

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00010 vom 24. Juni 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-06-24, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2020.00010](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00010)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00010 du 24 juin 2020

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00010 del 24 giugno 2020

## Regeste

Einbürgerung | [Einbürgerung: Nichtbestehen der Standortbestimmung "Gesellschaft"] Die Vorinstanz hat den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie sich nicht mit den Kernargumenten des Rekurses sowie der Replik auseinandersetzte (E. 2.4). Die Beurteilung der Integration des Gesuchsstellers im Einbürgerungsverfahren muss insgesamt ausgewogen sein. Erforderlich ist eine Gesamtwürdigung aller massgeblichen Aspekte im Einzelfall (E. 4.3.2). Die Durchführung von Tests zur Beurteilung der Integration ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, kann sie doch zur Objektivierung der Einbürgerungskriterien beitragen. Besonders bei einem knappen Resultat darf das Ungenügen bei der Absolvierung eines Integrationstests jedoch nicht im Ergebnis zum ausschlaggebenden Faktor werden (E. 4.3.3). Vorliegend erweist sich die Abweisung des Einbürgerungsgesuchs als willkürlich und überspitzt formalistisch, weil bei der Beurteilung der Integration des Beschwerdeführers massgebliche Gesichtspunkte, unter anderem auch seine Flüchtlingseigenschaft, unbeachtet blieben (E. 4.7). Gutheissung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2020.00010 Urteil der 4. Kammer vom 24. Juni 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Christoph Raess. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Stadt Schlieren, vertreten durch die Bürgerrechtskommission Schlieren, Beschwerdegegnerin, betreffend Einbürgerung, hat sich ergeben: I. A, geboren 1960, iranischer Staatsangehöriger, hält sich seit 2001 in der Schweiz auf. Er und seine Ehefrau wurden als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen. Das Paar hat drei Kinder (geboren 1984, 1985 und 1994). A ist Gesellschafter und Geschäftsführer einer GmbH. Im Jahr 2015 zog das Ehepaar aus dem Kanton C nach Schlieren; am 10. Juli 2017 stellte es gemeinsam ein Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung. Mit Schreiben vom 9. November 2017 übermittelte das kantonale Gemeindeamt der Stadt Schlieren die Gesuchsunterlagen zum Entscheid über die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht. Weil A auch beim zweiten Absolvieren der sogenannten Standortbestimmung "Gesellschaft", eines vom Bildungszentrum Limmattal durchgeführten Tests, keine ausreichende Punktzahl erreicht hatte, lehnte die Bürgerrechtskommission Schlieren sein Einbürgerungsgesuch mit Beschluss vom 12. Dezember 2018 ab. Seine Ehefrau war mit Beschluss vom 23. Oktober 2018 in das Bürgerrecht der Stadt Schlieren aufgenommen worden. II. Den Rekurs von A gegen den Beschluss der Bürgerrechtskommission Schlieren vom 12. Dezember 2018 wies der Bezirksrat Dietikon mit Beschluss vom 21. November 2019 ab (Dispositiv-Ziff. I); die

Verfahrenskosten auferlegte er A (Dispositiv-Ziff. II). III. Gegen diesen Beschluss erhob A am 10. Januar 2020 Beschwerde an das Verwaltungsgericht mit den folgenden Anträgen: "1. Der Beschluss des Bezirksrats Dietikon vom 21. November 2019 und der Beschluss der Bürgerrechtskommission vom 12. Dezember 2018 seien aufzuheben; 2. Der Beschwerdeführer sei zum Integrationsgespräch einzuladen; 3. Eventualiter sei der Beschwerdeführer zu einer Standortbestimmung 'Gesellschaft' im Bildungszentrum Limmattal zuzulassen; 4. Es sei die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zu entrichten; 5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Staates. 6. Sub-eventualiter sei Ziff. II. des Beschlusses des Bezirksrats Dietikon vom 21. November 2019 aufzuheben und es seien sämtliche Verfahrenskosten auf die Staatskasse zu nehmen und dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zu entrichten." Die Stadt Schlieren und der Bezirksrat Dietikon beantragten in der Beschwerdeantwort bzw. Vernehmlassung Abweisung der Beschwerde. In der Replik hielt A sinngemäss an seinen Anträgen fest. Die Stadt Schlieren verzichtete auf eine Duplik. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide eines Bezirksrats über Anordnungen einer Gemeinde betreffend das Bürgerrecht zuständig (§§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Der Beschwerdeführer wirft der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör vor. 2.1 Der in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankerte Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör umfasst all jene Befugnisse, die den von einem Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Personen einzuräumen sind, damit sie ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen können. Daraus folgt etwa das Recht auf Einsicht in die Akten (BGE 144 II 427 E. 3.1) oder der Anspruch, dass die Behörde die Vorbringen der Betroffenen auch tatsächlich hört, ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung angemessen berücksichtigt (BGE 142 II 49 E. 9.2). 2.2 Der Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs ist formeller Natur und setzt keinen Nachweis eines materiellen Interesses voraus; eine Gehörsverletzung zieht daher grundsätzlich die Aufhebung der angefochtenen Anordnung nach sich, ungeachtet der Erfolgsaussichten des Rechtsmittels in der Sache selbst. Gemäss der Rechtsprechung kann aber eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die über die gleiche Kognition wie ihre Vorinstanz verfügt. Von einer Rückweisung ist sodann selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (vgl. VGr, 30. April 2020, VB.2019.00558, E. 3.1 mit weiterem Hinweis; BGE 137 I 195 E. 2.3.2; Alain Griffel, in: derselbe [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 8 N. 37 f.). 2.3 Die Vorinstanz hat zutreffend festgestellt, dass die Beschwerdegegnerin das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers verletzt hat, indem sie dessen fristgemäss gestelltes Begehren um Einsicht in die Bewertung der Standortbestimmung "Gesellschaft" unbeantwortet liess und indem sie auf die Begründung für dessen Gesuch um eine erneute Wiederholung der Standortbestimmung materiell nicht einging. Ob die Gehörsverletzungen im Rekursverfahren – in dem das Akteneinsichtsrecht

gewährt wurde – geheilt werden konnten, wie die Vorinstanz annimmt, kann hier offenbleiben, ist doch die Beschwerde ohnehin gutzuheissen, wie sich aus den folgenden Erwägungen ergibt. 2.4 Der Beschwerdeführer bringt vor, dass die Vorinstanz ihrerseits seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt habe, indem sie sich mit den Kernargumenten des Rekurses – nämlich der Rüge des überspitzten Formalismus und der Willkür durch das Unterlassen einer umfassenden, auf den konkreten Einzelfall bezogenen Prüfung der Integration sowie der Rüge der Missachtung der Flüchtlingseigenschaft – nicht auseinandergesetzt habe. Der Vorwurf trifft zu: Die Vorinstanz ging auf die entsprechenden ausführlichen Darlegungen in der Rekurschrift und der Replik mit keinem Wort ein, ohne dass aus ihren Erwägungen explizit oder implizit hervorgehen würde, weshalb sie diese Vorbringen für unerheblich hielt. Sie begnügte sich damit, die Auslegung des kommunalen Rechts und die Bewertung der Standortbestimmung zu überprüfen, ohne die vom Beschwerdeführer mit eingehender Begründung aufgeworfene Frage zu behandeln, ob das Ergebnis mit höherrangigem Recht vereinbar sei. Damit verletzte sie ihrerseits den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör. Eine Heilung der Gehörsverletzung durch das Verwaltungsgericht ist aufgrund von dessen beschränkter Kognition ausgeschlossen (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 VRG), doch ist dies hier bedeutungslos, weil die Beschwerde sich auch materiell als berechtigt erweist. 3. Für den Erwerb der Bürgerrechte des Kantons und der Gemeinden sind massgeblich: Art. 20 f. der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) sowie für – wie hier – vor dem 1. Januar 2018 eingereichte Gesuche §§ 20–31 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GS I 40 und nachmalige Änderungen; heute [kantonales] Gesetz über das Bürgerrecht vom 6. Juni 1926 [KBüG, LS 141.1]) und die am 31. Dezember 2017 ausser Kraft getretene (kantonale) Bürgerrechtsverordnung vom 25. Oktober 1978 (BüV; vgl. § 39 der Kantonalen Bürgerrechtsverordnung vom 23. August 2017 [KBüV, LS 141.11]). Darüber hinaus sind die Bestimmungen des (eidgenössischen) Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952 (aBüG, am 31. Dezember 2017 ausser Kraft getreten [AS 2016 2561 ff.]) zu beachten (Art. 50 Abs. 2 des [eidgenössischen] Bürgerrechtsgesetzes vom 20. Juni 2014 [BüG, SR 141.0]).

#### **E. 4.1**

Der Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf Aufnahme in das Bürgerrecht etwa nach § 21 Abs. 1 und 2 KBüG.

#### **E. 4.2.1**

Gemäss Art. 14 aBüG (AS 1991 1034 ff.) ist vor Erteilung der Bewilligung zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, was unter anderem voraussetzt, dass er in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert (lit. a) und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (lit. b). Die Kantone können unter anderem hinsichtlich der Eignung Konkretisierungen des bundesgesetzlich vorgeschriebenen Rahmens vornehmen, solange ihre Anforderungen selbst verfassungskonform sind und eine Einbürgerung nicht übermässig erschweren (BGr, 18. Dezember 2019, 1D\_1/2019, E. 2.2 [zur Publikation in der Amtlichen Sammlung vorgesehen]; BGE 138 I 305 E. 1.4.3). Laut Art. 20 Abs. 3 KV müssen Personen, die im ordentlichen Verfahren eingebürgert werden wollen, unter anderem mit den hiesigen Verhältnissen vertraut sein (lit. c). § 21a BüV (OS 69, 353) nimmt in lit. a und b die Voraussetzungen von Art. 14 lit. a und b aBüG auf, bezieht sie jedoch auch auf die örtlichen bzw. die kantonalen und kommunalen Verhältnisse. Die Bestimmung verlangt ausdrücklich

auch Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in der Schweiz, im Kanton und in der Gemeinde (lit. d).

#### **E. 4.2.2**

Gemäss § 8 der hier anwendbaren Verordnung über die Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern in das Bürgerrecht von Schlieren vom 9. Juli 2012 (BüV Schlieren, aufgehoben mit Beschluss des Gemeindeparkaments vom 12. März 2018), müssen sich die Bewerberinnen und Bewerber um das Bürgerrecht im Rahmen von schriftlichen und mündlichen Standortbestimmungen über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache und des Funktionierens von Bund, Kanton und Gemeinde ausweisen. Den Mindestanforderungen für die schriftliche Standortbestimmung im Bereich Gesellschaft entspricht, wer 60 % der Aufgaben richtig löst, in höchstens 3 von 7 Fachbereichen mangelhaft abschneidet sowie in den Fachbereichen "Kanton Zürich" und "Stadt Schlieren" gute Kenntnisse aufweist (§ 10 Abs. 3 BüV Schlieren). Standortbestimmungen mit ungenügendem Ergebnis können grundsätzlich einmal wiederholt werden (§ 12 BüV Schlieren). Werden die Mindestanforderungen auch bei Wiederholung der Standortbestimmung nicht erfüllt, wird der gesuchstellenden Person der Rückzug des Begehrens nahelegt. Kommt der Rückzug nicht zustande, erfolgt die Ablehnung (§ 13 BüV Schlieren). Sind die Anforderungen gemäss den Standortbestimmungen erfüllt, wird das Verfahren (in der Regel) mit einem Integrationsgespräch mit einer Abordnung der Bürgerrechtskommission weitergeführt (§§ 14 f. BüV Schlieren). Die Abordnung stellt nach dem Gespräch Antrag an die zum Entscheid zuständige Bürgerrechtskommission (§ 16 Abs. 1 und § 17 BüV Schlieren).

#### **E. 4.2.3**

Im Kanton Zürich stand es den Gemeinden nach dem hier anwendbaren früheren Recht offen, in einem generell-abstrakten Erlass an die Erteilung einer Einbürgerungsbewilligung strengere, über die vom kantonalen Recht festgelegten Mindestvorschriften hinausgehende Anforderungen zu stellen und die Einbürgerung von weiteren sachlichen Kriterien abhängig zu machen; ihnen kam in diesem Bereich Autonomie zu (BGr, 14. November 2013, 1D\_2/2013, E. 2.2; BGr, 30. August 2010, 1D\_5/2010, E. 3.2.3). Obwohl dem Entscheid auch eine politische Komponente innewohnt, ist das Einbürgerungsverfahren jedoch kein rechtsfreier Vorgang, wird doch darin über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Die Gemeinde darf nicht willkürlich, rechtsungleich oder diskriminierend entscheiden und muss ihr Ermessen insgesamt pflichtgemäss ausüben. Dabei hat sie insbesondere die Vorgaben des Rechts des Bundes und des Kantons zu wahren (BGr, 18. Dezember 2019, 1D\_1/2019, E. 2.6 mit weiteren Hinweisen).

#### **E. 4.3**

Die Standortbestimmung "Gesellschaft", in welcher der Beschwerdeführer nicht die erforderliche Punktzahl erreichte, soll der Prüfung der Vertrautheit mit den hiesigen Verhältnissen (Art. 14 lit. b aBüG; Art. 20 Abs. 3 lit. c KV; § 21a lit. b und d BüV) dienen.

#### **E. 4.3.1**

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Integration als Prozess gegenseitiger Annäherung zwischen der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung zu verstehen. Die zugezogene Person soll am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der hiesigen Gesellschaft teilhaben. Ob eine einbürgerungswillige Person genügend integriert ist, beurteilt sich nach den gesamten Umständen des Einzelfalls (BGr, 18. Dezember 2019,

1D\_1/2019, E. 2.5; BGE 141 I 60 E. 3.5).

#### **E. 4.3.2**

Den Erfordernissen 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 kultureller Sitten und Gebräuche. Die Anforderungen müssen insgesamt verhältnismässig und diskriminierungsfrei sein und dürfen nicht überzogen erscheinen. Insbesondere handelt es sich bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen nicht um ein Fachexamen, bei der 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. Schliesslich dürfen bei der Beurteilung der Integration als Ganzes die kantonalen und kommunalen Behörden zwar den einzelnen Kriterien eine gewisse eigene Gewichtung beimessen. Insgesamt muss die Beurteilung aber ausgewogen bleiben und darf nicht auf einem klaren Missverhältnis der Würdigung aller massgeblichen Gesichtspunkte beruhen. Die Fokussierung auf ein einziges Kriterium ist unzulässig, es sei denn, dieses falle, wie etwa eine erhebliche Straffälligkeit, bereits für sich allein entscheidend ins Gewicht. Erforderlich ist eine Gesamtwürdigung aller massgeblichen Aspekte im Einzelfall. Ein Manko bei einem Gesichtspunkt kann, so lange dieser nicht für sich allein den Ausschlag gibt, durch Stärken bei anderen Kriterien ausgeglichen werden (zum Ganzen: BGr, 18. Dezember 2019, 1D\_1/2019, E. 4.3 f. mit zahlreichen Hinweise auf Literatur und Praxis) .

#### **E. 4.3.3**

Die Durchführung von Tests wie der Standortbestimmung "Gesellschaft" ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, kann sie doch zur Objektivierung der Einbürgerungskriterien beitragen (vgl. auch für das geltende Recht § 16 Abs. 1 lit. b KBüV). Besonders bei einem knappen Resultat darf das Ungenügen bei der Absolvierung eines Integrationstests jedoch nicht im Ergebnis zum ausschlaggebenden Faktor werden, der für sich allein zur Ablehnung der Einbürgerung führt. Mit einem solch starren, schematischen Abstellen auf das Testergebnis wird die Prüfung, ob ein vielschichtiges Kriterium wie die Integration bzw. die Vertrautheit mit den hiesigen Verhältnissen erfüllt ist, nicht mit der nötigen Tiefe vorgenommen (vgl. BGr, 18. Dezember 2019, 1D\_1/2019, E. 4.6). Soweit die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs als zwingende Folge des Verfehlens der nötigen Punktzahlen bezeichnet wird bzw. angesehen wurde, widersprechen §§ 13 f. BüV Schlieren bzw. die Anwendung dieser Bestimmungen daher dem Willkürverbot (Art. 9 BV) und dem Verbot des überspitzten Formalismus (Art. 29 Abs. 1 BV).

#### **E. 4.3.4**

Sodann verstösst das Vorgehen der Beschwerdegegnerin auch gegen § 28 BüV, wonach die Gemeinde unter anderem prüft, ob die gesuchstellende Person integriert ist (lit. a). Die Beschwerdegegnerin hat nicht nur die Integration allein anhand des Testergebnisses beurteilt; sie hat zudem den Test selber gar nicht eingesehen, sondern sich allein auf das

vom Bildungszentrum Limmattal mitgeteilte Ergebnis abgestützt.

#### **E. 4.4**

Die Einbürgerung wegen mangelnder Vertrautheit mit den hiesigen Verhältnissen allein gestützt auf das Testergebnis – ohne Integrationsgespräch – zu verweigern, käme nur infrage, wenn damit die Nichterfüllung dieser Einbürgerungsvoraussetzung oder – im Zusammenhang mit weiteren Mängeln – der Einbürgerungsvoraussetzungen insgesamt bereits in diesem Verfahrensstadium klar festgestellt werden könnte. Dies ist hier nicht der Fall: Der Beschwerdeführer lebt seit 2001 in der Schweiz und seit 2015 in Schlieren, wobei er nach wie vor als Wochenaufenthalter in D angemeldet ist. Er weist keine Betreibungen auf und ist im Strafregister nicht verzeichnet. Sozialhilfe hat die Familie nur vom 1. Januar 2007 bis zum 31. März 2008 bezogen. Der Beschwerdeführer ist Gesellschafter und Geschäftsführer einer in D domizilierten GmbH. Seine Ehefrau wurde mit Beschluss der Bürgerrechtskommission vom 23. Oktober 2018 in das Bürgerrecht der Gemeinde Schlieren aufgenommen. Gemäss dem heute geltenden Art. 12 Abs. 1 lit. e BÜG wäre die entsprechende Förderung durch den Beschwerdeführer (welche die Ehefrau in ihrem Schreiben vom 20. Dezember 2019 an die Beschwerdegegnerin geltend macht) zu dessen Gunsten zu berücksichtigen; diese im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung bereits von der Bundesversammlung beschlossene Bestimmung kann hier als Auslegungshilfe für das noch anwendbare frühere Recht herangezogen werden (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 307). Diese knappen biografischen Angaben weisen durchaus auf Elemente einer gelungenen Integration hin. Es bestehen auch keine Anhaltspunkte dafür, dass weitere Einbürgerungsvoraussetzungen nicht gegeben wären. Die Einbürgerung darf deshalb nicht allein aufgrund des Testresultats verweigert werden, ohne dass die Integration bzw. die Vertrautheit mit den hiesigen Verhältnissen im Integrationsgespräch vertieft geprüft worden wäre.

#### **E. 4.5**

Dies gilt umso mehr, als der Beschwerdeführer ein genügendes Testresultat relativ knapp verfehlte und sich auch aus den Testfragen und ■antworten ergibt, dass anhand von ihnen die Integration im vorliegenden Fall nicht abschliessend beurteilt werden kann.

##### **E. 4.5.1**

In der Standortbestimmung "Gesellschaft" hätte der Beschwerdeführer insgesamt 60 % der Aufgaben richtig lösen müssen, in höchstens 3 von 7 Fachbereichen mangelhaft abschneiden dürfen und in den Fachbereichen "Kanton Zürich" und "Stadt Schlieren" gute Kenntnisse dartun müssen (§ 10 Abs. 3 BÜV Schlieren). Er erreichte beim zweiten Ablegen der Standortbestimmung insgesamt 59 ½ statt der benötigten 60 Punkte. In drei Fachbereichen schnitt er ungenügend ab, darunter "Kanton Zürich" und "Stadt Schlieren", wo er 5 statt mindestens 6 von 10 Punkten bzw. 10 statt mindestens 12 von 20 Punkten erhielt. Der Beschwerdeführer hätte damit einen zusätzlichen Punkt im Fachbereich "Kanton Zürich" und zwei weitere Punkte im Fachbereich "Stadt Schlieren" erreichen müssen, womit auch das Gesamtergebnis mit 62 ½ Punkten genügend ausgefallen wäre. Dem Beschwerdeführer fehlten somit relativ wenige Punkte für eine positive Bewertung.

##### **E. 4.5.2**

Vorweg ist klarzustellen, dass im Folgenden nicht die Bewertung der Standortbestimmung inhaltlich zu überprüfen ist, was das Verwaltungsgericht allein mit Blick auf qualifizierte

Ermessensfehler tun würde (VGr, 27. September 2011, VB.2011.00427, E. 5.3.1 [nicht unter [www.vrgzh.ch](http://www.vrgzh.ch) publiziert]; vgl. auch bezüglich Examensleistungen VGr, 30. April 2020, VB.2019.00558, E. 2.2 mit Hinweisen). Vielmehr geht es darum, anhand der Testfragen und ■antworten aufzuzeigen, dass die Standortbestimmung zwar ein nützliches Hilfsmittel bei der Beurteilung der Integration bzw. der Vertrautheit mit den hiesigen Verhältnissen darstellen, diese aber nicht abschliessend abbilden und daher nur beschränkt relevant sein kann. Dabei wird nur auf Fragen aus den Fachbereichen "Kanton Zürich" und "Stadt Schlieren" eingegangen, weil der Beschwerdeführer nicht nur insgesamt, sondern auch in diesen zwei Gebieten eine genügende Punktzahl erreichen musste. Die Zusprechung des für eine genügende Gesamtpunktzahl fehlenden halben Punkts in einem anderen Fachbereich hätte ihm also insofern nichts genützt.

#### **E. 4.5.2.1**

Im Fachbereich "Kanton Zürich" hätte der Beschwerdeführer etwa bei Frage 2 ankreuzen müssen, dass die Aussage " Die Stärke der Zürcher Wirtschaft sind die Klein- und Mittelbetriebe" richtig sei, während er "falsch" ankreuzte. Die Aussage findet sich nahezu wörtlich in der Broschüre "Der Kanton Zürich, Informationen zur Vorbereitung auf die Einbürgerung". Auf derselben Seite heisst es allerdings auch, dass die Stadt Zürich einer der bedeutendsten Finanzplätze in Europa sei und dass wichtige Banken und Versicherungen viele Arbeitsplätze anböten. Für diejenigen Absolventen der Standortbestimmung, die sich nicht exakt an die Formulierung in der Broschüre zu erinnern vermochten, konnte daher durchaus zweifelhaft sein, welche Antwort von ihnen erwartet wurde. Im Übrigen enthält die Aussage ein starkes wertendes Element, sodass sie je nach den zugrunde gelegten Kriterien nicht ohne Weiteres als "richtig" oder "falsch" bezeichnet werden kann. Fragwürdig ist weiter das grosse Gewicht des Lückentextes (Fragen 8–10), weil hier sprachlich begründete Verständnisschwierigkeiten zum Verlust von 3 der insgesamt 10 Punkte des Fachbereichs führen konnten.

#### **E. 4.5.2.2**

Im Fachbereich "Stadt Schlieren" vermochte der Beschwerdeführer etwa nicht (zutreffend) anzugeben, in welchem Jahr Schlieren erstmals schriftlich erwähnt wurde (Frage 7) oder wann die Umstellung der Strecke Farbhof–Schlieren auf Trolleybusse erfolgte (Frage 12). Bei beiden Fragen wurde keine Auswahl von Antworten angegeben, von denen die richtige anzukreuzen war. Zwar finden sich die zutreffenden Antworten zusammen mit zahlreichen weiteren historischen Daten in der Broschüre "Schlieren im Überblick. Informationen zur Vorbereitung der Einbürgerung". Die Wiedergabe auswendig gelernter Jahreszahlen ist jedoch kaum geeignet, die Vertrautheit mit den lokalen Verhältnissen zu belegen, wobei anzumerken ist, dass Frage 12 auf irrelevantes Spezialwissen abzielt. Wenig zweckdienlich ist auch die Frage nach den Namen zweier Schulhäuser der Gemeinde Schlieren (Frage 4). Es ist nachvollziehbar, dass diese Namen dem Beschwerdeführer – dessen Kinder nicht in Schlieren aufwuchsen – nicht geläufig waren; dass er die in der Broschüre aufgezählten Namen nicht wiederzugeben wusste, sagt über seine lokale Integration wenig aus (vgl. BGr, 18. Dezember 2019, 1D\_1/2019, E. 4.5.3, zur Frage nach dem Namen des kommunalen Altersheims). Sodann sind einzelne Fragen bzw. die Unterlagen dazu verwirrend formuliert. So musste bei Frage 5, wo der heute wichtigste Wirtschaftssektor von Schlieren zu bezeichnen war, "Dienstleistungen" als korrekte Antwort angekreuzt werden. Die Broschüre zählt aber im Abschnitt "Wirtschaft und Gewerbe" ausser dem Spital Limmattal und dem Postzentrum Mülligen vorwiegend Branchen und Betriebe aus dem sekundären

Sektor auf, womit suggeriert wird, die Industrie sei nach wie vor der wichtigste Sektor von Schlieren; auch die Ausführungen unter "Entwicklung und Zukunft" beantworten die Frage nicht klar.

#### **E. 4.5.3**

Insgesamt legt die Standortbestimmung zwar durchaus Verständnisschwierigkeiten und Wissenslücken des Beschwerdeführers offen. Dies gilt umso mehr, als er sie bereits zum zweiten Mal absolvierte, wobei er immerhin im Vergleich zur ersten Standortbestimmung vom 23. Februar 2018 deutlich besser abschnitt, was auf die Ernsthaftigkeit seiner Vorbereitungen schliessen lässt. Die aufgezeigte Problematik mancher Testfragen bestätigt jedenfalls, dass das knapp mangelhafte Testergebnis nicht als ausreichender Beleg für eine mangelhafte Integration angesehen werden darf.

#### **E. 4.6**

Die Fokussierung auf das Ergebnis der Standortbestimmung "Gesellschaft" verhinderte zudem im vorliegenden Fall, dass die Flüchtlingseigenschaft des Beschwerdeführers berücksichtigt werden konnte. Art. 34 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30) sieht vor, dass die vertragsschliessenden Staaten soweit als möglich die Assimilierung und Einbürgerung der Flüchtlinge erleichtern. Nach der Praxis des Bundesgerichts ergibt sich daraus zwar kein individualrechtlicher Anspruch auf Einbürgerung, doch ist die Bestimmung bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen im Einzelfall als Auslegungs- und Beurteilungshilfe beizuziehen. Dies begründet das Bundesgericht wie folgt: Das innerstaatliche Recht kennt weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene spezifische Erleichterungen für Flüchtlinge; diese können grundsätzlich auf Dauer nicht in ihren Heimatstaat zurückkehren; sie sind überdies trotz der Ausstellung von Flüchtlingpapieren in ihren Mobilitätsmöglichkeiten beschränkt. Sie haben daher ein besonderes Interesse an der Verleihung des Staatsbürgerrechts bzw. des Schweizer Passes (BGr, 13. Juli 2018, 1D\_7/2017, E. 4.2). In diesem Sinn ist die Flüchtlingseigenschaft des Beschwerdeführers bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen relevant.

#### **E. 4.7**

Die Abweisung des Einbürgerungsgesuchs erweist sich demnach als willkürlich und überspitzt formalistisch, weil massgebliche Gesichtspunkte unbeachtet blieben. Die Verfügung der Beschwerdegegnerin und der Rekursentscheid sind (insoweit) aufzuheben. Eine erneute Wiederholung der Standortbestimmung ist nicht angebracht, weil nicht ein genügendes Testergebnis zu erlangen, sondern die Integration des Beschwerdeführers umfassend zu beurteilen ist. Das Einbürgerungsverfahren ist daher mit der Einladung des Beschwerdeführers zum Integrationsgespräch nach § 14 BüV Schlieren fortzusetzen.

#### **E. 4.8**

Zu prüfen bleibt, ob die Beschwerdegegnerin im Gesamtkontext die Anspannung des Beschwerdeführers wegen des Gesundheitszustands von dessen Tochter, die sich rund anderthalb Wochen vor der Standortbestimmung einer Herzoperation unterziehen musste, zu berücksichtigen hat.

#### **E. 4.8.1**

In Bezug auf Prüfungen gilt nach ständiger Praxis der Grundsatz, dass Kandidatinnen und Kandidaten einen bekannten oder erkennbaren Grund, der die Prüfungsfähigkeit aufhebt

oder beeinträchtigt, unverzüglich vorzubringen haben und dessen Geltendmachung nach Absolvierung der Prüfung grundsätzlich nicht mehr beachtlich ist (VGr, 13. Februar 2020, VB.2019.00634, E. 3.1 mit weiteren Hinweisen, auch zum Folgenden; Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. A., Bern 2003, S. 452 ff.). Mit dieser Regelung soll ausgeschlossen werden, dass jemand in Kenntnis eines Verhinderungsgrunds die Prüfung ablegt und nachträglich unter Anrufung dieses Grunds die Annullierung der Prüfung verlangt und sich so eine zusätzliche Prüfungschance verschafft. Dies würde die Chancengleichheit unter den Kandidierenden verletzen und widerspräche demnach dem Gebot rechtsgleicher Behandlung.

#### **E. 4.8.2**

Diese Praxis ist hier analog anzuwenden, soweit das Absolvieren einer Standortbestimmung mit dem Ablegen einer Prüfung vergleichbar ist. Demnach ginge es nicht an, unter Verweisung auf bereits zuvor bekannte Verhinderungsgründe nachträglich die Unbeachtlichkeit einer Standortbestimmung oder eine milde Korrektur einzufordern. Hingegen ist bei der Gesamtbetrachtung der Integration mitzuberücksichtigen, ob besondere, achtenswerte Gründe dargetan werden, die ein schwaches Abschneiden in der Standortbestimmung zu erklären vermögen.

#### **E. 4.8.3**

Die Tochter des Beschwerdeführers unterzog sich nach Komplikationen infolge eines angeborenen Herzfehlers am 14. Mai 2018 einer Herzoperation. Am 16. Mai 2018 wurde sie gemäss dem Austrittsbericht "in gutem Allgemeinzustand, kardial kompensiert" aus dem Spital entlassen; ihr wurde allerdings noch wiederholt, letztmals bis zum 8. Juni 2018, eine Arbeitsunfähigkeit von 100 % bescheinigt. Am 20./21. Juni 2018 war sie wegen Taubheitsgefühls und Kribbelns im linken Arm und im Gesicht erneut hospitalisiert. Die zweite Standortbestimmung "Gesellschaft" fand am 25. Mai 2018 statt, womit dem Beschwerdeführer nach der Herzoperation seiner Tochter zehn Tage Zeit zur Vorbereitung verblieben. Dass die Tochter nach der Operation "schwer beeinträchtigt und auf die Hilfe ihrer Eltern angewiesen" war und sich die Eltern "intensiv um sie kümmerten", wie erstmals in der Beschwerdeschrift vorgebracht wird, findet keine Stütze in den Akten, insbesondere nicht in den ärztlichen Arbeitsunfähigkeitszeugnissen sowie den Schreiben des Beschwerdeführers vom 7. Juni 2018 und seiner Ehefrau vom 20. Dezember 2019 an die Beschwerdegegnerin. Dass der Beschwerdeführer um seine Tochter besorgt war, ist zwar verständlich. Aus den Akten ergeben sich jedoch keine hinreichenden Hinweise auf eine relevante Einschränkung der Fähigkeit zur Ablegung der Standortbestimmung.

#### **E. 5.1**

Die Rückweisung zur erneuten Entscheidung bei offenem Ausgang ist in Bezug auf die Regelung der Nebenfolgen als Obsiegen zu behandeln, wenn die Rechtsmittelinstanz reformatorisch oder kassatorisch entscheiden kann (BGr, 28. April 2014, 2C\_846/2013, E. 3.2 f. mit Hinweisen; Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 64 N. 5). Demnach hat der Beschwerdeführer, dessen Hauptanträgen entsprochen wird, als obsiegend zu gelten und sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Die Verletzung des Gehörsanspruchs des Beschwerdeführers durch die Vorinstanz rechtfertigt hier keine Auferlegung eines Teils der Verfahrenskosten an diese. Zudem sind die Verfahrenskosten des Rekursverfahrens in Abänderung von Dispositiv-Ziff. II des angefochtenen Entscheids der Beschwerdegegnerin

aufzuerlegen.

### **E. 5.2**

Die Beschwerdegegnerin ist sodann zu verpflichten, dem Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteienschädigung von insgesamt Fr. 4'000.- (zuzüglich Mehrwertsteuer) zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG).

### **E. 6**

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Gemäss Art. 83 lit. b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung ausgeschlossen. Entsprechend ist auch das gesamte kantonale und kommunale Einbürgerungsverfahren von der Beschwerde ausgenommen (Thomas Häberli, Basler Kommentar, 2018, Art. 83 BGG N. 48). Es steht somit bloss die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG offen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.