

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00533 vom 13. April 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-04-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00533

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00533 du 13 avril 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00533 del 13 aprile 2022

Regeste

Niederlassungsbewilligung | [Verweigerung einer Niederlassungsbewilligung gestützt auf Art. 34 Abs. 2 AIG namentlich aufgrund des langjährigen Sozialhilfebezugs der Beschwerdeführerin und ihrer Familie] Da nach Art. 34 Abs. 2 AIG kein Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung besteht, ist der Entscheid im pflichtgemässen Ermessen zu treffen; in solche Ermessensentscheide kann das Verwaltungsgericht nur eingreifen, wenn ein qualifizierter Ermessensfehler vorliegt (E. 2.1). Hier liegt mit der Sozialhilfeabhängigkeit ein gewichtiges Integrationsdefizit vor, welches der Beschwerdeführerin jedenfalls teilweise vorgeworfen werden kann und auch nicht durch ihre weitere, bloss durchschnittliche Integration aufgewogen wird. Die Ermessensausübung durch den Beschwerdegegner und die Vorinstanz erweist sich deshalb jedenfalls nicht als rechtsverletzend (E. 2.2-2.4). Gutheissung URB/UP. Abweisung. Abweichende Meinung einer Kammerminderheit und der Gerichtsschreiberin.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2021.00533 Urteil der 4. Kammer vom 13. April 2022 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A vertreten durch lic. iur. B, Beschwerdeführerin, gegen Migrationsamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Niederlassungsbewilligung, hat sich ergeben: I. A, eine 1988 geborene Staatsangehörige Liberias, reiste im Juli 2008 in die Schweiz ein und ersuchte um Asyl. Dieses Gesuch wies das Bundesamt für Migration mit Entscheid vom 1. April 2009 ab, wogegen A Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhob. Während des Rechtsmittelverfahrens – im Dezember 2009 – brachte A einen Sohn auf die Welt; Kindsvater ist ein in der Schweiz niederlassungsberechtigter Staatsangehöriger Nigerias. Im März 2011 wurde dem Paar ein zweites Kind geboren. Hierauf erhielt A im Dezember 2011 eine – im Folgenden wiederholt verlängerte – Aufenthaltsbewilligung für den Kanton Zürich, weshalb sie die beim Bundesverwaltungsgericht hängige Beschwerde Anfang 2012 zurückzog. Seit Mai 2017 beziehen A und ihre inzwischen um drei weitere Kinder (geboren 2014, 2016 und 2020) angewachsene Familie Sozialhilfe. Per Anfang Januar 2020 belief sich der Gesamtbetrag der ihnen ausgerichteten Fürsorgeleistungen auf knapp Fr. 70'000.-. Am 13. Dezember 2019 ersuchte A – zum wiederholten Mal – um eine Niederlassungsbewilligung. Mit Verfügung vom 28. April 2020 wies das Migrationsamt dieses Gesuch unter Hinweis auf den anhaltenden Sozialhilfebezug der Familie ab. Den dagegen erhobenen Rekurs A's hiess die Sicherheitsdirektion mit Entscheid vom 20. Oktober 2020 teilweise gut und wies die Angelegenheit zur ergänzenden

Sachverhaltsabklärung und zum Neuentscheid an das Migrationsamt zurück. Letzteres verfügte am 18. März 2021 erneut die Abweisung des Gesuchs vom 13. Dezember 2019. II. Gegen diese Verfügung liess A am 21. April 2021 Rekurs an die Sicherheitsdirektion erheben, welche das Rechtsmittel mit Entscheid vom 30. Juni 2021 abwies, soweit sie es nicht als gegenstandslos geworden abschrieb (Dispositiv-Ziff. I), der Erstgenannten unentgeltliche Rechtspflege gewährte (Dispositiv-Ziff. II), die Kosten des Verfahrens einstweilen auf die Staatskasse nahm (Dispositiv-Ziff. III) und den als unentgeltlichen Rechtsbeistand eingesetzten lic. iur. B in Dispositiv-Ziff. IV mit Fr. 1'120.- (inklusive Mehrwertsteuer) aus der Staatskasse entschädigte. III. Am 30. Juli 2021 liess A Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei der Rekursentscheid vom 30. Juni 2021 aufzuheben und das Migrationsamt anzuweisen, ihr die Niederlassungsbewilligung zu erteilen, eventualiter die Sache zur rechtsgenüghlichen Sachverhaltsabklärung sowie zur neuen Entscheidung an die Sicherheitsdirektion zurückzuweisen; in prozessualer Hinsicht ersuchte sie zudem um unentgeltliche Rechtspflege. Die Sicherheitsdirektion verzichtete am 10. August 2021 auf Vernehmlassung; das Migrationsamt erstattete keine Beschwerdeantwort. Am 7. April 2022 reichte A's Rechtsvertreter weitere Unterlagen und seine Honorarnote ein. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide der Sicherheitsdirektion über Anordnungen des Migrationsamts auf dem Gebiet des Ausländerrechts zuständig (§§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Nach Art. 34 Abs. 2 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20) kann ausländischen Personen die Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn sie sich insgesamt mindestens zehn Jahre mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufgehalten haben und sie während der letzten fünf Jahre ununterbrochen im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung waren (lit. a), keine Widerrufsgünde nach Art. 62 oder 63 Abs. 2 AIG vorliegen (lit. b) und sie integriert sind (lit. c). Nach Art. 60 Abs. 1 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) müssen für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung die in Art. 58a Abs. 1 AIG genannten Integrationskriterien erfüllt sein, das heisst, die betroffene Person muss die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachten (lit. a), die Werte der Bundesverfassung respektieren (lit. b), bestimmte Sprachkompetenzen erworben haben (lit. c) und am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnehmen (lit. d). Art. 60 Abs. 2 VZAE präzisiert die Anforderungen an die Sprachkompetenzen dabei dahingehend, als für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung vorausgesetzt wird, dass die ausländische Person nachzuweisen hat, dass sie in der am Wohnort gesprochenen Landessprache über mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A1 des Referenzrahmens verfügt. Da nach Art. 34 Abs. 2 AIG kein Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung besteht, ist der Entscheid im pflichtgemässen Ermessen zu treffen (vgl. Art. 96 Abs. 1 AIG). In solche Ermessensentscheide kann das Verwaltungsgericht nur eingreifen, wenn ein qualifizierter Ermessensfehler vorliegt. Darunter fallen Missbrauch sowie Über- oder Unterschreitung des Ermessens (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 VRG). 2.2 Unbestritten ist vorliegend, dass sich die Beschwerdeführerin inzwischen seit über zehn Jahren mit einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufhält. Der Beschwerdegegner und die Vorinstanz halten ihr jedoch

namentlich ihren langjährigen Sozialhilfebezug entgegen bzw. argumentieren, dass schon mit Blick darauf eine ermessensweise Erteilung der Niederlassungsbewilligung an sie ausser Betracht falle.

2.3 2.3.1 Die Beschwerdeführerin ist seit dem Jahr 2017 auf Sozialhilfe angewiesen. Bis Mitte Februar 2021 belief sich die Summe der ihr und ihrer Familie ausgerichteten Fürsorgeleistungen auf knapp Fr. 81'000.-. Der Bezug dauert bis heute an und es ist auch in naher Zukunft nicht mit einer Ablösung der Familie von der Sozialhilfe zu rechnen. So geht die Beschwerdeführerin bereits seit dem Jahr 2014 einer Erwerbstätigkeit nach und verdient trotz Vollzeitpensum aktuell bloss Fr. 3'000.- (brutto, exklusive Kinderzulagen) pro Monat. Ihr Ehemann erlitt im Jahr 1999 einen Arbeitsunfall und erhielt von Dezember 2003 bis Oktober 2017 eine volle Invalidenrente. Per Oktober 2017 wurde die Rente um 70 % gekürzt (auf Fr. 1'030.20 pro Monat). Mit Rentenvorbescheid vom 2. Juni 2020 stellte die SUVA dem Ehemann der Beschwerdeführerin zudem in Aussicht, die Rentenzahlungen ganz einzustellen, weil der behandelnde Arzt bei ihm ab dem Jahr 2019 von einer "50-prozentige[n] Einsatzfähigkeit" in einer angepassten Tätigkeit (einfache Tätigkeiten im Sitzen, Kopieren und Archivieren oder Fahrertätigkeiten) ausgeht. Im August 2021 trat der Ehemann der Beschwerdeführerin daher nach über 20-jähriger Erwerbslosigkeit eine auf sechs Monate befristete Teilzeitanstellung an; daneben betreut er – wie schon die Jahre zuvor – die fünf Kinder im Alter von 1 bis 13 Jahren. Die siebenköpfige Familie wohnt sodann derzeit in einer engen Dreieinhalbzimmerwohnung, was nicht bedarfsgerecht ist; der dringend angezeigte Bezug einer grösseren, dem Kindeswohl gerecht werdenden Wohnung, wird das Familienbudget zusätzlich belasten. Es ist folglich nicht davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin und ihr Ehemann in den nächsten Jahren ein Einkommen werden erwirtschaften können, das es ihnen erlauben würde, ganz ohne staatliche Hilfe für den Lebensbedarf der siebenköpfigen Familie aufzukommen. Der Sozialhilfebezug erweist sich zumindest zum Teil als auch von der Beschwerdeführerin verschuldet. So erscheint diese zwar selbst in beruflicher Hinsicht integriert und seit Jahren aufrichtig bemüht, die Abhängigkeit von der öffentlichen Hand zu reduzieren bzw. sich ganz von der Sozialhilfe zu lösen; als Ehefrau und Mutter trägt sie jedoch die Mitverantwortung für die (fehlende) Selbsterhaltungsfähigkeit der gesamten Familie und muss sich entsprechend auch entgegenhalten lassen, dass ihr Ehemann keiner Erwerbstätigkeit nachgeht bzw. jedenfalls keiner, welche massgeblich zum Familieneinkommen beitragen würde. Die Vorinstanz hält der Beschwerdeführerin diesbezüglich vielmehr zu Recht entgegen, dass sie und ihr Mann sich in den letzten Jahren gegen eine Anpassung der familien- bzw. schulergänzenden Betreuung der Kinder gewehrt haben und im Interesse ihrer Kinder kostenintensive Kinderschutzmassnahmen angeordnet werden mussten.

2.3.2 Aus den eingeholten Unterlagen der zuständigen Kinderschutzbehörde C geht hierzu hervor, dass diese mit Entscheid vom 15. März 2017 eine Beistandschaft für die Kinder der Beschwerdeführerin anordnete zur Unterstützung der Eltern in Fragen der Erziehung und Betreuung; gleichzeitig installierte sie eine sozialpädagogische Familienbegleitung. Am 27. September 2017 wurde die Familienbegleitung um sechs Monate verlängert. Mit Schreiben vom 28. November 2017 beantragte die Beiständin der Kinder ausserdem, die Anordnung einer familienergänzenden Betreuung für alle vier Kinder in der Kinderkrippe bzw. im Schulhort (je zwei Tage pro Woche an verschiedenen Tagen), da der Ehemann der Beschwerdeführerin mit der Betreuung der Kinder an seine Grenzen komme, wenn er die Betreuungsverantwortung für mehr als zwei Kinder gleichzeitig übernehmen müsse. Die Beschwerdeführerin wiederum arbeite aufgrund der finanziellen Notlage der Familie sehr

viel und habe kaum Ressourcen für ihre Kinder. Wenn sie zu Hause sei, verliere sie schnell die Geduld mit ihnen. Die Situation habe sich nach der Kürzung der Rente des Ehemanns der Beschwerdeführerin im Oktober 2017 und dem Ausbleiben eines Entscheids der Sozialbehörde über die Gewährung von Sozialhilfe weiter zugespitzt. Der Beschwerdeführerin und ihrem Ehemann falle der Gang aufs Sozialamt schwer. Sie hätten Mühe, die Vorgänge zu verstehen und Vorgaben nachzukommen. Die Situation belaste die Familie stark, weshalb die Kinder ohne eine Entlastung des Vaters in ihrer Entwicklung gefährdet seien. Die Eltern hätten sich positiv gegenüber einer ergänzenden Fremdbetreuung der Kinder geäußert, es sei allerdings davon auszugehen, dass sie ihre Kinder wieder aus der Kita bzw. dem Hort herausnehmen würden, wenn bzw. sobald sie "aus ihrer Sicht keine Möglichkeit mehr sehen, die Finanzierung der Fremdbetreuung zu übernehmen". Aus diesem Grund sei eine behördliche Anordnung und eine Überwachung der Fremdbetreuung durch die Beiständin notwendig. Mit Entscheid vom 14. Februar 2018 ordnete die Kinderschutzbehörde C die familienergänzende Betreuung an. Am 21. Februar 2018 beantragte die Beiständin der Kinder die Sistierung der Familienbegleitung; im Mai 2018 hob die Kinderschutzbehörde die Massnahme auf. Zwar bestünden die Risikofaktoren in der Familie, welche zur Anordnung der Massnahme geführt hätten, auch weiterhin; den Eltern würden jedoch "aufgrund der unhaltbaren Situation" in den letzten Monaten die Ressourcen fehlen, um sich weiter auf die Familienbegleitung einzulassen und an Erziehungsthemen zu arbeiten. Die Familie lebe unverändert zu sechst (inzwischen zu siebt) in einer viel zu kleinen Dreieinhalbzimmerwohnung ohne Rückzugsmöglichkeiten. Ihre finanzielle Situation habe sich mit der Kürzung der Rente des Ehemanns der Beschwerdeführerin sogar noch weiter zugespitzt, weshalb Letztere "jede freie Sekunde" bzw. "so oft wie möglich" arbeite. Aufgrund ihrer Doppelbelastung als Haupternährerin der Familie und Mutter von vier Kindern gerate sie dabei zusehends an ihre Grenzen. Wenn die Beschwerdeführerin zu Hause sei, sei sie sehr erschöpft und fordere von ihren Kindern absoluten Gehorsam, schreie die Kinder an oder schlage sie. Daneben stellten auch die sprachlichen und kulturellen Barrieren beider Elternteile im Hinblick auf den Umgang und die Kommunikation mit der Schule und Behörden Risikofaktoren im Familiensystem dar. Dem Rechenschaftsbericht für den Zeitraum vom 15. März 2017 bis zum 29. Februar 2020 des aktuellen Beistands der Kinder vom Juni 2020 lässt sich entnehmen, dass er "dabei" sei, mit den Eltern die zusätzliche Hortbetreuung zu thematisieren. Sie hätten allerdings zurückgemeldet, durch die Hortbetreuung zusätzlich finanziell belastet zu sein, weshalb davon auszugehen sei, dass sie einer Ausweitung skeptisch gegenüberstünden. Das Vorhaben des Sozialamts, den Ehemann der Beschwerdeführerin durch die Teilnahme an einem Arbeitsintegrationsprogramm wieder beruflich zu integrieren, habe dieser nach wiederholten Gesprächen aus demselben Grund abgelehnt. Im jüngsten Schreiben der Kinderschutzbehörde C vom 13. Januar 2021 wird sodann angemerkt, dass zuweilen Missverständnisse zwischen den Eltern und Behörden oder Ämtern entstünden, welche die Beistandsperson aufzuklären versuche. Deren Einsatz wird daher schon aus diesem Grund sowie mit Blick auf die vielfältigen Belastungsfaktoren der Familie weiterhin als notwendig eingestuft. 2.4 Es kann offenbleiben, ob die Beschwerdeführerin mit ihrem Verhalten den Widerrufsgrund von Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG gesetzt hat. Auch wenn sie alle Voraussetzungen gemäss Art. 34 Abs. 2 AIG erfüllen würde, hätte sie keinen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung, sondern stünde der Entscheid darüber im Ermessen des Beschwerdegegners. In diesen Ermessensentscheid darf das Verwaltungsgericht – wie aufgezeigt – nur eingreifen, wenn die Ermessensausübung

rechtsverletzend ist, mithin der Beschwerdegegner den ihm zustehenden Ermessensspielraum überschritten hat; allein der Umstand, dass das Ermessen auch anders ausgeübt werden könnte bzw. ein anderer Entscheid sogar richtiger erschiene, erlaubt noch kein gerichtliches Einschreiten. Hier bestehen nach dem Gesagten berechnigte Bedenken hinsichtlich der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit der Familie bzw. ist davon auszugehen, dass die Familie weiterhin auf finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand angewiesen ist. Auch wenn der Beschwerdeführerin ihre grossen Anstrengungen zur Erzielung eines existenzsichernden Einkommens zugutezuhalten sind, verletzt der Beschwerdegegner unter den gegebenen Umständen den ihm zustehenden Ermessensspielraum nicht. Denn es besteht nach dem Willen des Gesetzgebers und dem ausdrücklichen Gesetzeswortlaut von Art. 34 Abs. 2 AIG kein Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Die mit der konkreten Gefahr der weiteren finanziellen Unterstützung durch die öffentliche Hand begründete Verweigerung der Erteilung der Niederlassungsbewilligung an die Beschwerdeführerin widerspricht daher nicht dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung. 3. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 4.1

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 teilweise in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG) und ist dieser keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 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). Die Beschwerdeführerin ist mittellos. Ihre Begehren können nicht als offenkundig aussichtslos bezeichnet werden und die Rechtsvertretung erweist sich angesichts der sich stellenden Rechtsfragen als notwendig. Demnach ist der Beschwerdeführerin die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren und ihr in der Person von lic. iur. B für das Beschwerdeverfahren ein unentgeltlicher Rechtsbeistand zu bestellen.

E. 4.3

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 für Rechtsanwälte und -anwältinnen; für vor Verwaltungsgericht selbständig auftretende erfahrene Juristen und Juristinnen ohne Anwaltspatent gilt in der Regel ein Ansatz von Fr. 170.- pro Stunde. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin macht für das Beschwerdeverfahren insgesamt einen Aufwand von 7,9 Stunden sowie Barauslagen im Betrag von Fr. 12.60 geltend. Dieser Aufwand erscheint angemessen. Der Rechtsvertreter ist demnach für das verwaltungsrechtliche Verfahren mit

insgesamt Fr. 1'460.- (inkl. Mehrwertsteuer) zu entschädigen.

E. 4.4

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.

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