

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00518 vom 19. Dezember 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-12-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00518

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00518 du 19 décembre 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00518 del 19 dicembre 2016

Regeste

Einbürgerung | [Einbürgerung, Anforderungen an die Integration bei Personen mit nach der Einreise in die Schweiz eingetretenen geistigen und körperlichen Beeinträchtigungen] Wird eine Person wegen ihrer geistigen oder körperlichen Behinderung nicht eingebürgert, liegt ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot vor. Entsprechend ist nach § 22a Abs. 1 BÜV körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen im Einbürgerungsverfahren Rechnung zu tragen (E. 2.6). War die einbürgerungswillige Person vor Eintritt der geistigen oder körperlichen Schwäche nicht integriert und ist auch wenig wahrscheinlich, dass sie sich noch integriert hätte, ist die geistige oder körperliche Schwäche für die Nichteinbürgerung nicht kausal und liegt keine Diskriminierung vor. Die Beschwerdeführerin konnte nicht glaubhaft machen, dass sie vor Eintritt der geltend gemachten Krankheit hinreichend integriert war; es mutet auch wenig wahrscheinlich an, dass ihr dies ohne Krankheit noch gelungen wäre (E. 3.3). Abweisung UP/URB wegen Aussichtslosigkeit (E. 4.2). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2016.00518 Urteil der 4. Kammer vom 19. Dezember 2016 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen A, vertreten durch RA J, Beschwerdeführerin, gegen Einbürgerungsrat C, Beschwerdegegnerin, betreffend Einbürgerung, hat sich ergeben: I. Die 1929 geborene Ausländerin A reiste 2001 in die Schweiz ein und wohnt seit 2008 in C. Nachdem sie im August 2013 um Einbürgerung ersucht hatte, überwies das Gemeindeamt des Kantons Zürich dieses Gesuch am 31. Oktober 2013 an die Gemeinde C. Der Einbürgerungsrat C lud A am 24. Juli 2014 dazu ein, im September 2014 die "Standortbestimmungen 'Deutsch' und 'Gesellschaft'" zu absolvieren. Nachdem A ein Arztzeugnis eingereicht hatte, wonach "die üblichen Eignungstests nicht durchführbar" seien, wurde sie mit Beschluss vom 2. Dezember 2014 von den Standortbestimmungen befreit. Ein am 2. Juli 2015 durchgeführtes Integrationsgespräch wurde abgebrochen, weil A kein Deutsch sprach. Nachdem sie für ein zweites Gespräch mit einer übersetzenden Person eingeladen worden war, sandte das Spital D dem Einbürgerungsrat eine Bestätigung, wonach A an diesem Gespräch aus ärztlicher Sicht nicht teilnehmen könne. In der Folge lehnte der Einbürgerungsrat C das Einbürgerungsgesuch mit Beschluss vom 27. Oktober 2015 ab. II. Der Bezirksrat E wies einen dagegen erhobenen Rekurs mit Beschluss vom 20. Juli 2016 ab. III. A liess dagegen am 7. September 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei der Beschluss des Einbürgerungsrats vom

27. Oktober 2015 aufzuheben und ihr das Gemeindebürgerrecht zu erteilen, eventualiter die Angelegenheit an den Bezirksrat E zurückzuweisen; zudem liess sie um unentgeltliche Rechtspflege und -vertretung ersuchen. Der Bezirksrat E verzichtete am 14./16. September 2016 auf eine Vernehmlassung; der Einbürgerungsrat C schloss mit Beschwerdeantwort vom 25. Oktober/1. November 2016 auf Abweisung der Beschwerde. Hierzu liess A am 14. November 2016 Stellung nehmen. Am 12. Dezember 2016 reichte die Rechtsvertretung von A ihre Honorarnote ein. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide eines Bezirksamtes über Anordnungen einer Gemeinde etwa betreffend das Bürgerrecht nach § 152 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) und § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 Satz 1, 19a, 19b Abs. 1 lit. c sowie §§ 42–44 e contrario des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Die Regelung von Erwerb sowie Verlust 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 GG 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 (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 weiter gehende 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 § 6 BüV) und gemäss § 21 Abs. 1 GG über einen unbescholtenen Ruf verfügen. 2.3 Sind die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt, haben nur ausländische Personen, die in der Schweiz geboren sind, sowie nicht in der Schweiz geborene ausländische Personen zwischen 16 und 25 Jahren, die während mindestens fünf Jahren in der Schweiz eine Volks- oder Mittelschule in einer Landessprache besucht haben, einen Anspruch auf Einbürgerung (§ 21 Abs. 2 und 3 in Verbindung mit Abs. 1 GG; § 22 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 1 ff. BüV). Die erst im Alter von 72 Jahren in die Schweiz eingereiste Beschwerdeführerin erfüllt keine dieser Voraussetzungen und hat mithin keinen Anspruch auf Einbürgerung. 2.4 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 (vgl. BGr, 30. August 2010, 1D_5/2010, E. 3.2.3, sowie 12. Dezember 2003, 1P.214/2003, E. 3.5.2).

2.5 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.

2.6 Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Eine Diskriminierung der genannten Personengruppen liegt im Einbürgerungsverfahren dann vor, wenn ihnen insgesamt oder einer bestimmten abgrenzbaren Untergruppe von ihnen durch die anwendbare Regelung oder deren Umsetzung in der Praxis rechtlich oder faktisch verunmöglicht wird, sich einbürgern zu lassen, und die Nichteinbürgerung kein gewichtiges und legitimes öffentliches Interesse verfolgt, dafür nicht als geeignet und erforderlich betrachtet werden kann oder gesamthaft nicht als verhältnismässig erscheint (BGE 139 I 169 E. 7.2.4, 135 I 49 E. 6.1 mit Hinweisen). In diesem Sinn ist gemäss § 22a Abs. 1 BüV bei der Beurteilung der Integration und der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit den Fähigkeiten der gesuchstellenden Person angemessen Rechnung zu tragen, wenn sie unter einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung oder einer chronischen Krankheit leidet und als Folge davon die Anforderungen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen kann. Einbürgerungswillige, welche sich aus den genannten Gründen von gewissen Einbürgerungsvoraussetzungen dispensieren lassen wollen, müssen die sie treffenden Einschränkungen in der Regel mit einem Arztzeugnis dartun, welches aufzeigt, ob und bejahendenfalls in welchem Ausmass die geltend gemachte Behinderung die Fähigkeit zur Integration oder zur wirtschaftlichen Selbsterhaltung beeinträchtigt. Sofern zwischen der Einschränkung und der Nichterfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen ein hinreichender Zusammenhang besteht, darf die Gemeinde nicht allein deswegen die Einbürgerung verweigern (zum Ganzen ABl 2014-27-06 [Nr. 26], S. 34).

3. 3.1 Strittig ist vorliegend nur noch, ob die Beschwerdeführerin als genügend integriert zu betrachten ist. Die Vorinstanz führt hierzu aus, wenn die geistige Behinderung erst während des

Verfahrens eintrete, sei die genügende Integration anhand der Umstände vor Eintritt der Urteilsunfähigkeit zu prüfen. Die Beschwerdeführerin sei erst mit 72 Jahren in die Schweiz eingereist, sei hier nie erwerbstätig gewesen und wohne in unmittelbarer Nachbarschaft zu ihrer Tochter. Dass sie vor der Erkrankung ihre Angelegenheiten selbständig besorgt und mit den Verhältnissen in C vertraut gewesen sei, erscheine sehr zweifelhaft. Insgesamt sei deshalb nicht von einer genügenden Integration vor Eintritt der Krankheit auszugehen. 3.2 Die Beschwerdeführerin hält dem unter Hinweis auf ihre Krankengeschichte entgegen, sie leide schon seit langer Zeit an gesundheitlichen Einschränkungen und sei seit ihrer Einreise in die Schweiz auf die Hilfe ihrer Tochter angewiesen. Aufgrund ihres Alters habe sie sich gar nie "vollständig in die schweizerischen Verhältnisse" integrieren können. Sie habe sich aber dennoch bemüht, sich mit den schweizerischen Verhältnissen vertraut zu machen und sich "lokal zu integrieren". Sie habe bereits vor der Einreise französisch gesprochen und sich Grundkenntnisse der deutschen Sprache angeeignet. Ausserdem habe sie regelmässig "an Ortschaften in F, C und G" teilgenommen. 3.3 Nach dem vorgängig unter 2.6

Ausgeführten ist eine ausländische Person nur insofern von den Einbürgerungsvoraussetzungen befreit, als zwischen der geltend gemachten gesundheitlichen Einschränkung und dem Nichterfüllen einer Einbürgerungsvoraussetzung ein Zusammenhang besteht. Eine erst während des Verfahrens eintretende Behinderung ist nur dann kausal für das Nichterfüllen der Einbürgerungsvoraussetzungen, wenn erst wegen der Behinderung die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt werden bzw. erst die Behinderung das Erreichen der Einbürgerungsvoraussetzungen unwahrscheinlich macht. Hat die gesuchstellende Person sich demgegenüber bis zum Eintritt der Einschränkung nicht um Integration in die schweizerischen Verhältnisse bemüht, erscheint die Einschränkung in der Regel nicht als kausal für das Nichterfüllen der Einbürgerungsvoraussetzungen. In diesen Fällen verstösst die Nichteinbürgerung nicht gegen das Diskriminierungsverbot. Dass vor Eintritt der geltend gemachten Einschränkung die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt wurden oder deren Erfüllung in absehbarer Zeit wahrscheinlich anmutet, ist von der gesuchstellenden Person zumindest glaubhaft zu machen. Aus dem von der Beschwerdeführerin eingereichten Arztbericht vom 5. September 2016 geht hervor, dass sie bereits bei ihrer Einreise in die Schweiz an verschiedenen gesundheitlichen Problemen litt. Inwiefern ihr dies auch eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben verunmöglicht haben sollte, erhellt daraus indes nicht. Erst im Jahr 2012 wurde der Beschwerdeführerin eine Hilfslosenentschädigung zugesprochen und dürfte ihr nicht mehr zumutbar gewesen sein, Kontakte ausserhalb des eigenen Haushalts zu pflegen. Zwar soll der Bewegungsradius der Beschwerdeführerin bereits im Jahr 2009 eingeschränkt gewesen sein, es ist jedoch nicht ersichtlich, inwiefern dies eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu jenem Zeitpunkt und vor allem in den Jahren davor verunmöglicht haben sollte. Die Beschwerdeführerin legte sodann im gesamten Verfahren nicht substantiiert dar, inwiefern sie seit ihrer Einreise ausserhalb der Kernfamilie Beziehungen zu ihrer Umgebung gepflegt und sich damit in gesellschaftlicher Hinsicht im Rahmen des ihr trotz der körperlichen Einschränkungen noch Zumutbaren integriert hat. Nach eigenen Angaben war die Beschwerdeführerin im Sommer 2013, als sie um Einbürgerung ersuchte, "auf geistiger Ebene komplett gesund". Jedenfalls bis zu diesem Zeitpunkt hätte ihr mit Blick auf die geistige Gesundheit damit auch zugemutet werden können, die deutsche Sprache zu erlernen und sich mit den Vorgängen in C auseinanderzusetzen. Dass sie in jenem Zeitpunkt tatsächlich hinreichende Deutschkenntnisse aufgewiesen und sich für ihre neue Heimat interessiert hätte, hat die

Beschwerdeführerin indes bis zum heutigen Zeitpunkt nicht substantiiert dargetan. Über ein angebliches Gespräch mit einer Angestellten der Gemeinde C, welches in deutscher Sprache geführt worden sein soll, lässt sich den Akten nichts entnehmen. Aus einem von der Tochter unterzeichneten Schreiben vom 15. August 2014 ergibt sich jedoch, dass diese die Gesuchsunterlagen bezogen hat. Es mutet deshalb wenig wahrscheinlich an, dass die Beschwerdeführerin mit einer Mitarbeiterin der Gemeinde C ein ausführliches Gespräch zu ihrem Einbürgerungsgesuch führte. Aus dem Arztbericht vom 5. September 2016 geht denn auch hervor, dass die Beschwerdeführerin neben ihrer Muttersprache nur einige Worte Französisch spreche und die Tochter die Beschwerdeführerin bei ihren Spitalbesuchen jeweils begleitet habe, um zu übersetzen. Unter diesen Umständen ist nicht davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin jemals zumindest Grundkenntnisse der deutschen Sprache erlangt hat. Die Beschwerdeführerin konnte damit nicht glaubhaft machen, dass sie sich bis zum Ausbruch ihrer Krankheit in sprachlicher und gesellschaftlicher Hinsicht in der Schweiz in massgeblicher Weise integriert hätte. Aufgrund der Umstände mutet auch wenig wahrscheinlich an, dass ihr dies bei Ausbleiben der körperlichen und geistigen Erkrankung noch gelungen wäre. Damit sind ihre heutigen körperlichen und geistigen Gebrechen für das Nichterfüllen der Einbürgerungsvoraussetzungen nicht kausal. Dass die Beschwerdeführerin bei ihrer Einreise in die Schweiz bereits 72 Jahre alt, gesundheitlich angeschlagen, aber gemäss eigenen Angaben geistig fit war, mag sodann zwar gewisse Erleichterungen – insbesondere betreffend wirtschaftliche Integration – rechtfertigen, begründet aber keinen Anspruch, von der Voraussetzung einer genügenden Integration gänzlich dispensiert zu werden. 3.4 Demnach ist die Beschwerdeführerin nicht in genügendem Mass in der Schweiz integriert; der Beschluss der Beschwerdegegnerin ist damit nicht rechtswidrig. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

E. 4.1

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und ist dieser keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin ersucht um unentgeltliche Rechtspflege und -vertretung. Gemäss § 16 Abs. 1 VRG haben Private, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offenkundig aussichtslos erscheinen, auf Ersuchen Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung. Ein Anspruch auf Bestellung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung besteht, wenn die Gesuchstellenden zusätzlich nicht in der Lage sind, ihre Rechte im Verfahren selbst zu wahren (§ 16 Abs. 2 VRG). Offenkundig aussichtslos sind Begehren, deren Chancen auf Gutheissung um derart viel kleiner als jene auf Abweisung erscheinen, dass sie kaum als ernsthaft bezeichnet werden können (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 16 N. 46). Mittellos ist, wer nicht in der Lage ist, die Gerichtskosten aus seinem Einkommen – nach Abzug der Lebenshaltungskosten – innert angemessener Frist zu bezahlen (Plüss, § 16 N. 20). Die Bedürftigkeit ist aufgrund der gesamten finanziellen Verhältnisse der betreffenden Person zu beurteilen, das heisst unter Berücksichtigung sämtlicher Einkünfte und der Vermögenssituation einerseits und sämtlicher finanzieller Verpflichtungen andererseits. Den Nachweis der Mittellosigkeit hat grundsätzlich die gesuchstellende Person zu erbringen (Plüss, § 16 N. 38). Da die Beschwerdeführerin überhaupt nicht dartun konnte, sich vor Ausbruch ihrer Krankheit im Rahmen des ihr unter

Berücksichtigung der körperlichen und geistigen Einschränkungen noch Zumutbaren in der Schweiz integriert zu haben, ist die Beschwerde offensichtlich aussichtslos. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und -vertretung ist demnach abzuweisen.

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