

100.2020.446U
DAM/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 11. März 2021

Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiber Spring

A. _____
vertreten durch Rechtsanwältin ...

Beschwerdeführerin

gegen

Sicherheitsdirektion des Kantons Bern
Kramgasse 20, 3011 Bern

sowie

Einwohnergemeinde Biel
Öffentliche Sicherheit, Einwohner- und Spezialdienste, Neuengasse 28,
Postfach 1120, 2501 Biel/Bienne

betreffend Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung und Wegweisung;
Nichteintreten auf Beschwerde (Entscheid der Sicherheitsdirektion des
Kantons Bern vom 6. November 2020; 2020.SIDGS.780)



Sachverhalt:

A.

Mit Verfügung vom 3. September 2020 verweigerte die Einwohnergemeinde (EG) Biel die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung von A._____, Staatsangehörige von Uganda (Jg. 1991), und wies sie aus der Schweiz weg. Zudem setzte sie ihr eine Ausreisefrist. Die mit Einschreiben aufgegebenen Sendung konnte der Adressatin am angegebenen Domizil nicht zugestellt werden, weshalb eine Abholungseinladung hinterlegt wurde. Da die Sendung innerhalb der Abholfrist nicht in Empfang genommen wurde, sandte die Post sie der EG Biel zurück. Am 9. Oktober 2020 verschickte die Gemeinde die Verfügung nochmals mit A-Post. Das Begleitschreiben enthält den Hinweis, die eingeschriebene, aber nicht abgeholte Sendung sei am 14. September 2020 zugestellt worden (sog. Zustellfiktion); die Rechtsmittelfrist von 30 Tagen werde mit der zweiten Eröffnung der Verfügung nicht verlängert.

B.

Am 14. Oktober 2020 führte A._____ Beschwerde mit den Rechtsbegehren, die Verfügung vom 3. September 2020 sei aufzuheben und die Aufenthaltsbewilligung sei zu verlängern oder neu zu erteilen; eventuell sei vom Vollzug der Wegweisung aus der Schweiz abzusehen und als Ersatzmassnahme eine vorläufige Aufnahme anzuordnen. Die Sicherheitsdirektion des Kantons Bern (SID), der die Eingabe am 19. Oktober 2020 von der angerufenen EG Biel zuständigkeitshalber überwiesen worden war, trat mit Entscheid vom 6. November 2020 auf die Beschwerde wegen unzureichender Begründung nicht ein.

C.

Dagegen hat A._____ am 7. Dezember 2020, nunmehr anwaltlich vertreten, Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der

angefochtene Nichteintretensentscheid sei aufzuheben, ihr sei die Aufenthaltsbewilligung zu verlängern und von einer Wegweisung aus der Schweiz sei abzusehen; eventuell sei die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Weiter ersucht sie für das verwaltungsgerichtliche Verfahren um unentgeltliche Rechtspflege unter Beiordnung ihrer Rechtsvertreterin als amtliche Anwältin. Die SID schliesst mit Vernehmlassung vom 29. Dezember 2020 auf Abweisung der Beschwerde. Hinsichtlich des Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege enthält sie sich eines förmlichen Antrags. In der Sache stellt die EG Biel mit Stellungnahme vom 5. Januar 2021 das gleiche Begehren.

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 negativen Prozessentscheid (Nichteintreten) besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; BVR 2013 S. 536 E. 1.1). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten (vgl. aber E. 1.2 hiernach).

1.2 Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist auf den Streitgegenstand beschränkt (BVR 2017 S. 514 E. 1.2, 2011 S. 391 E. 2.1). Angefochten ist ein Nichteintretensentscheid der SID. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet einzig die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht oder zu Unrecht keinen Sachentscheid gefällt hat (BVR 2017 S. 459 E. 2.3; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 74 N. 17 f.). Soweit die Beschwerdeführerin die Verlänge-

rung ihrer Aufenthaltsbewilligung unter Verzicht auf die Wegweisung verlangt (vorne Bst. C), ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

1.3 Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide behandeln die Mitglieder des Verwaltungsgerichts als Einzelrichterinnen oder Einzelrichter (Art. 57 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

1.4 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

2.1 Es ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin gegen die Verfügung der Gemeinde vom 3. September 2020 betreffend Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung und Wegweisung rechtzeitig Beschwerde erhoben hat. Die Beschwerdeschrift wurde am 14. Oktober 2020 und damit am letzten Tag der dreissigtägigen Rechtsmittelfrist (Art. 67 VRPG), die mit der Zustellfiktion ausgelöst worden war (Art. 44 Abs. 3 VRPG; vorne Bst. A), der Post aufgegeben (Art. 42 Abs. 1 und 2 VRPG; Akten Gemeinde pag. 301 f.). Die Vorinstanz ist auf die Beschwerde jedoch nicht eingetreten, weil die Eingabe den Formerfordernissen nicht genüge (angefochtener Entscheid S. 3).

2.2 Beschwerden an die SID haben die Formvorschriften von Art. 32 VRPG zu beachten (Art. 67 VRPG). Sie müssen einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; greifbare Beweismittel sind beizulegen (Art. 32 Abs. 2 VRPG). Da es sich um eine fristgebundene Eingabe handelt, müssen Antrag und Begründung innert der (Rechtsmittel-)Frist eingereicht sein (Art. 33 Abs. 3 VRPG).

2.3 Die Beschwerdeschrift vom 14. Oktober 2020 enthält zwar Anträge (vorne Bst. B), aber keine Begründung. Inwiefern die angefochtene Verfügung unrichtig sein soll, wird mit keinem Wort ausgeführt; es findet sich einzig der Hinweis, eine «einlässliche Begründung» werde in den kommenden Tagen nachgereicht (Akten Gemeinde pag. 302). Die Mindestanforderungen

an die Begründung, wie sie auch für Laieneingaben gelten (vgl. etwa BVR 2006 S. 470 E. 2.4), sind damit nicht erfüllt. Sie sind namentlich auch zu respektieren, wenn ein Rechtsmittel nur «vorsorglich» erhoben wird, um die Frist zu wahren (vgl. zum Ganzen Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N. 22 und 13 mit weiteren Hinweisen). Die Beschwerdeführerin anerkennt den Begründungsmangel denn auch selber (Beschwerde S. 3). Weiter steht fest, dass eine Verbesserung des Formfehlers während laufender Rechtsmittelfrist nicht in Betracht kam, da die Eingabe erst am letzten Tag der Frist der Post aufgegeben wurde (vgl. dazu allgemein Michel Daum, a.a.O., Art. 33 N. 20). Es ist daher unerheblich, dass die Gemeinde die Beschwerde, die am 16. Oktober 2020 bei ihr einging (Akten SID pag. 10 und 12), erst am 19. Oktober 2020 an die zuständige SID weitergeleitet hat (Eingang bei der Vorinstanz: 20.10.2020; Akten SID pag. 9).

2.4 Die Beschwerdeführerin beruft sich auf den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Danach haben alle Personen Anspruch darauf, in ihrem berechtigten Vertrauen in individuelle Auskünfte oder Zusicherungen der Behörden geschützt zu werden. Das Vertrauen ist allerdings nur schutzwürdig, wenn sie die Unrichtigkeit der Auskunft oder Zusicherung nicht ohne weiteres erkennen konnten und sie im Vertrauen darauf Dispositionen getroffen haben, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können (statt vieler BGE 146 I 105 E. 5.1.1; BVR 2017 S. 483 E. 6.2.2). Zur Begründung ihres Anspruchs verweist die Beschwerdeführerin einerseits auf das Begleitschreiben der Gemeinde vom 9. Oktober 2020, mit dem ihr die Verfügung vom 3. September 2020 nochmals mit A-Post zugestellt wurde (vorne Bst. A). Dort wird einleitend festgehalten: «Unser Schreiben vom 03.09.2020, worin wir von eine[r] Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung und Wegweisung aus der Schweiz absehen, wurde nicht abgeholt» (Akten Gemeinde pag. 294). Zum anderen führt die Gemeinde auch in ihrem Schreiben vom 19. Oktober 2020, mit dem sie die bei ihr eingegangene Beschwerde an die Vorinstanz weitergeleitet hat (vorne Bst. B), aus was folgt: «Mit Verfügung vom 03.09.2020 hat unsere Behörde betreffend die obengenannte Person von eine[r] Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung und Wegweisung aus der Schweiz abgesehen» (Akten Gemeinde pag. 304).

2.5 Die Gemeinde räumt ein, dass die beiden erwähnten Schreiben insofern fehlerhaft sind, als sie zu keinem Zeitpunkt von der Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung und Wegweisung abgesehen hat («redaktionelle[r] Fehler»; Schreiben vom 18.11.2020 an die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin, Akten Gemeinde pag. 317). Eine Vertrauensgrundlage hat sie damit jedoch nicht geschaffen: Das Schreiben vom 19. Oktober 2020 ist insofern ohne Bedeutung, ist es doch an die Vorinstanz gerichtet und enthält daher von vornherein keine individuelle Auskunft oder Zusicherung an die Beschwerdeführerin. Das Begleitschreiben vom 9. Oktober 2020 gibt den Inhalt der Verfügung vom 3. September 2020 zwar (ebenfalls) unzutreffend wieder. Es wird in diesem Zusammenhang indes nur festgestellt, dass der Verwaltungsakt nicht abgeholt wurde; weitergehende Aussagen in der Richtung, die Beschwerdeführerin könne in der Schweiz bleiben und von einer Wegweisung werde abgesehen (Beschwerde S. 5), finden sich keine. Zudem lag die erwähnte Verfügung dem Schreiben bei. Im Kontext des Begleitschreibens war damit auch für einen Laien ohne weiteres erkennbar, dass die Gemeinde die Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert und die Wegweisung verfügt hatte. Der falsch formulierte Einleitungssatz im Begleitschreiben war nicht geeignet, schutzwürdiges Vertrauen zu begründen.

2.6 Weiteres kommt hinzu: Behördliche Auskünfte oder Zusicherungen, die sich auf die Eröffnung von Verwaltungsakten beziehen, sind nach der Rechtsprechung zwar unter Umständen verbindlich, auch wenn sie unzutreffend sind (weiterführend dazu etwa Michel Daum, a.a.O., Art. 44 N. 57 mit Hinweisen). Im Begleitschreiben vom 9. Oktober 2020 wird jedoch ausdrücklich auf die fiktive Zustellung der Verfügung vom 3. September 2020 hingewiesen und klargestellt, dass diese Eröffnung für den Lauf der Rechtsmittelfrist massgebend ist (Akten Gemeinde pag. 294; vorne Bst. A). Anders als die Beschwerdeführerin ausführt (Beschwerde S. 5), konnte der unzutreffende Einleitungssatz daher nicht den Eindruck erwecken, sie müsse in ihrer ausländerrechtlichen Angelegenheit nichts weiter unternehmen. Das dokumentiert sie mit ihrem eigenen Verhalten, führte sie doch am 14. Oktober 2020 fristgerecht Beschwerde gegen die Verfügung der Gemeinde vom 3. September 2020. Der Einwand, sie habe von dieser Verfügung gar keine Kenntnis gehabt und auch nicht Beschwerde erheben wollen (Beschwerde S. 3 f. und 5), ist nicht nachvollziehbar, denn die Rechtsschrift hat sie eigen-

händig unterzeichnet (Akten Gemeinde pag. 302). Allfällige sprachliche Schwierigkeiten, den Verfügungsinhalt zu verstehen, können nicht der Gemeinde angelastet werden. Die gestellten Anträge zeigen jedenfalls, dass die Beschwerdeführerin den drohenden Verlust ihres Anwesenheitsrechts in der Schweiz sehr wohl erfasst und Schritte unternommen hat, sich dagegen zu wehren. Die angeblich falsche behördliche Auskunft oder Zusicherung hat sie mithin nicht zu nachteiligen Dispositionen veranlasst. Wohl leidet die Beschwerdeschrift wie vorstehend ausgeführt an einem Begründungsmangel, der nicht mehr verbessert werden konnte. Dieser Mangel wurde allerdings nicht kausal durch das Begleitschreiben vom 9. Oktober 2020 oder durch anderweitiges behördliches Verhalten verursacht.

2.7 Der Beschwerdeführerin hilft schliesslich der Hinweis nicht, die Beschwerde sei in Eigenregie von ihrem (unqualifizierten) Rechtsberater verfasst worden (Beschwerde S. 3). Wen sie zur Unterstützung und Beratung beizieht, ist ihr überlassen und liegt in ihrer Verantwortung. Ebenso wenig spielt hier eine Rolle, dass der Rechtsberater mangels eines juristischen Berufsabschlusses als Anwalt vor Verwaltungsjustizbehörden nicht zur Prozessvertretung in ausländerrechtlichen Verfahren zugelassen ist (Art. 15 Abs. 4 VRPG; Beschwerde S. 4). Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdeschrift wie erwähnt eigenhändig unterzeichnet. Ein Vertretungsverhältnis bestand gegenüber der Behörde nicht.

2.8 Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist (vorne E. 1.2). Wie die Vorinstanz verzichtet auch das Verwaltungsgericht darauf, der Beschwerdeführerin eine neue Ausreisefrist zu setzen. Es bleibt der Gemeinde überlassen, wenn nötig eine solche festzulegen.

3.

3.1 Bei diesem Prozessausgang wird die Beschwerdeführerin an sich kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG) und hat ihre Parteikosten selber zu tragen (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Sie hat jedoch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren um unentgeltliche Rechtspflege ersucht (vorne Bst. C). Die

Verwaltungsjustizbehörde befreit eine Partei auf Gesuch hin von den Verfahrenskosten, wenn die Partei nicht über die erforderlichen Mittel verfügt und ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint (Art. 111 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 117 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272]). Unter den gleichen Voraussetzungen kann einer Partei überdies eine Anwältin oder ein Anwalt beigeordnet werden, wenn die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse es rechtfertigen (Art. 111 Abs. 2 VRPG).

3.2 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde muss als von vornherein aussichtslos bezeichnet werden (vgl. zu den Voraussetzungen statt vieler BVR 2019 S. 128 E. 4.1; BGE 142 III 138 E. 5.1; Lucie von Büren, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 111 N. 29 ff.). Die Beschwerdeführerin anerkennt, dass die Beschwerde an die Vorinstanz an einem Begründungs- und damit einem Formmangel leidet, der nicht mehr verbessert werden konnte. Gründe des Vertrauensschutzes, die den angefochtenen Entscheid rechtswidrig erscheinen lassen könnten, sind nicht erkennbar; die entsprechenden (kumulativen) Voraussetzungen sind mehrfach nicht erfüllt. Die Beschwerdeführerin argumentiert widersprüchlich und muss die Verantwortung für den Beizug ihres Rechtsberaters, der eine mangelhaft begründete Beschwerde verfasst hat, selber tragen. Das Gesuch ist daher abzuweisen, ohne dass die Prozessarmut zu prüfen wäre.

3.3 Da über das Gesuch erst im Endentscheid befunden wird und die Beschwerdeführerin deshalb keine Gelegenheit hatte, die Beschwerde nach Abweisung des Begehrens zurückzuziehen und damit Kosten zu sparen, sind diese praxisgemäss bloss im Rahmen der üblichen Abschreibungsgebühr zu erheben (BVR 2014 S. 437 E. 7.9; Lucie von Büren, a.a.O., Art. 111 N. 17). Für den Entscheid über das Gesuch sind keine Kosten zu erheben (Art. 112 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege unter Beiordnung der Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin als amtliche Anwältin wird abgewiesen.
3. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine reduzierte Pauschalgebühr von Fr. 500.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
5. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführerin
 - Sicherheitsdirektion des Kantons Bern
 - Einwohnergemeinde Biel
 - Staatssekretariat für Migration

Der Einzelrichter:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.