

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00132 vom 28. Oktober 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-10-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00132

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00132 du 28 octobre 2021

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00132 del 28 ottobre 2021

Regeste

Widerruf der Niederlassungsbewilligung (Rückstufung) | [Die Niederlassungsbewilligung der Beschwerdeführerin, einer 1966 geborenen türkischen Staatsangehörigen, wurde aufgrund ihres Sozialhilfebezugs auf eine Aufenthaltsbewilligung rückgestuft.] Die Beschwerdeführerin erfüllt den Widerrufgrund von Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG (E. 3.1). Der Sozialhilfebezug ist insbesondere auf die schweren gesundheitlichen Beeinträchtigungen der Beschwerdeführerin und ihre fehlende Schulbildung zurückzuführen, weshalb sich der Sozialhilfebezug nur zu einem geringen Teil als verschuldet erweist. Aufgrund der persönlichen Umstände der Beschwerdeführerin ist es unrealistisch, dass sie in naher Zukunft ihre Sprachkenntnisse merklich verbessern und am Wirtschaftsleben teilnehmen wird, weshalb die Rückstufung nicht geeignet ist, eine Verbesserung ihrer Integrationsdefizite zu bewirken (E. 3.2). Dazu kommt, dass die Beschwerdeführerin vor ihrer Rückstufung nicht ausdrücklich verwarnt wurde (E. 3.3). Gegenstandslosigkeit UP/Gutheissung URB. Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Subsub-eventualiter sei das Verfahren zur erneuten Abklärung und Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 4.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Dispositiv-Ziff. I des vorinstanzlichen Entscheids vom 18. Januar 2021 und die Verfügung vom 24. August 2020 sind aufzuheben. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 teilweise in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG). Desgleichen hat dieser der Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung von Fr. 2'000.- (zzgl. Mehrwertsteuer) für das Beschwerdeverfahren zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG).

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin ersucht für das Beschwerdeverfahren um Gewährung unentgeltlicher Rechtspflege. 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. 4.3

Durch die Kostenbelastung des Beschwerdegegners wird das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung für das Beschwerdeverfahren gegenstandslos. Die Beschwerdeführerin ist offenkundig mittellos, die Beschwerdeerhebung war begründet, und die Rechtsvertretung erweist sich angesichts der sich stellenden Rechtsfragen als notwendig. Demnach ist der Beschwerdeführerin die unentgeltliche Rechtsbeistandung zu gewähren.

E. 4.4

Gemäss § 9 Abs. 1 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 2018 (LS 175.252) 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. Die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin macht für das Beschwerdeverfahren insgesamt einen Aufwand von 9 Stunden und 25 Minuten sowie Spesen im Betrag von Fr. 49.60 geltend. Dieser Aufwand erscheint angemessen. Die Rechtsvertreterin ist demnach für das verwaltungsgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 2'284.60 (inkl. Mehrwertsteuer) zu entschädigen. Nach der Anrechnung der Parteientschädigung für das Beschwerdeverfahren von Fr. 2'154.- (inkl. Mehrwertsteuer) verbleibt ein aus der Gerichtskasse auszurichtender Beitrag von Fr. 130.60 (inkl. Mehrwertsteuer).

E. 4.5

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

E. 5

Der Beschwerdeführerin sei für das Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht die unentgeltliche Rechtspflege zu bewilligen und in der Person der Unterzeichnenden eine unentgeltliche Rechtsbeiständin beizuordnen.

E. 6

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin bzw. der Staatskasse." Das Migrationsamt beantragte am 8. März 2021 die Abweisung der Beschwerde. Die Sicherheitsdirektion verzichtete am 9. März 2021 ausdrücklich auf Vernehmlassung. Mit Replik vom 19. April 2021 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest. Am 17. Mai 2021 reichte Rechtsanwältin B ihre Honorarnote ein. Am 13. Oktober 2021 reichte das Migrationsamt weitere Unterlagen ein. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide über Anordnungen des Beschwerdegegners 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 Die Niederlassungsbewilligung kann gemäss Art. 63 Abs. 1 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20) unter anderem widerrufen werden, wenn die ausländische Person oder eine Person, für die sie zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist (lit. c). 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 (zum Ganzen BGr, 27. September 2019, 2C_458/2019, E. 3.2 mit Hinweisen). Eine Person, die in diesem Sinn (selber) dauerhaft und erheblich auf Sozialhilfe angewiesen ist, erfüllt dabei regelmässig auch das Integrationskriterium von Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung nicht (VGr, 3. Dezember 2020, VB.2020.00343, E. 2.1 – 21. Oktober 2020, VB.2020.00326, E. 3.4). Dem Kriterium liegt der Grundsatz der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit zugrunde; die ausländische Person muss in der Lage sein, für sich und ihre Familie aufzukommen, sei dies durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Anspruch besteht, wie Rentenleistungen oder Stipendien (Bundesrat, Botschaft vom 8. März 2013 zur Änderung des Ausländergesetzes [Integration], BBl 2013 2397 ff. [Botschaft Integration], 2429 f.; ferner Art. 77e Abs. 1 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 [VZAE, SR 142.201], wonach eine Person am Wirtschaftsleben teilnimmt, wenn sie die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen deckt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht). Ist dies nicht der Fall, kann die Niederlassungsbewilligung der betroffenen ausländischen Person gestützt auf – den per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzten (AS 2017 6521 ff., 6528) – Art. 63 Abs. 2 AIG widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden. Es handelt sich dabei um eine Rückstufung von der Niederlassungs- auf die Aufenthaltsbewilligung. Sie kann gemäss Art. 62a VZAE 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). 2.2 Sowohl der Widerruf der Niederlassungsbewilligung nach Art. 63 Abs. 1 AIG wie auch die Rückstufung verlangen nach einer sorgfältigen Verhältnismässigkeitsprüfung (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [SR 101]; vgl. Art. 58a Abs. 2 und Art. 96 Abs. 1 AIG sowie Art. 77f VZAE). Steht der Vorwurf eines dauerhaften und erheblichen Sozialhilfebezugs im Sinn von Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG im Raum, sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Ursachen des Bezugs (eingeschlossen das Verschulden und die Möglichkeiten einer Reduktion bzw. Loslösung), die bisherige Anwesenheitsdauer der ausländischen Person und der Grad ihrer Integration in der Schweiz zu berücksichtigen (VGr, 3. Dezember 2020, VB.2020.00343, E. 2.2 – 21. Oktober 2020, VB.2020.00326, E. 4.1). Zu prüfen ist zudem jeweils, ob eine mildere Massnahme das von den Migrationsbehörden angestrebte Ziel nicht ebenfalls zu erreichen vermöchte. So kann etwa die Rückstufung unter Umständen als mildere Massnahme im Vergleich zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung nach Art. 63 Abs. 1 AIG infrage kommen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass vor einem auf diese Bestimmung gestützten Widerruf der Niederlassungsbewilligung einer Person mit Integrationsdefiziten im Sinn von Art. 63 Abs. 2 AIG immer zunächst eine Rückstufung zu prüfen bzw. anzuordnen wäre; nach dem Willen des Gesetzgebers steht die Rückstufung bei Widerrufsgründen nach Art. 63 Abs. 1 AIG vielmehr gerade nicht im Vordergrund (vgl. AB 20167 S 968 f. Voten Stöckli, Engler und Sommaruga; siehe ferner BGr, 10. Februar 2020, 2C_782/2019, E. 3.3.4 – 31. Januar 2020, 2C_58/2019, E. 6.2 – 5. September 2019, 2C_450/2019, E. 5.3). Hat eine

ausländische Person einen Widerrufsgrund nach Art. 63 Abs. 1 AIG gesetzt und erweist sich der Widerruf im konkreten Fall als verhältnismässig, soll denn auch zu dieser Massnahme gegriffen werden. Die Rückstufung einer hier niedergelassenen Person, welche nebst dem Art. 63 Abs. 2 AIG auch einen der in Art. 63 Abs. 1 AIG genannten Widerrufsgründe erfüllt, vermag sich nur dann als geeignete mildere Massnahme zu erweisen, wenn ein Widerruf samt Wegweisung im Einzelfall unverhältnismässig und eine ausländerrechtliche Verwarnung nach Art. 96 Abs. 2 AIG nicht bzw. weniger wirksam erscheint (zum Ganzen VGr, 3. Dezember 2020, VB.2020.00343, E. 2.2 – 3. Dezember 2020, VB.2020.00341, E. 2.2 [beide mit Hinweisen]). Hieraus ergibt sich zugleich, dass die Rückstufung nach Art. 63 Abs. 2 AIG nicht einfach eine alternative Form der Verwarnung darstellt. Sie kommt nur dann zum Zug, wenn sie zur Erreichung des damit verfolgten, im öffentlichen Interesse liegenden Ziels, nämlich der Verbesserung von Integrationsdefiziten bei der betroffenen Person, auch tatsächlich geeignet und erforderlich erscheint (vgl. BGr, 5. September 2019, 2C_450/2019, E. 5.3; VGr, 26. November 2020, VB.2020.00352, E. 2.2 und E. 3). Anders als die Verwarnung verschlechtert sie die Rechtsstellung der betroffenen Person ausserdem unmittelbar. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit hat deshalb auch einer Rückstufung in aller Regel zunächst eine ausländerrechtliche Verwarnung oder zumindest eine einschlägige Ermahnung zur Verhaltensänderung voranzugehen. Dies hat in besonderem Mass bei Personen zu gelten, welche sich bei Inkrafttreten des Art. 63 Abs. 2 AIG bereits über 15 Jahre ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufgehalten hatten, konnte diesen doch die Niederlassungsbewilligung bis Ende 2018 nicht wegen Sozialhilfebezugs widerrufen werden (Art. 63 Abs. 2 AIG in der Fassung vom 16. Dezember 2005 bzw. 19. Juni 2015 [AS 2007 5437 ff., 5456; 2016 1249 ff., 1263]; zum Ganzen ausführlich VGr, 21. Oktober 2020, VB.2020.00326, E. 5 mit Hinweisen).

3. 3.1 Die Beschwerdeführerin ist seit dem Jahr 2009 auf Sozialhilfe angewiesen. Bis am 16. März 2020 belief sich die Summe der ihr und ihrer Familie ausgerichteten Fürsorgeleistungen auf rund Fr. 500'000.-; der Bezug dauert mit Unterbrüchen bis heute an. Somit sind die Kriterien der Dauerhaftigkeit und der Erheblichkeit des Fürsorgebezugs im Sinn des Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG bei der Beschwerdeführerin erfüllt (vgl. BGr, 5. Februar 2020, 2C_813/2019, E. 2.3 mit Hinweis). Sodann erscheint eine Ablösung von der Sozialhilfe derzeit nicht absehbar und zeichnet sich eine solche auch längerfristig nicht ab. Das fortgeschrittene Alter der Beschwerdeführerin, in dem die Stellensuche notorisch schwierig ist, ihre fehlenden Deutschkenntnisse sowie der Umstand, dass sie in der Schweiz noch nie einer Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt nachging, lassen eine baldige Verbesserung der finanziellen Situation der Beschwerdeführerin unrealistisch erscheinen. Damit erfüllt die Beschwerdeführerin nicht nur den Widerrufsgrund von Art. 63 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG, sondern auch den in Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG statuierten.

3.2 Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Rückstufung der Niederlassungsbewilligung der Beschwerdeführerin wegen des geschilderten erheblichen Sozialhilfebezugs geeignet ist, um eine Verbesserung ihrer Integrationsdefizite herbeizuführen: Nach ihrer Einreise in die Schweiz im Jahr 2003 hat sich die Beschwerdeführerin mehrere Jahre um ihre Kinder, welche zwischen 1998 und 2005 geboren wurden, gekümmert. Deshalb war es ihr zunächst nicht zumutbar, sich ihrer Integration in der Schweiz zu widmen (vgl. BGr, 17. Januar 2020, 2C_709/2019, E. 6.1.2). Dazu kommt, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Kindheit keine Schule besuchte, weshalb sie grosse Mühe bekundete, die deutsche Sprache zu lernen bzw. ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt stark beeinträchtigt sind. So besuchte sie zwar mindestens von August

2013 bis Juli 2017 einen Alphabetisierungskurs bzw. einen Sprachkurs für Anfänger; aufgrund dessen kann sie einfache Sätze lesen und schreiben. Wegen ihrer fehlenden Schulbildung machte sie jedoch keine ausreichenden Fortschritte, um einen weiterführenden Kurs besuchen zu können. Im Jahr 2016 arbeitete die Beschwerdeführerin während 12,5 Stunden pro Woche als Hilfskraft in einem Café. Seit dem Jahr 2017 sind verschiedene ärztliche Berichte aktenkundig, welche der Beschwerdeführerin namentlich eine Depression (unter anderem als Folge der Ermordung ihres Bruders in der Türkei) sowie eine chronische Schmerzstörung mit somatischen und psychischen Faktoren bescheinigen. Die Beschwerdeführerin musste sich in den letzten vier Jahren aufgrund ihrer Symptome ambulant in einem Spital behandeln lassen und hielt sich Ende 2018 insgesamt knapp zwei Wochen stationär in der Klinik I auf. Seit 2018 war sie aufgrund ihrer gesundheitlichen Beeinträchtigungen über längere Zeit arbeitsunfähig. Im September 2020 stellte die Beschwerdeführerin ein Gesuch um eine IV-Rente (der Ausgang dieses Verfahrens ist jedoch nicht aktenkundig). Trotz diesen schwierigen Umständen war die Beschwerdeführerin als Sozialhilfebezügerin nicht grundsätzlich von der Suche und Aufnahme eines existenzsichernden Erwerbs bzw. von der Ausschöpfung ihres Erwerbspotenzials befreit, weshalb sie sich insbesondere in den Jahren 2008 bis 2017, als ihre Kinder bereits älter waren und keine ausgeprägten gesundheitlichen Beeinträchtigungen aktenkundig sind, stärker um ihre Integration in den Arbeitsmarkt bzw. um den Erwerb der deutschen Sprache hätte bemühen müssen. Nach dem Gesagten ist der Sozialhilfebezug der Beschwerdeführerin insbesondere auf ihre schweren gesundheitlichen Beeinträchtigungen und ihre fehlende Schulbildung zurückzuführen, weshalb sich der Sozialhilfebezug nur zu einem geringen Teil als verschuldet erweist (vgl. Art. 58a Abs. 2 AIG, Art. 77f lit. b und lit. c Ziff. 1 und 3 VZAE). Aufgrund der genannten persönlichen Umstände ist es unrealistisch, dass die Beschwerdeführerin in naher Zukunft ihre Sprachkenntnisse merklich verbessern und am Wirtschaftsleben teilnehmen wird. Damit ist die Rückstufung ihrer Niederlassungsbewilligung zwecklos und nicht geeignet, um eine Verbesserung ihrer Integrationsdefizite herbeizuführen. 3.3 Dazu kommt, dass die Beschwerdeführerin wegen ihres Sozialhilfebezugs bislang nie ausländerrechtlich verwarnt worden ist. Der Beschwerdegegner hatte sie lediglich kurz nach Inkrafttreten des revidierten Art. 63 Abs. 2 AIG "im Sinne von Art. 57 Abs. 1 AIG" darauf hingewiesen, dass der Widerruf ihrer Niederlassungsbewilligung geprüft werde, falls sie weiterhin nicht in der Lage sein sollte, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften und ohne Sozialhilfe zu bestreiten (vgl. VGr, 3. Dezember 2020, VB.2020.00343, E. 3.3). Bei der besagten Mitteilung handelt es sich um ein Standardschreiben ohne Bezugnahme auf die von der Beschwerdeführerin konkret bezogenen Fürsorgeleistungen und ihr Verschulden. Da es dem Beschwerdegegner aufgrund des Schreibens des Sozialamts J vom 4. März 2019 und einer E-Mail von F vom 15. März 2019 bekannt sein musste, dass die Beschwerdeführerin nicht in der Lage ist, in einem schriftlichen Verfahren ihre Rechte hinreichend wahrzunehmen, und aufgrund ihrer langen Aufenthaltsdauer in der Schweiz wäre vor der Anwendung der neuen, ungünstigeren ausländerrechtlichen Regelung in Art. 63 AIG eine konkrete Verwarnung der Beschwerdeführerin angezeigt gewesen (vgl. zum Ganzen auch VGr, 21. Oktober 2020, VB.2020.00326, E. 5). Auch in diesem Punkt erweist sich die Rückstufung als unverhältnismässig. 4.