

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00141 vom 8. Juli 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-07-08, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2015.00141](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00141)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00141 du 8 juillet 2015

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00141 del 8 luglio 2015

## Regeste

Ablehnung der Einbürgerung | [Das Einbürgerungsgesuch des Beschwerdeführers wurde abgewiesen, weil es ihm an der Fähigkeit zur wirtschaftlichen Selbsterhaltung fehle. Zudem gebreche es ihm mangels Erfüllung der "Standortbestimmung Staatskunde" an den vorausgesetzten Grundkenntnissen der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in der Schweiz.] Der Beschwerdeführer ist 21-jährig und hat die Volksschule im Kanton Zürich besucht. Daraus ergibt sich, dass er nach Massgabe der kantonalen Bürgerrechtsbestimmungen (§ 21 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 2 und Abs. 1 GG) im Grundsatz unabhängig von seinem Aufenthaltsstatus einen Rechtsanspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts hat, soweit er die betreffenden Voraussetzungen erfüllt. Nicht zu den Voraussetzungen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an solcherart anspruchsberechtigte Personen zählt dabei nach bisheriger konstanter verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung die allgemeine Eignung/Integration der gesuchstellenden Person (E. 2.3). Es fragt sich, ob mit der Revision der kantonalen Bürgerrechtsverordnung von dieser Rechtsprechung abgewichen werden darf und die Gemeinden insofern entgegen der bisherigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung gestützt auf § 21a in Verbindung mit § 28 lit. a BüV neu auch für die Integrationsprüfung von Personen mit Anspruch auf Einbürgerung zuständig sind (E. 2.4). Die Ablehnung der Vorlage zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz hat zur Folge, dass die geltenden bürgerrechtlichen Bestimmungen des Gemeindegesetzes (2. Titel, §§ 20–31) weiterhin in Kraft bleiben. Die mit Blick auf § 21 GG begründete verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, wonach es dem Gemeindegesetz widerspräche, wenn aus bürgerrechtlichen Bestimmungen auf Verordnungsstufe der Schluss gezogen würde, die Gemeinde könne die Erteilung des Gemeindebürgerrechts mangels Eignung bzw. Integration der gesuchstellenden Person verweigern, hat daher auch unter Geltung der revidierten Bestimmungen der Bürgerrechtsverordnung weiterhin Bestand. Daranändert auch die Einführung der Zuständigkeitsregelung in § 28 BüV sowie die Konkretisierung der Eignungs- bzw. Integrationsvoraussetzungen in §§ 21a f. BüV nichts. Die Bestimmungen der Bürgerrechtsverordnung vermögen den Regelungen des Gemeindegesetzes das Bürgerrecht betreffend nicht zu derogieren. Statuiert daher § 28 lit. a BüV, dass die Prüfung, ob eine gesuchstellende Person ausreichend integriert sei (§ 21a BüV) und über Sprachkenntnisse gemäss § 21b BüV verfüge, neu der Gemeinde obliege, kann dies unter dem Gesichtspunkt der gesetzeskonformen Auslegung bis zum Inkrafttreten des revidierten Gemeindegesetzes nur bezüglich der Gesuche von Ausländerinnen und Ausländern gelten, welche nicht unter § 21 Abs. 2 und 3 GG fallen (E. 3.2.1). Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, nach welcher die Integration bei (bedingt) anspruchsberechtigten Personen im Sinn von § 21 GG für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts nicht zu beurteilen sei, erweist sich im Übrigen auch als verfassungskonform (E. 3.2.2). Darüber hinaus ist davon

auszugehen, dass der Beschwerdeführer seinen Lebensunterhalt selber bestreiten kann. Er ist weder ein Fürsorgefall noch stellt er ein erhebliches Fürsorgerisiko dar. Sein Einbürgerungsgesuch kann deshalb nicht unter Hinweis auf die fehlende wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit abgelehnt werden (E. 4). Gutheissung der Beschwerde. Abweichende Meinung einer Minderheit der Kammer.

## **Erwägungen**

### **E. 4**

Abteilung VB.2015.00141 Urteil der 4. Kammer vom 8. Juli 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Gemeinderat C, Beschwerdegegner, betreffend Ablehnung der Einbürgerung, hat sich ergeben: I. A, ein 1993 geborener Ausländer, reiste im Jahr 1998 in die Schweiz ein, wo er vorläufig aufgenommen wurde. Seit 16 Jahren ist er in der Gemeinde C wohnhaft. Im Oktober 2013 ersuchte A um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung. Nach Prüfung der bundes- und kantonrechtlichen Mindestanforderungen überwies das Gemeindeamt des Kantons Zürich das Einbürgerungsgesuch am 20. November 2013 an den Gemeinderat C zum Entscheid über die Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht. Dieser lehnte das Einbürgerungsgesuch mit Beschluss vom 31. März 2014 ab, weil es A an der Fähigkeit zur wirtschaftlichen Selbsterhaltung fehle. II. Hiergegen liess A am 25. April 2014 Rekurs beim Bezirksrat D erheben, welcher das Rechtsmittel mit Beschluss vom 2. Februar 2015 im Sinn der Erwägungen abwies. III. Am 3. März 2015 liess A Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei der Rekursentscheid aufzuheben und die Sache an den Gemeinderat C zurückzuweisen mit der Anweisung, ihn in das Gemeindebürgerrecht aufzunehmen; gleichzeitig sei ihm auch für das Verfahren vor dem Bezirksrat eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen. Der Bezirksrat D verwies am 16./17. März 2015 auf die Begründung des angefochtenen Entscheids und verzichtete im Übrigen auf Vernehmlassung. Der Gemeinderat C verzichtete am 13./14. April 2015 – ebenfalls auf den Beschluss des Bezirksrats vom 2. Februar 2015 verweisend – ausdrücklich auf eine Beschwerdeantwort. Die Kammer erwägt: 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, 19a, 19b Abs. 2 lit. c sowie §§ 42–44 e contrario VRG ist das Verwaltungsgericht bei Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide des Bezirksrats unter anderem betreffend die Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen durch Gemeindeorgane zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Die Regelung des Erwerbs sowie Verlusts der Bürgerrechte des Kantons und der Gemeinden findet sich 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) und in der (kantonalen) Bürgerrechtsverordnung vom 25. Oktober 1978 (BüV, LS 141.11). Darüber hinaus sind die Bestimmungen des (eidgenössischen) Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952 (BüG, 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). Die Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts sind dabei nach Art. 20 Abs. 2 KV durch ein Gesetz zu bestimmen.

Art. 20 Abs. 3 KV legt allerdings gewisse Mindestanforderungen fest. Demnach müssen Kandidaten und Kandidatinnen 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). So gelten derzeit die folgenden Anforderungen: ausländische Personen 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, vgl. auch § 21a lit. c BüV), in der Lage sein, für sich und ihre Familien aufzukommen (Art. 20 Abs. 3 lit. b KV, § 21 Abs. 1 Satz 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 § 21a lit. b BüV), die schweizerische Rechtsordnung beachten (Art. 20 Abs. 3 lit. d KV, vgl. auch § 3 Abs. 1 lit. c und §

#### **E. 4.1**

Eine Voraussetzung für die Pflicht zur Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht ist demgegenüber nach § 21 Abs. 3 in Verbindung mit den §§ 21 Abs. 2 und Abs. 1 GG, dass sich der Beschwerdeführer "selber zu erhalten vermag". Der Beschwerdegegner hat das Einbürgerungsgesuch des Beschwerdeführers daher abweisen dürfen, wenn er ohne Rechtsverletzung zum Schluss gekommen ist, dass jenem die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit fehle. 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 Arbeitslosenversicherung (VGr, 19. März 2014, VB.2013.00836, E. 4.1 mit Hinweisen, auch zum Folgenden). Für die Beurteilung der ökonomischen Situation eines Bewerbers sind sowohl die gegenwärtigen finanziellen Verhältnisse als auch die Aussichten für die Zukunft massgebend (siehe auch Gemeindeamt des Kantons Zürich, Handbuch Einbürgerungen, Version vom 27. März 2015, abrufbar unter [www.gaz.zh.ch](http://www.gaz.zh.ch) > Einbürgerungen > Informationen und Publikationen, S. 75; BGE 135 I 49 E. 3). Daher können grundsätzlich auch Lehrlinge oder Studierende, die das berufliche Rüstzeug für den späteren Broterwerb haben, in das Bürgerrecht aufgenommen werden (VGr, 29. April 2009, VB.2009.00111, E. 2.1.1 mit Hinweisen).

#### **E. 4.2**

Der Beschwerdeführer absolvierte nach Beendigung der obligatorischen Schulzeit und dem Besuch einer Berufswahlschule während eines Jahres eine Lehre, welche er im Sommer 2014 mit der Gesamtnote 5,2 abschloss. Vor Verwaltungsgericht unbestritten ist diesbezüglich, dass es sich bei dieser Lehre, welche der Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung noch nicht abgeschlossen hatte, – entgegen den Erwägungen des Beschwerdegegners in der Ausgangsverfügung – um eine Ausbildung nach Art. 17 des Berufsbildungsgesetzes (SR 412.10) handelt. In Anbetracht dieses Umstands sowie der

Tatsache, dass die Mehrkosten der Ausbildung des Beschwerdeführers von der Invalidenversicherung finanziert wurden, liess sich somit bereits die Begründung des abweisenden Einbürgerungsentscheids des Beschwerdegegners nicht mit den kantonalrechtlichen Einbürgerungsvorschriften vereinbaren (vgl. VGr,

#### **E. 4.3**

Nach dem Gesagten ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer seinen Lebensunterhalt selber bestreiten kann. Er ist weder ein Fürsorgefall noch stellt er ein erhebliches Fürsorgerisiko dar. Sein Einbürgerungsgesuch kann deshalb nicht unter Hinweis auf die fehlende wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit abgelehnt werden. 5. Da die übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen unbestrittenermassen erfüllt sind, ist die Beschwerde gutzuheissen und der Beschwerdegegner einzuladen, den Beschwerdeführer ins Gemeindegliederrecht aufzunehmen. 6. Der Beschwerdeführer erscheint nach dem Dargelegten sowohl bei der Vorinstanz als auch vor Verwaltungsgericht obsiegend. Die Kosten des Rekurs- sowie des Beschwerdeverfahrens sind daher ausgangsgemäss dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Dem Beschwerdeführer ist für das vorinstanzliche und das verwaltungsgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Dabei ist vom Grundsatzentscheid des Gesetzgebers auszugehen, dass auch in Fällen, in denen eine Parteientschädigung gewährt wird, keine kostendeckende Entschädigung auszurichten, sondern lediglich der objektiv notwendige Rechtsverfolgungsaufwand zu ersetzen ist, das heisst diejenigen Parteikosten, die zur sachgerechten und wirksamen Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung aufgrund der besonderen Umstände des Einzelfalls objektiv unerlässlich sind (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 64). Der vom Rechtsvertreter des Beschwerdeführers vor der Vorinstanz bezifferte Aufwand für das Rekursverfahren in Höhe von insgesamt Fr. 3'556.60 (zuzüglich 8 % Mehrwertsteuer) ist dabei hinreichend zu würdigen (zum Ganzen VGr, 24. Februar 2010, VB.2009.00423, E. 11.2 f. mit ausführlicher Begründung und weiteren Hinweisen). Bei der Festlegung der Parteientschädigung Berücksichtigung zu finden hat daneben aber auch, dass der Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren den gleichen Rechtsvertreter wie im Beschwerdeverfahren beauftragt hatte und sich hier wie dort im Wesentlichen die gleichen Rechtsfragen stellten, sodass der Vertreter für die Beschwerdeschrift teils auf die früheren Eingaben zurückgreifen konnte. Sodann ist zu beachten, dass sich der Umfang des Aktenmaterials, welches zu bearbeiten war, in Grenzen hielt und vor Verwaltungsgericht zudem nur ein einziger Schriftenwechsel stattfand. In Anbetracht dieser Umstände erscheint angemessen, die Parteientschädigung für das vorinstanzliche und das verwaltungsgerichtliche Verfahren auf gesamthaft Fr. 2'500.- zuzüglich 8 % Mehrwertsteuer festzusetzen.

#### **E. 6**

BüV) und gemäss § 21 Abs. 1 GG über einen unbescholtenen Ruf verfügen. Sind die vorgenannten Anforderungen erfüllt, müssen die Gemeinden im Kanton Zürich ausländische Personen, die in der Schweiz geboren sind, in das Bürgerrecht aufnehmen; nicht in der Schweiz geborene Ausländerinnen und Ausländer zwischen 16 und 25 Jahren werden den in der Schweiz geborenen in diesem Alter gleichgestellt, sofern sie nachweisen können, dass sie in der Schweiz während mindestens fünf Jahren den Unterricht auf Volks- oder Mittelschulstufe in einer der Landessprachen besucht haben (§ 21 Abs. 2 und 3 in Verbindung mit Abs. 1 GG). 2.3 Der Beschwerdeführer ist 21-jährig und weist unstreitig

den erforderlichen Schulunterricht auf. Daraus ergibt sich, dass er nach Massgabe der vorgenannten kantonalen Bestimmungen im Grundsatz unabhängig von seinem Aufenthaltsstatus einen Rechtsanspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts hat, soweit er die betreffenden Voraussetzungen erfüllt (vgl. Kottusch, Art. 20 N. 5 ). Nicht zu den Voraussetzungen zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts an solcherart anspruchsberechtigte Personen zählt dabei nach bisheriger konstanter verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung die allgemeine Eignung /Integration im Sinn von Art. 14 BüG bzw. § 21 und § 22 Abs. 1 BüV (jeweils alte Fassung [ OS 51, 889 und OS 54, 192 ] ), sodass bei dem auf § 21 GG gestützten Anspruch auf Verleihung des Gemeindebürgerrechts nicht auf das Kriterium der (ungenügenden) kulturellen und politischen Integration abgestellt werden darf (vgl. auch BGE 135 I 49 E. 3) . Wie die Kammer diesbezüglich mehrmals festgehalten hat, ist die Eignung der gesuchstellenden Person nicht für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zu beurteilen, sondern nach Art. 14 BüG durch das Bundesamt für Polizei (Art. 13 Abs. 1 und 5 BüG) für die Einbürgerungsbewilligung und nach § 20 Abs. 3 GG in Verbindung mit § 32 BüV durch die Direktion der Justiz und des Innern für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts (zum Ganzen VGr, 28. Februar 2001, VB.2000.00389, E. 3b Abs. 3 – 11. April 2001, VB.2001.00003, E. 2a Abs. 2 – 15. Dezember 2004, VB.2003.00450, E. 5 – 11. Januar 2006, VB.2005.00360, E. 3 – 4. Februar 2009, VB.2009.00014, E. 2.2; bestätigend BGE 135 I 49 E. 3; siehe auch Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 21 N. 2.3; Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats vom 10. Mai 2006 , Dringliche Anfrage [ Einbürgerungsverfahren, Ausländer mit Rechtsanspruch auf Einbürgerung, Eignung/Kompetenz der Gemeinden ] , S. 2 ff. , abrufbar unter [www.kantonsrat.zh.ch](http://www.kantonsrat.zh.ch) > Geschäfte > KR-Nr. 102/2006 [Protokoll des Regierungsrats vom 10. Mai 2006]). Allerdings bleibt der Gemeinde die Möglichkeit, der Direktion der Justiz und des Innern von ihrer Beurteilung der Eignung der in das Gemeindebürgerrecht Aufgenommenen Kenntnis zu geben, und ist es ihr unbenommen, der Direktion allenfalls die Nichterteilung des Kantonsbürgerrechts zu beantragen ( vgl. VGr, 28. Februar 2001, VB.2000.00389 , E. 3b ). 2.4 Die vorzitierte Rechtsprechung wurde jedoch in der Vergangenheit nicht nur von Stimmen in der Lehre zum Teil stark kritisiert, sie hat auch verschiedene politische Reaktionen hervorgerufen (vgl. Kottusch, Art. 21 N.

## **E. 9**

mit Hinweisen; Protokoll des Regierungsrats vom 10. Mai 2006, S. 1 ff. ). Als der Kantonsrat daher am 22. November 2010 den Erlass eines kantonalen Bürgerrechtsgesetzes beschloss ( A B I 2010, 2601 ff. ) , war vorgesehen, die §§ 20–31 GG aufzuheben und die jugendlichen Ausländerinnen und Ausländern wie dem Beschwerdeführer unter Geltung des bisherigen Rechts gewährten Erleichterungen bei der Integrationsprüfung wegfallen zu lassen (§§ 6 und 27). Das kantonale Bürgerrechtsgesetz wurde jedoch in der Volksabstimmung vom 11. März 2012 abgelehnt ( A B I 2012, 482 ff. ), sodass der Regierungsrat am 11. Juni 2014 beschloss, die Bürgerrechtsverordnung zu revidieren (vgl. ABl Nr. 26 vom 27. Juni 2014; RRB Nr. 683/2014). Die revidierten Bestimmungen der Bürgerrechtsverordnung traten per 1. Januar 2015 in Kraft und unternehmen nicht nur den Versuch, die Frage der Zuständigkeit der Gemeinden bezüglich der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen zu klären (vgl. § 28 BüV); sie enthalten mit dem neu eingeführten § 21a BüV, welcher wörtlich § 6 der Vorlage zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz entspricht ( A B I 2010, 2601 ff., 2602 ) , auch eine Neuregelung betreffend die Eignung der gesuchstellenden Personen bzw. die an ihre Integration

gestellten Anforderungen. Dem Willen des Verordnunggebers zufolge sollen die Gemeinden insofern gestützt auf § 21a in Verbindung mit § 28 lit. a BÜV neu auch für die Integrationsprüfung von Personen mit Anspruch auf Einbürgerung zuständig sein; entgegen der bisherigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung soll also auch bei dem auf § 21 GG gestützten Anspruch auf Verleihung des Gemeindebürgerrechts auf das Kriterium der (ungenügenden) kulturellen und politischen Integration abgestellt werden dürfen (vgl. Gemeindeamt des Kantons Zürich, Neuerungen im Einbürgerungsverfahren per 1. Januar 2015, Information zur Änderung der kantonalen Bürgerrechtsverordnung [BÜV], September 2014, S. 6, abrufbar unter [www.gaz.zh.ch](http://www.gaz.zh.ch) > Einbürgerungen > Informationen und Publikationen). Nach der von der Vorinstanz geschützten Auffassung des Beschwerdegegners gericht es dem Beschwerdeführer nun vorliegend mangels Erfüllung der "Standortbestimmung Staatskunde" an den gestützt auf § 21a lit. d BÜV für die Einbürgerung vorausgesetzten Grundkenntnissen der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in der Schweiz, was nach Ansicht der Vorinstanz die Ablehnung seines Gesuchs um Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht rechtfertigt. Zu prüfen ist im Folgenden, ob dem Beschwerdeführer die fehlende Eignung bei der Erteilung des Gemeindebürgerrechts zu Recht entgegengehalten wurde.

3. 3.1 Gemäss § 49 Satz 2 BÜV unterstehen Anordnungen in laufenden Verfahren nach dem Inkrafttreten dem neuen Recht. Die Frage, ob mit dem Begriff des "laufenden Verfahrens" dabei tatsächlich das hängige Einbürgerungsverfahren gemeint ist und daher mit der Vorinstanz festgestellt werden kann, dass über das Gemeindebürgerrecht des Beschwerdeführers noch nicht rechtskräftig entschieden wurde, sodass die revidierten Bestimmungen der Bürgerrechtsverordnung auf sein Gesuch Anwendung finden, kann – wie die nach folgenden Erwägungen zeigen werden – unbeantwortet bleiben. Die grundsätzliche Anwendbarkeit der revidierten Bestimmungen der Bürgerrechtsverordnung wird vom Beschwerdeführer überdies auch nicht infrage gestellt. Er macht jedoch geltend, § 21a BÜV sei gesetzeskonform auszulegen und könne § 21 GG nicht derogieren, sodass von im Sinn dieser Bestimmung bedingt anspruchsberechtigten Personen offen - sichtlich kein Integrationsnachweis verlangt werden könne.

3.2 Die revidierten Bestimmungen der Bürgerrechtsverordnung sind vom Verwaltungsgericht auf ihre Gesetzmässigkeit hin frei überprüfbar (vgl. Art. 79 KV und Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [SR 101]; ferner Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 20 N. 23 ff.; Isabelle Häner in: Häner / Rüssli/Schwarzenbach, Art. 79 N. 6 f.). Dabei sind die Verordnungsbestimmungen gesetzeskonform auszulegen. Dies ergibt sich aus dem Prinzip, dass kein Rechtssatz einem ranghöheren Rechtssatz widersprechen darf. Die Auslegung der zur Beurteilung stehenden Verordnungsbestimmungen hat sich demnach an den Grundsätzen und Regeln des übergeordneten formellen Gesetzes zu orientieren (vgl. BGE 111 V 310 E. 2b).

3.2.1 Die Ablehnung der Vorlage zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz hat zur Folge, dass die geltenden bürgerrechtlichen Bestimmungen des Gemeindegesetzes (2. Titel, §§ 20–31) weiterhin in Kraft bleiben (Weisung des Regierungsrats, ABl Nr. 26 vom 27. Juni 2014, S. 8, ABl Nr. 17 vom 30. April 2015). Auch nach Inkrafttreten der revidierten Bestimmungen der Bürgerrechtsverordnung gilt demzufolge (gegenwärtig) unverändert, dass Ausländerinnen und Ausländer im Alter von 16 bis 25 Jahren, welche zwar nicht in der Schweiz geboren wurden, hier aber während mindestens fünf Jahren den Unterricht auf Volks- oder Mittelschulstufe in einer Landessprache besucht haben, im Recht auf Einbürgerung Schweizer Bürgern gleichgestellt

werden (§ 21 Abs. 3 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 und 2 GG), wobei nach § 21 Abs. 3 Satz 2 einzig § 20 Abs. 3 GG vorbehalten bleibt, welcher statuiert, dass das einer ausländischen Person verliehene Gemeindebürgerrecht "zu seiner Gültigkeit der Erteilung des Landrechtes durch den Regierungsrat oder die von diesem als zuständig bezeichnete Direktion" bedarf. Die mit Blick auf diese Bestimmung begründete verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, wonach es dem Gemeindegesetz widerspräche, wenn aus § 22 Abs. 1 Satz 1 BüV, welcher entgegen den Bestimmungen im Gemeindegesetz besagt, dass bedingt anspruchsberechtigte Personen im Sinn von § 21 Abs. 2 und 3 GG unter Vorbehalt des Nachweises der Eignung und der Wohnsitzanforderungen gleich wie Schweizer Bürger zu behandeln seien, der Schluss gezogen würde, die Gemeinde könne die Erteilung des Gemeindebürgerrechts mangels Eignung bzw. Integration der gesuchstellenden Person verweigern (VGr, 28. Februar 2001, VB.2000.00389, E. 3b, und 11. April 2001, VB.2001.00003, E. 2a), hat daher auch unter Geltung der revidierten Bestimmungen der Bürgerrechtsverordnung weiterhin Bestand. Daran ändert auch die Einführung der Zuständigkeitsregelung in § 28 BüV sowie die Konkretisierung der Eignungs- bzw. Integrationsvoraussetzungen in §§ 21a f. BüV nichts. Die Bestimmungen der Bürgerrechtsverordnung vermögen den Regelungen des Gemeindegesetzes das Bürgerrecht betreffend nicht zu derogieren. So können unbefristete Erlasse einzig durch spätere Erlasse gleicher oder höherer Stufe ausser Kraft gesetzt werden (BGE 130 I 140 E. 4.3.2, 112 Ia 136 E. 3c; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 24 N. 10). Entsprechend hielt selbst der Regierungsrat noch im Jahr 2006 zutreffend fest, dass allein der Gesetzgeber die Möglichkeit habe, die Aufnahme anspruchsberechtigter Personen in das Gemeindebürgerrecht vom Nachweis der Integration abhängig zu machen; solange § 21 GG jedoch in Kraft sei, seien die Gemeinden verpflichtet, das Einbürgerungsverfahren nach den Vorgaben des Verwaltungsgerichts durchzuführen und nötigenfalls anzupassen (vgl. Protokoll des Regierungsrats vom 10. Mai 2006; so auch Kottusch, Art. 21 N. 9). Statuiert daher § 28 lit. a BüV, dass die Prüfung, ob eine gesuchstellende Person ausreichend integriert sei (§ 21a BüV) und über Sprachkenntnisse gemäss § 21b BüV verfüge, neu der Gemeinde obliege, kann dies nach dem Gesagten unter dem Gesichtspunkt der gesetzeskonformen Auslegung nur bezüglich der Gesuche von Ausländerinnen und Ausländern gelten, welche nicht unter § 21 Abs. 2 und 3 GG fallen. Es mag zwar zutreffen, dass die Gemeindeorgane für diese Aufgabe generell besser geeignet sind als die Zentralbehörden. Die Begründung einer Gemeindezuständigkeit für die Prüfung der Integration auch bei (bedingt) anspruchsberechtigten Personen im Sinn von § 21 GG bedürfte aber der Grundlage in einem formellgesetzlichen Erlass zumindest in Form einer Kompetenzdelegation zur Änderung der geltenden bürgerrechtlichen Bestimmungen im Gemeindegesetz an den Verordnungsgeber.

### 3.2.2 Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, nach welcher die Integration bei (bedingt) anspruchsberechtigten Personen im Sinn von § 21 GG nicht für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zu beurteilen sei, erweist sich im Übrigen auch als verfassungskonform. So unterbleibt die Prüfung des Vertrautseins mit den hiesigen Verhältnissen im Sinn von Art. 20 Abs. 3 lit. c KV bei diesen Personen nicht einfach, sondern wird nach Art. 14 BüG durch das Bundesamt für Polizei (Art. 13 Abs. 1 und 5 BüG) für die Einbürgerungsbewilligung und nach § 20 Abs. 3 GG in Verbindung mit § 32 BüV durch die Direktion der Justiz und des Innern für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts vorgenommen, durch welches ja das Gemeindebürgerrecht erst seine Gültigkeit erlangt. Im Übrigen erscheint

verfassungskonform, dass der gesetzlichen Regelung wohl die Annahme zugrunde liegt, nach fünfjährigem Besuch des Unterrichts auf Volks- oder Mittelschulstufe sei ein Gesuchsteller oder eine Gesuchstellerin hinreichend mit den hiesigen Verhältnissen vertraut (vgl. Kottusch, Art. 20 N. 5 S. 240). 3.3 Die Gesuchsablehnung durch den Beschwerdegegner und der diese bestätigende Rekursentscheid der Vorinstanz erweisen sich demnach unter Berücksichtigung des geltenden Rechts insoweit als rechtsverletzend, als sie sich auf seine angeblich unzureichenden Grundkenntnisse der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in der Schweiz bzw. die mangelnde Integration des Beschwerdeführers stützen. 4.

## **E. 11**

. Juli 2007, VB.2007.00113, E. 3) . Gleiches gilt – wie es nachfolgend aufzuzeigen gilt – für die Ausführungen der Vorinstanz in diesem Zusammenhang. Seit dem 1. September 2014 ist der Beschwerdeführer im Rahmen eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses im Stundenlohn (20.- Franken/Stunde) bei einem Unternehmen beschäftigt. Gemäss Ziff. 2.2 des Arbeitsvertrags vom 2. September 2014 beträgt die normale Arbeitszeit des Betriebs 44 Stunden pro Woche und hat der Arbeitnehmer keinerlei Anspruch auf dieses Zeitpensum . Der vom Arbeitgeber des Beschwerdeführers ausgestellten Arbeitsbestätigung kann demgegenüber entnommen werden, die vertragliche wöchentliche Arbeitszeit des Beschwerdeführers betrage 44 Stunden. Aus den Akten geht entsprechend hervor, dass der Beschwerdeführer von Ende August 2014 bis Ende Februar 2015 unter Berücksichtigung der Weihnachtsfeiertage jeweils mindestens 44 Stunden/Woche gearbeitet und dabei einen durchschnittlichen Nettolohn zwischen Fr. 3'500.- und Fr. 4'000.- pro Monat erzielt hat (27 Wochen à 44 Stunden à 20 Franken). Selbst wenn mit der Vorinstanz strikt auf den Wortlaut des Arbeitsvertrags und nicht auf die Bestätigung des Arbeitgebers des Beschwerdeführers abgestellt und von einer " Arbeit auf Abruf" ausgegangen würde, ergäbe sich daher, dass ein dem Beschwerdeführer in Zusammenhang mit einem allfälligen plötzlichen Rückgang seiner Arbeitseinsätze erwachsender temporärer Verdienstaustausch in Anbetracht der Konstanz der Anzahl während der letzten Monate geleisteter Arbeitsstunden gemäss der herrschenden Rechtsprechung durch die Arbeitslosenversicherung ausgeglichen würde (vgl. EVG e r, 26. Juli 2007 , C 266/06 , und 9.10.2001 , C 9/01 ). Der Beschwerdeführer verfügt somit derzeit über ein gesichertes Einkommen, welches ihm ermöglicht , selbständig für seine Lebenskosten aufzukommen und daneben ein Sparguthaben zu öffnen. Sein Einkommen vermöchte sein Existenzminimum sodann auch dann noch ab zudecken , wenn sich der Beschwerdeführer künftig entschliessen sollte, bei seinen Eltern, bei denen er bislang wohnt und an deren Mietkosten er einen Betrag von Fr. 400.-/Monat leistet , auszuziehen und sich eine eigene Wohnung zu suchen. Zwar stiege sein monatlicher Grundbedarf bei einem Auszug gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) auf Fr. 986.- an (SKOS, Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, 5. A . inkl. Ergänzungen 12/14, abrufbar unter [www.skos.ch](http://www.skos.ch) > SKOS-Richtlinien > Richtlinien-konsultieren, Ziff. B 2.2). Zuzüglich seiner monatlichen Fixkosten von Fr. 800.- blieben ihm aber immer noch über Fr. 1'700.- für die Wohnungsmiete und das Zurücklegen eines monatlichen Sparbetrags.