

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00612 vom 6. November 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-11-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00612

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00612 du 6 novembre 2013

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00612 del 6 novembre 2013

Regeste

Niederlassungsbewilligung | [Verweigerung einer Niederlassungsbewilligung mangels Nachweises von Sprachkenntnissen auf dem Referenzniveau A2 des Europäischen Sprachenportfolios] Verwaltungsgerichtliche Kognition bei der Überprüfung von Entscheiden, mit denen die Migrationsbehörden einem Gesuchsteller die Erteilung der Niederlassungsbewilligung gestützt auf Art. 34 Abs. 2 AuG verweigern (E. 3). Die Berücksichtigung von Sprachkenntnissen bei der Überprüfung des Integrationsgrades eines gestützt auf Art. 34 Abs. 2 AuG um Niederlassung ersuchenden Ausländers erscheint nicht als sachfremd (E. 4.2). Die Ermessensausübung durch das Migrationsamt erweist sich im vorliegenden Fall auch sonst nicht als rechtsverletzend (E. 4.3). Abweisung URP. Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2013.00612 Urteil der 4. Kammer vom 6. November 2013 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiberin Eva Heierle. In Sachen A, vertreten durch B, Beschwerdeführer, gegen Migrationsamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Niederlassungsbewilligung, hat sich ergeben: I. A. A, ein 1965 geborener Ausländer, reiste am 5. Oktober 1994 in die Schweiz ein und ersuchte erfolgreich um Asyl. Am 23. August 1995 erteilte ihm das Migrationsamt des Kantons Aargau eine letztmals bis 30. September 2008 verlängerte Aufenthaltsbewilligung für den Kanton Aargau. Mit Verfügung vom 17. Februar 1997 des Bundesamts für Flüchtlinge war das Asyl widerrufen und die Flüchtlingseigenschaft aberkannt worden. B. Nach Zuzug in den Kanton Zürich erteilte das Migrationsamt des Kantons Zürich A eine letztmals bis 30. September 2013 befristete Aufenthaltsbewilligung für den Kanton Zürich. C. Am 7. September 2010 ersuchte A das Migrationsamt des Kantons Zürich erstmals um Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Es teilte ihm mit Schreiben vom 6. Oktober 2010 mit, die Voraussetzungen für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung seien nicht erfüllt, da er den Nachweis über das Beherrschen der deutschen Sprache auf Niveau A2 nicht habe erbringen können. Am 19. September 2011 ersuchte A erneut (erfolglos) um Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Am 12. September 2012 liess A ein weiteres Mal um Erteilung der Niederlassungsbewilligung ersuchen. Mit Verfügung vom 5. Februar 2013 wies das Migrationsamt das Gesuch ab und verlängerte die Aufenthaltsbewilligung von A. II. Den dagegen am 5. März 2013 erhobenen Rekurs wies die Sicherheitsdirektion mit Entscheid vom 16. Juli 2013 ab. III. A liess am 9. September 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und folgende Anträge stellen: " Es sei der [...]

Rekursentscheid [...] aufzuheben und dem Beschwerdeführer die Niederlassungsbewilligung zu erteilen. Es sei dem Beschwerdeführer die unentgeltliche Prozessführung (betreffend Gerichtskosten) zu bewilligen." Am 20. September 2013 verzichtete die Sicherheitsdirektion ausdrücklich auf Vernehmlassung. Das Migrationsamt verzichtete stillschweigend auf eine Beschwerdeantwort. Die Kammer erwägt: 1. Gemäss § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) prüft das Verwaltungsgericht seine Zuständigkeit von Amtes wegen. Diese ist unter anderem betreffend erstinstanzliche Rekursentscheide einer Direktion auf dem vorliegenden Gebiet des Ausländerrechts gegeben (§§ 41–44 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a und 2 f. sowie 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRG). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Zwischen der Schweiz und dem Heimatland des Beschwerdeführers besteht kein Staatsvertrag im Sinn von Art. 2 Abs. 1 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG, SR 142.20), welcher dem Beschwerdeführer einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung vermitteln würde. Auch sonst kann sich der Beschwerdeführer auf keine gesetzliche Bestimmung stützen, die ihm einen Anspruch auf Erteilung der angebehrten Bewilligung vermitteln würde. Vielmehr kommt als Grundlage für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung einzig Art. 34 Abs. 2 AuG in Betracht. 3. 3.1 Gemäss Art. 34 Abs. 2 AuG kann einer ausländischen Person die Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn sie sich insgesamt während mindestens zehn Jahren mit einer Kurzaufenthalt- oder Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufgehalten hat und sie während der letzten fünf Jahre ununterbrochen im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung war und keine Widerrufsgründe nach Art. 62 AuG vorliegen. Vor Erteilung der Niederlassungsbewilligung sind das bisherige Verhalten des Gesuchstellers sowie der Grad der Integration zu prüfen (Art. 60 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE, SR 142.201]). Hinsichtlich des Grades der Integration dürfen bei der Ermessensausübung im Rahmen von Art. 34 Abs. 2 AuG keine strengeren Massstäbe angesetzt werden als bei der Prüfung der erfolgreichen Integration für eine vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung gestützt auf Art. 34 Abs. 4 AuG (Silvia Hunziker/Beat König in: Martina Caroni/Thomas Gächter/Daniela Thurnherr, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG], Bern 2010, Art. 34 N. 34). 3.2 Das Verwaltungsgericht übt lediglich eine Rechtskontrolle aus. Bei Ermessensfragen greift das Gericht nur ein, sofern ein qualifizierter Ermessensfehler vorliegt. Darunter fallen Missbrauch sowie Über- und Unterschreitung des Ermessens. Die blosser Unangemessenheit kann vor Verwaltungsgericht nur gerügt werden, sofern ein Erlass dies vorsieht (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 VRG; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 50 N. 70 ff.). Dies trifft hier nicht zu. Für die Festsetzung der gerichtlichen Kontrolldichte gegenüber Entscheiden der Verwaltungsbehörde ist in erster Linie darauf abzustellen, aus welchem Grund bzw. zu welchem Zweck der Gesetzgeber eine offene Normierung getroffen hat. Bei jeder offenen Normierung ist demnach zu fragen, ob und wie weit der Gesetzgeber die Befugnis zur Konkretisierung der betreffenden Bestimmung abschliessend einer Verwaltungsbehörde übertragen wollte, weil sie dafür fachlich kompetenter erscheint als ein Gericht, oder ob er eine richterliche Überprüfung als sinnvoll erachtete (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 453). 3.3 Bei Art. 34 Abs. 2 AuG handelt es sich um eine "Kann-Vorschrift", welche der zuständigen Behörde ein Entschliessungsermessen

hinsichtlich der Erteilung der Niederlassungsbewilligung einräumt. Der im Entwurf des Bundesrats vorgesehene Rechtsanspruch wurde vom Gesetzgeber gestrichen (Hunziker/König, Art. 34 N. 11 mit weiteren Hinweisen). Der Gesetzgeber wollte somit den Migrationsbehörden bei der Konkretisierung des Art. 34 Abs. 2 AuG einen weiten Spielraum einräumen. Demnach kann nur geprüft werden, ob der Beschwerdegegner sein Ermessen in rechtsverletzender Weise ausgeübt hat.

E. 4.1

Die Vorinstanz erwägt, die zeitlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung gestützt auf Art. 34 Abs. 2 AuG seien erfüllt und es bestünden keine Widerrufsgründe nach Art. 62 AuG. Da die Niederlassungsbewilligung unbedingt und unbefristet erteilt werde, sei seitens der darum ersuchenden Ausländer alles daran zu setzen, dass sie namentlich in sprachlicher Hinsicht einen angemessenen Integrationsgrad hätten, um dieses unbefristete Anwesenheitsrecht zu erhalten. In Anlehnung an Art. 62 Abs. 1 lit. b VZAE, der für eine erfolgreiche sprachliche Integration nach fünf Jahren ununterbrochenen Aufenthalts im Sinn von Art. 34 Abs. 4 AuG mindestens das Referenzniveau A2 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarats verlange, werde gemäss Praxis im Kanton Zürich auch für die ermessensweise Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach mindestens zehn Jahren Aufenthalt gemäss Art. 34 Abs. 2 das Niveau A2 vorausgesetzt. Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, den vom Beschwerdegegner geforderten Nachweis betreffend Sprachkenntnisse nicht beigebracht zu haben. Er rügt indessen, die Vorinstanz habe nicht berücksichtigt, dass es ihm aufgrund einer schweren psychischen Erkrankung nicht möglich sei, sich zu konzentrieren und Neues zu lernen. Die Vorinstanz habe eine fehlerhafte Interessenabwägung vorgenommen, indem sie nicht genügend berücksichtigt habe, dass die Erteilung der angeforderten Niederlassungsbewilligung einen positiven Einfluss auf seine Gesundheit haben könne, und mit überspitztem Formalismus gehandelt.

E. 4.2

Indem der Beschwerdegegner den Grad der Integration des um Niederlassung ersuchenden Ausländers (unter anderem) an den Sprachkenntnissen misst, füllt er den ihm vom Gesetzgeber zugestandenen Ermessensspielraum aus. Die Berücksichtigung von Sprachkenntnissen zur Überprüfung des Grades der Integration erscheint vorliegend nicht als sachfremd (vgl. Art. 4 Abs. 4 AuG).

E. 4.3

Entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers wendet die Vorinstanz den Prüfmasstab der sprachlichen Integration sodann nicht starr an, sondern sie setzt sich mit der geltend gemachten Erschwernis beim Erlernen der deutschen Sprache auseinander. Auf die entsprechenden Ausführungen kann vorab verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG). Wie die Vorinstanz zutreffend erwägt, machte der Beschwerdeführer zunächst selbst geltend, genügend Deutsch zu sprechen und im täglichen Leben keinen Übersetzer zu brauchen. Ärztlichen Zeugnissen vom 28. September 2010 und 24. Oktober 2010 ist zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer aufgrund psychischer Leiden in seiner Lernfähigkeit stark beeinträchtigt und daher nicht imstande gewesen sei, die deutsche Sprache zu erlernen. Gemäss einem ärztlichen Zeugnis vom 8. September 2012 leidet der Beschwerdeführer an einer andauernden Persönlichkeitsstörung nach extremer Belastung, die auf dem Boden einer emotional instabilen Persönlichkeit liege. Neben

depressiven Symptomen werde er von intensiven Ängsten mit dem Gefühl, bedroht zu sein, andauernden Spannungen und Alpträumen geplagt. Er habe auch starke Störungen der kognitiven Funktionen, die sich in Konzentrationsschwierigkeiten, Lernproblemen und rascher Ermüdbarkeit manifestierten. Aus diesem Grund sei er gar nicht imstande, Deutsch zu lernen. Es ist bezüglich der geltend gemachten Lernunfähigkeit zunächst festzuhalten, dass die vom Beschwerdeführer beigebrachten Arztzeugnisse insofern widersprüchlich sind, als nicht ersichtlich ist, weshalb angesichts der bescheinigten Beeinträchtigungen der Lernfähigkeit von einer gänzlichen Unfähigkeit zum Erwerb elementarer Deutschkenntnisse auszugehen sein sollte. Die Vorinstanz erwägt daher zu Recht, dass der Beschwerdeführer zwar eingeschränkt, aber durchaus noch lernfähig ist. Der Beschwerdegegner hat den Beschwerdeführer bereits im September 2010 darauf hingewiesen, dass er den Nachweis über die Beherrschung der deutschen Sprache auf Niveau A2 des Europäischen Sprachportfolios zu erbringen habe. Es wird nicht geltend gemacht und geht auch aus den Akten nicht hervor, dass der Beschwerdeführer seither ernsthafte Anstrengungen unternommen hat, den geforderten Nachweis zu erlangen. Der Beschwerdeführer hat sodann nicht substantiiert dargetan, dass es ihm nicht möglich wäre, sich durch eine seiner Beeinträchtigung angepasste Form von Sprachunterricht elementare Sprachkenntnisse anzueignen, welche es ihm erlaubten, sich in einfachen und routinemässigen Situationen zu verständigen, wie dies der geforderte Nachweis auf Niveau A2 voraussetzt.

E. 4.4

Die Vorinstanz setzt sich ausführlich mit dem vom Beschwerdeführer bereits im Rekursverfahren vorgetragenen Umstand auseinander, dass die Erteilung der Niederlassungsbewilligung einen positiven Einfluss auf seine psychische Stabilität haben könne. Auf diese Erwägungen ist vorab zu verweisen (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG). Anzumerken bleibt indes, dass allein die Vorteile, welche sich der Beschwerdeführer von der angebeten Niederlassungsbewilligung erhofft, ein Abweichen von der Bewilligungspraxis des Beschwerdegegners nicht als zwingend erscheinen liessen.

E. 4.5

Nach dem Gesagten erweist sich die Ermessensausübung durch die Vorinstanz nicht als rechtsverletzend.

E. 5

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Verbots des überspitzten Formalismus, ohne allerdings substantiiert darzulegen, worin er die geltend gemachte Verletzung erblickt. Das aus Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) fliessende Verbot des überspitzten Formalismus wendet sich gegen prozessuale Formstrenge, die als exzessiv erscheint, durch kein schutzwürdiges Interesse gerechtfertigt ist, zum blossen Selbstzweck wird und die Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert oder gar verhindert (vgl. BGr, 27. März 2007, 4P.20/2007, E. 4.1). Vorliegend wird weder dargetan noch ist ersichtlich, inwiefern sich der Vorwurf des überspitzten Formalismus als gerechtfertigt erweisen könnte.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 7.1

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen; eine Parteientschädigung kann nicht zugesprochen werden (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 17 Abs. 2 VRG).

E. 7.2

Der Beschwerdeführer ersucht um unentgeltliche Rechtspflege. Gemäss § 16 Abs. 1 VRG haben Private, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht als aussichtslos erscheinen, auf Ersuchen Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung. Offen sichtlich aussichtslos sind Begehren, deren Aussichten auf Gutheissung um derart viel kleiner als jene auf Abweisung erscheinen, dass sie kaum als ernsthaft bezeichnet werden können (Közl/Bosshart/Röhl, § 16 N. 32). Mittellos ist, wer nicht in der Lage ist, die Gerichtskosten aus seinem Einkommen – nach Abzug der Lebenshaltungskosten – innert angemessener Frist zu bezahlen (Közl/Bosshart/Röhl, § 16 N. 24). Den Nachweis der Mittellosigkeit hat grundsätzlich der Gesuchsteller zu erbringen (Közl/Bosshart/Röhl, § 16 N. 29). Zufolge der gesetzlichen Mitwirkungspflicht ist es Sache des Gesuchstellers, den Nachweis seiner Mittellosigkeit zu erbringen. Ihm obliegt es, seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse sowie Lebenshaltungskosten umfassend darzustellen und soweit möglich auch zu belegen (Közl/Bosshart/Röhl, § 16 N. 28). An die Mitwirkungspflicht des Gesuchstellers werden praxismässig hohe Anforderungen gestellt (VGr, 20. August 2008, VB.2008.00249, E. 3.4, und 5. November 2008, VB.2008.00408, E. 5; Marc Forster, Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 93/1992 S. 457 ff., 460). So muss dieser seine finanzielle Situation detailliert aufzeigen und belegen. Der Beschwerdeführer führt lediglich an, er beziehe eine IV-Rente und eine Rente aus der Pensionskasse und sei nicht in der Lage, die Prozesskosten selbst zu tragen. Er spricht sich indes weder über die Höhe seiner Renten noch über die Lebenshaltungskosten aus und legt hierfür auch keine Belege ins Recht. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist mangels rechtsgenügender Substanziierung der Mittellosigkeit abzuweisen, womit die Frage nach der Aussichtslosigkeit der Beschwerde offenbleiben kann. Demgemäss beschliesst die Kammer : Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird abgewiesen ; und entscheidet:

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