehrere Gesichtspunkte aufweist (vgl. Art. 13 Abs. 1 BRG i.V.m. Art. 12 BÜG) und ein Manko bei einem Gesichtspunkt durch Stärken bei anderen Aspekten ausgeglichen werden kann (Spescha/Kerland/Bolzli, Handbuch zum Migrationsrecht, 2. Aufl. 2015, S. 415 unten m.H.). Soweit bei der Beschwerdegegnerin aufgrund der nicht rechtzeitigen Bezahlung



von Steuerschulden (vgl. vorstehende E. 3.1.2) ein Manko bei der Integration (vgl. Art. 12 Abs. 1 lit. a BÜG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. a und b BÜV) zu orten ist, wird dieses durch ihre Stärken im sprachlichen Bereich (Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen; Art. 12 Abs. 1 lit. c BÜG) und bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben bzw. am Erwerb von Bildung (Art. 12 Abs. 1 lit. d BÜG) ausgeglichen. Die sprachlichen, sozialen (Integration, Teamfähigkeit, Loyalität) und beruflichen Kompetenzen der Beschwerdegegnerin am Arbeitsplatz ergeben sich dabei unter anderem aus der in diesem Verfahren eingereichten Bestätigung ihres aktuellen Arbeitgebers vom 25. Februar 2022 (act. G 12/1); für das Einbürgerungsverfahren sind die dort bescheinigten Gegebenheiten zugunsten der Beschwerdegegnerin zu berücksichtigen.

Sodann darf bei der Prüfung der *Vertrautheit* mit den schweizerischen Lebensverhältnissen (Art. 11 lit. b BÜG) im Rahmen eines Gesprächs nicht mehr verlangt werden, als auch von einem Schweizer mit Wohnsitz in der Gemeinde und ähnlichem Bildungsstand vernünftigerweise erwartet werden dürfte (vgl. BGE 146 I 49 E. 4.3). Die Vorinstanz legte einlässlich die Gründe dar, aufgrund welcher sie die Kriterien der Grundkenntnisse der geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse der Schweiz (Art. 11 lit. b BÜG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. a BÜV und Art. 14 BRG) und dasjenige der *Kontaktpflege mit Schweizerinnen und Schweizern* (Art. 11 lit. b BÜG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. c BÜV) als erfüllt erachtet. Sie stützte ihren Entscheid auf sachliche Kriterien, indem sie die gesamten vorliegenden Akten würdigte und die strittigen Kriterien umfassend und willkürfrei beurteilte. Die von der Beschwerdeführerin zu Recht monierten bescheidenen Grundkenntnisse der Beschwerdegegnerin bezüglich der geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse der Schweiz (Art. 2 Abs. 1 lit. a BÜG) bzw. geringe Vertrautheit mit örtlichen Verhältnissen (Art. 14 Abs. 1 BRG) vermag die Beschwerdegegnerin insbesondere mit ihren Kontakten und der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben (Art. 2 Abs. 1 lit. b und c BÜG) am Arbeitsort zu kompensieren (vgl. act. G 12/1 sowie Stellungnahme des ehemaligen Lehrmeisters vom 19. August 2020 und Zwischenzeugnis der Z.__ AG vom 1. Mai 2020 [act. G 9/5/3k Beilagen]). Zum Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass das Einbürgerungsgesuch der Beschwerdegegnerin rechtsgleich mit den von ihr bisher entschiedenen (analogen) Einbürgerungsgesuchen zu behandeln sei, ansonsten das Rechtsgleichheitsgebot verletzt werde (act. G 5 S. 10), ist festzuhalten, dass konkret eine isolierte Wertung der Kriterien der Integration und der Vertrautheit - unter Ausserachtlassung der Kompensationsmöglichkeit von Mankos und Stärken in einzelnen Teilbereichen - eine Gesuchablehnung zu begründen vermöchte. Dies würde indes zu einem Missverhältnis



in der Würdigung der Kriterien führen und erschiene damit unverhältnismässig, wodurch der Ermessensspielraum der Beschwerdeführerin überschritten würde. Ein solches Vorgehen liesse sich auch mit Hinweis auf die abweichende Behandlung früherer ähnlich gelagerter Gesuche nicht rechtfertigen. Der Entscheid der Vorinstanz, welcher sich für die Bewilligung des Gesuchs aussprach, erweist sich damit als gerechtfertigt.

4.

4.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. 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.

4.2.

Die unterliegende Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren antragsgemäss ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Entschädigung nach Ermessen festzulegen ist (vgl. Art. 30 Ingress und 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^{bis} Abs. 1 HonO]) und Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO) von 7.7% zu entschädigen. Die Vorinstanz hat keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (statt vieler: VerwGE B 2019/35 vom 29. August 2019 E. 3.6, R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 175 ff.); sie hat auch keinen Antrag gestellt.

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 2'500 zuzüglich Barauslagen von CHF 100 und Mehrwertsteuer.