

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C_17/2017

Urteil vom 22. Mai 2017

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Donzallaz, Haag,
Gerichtsschreiber Klopfenstein.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Michael Brühlhart,

gegen

Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, Arbeitsbewilligungen, Walchestrasse 19, 8090 Zürich,
Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, Neumühlequai 10, 8090 Zürich.

Gegenstand
Arbeitsbewilligung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, vom 7. Dezember 2016.

Sachverhalt:

A.
A._____, geb. 5. März 1973, pakistanischer Staatsangehöriger, hält sich seit dem Jahre 2000 in der Schweiz auf. Im Jahre 2002 wurde sein Asylgesuch abgewiesen und er aus der Schweiz weggewiesen. Ebenfalls im Jahre 2002 wies die (damalige) Asylrekurskommission eine Beschwerde gegen den abweisenden Asylentscheid ab, unter Neuansetzung der Ausreisefrist auf den 13. Januar 2003. Die Ausreise erfolgte nicht. In den Jahren 2006 und 2010 ersuchte A._____ erfolglos um Wiedererwägung des asylrechtlichen Entscheids. Im Jahre 2011 scheiterte auch ein Gesuch um Erteilung einer asylrechtlichen Härtefallbewilligung.

B.
Am 3. September 2015 ersuchte A._____ das Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich um Erteilung einer Arbeitsbewilligung. Das Amt lehnte mit Verfügung vom 3. November 2015 das Gesuch unter Berufung auf Art. 43 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) ab. Die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich hiess einen dagegen erhobenen Rekurs in Bezug auf die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege für das erstinstanzliche Verfahren gut, wies ihn aber in der Sache ab, ebenso das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege für das Rekursverfahren.

C.
A._____ erhob dagegen Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit dem Antrag, es sei ihm eine Arbeitsbewilligung zu erteilen, eventualiter sei festzustellen, dass er zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit ermächtigt sei, subeventualiter sei festzustellen, dass das Arbeitsverbot Art. 8 EMRK verletze, subsubeventualiter die Sache zur Durchführung eines ordnungsgemässen Verfahrens zurückzuweisen. Das Verwaltungsgericht wies mit Urteil vom 7. Dezember 2016 die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat; das teilweise Nichteintreten bezog sich auf das Feststellungsbegehren. Ebenso wies das Gericht das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ab.

D.

A. _____ erhebt mit Eingabe vom 6. Januar 2017 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Er beantragt, unter Aufhebung des angefochtenen Entscheids sei ihm eine Arbeitsbewilligung zu erteilen; eventualiter sei die Sache zur Durchführung eines ordnungsgemässen Verfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen. Ferner sei ihm für das Verfahren vor der Volkswirtschaftsdirektion und dem Verwaltungsgericht die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren, ebenso für das Verfahren vor Bundesgericht.

Die Volkswirtschaftsdirektion und das Verwaltungsgericht verzichten auf Vernehmlassung. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit beantragt Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

Auf dem Gebiet des Ausländerrechts ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ausgeschlossen gegen Entscheide, welche Bewilligungen betreffen, auf die weder das Bundesrecht noch das Völkerrecht einen Anspruch einräumen (Art. 83 lit. c Ziff. 2 BGG), und unter dem gleichen Vorbehalt gegen solche auf dem Gebiet des Asyls, die von einer kantonalen Vorinstanz ausgehen (Art. 83 lit. d Ziff. 2 BGG). Der Beschwerdeführer beantragt nicht, ihm sei eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, worauf er keinen Rechtsanspruch hätte. Auch auf die von ihm beantragte Arbeitsbewilligung, welche regelmässig Teil der Aufenthaltsbewilligung bildet, besteht an sich kein ausländer- oder asylrechtlich begründeter Anspruch (vgl. Art. 43 Abs. 2 AsylG). Verfahrensgegenstand bildet jedoch die Frage, ob und unter welchen Bedingungen sich ein solcher allenfalls aus Art. 8 EMRK (Recht auf Schutz des Privatlebens) und damit aus dem Völkerrecht ergeben könnte. Der Beschwerdeführer macht gestützt auf BGE 138 I 246 in vertretbarer Weise geltend, dies sei bei ihm wegen der langen Anwesenheit und der Unmöglichkeit des Vollzugs der Wegweisung der Fall. Auf seine Eingabe ist deshalb einzutreten. Ob der behauptete Anspruch tatsächlich besteht, ist eine

Frage der materiellen Beurteilung (Urteil 2C_459/2011 vom 26. April 2012 E.1.1, nicht publ. in BGE 138 I 246, BGE 137 I 284 E. 1.3 S. 287).

2.

Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass er rechtskräftig aus der Schweiz weggewiesen wurde und hier keinen Aufenthaltstitel hat. Er macht jedoch geltend, er habe gestützt auf Art. 8 EMRK, Art. 6 Abs. 1 UNO-Pakt I, Art. 10 und 27 BV das Recht, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.

2.1. Das Bundesgericht hat in einer ähnlichen Konstellation in BGE 138 I 246 bereits ausgeführt, dass eine während des Asylverfahrens erteilte Bewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nach Ablauf der rechtskräftig festgesetzten Ausreisefrist gemäss Art. 43 Abs. 2 AsylG erlischt (E. 2.2), unter Vorbehalt einer Erwerbsbewilligung bei vorläufiger Aufnahme (Art. 85 Abs. 6 AuG; E. 2.3). Im Übrigen sei die Arbeitsberechtigung in der Regel an ein Aufenthaltsrecht geknüpft; sie habe keine eigenständige Bedeutung, sondern stehe regelmässig in Verbindung mit der Anwesenheitsberechtigung (E. 3.1). Diese gesetzliche Regelung stehe grundsätzlich im Einklang mit Art. 8 EMRK: Das durch Art. 8 EMRK geschützte Recht zur freien Gestaltung der Lebensführung stehe unter einem migrationsrechtlichen Vorbehalt. Abgewiesene Asylbewerber verfügten über keinen rechtmässigen Aufenthaltstitel im Land, weshalb die damit verbundene Weigerung, ihnen eine Arbeitsbewilligung zu erteilen, regelmässig nicht in den Schutzbereich von Art. 8 EMRK falle (E. 3.2.1) und im Übrigen auch nach Art. 8 Ziff. 2 EMRK gerechtfertigt wäre. Als schutzwürdiges öffentliches Interesse falle auch das Durchsetzen einer restriktiven Einwanderungspolitik in Betracht. Würde dem

Weggewiesenen eine Arbeitserlaubnis erteilt, stünde dies im Widerspruch zum Wegweisungsentscheid. Das Erwerbsverbot nach Art. 43 Abs. 2 AsylG bilde eine geeignete Massnahme, um die Konsequenzen des negativen Asylentscheids (Wegweisung) umzusetzen und keine zusätzlichen Anreize für einen rechtswidrigen Verbleib in der Schweiz zu geben (E. 3.2.2). Die Verhältnismässigkeit der Verweigerung einer konkreten Arbeitsbewilligung nach der Wegweisung im asylrechtlichen Kontext könne gestützt auf Art. 8 EMRK nur in ausserordentlichen Situationen problematisch erscheinen: Personen, deren Anwesenheit rechtlich nicht geregelt sei, aber faktisch als Realität hingenommen werde bzw. aus objektiven Gründen hingenommen werden müsse, könnten sich auf Art. 8 EMRK berufen (E. 3.3.1). Nach langjährigem Aufenthalt ohne Erwerbsmöglichkeit greife ein Arbeitsverbot losgelöst vom ausländerrechtlichen Status in einem Mass in das Recht auf Privatleben (freie Gestaltung der Lebensführung) ein, welches geeignet sei, den normalerweise im Rahmen von Art. 8 Ziff. 2 EMRK gerechtfertigten Sinn und Zweck der Regelung von Art. 43 Abs. 2

AsylG infrage zu stellen (E. 3.3.2).

Im damals zu beurteilenden Fall erschien der Vollzug der Wegweisung weiterhin möglich, wobei unklar blieb, ob der dort zu beurteilende Beschwerdeführer selber aktiv den Vollzug der Wegweisung hintertrieben hatte (E. 3.3.3). Sei allerdings der Vollzug der Wegweisung innert weniger Monate nicht möglich, sei eine vorläufige Aufnahme oder die Erteilung einer asylrechtlichen Härtefallbewilligung zu prüfen bzw. gestützt auf Art. 8 EMRK in Abweichung von Art. 43 Abs. 2 AsylG die Möglichkeit einzuräumen, sich seinen Lebensunterhalt hier verdienen zu können, bis ein allfälliger Vollzug der Wegweisung wieder möglich erscheine.

Auf diesen Entscheid kann verwiesen werden, insbesondere auch in Bezug auf die Argumentation, dass die vom Beschwerdeführer angerufenen EGMR-Urteile S idabras u. Mitb. gegen Litauen vom 27. Juli 2004 (55480/00) und Taliadorou gegen Zypern vom 16. Oktober 2008 (39627/05) hier nicht einschlägig sind. Im Übrigen unterliegt auch die Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV den migrationsrechtlichen Vorbehalten und steht nur Personen zu, welche sich fremdenpolizeilich rechtmässig in der Schweiz aufhalten bzw. ausländerrechtlichen Anspruch auf Zugang zu einer Erwerbstätigkeit haben (BGE 131 I 223 E. 1.1 S. 225 ff.; 123 I 19 E. 2a S. 20 f.; 123 I 212 E. 2 S. 214 ff.). Gleiches gilt für das vom Beschwerdeführer angerufene Recht auf Arbeit gemäss Art. 6 UNO-Pakt I.

2.2. Die Vorinstanz hat sich auf BGE 138 I 246 gestützt und daraus gefolgert, eine auf Art. 8 EMRK gründende Zulassung zu einer Erwerbstätigkeit komme nur in Betracht, wenn erstens eine solche weder härtefallrechtlich noch mittels vorläufiger Aufnahme erwirkt werden könne und zweitens die ausländische Person den Vollzug der Wegweisung nicht durch ihr eigenes Verhalten verhindere bzw. verzögere. Mit anderen Worten vermöge ein Anspruch aus Art. 8 EMRK bloss bei sich der Wegweisung nicht widersetzen den Personen und lediglich dort Platz zu greifen, wo die Möglichkeiten des Landesrechts ausgeschöpft worden seien. Während die Volkswirtschaftsdirektion ihren ablehnenden Entscheid damit begründet hatte, der Wegweisungsvollzug werde vom Migrationsamt des Kantons Zürich und vom SEM noch immer als möglich erachtet, argumentierte das Verwaltungsgericht, der Beschwerdeführer mache nicht geltend, das Migrationsamt ersucht zu haben, dem SEM eine vorläufige Aufnahme zu beantragen. Er habe damit die Möglichkeiten des Landesrechts nicht ausgeschöpft. Damit könne offenbleiben, aus welchen - allenfalls vom Beschwerdeführer zu vertretenden - Gründen die Wegweisung bislang nicht habe vollzogen werden können.

3.

3.1. Der Beschwerdeführer rügt eine Gehörsverletzung durch die Vorinstanz, indem diese ihren Entscheid mit dem Argument begründet habe, die landesrechtlichen Möglichkeiten (härtefallrechtlich oder mittels vorläufiger Aufnahme) seien nicht erschöpft. Mit dieser neuen Begründung sei nicht zu rechnen gewesen, so dass den Parteien dazu das rechtliche Gehör hätte gewährt werden müssen. Auch in der Sache sei das vorinstanzliche Argument unzutreffend: Er, der Beschwerdeführer, habe im Jahre 2011 ein Härtefallgesuch gestellt, das abgewiesen worden sei; auch im Rahmen der Wiederwägungsgesuche in den Jahren 2006 und 2010 habe er sinngemäss um vorläufige Aufnahme ersucht. Er reicht unter Berufung auf Art. 99 Abs. 1 BGG die entsprechenden Akten ein. Er sei zudem aufgrund von Art. 83 Abs. 6 AuG gar nicht befugt, die vorläufige Aufnahme zu beantragen. Er könne nur die Wiedererwägung des Asylentscheids beantragen, was er getan habe. Die Vorinstanz habe willkürlich diesen rechtserheblichen Sachverhalt nicht festgestellt.

3.2. Nach der Praxis des Bundesgerichts besteht grundsätzlich kein Anspruch darauf, zur rechtlichen Würdigung oder zur juristischen Begründung des Entscheids angehört zu werden (BGE 130 III 35 E. 5 S. 37 ff.). Indessen ist das rechtliche Gehör zumindest der dadurch beschwerten Partei dann zu gewähren, wenn eine Behörde ihren Entscheid mit einer Rechtsnorm oder einem Rechtsgrund zu begründen beabsichtigt, die im bisherigen Verfahren nicht herangezogen wurden, auf die sich die beteiligten Parteien nicht berufen haben und mit deren Erhebung im konkreten Fall sie nicht rechnen konnten (Urteil 8C_76/2007 vom 6. Juli 2007 E. 3.1, nicht publ. in BGE 133 I 201; 131 V 9 E. 5.4.1 S. 26; 128 V 272 E. 5b/bb S. 278; 126 I 19 E. 2c/aa S. 22; 121 II 29 E. 2b/aa S. 32). Auch dann dient das rechtliche Gehör nicht primär der rechtlichen Würdigung, die in jedem Fall von Amtes wegen erfolgt (Art. 110 BGG), sondern dazu, dass die Parteien Sachverhaltselemente geltend machen können, die im Lichte der neuen rechtlichen Begründung rechtserheblich werden können (BGE 128 V 272 E. 5b/cc S. 278 f.).

3.3. Das Argument des Beschwerdeführers ist im Lichte dieser Rechtsprechung zwar in grundsätzlicher Hinsicht berechtigt, im vorliegenden Fall aber unbegründet: Die Vorinstanz selber hat

nämlich in ihrem Entscheid (E. I.A) erwähnt, dass der Beschwerdeführer erfolglos in den Jahren 2006 und 2010 um Wiedererwägung des asylrechtlichen Entscheids und 2011 um Erteilung einer Härtefallbewilligung ersucht habe. Dieser Sachverhalt war offensichtlich unbestritten, so dass eine besondere Gehörgewährung dazu nicht erforderlich war. Ebenso ist die Rüge unbegründet, die Vorinstanz habe den entsprechenden Sachverhalt nicht festgestellt. In Wirklichkeit geht es um die rechtliche Würdigung dieses von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalts.

3.4. Die rechtliche Beurteilung der Vorinstanz, der Beschwerdeführer habe die ihm offenstehenden landesrechtlichen Möglichkeiten nicht genutzt, erscheint in der Tat fraglich: Denn der Beschwerdeführer hat mit den von ihm gestellten Gesuchen durchaus von den landesrechtlichen Möglichkeiten Gebrauch gemacht. Zutreffend ist sodann sein Hinweis, dass er gar nicht befugt ist, beim Staatssekretariat für Migration (SEM) eine vorläufige Aufnahme zu beantragen (Art. 83 Abs. 6 AuG; BGE 137 II 305 E. 3.1 und 3.2 S. 308 ff.). Die Frage, ob die landesrechtlichen Möglichkeiten hinreichend ausgeschöpft wurden, kann jedoch mit Blick auf das Folgende offenbleiben.

4.

4.1. Auch in Bezug auf die von der Volkswirtschaftsdirektion ins Feld geführte Argumentation, wonach ein Wegweisungsvollzug weiterhin möglich sei, rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und der Untersuchungspflicht: Die Volkswirtschaftsdirektion habe ihre Auffassung nicht begründet und sei nicht auf die eingereichten Aktenstücke eingegangen, welche die ergebnislosen Vollzugsbemühungen zwischen 2003 und 2013 belegen würden. Sowohl das SEM als auch das kantonale Migrationsamt hätten Kenntnis von den inzwischen mehr als 14 Jahre dauernden Vollzugsschwierigkeiten; über diese Umstände hätten die migrationsrechtlichen Akten Aufschluss geben können, die aber entgegen den gestellten Editionsanträgen auf willkürliche Weise nicht beigezogen worden seien. Er weile nun seit über 16 Jahren in der Schweiz und sämtliche Vollzugsbemühungen, soweit von den Behörden überhaupt getätigt, seien ergebnislos verlaufen. Es sei auch nicht zu erwarten, dass in absehbarer Zeit Papiere beschafft werden könnten. Auch nach Auffassung des Migrationsamtes sei der Wegweisungsvollzug realistischerweise nicht unmittelbar absehbar und jedenfalls nicht innert der vom Bundesgericht in BGE 138 I 246 E. 3.3.4 skizzierten Frist von wenigen Monaten möglich.

4.2. Auch bei diesen Vorbringen geht es in Wirklichkeit nicht um das rechtliche Gehör bzw. die Sachverhaltsfeststellung. Zwar haben die Vorinstanzen offenbar die Migrationsakten nicht beigezogen, doch hat der Beschwerdeführer selber die migrationsrechtlichen Unterlagen eingereicht, auf die er sich stützt, und diese befinden sich bei den Akten, worauf der Beschwerdeführer denn auch selber hinweist. In diesen Akten sind zwischen 2002 und 2013 zahlreiche Vollzugshandlungen dokumentiert, u.a. mehrmalige Gesuche und Nachfragen des EJPD an die pakistanische Botschaft um Ausstellung von Ersatzreisedokumenten, sowie Antwortschreiben der Botschaft, wonach die Verifikation der Staatsangehörigkeit des Beschwerdeführers noch hängig sei. Dieser aktenkundige Sachverhalt ist denn auch nicht bestritten. Die Frage ist jedoch, ob der Beschwerdeführer in rechtlicher Hinsicht daraus etwas für sich ableiten kann.

4.3. Mit seiner Argumentation, wonach die angebehrte Arbeitsbewilligung deshalb zu erteilen sei, weil der behördliche Wegweisungsvollzug bisher nicht erfolgt und auch nicht absehbar sei, vermengt der Beschwerdeführer die Wegweisung und den behördlichen Wegweisungsvollzug:

4.3.1. Der Adressat einer rechtskräftigen Verfügung ist primär verpflichtet, selber dieser Verfügung nachzukommen. Die behördliche Vollstreckung (vgl. Art. 39 ff. VwVG) gilt als "ultima ratio", wenn der Betroffene seiner Verpflichtung nicht selber nachkommt. Unterbleibt aus irgendwelchen Gründen die behördliche Vollstreckung oder ist sie nicht möglich, so entbindet das den Verfügungsadressaten nicht von seiner Rechtspflicht, die Verfügung zu befolgen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann zwar die Pflicht zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unter Umständen gestützt auf Vertrauensschutzüberlegungen untergehen, wenn die Behörden den rechtswidrigen Zustand über Jahre hinaus duldeten, obschon ihnen die Gesetzwidrigkeit bekannt war oder sie diese bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt hätten kennen müssen; darauf kann sich aber nur berufen, wer selber im guten Glauben handelte, d.h. angenommen hat und (unter Anwendung zumutbarer Sorgfalt) annehmen durfte, sein Verhalten sei rechtmässig (BGE 136 II 359 E. 7.1 S. 365 f.).

4.3.2. Das gilt auch für die Wegweisung: Der rechtskräftig Weggewiesene hat die Schweiz zu

verlassen. Diese Pflicht kann entweder durch selbständige Ausreise oder durch behördliche Ausschaffung umgesetzt werden. Abgesehen von hier nicht zur Diskussion stehenden Sonderfällen im Rahmen des Dublin-Verfahrens (BGE 140 II 74 E. 2.3 und 2.4 S. 76 ff.) ist die selbständige Ausreise (Art. 64d Abs. 1 AuG) primär: Der behördliche Wegweisungsvollzug (Ausschaffung [Art. 69 AuG]) erfolgt nur subsidiär zu dieser Ausreiseverpflichtung (ANDREAS ZÜND, in Kommentar Migrationsrecht, 4. Aufl., Art. 69 Rz. 2; GÄCHTER/KRADOLFER, SHK AuG, Art. 69 Rz. 3; REVEY, in: NGUYEN/AMARELLE [ÉD.], Code annoté de droit des migrations, LEtr, 2017, Art. 69 n. 8). Wenn aus irgendwelchen Gründen der behördliche Wegweisungsvollzug nicht möglich ist oder unterbleibt, ändert dies nichts an der Ausreiseverpflichtung (vgl. BGE 130 II 377 E. 3.2.3 S. 383 und 3.3.2 S. 385 f.; 130 II 56 E. 4.2.3 S. 62 f.; Urteil 2C_252/2008 vom 10. Juni 2008 E. 2.4). Reist der Betroffene nicht aus, obwohl ihm das objektiv möglich wäre, verhält er sich rechtswidrig.

4.3.3. Die in BGE 138 I 246 E. 3.3.4 skizzierte Rechtsfolge kann demzufolge nur dann eintreten, wenn sowohl die behördliche Ausschaffung als auch die selbständige Rückkehr aus nicht vom Betroffenen zu vertretenden Gründen unmöglich sind. Eine solche Unmöglichkeit ist in der Regel bloss anzunehmen, wenn der Vollzug auch bei gesicherter Kenntnis der Identität oder der Nationalität des Betroffenen bzw. trotz seines Mitwirkens bei der Papierbeschaffung mit grosser Wahrscheinlichkeit als ausgeschlossen erscheint. Zu denken ist etwa an eine länger dauernde Transportunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen oder an eine ausdrückliche oder zumindest klar erkennbare und konsequent gehandhabte Weigerung des Heimatstaates, gewisse Staatsangehörige zurückzunehmen (vgl. Urteile 2C_252/2008 vom 10. Juni 2008 E. 2.2; 6B_85/2007 vom 3. Juli 2007 E. 2.2). Solange eine selbständige Rückkehr möglich ist, kann nicht davon gesprochen werden, die faktische Anwesenheit müsse im Sinne von BGE 138 I 246 E. 3.3.1 "aus objektiven Gründen hingenommen werden". Anders zu entscheiden, würde bedeuten, dass derjenige, der bewusst seine gesetzlichen Pflichten missachtet, besser gestellt wird als derjenige, der sich rechtsgetreu verhalten hat. Eine solche Konsequenz

wäre mit dem Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) unvereinbar (BGE 141 I 78 E. 9.4 und 9.5 S. 92 ff.).

4.3.4. Der Beschwerdeführer hat im ganzen Verfahren lediglich geltend gemacht, der behördliche Wegweisungsvollzug sei bisher nicht erfolgt und auch weiterhin nicht absehbar. Auch die Akten der Migrationsbehörden, deren Nicht-Edition er bemängelt, die er aber teilweise selber eingereicht hat, können naturgemäss nur dazu Auskunft geben. Er hat hingegen im ganzen Verfahren nie geltend gemacht, dass und weshalb eine selbständige Ausreise nicht möglich gewesen sei und auch heute nicht möglich sein soll. Er bestreitet nicht, pakistanischer Staatsangehöriger zu sein. Ein Staat kann nach völkerrechtlichen Grundsätzen seinen eigenen Staatsangehörigen das Recht, in sein Hoheitsgebiet einzureisen, nicht verwehren (Art. 12 Abs. 4 UNO-Pakt II; BGE 130 II 56 E. 4.1.2 S. 60 f.; Urteil 6B_85/2007 vom 3. Juli 2007 E. 2.2). Der Beschwerdeführer behauptet denn auch nicht, dass ihm die pakistanischen Behörden in völkerrechtswidriger Weise die Rückkehr verwehren würden. Anzunehmen ist, dass er dafür Ausweispapiere benötigt. Der Beschwerdeführer legt aber gar nicht dar, dass und weshalb er keine pakistanischen Papiere hat. Selbst wenn in seiner Aussage, es sei nicht zu erwarten, dass in absehbarer Zeit Papiere beschafft werden könnten, implizit eine solche Behauptung liegen sollte, wird sie in keiner Weise belegt. Aktenkundig ist zwar, dass die pakistanischen Behörden die Anfragen der schweizerischen Behörden um Ausstellung von Papieren für den Beschwerdeführer nicht beförderlich behandelt haben. Daraus ergibt sich aber nicht, dass die pakistanischen Behörden dem Beschwerdeführer keine Papiere ausstellen würden, wenn er selber darum ersucht. Jeder Ausländer hat das Recht, sich in der Schweiz zur konsularischen Vertretung seines Heimatstaates zu begeben (Art. 36 Ziff. 1 lit. a des Wiener Übereinkommens vom 24. April 1963 über konsularische Beziehungen [WÜK; SR 0.191.02], das sowohl von der Schweiz als auch von Pakistan ratifiziert wurde), welches die Aufgabe hat, den eigenen Staatsangehörigen Pässe und Reiseausweise auszustellen (Art. 5 lit. d WÜK). Nach Treu und Glauben ist im zwischenstaatlichen Verkehr zu vermuten, dass sich die Staaten völkerrechtskonform verhalten, solange nicht konkrete Anzeichen dafür bestehen, dass dies nicht der Fall ist (BGE 142 II 218 E. 3.3 S. 228 f.; 142 II 161 E. 2.1.3 S. 167 f. und 2.4 S. 172 f.). Berufte sich ein Ausländer darauf, sein Heimatstaat würde ihm die Rückkehr oder die Ausstellung von Papieren verweigern, so ist er aufgrund seiner Mitwirkungspflicht verpflichtet, dies zu belegen und zumindest darzulegen, dass er sich bei der zuständigen Vertretung darum bemüht hat (Urteil 2C_13/2012 vom 8. Januar 2013 E. 4.4.2). Vorliegend hat der Beschwerdeführer nicht einmal behauptet, er habe sich persönlich beim Konsulat seiner Heimat um die Papierbeschaffung bemüht, geschweige denn dargetan, dass sich die pakistanischen Behörden weigern würden, Papiere auszustellen. Solches ist auch nicht gerichtsnotorisch.

4.4. Der Beschwerdeführer hat damit - entgegen seiner rechtlichen Verpflichtung - nicht dargetan, dass ihm die Ausreise aus der Schweiz aus objektiven Gründen nicht möglich sei. Die rechtsprechungsgemässen Voraussetzungen für eine Erteilung einer Arbeitsbewilligung (BGE 138 I 246) sind nicht erfüllt.

5.

Da der Beschwerdeführer im ganzen Verfahren nie geltend gemacht hat, seine selbständige Ausreise sei objektiv unmöglich, war sein Gesuch von vornherein aussichtslos, weshalb die Vorinstanzen ihm mit Recht die unentgeltliche Rechtspflege verweigert haben.

6.

Die Beschwerde ist abzuweisen. Aus den genannten Gründen ist auch das vor Bundesgericht gestellte Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wegen Aussichtslosigkeit abzuweisen (Art. 64 Abs. 1 BGG). Der Beschwerdeführer trägt die Kosten des Verfahrens (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wird abgewiesen.

3.

Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, und dem Staatssekretariat für Migration schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. Mai 2017

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Klopfenstein