

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00836 vom 19. März 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-03-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00836

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00836 du 19 mars 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00836 del 19 marzo 2014

Regeste

Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen | [Der Beschwerdegegner lehnte die Einbürgerungsgesuche der Beschwerdeführenden wegen fehlender wirtschaftlicher Erhaltungsfähigkeit ab.] Die Beschwerdeführenden sind von der Sozialhilfe abhängig und erfüllen deshalb das Kriterium der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit nicht (E. 4.1). Weil der Beschwerdeführer trotz seiner körperlichen Behinderung zu 50% arbeiten und damit die Einkommenslücke schliessen könnte, wirkt sich das Kriterium der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit nicht diskriminierend aus (E. 4.2.2). Der Beschwerdeführerin ist die Annahme einer vollen Stelle zumutbar (E. 4.2.3). Teilweise Gewährung UP (E. 6.2). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2013.00836 Urteil der 4. Kammer vom 19. März 2014 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen 1. A, 2. B, Beschwerdeführende , gegen Stadtrat von Zürich, Beschwerdegegner , betreffend Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen, hat sich ergeben: I. B, ein 1956 geborener Ausländer, und seine Ehefrau A, eine 1963 geborene Ausländerin, halten sich seit 1999 in der Schweiz auf. Am 25. März 2012 ersuchten sie um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung. Nach Prüfung der bundes- und kantonrechtlichen Mindestanforderungen überwies das Gemeindeamt des Kantons Zürich das Einbürgerungsgesuch am 26. April 2012 an die Stadt Zürich zum Entscheid über die Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht. Der Stadtrat von Zürich lehnte das Einbürgerungsgesuch mit Beschluss vom 27. Februar 2013 ab. II. Mit Rekurs vom 2. April 2013 liessen B und A in der Hauptsache beantragen, unter Entschädigungsfolge sei der Beschluss vom 27. Februar 2013 aufzuheben und sie seien in das Gemeindebürgerrecht der Stadt Zürich aufzunehmen. Der Bezirksrat Zürich wies den Rekurs mit Beschluss vom 31. Oktober 2013 in der Hauptsache ab. III. B und A führten dagegen am 11. Dezember 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragten sinngemäss, der Beschluss vom 27. Februar 2013 sei aufzuheben und sie seien in das Gemeindebürgerrecht der Stadt Zürich aufzunehmen. Am 24. Dezember 2013 reichten sie eine ergänzende Beschwerdebegründung sowie verschiedene Unterlagen ein und ersuchten um unentgeltliche Rechtspflege. Am 23./22. Januar und 18. Februar 2014 reichten sie weitere Stellungnahmen ein. Der Bezirksrat Zürich schloss mit Vernehmlassung vom 28. Januar 2014 sinngemäss auf Abweisung der Beschwerde. Der Stadtrat von Zürich beantragte mit Beschwerdeantwort vom 26. Februar 2014, unter Entschädigungsfolge sei auf die

Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. B und A nahmen am 3. und 8. März 2014 erneut Stellung. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit nach § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) von Amtes wegen. Gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 Satz 1, 19b Abs. 2 lit. c sowie §§ 42–44 e contrario VRG ist das Verwaltungsgericht bei B e schwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide des Bezirksrats unter anderem betreffend die Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen durch Gemeindeorgane zuständig. 1.2 Der Beschwerdegegner macht geltend, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, weil die Eingabe vom 11. Dezember 2013 den Anforderungen an eine Beschwerdeschrift nicht genüge und die Eingabe vom 24. Dezember 2013 verspätet sei. Nach § 54 Abs. 1 VRG muss die Beschwerdeschrift einen Antrag und dessen Begründung enthalten. In ihrer als "Vor-Beschwerde" bezeichneten Eingabe vom 11. Dezember 2013 führen die Beschwerde führenden Folgendes aus: "Wir sind ganz gegen den Beschluss der Stadt Zürichs weil es auf Ungerechtigkeit, Unwahrheit und Unmenschlichkeit basiert ist". Damit bringen sie zum Ausdruck, dass die Ausgangsverfügung und damit auch der sie schützende Rekursentscheid aufzuheben seien, weil sie nicht rechtmässig seien. Weil damit erkennbar ist, was die Beschwerdeführenden mit ihrer Eingabe anstreben und auf welche Gründe sie das Rechtsmittel stützen, genügt die Beschwerde – wenn auch knapp – den Anforderungen von § 54 Abs. 1 VRG. Die Eingaben vom 24. Dezember 2013, 23./22. Januar und 18. Februar 2014 erweisen sich demgegenüber als verspätet und sind deshalb nur insofern zu berücksichtigen, als sie der Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen dienen. Ebenso sind das am 24. Dezember 2013 gestellte Armenrechtsgesuch (dazu hinten 6.2) sowie die Eingaben der Beschwerdeführenden vom laufenden Monat zu berücksichtigen. 2. 2.1 Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts sind in Art. 20 f. der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101), §§ 20–31 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) sowie in der (kantonalen) Bürgerrechtsverordnung vom 25. Oktober 1978 (BüV, LS 141.11) geregelt. Darüber hinaus sind die Bestimmungen des (eidgenössischen) Bürgerrechtsgesetzes (SR 141.0) zu beachten. 2.2 Gemäss Art. 20 Abs. 1 KV beruht das Kantonsbürgerrecht auf dem Gemeindebürgerrecht (vgl. auch § 20 Abs. 1 GG). Gemäss Art. 20 Abs. 2 KV sind die Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts durch Gesetz zu bestimmen. Die Kantonsverfassung legt in Art. 20 Abs. 3 gewisse Mindestanforderungen fest. Demnach müssen Kandidaten für das Bürgerrecht über angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen (lit. a), in der Lage sein, für sich und ihre Familien zu sorgen (lit. b), mit den hiesigen Verhältnissen vertraut sein (lit. c) sowie die schweizerische Rechtsordnung beachten (lit. d). Auf Gesetzesstufe können weitergehende Voraussetzungen statuiert werden (Peter Kottusch in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 20 N. 6). Das Kantonale Bürgerrechtsgesetz, welches die Voraussetzungen der Einbürgerung detailliert regeln sollte (vgl. ABl 2010, S. 2601 ff.), wurde in der Volksabstimmung vom 11. März 2012 abgelehnt. Derzeit gelten deshalb die folgenden Anforderungen: Ausländer müssen nebst der Erfüllung der Wohnsitzerfordernisse genügende Ausweise über ihre bisherigen Heimat- und Familienverhältnisse beibringen (§ 21 Abs. 1 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 GG), über angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen (Art. 20 Abs. 3 lit. a KV), in der Lage sein, für sich und ihre Familien aufzukommen (Art. 20 Abs. 3 lit. b KV, § 21 Abs. 1 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 GG und § 5 BüV), mit den hiesigen Verhältnissen vertraut

sein (Art. 20 Abs. 3 lit. c KV, vgl. auch § 21 Abs. 2 lit. b BüV), die schweizerische Rechtsordnung beachten (Art. 20 Abs. 3 lit. d KV, vgl. auch § 21 Abs. 2 lit. c BüV) und gemäss § 21 Abs. 1 GG und § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 6 BüV über einen unbescholtenen Ruf verfügen. 2.3 Zunächst gilt es festzustellen, ob den Beschwerdeführenden ein Anspruch auf Einbürgerung zukommt. Einen Anspruch auf Einbürgerung haben Ausländer, die in der Schweiz geboren sind, sowie nicht in der Schweiz geborene Ausländer zwischen 16 und 25 Jahren, die während mindestens fünf Jahren in der Schweiz eine Volks- oder Mittelschule in einer Landessprache besucht haben (§ 21 Abs. 2 und 3 in Verbindung mit Abs. 1 GG; § 22 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 1 ff. BüV). Die im Ausland geborenen Beschwerdeführenden erfüllen diese Voraussetzungen schon allein aufgrund des Alters nicht, weshalb sie keinen Anspruch auf Einbürgerung haben. 3. 3.1 Besteht kein Anspruch auf Einbürgerung, sind die Gemeinden nicht verpflichtet, jedoch unter Berücksichtigung der in der Kantonsverfassung und dem Gemeindegesetz beziehungsweise der Bürgerrechtsverordnung statuierten Mindestanforderungen berechtigt, Personen in ihr Bürgerrecht aufzunehmen (§ 22 Abs. 1 GG). Demgemäss liegt es im Ermessen der Gemeinde, ob sie eine Person in ihr Bürgerrecht aufnehmen will. Daraus folgt, dass die Gemeinde ein Einbürgerungsgesuch auch dann ablehnen darf, wenn die einbürgerungswillige Person die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts erfüllt. Im Rahmen ihres Ermessensbereichs darf eine Gemeinde die Einbürgerung zudem von weiteren sachlichen Kriterien abhängig machen, etwa strengere Anforderungen an die sprachlichen Fähigkeiten stellen (vgl. BGr, 30. August 2010, 1D_5/2010, E. 3.2.3, sowie 12. Dezember 2003, 1P.214/2003, E. 3.5.2). 3.2 Die Gemeinde nimmt mit dem Einbürgerungsakt jedoch nicht ein politisches Recht, sondern eine Verwaltungsfunktion wahr, weshalb der Einbürgerungsakt materiell als Akt der Rechtsanwendung zu qualifizieren ist. Die Gemeinde ist deshalb gemäss Art. 35 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) an die Grundrechte gebunden und hat ihr grundsätzlich sehr weit gehendes Ermessen pflichtgemäss, das heisst im Rahmen von Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung auszuüben (BGE 137 I 235 E. 2.4, 129 I 232 E. 3.3). Daraus ergibt sich insbesondere, dass der Entscheid der Gemeinde willkürfrei und unter Berücksichtigung des Diskriminierungsverbots zu erfolgen hat (BGE 129 I 232 E. 3.3). Ausserdem hat der Entscheid das allgemeine Gleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) zu beachten; das Ermessen ist somit in gleichgelagerten Fällen gleich, in ungleich gelagerten Fällen ungleich auszuüben (vgl. hierzu Yvo Hangartner, Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen, ZBl 110/2009, S. 293 ff., 307 f.). Innerhalb dieser bundes- und allfälliger kantonalrechtlicher Schranken hat die Gemeinde jedoch die Freiheit eines Entscheids von Fall zu Fall (Hangartner, S. 294). Diesen weiten Ermessensbereich der Gemeinde müssen die Rechtsmittelinstanzen beachten.

E. 4.1

Der Beschwerdegegner verweigerte die Aufnahme der Beschwerdeführenden in das Gemeindebürgerrecht mit der Begründung, deren wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit sei nicht gegeben. Nach § 5 Abs. 2 BüV gilt die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit als gegeben, wenn die Lebenskosten und Unterhaltsverpflichtungen der Bewerbenden voraussichtlich in angemessenem Umfang durch Einkommen, Vermögen und Rechtsansprüche gegen Dritte gedeckt sind. Zu den Ansprüchen gegenüber Dritten gehören insbesondere Forderungen gegenüber privaten und öffentlichen Versicherungs- und Vorsorgeeinrichtungen, also insbesondere Forderungen aus den Sozialversicherungen wie Unfall- und Kranken-, Alters- und Hinterbliebenen- sowie Invaliden- und Arbeitslo

senversicherung (VGr, 11. Juli 2007, VB.2007.00113, E. 2.2). Als anrechenbare Einkünfte grundsätzlich nicht mit einzubeziehen sind dagegen Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe (VGr, 29. April 2009, VB.2009.00111, E. 2.1.1; siehe auch BGr, 27. August 2001, 1P.340/2001, E. 3b/dd). Für die Beurteilung der ökonomischen Situation eines Bewerbers sind sowohl die gegenwärtigen finanziellen Verhältnisse als auch die Aussichten für die Zukunft massgebend (VGr, 21. Oktober 2009, VB.2009.00411, E. 6.1, und 11. Juli 2007, VB.2007.00145, E. 3.2). Der Beschwerdeführer ist nicht erwerbstätig; die Beschwerdeführerin erzielt mit einem Pensum von 50 % einen Lohn von Fr. 1'690.20; zusätzlich erhält die Familie für ein 1998 geborenes Kind Stipendien sowie Kinderzulagen im Gesamtbetrag von Fr. 1'175.-. Weil der Existenzbedarf der Beschwerdeführenden damit nicht gedeckt werden kann, müssen sie seit dem 1. März 2011 monatlich mit rund Fr. 1'100.- durch die öffentliche Sozialhilfe unterstützt werden. Demnach ist ihre wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit nicht gegeben.

E. 4.2.1

Die Beschwerdeführenden machen allerdings geltend, die fehlende wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit sei auf körperliche Behinderungen beider Beschwerdeführenden zurückzuführen. Die verweigerte Einbürgerung verstosse deshalb gegen das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV. Das Erfordernis der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung diskriminierend, wenn eine Person aufgrund ihrer körperlichen oder geistigen Behinderung überhaupt nicht in der Lage ist, aus eigenen Stücken eine wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit zu erlangen und es ihr deshalb dauernd verunmöglicht wird, sich überhaupt einbürgern zu lassen. In diesen Fällen liegt eine indirekte Diskriminierung vor, die einer qualifizierten Rechtfertigung bedarf, um vor Art. 8 Abs. 2 BV bestehen zu können (vgl. zum Ganzen BGE 135 I 49 E. 6.1). Vorliegend ist deshalb vorab zu prüfen, ob es den Beschwerdeführenden überhaupt möglich ist, einem die Lebenshaltungskosten deckenden Erwerb nachzugehen.

E. 4.2.2

Gemäss einem Zeugnis vom 20. September 2013 leidet der Beschwerdeführer unter verschiedenen Gesundheitsproblemen, aus denen der behandelnde Arzt schliesst, dass der Beschwerdeführer für körperliche Arbeit vollständig und für Büroarbeit halbtags zu 50 % arbeitsunfähig sei. Der Beschwerdeführer mag damit zwar an einer körperlichen Behinderung im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung leiden. Es wäre ihm aber trotz dieser Behinderung möglich, an fünf Halbtagen pro Woche einer Arbeit nachzugehen und damit ein Einkommen zu erzielen, mit welchem die Familie sich von der Sozialhilfe lösen könnte. Die Vorinstanz weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass die zahlreichen Bewerbungen des Beschwerdeführers nicht den üblichen Anforderungen an solche Schreiben entsprechen und die erfolglose Stellensuche jedenfalls auch auf diesen Umstand zurückzuführen sein dürfte. Damit ist das Kriterium der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit mit Blick auf den Beschwerdeführer nicht diskriminierend.

E. 4.2.3

Die Beschwerdeführenden machen sodann geltend, die Beschwerdeführerin müsse den Beschwerdeführer pflegen, sich um das Kind kümmern und habe an ihrer Arbeitsstelle einen Bandscheibenvorfall erlitten; die Annahme einer vollen Stelle sei ihr deshalb nicht möglich. Der Beschwerdeführer ist körperlich zwar eingeschränkt; er ist aber nicht auf eine

spezielle Pflege angewiesen und dürfte grundsätzlich so selbständig sein, dass er nicht auf Hilfe seiner Ehefrau angewiesen ist. Das Kind der Beschwerdeführenden ist mittlerweile 15 Jahre alt und bedarf deshalb keiner Betreuung mehr, die einer vollen Erwerbstätigkeit entgegenstünde. Zur gesundheitlichen Situation der Beschwerdeführerin findet sich in den Akten einzig ein Operationsbericht aus dem Jahr 2007. Hieraus lassen sich indes keine Umstände entnehmen, die darauf hindeuten würden, dass die Beschwerdeführerin nicht voll arbeitsfähig wäre. Ein in Aussicht gestelltes ärztliches Zeugnis hat die Beschwerdeführerin – trotz entsprechender Aufforderung der Vorinstanz – nicht eingereicht. Die Beschwerdeführenden konnten damit nicht dartun, dass es der Beschwerdeführerin aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich wäre, voll arbeitstätig zu sein. Ihre nur teilweise Erwerbstätigkeit führt zu einer Einkommenslücke von Fr. 1'100.- pro Monat, die durch die öffentliche Sozialhilfe gedeckt werden muss. Wäre die Beschwerdeführerin voll arbeitsfähig, würde sie genügend verdienen, damit die Familie sich vollständig von der Sozialhilfe lösen könnte. Da keine Gründe ersichtlich sind, die eine volle Arbeitstätigkeit unzumutbar erscheinen liessen, muss sich die Beschwerdeführerin die als Folge ihrer nur teilweisen Arbeitstätigkeit fehlende wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit der Familie entgehen lassen.

E. 4.3

Demnach erfüllen beide Beschwerdeführenden die Voraussetzungen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts nicht.

E. 5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 6.1

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden unter solidarischer Haftung füreinander je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 14 VRG; Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 14 N. 11).

E. 6.2

Die Beschwerdeführenden ersuchten in ihrer Eingabe vom 24. Dezember 2013 um unentgeltliche Rechtspflege. Laut § 16 Abs. 1 VRG ist Privaten, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, auf entsprechendes Ersuchen die Bezahlung von Verfahrenskosten und Kostenvorschüssen zu erlassen. Offensichtlich aussichtslos sind Begehren, deren Aussichten auf Gutheissung um derart viel kleiner als jene auf Abweisung erscheinen, dass sie kaum als ernsthaft bezeichnet werden können (Plüss, § 16 N. 46). Für die Beurteilung der Aussichtslosigkeit ist derjenige Zeitpunkt massgebend, zu welchem das Gesuch eingereicht wird (BGE 133 III 614 E. 5; Plüss, § 16 N. 54). Werden mehrere selbständige Rechtsbegehren gestellt, die voneinander unabhängig beurteilt werden können, kann die unentgeltliche Rechtspflege auch nur teilweise, nämlich nur für diejenigen Rechtsbegehren, die nicht aussichtslos erscheinen, gewährt werden (BGE 139 III 396 E. 4). Gesuche um unentgeltliche Rechtspflege können jederzeit während eines hängigen Verfahrens gestellt werden; ihr Wirkung tritt ab dem Zeitpunkt der Gesuchseinreichung ein (Plüss, § 16 N. 61 und 94 f.). Soweit die Beschwerde das Einbürgerungsgesuch des Beschwerdeführers betrifft, ist das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gutzuheissen. Die Beschwerde betreffend die verweigerte

Einbürgerung der Beschwerdeführerin war dagegen offensichtlich aussichtslos. Insofern ist das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege abzuweisen. Die Beschwerdeführenden sind auf § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 16 Abs. 4 VRG aufmerksam zu machen, wonach eine Partei, der unentgeltliche Rechtspflege gewährt wurde, Nachzahlung leisten muss, sobald sie dazu in der Lage ist. Der Anspruch des Kantons verjährt zehn Jahre nach Abschluss des Verfahrens.

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