

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00326 vom 21. Oktober 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-10-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00326

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00326 du 21 octobre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00326 del 21 ottobre 2020

Regeste

Widerruf der Niederlassungsbewilligung (Rückstufung) | Die Rückstufung kann als mildere Massnahme im Vergleich zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung infrage kommen; sie erweist sich als geeignete Massnahme, wenn ein Widerruf samt Wegweisung grundsätzlich möglich, aber (derzeit) unverhältnismässig und eine (weitere) Verwarnung nicht wirksam genug erscheint (E. 2.1). Hier hat die Beschwerdeführerin den Widerrufsgrund des Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG (dauerhafter und erheblicher Sozialhilfebezug) gesetzt, womit gleichzeitig ein Integrationskriterium nicht erfüllt ist und die Rückstufung grundsätzlich in Betracht fällt (E. 3.1 ff.). Eine solche Massnahme muss sich allerdings als verhältnismässig erweisen, wobei insbesondere zu prüfen ist, ob statt der Rückstufung eine Verwarnung hätte ausgesprochen werden müssen (E. 4 und E. 5.1 f.). Hiervon ist vorliegend schon aufgrund der langen Anwesenheitsdauer der Beschwerdeführerin und ihres Gesundheitszustands auszugehen. Dies ergibt sich aber auch aus übergangsrechtlichen Gesichtspunkten, konnte doch die Niederlassungsbewilligung bis Ende 2018 nicht wegen Sozialhilfebezugs widerrufen werden und ist die unmittelbare Anwendung der neuen, ungünstigeren Regelung auf die Beschwerdeführerin nicht verhältnismässig (E. 5.3 f.). Demnach ist die Beschwerdeführerin bloss zu verwarnen. Gegenstandslosigkeit UP/Gutheissung URB und Kürzung der Honorarnote. Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2020.00326 Urteil der 4. Kammer vom 21. Oktober 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Migrationsamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Widerruf der Niederlassungsbewilligung (Rückstufung), hat sich ergeben: I. A, geboren 1968, Staatsangehörige von Bosnien und Herzegowina, reiste am 1. Oktober 1991 in die Schweiz ein. Sie war zuletzt im Besitz einer Niederlassungsbewilligung, kontrollbefristet bis zum 28. Februar 2020. Im Wesentlichen wegen erheblichen Sozialhilfebezugs widerrief das Migrationsamt mit Verfügung vom 14. Januar 2020 die Niederlassungsbewilligung und erteilte A eine Aufenthaltsbewilligung ab Eintritt der Rechtskraft der Verfügung, befristet auf ein Jahr nach Bewilligungserteilung. Die Aufenthaltsbewilligung wurde an die folgenden Bedingungen geknüpft: lückenlose Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen, Abbau der bestehenden Schulden und Erhöhung des Pensums im ersten Arbeitsmarkt. Die Einhaltung der Bedingungen wurde als erforderlich für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung erklärt. II. Den hiergegen von A erhobenen Rekurs wies die Sicherheitsdirektion mit Entscheid vom 30. März 2020

ebenso ab (Dispositiv-Ziff. I) wie das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege (Dispositiv-Ziff. II); die Kosten des Rekursverfahrens in Höhe von Fr. 865.- wurden A auferlegt (Dispositiv-Ziff. III) und ihr in Dispositiv-Ziff. IV keine Parteientschädigung ausgerichtet. III. Mit Beschwerde vom 18. Mai 2020 focht A diesen Rekursentscheid beim Verwaltungsgericht an. Sie beantragte, der angefochtene Entscheid sei unter Entschädigungsfolgen "(zahlbar an den Rechtsvertreter, zuzüglich gesetzlicher Mehrwertsteuer) zulasten des Staates" aufzuheben und das Migrationsamt anzuweisen, ihr die Niederlassungsbewilligung zu verlängern. Eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht beantragte A unentgeltliche Rechtspflege sowie unentgeltlichen Rechtsbeistand in der Person des unterzeichnenden Rechtsanwalts B für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren sowie eine Prozessentschädigung für das vorinstanzliche Verfahren. Die Sicherheitsdirektion verzichtete ausdrücklich, das Migrationsamt stillschweigend auf Beschwerdebeantwortung. Der Rechtsvertreter von A reichte am 29. September 2020 seine Honorarnote ein. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide der Sicherheitsdirektion über Anordnungen des Migrationsamts betreffend das Aufenthaltsrecht nach §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Weil auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Gemäss Art. 63 Abs. 2 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20) kann die Niederlassungsbewilligung widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht erfüllt sind. Es handelt sich dabei um eine sogenannte Rückstufung von der Niederlassungs- auf die Aufenthaltsbewilligung. Sie kann gemäss Art. 62a der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE, SR 142.201) mit einer Integrationsvereinbarung oder Integrationsempfehlung nach Art. 58b AIG verbunden werden (Abs. 1). Falls dies nicht geschieht, muss in der Rückstufungsverfügung festgehalten werden, welche Integrationskriterien die betroffene Person nicht erfüllt hat, welche Gültigkeitsdauer die Aufenthaltsbewilligung hat, an welche Bedingungen der weitere Verbleib in der Schweiz geknüpft wird und welche Folgen die Nichteinhaltung der Bedingungen für den Aufenthalt hat (Abs. 2). Die Rückstufung kann – ähnlich der ausländerrechtlichen Verwarnung gemäss Art. 96 Abs. 2 AIG – als mildere Massnahme im Vergleich zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung infrage kommen. Sie erweist sich als geeignete Massnahme, wenn ein Widerruf samt Wegweisung grundsätzlich möglich, aber (derzeit) unverhältnismässig und eine (weitere) Verwarnung nicht wirksam genug erscheint (zum Ganzen Marc Spescha, in: derselbe et al. [Hrsg.], Migrationsrecht, 5. A., Zürich 2019, Art. 63 AIG N. 23; VGr, 25. Mai 2020, VB.2019.00768, E. 3.3; vgl. auch BGr, 9. März 2020, 2C_1040/2019, E. 6.1). 2.2 Die Frage, ob eine Rückstufung einen Widerrufsgrund im Sinn von Art. 63 Abs. 1 AIG voraussetzt oder auch bei weniger schwerwiegenden Verhaltensmängeln angeordnet werden darf, kann vorliegend offenbleiben, weil ein Widerrufsgrund grundsätzlich gegeben ist, wie sich aus den folgenden Erwägungen ergibt. 3. 3.1 Die Niederlassungsbewilligung kann gemäss Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG widerrufen werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist. Neben den bisherigen und den aktuellen Verhältnissen ist auch die wahrscheinliche finanzielle Entwicklung auf längere Sicht abzuwägen. Ein Widerruf fällt in Betracht, wenn eine Person hohe finanzielle Unterstützungsleistungen erhalten hat und nicht damit gerechnet werden kann, dass sie in Zukunft selber für ihren

Lebensunterhalt sorgen wird. Ausschlaggebend ist dabei eine Prognose zur voraussichtlichen Entwicklung der finanziellen Situation unter Berücksichtigung der realisierbaren Einkommensaussichten sämtlicher Familienmitglieder (zum Ganzen BGr, 27. September 2019, 2C_458/2019, E. 3.2 mit Hinweisen). Ob und inwieweit ein Verschulden am Sozialhilfebezug vorliegt, ist nicht bei der Prüfung des Widerrufsgrunds, sondern im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung zu berücksichtigen (vgl. BGr, 24. Juli 2020, 2C_64/2020, E. 3.2 mit Hinweisen). 3.2 Die Beschwerdeführerin ist verwitwet und kinderlos. Sie wird seit dem 1. November 2005 – mit Unterbrüchen – ergänzend zum Erwerbseinkommen im Rahmen der Sozialhilfe unterstützt; der Gesamtbetrag betrug am 31. Oktober 2019 Fr. 316'912.10. Die retrospektiven Kriterien der Dauerhaftigkeit und der Erheblichkeit des Fürsorgebezugs im Sinn der Rechtsprechung sind somit erfüllt (vgl. BGr, 30. Januar 2019, 2C_714/2018, E. 2.1, und 22. Juli 2011, 2C_268/2011, E. 6.2.3 mit Hinweisen). 3.3 Damit ist zu prüfen, ob in Zukunft mit einer Ablösung der Beschwerdeführerin von der Sozialhilfe zu rechnen ist. 3.3.1 Die Beschwerdeführerin arbeitete gemäss ihrem Lebenslauf und den Arbeitszeugnissen von Mai 1995 bis Juli 2006, von September bis November 2007 sowie von Oktober 2008 bis Dezember 2009 bei verschiedenen Arbeitgebern als (Teilzeit-)Serviceangestellte. Vom 1. Januar bis zum 16. Mai 2007 sowie vom 11. September 2014 bis zum 17. Juli 2015 war sie im zweiten Arbeitsmarkt als Mitarbeiterin in einer Recyclingwerkstatt bzw. als Teilzeit-Serviceangestellte tätig. Seit dem 1. September 2017 arbeitet sie im Restaurant C in D aushilfsweise als Servicemitarbeiterin auf Stundenlohnbasis und – gemäss den eingereichten Lohnabrechnungen – mit einem monatlichen Nettolohn von Fr. 197.- zwischen September und November 2019. Vom 8. Januar bis zum 30. Juni 2018 arbeitete sie zudem (nach eigenen Angaben mit einem Pensum von 50 %) als Servicemitarbeiterin im Restaurant E in D. 3.3.2 In seinem Arztzeugnis vom 20. November 2019 bescheinigt F, Arzt für Allgemeine Innere Medizin, der Beschwerdeführerin mannigfaltige Erkrankungen, derentwegen seit Behandlungsbeginn im Februar 2017 in weiten Teilen eine vollständige Arbeitsunfähigkeit bestanden habe. Wegen ihrer Vielzahl seien die Erkrankungen "therapeutisch schwer einstellbar". Aktuell bestehe keine Arbeitsunfähigkeit im eigentlichen Sinn. Die Patientin sei für leichte wechselbelastende Arbeiten einsetzbar; es bestehe allerdings eine verminderte Belastbarkeit, welche die Arbeitsfähigkeit einschränke. Mit Schreiben vom 15. November 2019 teilte G, Facharzt FMH für Psychiatrie und Psychotherapie, dem Beschwerdegegner mit, die gesundheitliche Problematik habe sich seit der Erstellung des IV-Berichts vom 22. November 2018 nur wenig geändert. Die Belastbarkeit sei vermindert und die Fähigkeit, einer konstanten geregelten Arbeitstätigkeit nachzugehen, deutlich eingeschränkt. Versuchsweise könne eine dem Leiden angepasste Tätigkeit mit einem Pensum von zwei bis drei Stunden täglich erfolgen. Aufgrund des langen Krankheitsverlaufs und der bislang therapieresistenten Symptomatik sei keine rasche Steigerung der Arbeitsfähigkeit zu erwarten. Eine eher bescheidene Besserung auf längere Frist könne von der begonnenen medikamentösen Therapie erhofft werden. Die Patientin erscheine motiviert für einen Wiedereingliederungsversuch. Das Gesuch um IV-Leistungen lehnte die IV-Stelle der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich mit Verfügung vom 8. Oktober 2019 ab, weil die Diagnosen keine lang andauernde Arbeitsunfähigkeit begründen könnten und "aus therapeutischer Sicht noch kein Endzustand erreicht wurde". Die Stelle im Restaurant E wurde der Beschwerdeführerin am 24. Juni 2018 sowohl wegen deren gesundheitlichen Zustands als auch wegen der schlechten Wirtschaftslage gekündigt. Der Sozialdienst der Gemeinde H teilte dem

Beschwerdegegner mit Schreiben vom 7. November 2019 mit, dass er der Beschwerdeführerin nur eine geringe Arbeitsmarktfähigkeit attestiere, weswegen keine weiteren Arbeitsbemühungen verlangt würden, und dass er mittelfristig nicht mit einer Ablösung von der Sozialhilfe rechne. Die Beschwerdeführerin antwortete auf eine Anfrage des Beschwerdegegners mit Schreiben vom 12. November 2019, dass sie aus gesundheitlichen Gründen bisher nicht in der Lage gewesen sei zu arbeiten; da sich ihr Zustand jedoch verbessert habe, werde sie nun die Stellensuche aktiv wiederaufnehmen.

3.3.3 Aus den Arztberichten ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin ihr Arbeitspensum – allenfalls in einem anderen Bereich als der Gastronomie – zumindest bei Fortführung der antidepressiven Behandlung erhöhen könnte, ohne dass jedoch mit der Ausübung einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit gerechnet werden könnte. Weil somit die Ablösung von der Sozialhilfe nicht erwartet werden kann, ist der Widerrufsgrund von Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG gegeben.

3.4 Nach Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG stellt die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung ein Integrationskriterium dar. Art. 77e Abs. 1 VZAE konkretisiert, dass eine Person am Wirtschaftsleben teilnimmt, wenn sie die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen deckt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht. Die Beschwerdeführerin, die im Sinn von Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG dauerhaft und erheblich auf Sozialhilfe angewiesen ist, erfüllt das Integrationskriterium von Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG nicht. Damit kommt eine Rückstufung grundsätzlich infrage.

E. 4.1

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) gebietet, dass eine migrationsrechtliche Massnahme geeignet, erforderlich und zumutbar erscheint bzw. dass ein sachgerechtes Verhältnis von Mittel und Zweck vorliegt (BGr, 24. Juli 2020, 2C_64/2020, E. 3.2).

E. 4.1.1

Das Erfordernis der Verhältnismässigkeit wird in Art. 58a Abs. 1 AIG aufgenommen, indem die zuständige Behörde bei der Beurteilung der Integration sämtliche Kriterien zu berücksichtigen hat. Nach Art. 58a Abs. 2 AIG ist sodann der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien von Abs. 1 lit. c (Sprachkompetenzen) und d aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder aufgrund anderer gewichtiger persönlicher Umstände nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, angemessen Rechnung zu tragen. Art. 77f VZAE hält in Konkretisierung dieser Bestimmung fest, dass die persönlichen Verhältnisse bei der Beurteilung der Integrationskriterien von Art. 58a Abs. 1 lit. c und d AIG angemessen zu berücksichtigen sind, und erklärt eine Abweichung von diesen Integrationskriterien unter anderem für zulässig, wenn die Ausländerin oder der Ausländer sie wegen einer schweren oder lang andauernden Krankheit nicht erfüllen kann (lit. b).

E. 4.1.2

Sodann kann die Praxis zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung beigezogen werden, soweit diese die Ursachen der Sozialhilfeabhängigkeit (eingeschlossen das Verschulden), die bisherige Anwesenheitsdauer und den Grad der Integration in der Schweiz berücksichtigt (BGr, 24. Juli 2020, 2C_64/2020, E. 3.2). Weil der weitere Verbleib der Beschwerdeführerin in der Schweiz durch die Rückstufung nicht unmittelbar gefährdet wird, sind dagegen die Verhältnisse im Heimatstaat und die Folgen einer Ausreise für die

Beschwerdeführerin nicht beachtlich (vgl. VGr, 25. Mai 2020, VB.2019.00768, E. 3.4.3).

E. 4.2

Im Folgenden ist zu prüfen, ob sich die Rückstufung angesichts der Krankheiten der Beschwerdeführerin als zulässig erweist. Massgeblich ist, ob die Beschwerdeführerin alles Zumutbare unternommen hat, um den Sozialhilfebezug zu vermeiden oder zu verringern (BGr, 1. Februar 2019, 2C_83/2018, E. 4.2.3; VGr, 25. Mai 2020, VB.2019.00768, E. 3.4.2).

E. 4.2.1

Wie erwähnt, wurde das Gesuch der Beschwerdeführerin um eine IV-Rente mit Verfügung vom 8. Oktober 2019 abgelehnt, weil die Diagnosen keine lang andauernde Arbeitsunfähigkeit begründen könnten und "aus therapeutischer Sicht noch kein Endzustand erreicht wurde". Dieser Befund kann im migrationsrechtlichen Verfahren nicht ohne Weiteres mit einem Verschulden der Beschwerdeführerin an ihrer mangelnden wirtschaftlichen Integration – und der daraus resultierenden Sozialhilfeabhängigkeit – gleichgesetzt werden (vgl. auch VGr, 16. Dezember 2015, VB.2015.00685, E. 5.4). Objektiv überwindbare Gesundheitsbeeinträchtigungen sind als nicht invalidisierend zu qualifizieren, jedoch im migrationsrechtlichen Verfahren nicht zwangsläufig auch persönlich vorwerfbar (VGr, 12. Dezember 2017, VB.2017.00541, E. 2.4.4).

E. 4.2.2

Im vorliegenden Fall ergibt sich allerdings bereits aus den ärztlichen Zeugnissen bzw. Berichten, dass die Beschwerdeführerin nicht vollständig arbeitsunfähig ist. F führt in seinem Zeugnis vom 20. November 2019 aus, dass zwar seit Behandlungsbeginn im Februar 2017 "in weiten Teilen eine vollständige Arbeitsunfähigkeit" bestanden habe, aktuell jedoch "keine Arbeitsunfähigkeit im eigentlichen Sinne" bestehe und die Beschwerdeführerin für leichte wechselbelastete Arbeiten – aufgrund der verminderten Belastbarkeit in eingeschränktem Mass – einsetzbar sei. Im Arztbericht vom 22. November 2018 (der nach Einschätzung des Autors auch ein Jahr später unverändert aktuell war) schliesst G zwar eine konstante Arbeitstätigkeit im damaligen Zeitpunkt aus, erachtet aber einen Versuch mit einem Pensum von zwei bis drei Stunden täglich für möglich. Nach den insoweit übereinstimmenden Aussagen hätte die Beschwerdeführerin – wohl in Abhängigkeit von den Wirkungen der medikamentösen Therapie – etwa ab Herbst 2018 ein höheres Arbeitspensum übernehmen können als die zwei bis drei Einsätze bzw. elf Stunden monatlich, die sie im Restaurant C tätig ist, insbesondere, wenn Tätigkeiten ausserhalb des Gastgewerbes in Betracht gezogen werden, das wegen der körperlichen Belastung und der Erkrankungen der Beschwerdeführerin für diese anforderungsreich erscheint. Grundsätzlich ist der Vorinstanz somit zuzustimmen, dass die Einschätzung des Sozialdiensts der Gemeinde H zu relativieren sei, wonach die Beschwerdeführerin derzeit das ihr mögliche Maximum leiste. Entsprechend erweist sich der Sozialhilfebezug teilweise als verschuldet.

E. 4.2.3

Der Betreibungsregisterauszug vom 7. Oktober bzw. 18. November 2019 weist 22 Verlustscheine im Gesamtbetrag von rund Fr. 53'000.- aus, doch ist mangels Mutwilligkeit der Beschwerdeführerin die Einhaltung des Integrationskriteriums von Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG (Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) nicht infrage gestellt (vgl. Art. 77a Abs. 1 lit. b VZAE). Die Verschuldung ist in den letzten Jahren kaum angestiegen. Sodann erfüllt die Beschwerdeführerin die Integrationskriterien

von Art. 58a Abs. 1 lit. b und c AIG (Respektierung der Werte der Bundesverfassung; Sprachkompetenz); Letzteres, indem sie sich über Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 (mündlich) bzw. A2 (schriftlich) ausweist (vgl. Art. 77d Abs. 1 lit. d AIG). Aufgrund des dauerhaften, erheblichen und teilweise verschuldeten Sozialhilfebezugs sind die Voraussetzungen einer Rückstufung dennoch grundsätzlich gegeben.

E. 5

In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips ist zu prüfen, ob statt der Rückstufung eine Verwarnung hätte ausgesprochen werden müssen (Art. 96 Abs. 2 AIG).

E. 5.1

Die Vorinstanz schützt die Praxis des Beschwerdegegners, bei Personen mit Niederlassungsbewilligung "anstelle der Verwarnung die Rückstufung" auszusprechen (Migrationsamt, Weisung Rückstufung, 14. Dezember 2018, Ziff. 2.4). Dazu ist festzustellen, dass es nicht haltbar ist, vor Rückstufungen generell auf eine Verwarnung zu verzichten: Die vorgängige Verwarnung ist nach Art. 96 Abs. 2 AIG mit Bezug auf alle migrationsrechtlichen Massnahmen vorgesehen. Sodann könnte der Vorinstanz nicht gefolgt werden, wenn sie der Ansicht sein sollte, dass die Rückstufung nicht zu massgeblichen Nachteilen führe, weil der betroffenen Person (vorläufig) die Aufenthaltsbewilligung verbleibt: Im Gegensatz zur Aufenthaltsbewilligung wird die Niederlassungsbewilligung unbefristet und ohne Bedingungen erteilt (Art. 33 Abs. 2 f. bzw. Art. 34 Abs. 1 AIG), weshalb übrigens die Rückstufung vom Bundesrat (der den Verzicht auf sie beantragte) und in der Lehre (sinngemäss) als systemwidrig bezeichnet wird (Zusatzbotschaft vom 4. März 2016 zur Änderung des Ausländergesetzes [Integration], BBl 2016, 2821 ff., 2835; Peter Bolzli, in: Spescha et al., Art. 34 AIG N. 1). Demnach verschlechtert die Rückstufung die Rechtsstellung der betroffenen Person, ungeachtet dessen, dass sie eine mildere Massnahme darstellt als der ersatzlose Widerruf der Niederlassungsbewilligung. Die Rückstufung stellt keine alternative Form der Verwarnung dar, sondern die Anordnung eines Nachteils, die selber mit der Verwarnung angedroht werden kann und gegebenenfalls in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips zunächst angedroht werden muss (vgl. auch SEM, Weisungen AIG, Stand: 1. November 2019, Kap. 8.3.3.3).

E. 5.2

Gegenüber der Beschwerdeführerin wurde bisher keine Verwarnung im Sinn von Art. 96 Abs. 2 AIG ausgesprochen. Diese wird in der Praxis als förmliche, anfechtbare Verfügung erlassen (vgl. VGr, 11. Dezember 2019, VB.2019.00202), womit dem Willen des Gesetzgebers nachgelebt wird (Botschaft vom 8. März 2002 zum Ausländergesetz, BBl 2002, 3709 ff., 3823; Benjamin Schindler, in: Martina Caroni/Thomas Gächter/Daniela Thurnherr [Hrsg.], Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Handkommentar, Bern 2010, Art. 96 N. 21).

E. 5.3.1

Der Beschwerdegegner sandte der Beschwerdeführerin am 22. Oktober 2018 ein vom 19. Oktober 2018 datiertes Schreiben, in dem er sie auf die ausländerrechtlichen Folgen des Bezugs von Sozialhilfe hinwies. Darin machte er sie explizit darauf aufmerksam, dass ab dem Inkrafttreten der Änderung von Art. 63 Abs. 2 AIG am 1. Januar 2019 der Widerruf der Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfeabhängigkeit auch bei einer Aufenthaltsdauer von mehr als 15 Jahren möglich sei. Er wies sie sodann darauf hin, dass er

den Widerruf der Niederlassungsbewilligung prüfen werde, wenn sie weiterhin nicht in der Lage sein werde, ihren Lebensunterhalt ohne Sozialhilfe zu bestreiten.

E. 5.3.2

Dieses Schreiben ersetzt allerdings die Verwarnung im Sinn von Art. 96 Abs. 2 AIG nicht: Zum einen liegt keine Verfügung vor; vielmehr handelt es sich offensichtlich um ein Standardschreiben, das nicht auf die konkrete Situation der Beschwerdeführerin Bezug nimmt. Es beruht entsprechend nicht auf einer Prüfung, welche Massnahmen verhältnismässig sein könnten, und nennt auch nicht mit der nötigen Klarheit, welches Verhalten in welchem Zeitraum von der Beschwerdeführerin erwartet wird (vgl. Schindler, Art. 96 N. 23). Insbesondere nimmt die sinngemäss ausgesprochene Aufforderung, den "Lebensunterhalt aus eigenen Kräften und ohne Sozialhilfe zu bestreiten", nicht auf die konkreten Umstände Bezug, weshalb sie nicht als zweckmässige Beschreibung des geforderten Verhaltens gelten kann. Zum andern hat die Beschwerdeführerin die eingeschriebene Sendung nicht abgeholt und somit nicht zur Kenntnis genommen. Weil sie im damaligen Zeitpunkt nicht in einem Verfahrens- oder Prozessrechtsverhältnis mit dem Beschwerdegegner stand, muss sie sich auch keine Zustellfiktion anrechnen lassen (vgl. sinngemäss Art. 138 Abs. 3 der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [SR 272]; VGr, 25. Mai 2020, VB.2019.00694, E. 3.2). Demnach kann der Beschwerdeführerin nicht vorgeworfen werden, dass sie ihr Verhalten aufgrund dieses Schreibens nicht geändert hat.

E. 5.4

Die heute über 52-jährige Beschwerdeführerin lebt seit dem 1. Oktober 1991 in der Schweiz und ist seit dem 7. Mai 2004 im Besitz der Niederlassungsbewilligung. Insbesondere aufgrund der langen Anwesenheitsdauer von 29 Jahren und der krankheitsbedingten Reduktion des Verschuldens an ihrem Sozialhilfebezug ist eine Verwarnung angezeigt, bevor eine Rückstufung erfolgt. Dies ergibt sich auch aus übergangsrechtlichen Gesichtspunkten, konnte doch die Niederlassungsbewilligung bis Ende 2018 nicht wegen Sozialhilfebezugs widerrufen werden, wenn sich die betreffende Person seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhielt (Art. 63 Abs. 2 AIG in der Fassung vom 16. Dezember 2005 bzw. 19. Juni 2015 [AS 2007 5437, 5456; 2016 1249, 1263]). Die unmittelbare Anwendung der neuen, ungünstigeren Regelung auf die Beschwerdeführerin, ohne dass diese zuvor mit einer Verwarnung zur Verhaltensänderung aufgefordert worden wäre, ist nicht verhältnismässig (vgl. auch BGr, 1. Februar 2019, 2C_83/2018, E. 4.2.3; VGr, 25. Mai 2020, VB.2019.00768, E. 3.4.3). Demnach ist die Beschwerdeführerin unter Androhung der Rückstufung nach Art. 63 Abs. 2 AIG zu verwarnen. Die Rückstufung ist aufzuheben.

E. 6.1

Hebt das Verwaltungsgericht eine angefochtene Anordnung auf, kann es nach § 63 Abs. 1 VRG in der Sache selber entscheiden. Dabei verfügt es nach seiner Praxis über dieselbe Entscheidungsbefugnis wie die Vorinstanz, deren Anordnung es aufgehoben hat, unter Einschluss der Ermessensausübung (VGr, 30. November 2017, VB.2017.00353, E. 2.5; VGr, 15. Juli 2015, VB.2015.00180, E. 1; Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014, § 50 N. 70 ff., § 63 N. 18, § 64 N. 13). Aus prozessökonomischen Gründen ist im vorliegenden Fall reformatorisch zu entscheiden und die Verwarnung durch das Verwaltungsgericht selber auszusprechen. Dies entspricht im Übrigen dem in der

Beschwerdebegründung enthaltenen Eventualantrag der Beschwerdeführerin.

E. 6.2

Bei der Bestimmung des von der Beschwerdeführerin erwarteten Verhaltens ist an die einjährige Frist und die Bedingungen anzuknüpfen, die der Beschwerdegegner in der Verfügung vom 14. Januar 2020 festgelegt hat. Dabei ist allerdings den tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

E. 6.2.1

Der Beschwerdegegner formulierte als Bedingung die "Erhöhung des Pensums im ersten Arbeitsmarkt". Die Beschwerdeführerin ist (teilweise) arbeitsfähig, weshalb ihr diese Vorgabe gemacht werden darf. Zu beachten ist allerdings, dass die Verwirklichung nicht von der Beschwerdeführerin allein abhängt, sondern auch von der Bereitschaft potenzieller Arbeitgebender, sie anzustellen. Entsprechend ist die angedrohte Rückstufung davon abhängig zu machen, dass die Beschwerdeführerin ihr Pensum im ersten Arbeitsmarkt erhöht oder zumindest entsprechende Bemühungen nachweist.

E. 6.2.2

Sodann sah der Beschwerdegegner die "[l]ückenlose Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen" und den "Abbau der bestehenden Schulden" als Bedingungen vor. In Bezug auf die erstere Bedingung ist festzuhalten, dass eine Verwarnung auf die Änderung eines für die Rückstufung relevanten Verhaltens abzielen muss, hier also auf das Unterlassen einer allfälligen mutwilligen oder zumindest vorwerfbareren Neuverschuldung. Dem Betreibungsregisterauszug ist zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin seit 2017 ihren finanziellen Verpflichtungen grundsätzlich nachgekommen ist, selbst wenn zwei Forderungen erst im Lauf des Betreibungsverfahrens beglichen wurden. Der Verlustschein vom 18. November 2019 geht nicht auf eine neue Forderung zurück, sondern auf eine Schuld aus den Jahren 2011–2012, für die bereits am 25. Februar 2013 ein Pfändungsverlustschein ausgestellt worden ist. Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Beschwerdeführerin derzeit in vorwerfbarer oder gar mutwilliger Weise ihre finanziellen Verpflichtungen vernachlässigen würde. Unter diesen Umständen besteht kein genügender Anlass für eine entsprechende Verwarnung.

E. 6.2.3

Was den Schuldenabbau betrifft, bringt die Beschwerdeführerin zu Recht sinngemäss vor, dass die Vorinstanz widersprüchlich argumentiere, wenn sie einerseits Anzeichen für die baldige Ausübung einer existenzsichernden Tätigkeit verneine und andererseits erwarte, dass die Beschwerdeführerin innerhalb eines Jahres eine Sparquote erreichen könne, mit der sie Schulden abbauen könnte. Ein Schuldenabbau kann vorderhand nicht erwartet werden, weil die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Erkrankungen auf absehbare Zeit insoweit unverschuldet auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen und damit auf das Existenzminimum verwiesen sein wird. Auf diese Anforderung ist daher zu verzichten.

E. 6.3

Somit ist die Beschwerdeführerin zu verwarnen unter der Androhung, dass der Widerruf der Niederlassungsbewilligung und deren Ersetzung durch eine Aufenthaltsbewilligung (Art. 63 Abs. 2 AIG) geprüft und gegebenenfalls angeordnet wird, wenn sie nicht innerhalb eines Jahres nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils das Pensum im ersten Arbeitsmarkt erhöht oder entsprechende Bemühungen nachweist. Sollte die Beschwerdeführerin die

Vorgabe nicht einhalten, wären die Gründe dafür im Rahmen von Art. 58a Abs. 2 AIG bzw. Art. 77f VZAE zu würdigen.

E. 7.1

Entsprechend dem Verfahrensausgang sind die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Der Beschwerdeführerin ist zudem für das Rekursverfahren eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.- (zuzüglich Mehrwertsteuer) und für das Beschwerdeverfahren eine solche von Fr. 1'500.- (zuzüglich Mehrwertsteuer) zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 7.2.1

Die Beschwerdeführerin ersucht um unentgeltliche Rechtspflege und -vertretung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren. 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 sie zusätzlich nicht in der Lage sind, ihre Rechte im Verfahren selbst zu wahren (§ 16 Abs. 2 VRG).

E. 7.2.2

Durch die Kostenbelastung des Beschwerdegegners werden die Gesuche um unentgeltliche Prozessführung gegenstandslos. Die Beschwerdeführerin ist sodann offenkundig mittellos, die Rechtsmittelerhebung war begründet, und die Rechtsvertretung erweist sich angesichts der sich stellenden Rechtsfragen als notwendig. Demnach sind die Gesuche um unentgeltliche Rechtsvertretung gutzuheissen und ist der Beschwerdeführerin in der Person ihres Rechtsvertreters ein unentgeltlicher Rechtsbeistand für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zu bestellen.

E. 7.3.1

Die Entschädigung des unentgeltlichen Rechtsbeistands für das Beschwerdeverfahren ist nach § 9 Abs. 1 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 2018 (LS 175.252) festzulegen. Gemäss dieser Bestimmung wird der unentgeltlichen Rechtsvertretung der notwendige Zeitaufwand nach den Stundenansätzen des Obergerichts für die amtliche Verteidigung entschädigt, wobei die Bedeutung der Streitsache und die Schwierigkeit des Prozesses berücksichtigt und Barauslagen separat entschädigt werden. Die Entschädigung beträgt nach § 3 der Verordnung (des Obergerichts) über die Anwaltsgebühren vom 8. September 2010 (LS 215.3) in der Regel Fr. 220.- pro Stunde.

E. 7.3.2

Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin macht für das Beschwerdeverfahren insgesamt einen Aufwand von 12 Stunden und 25 Minuten sowie Auslagen im Betrag von Fr. 1.- geltend, darin eingeschlossen 65 Minuten für das Studium und die Besprechung des Rekursentscheids. Diese Aufwandpositionen sind praxisgemäss dem Rekursverfahren zuzuordnen, womit sich für das Beschwerdeverfahren ein Aufwand von insgesamt 11 Stunden und 20 Minuten ergibt. Dieser Aufwand ist als angemessen einzustufen. Demnach ist die Entschädigung des unentgeltlichen Rechtsbeistands für das verwaltungsgerichtliche Verfahren auf insgesamt Fr. 2'686.40 (inklusive Mehrwertsteuer) zu beziffern ([Fr. 2'494.35 + Fr. 1.-] x 1,077). Davon ist die dem Rechtsvertreter auszubehaltende Parteientschädigung von Fr. 1'615.50 (inklusive Mehrwertsteuer) in

Abzug zu bringen, woraus eine Entschädigung von Fr. 1'070.90 (inklusive Mehrwertsteuer) resultiert.

E. 7.4

Die Entschädigung des unentgeltlichen Rechtsvertreters für das Rekursverfahren ist von der Vorinstanz unter Anrechnung der Parteientschädigung festzusetzen.

E. 7.5

Die Beschwerdeführerin ist auf § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 16 Abs. 4 VRG aufmerksam zu machen, wonach eine Partei, der unentgeltliche Rechtsvertretung gewährt wurde, Nachzahlung leisten muss, sobald sie dazu in der Lage ist. Der Anspruch des Kantons verjährt zehn Jahre nach Abschluss des Verfahrens.

E. 8

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Soweit ein Anwesenheitsanspruch geltend gemacht wird, ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) zulässig. Ansonsten steht die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG offen (siehe Art. 83 lit. c Ziff. 2 BGG e contrario). Werden beide Rechtsmittel ergriffen, hat dies in der gleichen Rechtsschrift zu geschehen (Art. 119 Abs. 1 BGG).

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