

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00576 vom 25. Oktober 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-10-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00576

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00576 du 25 octobre 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00576 del 25 ottobre 2023

Regeste

Widerruf der Niederlassungsbewilligung (Rückstufung) | Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen die Rückstufung ihrer Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung. Die Beschwerdeführerin ist seit 1997 auf Sozialhilfe angewiesen und hat bisher Fürsorgeleistungen von über Fr. 790'000.- bezogen. Damit sind die Kriterien der Dauerhaftigkeit und Erheblichkeit des Sozialhilfebezugs gegeben (E. 3.1). Die Beschwerdeführerin trifft ein erhebliches Verschulden an ihrer Sozialhilfeabhängigkeit, und es ist nicht mit einer Ablösung von der Sozialhilfe zu rechnen (E. 3.4). Dass die Ermahnung der Beschwerdeführerin zur Ablösung von der Sozialhilfe keine Rechtsmittelbelehrung enthielt, führt vorliegend nicht zur Unverhältnismässigkeit der Rückstufung (E. 3.6). Die Rückstufung ist rechtmässig (E. 3.7). Abweisung. Abweisung UP/URP.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2023.00576 Urteil der 4. Kammer vom 25. Januar 2024 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Gerichtsschreiber Elias Ritzi. In Sachen A, vertreten durch RA B, substituiert durch MLaw C, Beschwerdeführerin, gegen Migrationsamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Widerruf der Niederlassungsbewilligung (Rückstufung), hat sich ergeben: I. A, eine 1963 geborene Staatsangehörige der Türkei, reiste am 3. Mai 1982 in die Schweiz ein, wo sie bei ihrem damaligen Ehemann, dem in der Schweiz aufenthaltsberechtigten türkischen Staatsangehörigen D, Wohnsitz nahm. In der Folge wurde ihr eine Niederlassungsbewilligung erteilt. A und D haben drei in den Jahren 1981, 1985 und 1993 geborene Kinder. Am 21. August 2000 wurde diese Ehe geschieden. Am 2. April 2002 heiratete A ihren Landsmann E. Diese Ehe wurde am 12. Juni 2008 geschieden. Am 12. Dezember 2012 heiratete sie ihren Landsmann F. Diese Ehe wurde am 22. Oktober 2015 geschieden. Am 23. Mai 2016 heiratete A ihren in der Türkei wohnhaften Landsmann G. Nachdem A seit dem Jahr 1997 von der Sozialhilfe hatte unterstützt werden müssen, widerrief das Migrationsamt des Kantons Zürich mit Verfügung vom 14. Januar 2021 die Niederlassungsbewilligung von A und erteilte ihr eine Aufenthaltsbewilligung ab Eintritt der Rechtskraft der Verfügung, befristet auf ein Jahr nach Bewilligungserteilung. Die Aufenthaltsbewilligung wurde an die folgenden Bedingungen geknüpft: Bemühungen um eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt, Aufnahme einer unbefristeten Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt und Ablösung von der Sozialhilfe, Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen, Schuldenabbau soweit das Einkommen über dem Existenzminimum liegt. Die Einhaltung der Bedingungen wurde als erforderlich für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung erklärt. II. Den hiergegen von A erhobenen Rekurs wies die

Sicherheitsdirektion mit Entscheid vom 28. August 2023 ab (Dispositiv-Ziff. I), auferlegte ihr die Kosten des Rekursverfahrens in Höhe von insgesamt Fr. 1'425.- und richtete ihr keine Parteientschädigung aus. III. Am 28. September 2023 liess A Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei der Rekursentscheid aufzuheben und ihr die Niederlassungsbewilligung "zu belassen". Sodann beantragte sie die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und die Bestellung des unterzeichnenden Rechtsanwalts B als unentgeltlicher Rechtsbeistand. Das Migrationsamt erstattete keine Beschwerdeantwort, und die Sicherheitsdirektion verzichtete am 4. Oktober 2023 auf eine Vernehmlassung. Am 16. Januar 2024 reichte Rechtsanwalt B eine Honorarnote ein. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide der Sicherheitsdirektion über Anordnungen des Migrationsamts betreffend das Aufenthaltsrecht nach §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Weil auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Die Niederlassungsbewilligung kann gemäss Art. 63 Abs. 1 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20) unter anderem widerrufen werden, wenn die 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 (zum Ganzen BGr, 27. September 2019, 2C_458/2019, E. 3.2 mit Hinweisen). Eine Person, die in diesem Sinn (selber) dauerhaft und erheblich auf Sozialhilfe angewiesen ist, erfüllt dabei regelmässig auch das Integrationskriterium von Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung nicht (VGr, 3. Dezember 2020, VB.2020.00343, E. 2.1). 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. Ist dies nicht der Fall, kann die Niederlassungsbewilligung der betroffenen ausländischen Person gestützt auf Art. 63 Abs. 2 AIG widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden. Diese Rückstufung kann gemäss Art. 62a VZAE mit einer Integrationsvereinbarung oder Integrationsempfehlung nach Art. 58b AIG verbunden werden (Abs. 1). Falls dies nicht geschieht, muss in der Rückstufungsverfügung festgehalten werden, welche Integrationskriterien die betroffene Person nicht erfüllt hat, welche Gültigkeitsdauer die Aufenthaltsbewilligung hat, an welche Bedingungen der weitere Verbleib in der Schweiz geknüpft wird und welche Folgen die Nichteinhaltung der Bedingungen für den Aufenthalt hat (Abs. 2). 2.2 Sowohl der Widerruf der Niederlassungsbewilligung nach Art. 63 Abs. 1 AIG wie auch die Rückstufung verlangen nach einer sorgfältigen Verhältnismässigkeitsprüfung (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.). Hierbei ist unter anderem zu prüfen, ob eine mildere Massnahme das von den Migrationsbehörden angestrebte Ziel nicht ebenfalls zu erreichen vermöchte. So kann etwa die Rückstufung unter Umständen als mildere Massnahme im Vergleich zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung nach Art. 63 Abs. 1 AIG infrage kommen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass vor einem auf diese Bestimmung gestützten Widerruf der

Niederlassungsbewilligung einer Person mit Integrationsdefiziten im Sinn von Art. 63 Abs. 2 AIG immer zunächst eine Rückstufung zu prüfen bzw. anzuordnen wäre; nach dem Willen des Gesetzgebers steht die Rückstufung bei Widerrufsgründen nach Art. 63 Abs. 1 AIG vielmehr gerade nicht im Vordergrund (VGr, 3. Dezember 2020, VB.2020.00343, E. 2.2 ; siehe ferner BGr, 10. Februar 2020, 2C_782/2019, E. 3.3.4 – 31. Januar 2020, 2C_58/2019, E. 6.2 – 5. September 2019, 2C_450/2019, E. 5.3). Hat eine ausländische Person einen Widerrufsgrund nach Art. 63 Abs. 1 AIG gesetzt und erweist sich der Widerruf im konkreten Fall als verhältnismässig, soll denn auch zu dieser Massnahme gegriffen werden. Die Rückstufung einer hier niedergelassenen Person, welche nebst dem Art. 63 Abs. 2 AIG auch einen der in Art. 63 Abs. 1 AIG genannten Widerrufsgründe erfüllt, vermag sich nur dann als geeignete mildere Massnahme zu erweisen, wenn ein Widerruf samt Wegweisung im Einzelfall unverhältnismässig und eine ausländerrechtliche Verwarnung nach Art. 96 Abs. 2 AIG nicht bzw. weniger wirksam erscheint (zum Ganzen VGr, 21. Oktober 2020, VB.2020.00326, E. 2.1, und 25. Mai 2020, VB.2019.00768, E. 3.3; vgl. auch BGr, 9. März 2020, 2C_1040/2019, E. 6.1). Hieraus ergibt sich zugleich, dass die Rückstufung nach Art. 63 Abs. 2 AIG nicht einfach eine alternative Form der Verwarnung darstellt. Sie kommt nur dann zum Zug, wenn sie zur Erreichung des damit verfolgten, im öffentlichen Interesse liegenden Ziels, nämlich der Verbesserung von Integrationsdefiziten bei der betroffenen Person, auch tatsächlich geeignet und erforderlich erscheint (vgl. BGr, 5. September 2019, 2C_450/2019, E. 5.3; VGr, 26. November 2020, VB.2020.00352, E. 2.2 und E. 3). Anders als die Verwarnung verschlechtert sie die Rechtsstellung der betroffenen Person ausserdem unmittelbar. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit hat deshalb auch einer Rückstufung in aller Regel zunächst eine ausländerrechtliche Verwarnung oder zumindest eine einschlägige Ermahnung zur Verhaltensänderung voranzugehen. 3. 3.1 Die Beschwerdeführerin ist seit dem Jahr 1997 auf Sozialhilfe angewiesen. Bis im Juli 2023 belief sich die Summe der ihr und ihren Kindern (letzteren jeweils bis zu deren Volljährigkeit) ausgerichteten Fürsorgeleistungen auf über Fr. 790'000.-; der Bezug dauert bis heute an. Somit sind die retrospektiven Kriterien der Dauerhaftigkeit und der Erheblichkeit des Fürsorgebezugs im Sinn des Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG bei der Beschwerdeführerin 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). Wie sich sogleich zeigt, ist sodann auch in Zukunft nicht mit einer Ablösung der Beschwerdeführerin von der Sozialhilfe zu rechnen. 3.2 Die Beschwerdeführerin ging zuletzt im Jahr 2018 einer Teilzeiterwerbstätigkeit als Unterhaltsreinigerin nach, wobei sie diese Tätigkeit gegenüber den Fürsorgebehörden in betrügerischer Weise verschwieg. Für den Zeitraum seit dieser Erwerbstätigkeit ergeben sich aus den Akten keine Bemühungen der Beschwerdeführerin um eine neue Stelle; solche macht auch sie nicht geltend. Vielmehr bringt sie vor, an gesundheitlichen Beschwerden zu leiden, die ihr die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verunmöglichten. Am 21. September 2000 meldete sich die Beschwerdeführerin unter Hinweis auf eine Kreislauferkrankung, Depression und Asthma, am 12. August 2009 unter Hinweis auf Arthrose und eine Depression und am 29. März 2016 unter Hinweis auf Kopf-, Nacken- und Schulterschmerzen sowie Schwindel zum Bezug einer IV-Rente an. Sämtliche Gesuche wurden nach eingehenden Abklärungen und ärztlichen Begutachtungen zum Gesundheitszustand der Beschwerdeführerin abgewiesen. Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich befand gestützt auf die genannten Begutachtungen, die Beschwerdeführerin sei vollständig arbeitsfähig. 3.3 Demgegenüber soll die Beschwerdeführerin gemäss einem ärztlichen Zeugnis vom 25. September "seit Jahren"

arbeitsunfähig sein. Dieses ärztliche Zeugnis beruht jedoch nicht auf einer unabhängigen Begutachtung (vgl. BGr, 10. Juni 2010, 2C_74/2010, E. 4.3 f.; BGE 125 V 351 E. 3b/cc; VGr, 16. Juni 2022, VB.2021.00833, E. 4.3.3) und setzt sich auch nicht mit der gutachterlichen Abklärung der Beschwerdeführerin und dem abweisenden Rentenbescheid der SVA Zürich auseinander, obschon dies aufgrund der offensichtlichen inhaltlichen Diskrepanzen angezeigt gewesen wäre. Es vermag vor diesem Hintergrund die Arbeitsunfähigkeit der Beschwerdeführerin nicht zu belegen. Zu berücksichtigen ist sodann, dass die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin schon vor mehr als vier Monaten geltend machte, eine IV-Anmeldung erfolge "demnächst". Bis heute hat sie keinen Beleg einer erfolgten IV-Anmeldung eingereicht. 3.4 Nach dem Gesagten ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin nicht oder jedenfalls nur geringfügig in ihrer Erwerbsfähigkeit eingeschränkt ist. Gleichwohl bemühte sie sich nicht um die Ausschöpfung ihres Erwerbspotenzials, obschon ihr spätestens nach dem Abschluss des sozialversicherungsrechtlichen Verfahrens bewusst sein musste, dass sie die ärztlichen Zeugnisse, welche ihr eine vollständige Arbeitsunfähigkeit attestierten, nicht generell von der Suche und Aufnahme eines existenzsichernden Erwerbs befreiten. Die Beschwerdeführerin trifft an ihrer Sozialhilfeabhängigkeit ein erhebliches Verschulden. 3.5 Die Beschwerdeführerin hat während ihrer Anwesenheit in der Schweiz in erheblichem Mass Schulden gemacht. Aus den von der Vorinstanz eingeholten Betreibungsregisterauszügen ergeben sich insgesamt 109 nicht getilgte Verlustscheine aus Pfändungen der letzten 20 Jahre in einer Gesamthöhe von Fr. 243'470.81. Diese hohen Schulden verursachte die Beschwerdeführerin zu einem Zeitpunkt, als ihr Lebensunterhalt durch die Sozialhilfe gedeckt war. 3.6 Sodann ist die Beschwerdeführerin während ihrer Anwesenheit in der Schweiz wiederholt strafrechtlich in Erscheinung getreten. Mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zürich-Sihl vom 14. Dezember 2016 wurde sie des Betrugs zulasten der öffentlichen Fürsorge und der Förderung des rechtswidrigen Aufenthalts schuldig gesprochen und mit einer Geldstrafe von 180 Tagessätzen zu je Fr. 20.- und einer Busse von Fr. 200.- bestraft. Der Vollzug der Geldstrafe wurde aufgeschoben, unter Ansetzung einer Probezeit von zwei Jahren. Mit inzwischen rechtskräftigem Urteil des Bezirksgerichts Zürich vom 24. März 2021 wurde die Beschwerdeführerin des Betrugs zulasten der öffentlichen Fürsorge schuldig gesprochen und mit 60 Tagen Freiheitsstrafe bestraft. Der Vollzug der Freiheitsstrafe wurde aufgeschoben und die Probezeit auf drei Jahre festgesetzt. Eine vom Bezirksgericht ausgesprochene Landesverweisung wurde vom Obergericht aufgehoben. Sodann wurde die Beschwerdeführerin mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Baden vom 28. Februar 2023 des geringfügigen Diebstahls schuldig gesprochen und mit einer Busse von Fr. 600.- bestraft. Diese Strafen sind trotz vom Obergericht anerkanntem Härtefall in der Verhältnismässigkeitsprüfung zu berücksichtigen. Nach dem Gesagten hat die Beschwerdeführerin nicht nur in Bezug auf ihre Sozialhilfeabhängigkeit, sondern auch auf ihre Verschuldung und Straffälligkeit erhebliche Integrationsdefizite. 3.7 Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie sei bisher nicht im Sinn von Art. 96 Abs. 2 AIG verwarnt worden. Eine Rückstufung sei deshalb nicht verhältnismässig. Mit Schreiben vom 17. Mai 2019 hatte der Beschwerdegegner der Beschwerdeführerin mitgeteilt, dass sie mit der Rückstufung oder dem Widerruf ihrer Niederlassungsbewilligung zu rechnen habe, sollte sie ihr Verhalten nicht ändern. Hierbei nahm der Beschwerdegegner Bezug auf die konkrete Situation der Beschwerdeführerin, indem er auf die konkrete Höhe der bezogenen Fürsorgeleistungen und die Ergebnisse der zu den Gründen der Sozialhilfeabhängigkeit getätigten Nachforschungen hinwies. Insbesondere bezog sich der Beschwerdegegner

hierbei auf die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Arbeitsunfähigkeit und die wiederholt gestellten IV-Gesuche. Sodann enthielt das Schreiben auch einen Hinweis auf die Verschuldung und Straffälligkeit der Beschwerdeführerin. Der Beschwerdegegner forderte die Beschwerdeführerin unter anderem auf, sich aktiv um eine Ablösung von der Sozialhilfe zu bemühen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, um den Lebensunterhalt selbst zu decken, ihren finanziellen Verpflichtungen künftig lückenlos nachzukommen und sich straflos zu verhalten. Das Schreiben vom 17. Mai 2019 nimmt Bezug auf die konkrete Situation der Beschwerdeführerin und teilt ihr mit der nötigen Klarheit mit, welches Verhalten beanstandet wird. Die Beschwerdeführerin wird in diesem Schreiben darüber informiert, welche Verhaltensänderungen von ihr erwartet werden und dass sie mit einer Rückstufung oder einem Widerruf ihrer Niederlassungsbewilligung rechnen muss, sollte sie die konkret formulierten Erwartungen nicht erfüllen. Dass das Schreiben vom 17. Mai 2019 keine Rechtsmittelbelehrung enthielt, vermag nichts daran zu ändern, dass es den Anforderungen von Art. 96 Abs. 2 AIG genügt. 3.8 Das Schreiben vom 17. Mai 2019 sowie ein früheres Schreiben vom 20. April 2017, in welchem die Beschwerdeführerin wegen ihrer Schuldenmacherei ermahnt worden war, zeitigten keine nennenswerten Auswirkungen auf ihr Verhalten, weshalb eine weitere Verwarnung nicht in Betracht kommt. Die mit der Rückstufung verbundenen Auswirkungen sollten die Beschwerdeführerin motivieren, sich in der Schweiz besser zu integrieren und sich insbesondere um eine Finanzierung ihres Lebensunterhalts mit eigener Erwerbstätigkeit zu bemühen. Damit erscheint die Verschlechterung der Rechtsstellung geeignet und erforderlich, um die Beschwerdeführerin zur Verbesserung ihres Integrationsdefizits anzuhalten. Das private Interesse der Beschwerdeführerin, den privilegierten ausländerrechtlichen Status der Niederlassung zu behalten, ist geringer zu gewichten als das öffentliche Interesse, sie zur Ablösung von der Sozialhilfe sowie zur Unterlassung weiterer Schuldenwirtschaft und Straffälligkeit anzuhalten. Die Rückstufung der Beschwerdeführerin ist verhältnismässig. 3.9 Der Beschwerdegegner knüpfte die zukünftige Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung der Beschwerdeführerin an die Bedingung, dass sie sich engagiert um eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt bemüht, die Suchbemühungen auf Verlangen nachweist, eine unbefristete Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt aufnimmt und sich von der Sozialhilfe ablöst, ihre finanziellen Verpflichtungen erfüllt und ihre bestehenden Schulden abbaut, sofern das Einkommen über dem betriebsrechtlichen Existenzminimum liegt. Diese Bedingungen sind sinnvoll und verhältnismässig.

E. 4.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Ihr ist sodann keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Weil die Beschwerde sich angesichts des Ausgeführten als offensichtlich aussichtslos erweist, ist das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege abzuweisen.

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