



Fall-Nr.:	B 2022/24
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	17.01.2023
Entscheiddatum:	12.12.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 12.12.2022

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). Streitig war die für eine Einbürgerung vorausgesetzte erfolgreiche Integration der Beschwerdegegnerin (Art. 11 lit. a BÜG; Art. 13 BRG) sowie ihre Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen (Art. 11 lit. b BÜG; Art. 14 BRG). Das Verwaltungsgericht führte aus, dass die Prüfung der Vertrautheit einer gesuchstellenden Person mit den schweizerischen Verhältnissen (vgl. Art. 11 lit. b BÜG, Art. 2 BÜV, Art. 14 BRG) mehrere Gesichtspunkte aufweise und ein Manko bei einem Gesichtspunkt durch Stärken bei anderen Aspekten ausgeglichen werden könne, solange dieser nicht für sich allein den Ausschlag gebe. Was vorab die Fähigkeit betreffe, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen (Art. 12 Abs. 1 lit. c BÜG), sei festzuhalten, dass gute Sprachkenntnisse nicht zuletzt auch für die erfolgreiche Absolvierung des - sprachlich nicht anspruchlosen - Einbürgerungstests erforderlich gewesen sein dürften. Die Beschwerdegegnerin habe ihre gesamte Schulzeit in der Schweiz verbracht und spreche nach den unwidersprochenen Darstellungen im vorliegenden Verfahren gut Deutsch. Sodann zeige der Umstand, dass die Beschwerdegegnerin im Kanton St. Gallen aufgewachsen und zur Schule gegangen sei, seit 25 Jahren in der Gemeinde wohne und vor der Geburt der Kinder eine Erwerbstätigkeit in der Region ausgeübt habe, dass sie sich mit den Lebensbedingungen in der Schweiz und damit auch mit der deutschen Sprache habe auseinandersetzen müssen. Als dargetan zu gelten habe die Erfüllung der Integrationskriterien nach Art. 12 Abs. 1 BÜG. Die Kriterien der Integration und der Vertrautheit würden verschiedene Lebenspläne zulassen. Insbesondere sei für die Würdigung dieser Kriterien die von der Beschwerdegegnerin gewählte Tätigkeit im Haushalt mit Kinderbetreuung nicht an feste zeitliche (Ober-)Grenzen gebunden. Mithin sei eine erwerbliche Tätigkeit (ausser Haus) hinsichtlich ihrer Integrationswirkung nicht höher zu werten als eine solche zuhause mit Kinderbetreuung. So habe



die Beschwerdegegnerin durch die Begleitung und Betreuung ihrer Kinder im Alltag ihren Teil zu deren Integration in der Schweiz und damit auch dazu beigetragen, dass die Kinder die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllten. Dadurch habe sich mittelbar auch die Integration der Beschwerdegegnerin selbst gezeigt (vgl. Art. 12 Abs. 1 lit. e BÜG). Dies und die am Einbürgerungstest gezeigten Kenntnisse im Sinn von Art. 2 Abs. 1 lit. a BÜV sowie die Erfüllung der weiteren Integrationskriterien (Art. 12 Abs. 1 BÜG) vermöchten die von der Beschwerdeführerin an sich zu Recht monierte geringe Teilnahme der Beschwerdegegnerin am gesellschaftlichen Leben in der Schweiz und den geringen Kontakt zu Schweizerinnen und Schweizern (Art. 2 Abs. 1 lit. b und c BÜV) zu kompensieren. Der Entscheid der Vorinstanz, welcher sich für die Bewilligung des Gesuchs ausgesprochen habe, erweise sich damit als gerechtfertigt (Verwaltungsgericht, B 2022/24).

Entscheid vom 12. Dezember 2022

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde X., Einbürgerungsrat,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Andreas Fäh, Grand & Nisple, Oberer Graben 26,
9000 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und



A.__,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Bettina Surber, Oberer Graben 44,
9000 St. Gallen,

Gegenstand

Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

A.__, geb. 1981, nordmazedonische Staatsangehörige, lebt seit 1989 in der Schweiz und besuchte die obligatorischen Schulen bis zur 3. Oberstufe in B.__. Seit 1. Mai 1997 wohnt sie in X.__. Sie absolvierte keine Berufsausbildung, war aber bis zur Geburt ihrer Kinder - K.__, geb. 2008, sowie die Zwillinge R.__ und S.__, geb. 2011 - arbeitstätig. Am 1. Oktober 2020 reichte A.__ bei der politischen Gemeinde X.__ ein Gesuch um Einbürgerung für sich und ihre drei Kinder ein. Am 24. Februar 2021 fand das erste Einbürgerungsgespräch statt. Am 11. März 2021 informierte der Einbürgerungsrat A.__, dass ihr Gesuch voraussichtlich abgewiesen werde. Zur Begründung hielt er fest, dass sie ausserhalb ihres familiären Umfeldes keine sozialen Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern pflege, nicht am sozialen Leben der Gesellschaft in der Schweiz teilnehme und sich auch nicht dafür interessiere. Nachdem der damalige Rechtsvertreter von A.__ mit Schreiben vom 25. März 2021 um Befürwortung der Einbürgerung ersucht und Kontaktpersonen genannt hatte (act. G 12/8/6), führte der Einbürgerungsrat am 29. April 2021 ein weiteres Gespräch durch (act. G 12/8/3).

A.b.

Mit Verfügung vom 20. Mai 2021 eröffnete der Einbürgerungsrat A.__, dass ihr Einbürgerungsgesuch abgewiesen, die Einbürgerung der drei Kinder hingegen befürwortet werde. Zur Begründung hielt er fest, dass A.__ keinen Kontakt zu Schweizerinnen und Schweizern pflege. Im Gesuch habe sie nur eine Referenzperson



St.Galler Gerichte

angegeben, die mit ihrem Ehemann verwandt sei. Im Gespräch sei festzustellen gewesen, dass A.___ ausserhalb des familiären Umfeldes keine sozialen Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern pflege und auch am sozialen Leben der Gesellschaft in der Schweiz nicht teilnehme. Das Einbürgerungskriterium der Integration werde daher als nicht erfüllt erachtet (act. G 12/8/2). Den gegen diese Verfügung von Rechtsanwältin lic. iur. Bettina Surber, St. Gallen, für A.___ erhobenen Rekurs vom 3. Juni 2021 (act. G 12/1, 12/5) hiess das Departement des Innern (DI) insoweit gut, als die Verfügung vom 20. Mai 2021 aufgehoben und das Einbürgerungsgesuch von A.___ an den Einbürgerungsrat zur Durchführung des Auflage- und Einspracheverfahrens zurückgewiesen wurde (act. G 2).

B.

B.a.

Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt lic. iur. Andreas Fäh, St. Gallen, für die politische Gemeinde X.___ (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 7. Februar 2022 Beschwerde mit dem materiellen Antrag, der Entscheid sei aufzuheben und die Nichteinbürgerung der Beschwerdegegnerin sei zu bestätigen (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 22. März 2022 begründete Rechtsanwalt Fäh die Beschwerde (act. G 9).

B.b.

Im Schreiben vom 6. April 2022 teilte die Vorinstanz ihren Verzicht auf eine Vernehmlassung mit und verwies auf den Rekursentscheid vom 24. Januar 2022 (act. G 11). Rechtsanwältin lic. iur. Bettina Surber, St. Gallen, beantragte für A.___ (Beschwerdegegnerin) in der Vernehmlassung vom 13. Juni 2022 Abweisung der Beschwerde und Bestätigung des Rekursentscheids vom 24. Januar 2022, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführerin (act. G 18).

B.c.

Mit Stellungnahme vom 7. Juli 2022 bestätigte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin seine Anträge und Ausführungen (act. G 22). Hierzu äusserte sich die Rechtsvertreterin der Beschwerdegegnerin in der Eingabe vom 23. August 2022 (act. G 24).

B.d.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid erforderlich, 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 7. Februar 2022 (act. G 1) erfolgte rechtzeitig. Sie erfüllt in Verbindung mit der Beschwerdeergänzung vom 22. März 2022 (act. G 9) 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 der Vertrautheit 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). 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).

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 unter- oder 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 gültig gefällt (VerwGE B 2021/273 vom 13. September 2022, E. 2.3 mit Hinweisen).

3.

3.1.

3.1.1.

Vorliegend ist die für eine Einbürgerung vorausgesetzte erfolgreiche *Integration* der Beschwerdegegnerin (Art. 11 lit. a BÜG; Art. 13 BRG) sowie ihre *Vertrautheit* mit den schweizerischen Lebensverhältnissen (Art. 11 lit. b BÜG; Art. 14 BRG) streitig. 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). 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). Art. 13 BRG setzt für eine *Integration* ein Leben in geordneten finanziellen Verhältnissen, die Wahrnehmung der Erziehungsverantwortung gegenüber minderjährigen Kindern und gute Deutschkenntnisse voraus. 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).

3.1.2.

Die Vorinstanz legte im angefochtenen Entscheid dar, die Beschwerdegegnerin habe anlässlich des zweiten Gesprächs mit dem Einbürgerungsrat einige Kontaktpersonen, insbesondere Nachbarn an ihrer gegenwärtigen Wohnadresse, wo sie seit 18 Jahren lebe, genannt. Von einer früheren Wohnadresse, wo sie 5 Jahre gelebt habe und wo jetzt ihr Vater wohne, kenne sie ein Schweizer Ehepaar. Dieses treffe sie gelegentlich im Garten an. Im Gespräch habe sie diesen Kontakt als nicht eng bezeichnet. Das Ehepaar habe dem Einbürgerungsrat per E-Mail sinngemäss seine Aussage zur sozialen Integration der Beschwerdegegnerin angeboten. Der Einbürgerungsrat habe auf eine Befragung des Ehepaars verzichtet. Aufgrund der Erkenntnisse, die der Einbürgerungsrat im Gespräch mit der Beschwerdegegnerin zu diesem Ehepaar gewonnen habe, sei ihm dies nicht vorzuwerfen. Der Kontakt mit diesem Ehepaar sei nicht als Kontaktpflege im Sinn der BÜV zu werten. Dasselbe gelte für die weiteren von der Beschwerdegegnerin genannten Nachbarn. Die Beschwerdegegnerin sei im Moment Hausfrau und kümmere sich vollzeitlich um die drei Kinder (geb. 2008 und 2011), welche die Schule besuchen und in Vereinen aktiv seien. Als Kontakte habe die Beschwerdegegnerin im Gespräch mit dem Einbürgerungsrat die Mutter eines Fussballclub-Kollegen ihrer beiden Söhne genannt sowie eine Mutter, die sie von der Schule ihrer Söhne her kenne. Auch hier könne nicht von Kontaktpflege (im Sinn der BÜV) gesprochen werden. Die Lehrer der Kinder hätten bestätigt, dass die Eltern (d.h. die Beschwerdegegnerin und ihr Mann) ihre Erziehungsverantwortung wahrnehmen würden. Das jährliche Elterngespräch mit den Lehrern könne jedoch ebenfalls nicht als Kontaktpflege erachtet werden. Die von der Beschwerdegegnerin angeführten Brüder mit Schweizer Bürgerrecht seien auch nicht als Kontakt (im Sinn der BÜV) zu beurteilen, da sie dem familiären Bereich zuzuordnen seien. Daraus folge, dass die Beschwerdegegnerin zwar einige Schweizer (bzw. Personen mit CH-Bürgerrecht) kenne, aber keinen Kontakt mit diesen pflege. Die Kriterien der Teilnahme am sozialen



St.Galler Gerichte

und kulturellen Leben sowie der Kontaktpflege mit Schweizerinnen und Schweizern seien daher als nicht erfüllt zu beurteilen (act. G 2 S. 10).

Die Beschwerdegegnerin erfülle indes sämtliche Integrationskriterien nach Art. 12 Abs. 1 BÜG und habe erfolgreich den Test über die Grundkenntnisse der geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz absolviert. Sie verfüge über passable Deutschkenntnisse, lebe in geordneten finanziellen Verhältnissen und sei nie straffällig geworden. Sie sei ab ihrem 8. Lebensjahr in der Schweiz aufgewachsen und habe nach dem Besuch der obligatorischen Schule bei der Q. AG in Z. gearbeitet. Die Arbeitgeberin habe ihr einen einwandfreien, vorbildlichen, freundlichen und korrekten Umgang mit Vorgesetzten und Mitarbeitenden attestiert. Sie habe im Rahmen ihrer langjährigen Erwerbstätigkeit gleichzeitig am sozialen Leben teilgenommen. Dass sie nicht mehr erwerbstätig sei, sei dem Umstand geschuldet, dass sie sich um ihre drei Kinder kümmere. Somit könne ihr nicht vorgehalten werden, dass sie sich von der schweizerischen Bevölkerung fernhalten wolle bzw. bewusst und freiwillig mit ihr nicht in näheren Kontakt treten wolle. Die langjährige Arbeitstätigkeit sei ihr positiv anzurechnen. Weiter sei ihr positiv anzurechnen, dass alle drei Kinder in Vereinen aktiv seien und sie damit deren Teilnahme am gesellschaftlichen Leben in der Schweiz besonders unterstütze. Die Gesamtwürdigung aller Aspekte ergebe, dass das Manko der Beschwerdegegnerin bei den Kriterien nach Art. 2 Abs. 1 lit. b und c BÜV aufgewogen werde (act. G 2 S. 10 f.).

3.1.3.

Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass vorliegend insbesondere die soziale Eingliederung (Art. 2 Abs. 1 lit. b BÜV) in Frage stehe. Der vorliegende Sachverhalt sei nicht mit den Sachverhalten vergleichbar, welche dem BGE 146 I 49 und dem VerwGE B 2019/189 vom 30. April 2020 zugrunde gelegen hätten. Die Beschwerdegegnerin habe keine Referenzperson aus ihrer Schulzeit nennen können. Offenbar habe sie es während ihrer obligatorischen Schulzeit nicht geschafft, einen Schweizer Freundeskreis aufzubauen. Dies zeige eindeutig, dass sie nicht mit den hiesigen Lebensverhältnissen vertraut sei. Sie habe nach der Schulzeit keine Lehre abgeschlossen oder sich sonst weitergebildet. Die Tätigkeit bei der Q. AG habe weder Kontakt mit Kunden oder Lieferanten noch eine vertiefte Zusammenarbeit im Team erfordert. Offenbar seien auch keine besonders guten Deutschkenntnisse erforderlich gewesen. Dies stehe in klarem Gegensatz zu den vorerwähnten Gerichtsentscheiden, denen eine erfolgreiche selbständige Tätigkeit bzw. eine Ausbildung mit Weiterbildung zugrunde gelegen hätten. Der Kontakt der Beschwerdegegnerin mit Arbeitskollegen schein hingegen



nicht über das Mindestmass hinausgegangen zu sein. Sie habe keine einzige ehemalige Arbeitskollegin als Referenzperson angeben können. Die von der Vorinstanz angerufene Vermutungsfolge, wonach eine Arbeitstätigkeit Kontakt zur einheimischen Bevölkerung mit sich bringe, werde also entkräftet. Indem die Vorinstanz die Eingliederung der Beschwerdegegnerin als genügend erachte, verletze sie Bundesrecht (Art. 2 Abs. 1 lit. c BÜV). Im Weiteren habe die Beschwerdegegnerin keine Referenzperson ausserhalb der Nachbarschaft nennen können. Die angegebenen Kontakte basierten auf nachbarschaftlichen Zufallstreffen. Betreffend die von ihr vorgebrachten Kontakte mit Eltern von Schulkollegen ihrer Kinder könne die Beschwerdegegnerin auch keine Schweizer Kontaktperson angeben. Der Einbürgerungsrat habe sich ausführlich mit der Frage beschäftigt, ob die Beschwerdegegnerin ausreichend Kontakt mit der einheimischen Bevölkerung pflege. Die diesbezüglichen Antworten der Beschwerdegegnerin hätten den Einbürgerungsrat auch an der zweiten Sitzung vom 29. April 2021 nicht zu überzeugen vermocht. Trotz der langen Anwesenheitsdauer in der Schweiz könne sie keine einzige schweizerische Person nennen, mit der sie auch nur losen Kontakt pflege. Sie lebe also völlig isoliert von der schweizerischen Bevölkerung. Indem die Vorinstanz trotzdem die Voraussetzung der Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen als erfüllt erachte, verletze sie nicht nur Bundesrecht (Art. 11 lit. b BÜG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 lit. c BÜV), sondern überschreite auch ihr Ermessen. Sodann könne aus der Hilfsarbeiterinnentätigkeit nach der Schule nicht auf eine gelungene wirtschaftliche Integration geschlossen werden (Art. 12 Abs. 1 lit. b und d BÜG). Die mangelnde Ausbildung sei kein Zeichen für die Vertrautheit mit schweizerischen Werten. Die jüngsten Kinder würden bald die Oberstufe besuchen. Trotzdem gehe die Beschwerdegegnerin seit Jahren keiner Erwerbstätigkeit mehr nach. Die Vorinstanz verletze Bundesrecht (Art. 12 Abs. 1 lit. d BÜG), wenn sie die Beschwerdegegnerin als wirtschaftlich integriert erachte. Die Beschwerdeführerin (Einbürgerungsrat) habe im Rahmen des ihm zustehenden Ermessens sämtliche gesetzlichen Anforderungen geprüft und gewichtet. Die Vorinstanz wiederum weiche ohne Not von dieser Beurteilung ab. Das Kriterium der Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen sei so eindeutig nicht erfüllt, dass selbst bei einer wohlwollenden Beurteilung der übrigen Anforderungen dieses Manko nicht ausgeglichen werden könne. Die Vorinstanz überschreite ihr Ermessen in unzulässiger Weise (act. G 5).

3.2.

3.2.1.

Gemäss Art. 89 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV) ist die



Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. 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).

3.2.2.

Die Beschwerdeführerin weist zutreffend darauf hin, dass der vorliegende Sachverhalt nicht ohne Weiteres mit den Sachverhalten vergleichbar ist, welche BGE 146 I 49 und VerwGE B 2019/189 a.a.O. zugrunde lagen. Zu beachten ist indes im konkreten Fall, dass die Prüfung der *Vertrautheit* einer gesuchstellenden Person mit den schweizerischen Verhältnissen (vgl. Art. 11 lit. b BÜG, Art. 2 BÜV, Art. 14 BRG) mehrere Gesichtspunkte aufweist und ein Manko bei einem Gesichtspunkt durch Stärken bei anderen Aspekten ausgeglichen werden kann, solange dieser nicht für sich allein den Ausschlag gibt (vgl. VerwGE B 2021/273 a.a.O. E. 3.3 m.H. auf Spescha/Kerland/Bolzli, Handbuch zum Migrationsrecht, 2. Aufl. 2015, S. 415 unten m.H.; VerwGE B 2019/189 a.a.O. E. 3.8 f. m.H.). Soweit bei der Beschwerdegegnerin bezüglich der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben in der Schweiz und ihrer Kontakte zu Schweizern und Schweizerinnen (Art. 2 Abs. 1 lit. b und c BÜV; vgl. vorstehende E. 3.1.2) ein Manko besteht, ist dieses ihren im Rahmen des Einbürgerungstests gezeigten Kenntnissen der geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse (Art. 2 Abs. 1 lit. a und Art. 2 Abs. 2 BÜV; Art. 14 Abs. 1 lit. b BRG) sowie den Integrationskriterien (Art. 12 Abs. 1 BÜG; Art. 13 BRG) gegenüberzustellen.

Was vorab die Fähigkeit betrifft, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen; Art. 12 Abs. 1 lit. c BÜG), ist festzuhalten, dass gute Sprachkenntnisse nicht zuletzt auch für die erfolgreiche Absolvierung des - sprachlich



St.Galler Gerichte

nicht anspruchslösen - Einbürgerungstests (vgl. act. G 12/8/16) erforderlich gewesen sein dürften. Die handschriftlichen Anmerkungen der Beschwerdegegnerin im Fragebogen der Ortsbürgergemeinde (act. G 12/8/16) zeigen, dass sie in der Lage ist, sich schriftlich in einfachen Sätzen zu äussern. Von daher erweist sich das Vorbringen der Beschwerdeführerin betreffend unterdurchschnittliche Sprachkenntnisse für eine über 33jährige Anwesenheit (act. G 22 Ziffer 5) als nicht ohne Weiteres nachvollziehbar; dies umso weniger, als sich eine Unterdurchschnittlichkeit hier wohl nur schwierig quantifizieren liesse. Die Beschwerdegegnerin verbrachte ihre gesamte Schulzeit in der Schweiz und spricht nach den unwidersprochenen Darstellungen im vorliegenden Verfahren (act. G 18 S. 5) gut Deutsch. Letzteres war auch in der Checkliste Einbürgerungsverfahren der Ortsbürgergemeinde festgehalten worden (act. G 12/8/16). Sodann zeigt der Umstand, dass die Beschwerdegegnerin im Kanton St. Gallen aufgewachsen und zur Schule gegangen ist, seit 25 Jahren in der Gemeinde X.____ wohnt und vor der Geburt der Kinder eine Erwerbstätigkeit in der Region ausübte, dass sie sich mit den Lebensbedingungen in der Schweiz und damit auch mit der deutschen Sprache auseinandersetzen musste.

3.2.3.

Die Vorinstanz legte einlässlich die Überlegungen und Gründe dar, aufgrund welcher sie die Einbürgerungsvoraussetzungen insgesamt als erfüllt erachtet (act. G 2 S. 10 f.). Sie stützte ihren Entscheid auf sachliche Kriterien, indem sie die gesamten vorliegenden Akten würdigte und die strittigen Kriterien umfassend beurteilte. Als dargetan zu gelten hat gemäss den vorinstanzlichen Darlegungen die Erfüllung der Integrationskriterien nach Art. 12 Abs. 1 BÜG, d.h. das Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (keine Straffälligkeit), die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, die Fähigkeit, sich in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen, die Teilnahme am Wirtschaftsleben (Integration im Erwerbsleben vor der Geburt der Kinder) und die Förderung und Unterstützung ihrer Kinder. Was den Einwand der Beschwerdeführerin betrifft, wonach die Beschwerdegegnerin seit Jahren keiner Erwerbstätigkeit mehr nachgehe, obschon die jüngeren Kinder bald die Oberstufe besuchen würden (act. G 9 S. 8), ist festzuhalten, dass die Kriterien der Integration und der Vertrautheit verschiedene Lebenspläne zulassen. Insbesondere ist für die Würdigung dieser Kriterien die von der Beschwerdegegnerin gewählte Tätigkeit im Haushalt mit Kinderbetreuung nicht an feste zeitliche (Ober-)Grenzen gebunden. Mithin ist eine erwerbliche Tätigkeit (ausser Haus) *hinsichtlich ihrer Integrationswirkung* nicht höher zu werten als eine solche zuhause mit Kinderbetreuung. So trug die Beschwerdegegnerin durch die Begleitung und Betreuung ihrer Kinder im Alltag ihren



Teil zu *deren* Integration in der Schweiz und damit auch dazu bei, dass die Kinder die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllten. Dadurch zeigte sich mittelbar auch die Integration der Beschwerdegegnerin selbst (vgl. Art. 12 Abs. 1 lit. e BÜG). Dies und die am Einbürgerungstest gezeigten Kenntnisse im Sinn von Art. 2 Abs. 1 lit. a BÜV sowie die Erfüllung der weiteren Integrationskriterien (Art. 12 Abs. 1 BÜG) vermögen die von der Beschwerdeführerin an sich zu Recht monierte geringe Teilnahme der Beschwerdegegnerin am gesellschaftlichen Leben in der Schweiz und den geringen Kontakt zu Schweizerinnen und Schweizern (Art. 2 Abs. 1 lit. b und c BÜV) letztlich zu kompensieren. Eine isolierte Wertung der vorerwähnten Kriterien - unter Ausserachtlassung der Kompensationsmöglichkeit von Mankos und Stärken in anderen Teilbereichen - würde zu einem Missverhältnis in der Würdigung der Kriterien führen und erschiene damit unverhältnismässig, wodurch der Ermessensspielraum der Beschwerdeführerin überschritten würde (VerwGE B 2021/273 a.a.O. E. 3.3). 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 daher abzuweisen. Aufgrund des Obsiegens der Beschwerdegegnerin sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von der Beschwerdeführerin zu tragen (vgl. Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 1'500 erscheint angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf deren Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

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). Die Rechtsvertreterin 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]) zu entschädigen; eine Erstattung der Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO) wurde nicht beantragt.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten von CHF 1500; auf die Erhebung wird verzichtet.

3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin ausseramtlich mit CHF 2'500 zuzüglich Barauslagen von CHF 100, ohne Mehrwertsteuer.