

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00833 vom 16. Juni 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-06-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00833

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00833 du 16 juin 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00833 del 16 giugno 2022

Regeste

Widerruf der Niederlassungsbewilligung EU/EFTA und Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA (Rückstufung) | [Die Beschwerdeführerin ist mit einem in der Schweiz niederlassungsberechtigten deutschen Staatsangehörigen verheiratet und bezieht seit Jahren Sozialhilfe. Mit der Ausgangsverfügung widerrief der Beschwerdegegner diese Bewilligung und erteilte der Beschwerdeführerin eine Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA verbunden mit verschiedenen Integrationsempfehlungen.] Die Beschwerdeführerin erfüllt den Rückstufungsgrund der mangelnden Teilnahme am Wirtschaftsleben im Sinn von Art. 63 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG (E. 4.2). Seit Inkrafttreten der vorgenannten Bestimmungen ist die Beschwerdeführerin jedoch gemäss ärztlicher Bestätigung zu 100 % arbeitsunfähig. Vor dem Einsetzen erster Behandlungserfolge erscheint die Rückstufung deshalb nicht geeignet, der Beschwerdeführerin Anreiz dafür zu geben, eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen und sich von der Sozialhilfe zu lösen (zum Ganzen E. 4.3). Damit ist die Massnahme im gegenwärtigen Zeitpunkt als unverhältnismässig einzustufen. Wollte der Beschwerdegegner die Niederlassungsbewilligung der Beschwerdeführerin dennoch widerrufen, weil er an der Glaubwürdigkeit der eingereichten ärztlichen Zeugnisse zweifelte, müsste er die Genannte vorher vertrauensärztlich untersuchen lassen (E. 4.4). Gegenstandslosigkeit UP/Gutheissung URB. Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2021.00833 Urteil der 4. Kammer vom 16. Juni 2022 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 EU/EFTA und Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA (Rückstufung), hat sich ergeben: I. A, eine 1972 geborene Staatsangehörige Brasiliens, reiste im November 2002 in die Schweiz ein, wo ihr nach der Heirat mit einem in der Schweiz niederlassungsberechtigten deutschen Staatsangehörigen eine – in der Folge regelmässig verlängerte – Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA zum Verbleib bei diesem erteilt wurde. Seit dem 8. März 2011 ist sie im Besitz der Niederlassungsbewilligung EU/EFTA. Das Ehepaar musste von Anfang August 2012 bis Ende Juni 2014 sowie ab Anfang April 2015 kontinuierlich von der Sozialhilfe unterstützt werden; der Sozialhilfebezug hält bis heute an. Nach wiederholten ausländerrechtlichen Ermahnungen sowie einer am 11. Januar 2017 ausgesprochenen Verwarnung wegen fortwährenden Sozialhilfebezugs widerrief das Migrationsamt des

Kantons Zürich mit Verfügung vom 11. November 2020 A's Niederlassungsbewilligung. Gleichzeitig erteilte es ihr eine auf fünf Jahre befristete Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA und gab folgende Integrationsempfehlungen ab: Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt, Ablösung von der Sozialhilfe, lückenlose Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen, Abbau der bestehenden Schulden. II. Den hiergegen erhobenen Rekurs wies die Sicherheitsdirektion mit Entscheid vom 2. November 2021 ab, soweit sie ihn nicht als gegenstandslos geworden abschrieb (Dispositiv-Ziff. I); das Gesuch A's um unentgeltliche Rechtspflege wies die Sicherheitsdirektion ebenfalls ab (Dispositiv-Ziff. II), auferlegte ihr die Kosten des Rekursverfahrens in Höhe von Fr. 1'425.- (Dispositiv-Ziff. III) und verweigerte ihr in Dispositiv-Ziff. IV eine Parteientschädigung . III. Am 13. Dezember 2021 liess A Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und beantragen, unter Entschädigungsfolge seien der Rekursentscheid vom 2. November 2021 und die Verfügung des Migrationsamts vom 11. November 2020 aufzuheben und sei ihr die Niederlassungsbewilligung zu belassen; in prozessualer Hinsicht ersuchte sie ausserdem um Beizug der Vorakten und unentgeltliche Rechtspflege. Die Sicherheitsdirektion verzichtete am 22. Dezember 2021 ausdrücklich auf Vernehmlassung; das Migrationsamt erstattete keine Beschwerdeantwort. Am 23. Dezember 2021 reichte A's Rechtsvertreterin eine Honorarnote ein und am 31. Mai 2022 einen aktuellen ärztlichen Bericht. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide der Vorinstanz über Anordnungen des Beschwerdegegners 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. Gemäss Art. 2 Abs. 2 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20) gilt dieses für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft (heute Europäische Union [EU]) und ihre Familienangehörigen nur so weit, als das Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999 (SR 0.142.112.681) keine abweichenden Bestimmungen enthält oder das Ausländer- und Integrationsgesetz günstigere Bestimmungen vorsieht. Das Freizügigkeitsrecht kennt den Status der Niedergelassenen nicht; vielmehr handelt es sich bei der Niederlassungsbewilligung um eine grundsätzlich einzig auf nationalem Recht beruhende Bewilligung (vgl. BGr, 24. Juni 2019, 2C_938/2018, E. 4.1 mit Hinweisen). Art. 23 Abs. 2 der Verordnung über den freien Personenverkehr vom 22. Mai 2002 (SR 142.203) bestimmt entsprechend, dass für die Niederlassungsbewilligung EU/EFTA Art. 63 AIG gelte. 3. 3.1 Die Niederlassungsbewilligung kann gemäss Art. 63 Abs. 1 AIG unter anderem 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 (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. Ausschlaggebend ist eine Prognose zur voraussichtlichen Entwicklung der finanziellen Situation unter Berücksichtigung der realisierbaren Einkommensaussichten sämtlicher Familienmitglieder (zum Ganzen BGr, 7. Oktober 2021, 2C_311/2021, E. 3.1 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 (vgl. Migrationsamt, Weisung Rückstufung, 14. Dezember 2021, Ziff. 2.4, wonach Personen, die Sozialhilfe beziehen,

grundsätzlich nicht am Wirtschaftsleben teilnehmen; VGr, 28. Oktober 2021, 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 sogenannte Rückstufung von der Niederlassungs- auf die Aufenthaltsbewilligung. Sie kann bei Personen, auf die Art. 2 Abs. 2 AIG zur Anwendung gelangt, mit einer Integrationsempfehlung verbunden werden (Art. 62a Abs. 1 VZAE in Verbindung mit Art. 58b Abs. 4 AIG), besteht der Zweck der Rückstufung doch darin, die betroffene ausländische Person an ihre Integrationsverpflichtungen zu erinnern und sie dazu zu bewegen, zukünftig ihr Verhalten zu ändern und sich besser zu integrieren (BGr, 3. Dezember 2021, 2C_158/2021, E. 4.2, und 19. Oktober 2021, 2C_96/2021, E. 4.2). 3.2 Die Rückstufung muss beim Widerruf einer altrechtlich erteilten Niederlassungsbewilligung im Hinblick auf deren Unbefristetheit und Bedingungsfeindlichkeit (Art. 34 Abs. 1 AIG) sowie wegen des Grundsatzes des Vertrauensschutzes an ein unter dem neuen Recht aktualisiertes, hinreichend gewichtiges Integrationsdefizit anknüpfen; nur dann besteht ein hinreichendes öffentliches Interesse an der Rückstufung altrechtlich erteilter Niederlassungsbewilligungen unter dem seit dem 1. Januar 2019 gültigen (neuen) Recht. Die Migrationsbehörden dürfen allerdings vor dem 1. Januar 2019 eingetretene Sachverhaltselemente mitberücksichtigen, um die neue Situation im Licht der bisherigen zu würdigen und in diesem Sinn die Entstehung und das Fortdauern des Integrationsdefizits umfassend klären zu können (zum Ganzen BGE 148 II 1 E. 5.3; BGr, 15. Dezember 2021, 2C_711/2021, E. 4.2 – 3. Dezember 2021, 2C_158/2021, E. 4.3 f. – 19. Oktober 2021, 2C_96/2021, E. 4.3 f.). 3.3 Sowohl der Widerruf der Niederlassungsbewilligung nach Art. 63 Abs. 1 AIG wie auch die Rückstufung verlangen nach einer sorgfältigen Verhältnismässigkeitsprüfung (vgl. Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [SR 101]; Art. 58a Abs. 2 und Art. 96 Abs. 1 AIG sowie Art. 77f VZAE; Botschaft Integration, S. 2429 f.; Marc Spescha, Ausländische Sozialhilfebeziehende im Fokus der Migrationsbehörde, Jusletter vom 8. März 2021, Ziff. 2.2). 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, 25. November 2021, VB.2021.00355, E. 2.3 – 3. Dezember 2020, VB.2020.00343, E. 2.2 – 21. Oktober 2020, VB.2020.00326, E. 4.1). Die Rückstufung kommt zudem nur dann infrage, wenn sie zur Erreichung des damit verfolgten im öffentlichen Interesse liegenden Ziels, nämlich der Verbesserung von Integrationsdefiziten bei der betroffenen Person, auch tatsächlich

geeignet, erforderlich und zumutbar erscheint. Anders als die Verwarnung verschlechtert sie die Rechtsstellung der betroffenen Person sodann 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 (zum Ganzen ausführlich VGr, 25. November 2021, VB.2021.00355, E. 2.3 – 28. Oktober 2021, VB.2021.00132, E. 2.2 – 21. Oktober 2020, VB.2020.00326, E. 5 [jeweils mit Hinweisen]; siehe ferner BGE 148 II 1 E. 2.6; BGr, 3. Dezember 2021, 2C_158/2021, E. 4.5).

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin und ihr Ehemann mussten von Anfang August 2012 bis Ende Juni 2014 und von April 2015 bis heute im Umfang von über Fr. 300'000.- (inkl. Krankenkassenprämien) von der Sozialhilfe unterstützt werden. Entgegen der Beschwerde sind die retrospektiven Kriterien der Dauerhaftigkeit und der Erheblichkeit des Fürsorgebezugs im Sinn des Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG bei der Beschwerdeführerin somit klar 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 auf die Rechtsprechung). So kann deren Fürsorgebezug namentlich nicht losgelöst von demjenigen ihres Ehemanns betrachtet werden, besteht zwischen den Eheleuten doch eine Beistands- und Unterstützungspflicht (statt vieler BGr, 19. Oktober 2021, 2C_96/2021, E. 5.3, und 7. Oktober 2021, 2C_311/2021, E. 3.2). Nicht zu beanstanden ist sodann, wenn die Vorinstanz in Anbetracht der Umstände davon ausgeht, dass sich auch keine baldige Ablösung der Beschwerdeführerin und ihres Ehemanns von der Sozialhilfe abzeichne. Die beiden sind seit dem Jahr 2015 (Ehemann) bzw. seit dem Jahr 2018 (Beschwerdeführerin) zu 100 % krankgeschrieben und ersuchten in der Vergangenheit vergeblich um Leistungen der Invalidenversicherung (IV). Das (letzte) IV-Gesuch des Ehemanns der Beschwerdeführerin wurde mit Verfügung vom 8. August 2019 abgewiesen, weil er nicht die notwendigen Massnahmen treffe bzw. sich nicht auf die erforderliche Behandlung einlasse, um seine Arbeitsfähigkeit zu verbessern. Die am 20. März 2020 verfügte Abweisung des IV-Gesuchs der Beschwerdeführerin wiederum wurde damit begründet, dass ihre gesundheitlichen Einschränkungen ärztlichen Abklärungen zufolge auf die familiäre, finanzielle und die berufliche Situation zurückzuführen seien, jedoch aus medizinischer Sicht keine Diagnose oder kein Krankheitsgeschehen vorliege, welches eine langdauernde Einschränkung ihrer Arbeitsfähigkeit im Sinn der Invalidenversicherung zu begründen vermöge. Dass sich der Ehemann der Beschwerdeführerin inzwischen einer Therapie unterziehen würde oder die von der Beschwerdeführerin im Jahr 2018 begonnene bei ihr zu einer Verbesserung des Gesundheitszustands geführt hätte, wird indes ebenso wenig geltend gemacht wie eine massgebliche Verschlechterung der gesundheitlichen Lage des Ehepaars (vgl. zu der die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang treffenden Mitwirkungspflicht BGr, 7. Oktober 2021, 2C_311/2017, E. 3.4.2). Die Beschwerdeführerin behauptet lediglich unsubstanziiert, dass bei ihrem Ehemann eine erneute IV-Anmeldung geprüft werde und es ihr besser gehen würde, wenn endlich das richtige Medikament für ihre (psychische) Erkrankung gefunden würde.

E. 4.2

Damit hat die Beschwerdeführerin grundsätzlich den Widerrufsgrund von Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG gesetzt. Beschwerdegegner und Vorinstanz halten jedoch zu Recht dafür, dass die Wegweisung der Beschwerdeführerin aus der Schweiz mit Blick auf ihre langjährige

Anwesenheit, aber vor allem vor dem Hintergrund des intakten Ehelebens und ihrer Aufenthaltsberechtigung gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen derzeit unverhältnismässig wäre. Erfüllt die Beschwerdeführerin aber den Widerrufsgrund von Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG, ist auch der Rückstufungsgrund der mangelnden Teilnahme am Wirtschaftsleben im Sinn von Art. 63 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG und Art. 77e Abs. 1 VZAE zu bejahen (dazu vorn 3.1). Es bleibt die Begründetheit und Verhältnismässigkeit der in Anwendung dieser Bestimmungen verfügten Rückstufung zu prüfen. In diesem Zusammenhang ist – wie aufgezeigt – insbesondere zu fragen, ob und inwieweit die Beschwerdeführerin ein Verschulden an ihrer fehlenden wirtschaftlichen Integration bzw. der damit verbundenen Sozialhilfeabhängigkeit trifft. Dabei gilt es ihren persönlichen Verhältnissen angemessen Rechnung zu tragen (vgl. Art. 58a Abs. 2 AIG) und zu berücksichtigen, ob sie das strittige Integrationskriterium allenfalls aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung, wegen einer schweren oder lang andauernden Krankheit oder infolge anderer gewichtiger persönlicher Umstände – namentlich wegen einer ausgeprägten Lern-, Lese- oder Schreibschwäche – nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen kann (Art. 77f VZAE). 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. 4.3.1

Die Beschwerdeführerin hält sich seit bald 20 Jahren in der Schweiz auf. Ihre Deutschkenntnisse müssen vor diesem Hintergrund als ungenügend bezeichnet werden und auch ihre wirtschaftliche Integration ist, wie bereits gesehen, mangelhaft. Neben der Sozialhilfeabhängigkeit bestehen aus 15 Verlustscheinen noch Schulden in der Höhe von über Fr. 23'000.-. Während der ersten Jahre ihres hiesigen Aufenthalts kam ihr Ehemann für den Bedarf der Familie auf. Den Angaben der Beschwerdeführerin zufolge arbeitete der heute 58-Jährige jahrelang als LKW-Chauffeur, bis er einen schweren Arbeitsunfall erlitt und begann, unter Depressionen zu leiden. Laut dem Sozialdienst C erzielte der Ehemann der Beschwerdeführerin zuletzt kein existenzsicherndes Einkommen und geht seit September 2015 gar keiner Erwerbstätigkeit mehr nach. Zur Erwerbssituation bzw. Integration der Beschwerdeführerin führte der Sozialdienst im Februar 2014 gegenüber dem Beschwerdegegner aus, dass jene weder sprachlich, beruflich noch sozial integriert sei, weshalb sie mit Beschluss vom 10. August 2012 aufgefordert worden sei, an einem Alphabetisierungs-/Deutschkurs teilzunehmen. Von insgesamt 96 Lektionen habe sie jedoch lediglich 56 besucht. Die Kosten der Lektionen, an denen sie ohne Arztzeugnis gefehlt habe, seien mit Beschluss vom 16. August 2013 zurückgefordert und mit der laufenden Unterstützung verrechnet worden. Die Beschwerdeführerin sei sodann mehrmals aufgefordert worden, sich umgehend bei der Arbeitslosenberatung C anzumelden und an einem Beschäftigungsprogramm teilzunehmen. Sie habe eine Teilnahme aber mit der Begründung verweigert, sich zu schämen, weil sie dort Leute kenne und dies für sie eine grosse psychische Belastung darstelle. Im Übrigen erhalte sie – so die Beschwerdeführerin weiter – von der Sozialhilfe so wenig Geld, dass sie kaum Essen und Kleider kaufen könne, dafür arbeite sie nicht. Der Aufforderung, sich wegen ihrer geltend gemachten psychischen Probleme in ärztliche Behandlung zu begeben, habe sie ebenfalls nicht Folge geleistet. Nach der ersten ausländerrechtlichen Ermahnung nahm die Beschwerdeführerin dennoch an einem Arbeitsintegrationsprogramm teil. Von Anfang April 2016 bis Ende September 2017 arbeitete sie in einem 50%-Pensum als Aushilfe Hausdienst in einem Pflegezentrum. Noch

im August 2016 merkte der Sozialdienst C hierzu jedoch gegenüber dem Beschwerdegegner an, dass die Beschwerdeführerin an "Arbeitsintegrationsprojekten [...] nur spärlich" teilnehme. Während ihr Ehemann kooperativ sei, sehe die Beschwerdeführerin keinen Sinn in irgendwelchen Integrationsmassnahmen und verhalte sich entsprechend. Vor diesem Hintergrund sowie mit Blick auf ihre mangelnden Deutschkenntnisse und die fehlende Arbeitserfahrung werde sie nicht in den Arbeitsprozess integriert werden können. Eine Ablösung von der Sozialhilfe könne daher nur erfolgen, wenn der Ehemann der Beschwerdeführerin eine IV-Rente erhalte; ein IV-Verfahren sei im Juli 2016 eingeleitet worden.

E. 4.3.2

Im Mai 2019 teilte die – inzwischen wegen ihres Sozialhilfebezugs ausländerrechtlich verwarnte – Beschwerdeführerin dem Beschwerdegegner auf Nachfrage hin mit, eine ärztliche Abklärung habe ergeben, dass sie unter einer "Lernbehinderung" leide. Auch habe sie in der Heimat keine "rechte Schule" besuchen können und sei Analphabetin. Sie könne nicht einmal allein Bus fahren. Gegenwärtig sei sie überdies in ärztlicher Behandlung wegen "ernster Bandscheibenprobleme". Gleichzeitig machte die Beschwerdeführerin geltend, den Haushalt zu erledigen und für ihren invaliden Ehemann zu sorgen. Sie koche, putze, wasche, bügeln und gehe mit ihm einkaufen. Da bleibe keine Zeit für eine "Vollstelle". Der Eingabe liegt eine ärztliche Bestätigung des Medizinischen Zentrums D ebenfalls vom Mai 2019 bei, wonach sich die Beschwerdeführerin dort seit Ende Juni 2018 in regelmässiger psychiatrischer Behandlung befinde und bei ihr seit dem 28. Mai 2018 bis auf Weiteres von einer 100%igen Arbeitsunfähigkeit auszugehen sei. Mit einer Wiedererlangung der Arbeitsfähigkeit sei – so die Bestätigung weiter – nicht vor dem 1. Januar 2020 zu rechnen, weil hierfür zunächst "die Depression" der Beschwerdeführerin deutlich reduziert werden müsse. Eine eigentliche Diagnose findet sich erst in einem dem Beschwerdegegner im Folgejahr eingereichten ärztlichen Bericht des Medizinischen Zentrums vom 3. Juni 2020. Danach leidet die Beschwerdeführerin seit dem 28. Mai 2018 unter rezidivierenden depressiven Störungen und – gegenwärtig – einer mittelgradigen depressiven Störung, deutlichen kognitiven Einschränkungen (leichte Intelligenzminderung) und einem Reizdarm. Zudem bestehe der Verdacht auf eine emotional instabile Persönlichkeitsstörung. Die Beschwerdeführerin sei aus diesem Grund seit 28. Mai 2018 arbeitsunfähig und "[d]ie Prognose für eine Arbeit [...] auf Grund des Verlaufs (stetige Verschlechterung) und der emotional instabilen Symptomatik (Stimmungsschwankungen, Suizidalität, Störung der Emotionsregulation) eher ungünstig". Mit Schreiben vom 24. Dezember 2020 führte der behandelnde Arzt in Ergänzung hierzu aus, dass "[d]ie Depression sowie die emotional instabile Persönlichkeitsstörung vom borderline Typ [...] im Verlauf" hätten bestätigt werden können. Die Beschwerdeführerin habe zweimal wöchentlich massive Ausbrüche mit Suizidideen, Selbstschädigungen etc.; medikamentöse Behandlungen seien bisher nicht erfolgreich gewesen. Die Sozialbehörde C hatte dem Beschwerdegegner bereits am 28. April 2020 mitgeteilt, mit der Beschwerdeführerin "ausgemacht" zu haben, dass sie regelmässig eine Psychotherapie machen und sich neuropsychologisch abklären lassen müsse. Ende Juni 2021 wurde die Beschwerdeführerin vor diesem Hintergrund im Zentrum für Verhaltensneurologie Zürich verhaltensneurologisch-neuropsychologisch abgeklärt. Die Abklärung ergab, dass die Beschwerdeführerin unter einer mittelgradigen neurokognitiven Funktionsstörung leidet. Diese Störung sei namentlich auf vorbestehende bildungs- und kulturell bedingte kognitive Einschränkungen bei fehlender Schulausbildung zurückzuführen, wodurch die

Beschwerdeführerin auch im Erwerb der deutschen Sprache beeinträchtigt sei. Differenzialdiagnostisch lägen auch Hinweise auf eine "Borderline-Intelligenz" vor, nicht aber auf eine Minderintelligenz. Zu denken sei im Sinn einer Differenzialdiagnose ferner an eine Aggravation durch die (fremd diagnostizierte) affektpathologische Symptomatik. Aufgrund dieser Befunde liege "aktuell keine verwertbare Arbeitsfähigkeit vor". Bei Verbesserung der affektpathologischen Symptomatik sowie psychischer Stabilität sei die Beschwerdeführerin aber arbeitsfähig, wenn sie einfache, verständliche Arbeitsaufträge erhalte. Als Therapie empfohlen wird "aufgrund wiederkehrender suizidaler Gedanken die Aufnahme einer fachpsychiatrischen/psychotherapeutischen Behandlung in der Muttersprache portugiesisch" sowie die "zusätzliche Besprechung einer unterstützenden medikamentösen Therapie".

E. 4.3.3

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen muss sich die Beschwerdeführerin den Vorwurf gefallen lassen, sich nicht bereits nach dem Unfall ihres Ehemanns und der ersten Ermahnung durch den Beschwerdegegner um ihre Integration in die hiesigen Verhältnisse bemüht und sich nach dem Auftreten erster psychischer Probleme über Jahre hinweg keiner Behandlung unterzogen zu haben. So scheint die Beschwerdeführerin denn auch selber davon auszugehen, dass ihr trotz fehlender Schulbildung und "Borderline-Intelligenz" die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit grundsätzlich möglich wäre, wenn ihre psychischen Probleme richtig behandelt würden. Insofern erweist sich der langjährige Sozialhilfebezug der Beschwerdeführerin und ihres Ehemanns als überwiegend selbstverschuldet, weshalb die im Januar 2017 erfolgte Verwarnung nicht zu beanstanden ist. Seit dem Inkrafttreten der Rückstufungsmöglichkeit ist die Beschwerdeführerin allerdings gemäss ärztlicher Bestätigung zu 100 % arbeitsunfähig, weshalb sich nicht sagen lässt, ihr – ohne Zweifel – bestehendes Integrationsdefizit sei unter dem neuen Recht "aktualisiert" worden (vgl. BGE 148 II 1 E. 6.3, wonach bei der Rückstufung in erster Linie das Verhalten bzw. dessen Fortdauern nach dem 1. Januar 2019 ausschlaggebend sei). Soweit die Vorinstanz in diesem Zusammenhang die ärztlich attestierte vollständige Arbeitsunfähigkeit der Beschwerdeführerin anzweifelt, kann ihr nicht gefolgt werden. Zwar entspricht es der bundesgerichtlichen Praxis, dass – worauf auch die Vorinstanz hinweist – den Einschätzungen der IV-Stellen eine erhöhte Glaubwürdigkeit im Vergleich zu den Berichten der behandelnden Ärzte zukommt, welche keine unabhängige Begutachtung darstellen (vgl. BGE 141 V 281 E. 3.7.1, 136 V 376; BGr, 10. Juni 2010, 2C_74/2010, E. 4.3 f.; VGr, 20. März 2019, VB.2018.00783, E. 3.2.2, und 12. Dezember 2017, VB.2017.00541, E. 2.4.4); wie erwähnt, wurde das Gesuch der Beschwerdeführerin um eine IV-Rente mit Verfügung vom 20. März 2020 jedoch "nur" deshalb abgelehnt, weil aus medizinischer Sicht keine Diagnosen oder Krankheitsgeschehen vorlägen, "die eine langdauernde Einschränkung der Arbeitsfähigkeit im Sinne der Invalidenversicherung begründen" könnten. Dieser Befund kann im migrationsrechtlichen Verfahren nicht ohne Weiteres mit einem Verschulden der Beschwerdeführerin an ihrer aktuellen mangelnden Integration – und der daraus resultierenden Sozialhilfeabhängigkeit – gleichgesetzt werden. Objektiv überwindbare Gesundheitsbeeinträchtigungen sind als nicht invalidisierend zu qualifizieren, jedoch im migrationsrechtlichen Verfahren nicht zwangsläufig auch persönlich vorwerfbar (zum Ganzen VGr, 21. Oktober 2020, VB.2020.00326, E. 4.2.1). So kann auch eine (bloss) befristete Arbeitsunfähigkeit im ausländerrechtlichen Verfahren dazu führen, dass die ungenügende berufliche Integration der betroffenen ausländischen Person als unverschuldet zu gelten hat. Was die Glaubwürdigkeit des Arztes der

Beschwerdeführerin anbelangt, gilt es ferner zu beachten, dass im Bericht des Zentrums für Verhaltensneurologie Zürich vom 29. Juni 2021 ebenfalls davon ausgegangen wird, dass bei der Beschwerdeführerin aufgrund der gestellten Diagnosen "aktuell keine verwertbare Arbeitsfähigkeit" vorliege.

E. 4.3.4

Ist damit von der vollständigen Arbeitsunfähigkeit der Beschwerdeführerin auszugehen, könnte diese (aktuell) auch bloss angewiesen werden, sich der erforderlichen medikamentösen Behandlung und fachpsychiatrischen bzw. psychotherapeutischen Therapie zu unterziehen. Vor dem Einsetzen erster Behandlungserfolge erscheint die Rückstufung mithin nicht geeignet, der Beschwerdeführerin Anreiz dafür zu geben, eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen und sich von der Sozialhilfe zu lösen, nachdem die bisherigen Ermahnungen und die Verwarnung vom Januar 2017 erfolglos geblieben sind. Gemäss dem Sozialdienst C lässt sich die Beschwerdeführerin jedoch schon seit über vier Jahren psychiatrisch behandeln. Dass sie hierfür bislang keinen Arzt wählte, der ihre Muttersprache beherrscht, was mit Blick auf ihre Sprachkenntnisse sicherlich geboten (gewesen) wäre, ist – wenn überhaupt – in erster Linie der Sozialbehörde und dem behandelnden Arzt vorzuwerfen.

E. 4.4

Damit ist die Rückstufung der Beschwerdeführerin im gegenwärtigen Zeitpunkt als unverhältnismässig einzustufen. Die von den Vorinstanzen geäusserten, durchaus nachvollziehbaren Zweifel an den von der Beschwerdeführerin eingereichten ärztlichen Zeugnissen lassen mithin nicht einfach den Schluss zu, dass die Beschwerdeführerin aktuell arbeitsfähig bzw. ihr der Sozialhilfebezug unverändert vorwerfbar sei. Daran vermag auch der Entscheid der IV nichts zu ändern, da diese keine eigenen Abklärungen der Arbeitsfähigkeit der Beschwerdeführerin getroffen hat. Wollte der Beschwerdegegner die Niederlassungsbewilligung der Beschwerdeführerin daher in naher Zukunft abermals widerrufen, müsste er die Genannte vorher zum Beispiel vertrauensärztlich untersuchen und namentlich überprüfen lassen, ob sie die ihr jeweils verordneten Medikamente auch wirklich nimmt.

E. 5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen und der Beschwerdeführerin die Niederlassungsbewilligung EU/EFTA zu belassen. Die Beschwerdeführerin ist jedoch mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass sich diese Beurteilung auf die aktuelle Situation bezieht und sie der vorliegende Entscheid nicht davon entbindet, sich ernsthaft um die Wiedererlangung der Arbeitsfähigkeit und – sollte ihr dies auch nur teilweise gelingen – die berufliche Integration und möglichst weitgehende Ablösung von der Sozialhilfe zu bemühen.

E. 6.1

Entsprechend dem Verfahrensausgang sind die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 [teilweise] 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. 6.2

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. 6.2.1

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 ihrer Rechtsvertreterin Rechtsanwältin B eine unentgeltliche Rechtsbeiständin für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zu bestellen.

E. 6.2.2

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. Die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin macht für das Beschwerdeverfahren insgesamt einen Aufwand von 38,9 Stunden sowie Auslagen im Betrag von Fr. 93.60 geltend. Dieser Aufwand erscheint angesichts der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses als zu hoch, zumal Rechtsanwältin B die Beschwerdeführerin bereits im Rekursverfahren vertreten hat und – im Vergleich mit anderen ausländerrechtlichen Verfahren – kein umfangreiches Aktenstudium erforderlich war. Bei einem für gewöhnliche Fälle im Ausländerrecht in der Regel üblichen Aufwand von durchschnittlich 9 Stunden ist hier vielmehr insgesamt ein Aufwand von 14 Stunden angemessen; die Kostennote der Rechtsvertreterin ist entsprechend zu kürzen. Die Rechtsanwältin B für das verwaltungsgerichtliche Verfahren auszurichtende Entschädigung ist folglich auf insgesamt Fr. 3'418.- (inklusive Mehrwertsteuer) zu beziffern. Davon ist die der Rechtsvertreterin auszubehaltende Parteientschädigung von Fr. 1'615.50 (inklusive Mehrwertsteuer) in Abzug zu bringen, woraus eine Entschädigung von Fr. 1'802.50 (inklusive Mehrwertsteuer) resultiert.

E. 6.2.3

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

E. 6.3

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.

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