

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00278 vom 29. September 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-09-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00278

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00278 du 29 septembre 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00278 del 29 settembre 2022

Regeste

Aufenthaltsbewilligung (Kantonswechsel) | [Die Beschwerdeführerin ist anerkannter Flüchtling und verfügt über eine Aufenthaltsbewilligung. Sie ersuchte um Kantonswechsel, um zu ihrem Ehemann bzw. dem Vater ihres knapp zweijährigen Kinds zu ziehen.] Der Kantonswechsel anerkannter Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung richtet sich nach der für alle Personen mit Aufenthaltsbewilligung geltenden Bestimmung. Die Flüchtlingskonvention garantiert keine weitergehende Niederlassungsfreiheit (E. 2). Sozialhilfebezug stellt bei Flüchtlingen keinen Widerrufsgrund dar und steht daher auch einem Kantonswechsel nicht entgegen. Gestützt auf das AIG kommt der Beschwerdeführerin dennoch kein Anspruch auf Kantonswechsel zu, weil sie nicht erwerbstätig ist (E. 3). Da die Beendigung der vorläufigen Aufnahme ihres Ehemanns nicht absehbar ist, kann sich die Beschwerdeführerin auf das Recht auf Familienleben berufen. Der Sozialhilfebezug der Beschwerdeführerin darf ihr als Flüchtling nicht zum Vorwurf gemacht werden. Das öffentliche Interesse, die ausländische Wohnbevölkerung und die finanzielle Belastung angemessen auf die Kantone zu verteilen, ist wenig bedeutsam. Das Interesse der Beschwerdeführerin, ihr Familienleben uneingeschränkt führen zu können, überwiegt (E. 4). Gegenstandslosigkeit UP. Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2022.00278 Urteil der 4. Kammer vom 29. September 2022 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Selina Sigerist. In Sachen A, Beschwerdeführerin, gegen Migrationsamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Aufenthaltsbewilligung (Kantonswechsel), hat sich ergeben: I. A, geboren 1987, syrische Staatsangehörige, reiste am 4. November 2019 in die Schweiz ein und ersuchte gleichentags um Asyl. Mit Entscheid vom 27. Januar 2020 wies das Staatssekretariat für Migration (SEM) sie dem Kanton St. Gallen zu. Mit Verfügung vom 2. März 2020 anerkannte das SEM A als Flüchtling und gewährte ihr in der Schweiz Asyl. Am 11. März 2020 ersuchte A beim Migrationsamt des Kantons Zürich um Kantonswechsel mit der Begründung, sie sei mit dem im Kanton Zürich wohnhaften B (geboren 1966) verlobt. Bei diesem handelt es sich um einen vorläufig aufgenommenen syrischen Staatsangehörigen. Mit Verfügung vom 15. Juni 2020 wies das Migrationsamt das Gesuch ab. 2020 kam der Sohn von A und B, C, zur Welt. Am 1. Oktober 2021 heirateten A und B. Am 15. Oktober 2021 stellte A erneut ein "Gesuch um Familienzusammenführung" im Kanton Zürich bzw. um Kantonswechsel. Mit Verfügung vom 31. Januar 2022 wies das Migrationsamt auch dieses Gesuch ab, weil infolge der Sozialhilfe- bzw. Fürsorgeabhängigkeit beider Eheleute

die öffentlichen Interessen an der Verweigerung überwogen. II. Gegen diese Verfügung erhob A am 3. März 2022 Rekurs an die Sicherheitsdirektion. Diese wies das Rechtsmittel mit Entscheid vom 11. April 2022 ab, auferlegte die Verfahrenskosten A (Dispositiv-Ziff. II) und verweigerte dieser eine Parteientschädigung (Dispositiv-Ziff. III). III. Hiergegen erhob A am 12. Mai 2022 Beschwerde an das Verwaltungsgericht mit den Anträgen, es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und ihr der Zuzug in den Kanton Zürich zu bewilligen, unter Entschädigungsfolge zulasten der Sicherheitsdirektion. Zudem stellte sie sinngemäss ein Gesuch um unentgeltliche Prozessführung. Die Sicherheitsdirektion verzichtete ausdrücklich auf Vernehmlassung, das Migrationsamt stillschweigend auf eine Beschwerdeantwort. Das Verwaltungsgericht zog vom Migrationsamt das Dossier von B bei. 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 erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Gemäss Art. 58 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) richtet sich die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der Schweiz nach dem für Ausländerinnen und Ausländer geltenden Recht, unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen des Landes- und Völkerrechts. Nach Art. 60 AsylG haben Personen, denen Asyl gewährt wurde, Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung im Kanton, in dem sie sich rechtmässig aufhalten. Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung richtet sich nach Art. 34 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20). 2.2 Gemäss Art. 37 Abs. 2 AIG haben Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung Anspruch auf Kantonswechsel, wenn sie nicht arbeitslos sind und keine Widerrufsgründe nach Art. 62 Abs. 1 AIG vorliegen. Der Anspruch ist mithin an die Erwerbstätigkeit gebunden, weshalb Gründe für deren Fehlen – Rente, Ausbildung, krankheitsbedingte Unmöglichkeit der Stellensuche – sie nicht zu ersetzen vermögen (VGr, 30. April 2020, VB.2020.00005, E. 2.3.4 mit Hinweisen; dazu und zum Folgenden vgl. VGr, 23. Februar 2022, VB.2021.00353, E. 2). Besteht kein Anspruch auf Kantonswechsel, liegt der Entscheid über die Erteilung einer ausländerrechtlichen Bewilligung für den neuen Kanton im pflichtgemässen Ermessen der dortigen Migrationsbehörden (vgl. Art. 96 Abs. 1 AIG). 2.3 2.3.1 Verfügt eine betroffene ausländische Person über die Flüchtlingseigenschaft, gelangt jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht Art. 37 Abs. 2 AIG zur Anwendung, sondern Art. 37 Abs. 3 AIG, welcher den Kantonswechsel (von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung) lediglich davon abhängig macht, dass keine Widerrufsgründe nach Art. 63 AIG vorliegen (vgl. BVGE 2012/2 E. 5.2.1 ff., bestätigt unter anderem mit BVGr, 10. August 2022, F-6485/2020, E. 3.2; so etwa auch – jeweils ohne inhaltliche Begründung – Staatssekretariat für Migration, Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel F6: Die Gesuche um Kantonswechsel, Stand: 12. Juli 2020, Ziff. 2.3.3, www.sem.admin.ch > Asyl/Schutz vor Verfolgung > Das Asylverfahren > Nationale Asylverfahren; Nula Frei/Constantin Hruschka in: Constantin Hruschka [Hrsg.], Genfer Flüchtlingskonvention, Handkommentar, Baden-Baden 2022, Art. 26 Rn. 37 f.; Tobias Grasdorf-Meyer/Lisa Ott/Luzia Vetterli, Geflüchtete Menschen im Schweizer Recht, Bern 2021, Rz. 932; Marc Spescha et al., Handbuch zum Migrationsrecht, 4. A., Zürich 2020, S. 453). Das Bundesverwaltungsgericht stützt sich auf Art. 26 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (FK, SR 0.142.30). 2.3.2 Die Vorinstanz vertritt demgegenüber die Ansicht, der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts könne nicht gefolgt

werden, weil Art. 26 FK die Gleichbehandlung von Flüchtlingen mit Aufenthaltsberechtigten – statt mit Niedergelassenen – nicht ausschliesse (so sinngemäss auch der Bundesrat in der Botschaft vom 26. August 2020 zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes [Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme], BBl 2020 7457 ff., 7470 [Botschaft AIG 2020]; Kantonsgericht Freiburg, 10. November 2020, 601 2019 193; vgl. auch BGr, 12. Juni 2017, 2C_832/2016, E. 5.2). Das Verwaltungsgericht liess die Frage, ob bei Flüchtlingen mit einer Aufenthaltsbewilligung Art. 37 Abs. 2 oder Abs. 3 AIG anwendbar sei, bisher offen (VGr, 23. Februar 2022, VB.2021.00353, E. 2.4 – 20. Mai 2021, VB.2021.00001, E. 2.3).

2.3.3 Nach Art. 26 FK räumt jeder vertragsschliessende Staat "den Flüchtlingen, die sich rechtmässig auf seinem Gebiet aufhalten, das Recht ein, dort ihren Aufenthaltsort zu wählen und sich frei zu bewegen, vorbehaltlich der Bestimmungen, die unter den gleichen Umständen für Ausländer im allgemeinen gelten". Der Ausdruck "unter den gleichen Umständen" bedeutet nach Art. 6 FK, "dass eine Person alle Bedingungen (vor allem diejenigen über Dauer und Voraussetzungen von Aufenthalt und Niederlassung) zur Ausübung eines Rechts erfüllen muss, gleich wie wenn sie nicht Flüchtling wäre. Ausgenommen hiervon sind nur die Bedingungen, die ihrer Natur nach von einem Flüchtling nicht erfüllt werden können." Zu prüfen ist, was unter dem Vorbehalt von Bestimmungen, die "für Ausländer im allgemeinen" gelten, zu verstehen ist: Die Wendung könnte einerseits so aufgefasst werden, dass Art. 26 FK nur den Ausschluss von Restriktionen bezweckt, die eigens für Flüchtlinge aufgestellt werden. Andererseits könnte sie – darüber hinausgehend – so verstanden werden, dass Flüchtlinge nur Einschränkungen unterworfen werden dürfen, die für alle anderen Ausländerinnen und Ausländer gelten; wenn das Landesrecht verschiedene Kategorien von Anwesenheitsberechtigungen schafft, hätte die Rechtsstellung der Flüchtlinge demnach – im Sinn einer Meistbegünstigung – derjenigen der bestgestellten Kategorie zu entsprechen.

2.3.4 Dem (englischen und französischen Original-)Wortlaut von Art. 26 FK lässt sich keine klare Antwort entnehmen. Entgegen der Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts (BVG 2012/2 E. 5.2.2) kann auch nicht ausschlaggebend sein, dass Art. 26 FK die Freiheit der Wohnsitzwahl und die Bewegungsfreiheit bezweckt. Die Bestimmung lässt Einschränkungen dieses Grundsatzes zu. Wie weit diese gehen dürfen, ist auszulegen; es kann nicht ohne Weiteres angenommen werden, dass einer solchen Ausnahme der geringste denkbare Gehalt zukommen müsse. Die Schöpfer der Flüchtlingskonvention schienen davon auszugehen, dass die Freiheit der Wohnsitzwahl und die Bewegungsfreiheit anwesenheitsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern in der Regel zustünden, weshalb sie die hier zu beantwortende Frage nicht regelten (vgl. Reinhard Marx in: Andreas Zimmermann [Hrsg.], *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, A Commentary*, Oxford 2011, Art. 26 N. 2, 55). Auch in Bezug auf die gleichlautende Formulierung von Art. 7 Ziff. 1 FK besteht keine Klarheit (vgl. Tim Rohmann in: Hruschka, Art. 7 Rn. 17 ff.). In der völkerrechtlichen Literatur wird teils akzeptiert, dass Flüchtlinge wie bestimmte Kategorien ("certain classes") von Ausländern behandelt und ihnen demgemäss die volle Freiheit der Bewegung und der Wohnortwahl nur sukzessiv gestattet wird (Atle Grahl-Madsen, *Commentary on the Refugee Convention 1951* [1963], Neudruck Genf 1997, www.unhcr.org, Art. 26 N. 6). Andernorts ist ausdrücklich und konsequent davon die Rede, dass Art. 26 FK flüchtlingsspezifische ("refugee-specific") Restriktionen untersage (James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, 2. A., Cambridge etc. 2021, S. 868, 871 f., 886; vgl. auch Marx, Art. 26 N. 55). Als unzulässig werden etwa Internierungen oder der

Entzug staatlicher Leistungen der Grundversorgung im Fall des Wohnortwechsels bezeichnet (Hathaway, S. 871 ff.). Insgesamt sind keine ausreichenden Hinweise auszumachen, dass Art. 26 FK eine Meistbegünstigungsklausel für Flüchtlinge enthält und Differenzierungen zwischen verschiedenen Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern im nationalen Migrationsrecht in Bezug auf Flüchtlinge für irrelevant erklärt. Zur Anwendung nicht flüchtlingsspezifischer ausländerrechtlicher Regelungen auf Flüchtlinge äussert sich Art. 26 FK demzufolge nicht.

2.4 Das Recht auf Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit gemäss Art. 12 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2) steht in der Schweiz unter dem Vorbehalt der Bundesgesetzgebung über die Ausländer, wonach Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nur für den Kanton gelten, der sie ausgestellt hat.

2.5 Demnach stehen die Garantien der Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit im internationalen Recht der Anwendung von Art. 60 AsylG in Verbindung mit Art. 37 AIG nicht entgegen. Der beantragte Kantonswechsel der Beschwerdeführerin, die als anerkannter Flüchtling im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung ist, richtet sich folglich nach Art. 37 Abs. 2 AIG.

3. 3.1 Nach Art. 23 FK gewähren die Vertragsstaaten den auf ihrem Gebiet rechtmässig sich aufhaltenden Flüchtlingen die gleiche Fürsorge und öffentliche Unterstützung wie den Einheimischen (Grundsatz der Inländergleichbehandlung). Daraus folgt, dass Flüchtlingen keine weitergehenden Voraussetzungen und Einschränkungen des Sozialhilfebezugs auferlegt werden dürfen als Schweizer Staatsangehörigen. Der Sozialhilfebezug darf ihnen flüchtlings- und asylrechtlich nicht entgegengehalten werden, und die ausländerrechtliche Anwesenheit darf nicht deswegen beendet werden (BGE 139 I 330 E. 3.1; 122 II 1 E. 3c). Auf den Familiennachzug aus dem Ausland hat das Bundesgericht allerdings nicht die für Schweizerinnen und Schweizer geltende Regelung (Art. 42 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 lit. b und Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG) angewandt, sondern jene für die betreffende Kategorie von Ausländerinnen und Ausländern (konkret Art. 44 AIG) unter Berücksichtigung der besonderen Situation von Flüchtlingen (vgl. BGE 139 I 330 E. 3.2). Das Bundesgericht scheint also nicht davon auszugehen, dass Flüchtlinge bezüglich der Rechtsfolgen des Sozialhilfebezugs stets gleich wie Einheimische zu behandeln sind. Allerdings gelangt es im Ergebnis zu einer für die Flüchtlinge kaum weniger günstigen Praxis, indem insbesondere für massgeblich erklärt wird, ob die Fürsorgeabhängigkeit – analog zu Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG – fortgesetzt und erheblich ist (BGE 139 I 330 E. 3.2, 4.1 f.).

3.2 Vorliegend fragt sich, ob die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit nach Art. 37 AIG wegen Sozialhilfebezugs, die für ausländische Staatsangehörige, nicht aber für Einheimische vorgesehen sind, auf Flüchtlinge angewandt werden dürfen. Die Regelung ist zu unterscheiden von der Kürzung der Fürsorgeleistungen aufgrund einer Nichtbeachtung von Residenzpflichten, die gegenüber Flüchtlingen nicht vorgenommen werden darf, wenn dieselbe Sanktion nicht auch für Einheimische vorgesehen ist (vgl. Hathaway, S. 1020). Bezüglich des Anspruchs auf Kantonswechsel ist die Auslegung von Art. 23 FK aber insoweit nicht relevant, als bereits das Landesrecht die Berücksichtigung des Sozialhilfebezugs bei Flüchtlingen ausschliesst, wie im Folgenden darzustellen ist.

3.3 Art. 37 Abs. 2 AIG macht den Anspruch auf einen Kantonswechsel grundsätzlich von einer gültigen Aufenthaltsbewilligung sowie von der Erwerbstätigkeit und vom Fehlen von Widerrufsgründen nach Art. 62 Abs. 1 AIG abhängig. Zu Letzteren gehört auch die Sozialhilfeabhängigkeit (lit. e). Was die Widerrufsgründe betrifft, so ist zu prüfen, ob eine Rückkehr ins Heimatland – nicht in den Ursprungskanton – verhältnismässig wäre (BGr, 29. März 2016, 2C_785/2015, E. 4.1; VGr, 30. April 2020,

VB.2020.00005, E. 2.5; Peter Bolzli in: Spescha et al., Migrationsrecht, 5. A., Art. 37 AIG N. 9). Daraus folgt – wie das Bundesgericht mit Bezug auf Art. 37 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG festgehalten hat –, dass bei Flüchtlingen der Widerrufsgrund der Sozialhilfeabhängigkeit nicht berücksichtigt werden darf, weil Sozialhilfebezug nach Art. 65 AsylG bei Flüchtlingen keinen Wegweisungsgrund darstellt (BGr, 26. August 2011, 2D_17/2011, E. 4). 3.4 Das Kriterium der Arbeitslosigkeit in Art. 37 Abs. 2 AIG wird zwar in der bundesrätlichen Botschaft in einen Zusammenhang mit dem Sozialhilfebezug gebracht (Botschaft vom 8. März 2002 zum Ausländergesetz, BBl 2002 3709 ff., 3790 f.). Der Gesetzeszweck ist allerdings darin zu sehen, dass die berufliche Mobilität vereinfacht werden soll. Bei der Erwerbstätigkeit handelt es sich also um eine eigenständige Voraussetzung, die nicht mit der Unabhängigkeit von Sozialhilfe gleichzusetzen ist (eingehend VGr, 30. April 2020, VB.2020.00005, E. 2.3.2). Sie ist demnach auch auf Flüchtlinge anwendbar. 3.5 Die Beschwerdeführerin ist nicht erwerbstätig. Sie kann demnach aus Art. 37 Abs. 2 AIG keinen Anspruch auf einen Kantonswechsel ableiten.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin beruft sich auf den Grundsatz der Einheit der Familie sowie die Garantie des Familienlebens nach Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101; vgl. auch Art. 13 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [SR 101]).

E. 4.2

Die Berücksichtigung des Grundsatzes der Einheit der Familie wird verschiedentlich im Asylrecht sowie in Bezug auf vorläufig Aufgenommene gesetzlich vorgeschrieben (vgl. Art. 27 Abs. 3, Art. 44, Art. 68 AsylG; Art. 85 Abs. 4 AIG bzw. Art. 85b Abs. 2 lit. a AIG in der Fassung vom 17. Dezember 2021 [BBl 2021 2999 ff. S. 4; noch nicht in Kraft]). Ausserhalb dieser Bereiche kommt ihm keine selbständige Bedeutung zu (vgl. VGr, 3. März 2021, VB.2020.00183, E. 4.4.3; BVGr, 22. Oktober 2020, E-1882/2019, E. 3.4; EMARK 1995 Nr. 24 E. 11b, ark-cra.rekurskommissionen.ch). Auf die Beschwerdeführerin sind die genannten Normen nicht direkt anwendbar. Zu prüfen ist, ob sie sich auf die verfassungs- und völkerrechtliche Garantie des Familienlebens berufen kann, als deren Ausfluss der Grundsatz der Einheit der Familie gelten kann (vgl. Spescha et al., S. 369).

E. 4.3

Aus der Garantie des Familienlebens nach Art. 8 EMRK ergibt sich grundsätzlich ein Anspruch auf Einreise und Aufenthalt von Mitgliedern der Kernfamilie, sofern ein Familienmitglied über ein gefestigtes Aufenthaltsrecht im betreffenden Staat verfügt und sofern die familiäre Beziehung tatsächlich gelebt wird und intakt ist (vgl. statt vieler BGE 137 I 284 E. 1.3).

E. 4.3.1

Die Vorinstanz führt aus, dass sich die Beschwerdeführerin nicht auf die Garantie des Familienlebens nach Art. 8 EMRK berufen könne, weil ihr Ehemann als vorläufig Aufgenommener nicht über ein gefestigtes Anwesenheitsrecht verfüge. Diese für die Einreise- und Aufenthaltsberechtigung geltende Voraussetzung ist allerdings nicht unbesehen auf den Kantonswechsel anzuwenden. Immerhin ist namentlich bei den Entscheiden über die Zuweisung von Asylsuchenden an die Kantone und über den Kantonswechsel vorläufig Aufgenommener (selbst ohne Flüchtlingseigenschaft) der Grundsatz der Einheit der Familie zu beachten (Art. 27 Abs. 3 AsylG; Art. 85 Abs. 4 AIG).

Die Beschwerdeführerin, deren Flüchtlingseigenschaft anerkannt und der Asyl gewährt wurde, darf mit Bezug auf den Rechtsschutz gegen die Verweigerung des Kantonswechsels jedenfalls nicht schlechter gestellt werden, als wenn sie von einer Verfügung nach Art. 27 Abs. 3 AsylG oder Art. 85 Abs. 4 AIG betroffen wäre.

E. 4.3.2

Im Übrigen trifft ohnehin nicht zu, dass das Fehlen eines gefestigten Aufenthaltsrechts hier der Berufung auf Art. 8 EMRK entgegenstehe. Von einem gefestigten Anwesenheitsrecht ist zwar grundsätzlich nur bei schweizerischer Staatsangehörigkeit auszugehen sowie beim Vorliegen einer Niederlassungsbewilligung oder einer Aufenthaltsbewilligung, auf deren Verlängerung ein Anspruch besteht. Ausnahmsweise kann es jedoch vorkommen, dass sich eine ausländische Person ohne Bewilligungsanspruch in einer Situation befindet, in der davon auszugehen ist, dass ihre Aufenthaltsbewilligung auch in Zukunft regelmässig verlängert werden wird. In einem solchen Fall ist faktisch von einer gefestigten Anwesenheit der betreffenden Person in der Schweiz auszugehen (BGr, 6. Juni 2018, 2C_251/2017, E. 2.2; VGr, 18. November 2020, VB.2020.00527, E. 2.2 mit weiteren Hinweisen). Gemäss der Praxis kommt daher etwa vorläufig aufgenommenen Personen – mit oder ohne Flüchtlingseigenschaft – ein Anspruch nach Art. 8 EMRK zu, wenn ihr Aufenthalt aus objektiven Gründen faktisch als Realität hinzunehmen ist bzw. wenn eine Änderung der vorläufigen Aufnahme nicht absehbar ist (vgl. BGr, 7. Februar 2018, 2C_941/2017, E. 1.4 – 13. Februar 2013, 2C_639/2012, E. 4.4; BVGE 2021 VI/1 E. 13.4; 2017 VII/4 E. 6.3). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wiederum sieht den Schutzbereich von Art. 8 EMRK bereits eröffnet, wenn eine enge und tatsächlich gelebte, von Art. 8 EMRK erfasste Beziehung zu einem sich im Konventionsstaat aufhaltenden Familienmitglied vorliegt. Den Aufenthaltsstatus der beteiligten Personen berücksichtigt er als Kriterium bei der Interessenabwägung und Verhältnismässigkeitsprüfung (vgl. EGMR, 8. Juli 2014, M.P.E.V. et al. gegen die Schweiz, 3910/13, §§ 51 ff., sowie die Zusammenfassung der Rechtsprechung in BVGE 2021 VI/1 E. 13.2 f.; zum Ganzen VGr, 3. März 2021, VB.2020.00183, E. 5.1).

E. 4.3.3

Der Ehemann der Beschwerdeführerin ist im Kanton Zürich wohnhaft. Mit Entscheid vom 21. Dezember 2018 lehnte das SEM sein Asylgesuch ab und nahm ihn wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig auf, wobei ein Beschwerdeverfahren gegen die Abweisung des Asylgesuchs anscheinend noch hängig ist. Eine Beendigung der vorläufigen Aufnahme ist angesichts der Situation in der Herkunftsregion nicht absehbar, ganz abgesehen davon, dass der Beschwerdeführerin Asyl gewährt wurde. Auch die – hier nicht anwendbare – dreijährige Karenzfrist für den Familiennachzug durch vorläufig Aufgenommene wäre erfüllt (Art. 85 Abs. 7 AIG; vgl. ohnehin zur Problematik einer solchen Frist EGMR, 9. Juli 2021, M.A. gegen Dänemark, 6697/18, §§ 162, 179 f., 192 f.). Ein Anspruch aus Art. 8 EMRK ist daher gegeben.

E. 4.3.4

Der Beschwerdeführerin wird das Familienleben nicht verwehrt, erreicht sie doch das Domizil ihres Ehemanns nach einer etwa einstündigen Reise, wenn sie den öffentlichen Verkehr benützt. Gleichwohl verunmöglicht ihr die Verweigerung des Kantonswechsels das Zusammenleben mit ihrem Ehemann und dem gemeinsamen Kleinkind in einer Wohnung, was als Eingriff in das Familienleben zu bewerten ist (vgl. EGMR, 29. Juli 2010, Agraw

gegen die Schweiz, 3295/06, §§ 44 ff., 51). Dieser kann auch nicht als offensichtlich zulässig bezeichnet werden (so aber das Kantonsgericht Freiburg, 10. November 2020, 601 2019 193).

E. 4.4

Ein Eingriff in den Schutz des Familienlebens ist nach Art. 8 Abs. 2 EMRK zulässig, soweit er "gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer".

E. 4.4.1

Die geforderte gesetzliche Grundlage liegt mit Art. 37 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG vor.

E. 4.4.2

Die Vorinstanzen berufen sich auf die öffentlichen Interessen an der Begrenzung des Bestands der ausländischen Wohnbevölkerung im Kanton Zürich und an der Verminderung des Fürsorgerisikos bzw. am "Schutz gesunder Finanzen".

E. 4.4.3

Der Verbleib der Beschwerdeführerin in der Schweiz ist gesichert. Streitig ist nur, in welchem Kanton sie wohnen und Fürsorgeleistungen beziehen darf. Insofern stellen nicht die Kontrolle der Zuwanderung in die Schweiz und die Verringerung der Fürsorgekosten als solche das gemäss Art. 8 Abs. 2 EMRK massgebliche öffentliche Interesse dar, sondern die angemessene Verteilung der ausländischen Wohnbevölkerung auf die Kantone und deren gleichmässige finanzielle Belastung aufgrund der Immigration. Zwar mag auch dieser demografische und finanzielle Ausgleich zwischen den Gebietskörperschaften aus völkerrechtlicher Sicht ein zulässiges öffentliches Interesse an einem Eingriff ins Familienleben darstellen. Doch ist dieses öffentliche Interesse selbst unter Einbezug der Präzedenzwirkung als weniger bedeutsam zu bewerten, denn es ist davon auszugehen, dass die Kantonswechsel infolge Familiennachzugs die Verteilung der Flüchtlinge auf die Kantone insgesamt nur beschränkt beeinflussen können (vgl. auch EGMR, 29. Juli 2010, Agraw gegen die Schweiz, 3295/06, § 53).

E. 4.4.4

Flüchtlingen darf aufgrund von Art. 23 FK die Sozialhilfeabhängigkeit im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung nach Art. 96 Abs. 1 AIG nicht zum Vorwurf gemacht werden (VGr, 23. Februar 2022, VB.2021.00353, E. 3.3 – 20. Mai 2021, VB.2021.00001, E. 3.3). Zu beachten ist demnach höchstens der Fürsorgebezug des Ehemanns, dem die Flüchtlingseigenschaft (bisher) nicht zuerkannt wurde.

E. 4.4.5

Die konkrete Situation der Beschwerdeführerin stellt sich wie folgt dar: Ihr wurde vor rund zweieinhalb Jahren Asyl gewährt, und sie ist Mutter eines knapp zweijährigen Kindes. Sie verfügt nach eigenen Angaben über einen in der Heimat erworbenen Universitätsabschluss. Ihr Ehemann reiste im Alter von 49 Jahren in die Schweiz ein; mittlerweile ist er 56-jährig. Im Heimatland arbeitete er gemäss seinen Angaben in der Finanzverwaltung. Beide beziehen seit der Einreise in die Schweiz ununterbrochen Asylfürsorge bzw. Sozialhilfe.

Bemühungen um eine Erwerbstätigkeit auch nur eines Ehepartners auf dem ersten Arbeitsmarkt werden nicht geltend gemacht. Somit besteht zweifellos weiterhin ein Fürsorerisiko des Ehemanns. Doch ist immerhin anzumerken, dass das Zusammenleben in einer gemeinsamen Wohnung insgesamt die Kosten senken dürfte. Zudem könnte es die Aufnahme einer Arbeitstätigkeit zumindest eines Ehegatten fördern, weil die Kindesbetreuung durch den jeweils anderen erleichtert würde.

E. 4.4.6

Folglich haben die öffentlichen Interessen an der Verweigerung des Kantonswechsels in der Abwägung insgesamt nur wenig Gewicht. Demgegenüber sind zwar auch die privaten Interessen weniger bedeutsam, als wenn ein Familiennachzug aus dem Ausland infrage stünde, denn der Beschwerdeführerin und ihrer Familie wird das Familienleben nicht verunmöglicht. Wird einem Ehepaar mit einem Kleinkind das Zusammenleben in einer gemeinsamen Wohnung verwehrt, stellt dies allerdings einen deutlich spürbaren Eingriff in die Garantie des Familienlebens dar. Die wenig gewichtigen öffentlichen Interessen überwiegen das private Interesse der Beschwerdeführerin, ihres Ehemanns und ihres Sohns an der uneingeschränkten Führung ihres Familienlebens nicht. Infolgedessen ist die Beschwerde gutzuheissen.

E. 5.1

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 VRG, teilweise in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG). Das Gesuch der Beschwerdeführerin um unentgeltliche Prozessführung im Beschwerdeverfahren ist als gegenstandslos abzuschreiben.

E. 5.2

Parteientschädigungen sind der Beschwerdeführerin nicht zuzusprechen, weil Parteien, die nicht durch einen Rechtsbeistand vertreten sind, nur dann Anspruch darauf haben, wenn für die Rechtsmittelerhebung ein besonderer Aufwand zu erbringen ist. Dies war hier nicht der Fall (§ 17 Abs. 2 VRG; Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 17 N. 47 ff.). Die Beschwerdeführerin bringt denn auch nicht vor, dass sie einen ausserordentlichen Aufwand für die Rechtsmittelerhebung erbracht hätte.

E. 6

Gegen Entscheide über einen Kantonswechsel steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht offen (Art. 83 lit. c Ziff. 6 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). In der Rechtsmittelbelehrung des nachfolgenden Dispositivs ist deshalb auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG zu verweisen.

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