

100.2013.407U

HER/BAM/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 23. September 2014

Verwaltungsrichterin Herzog, präsidierendes Mitglied
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichter Müller
Gerichtsschreiberin Hostettler



A. _____
vertreten durch Fürsprecher ...
Beschwerdeführerin

gegen

Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern
Kramgasse 20, 3011 Bern

betreffend Nichterteilung einer Aufenthaltsbewilligung; Härtefallbewilligung (Entscheid der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 22. Oktober 2013; BD 100/13)

Sachverhalt:

A.

Die äthiopische Staatsbürgerin A._____ (geb. ...1969) reiste am 1. Mai 2001 in die Schweiz ein. Ihr Asylgesuch wurde vom Bundesamt für Flüchtlinge (heute: Bundesamt für Migration [BFM]) abgewiesen, welches zugleich ihre Wegweisung anordnete. Hiergegen ergriffene Rechtsmittel blieben erfolglos. A._____ verblieb in der Folge in der Schweiz. Am 8. Juni 2006 ordnete das BFM wiedererwägungsweise an, dass der Vollzug der Wegweisung (zurzeit) zu Gunsten einer vorläufigen Aufnahme aufgeschoben wird. Seither verfügt A._____ über den Status einer vorläufig aufgenommenen Ausländerin.

Am 18. April 2012 ersuchte A._____ das Amt für Migration und Personenstand (MIP), Migrationsdienst des Kantons Bern (MIDI), um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Härtefallbewilligung) und um Gewährung des rechtlichen Gehörs. Nach einer persönlichen Anhörung wies der MIDI das Gesuch mit Verfügung vom 15. April 2013 ab.

B.

Die von A._____ gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde wies die POM mit Entscheid vom 22. Oktober 2013 ab, unter gleichzeitiger Gutheissung des Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege und Beiordnung ihres Rechtsvertreters als amtlichen Anwalt.

C.

Dagegen hat A._____ am 20. November 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und ihr Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung sei gutzuheissen. Eventualiter sei der Entscheid der POM aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Gleichentags hat sie ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und um Beiordnung ihres Rechtsvertreters als amtlichen Anwalt gestellt. Die POM beantragt mit Vernehmlassung vom 19. Dezember 2013 Abweisung der Beschwerde und enthält sich zum Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege eines Antrags. Am 27. Juni 2014 hat A._____ weitere Unterlagen zu den Akten gereicht.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG).

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin. Gerügt werden können die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie andere Rechtsverletzungen einschliesslich Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 80 Bst. a und b VRPG). Als Rechtsfehler bei der Ermessensausübung gelten die Ermessensüberschreitung und -unterschreitung sowie der Ermessensmissbrauch. Solange die Vorinstanz ihr Ermessen in diesem Rahmen pflichtgemäss ausübt, ist es dem Verwaltungsgericht verwehrt, sein eigenes Ermessen anstelle desjenigen der Vorinstanz zu setzen (vgl. dazu BVR 2013 S. 73 nicht publ. E. 1.3, 2010 S. 481 E. 1.2, S. 1 E. 1.4; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 80 N. 7 und Art. 66 N. 21).

2.

Strittig ist die Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung an die Beschwerdeführerin, welche vorläufig aufgenommen ist.

2.1 Nach dem Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Erteilung bzw. Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung, es sei denn, die um eine Bewilligung ersuchende Person oder ihre in der Schweiz lebenden Angehörigen könnten sich auf eine besondere Norm des Bundesrechts (einschliesslich Bundesverfassungsrecht) oder eines Staatsvertrags berufen (BGE 133 I 185 E. 2.3; BVR 2013 S. 73 E. 2.2). Die Beschwerdeführerin macht keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung geltend und ein solcher ist auch nicht ersichtlich. Fehlt ein entsprechender Rechtsanspruch, entscheidet die zuständige Behörde nach pflichtgemäsem Ermessen über die Bewilligungserteilung bzw. -verlängerung (vgl. Art. 3, Art. 33 Abs. 3 sowie Art. 96 AuG). Es ist somit zu unterscheiden zwischen Bewilligungen, auf deren Erteilung ein Rechtsanspruch besteht (sog. Anspruchsbewilligung), und Bewilligungen, über welche

die Behörde ermessensgeprägt entscheidet (sog. Ermessensbewilligung) (BVR 2013 S. 73 E. 2.2, 2010 S. 481 E. 2.1).

2.2 Nach Art. 84 Abs. 5 AuG werden Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in den Herkunftsstaat vertieft geprüft. Damit hat der Bundesgesetzgeber vorläufig aufgenommenen Personen, welche sich bereits längere Zeit in der Schweiz aufhalten, die Möglichkeit verschafft, ihren Anwesenheitsstatus durch eine sog. Härtefallbewilligung regularisieren zu lassen (Amtl. Bull. NR 2004 S. 1127; VGE 2013/189 vom 16.12.2013, E. 2.3). Betroffen sind – wie auch im Fall der Beschwerdeführerin – mehrheitlich Personen, deren Asylgesuche abgewiesen worden sind (Ruedi Illes, in Caroni/Gächter/Thurnherr [Hrsg.], Handkommentar AuG, 2010, Art. 84 N. 23). Einen Bewilligungsanspruch wollte der Gesetzgeber ausdrücklich nicht schaffen, sondern lediglich eine Prüfungspflicht (Amtl. Bull. NR 2004 S. 1126 [NR Müller], 1127 [NR Leuthard für die Kommission]; vgl. auch VGE 2012/232 vom 27.11.2012, E. 2.2, 2013/189 vom 16.12.2013, E. 2.3; BGer 2C_1003/2012 vom 9.10.2012, E. 2). Bei der Härtefallbewilligung handelt es sich demnach um eine Ermessensbewilligung, was auch die Beschwerdeführerin nicht grundsätzlich in Frage stellt (vgl. aber hinten E. 3.3 und E. 4.2). Es ist daher vorliegend zu prüfen, ob der Beschwerdeführerin die ermessensweise Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu Recht verweigert wurde.

3.

3.1 Der Bewilligungsbehörde kommt in Ermessensfragen grundsätzlich ein grosser Spielraum zu. Das Ermessen ist pflichtgemäss, d.h. im Rahmen von Verfassung und Gesetz nach sachlichen Grundsätzen auszuüben. Namentlich sind Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung, die dort angelegten öffentlichen Interessen, das Gebot der rechtsgleichen Behandlung, die Verhältnismässigkeit und das Willkürverbot zu beachten (BVR 2011 S. 193 E. 6.1.1, 2010 S. 1 E. 3.1). Durch die Ermessensausübung soll insbesondere dem konkreten Einzelfall aus Billigkeitsgründen Rechnung getragen werden können, wenn das Gesetz keinen Rechtsanspruch auf Aufenthalt (mehr) einräumt. Als gesetzliche Leitlinie sind die persönlichen Verhältnisse, der Grad der Integration und das bisherige Verhalten der ausländischen Person zu berücksichtigen (Art. 96 Abs. 1 AuG; BVR 2013 S. 73 E. 3.1, 2010 S. 481 E. 6.1; VGE 2013/189 vom 16.12.2013, E. 3.1). – Das Verwaltungsgericht beschränkt sich im Beschwerdefall nebst der Sachverhaltskontrolle auf die bei Ermessensentscheiden massgebliche Rechtskontrolle: Es überprüft die Ermessensausübung und die damit verbundene Interessenabwägung vorab unter methodischen Gesichtspunkten, d.h. es

beurteilt, ob die Vorinstanz die allgemeinen Rechtsprinzipien zur Ermessensausübung missachtet oder gegen materielle oder formelle Rechtsregeln verstossen hat (BVR 2013 S. 73 E. 3.3, 2010 S. 481 E. 6.2; VGE 2013/189 vom 16.12.2013, E. 3.1; vgl. zum Ganzen auch BVR 2010 S. 1 E. 1.4).

3.2 Art. 84 Abs. 5 AuG stellt keine eigenständige Rechtsgrundlage für die Bewilligungserteilung dar, sondern beurteilt sich auf der Grundlage von Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG (BGer 2C_766/2009 vom 26.5.2010, E. 4; s. auch Peter Uebersax, in Uebersax et al. [Hrsg.], Ausländerrecht, 2. Aufl. 2009, N. 7.190; Peter Bolzli, in Spescha et al. [Hrsg.], Migrationsrecht, 3. Aufl. 2012, Art. 84 AuG N. 10; Thomas Hugi Yar, Von Trennungen, Härtefällen und Delikten, in Jahrbuch für Migrationsrecht 2012/2013, 2013, S. 31 ff., 97). Die Voraussetzungen, unter welchen einer vorläufig aufgenommenen ausländischen Person ermessensweise eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann, unterscheiden sich nicht grundlegend von denjenigen nach Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG (VGE 2013/189 vom 16.12.2013, E. 3.2). Nach dieser Bestimmung kann von den Zulassungsvoraussetzungen (Art. 18-29 AuG) abgewichen werden, um schwerwiegenden persönlichen Härtefällen oder wichtigen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen (vgl. BVR 2013 S. 73 E. 3.4, 2010 S. 1 E. 3.4; VGE 2013/189 vom 16.12.2013, E. 3.2). Bei der Beurteilung sind insbesondere die Integration, die Respektierung der Rechtsordnung, die Familienverhältnisse, die finanziellen Verhältnisse sowie der Wille zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung, die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz, der Gesundheitszustand und die Möglichkeiten für eine Wiedereingliederung im Herkunftsstaat zu berücksichtigen (Art. 31 Abs. 1 Bst. a-g der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE; SR 142.201]). Für die Konkretisierung des Begriffs des Härtefalls kann die zu Art. 13 Bst. f der (alten) Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; AS 1986 S. 1791) entwickelte Praxis herangezogen werden (BGE 136 I 254 E. 5.3.1). Danach liegt ein Härtefall vor, wenn sich die ausländische Person in einer persönlichen Notlage befindet bzw. ihre Lebens- und Existenzbedingungen, gemessen am durchschnittlichen Schicksal von ausländischen Personen in einer vergleichbaren Situation, in gesteigertem Mass in Frage gestellt sind und die Verweigerung einer Ausnahme für sie schwere Nachteile zur Folge hätte. Die Ausländerbehörden dürfen diese Voraussetzungen zur Anerkennung eines Härtefalls in Anbetracht des öffentlichen Interesses an einer restriktiven Einwanderungspolitik streng handhaben (vgl. BGE 137 II 1 E. 4.1; BVR 2013 S. 73 E. 3.4 mit Hinweisen, 2011 S. 193 E. 6.1.3, 2010 S. 1 E. 3.4). Insbesondere begründen eine langdauernde Anwesenheit und eine gute Integration sowie klagloses Verhalten für sich allein keinen persönlichen Härtefall (BGE 130 II 39 E. 3 [Pra 93/2004 Nr. 140]). Nach der Rechtsprechung kann aber eine Aufenthaltsdauer von mindestens zehn Jahren einen Härtefall begründen, sofern ein tadelloses Verhalten, finanzielle Unabhängigkeit sowie sozial und beruflich gute Integration vorliegen (vgl. BGE 124 II

110 E. 3 und dazu BVR 2011 S. 193 E. 6.2.4 mit weiteren Hinweisen; VGE 2013/189 vom 16.12.2013, E. 4.3).

3.3 Die Beschwerdeführerin bringt gestützt auf eine in der Literatur vertretene Meinung vor (Peter Bolzli, a.a.O., N. 11-13; sich dem grundsätzlich anschliessend Thomas Hugi Yar, a.a.O., S. 98), dass die in Art. 84 Abs. 5 AuG statuierte Prüfungspflicht das Ermessen dergestalt einschränke, dass eine Aufenthaltsbewilligung «in der Regel» zu erteilen sei und für die Beurteilung der beruflichen und sozialen Integration einzig qualifiziertes Negativverhalten nachteilig gewürdigt werden dürfe (vgl. näher hinten E. 4.2). Mit Blick auf den gesetzgeberischen Willen (vorne E. 2.2) und den engen Zusammenhang mit Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG i.V.m. Art. 31 Abs. 1 VZAE (vorne E. 3.1 f.) kann diesen Vorbringen in ihrer Allgemeinheit kaum gefolgt werden. Die Frage muss hier aber nicht grundsätzlich beantwortet werden (vgl. hinten E. 4.5). Aus den in Art. 84 Abs. 5 AuG niedergelegten materiellen Kriterien dürfte allgemein immerhin abzuleiten sein, dass nach fünfjährigem Aufenthalt eine gewisse Vertrautheit mit den hiesigen Verhältnissen vorausgesetzt werden kann und der Status «vorläufig aufgenommen» im Übrigen indiziert, dass die Wiedereingliederung in der Heimat eher nicht möglich bzw. unzumutbar ist (vgl. VGE 2012/232 vom 27.11.2012, E. 2.2; Ruedi Illes, a.a.O., Art. 84 N. 26 und 29). Entscheidend soll im Übrigen auch in Fällen wie dem vorliegenden sein, dass durch die Bewilligungsverweigerung die Lebens- und Existenzbedingungen, gemessen am durchschnittlichen Schicksal von ausländischen Personen, in gesteigertem Mass infrage gestellt sein müssen (Thomas Hugi Yar, a.a.O., S. 98).

4.

4.1 Die Vorinstanz hat aufgrund einer Würdigung der gesamten Umstände das Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls verneint (E. 4). Sie hält der Beschwerdeführerin zugute, dass sie sich seit gut zwölf Jahren in der Schweiz aufhalte, seit 2006 vorläufig aufgenommen sei und in betriebsrechtlicher und strafrechtlicher Hinsicht zu keinen Klagen Anlass gegeben habe. Ebenso sei zu ihren Gunsten zu werten, dass sie immer wieder Sprach- und Integrationskurse besucht habe. Die Deutschkenntnisse der Beschwerdeführerin und deren soziale Integration wertet die POM gemessen an der Aufenthaltsdauer in der Schweiz als eher unterdurchschnittlich, da sich die Beschwerdeführerin anlässlich der Anhörung beim MIDI nicht immer habe verständlich machen können und teils eine Übersetzungshilfe benötigt habe und sie keine sozialen Kontakte zur einheimischen Bevölkerung geltend mache, abgesehen von denjenigen während ihrer vorübergehenden Kursbesuche und Arbeitseinsätze. Weiter hat die POM erwogen, dass keine konkreten Hinweise auf eine gegenwärtige, anhaltende und im Alltag einschränkende psychische Beeinträchtigung vorlägen und auch nicht davon auszugehen sei, dass sie bei einer allfälligen Rückkehr in ihre Heimat mit unüberwindbaren Reintegrationsproblemen zu rechnen hätte.

Ausschlaggebendes Motiv für die Bewilligungsverweigerung ist jedoch für die POM, dass die Beschwerdeführerin nicht alle zumutbaren Schritte unternommen habe, um ihre soziale und sprachliche Integration voranzutreiben und sich von der Sozialhilfe zu lösen (E. 4e). Zwischen 2007 und 2011 weise sie zwar mehrere vorübergehende Arbeitseinsätze und Kursbesuche, aber keine konstante Erwerbstätigkeit über einen längeren Zeitraum nach. Zwar stimme, dass es vorläufig aufgenommene Personen auf dem Arbeitsmarkt nicht leicht hätten. Die Beschwerdeführerin dokumentiere aber während der teils längeren Erwerbsunterbrüche bloss punktuelle Arbeitsbemühungen und sie sei während ihres Aufenthalts in der Schweiz fast durchwegs (mindestens ergänzend) auf Sozialhilfe angewiesen gewesen (E. 4b). Insgesamt könne die Integrationsleistung der Beschwerdeführerin trotz gewisser Bemühungen und kleinerer Erfolge nicht als übermässig gross bezeichnet werden.

4.2 Die Beschwerdeführerin vertritt demgegenüber die Auffassung, dass sie die Voraussetzungen nach Art. 84 Abs. 5 AuG erfülle und auch ein schwerwiegender persönlicher Härtefall nach Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG i.V.m. Art. 31 Abs. 1 VZAE vorliege. Dass die «gewichtigen Härtefallkriterien der langjährigen Anwesenheit über fünf Jahre und der Unzumutbarkeit der Rückkehr in ihr Heimatland» gegeben seien, folge ohne weiteres aus dem Umstand, dass sie sich auf Art. 84 Abs. 5 AuG berufen könne (Beschwerde, Rz. 10). Sie argumentiert aber hauptsächlich, dass die in Art. 84 Abs. 5 AuG verankerte Pflicht der Behörde, Gesuche von vorläufig aufgenommenen Personen, die sich mehr als fünf Jahre in der Schweiz aufhalten, vertieft zu prüfen, eine Einschränkung des Ermessens der Bewilligungsbehörde bewirke (Beschwerde, Rz. 9 ff. und 18). Das bedeute, dass die weiteren Kriterien für die Erteilung einer Härtefallbewilligung die Interessenabwägung nur noch im Ausnahmefall negativ beeinflussen könnten und die Aufenthaltsbewilligung bei Gesuchen von dauerhaft anwesenden vorläufig aufgenommenen Personen in aller Regel zu erteilen sei. Folglich dürfe sich namentlich eine (noch) unzureichende berufliche Integration nicht entscheidwesentlich auswirken, es sei denn, Arbeitslosigkeit und/oder Sozialhilfeabhängigkeit sei selbstverschuldet. Auch könne unter dem Gesichtspunkt der sozialen Integration eine Härtefallbewilligung nur verweigert werden, wenn gewichtige Integrationsdefizite wie zum Beispiel erhebliche Straffälligkeit oder das absichtliche Nichteinhalten einer Integrationsvereinbarung vorliegen. Sie habe alles Zumutbare unternommen, um eine Vollzeitstelle zu finden und selbst für ihren Lebensunterhalt aufzukommen. Sie arbeite gegenwärtig zu 60 % als Haushalthilfe. Ihre teilweise Sozialhilfeabhängigkeit sei einzig auf ihren Status als vorläufig aufgenommene Ausländerin zurückzuführen, der die Stellensuche erheblich erschwere und sie vom Erwerbsleben ausschliesse. Etliche Firmen würden keine vorläufig aufgenommenen Personen anstellen. Hinsichtlich ihrer sozialen Integration sei von Bedeutung, dass sie sich weder in strafrechtlicher noch in betriebsrechtlicher Sicht etwas habe zu Schulden lassen kommen. Die Vorinstanz halte ihr zu Unrecht

mangelhafte Deutschkenntnisse vor, gehe doch aus ihren Ausführungen hervor, dass ihre Deutschkenntnisse grösstenteils ausgereicht hätten, um die ihr anlässlich der Anhörung durch den MIDI gestellten Fragen zu verstehen und zu beantworten. Sie weise demnach auch in sozialer Hinsicht keine gewichtigen Integrationsdefizite auf, welche die Verweigerung der Aufenthaltsbewilligung rechtfertigen würden. Vielmehr stehe und falle die Integrationsfrage mit ihrem ausländerrechtlichen Status. Eine vollumfängliche wirtschaftliche und soziale Integration sei nur mit einer Aufenthaltsbewilligung möglich, mit der sie Chancen auf eine dauerhafte und langfristige Vollzeitstelle habe und dadurch ihren Lebensunterhalt ohne Sozialhilfe bestreiten könne. Die Vorinstanz habe die Härtefallbewilligung demnach zu Unrecht verweigert.

4.3 Die Vorinstanz hat eine umfassende Prüfung vorgenommen und bei der Beurteilung die massgebenden Kriterien berücksichtigt. Sie hat zutreffend erwogen, dass die lange Aufenthaltsdauer der Beschwerdeführerin (Einreise: 2001; vorläufige Aufnahme: 2006) eher für einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall spricht, und hat auch das straf- und betriebsrechtlich tadellose Verhalten zu deren Gunsten gewertet. Korrekt ist auch die Feststellung der Vorinstanz, dass die Beschwerdeführerin – anders als in den Anfangsjahren – für die Zeit nach ihrer vorläufigen Aufnahme nicht substantiiert darlegt, an psychischen Problemen gelitten zu haben, die sie daran gehindert hätten, sich intensiv um ihre soziale und berufliche Integration in der Schweiz zu bemühen; die ins Recht gelegten ärztlichen Berichte beziehen sich alle auf die Zeit vor 2006 und die Leiterin des Wohnheims hält fest, dass die Beschwerdeführerin nicht in ein Wohnheim für psychisch beeinträchtigte Frauen gehöre (vgl. Beschwerdebeilagen [BB] 22-25). Diese Einschätzung wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Beschwerdeführerin offenbar nach wie vor durch eine Psychologin unterstützt wird – weder vorgebracht noch belegt ist, dass sie sich wegen psychischer Störungen einer eigentlichen Therapie unterzieht – und die gegenwärtige berufliche Situation ihr teils stark zu schaffen macht (vgl. Beschwerde, Rz. 35; act. 8A). Die Beschwerdeführerin hat in der Schweiz keine Familie, weshalb die familiären Verhältnisse nicht zu Gunsten der Bewilligungserteilung sprechen. Unter den gegebenen Umständen (vgl. auch E. 4.4 hiernach) ist sodann mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass der Frage der (Re)Integrationsmöglichkeit der Beschwerdeführerin in Äthiopien kein besonderes Gewicht beizumessen ist, zumal die Aufhebung der vorläufigen Massnahme nicht zur Diskussion steht.

4.4 Besonderes Gewicht hat die Vorinstanz der ihrer Auffassung nach bei einer Aufenthaltsdauer von über zwölf Jahren eher dürftigen beruflichen und sozialen Integration der Beschwerdeführerin beigemessen. Hierzu ergibt sich Nachstehendes aus den Akten:

4.4.1 Dokumentiert ist ab 2006 die Teilnahme der Beschwerdeführerin an den folgenden drei Sprach- und Integrationskursen: «Integration in den Schweizer Lebens- und Arbeitsalltag» mit 180 Lektionen (Abschluss 2007), ein Deutschkurs für Fremdsprachige Niveau 2 mit 120 Lektionen von Januar bis April 2007 sowie ein beruflicher Integrationskurs von August 2009 bis Juli 2010 mit wöchentlich acht Lektionen Deutsch und Coaching, u.a. Vermittlung von Orientierungs- und Berufspraktika (Vorakten MIDI, pag. 256 f. und BB 21).

4.4.2 Weiter belegt die Beschwerdeführerin seit ihrer vorläufigen Aufnahme 2006 folgende Arbeitseinsätze und Bemühungen um eine Arbeitsstelle:

- *17. September 2007 bis 14. März 2008*: Produktionsmitarbeiterin auf Abruf über ein Vermittlungsbüro, insgesamt 835,6 Arbeitsstunden; Beendigung der Tätigkeit, weil das Vermittlungsbüro keine weiteren Einsätze bieten konnte (BB 7.4);
- *Mai 2008*: Eine erfolglose Bewerbung bei einem Stellenvermittlungsbüro (Vorakten MIDI, pag. 248);
- *16. August 2008 bis 16. Oktober 2008*: zweimonatige Tätigkeit bei einem Reinigungsinstitut mit einem Arbeitspensum von wöchentlich 16 Stunden; Kündigung des unbefristeten Arbeitsvertrags durch den Arbeitgeber in der Probezeit (BB 8; Vorakten MIDI, pag. 191);
- *2009*: Zwei erfolglose Bewerbungen als Reinigungskraft und Sommeraushilfe in einer Metzgerei (Vorakten MIDI, pag. 246 f.);
- *12. Mai 2010 bis 20. August 2010*: befristete, dreimonatige Tätigkeit als ... in ...; Teilzeit: 20 Stunden pro Woche (BB 9.3, 9.4);
- *1. April 2011 bis 7. September 2011*: befristete, viermonatige Tätigkeit als Küchenhilfe im Restaurant eines Quartierzentrums; Teilzeit: 60 % (BB 10);
- *Seit 1. März 2012*: Tätigkeit als Reinigungshilfe in Privathaushalten, über eine soziale Arbeitsvermittlungsstelle; monatliches Arbeitspensum von Januar bis Oktober 2013 zwischen 16,5 und 112,5 Stunden (BB 15);
- *16. April 2013 bis 23. Oktober 2013*: Fünf belegte (erfolglose) Bewerbungen als Reinigungskraft und Produktionsmitarbeiterin (BB 11-14 und 16) und ein Zeitungsinserat zur Suche von Reinigungsarbeit (BB 17);
- *Juni 2014*: Eine erfolglose Bewerbung (vgl. act. 8A).

In den Akten befindet sich zudem eine Zusicherung des MIDI vom 23. Juni 2009 an das Reinigungsinstitut B._____ AG, eine Arbeitsbewilligung für die Beschwerdeführerin auszustellen, sowie ein Gesuch dieses Reinigungsinstituts vom

27. Juli 2010 an den MIDI um Erteilung einer Arbeitsbewilligung für die Beschwerdeführerin für zwei Wochen mit einem Arbeitspensum von wöchentlich 10 Stunden (Vorakten MIDI, pag. 194 und 203). Aus den Akten ist nicht ersichtlich, ob die Beschwerdeführerin in der Folge tatsächlich für das genannte Reinigungsinstitut gearbeitet hat.

4.5 Wie die Auflistung in E. 4.4.2 zeigt, hat die Beschwerdeführerin von 2006 bis 2012 nur sporadisch und befristet gearbeitet. Im Durchschnitt ist es ihr jeweils gelungen, während etwa drei Monaten pro Jahr jedenfalls teilzeitlich eine Beschäftigung zu finden. Ob sie sich eigenständig um diese Stellen bemühte oder ihr diese durch soziale Institutionen vermittelt wurden, ergibt sich nicht klar aus den Akten. Letzteres scheint jedenfalls auf einen Teil der Stellen zuzutreffen (vgl. BB 21). Seit März 2012 konnte die Beschwerdeführerin ihre berufliche Situation über die soziale Arbeitsvermittlung C. _____ etwas stabilisieren: Sie arbeitet seither – abgesehen von wenigen Monaten, in denen sie keine Aufträge erhielt (vgl. BB nach 15.1) – kontinuierlich teilzeitlich als Haushalthilfe für verschiedene Privatkundinnen und -kunden. Positiv zu werten ist dabei, dass sie ihr Arbeitspensum seit Mitte Juni 2013 bis auf 60 % erhöhen konnte. Insgesamt schwankte ihr Arbeitspensum aber auch 2013 noch stark und bewegte sich gemäss den Lohnauszügen zwischen ca. 10 bis 60 % (BB 15.2; vgl. auch E. 4.4.2). Neben ihrer Tätigkeit ist die Beschwerdeführerin weiterhin auf Sozialhilfe angewiesen und damit unbestritten seit ihrer vorläufigen Aufnahme praktisch ununterbrochen ganz oder teilweise von staatlicher Unterstützung abhängig (vgl. BB 18). Die eingereichten Unterlagen belegen die Bereitschaft der Beschwerdeführerin, an Sprach- und Integrationskursen teilzunehmen und vermittelte Arbeitsstellen anzutreten. Zugleich fällt aber auf, dass kaum Stellenbewerbungen nachgewiesen sind, obschon die Beschwerdeführerin dabei offenbar auf die Hilfe sozialer Institutionen und der sie stützenden Psychologin zurückgreifen kann (Vorakten MIDI, pag. S. 236; BB 16; act. 8A). Von 2006 bis 2012 sind nur drei Bewerbungen dokumentiert. Dass sich die Beschwerdeführerin mit gewisser Ausdauer von sich aus – namentlich auch auf privat ausgeschriebene Stellen – beworben, Spontanbewerbungen geschrieben oder ihre Arbeitskraft in Inseraten angeboten hätte, ist aus den Akten erstmals und einzig für den Zeitraum zwischen April und Oktober 2013 belegt (fünf Bewerbungen und ein Zeitungsinserat in sieben Monaten). Die Beschwerdeführerin hat sich somit vor allem parallel zur Beschwerdeerhebung vor der Vorinstanz um Stellen bemüht. Danach ist erst wieder im Juni 2014 eine weitere Bewerbung aktenkundig (vgl. act. 8A). Damit hat die Beschwerdeführerin, wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, offensichtlich nicht alles ihr Mögliche und Zumutbare unternommen, um eine Vollzeitstelle zu finden und ohne Sozialhilfe auszukommen. Sie scheint insbesondere zu verkennen, dass selbst Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung sowie Schweizerinnen und Schweizer mitunter während Monaten arbeitslos sind und sich gezwungen sehen, über einen längeren Zeitraum

intensiv eine Stelle zu suchen und somit mehrere Bewerbungen pro Monat zu schreiben. Nicht selten erhalten arbeitssuchende Personen eine Vielzahl von Absagen, was – nachvollziehbar – meist als frustrierend und belastend erlebt wird. Das Verwaltungsgericht ist sich durchaus bewusst, dass die Stellensuche insbesondere für vorläufig aufgenommene Personen nicht einfach ist. Angesichts ihrer bisher nur spärlichen Bewerbungsbemühungen greift es jedoch zu kurz, wenn die Beschwerdeführerin ihre unzureichende berufliche (und soziale) Integration und ihre teilweise Sozialhilfeabhängigkeit allein auf ihren ausländerrechtlichen Status zurückführt. Will sie auf dem Schweizer Arbeitsmarkt Fuss fassen, wird sie selbst mit einem Ausweis B nicht umhinkommen, die Stellensuche zu intensivieren und aktiver anzugehen und sich nicht schwergewichtig und mitunter wiederholt bei denselben Vermittlungsbüros – die teils offenbar grundsätzlich keine vorläufig aufgenommenen Personen vermitteln (vgl. BB 11 und act. 8A) –, sondern vermehrt auch auf privat oder durch die öffentliche Hand ausgeschriebene Stellen und spontan zu bewerben. Da es die Beschwerdeführerin an den erwart- und zumutbaren Bewerbungsbemühungen hat missen lassen, hat die Vorinstanz – im Licht der massgeblichen Rechtsprechung (vorne E. 3.2) – die Härtefallbewilligung aufgrund der mangelnden beruflichen Integration und finanziellen Unabhängigkeit und der weiteren persönlichen Verhältnisse der Beschwerdeführerin (vorne E. 4.3) auch dann verweigern dürfen, wenn man im Sinn der Beschwerde bloss selbstverschuldete mangelhafte wirtschaftliche Integration negativ gewichten würde (vgl. vorne E. 3.3 und 4.2). Im Übrigen ist es auch nicht zu beanstanden, dass die POM die soziale Integration der Beschwerdeführerin – dieser Aspekt steht in enger Relation zu den Chancen beruflicher Integration – als unterdurchschnittlich gewertet hat, da diese keine dauerhaften Kontakte zur einheimischen Bevölkerung geltend macht. Insgesamt liegt damit ein gewichtiges Integrationsdefizit vor, welches durchaus nachteilig in die Beurteilung einfließen darf. Es lässt sich mit Blick auf das Erwogene auch nicht sagen, mit der Bewilligungsverweigerung seien die Lebens- und Existenzbedingungen der Beschwerdeführerin, gemessen am durchschnittlichen Schicksal von ausländischen Personen, wie dies der MIDI in seiner Praxis etwa für alleinerziehende Mütter annimmt (vgl. Verfügung vom 15.3.2013, S. 2), in grundsätzlicher Weise infrage gestellt.

4.6 Der angefochtene Entscheid hält demnach der Rechtskontrolle stand.

5.

5.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die unterliegende Beschwerdeführerin an sich kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Sie hat indessen für das verwaltungsgerichtliche Verfahren um unentgeltliche Rechtspflege ersucht. – Auf Gesuch hin befreit die Verwaltungsjustizbehörde eine Partei von den

Verfahrenskosten, wenn sie ihre Prozessbedürftigkeit nachweist und das Verfahren nicht von vornherein aussichtslos ist (Art. 111 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 117 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272]). Ein Prozess ist nicht aussichtslos, wenn berechtigte Hoffnung besteht, ihn zu gewinnen, das heisst wenn Gewinnaussichten und Verlustgefahren sich ungefähr die Waage halten oder jene nur wenig geringer sind als diese. Als aussichtslos sind nach der bundesgerichtlichen Praxis demgegenüber Prozessbegehren anzusehen, bei denen die Gewinnaussichten beträchtlich geringer sind als die Verlustgefahren und deshalb kaum als ernsthaft bezeichnet werden können. Massgebend ist dabei, ob eine Partei, die über die nötigen Mittel verfügt, sich bei vernünftiger Überlegung zu einem Prozess entschliessen oder aber davon absehen würde; eine Partei soll einen Prozess, den sie auf eigene Rechnung und Gefahr nicht führen würde, nicht deshalb austragen können, weil er sie nichts kostet (BVR 2008 S. 97 E. 5.2; BGE 139 III 475 E. 2.2, 129 I 129 E. 2.3.1).

5.2 Wie sich aus den vorstehenden Erwägungen ergibt, muss im vorliegenden Fall die Prozessführung vor dem Verwaltungsgericht mit Blick auf den ausführlichen und sorgfältig begründeten Entscheid der Vorinstanz als von vornherein aussichtslos betrachtet werden. Insbesondere hat die Vorinstanz eingehend und zutreffend begründet, dass die Beschwerdeführerin nicht alles ihr Zumutbare unternommen hat, um sich beruflich und sozial zu integrieren und sich von der Sozialhilfe zu lösen und ihre mangelnde Integration ihr damit – trotz der anerkannten Schwierigkeiten für vorläufig aufgenommene Personen, auf dem Arbeitsmarkt Fuss zu fassen – entgegengehalten werden muss (E. 4b und e). Die Beschwerdeführerin hat sich in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde hauptsächlich auf die Wiederholung ihrer bisherigen Argumente beschränkt. Dass dies zu keiner anderen Beurteilung führen kann, musste auch für sie erkennbar sein und darf bei der Würdigung der Aussichtslosigkeit mitberücksichtigt werden (vgl. BGer 2C_872/2011 vom 19.1.2012, E. 4; VGE 2013/189 vom 16.12.2013, E. 6.2, 2013/244 vom 6.8.2014, E. 8.2). Nichts anderes ergibt sich angesichts der unstrittigen entscheiderelevanten Sachumstände mit Blick auf den vor Verwaltungsgericht detaillierter und mit Nachdruck vorgebrachten Rechtsstandpunkt zum «eingeschränkten Ermessen», der im hier zentralen Aspekt der beruflich-wirtschaftlichen Integration gar nicht zum Tragen kommt (vgl. vorne E. 3.3 und 4.5). Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist deshalb abzuweisen. Da über das Gesuch erst im Sachentscheid befunden wird und die Beschwerdeführerin keine Gelegenheit hatte, die Beschwerde nach Abweisung des Gesuchs zurückzuziehen und damit Verfahrenskosten zu sparen, sind diese praxisgemäss bloss im Rahmen der üblichen Abschreibungsgebühren zu erheben. Die angefallenen Parteikosten hat die Beschwerdeführerin selber zu tragen, andere ersatzfähige Parteikosten sind nicht angefallen (Art. 108 Abs. 1 und 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird abgewiesen.
3. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine reduzierte Pauschalgebühr von Fr. 500.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
4. Parteikosten werden keine gesprochen.
5. Zu eröffnen:
 - der Beschwerdeführerin
 - der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern
 - dem Bundesamt für Migration

Das präsidierende Mitglied:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 39 ff. und 113 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.