

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00104 vom 16. Juni 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-06-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00104

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00104 du 16 juin 2021

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00104 del 16 giugno 2021

Regeste

Erteilung der Niederlassungsbewilligung | Erteilung der Niederlassungsbewilligung
Gestützt auf die Niederschrift zwischen der Schweiz und Deutschland über Niederlassungsfragen hat der Beschwerdeführer als deutscher Staatsangehöriger nach fünfjährigem ununterbrochenem und ordnungsgemässen Aufenthalt in der Schweiz Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung (E. 2.2). Die Erteilung steht unter dem Vorbehalt, dass kein Widerrufsgrund gemäss Art. 62 AIG vorliegt. Beim Vorliegen einer Niederlassungsvereinbarung sind die Integrationskriterien (Art. 58a Abs. 1 AIG) nur massgebend, wenn sie einen Widerruf der Niederlassungsbewilligung rechtfertigen würden (E. 2.3). Die Vorinstanz verweigerte die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung: Indem der Beschwerdeführer bis am 30. Januar 2018 sozialhilfeabhängig gewesen sei, erfülle er das Kriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben (Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG) nicht. Das Integrationskriterium sei gestützt auf die einschlägige Weisung des Migrationsamts dann nicht erfüllt, wenn die betroffene Person in den letzten drei Jahren während mehr als sechs Monaten andauernd auf die Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen gewesen sei (E. 3.1). Aus heutiger Sicht war der Beschwerdeführer spätestens seit 1. Februar 2018 von der Sozialhilfe gänzlich gelöst, weshalb er in den letzten drei Jahren wirtschaftlich selbsttragend und daher nicht während mehr als sechs Monaten andauernd auf die Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen war. Dem gestützt auf die Niederschrift dem Beschwerdeführer zustehenden Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung stehen somit keine Widerrufsgründe entgegen (E. 4.3). Gutheissung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 2

Abteilung VB.2021.00104 Urteil der 2. Kammer vom 16. Juni 2021 Mitwirkend: Abteilungspräsident Andreas Frei (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Verwaltungsrichterin Viviane Sobotich, Gerichtsschreiberin Jsabelle Mayer. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Migrationsamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Erteilung der Niederlassungsbewilligung, hat sich ergeben: I. A. Der 1967 in Ägypten geborene deutsche Staatsangehörige A hält sich seit dem 4. Juni 2010 in der Schweiz auf und ist im Besitz einer bis am 17. Oktober 2021 gültigen Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA zwecks unselbständiger Erwerbstätigkeit. 2007 hatte er an der Technischen Hochschule C einen Hochschulgrad-Titel erlangt. B. Bis im Oktober 2012 war A auf dem ersten Arbeitsmarkt tätig. Ab dem 1. Januar 2014 bezog er Sozialhilfe (Stand am 31. Juli 2017 Fr. 114'924.50). Seit dem 18. Juli 2016 war er im Rahmen eines Teillohnprogramms der Sozialen Dienste der Stadt D im Bereich ... zu 100 % angestellt. Per 1. Juli 2017 schloss er auf dem ersten Arbeitsmarkt, nämlich mit dem Betrieb E, einen

Rahmenvertrag ab und nahm eine Stelle als Mitarbeiter mit Nachwacheinsätzen auf, vorerst im Umfang von 20 bis 30 %. Der Beschäftigungsgrad bei den Sozialen Einrichtungen und Betriebe wurde ab 1. August 2017 auf 70% reduziert. C. Ein erstes Gesuch von A vom 17. September 2015 um Erteilung der Niederlassungsbewilligung war vom Migrationsamt mit Verfügung vom 23. November 2015 abgewiesen worden, ebenso am 21. März 2017 ein weiteres Gesuch vom 22. September 2016 um Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung bzw. Erteilung einer Niederlassungsbewilligung. Einen von A am 27. März 2017 gegen die Verfügung vom 21. März 2017 erhobenen Rekurs hiess die Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion am 23. November 2017 im Sinn der Erwägungen teilweise gut, indem das Migrationsamt beauftragt wurde, die Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA von A zu verlängern. Die Nichterteilung der Niederlassungsbewilligung wurde hingegen als verhältnismässig qualifiziert. In der Folge erhielt er die bis am 17. Oktober 2021 gültige Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA. D. Am 23. Juli 2020 stellte A beim Personenmeldeamt der Stadt D erneut ein Gesuch um Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Ab 1. Mai 2019 waren seine Einsätze bei dem Betrieb E auf ein 55%-Pensum erhöht worden. Gemäss Bestätigung der Sozialen Dienste der Stadt D vom 16. Juli 2020 beliefen sich die von ihm während der letzten drei Jahre bezogenen Unterstützungsleistungen (seit 1. Juli 2017 mit letzter Auszahlung am 31. Januar 2018) auf Fr. 18'556.50. Das Migrationsamt wies das Gesuch um Erteilung einer Niederlassungsbewilligung EU/EFTA am 29. September 2020 ab. II. Am 26. Oktober 2020 erhob A dagegen Rekurs bei der Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion und beantragte die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung. Gemäss Bestätigung der Sozialen Dienste der Stadt D vom 15. Oktober 2020 betragen die von ihm während der letzten drei Jahre bezogenen Unterstützungsleistungen (seit 1. Oktober 2017 bis zuletzt am 31. Januar 2018) Fr. 9'958.65. Sodann war das Arbeitsverhältnis auf dem zweiten Arbeitsmarkt, das heisst bei den Sozialen Dienste der Stadt D, per 31. Januar 2018 aufgelöst worden. Der Rekurs wurde am 5. Januar 2021 abgewiesen. III. Dagegen gelangte A (nachfolgend: der Beschwerdeführer) mit Beschwerde vom 5. Februar 2021 an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Rekursentscheids vom 5. Januar 2021 bzw. es sei das Migrationsamt – unter entsprechender Entschädigungsfolge sowohl für das Beschwerde- als auch das Rekursverfahren – anzuweisen, ihm die Niederlassungsbewilligung zu erteilen. Die Sicherheitsdirektion verzichtete am 22. Februar 2021 auf eine Vernehmlassung. Eine Beschwerdeantwort wurde nicht erstattet und es folgten keine weiteren Eingaben. Die Kammer erwägt: 1. Mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht können Rechtsverletzungen einschliesslich Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung oder Ermessensunterschreitung und die unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts gerügt werden (§ 20 in Verbindung mit § 50 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]).

E. 2.1

Gemäss Art. 2 Abs. 2 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG) gilt dieses Gesetz für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (heute: Europäische Union [EU]) und ihre Familienangehörigen nur so weit, als das Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999 (FZA) keine abweichenden Bestimmungen enthält oder das AIG günstigere Bestimmungen vorsieht.

E. 2.2

Vom Freizügigkeitsabkommen unberührt bleiben nach Art. 22 in Verbindung mit Art. 12 FZA staatsvertragliche Regelungen, welche einen weitergehenden Anspruch auf Aufenthalt verschaffen. Gemäss Ziff. I.1 der Niederschrift vom 19. Dezember 1953 zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland über Niederlassungsfragen (nachfolgend: Niederschrift) in Verbindung mit Art. 5 der Verordnung vom 22. Mai 2002 über den freien Personenverkehr (VFP) haben deutsche Staatsangehörige nach fünfjährigem ununterbrochenem und ordnungsgemässen Aufenthalt in der Schweiz Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Solche Niederlassungsvereinbarungen, worunter die infrage stehende Niederschrift fällt, gehen dem nationalen Recht vor (vgl. auch Anhang 9/9.1 der Weisung des Migrationsamts "Niederlassungsbewilligung" vom 21. August 2020 [nachfolgend: Weisung Migrationsamt]).

E. 2.3

Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung steht jedoch unter dem Vorbehalt, dass kein Widerrufsgrund gemäss Art. 62 AIG vorliegt (Art. 34 Abs. 2 lit. b AIG). Dies gilt auch im Anwendungsbereich der Niederschrift zwischen der Schweiz und Deutschland (Ziff. IV Satz 1 der Niederschrift; vgl. hierzu auch BGr, 6. August 2015, 2C_1144/2014, E. 4.4). So sind gemäss Ziff. 0.2.1.3.2 der aktuellen Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich vom Oktober 2013 (Weisungen AIG; Stand 1. Januar 2021) des Staatssekretariats für Migration (SEM) bei Vorliegen einer solchen Niederlassungsvereinbarung die Integrationskriterien (Art. 58a Abs. 1 AIG) nur massgebend, wenn sie einen Widerruf der Niederlassungsbewilligung rechtfertigen würden. Nicht ausreichende Sprachkompetenzen allein rechtfertigen den Widerruf nicht.

E. 3.1

Die Vorinstanz sah die Erfüllung der ordentlichen Aufenthaltsdauer für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung als gegeben und verneinte auch das Vorliegen von Widerrufsgründen gemäss Art. 34 Abs. 2 lit. b AIG in Verbindung mit Art. 62 AIG. Die Integrationskriterien, konkret das "Kriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben", erachtete sie hingegen wegen des Sozialhilfebezugs bis 30. Januar 2018 als nicht erfüllt. Die Sicherheitsdirektion verwies in diesem Zusammenhang auf die Weisung des Migrationsamts (siehe E. 2.2 am Ende). Gemäss dieser sei das Integrationskriterium nach Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG in Verbindung mit Art. 77e der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) nicht erfüllt, wenn die betroffene Person in den letzten drei Jahren während mehr als sechs Monaten andauernd auf die Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen gewesen sei. Zu Recht habe der Beschwerdegegner das Integrationskriterium beim Beschwerdeführer aufgrund des Sozialhilfebezugs bis Ende Januar 2018 als nicht erfüllt taxiert. Wesentlich sei, dass er sich nach der im Juli/August 2017 aufgenommenen Tätigkeit bei dem Betrieb E in einer Übergangsphase der schrittweisen Ablösung aus dem zweiten Arbeitsmarkt befunden habe. Die Auflösung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses sei denn auch im gegenseitigen Einvernehmen erst per 31. Januar 2018 erfolgt. Vor diesem Hintergrund sei nicht zu beanstanden, wenn der Beschwerdegegner den Beschwerdeführer (erst) per 1. Februar 2018 als von der Sozialhilfe abgelöst betrachtet habe.

E. 3.2

Der Beschwerdeführer macht geltend, sowohl im Zeitpunkt der erstinstanzlichen Verfügung als auch des Rekursentscheids das Integrationskriterium nach Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG in

Verbindung mit Art. 77e VZAE erfüllt zu haben. Weder am 29. September 2020, dem Datum der erstinstanzlichen Verfügung, geschweige denn am 5. Januar 2021, dem Datum des Rekursentscheids, sei er, rückwärts betrachtet, während mehr als sechs Monaten andauernd bei der Sozialhilfe gemeldet noch auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen und insofern sozialhilfeabhängig gewesen. Spätestens seit September 2017 habe er einen existenzsichernden Erwerbslohn bezogen, der das Sozialhilfebudget überstiegen habe und sei somit nicht im Sinn von Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG bzw. der Weisung Migrationsamt auf Sozialhilfe angewiesen gewesen. Aus der blossen Tatsache, dass er sich erst Ende Januar 2018 von der Sozialhilfe abgemeldet bzw. "abgelöst" habe, könne folglich nicht geschlossen werden, dass er in den Monaten zuvor auf "Sozialhilfe unterstützung angewiesen" gewesen sei. Selbst wenn die Beendigung der Sozialhilfeabhängigkeit auf den 1. Februar 2018, also der formellen Abmeldung von der Sozialhilfe, angesetzt würde, hätte die Vorinstanz weisungswidrig entschieden. So sei das infrage stehende Integrationskriterium nach Ziff. 4.3.4 in Verbindung mit Ziff. 3.1.2.4 der Weisung Migrationsamt nicht erfüllt, wenn die betreffende Person "(...) in den letzten drei Jahren während mehr als sechs Monaten andauernd auf die Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen (...)" gewesen sei. Ab dem 29. September 2020 sei er, rückwirkend betrachtet, aber nur noch während vier Monaten "sozialhilfeabhängig" gewesen (Oktober bis Dezember 2017, Januar 2018) bzw. ab 5. Januar 2021 sogar während weniger als einem Monat. Nicht einmal, wenn in Verletzung verfahrensrechtlicher Grundsätze auf das Datum der Gesuchstellung, den 23. Juli 2020, abgestellt und von einer Sozialhilfeabhängigkeit bis 31. Januar 2018 ausgegangen würde, wäre er in den letzten drei Jahren während mehr als sechs Monaten bei der Sozialhilfe gemeldet gewesen, sondern während genau sechs Monaten (August 2017 bis und mit Januar 2018).

E. 4.1

Die Vorinstanz hat in ihren Erwägungen zwar das Vorliegen von Widerrufsgründen ausdrücklich verneint, die Erteilung der Niederlassungsbewilligung EU/EFTA jedoch zufolge Fehlens des Integrationskriteriums der "Teilnahme am Wirtschaftsleben" dennoch abgelehnt. Wenn aber keine Widerrufsgründe vorliegen, hätte der Beschwerdeführer gestützt auf die Niederschrift ohne Weiteres Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung (E. 2.3). Das Verwaltungsgericht hat indes das Recht von Amtes wegen anzuwenden, weshalb im Folgenden das Vorliegen des Widerrufsgrunds nach Art. 62 Abs. 1 lit. e unabhängig von den vorinstanzlichen Erwägungen zu prüfen ist (vgl. Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 52 N. 37).

E. 4.2

Ob der Widerrufsgrund der Sozialhilfeabhängigkeit nach Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG erfüllt ist, wird objektiv, das heisst ohne Rücksicht auf das Verschulden, beurteilt. Massgeblich ist die Höhe der ausgerichteten Beträge und die prognostische Beurteilung, ob in absehbarer Zeit eine Ablösung von der Sozialhilfe erfolgen kann (BGr, 26. August 2020, 2C_423/2020, E. 3.3, mit Hinweisen). Aufgrund der Höhe der insgesamt bezogenen Sozialhilfe wäre, jedenfalls vor der erfolgten Ablösung, ein objektives Widerrufsriterium zu bejahen gewesen (Sachverhalt I/B). Mittlerweile hat sich der Beschwerdeführer aber von der Sozialhilfe lösen können. Fraglich ist somit das Kriterium der "prognostischen Beurteilung", das heisst, inwieweit beim Beschwerdeführer von einer "nachhaltigen" Ablösung von der Sozialhilfe auszugehen ist. Die von der Vorinstanz gestützt auf die

Weisung des Migrationsamts genannte zeitliche Vorgabe, wonach die (vorzeitige) Erteilung der Niederlassungsbewilligung entfalle, wenn die betroffene Person in den letzten drei Jahren während mehr als sechs Monaten andauernd auf die Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen gewesen sei (vgl. E. 3.1), könnte daher als ein solches prognostische Kriterium verstanden werden und stünde gestützt auf die Niederschrift insoweit nicht im Widerspruch zum grundsätzlichen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung.

E. 4.3

Abgesehen davon, dass die Weisung des Migrationsamts für das Verwaltungsgericht nicht verbindlich ist, jedoch im Sinn einer Auslegungshilfe herangezogen werden kann (Donatsch, § 50 N. 56), ist die infrage stehende zeitliche Vorgabe aber sowieso erfüllt, da auf die tatsächlichen Verhältnisse im gerichtlichen Entscheidzeitpunkt abzustellen ist (vgl. Donatsch, § 52 N. 8). Demnach war aus heutiger Sicht der spätestens seit 1. Februar 2018 von der Sozialhilfe gänzlich losgelöste Beschwerdeführer in den letzten drei Jahren wirtschaftlich selbsttragend und daher nicht während mehr als sechs Monaten andauernd auf die Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen. Dem gestützt auf die Niederschrift dem Beschwerdeführer zustehenden Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung stehen somit keine Widerrufsründe entgegen, was letztlich auch die Vorinstanz in den Erwägungen festgehalten hat. Weitergehende Ausführungen erübrigen sich.

E. 4.4

Dies führt zur Gutheissung der Beschwerde und es ist der Beschwerdegegner anzuweisen, dem Beschwerdeführer eine Niederlassungsbewilligung zu erteilen.

E. 5.1

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen und steht dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zu (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 sowie § 17 Abs. 2 VRG). Diese wird für das vorliegende Verfahren auf Fr. 1'500.- festgesetzt.

E. 5.2

Die Verfahrenskosten des vorinstanzlichen Rekursverfahrens sind ebenfalls dem Beschwerdegegner aufzuerlegen. Dieser hat dem Beschwerdeführer für das vorinstanzliche Verfahren zudem eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.- zu bezahlen.

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