

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00668 vom 13. April 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-04-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00668

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00668 du 13 avril 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00668 del 13 aprile 2022

Regeste

Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung | [Die Beschwerdeführerin, eine 1966 geborene Staatsangehörige Somalias, gelangte 1992 nach der Heirat mit einem Schweizer in die Schweiz. Das Paar trennte sich 1995 und die Beschwerdeführerin wurde vier Jahre später vorläufig aufgenommen.] Der Beschwerdeführerin kommt trotz langjährigem Aufenthalt kein Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz zu (E. 3). Bei vorläufig aufgenommenen Personen, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, ist ein Gesuch um eine Aufenthaltsbewilligung vertieft zu prüfen. Dabei ist der besonderen Situation vorläufig aufgenommener Personen bei der Prüfung eines Härtefalls Rechnung zu tragen (E. 4.1 f.). Die vorinstanzliche Gesamtabwägung erweist sich als rechtswidrig: Zunächst hat die Vorinstanz dem langjährigen Aufenthalt der Beschwerdeführerin in der Schweiz und der Unmöglichkeit von deren Eingliederung im Heimatland zu wenig Gewicht beigemessen. Sodann hat sie die unstreitig fehlende berufliche und wirtschaftliche Integration zu hoch gewichtet bzw. in diesem Zusammenhang der jahrelangen Drogensucht und dem schon seit Jahren schlechten Gesundheitszustand der Beschwerdeführerin zu wenig Rechnung getragen (zum Ganzen E. 6). Gegenstandslosigkeit UP, Gutheissung URB. Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2021.00668 Urteil der 4. Kammer vom 13. April 2022 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Migrationsamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, hat sich ergeben: I. A, eine 1966 geborene Staatsangehörige Somalias, heiratete im Mai 1992 in Kenia einen 1959 geborenen Schweizer und folgte ihm Anfang Juni 1992 in die Schweiz, wo ihr zum Verbleib beim Ehegatten eine zuletzt bis zum 30. Mai 1995 gültige Aufenthaltsbewilligung für den Kanton Zürich erteilt wurde. Anfang 1995 trennten sich die Eheleute, weshalb die Fremdenpolizei (heute Migrationsamt) des Kantons Zürich A mit Verfügung vom 11. Juni 1996 die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung verweigerte und sie zum Verlassen des Kantonsgebiets aufforderte. Die Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Da sich die Wegweisung A's jedoch in der Folge als unmöglich erwies, ordnete das Bundesamt für Flüchtlinge mit Verfügung vom 13. Oktober 1999 ihre vorläufige Aufnahme an. Im Oktober 2010 liess A erstmals um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ersuchen, welches Gesuch das Migrationsamt mit Verfügung vom 14. September 2011 abwies. Den dagegen erhobenen kantonalen Rechtsmitteln war kein Erfolg beschieden (vgl. VGr,

20. März 2013, VB.2012.00653 [nicht publiziert]). Ein weiteres Gesuch wies das Migrationsamt mit Verfügung vom 12. Februar 2019 ab. Mittlerweile von ihrem Ehemann geschieden, liess A am 26. Oktober 2020 erneut ein Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung stellen. Dieses Gesuch wies das Migrationsamt mit Verfügung vom 28. Januar 2021 ab. II. Dagegen liess A bei der Sicherheitsdirektion rekurrieren, welche das Rechtsmittel mit Entscheid vom 26. August 2021 abwies (Dispositiv-Ziff. I). Ebenso wies sie ein Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege ab (Dispositiv-Ziff. III), auferlegte A die Kosten des Rekursverfahrens (Dispositiv-Ziff. II) und verweigerte ihr eine Parteientschädigung (Dispositiv-Ziff. IV). III. Am 24. September 2021 liess A Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei der Entscheid der Sicherheitsdirektion vom 26. August 2021 aufzuheben und das Migrationsamt anzuweisen, ihr eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, eventualiter die Sache zur weiteren Sachverhaltsabklärung sowie zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen; in prozessualer Hinsicht ersuchte sie um Anordnung einer mündlichen Verhandlung sowie Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege für das Beschwerdeverfahren. Die Sicherheitsdirektion verzichtete am 7. Oktober 2021 ausdrücklich auf eine Stellungnahme, das Migrationsamt stillschweigend auf eine Beschwerdeantwort. Am 12. Januar 2022 reichte A's Rechtsvertretung eine 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 Die Beschwerdeführerin beantragt, es sei gestützt auf § 59 VRG eine mündliche Verhandlung durchzuführen, in deren Rahmen ihr die Möglichkeit zu geben sei, ihren Standpunkt vorzutragen. 2.2 In Verfahren, die – wie das vorliegende – nicht in den Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) fallen, liegt es gemäss § 59 Abs. 1 VRG im Ermessen des Verwaltungsgerichts, ob es eine mündliche Verhandlung durchführen will (vgl. Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 59 N. 5, auch zum Folgenden; ferner BGr, 18. November 2020, 2C_933/2019, E. 3.2.3, und 5. Februar 2020, 2C_120/2020, E. 2.2.1; VGr, 16. Dezember 2021, VB.2021.00433, E. 2.2). Es sieht praxisgemäss von einer mündlichen Verhandlung ab, wenn die Akten nach durchgeführtem Schriftenwechsel eine hinreichende Entscheidungsgrundlage bieten. Vorliegend lässt sich der Sachverhalt hinreichend anhand der Akten beurteilen. Dem Begehren der Beschwerdeführerin auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung ist daher nicht stattzugeben. 3. 3.1 Die Beschwerdeführerin beruft sich auf Art. 8 Abs. 1 EMRK und macht (sinngemäss) geltend, gestützt auf die genannte Bestimmung einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu haben. 3.2 Aus dem mit Art. 8 Abs. 1 EMRK gewährleisteten Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kein Anspruch auf einen bestimmten Aufenthaltstitel, solange die bestehende Aufenthaltsregelung eine weitestgehend ungehinderte Ausübung des geschützten Privat- und Familienlebens ermöglicht (BGE 147 I 268 E. 4.1 mit Hinweisen auf die Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte; vgl. auch VGr, 22. Juli 2021, VB.2020.00797, E. 2.1 – 11. Mai 2021, VB.2021.00010, E. 3.3 – 21. Oktober 2020, VB.2020.00499, E. 2 mit weiteren Hinweisen). Mit einer abweichenden Beurteilung der Unzumutbarkeit der Wegweisung nach Somalia ist

zumindest in absehbarer Zeit nicht zu rechnen, weshalb die Verweigerung der Aufenthaltsbewilligung an der Anwesenheit der Beschwerdeführerin in der Schweiz nichts ändert. Zwar schliesst das Bundesgericht nicht aus, dass die Nachteile der vorläufigen Aufnahme gegenüber der Aufenthaltsbewilligung sich so gravierend auswirken können, dass damit ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 EMRK einherginge (BGE 147 I 268 E. 4.4). Die Beschwerdeführerin macht jedoch keine Nachteile geltend, welche ihr Privat- oder ein allfälliges Familienleben in relevanter Weise beeinträchtigten. 3.3 Ebenso wenig ergibt sich ein Anspruch der Beschwerdeführerin auf eine Aufenthaltsbewilligung aus anderen Normen des Völker- oder Landesrechts.

E. 4.1

Vorläufig aufgenommene Personen können grundsätzlich jederzeit ein Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung stellen. Halten sie sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz auf, haben die zuständigen Behörden dieses Gesuch unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit der Rückkehr in den Herkunftsstaat vertieft zu prüfen (Art. 84 Abs. 5 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 [AIG, SR 142.20]). Damit wird kein eigenständiger ausländerrechtlicher Zulassungsgrund für vorläufig aufgenommene Personen geschaffen. Vielmehr werden die Migrationsbehörden aufgefordert, der besonderen Situation dieser Personenkategorie im Rahmen des Entscheids über das Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls nach Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG Rechnung zu tragen (vgl. VGr, 22. Juli 2021, VB.2020.00797, E. 3.1 f., und 11. Mai 2021, VB.2021.00010, E. 4.1 f. mit Hinweis).

E. 4.2

Bei Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG handelt es sich um eine Ausnahmebestimmung. Die ausländische Person muss sich in einer persönlichen Notlage befinden; ihre Lebens- und Daseinsbedingungen müssen gemessen am durchschnittlichen Schicksal von Ausländerinnen und Ausländern in gesteigertem Mass infrage gestellt sein bzw. die Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung muss einen schweren Nachteil zur Folge haben. Dabei sind im Rahmen der Beurteilung, ob eine Aufenthaltsbewilligung wegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls im Sinn von Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG zu erteilen ist, nach Art. 31 Abs. 1 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE, SR 142.201) namentlich die Integration der gesuchstellenden Person im Sinn von Art. 58a AIG (in Verbindung mit Art. 77a ff. VZAE), die Familienverhältnisse, die finanziellen Verhältnisse, die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz, der Gesundheitszustand und die Möglichkeiten für eine Wiedereingliederung im Herkunftsstaat zu berücksichtigen. Den drei (schon) in Art. 84 Abs. 5 AIG genannten Kriterien (Integration, familiäre Verhältnisse und Zumutbarkeit der Rückkehr in den Herkunftsstaat) kommt dabei keine vorrangige Bedeutung zu (vgl. BVGr, 13. Februar 2018, F-3332/2015, E. 4.2 mit weiteren Hinweisen); sie nehmen vielmehr im Rahmen der Härtefallprüfung auf die besondere Situation vorläufig Aufgenommener Bezug (BVGr, 24. September 2013, C-1136/2013, E. 4.3). Nach der Rechtsprechung führt ein Aufenthalt von zehn oder mehr Jahren in der Regel zur Bejahung eines persönlichen Härtefalls, vorausgesetzt, dass sich die ausländische Person tadellos verhalten hat, finanziell unabhängig sowie sozial und beruflich gut integriert ist (vgl. VGr, 21. Oktober 2020, VB.2020.00336, E. 3.3, und 11. Dezember 2019, VB.2019.00620, E. 2.1 Abs. 4; BGE 124 II 110 E. 3). Dies bedeutet freilich nicht, dass für die Bejahung eines Härtefalls die in

Art. 84 Abs. 5 AIG genannten Kriterien kumulativ erfüllt sein müssen, vielmehr ist eine Gesamtwürdigung aller Umstände vorzunehmen. Gleiches gilt hinsichtlich der in Art. 31 Abs. 1 VZAE genannten Kriterien. Das ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der betreffenden Bestimmungen und wurde vom Verwaltungsgericht bereits verschiedentlich festgehalten (vgl. zuletzt VGr, 22. Juli 2021, VB.2020.00797, E. 4.3.1 mit Hinweisen). Die Aufzählung in Art. 31 Abs. 1 VZAE ist auch nicht abschliessend (VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00668, E. 2.3).

E. 4.3

Da die Erteilung einer Härtefallbewilligung im pflichtgemässen Ermessen der Vorinstanzen steht, kann das Verwaltungsgericht lediglich prüfen, ob diese ihr Ermessen rechtsverletzend ausgeübt haben (§ 50 VRG; vgl. Donatsch, § 50 N. 25 f.). Weil das Verwaltungsgericht als erste Gerichtsstanz entscheidet, berücksichtigt es die tatsächlichen Verhältnisse im Entscheidungszeitpunkt (Donatsch, § 52 N. 8 f.).

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, dass die Vorinstanz die notwendige rechtskonforme Gesamtwürdigung der hier massgeblichen Umstände unterlassen und die Härtefallkriterien als kumulative Voraussetzungen geprüft habe, was nach der Praxis des Verwaltungsgerichts nicht zulässig sei.

E. 5.2

Wie die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang zu Recht bemerkt, bezieht sich die Vorinstanz in ihrer Entscheid vom 26. August 2021 auf die beschwerdegegnerische Weisung Vorläufige Aufnahme vom 21. August 2020, welche das Verwaltungsgericht jüngst in einem Entscheid vom 22. Juli 2021 (VB.2020.00797) insofern als bundesrechtswidrig qualifiziert hat, als darin festgehalten wurde, dass vorläufig aufgenommenen Personen nur dann eine Härtefallbewilligung erteilt wird, wenn bestimmte – näher bezeichnete – Integrationskriterien "kumulativ erfüllt sind" (Ziff. 11.2). Als zulässig stufte das Verwaltungsgericht dagegen eine Konkretisierung der gesetzlichen Anforderungen ein, die im Sinn einer Leitlinie festhält, unter welchen Voraussetzungen bestimmte Sachverhaltselemente üblicherweise entscheidendes Gewicht haben. Eine besondere Gewichtung anderer Kriterien im konkreten Einzelfall müsse aber stets vorbehalten bleiben. So dürfe namentlich im Fall von Sozialhilfebezug nicht von vornherein verlangt werden, dass alle "übrigen Voraussetzungen eingehalten" sein müssen, damit die Ausnahmetatbestände greifen können (zum Ganzen VGr, 22. Juli 2021, VB.2020.00797, E. 4.3.2–4.3.4 mit Hinweisen). Der Beschwerdegegner hat die Weisung Vorläufige Aufnahme bereits Mitte August 2021 angepasst und die Voraussetzung der kumulativen Erfüllung der zu berücksichtigenden Kriterien gestrichen (vgl. Migrationsamt, Weisung Vorläufige Aufnahme vom 16. August 2021, abrufbar unter www.zh.ch => Migration & Integration => Einreise und Aufenthalt => Weisungen). Die Vorinstanz gibt in ihren Erwägungen zwar noch die alte Weisung wieder, nimmt anschliessend aber eine Interessenabwägung vor, in der sie jedenfalls im Kern auf alle hier massgeblichen Umstände eingeht. Demnach kann der Vorinstanz nicht vorgeworfen werden, sie habe bloss schematisch darauf abgestellt, dass nicht sämtliche Voraussetzungen erfüllt seien, und dadurch ihr Ermessen unterschritten. Ob sie ihr Ermessen rechtmässig ausgeübt hat, ist im Folgenden zu prüfen.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin hält sich mittlerweile seit 30 Jahren in der Schweiz auf; ihre vorläufige Aufnahme wurde vor über 20 Jahren verfügt. Die Vorinstanz erwähnt die lange Anwesenheit zwar. Sie setzt sich mit dieser aber nicht näher auseinander und berücksichtigt sie anscheinend nur insoweit, als sie feststellt, dass die in Art. 84 Abs. 5 AIG und in der Weisung Vorläufige Aufnahme des Beschwerdegegners genannten zeitlichen Voraussetzungen vorliegend erreicht würden. Sie hat demnach das Kriterium der Anwesenheitsdauer im Sinn von Art. 31 Abs. 1 lit. e VZAE nicht angemessen gewichtet. In diesem Zusammenhang gilt es denn auch zu beachten, dass der Status der vorläufigen Aufnahme grundsätzlich nicht auf Dauer angelegt ist und sich das Interesse der betroffenen ausländischen Person an einer Bereinigung ihres Anwesenheitsstatus mit fortschreitender Zeit erhöht (vgl. Art. 31 Abs. 1 lit. e VZAE sowie Art. 84 Abs. 5 AuG; siehe auch BGE 138 I 246 E. 3.3.1).

E. 6.2

Die lange Dauer ihres hiesigen Aufenthalts führt sodann (mit) dazu, dass die Wiedereingliederung bzw. eine Eingliederung der Beschwerdeführerin im Heimatland heute ausgeschlossen erscheint (vgl. auch BGE 124 II 110 E. 3; ferner dazu sowie zum Folgenden VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00668, E. 4.1). Hier gilt es ferner zu beachten, dass die Beschwerdeführerin im Jemen geboren wurde und eigenen – unbestritten gebliebenen – Angaben zufolge nur wenige Jahre in ihrem Heimatland Somalia gelebt hat (VGr, 20. März 2013, VB.2012.00653, E. 3.5 [nicht publiziert]). Sie hat das Land seit ihrer Einreise in die Schweiz auch nie besucht und unterhält keinen Kontakt zu allfälligen Verwandten im Heimatland. Einer Integration in die somalische Gesellschaft stünden schliesslich auch der Status der Beschwerdeführerin als alleinstehende Frau und ihr schlechter Gesundheitszustand entgegen (vgl. BVGr, 27. Juli 2020, E-3512/2019, E. 8.2.3 f.). Auch wenn der Aspekt der Wiedereingliederung einer ausländischen Person im Heimatland (Art. 31 Abs. 1 lit. g VZAE; ferner Art. 84 Abs. 5 AIG) in Fällen wie dem vorliegenden, wo nicht mit der Aufhebung von deren vorläufiger Aufnahme zu rechnen ist, regelmässig bloss eine untergeordnete Bedeutung beizumessen ist, lässt sich der Vorinstanz somit nicht folgen, wenn sie erwägt, dass sich daraus nichts zu Gunsten der Beschwerdeführerin herbeiführen lasse (vgl. auch zur Berücksichtigung von Gründen, welche gegen eine Ausreise einer ausländischen Person sprechen, im Rahmen der Beurteilung eines Härtefallgesuchs VGr, 9. November 2021, VB.2021.00484, E. 5).

E. 6.3

Eine lange Anwesenheit in der Schweiz und die (damit einhergehende) Unmöglichkeit der Wiedereingliederung im Herkunftsland entbinden die um eine Aufenthaltsbewilligung nachsuchende ausländische Person nicht davon, sich aktiv um eine Integration in der Schweiz zu bemühen. Vielmehr darf von ihr – wie auch die wiederholte Nennung dieses Kriteriums in den massgeblichen Bestimmungen zur Umwandlung der vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung zeigt (Art. 85 Abs. 4 AIG und Art. 31 Abs. 1 lit. a VZAE in Verbindung mit Art. 58a Abs. 1 AIG) – eine gewisse Integrationsleistung erwartet werden (vgl. auch BGE 147 I 268 E. 5.3 bezüglich eines allfälligen Anspruchs auf Umwandlung der vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 8 Abs. 1 EMRK). Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang im Wesentlichen vor, sich in wirtschaftlicher Hinsicht (Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG) nicht integriert zu haben. Zu Gunsten der Beschwerdeführerin Berücksichtigung fand im vorinstanzlichen Entscheid dagegen, dass jene im Rekursverfahren ein Sprachzertifikat

einreichte, wonach ihre mündlichen Sprachkompetenzen auf dem Referenzniveau A2 und ihre schriftlichen Sprachkompetenzen auf dem Referenzniveau A1 des Referenzrahmens sind, womit das Integrationskriterium von Art. 58a Abs. 1 lit. c AIG erfüllt ist.

E. 6.3.1

Gemäss Art. 77e VZAE nimmt eine Person am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung im Sinn von Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG teil, wenn sie die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen deckt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht, bzw. wenn sie in Aus- oder Weiterbildung ist. Der Situation von Personen, welche dieses Integrationskriterium aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist angemessen Rechnung zu tragen (Art. 58a Abs. 2 AIG). Zu den gewichtigen persönlichen Umständen zählen namentlich eine körperliche, geistige oder psychische Behinderung oder eine schwere oder lang andauernde Krankheit (Art. 77f lit. a und lit. b VZAE; siehe auch Art. 31 Abs. 1 lit. f VZAE).

E. 6.3.2

Die Beschwerdeführerin ging in der Schweiz unstreitig noch nie einer Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt nach und bezog im Laufe der Jahre über Fr. 550'000.- an Sozialhilfe. Wie die nachfolgenden Schilderungen zeigen, lässt sich ihr dieser Umstand indes nur beschränkt zum Vorwurf machen, hängt er doch massgeblich mit ihrer langjährigen Drogensucht und deren (negativen) Folgen auf ihre Gesundheit und ihre soziale Integration in die hiesige Gesellschaft zusammen:

E. 6.3.2.1

Die Beschwerdeführerin lernte Ende der 1980er- bzw. Anfang der 1990er-Jahre Nairobi ihren späteren Ehemann kennen. Nach der Heirat im Mai 1992 gelangte sie mit ihrem Ehegatten in die Schweiz. Der Ehemann der Beschwerdeführerin war – was die Beschwerdeführerin vor der Einreise in die Schweiz nicht gewusst haben will – damals jedoch "stark drogenabhängig" und musste wiederholt inhaftiert werden, was wohl mit ein Grund dafür bildete, dass die Beziehung nicht lange hielt. Dem Gesuch der Beschwerdeführerin vom 12. April 1996 um Verlängerung ihrer damaligen Aufenthaltsbewilligung lässt sich hierzu entnehmen, dass sie und ihr Ehemann anfänglich bei dessen Mutter in einem einfachen Zimmer wohnten und später von der öffentlichen Hand unterstützt werden mussten. Sie habe bald angefangen, ebenfalls Drogen zu konsumieren. Anfang 1995 sei ihr Ehemann dann inhaftiert worden, worauf sie die Chance genutzt habe, von den Drogen wegzukommen. Mithilfe des Sozialamts sei sie einem Methadonprogramm beigetreten. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin in dem betreffenden Schreiben finden in den Akten insofern Bestätigung, als sich einem Bericht der Einrichtung J vom 4. April 1996 entnehmen lässt, dass sich die Beschwerdeführerin dort ab Juli 1995 in ärztlicher Behandlung befand wegen (anfänglich) einer offenen Lungentuberkulose und (inzwischen) zur Methadonsubstitution "bei Zustand nach früherem Drogenmissbrauch". Aus einem (älteren) Schreiben des Fürsorgeamts der Stadt Zürich vom 19. Juli 1995 wiederum geht hervor, dass die Beschwerdeführerin seit ihrem Zuzug von Kenia hilfsbedürftig und bei der Besorgung ihrer Angelegenheiten unerfahren sei. Sie nehme seither Drogen, welche ihr früher zeitweise von ihrem Ehemann beschafft worden seien. Bereits in einem zwei Jahre zuvor erstellten Bericht des städtischen Fürsorgeamts hatte sodann Erwähnung gefunden, dass sich die Beschwerdeführerin im Drogenmilieu

aufhalte und heroinabhängig sei. Auch wurde darauf hingewiesen, dass "innerhalb der Familie" der Beschwerdeführerin bzw. ihres Ehemanns "eine Tendenz zur sozialen Isolation festgestellt werden" könne. Zur langjährigen Drogenabhängigkeit der Beschwerdeführerin lassen sich deren Dossier zudem zahlreiche weitere Belege entnehmen. Seit November 1999 wohnt die Beschwerdeführerin in E und nimmt keine "harten" Drogen mehr. Sie musste – soweit ersichtlich – auch nie mehr strafrechtlich belangt werden und hat sich nicht mutwillig verschuldet. So waren in den Jahren 2019 und 2020 lediglich acht Verlustscheine im Gesamtbetrag von rund Fr. 6'500.- aufgrund von mehrheitlich Jahrzehnte alten Verbindlichkeiten und eine neue Forderung aus dem Jahr 2018 im Betrag von Fr. 1'626.85 in ihrem Betreibungsregister verzeichnet. Die Beschwerdeführerin befindet sich jedoch (seit Dezember 1996) bis heute im Drogenersatzprogramm und leidet unter schwerwiegenden gesundheitlichen Problemen.

E. 6.3.2.2

Gemäss ärztlichen Berichten des Spitals F vom März 2018 und – teilweise darauf Bezug nehmend – ihrer Hausärztin vom September 2020 ist seit dem Jahr 2013 bekannt, dass die Beschwerdeführerin an einer durch mehrere Mechanismen bedingten Lungenerkrankung (pulmonale Hypertonie, interstitielle Pneumopathie mit Verdacht auf Sjögren-Syndrom nach inhalativem Drogenkonsum, alveoläre Hyperventilation und nächtliche Desaturationen) leidet, die zu einer im Alltag deutlichen Einschränkung der Atmung und einer raschen körperlichen Erschöpfbarkeit führt. Aus Sicht der behandelnden Ärzte ist die Beschwerdeführerin schon aus diesem Grund arbeitsunfähig. Im Weiteren lässt sich den ärztlichen Unterlagen entnehmen, dass die Lungenkrankheit sowie der hohe Blutdruck der Beschwerdeführerin bei dieser zu einer Herzveränderung führten. Darüber hinaus wurde bei der Beschwerdeführerin ein Abhängigkeitssyndrom von Opiaten, Benzodiazepinen und Cannabis und eine – aufgrund der Lungenerkrankung – nicht operable Rotatorenmanschettenruptur diagnostiziert. Seit 2006 befindet sich die Beschwerdeführerin ausserdem in psychiatrischer bzw. psychotherapeutischer Behandlung. Sie leidet den verschiedenen ärztlichen Berichten zufolge unter einer depressiven Störung und es besteht bei ihr der Verdacht auf eine kombinierte Persönlichkeitsstörung, welche aufgrund der Abhängigkeitserkrankung nicht schon früher angegangen werden konnte. Laut dem Bericht des behandelnden Psychotherapeuten bei der Alkohol- und Suchtberatung G vom 29. September 2020 hatten die psychische Instabilität und ihre starke Medikation mit Benzodiazepinen und Opiaten die langjährige Arbeitsunfähigkeit der Beschwerdeführerin zur Folge. Erst durch die Umstellung der Substitutionsmedikation von Methadon auf Sevre-Long im Jahr 2015 habe die Beschwerdeführerin eine verbesserte Lebensqualität gewonnen. Er erachte die Beschwerdeführerin aber nach wie vor nicht als erwerbsfähig, da sich ihre langjährige, starke Medikation mit Sevre-Long, Rohypnol und Seresta so sedierend auswirke, dass ihre kognitiven Ressourcen eingeschränkt seien. Unter der bestehenden notwendigen Medikation mit Opiaten und Benzodiazepinen sei sie zudem nicht in der Lage, ihr Leben psychotherapeutisch so aufzuarbeiten, um die strukturelle Störung zu beheben. Sie sei gefangen in einem Teufelskreis von Abhängigkeiten.

E. 6.3.2.3

Nach ihrem Umzug nach E bemühte sich die Beschwerdeführerin zunächst mit Hilfe der zuständigen Fürsorgebehörde um eine berufliche Integration. So besuchte sie von Mai 2001 bis März 2002 einen Sprachkurs und nahm in der Folge während eines Jahres (Teilzeit) an einem Arbeitseinsatz des Vereins H sowie einem PC-Kurs für Anfängerinnen bzw.

Anfänger teil. Nach dessen Abschluss fand sich jedoch keine Anschlusslösung für die Beschwerdeführerin, weshalb diese in den Folgejahren lediglich vereinzelt gemeinnützige Arbeitseinsätze (Aushilfe im Altersheim, Begleitung älterer Menschen bei einem Spaziergang, Begleitung und Unterstützung ausländischer Personen etc.) leistete. Im Jahr 2010 endete die Teilnahme an dem betreffenden Programm. Mit Beschluss vom 10. Oktober 2011 der Fürsorgebehörde E wurde daraufhin festgehalten, dass der Versuch, die Beschwerdeführerin einzugliedern, als gescheitert betrachtet werden müsse und für die Zukunft keine aktiven Integrationsbemühungen und Aufwendungen seitens der Sozialberatung mehr erfolgen sollten. Mit weiteren Beschlüssen der Fürsorgebehörde vom 17. September 2012 und vom 22. Mai 2018 wurde daran festgehalten, dass keine Versuche mehr unternommen würden, die Beschwerdeführerin beruflich einzugliedern, und auch keine Arbeitsintegrationsmassnahmen mehr verfügt würden. Mit Schreiben vom 31. Januar 2019 bestätigte der zuständige Sozialberater entsprechend, dass die Asylfürsorge der Gemeinde E auch in Zukunft keine Bestrebungen mehr unternehmen werde, um die Beschwerdeführerin beruflich zu integrieren. Vielmehr liege der Fokus auf der Stabilisierung der jetzigen gesundheitlichen Situation, da die Beschwerdeführerin – nach Auffassung der Behörde – aufgrund der langjährigen Substanzabhängigkeit und der daraus entstandenen gesundheitlichen Folgen nicht in der Lage sei, eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen und einer Schadensminderung nachzukommen. Dem letztgenannten Schreiben lässt sich weiter entnehmen, dass die Fürsorgebehörde erstmals im September 2002 eine Anmeldung der Beschwerdeführerin bei der Invalidenversicherung (IV) veranlasst hatte. Diese wie auch die folgenden Versuche, eine Berentung der Beschwerdeführerin zu erwirken, seien indes ohne Erfolg geblieben. Aus einem von der Beschwerdeführerin eingereichten Urteil des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich vom 15. August 2017 geht diesbezüglich hervor, dass die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) in ihrem letzten materiellen Entscheid offenbar davon ausging, dass die gesundheitlichen Beschwerden der Beschwerdeführerin überwindbar seien. Hierauf ging das Sozialversicherungsgericht bei seinem Entscheid nicht näher ein. Es gelangte vielmehr zum Schluss, dass die Beschwerdeführerin "vordergründig an einer Suchtproblematik und deren Folgen leidet", Suchtprobleme aber als solche nach der Rechtsprechung nicht zu einer Invalidität führten und der Verzicht der Beschwerdeführerin, einer Arbeit nachzugehen, deshalb auf "IV-fremden Gründen" (Drogensucht und Folgeerkrankungen) basiere. Auf ein neues IV-Gesuch der Beschwerdeführerin trat die SVA im Jahr 2018 gar nicht erst ein, weil keine neuen Umstände gegeben seien und Ersterer aus Sicht der Invalidenversicherung körperlich leichte Tätigkeiten bei Wechselbelastung, dem Einlegen individueller Pausen und einer eigenen Arbeitsplanung zumutbar seien. Mithin könne sie Tätigkeiten im Haushaltsbereich weiterhin ohne wesentliche Einschränkungen ausüben. Gestützt auf diese Aussage vertritt die zuständige Sozialbehörde in zwei jüngeren Schreiben an den Beschwerdegegner vom 25. November 2020 und vom 19. Januar 2021 neu die Haltung, dass die Beschwerdeführerin ihrer Schadensminderungspflicht nicht nachkomme, weil sie nicht bereit sei, den IV-Entscheid zu akzeptieren und einer Tätigkeit nachzugehen. Hierauf bezugnehmend, gelangt auch die Vorinstanz zum Schluss, dass die Beschwerdeführerin an ihrer jahrelangen Erwerbslosigkeit auch heute noch ein nicht unerhebliches Verschulden treffe.

E. 6.3.3

Selbst wenn man der Auffassung der SVA folgte, welche entgegen den behandelnden Ärzten der Beschwerdeführerin bei dieser (ohne nähere Begründung) von einer

eingeschränkten Arbeitsfähigkeit ausgeht, dürfte insofern unbestritten sein, dass eine Eingliederung der Beschwerdeführerin in den ersten Arbeitsmarkt heute nicht mehr möglich ist. Wie das zuständige Sozialamt noch in seinem Schreiben vom 31. Januar 2019 festgestellt hat, liesse sich allenfalls ein Arbeitsintegrationsprogramm finden, welches dem von der SVA beschriebenen Tätigkeitsprofil entspricht. Die Fürsorgebehörde unternimmt jedoch wegen des zu erwartenden geringen Erfolgs bereits seit mehr als zehn Jahren keinerlei Bemühungen mehr, die Beschwerdeführerin in irgendeiner Form beruflich zu integrieren. Dass diese aus eigener Initiative in diese Richtung tätig wird, erscheint sodann mit Blick auf ihren physischen und psychischen Zustand als ausgeschlossen. Nicht gefolgt werden kann der Vorinstanz daher, wenn sie der Beschwerdeführerin vorwirft, sich aktuell nicht um ihre berufliche Integration zu kümmern. Was die Beurteilung der früheren Arbeitsfähigkeit der Beschwerdeführerin anbelangt, finden sich in den Akten lediglich Unterlagen und ärztliche Berichte, welche eine solche ab dem Jahr 2016 bestätigen. Entgegen der noch im Entscheid der Kammer vom 20. März 2013 eingenommenen Haltung, wonach die Beschwerdeführerin trotz günstiger persönlicher Voraussetzungen einfach nicht gewillt sei, für ihr Leben Verantwortung zu übernehmen (VGr, 20. März 2013, VB.2012.00653, E. 3.5 f. [nicht publiziert]), ist allerdings aufgrund der inzwischen vorliegenden, ausführlichen und in sich schlüssigen Unterlagen der verschiedenen behandelnden Ärzte der Beschwerdeführerin davon auszugehen, dass sich deren Gesundheitszustand bereits in der Vergangenheit stärker auf ihre Arbeitsfähigkeit ausgewirkt hat. So hatte die Beschwerdeführerin bereits von ihrer Tuberkuloseerkrankung im Jahr 1995 Lungenschädigungen davongetragen und lässt sich heute nicht mehr feststellen, ab wann die Beschwerdeführerin aufgrund einer schlechten Sauerstoffaufnahme und weniger Lungenreserve in ihrer Leistungsfähigkeit spürbar eingeschränkt war. Die obengenannten Diagnosen konnten erst im Jahr 2013 gestellt werden. Bezüglich der inzwischen bekannt gewordenen psychischen Probleme der Beschwerdeführerin konnte die Diagnosestellung sogar erst nach der Umstellung auf ein anderes Drogenersatzmittel erfolgen. Mit den behandelnden Ärzten der Beschwerdeführerin ist jedoch davon auszugehen, dass deren Arbeits- und generell Integrationsfähigkeit schon zuvor jahrelang aufgrund der Sucht und der anschliessenden starken Medikation mit Suchtersatz- und Beruhigungsmitteln deutlich eingeschränkt war.

E. 6.4

Insgesamt verliert die gescheiterte berufliche und wirtschaftliche Integration der Beschwerdeführerin daher erheblich an Gewicht und lässt sich die von der Vorinstanz vorgenommene starke Gewichtung dieses Aspekts nicht rechtfertigen.

E. 6.5

Damit erweist sich der Entscheid der Vorinstanz, der Beschwerdeführerin eine Aufenthaltsbewilligung mit der Begründung zu verweigern, ihre Integration sei deutlich ungenügend und ihr ein Verbleiben im Status der vorläufigen Aufnahme ohne Nachteile weiterhin zuzumuten, im heutigen Zeitpunkt als rechtswidrig. Zunächst hat die Vorinstanz dem langjährigen Aufenthalt der Beschwerdeführerin in der Schweiz und der Unmöglichkeit von deren Eingliederung im Heimatland zu wenig Gewicht beigemessen. Sodann hat sie die unstrittig fehlende berufliche und wirtschaftliche Integration zu hoch gewichtet bzw. in diesem Zusammenhang der jahrelangen Drogensucht und dem schon seit Jahren schlechten Gesundheitszustand der Beschwerdeführerin zu wenig Rechnung getragen. Die Beschwerde ist gutzuheissen und der Beschwerdegegner einzuladen, der

Beschwerdeführerin eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen.

E. 7.1

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 Beschwerdeführerin bzw. deren Vertretung eine angemessene Parteientschädigung von Fr. 2'000.- für das Rekurs- und Fr 1'500.- (je zuzüglich Mehrwertsteuer) für das Beschwerdeverfahren zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG).

E. 7.2

Die Gesuche der Beschwerdeführerin um unentgeltliche Prozessführung im Rekurs- und Beschwerdeverfahren sind mit Blick auf die angeordnete Kostenfolge als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Die Gesuche um unentgeltliche Rechtsvertretung in beiden Verfahren sind angesichts der ausgewiesenen Mittellosigkeit der Beschwerdeführerin gutzuheissen und der Beschwerdeführerin in der Person ihrer (früheren) Vertreterin, Rechtsanwältin I, eine unentgeltliche Rechtsbeiständin zu bestellen (§ 16 Abs. 1 f. VRG).

E. 7.3

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 Auslagen separat entschädigt werden. Die Entschädigung beträgt nach § 3 der Verordnung über die Anwaltsgebühren vom 8. September 2010 (LS 215.3) in der Regel Fr. 220.- pro Stunde. Die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin macht einen Aufwand von 9,15 Stunden sowie Barauslagen von Fr. 16.60 zuzüglich 7,7 % Mehrwertsteuer geltend. Daraus resultiert – unter Berücksichtigung des Stundenansatzes von Fr. 220.- – ein Gesamtbetrag von rund Fr. 2'185.90. Damit ist Rechtsanwältin I unter Anrechnung der Parteientschädigung von Fr. 1'500.- für das Beschwerdeverfahren mit Fr. 570.40 (inklusive Mehrwertsteuer) aus der Gerichtskasse zu entschädigen. Die Parteientschädigung ist der unentgeltlichen Rechtsvertreterin auszurichten.

E. 7.4

Soweit der Beschwerdeführerin die unentgeltliche Rechtsvertretung im Rekursverfahren verweigert wurde, ist die Sache zur Festlegung der Entschädigung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 7.5

Abschliessend gilt es, die Beschwerdeführerin auf § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 16 Abs. 4 VRG aufmerksam zu machen, wonach eine Partei, der unentgeltliche 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 der Beschwerdeführerin 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. 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.