

BGer 2C_490/2023 vom 31. Mai 2024

Bundesgericht, 2024-05-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_490_2023

FR: TF 2C_490/2023 du 31 mai 2024

IT: TF 2C_490/2023 del 31 maggio 2024

Erwägungen

E. 1

Die Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) und richtet sich gegen den kantonal letztinstanzlichen (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), verfahrensabschliessenden (Art. 90 BGG) Entscheid eines oberen Gerichts (Art. 86 Abs. 2 BGG). Das Rechtsmittel ist als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, da auf die Weitergeltung der Niederlassungsbewilligung grundsätzlich ein Anspruch besteht (vgl. Art. 83 lit. c Ziff. 2 BGG ; BGE 135 II 1 E. 1.2.1; vgl. Urteile 2C_19/2023 vom 20. Juli 2023 E. 1; 2C_889/2021 vom 24. Februar 2022 E. 1). Ob die Voraussetzungen des Bewilligungsanspruchs vorliegen, ist nicht Gegenstand der Eintretensfrage, sondern der materiellen Beurteilung (vgl. BGE 147 I 68 E. 1.2.7).

Die Beschwerdeführerin ist bereits im vorinstanzlichen Verfahren als Partei beteiligt gewesen und dort mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen. Ausserdem ist sie durch den angefochtenen Entscheid in ihren schutzwürdigen Interessen besonders berührt. Sie ist zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten.

E. 2.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann namentlich die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und b BGG). Die Anwendung des kantonalen Rechts wird abgesehen von den Fällen von Art. 95 lit. c und d BGG vom Bundesgericht nur daraufhin geprüft, ob dadurch Bundesrecht - namentlich das Willkürverbot - verletzt wurde (vgl. BGE 142 II 369 E. 2.1 ; 138 I 143 E. 2). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nur die geltend gemachten Rechtsverletzungen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 147 I 73 E. 2.1). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungspflicht, d.h. es ist klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Urteils aufzuzeigen, inwiefern die entsprechenden Rechtsnormen verletzt worden sein sollen (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 147 I 73 E. 2.1 ; 139 I 229 E. 2.2).

E. 2.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Eine Berichtigung oder Ergänzung der vorinstanzlichen Feststellungen ist von Amtes wegen (Art. 105 Abs. 2 BGG) oder auf Rüge hin (Art. 97 Abs. 1 BGG) möglich. Von den tatsächlichen Grundlagen des vorinstanzlichen Urteils weicht das Bundesgericht jedoch nur ab, wenn diese offensichtlich

unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen und die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang zudem entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG ; BGE 148 I 160 E. 3 ; 147 I 73 E. 2.2). "Offensichtlich unrichtig" bedeutet "willkürlich" (BGE 140 III 115 E. 2). Eine entsprechende Rüge ist hinreichend zu substantiieren (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 147 I 73 E. 2.2; 137 II 353 E. 5.1; 133 II 249 E. 1.4.3).

E. 3

Letztinstanzlich ist umstritten, ob die Beschwerdeführerin zu Recht nach Art. 63 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (AIG; SR 142.20) rückgestuft wurde. Die Vorinstanz begründete die Rückstufung mit der mutwilligen Verschuldung und der langjährigen Sozialhilfeabhängigkeit der Beschwerdeführerin. Sie erwog, es erscheine unabdingbar, der Beschwerdeführerin die Ernsthaftigkeit ihrer Situation unmissverständlich vor Augen zu führen, da die blossе Androhung weiterführender ausländerrechtlicher Massnahmen bislang keine nachhaltige Verhaltensänderung bewirkt habe. Die Rückstufung sei erforderlich, um die Beschwerdeführerin zu einer Ausschöpfung ihres Erwerbspotenzials zu motivieren.

E. 4

Die Beschwerdeführerin rügt, die Voraussetzungen für eine Rückstufung seien nicht erfüllt.

E. 4.1

Nach Art. 63 Abs. 2 AIG kann die Niederlassungsbewilligung widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht erfüllt sind (sog. Rückstufung).

E. 4.2

Als Integrationskriterien gelten unter anderem die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG) und die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG). Die Art. 77a ff. der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201) konkretisieren die Integrationskriterien und -vorgaben. Mit der Rückstufung soll erreicht werden, dass die betroffene Person zukünftig ihr Verhalten ändert und sich besser integriert; es geht jeweils darum, ein ernsthaftes Integrationsdefizit zu beseitigen, wobei den persönlichen Umständen Rechnung zu tragen ist (vgl. Art. 58a Abs. 2 AIG ; Art. 77f VZAE ; vgl. zum Ganzen BGE 148 II 1 E. 2.4; Urteil 2C_181/2022 vom 15. August 2022 E. 5.1 f.).

E. 4.3

Die Rückstufung muss beim Widerruf einer altrechtlich erteilten Niederlassungsbewilligung im Hinblick auf deren Unbefristetheit und Bedingungsfeindlichkeit (Art. 34 Abs. 1 AIG) sowie wegen des Grundsatzes des Vertrauensschutzes an ein unter dem neuen Recht aktualisiertes, hinreichend gewichtiges Integrationsdefizit im Sinn von Art. 58a AIG anknüpfen; nur dann besteht ein hinreichendes öffentliches Interesse an der Rückstufung altrechtlich erteilter Niederlassungsbewilligungen unter dem seit dem 1. Januar 2019 gültigen (neuen) Recht (BGE 148 II 1 E. 5.2 f., 6.3 f.; Urteile 2C_181/2022 vom 15. August 2022 E. 5.4; 2C_222/2021 vom 12. April 2022 E. 3.3).

E. 4.4

Die Migrationsbehörden dürfen vor dem 1. Januar 2019 eingetretene Sachverhaltselemente mitberücksichtigen, um die neue Situation im Lichte der bisherigen würdigen und in diesem Sinn die Entstehung und das Fortdauern des Integrationsdefizits umfassend klären zu können. Die Rückstufung muss sich jedoch im Wesentlichen auf Sachverhalte abstützen, die sich nach dem 1. Januar 2019 zugetragen haben bzw. nach diesem Datum weiterdauern; andernfalls läge eine grundsätzlich unzulässige Rückwirkung vor (BGE 148 II 1 E. 5.3; Urteil 2C_181/2022 vom 15. August 2022 E. 5.5).

E. 5

Die Beschwerdeführerin beanstandet zunächst, ihre Schuldensituation setze entgegen der Vorinstanz keinen Rückstufungsgrund. Sie macht insbesondere geltend, sie habe sich seit der Verwarnung im Jahr 2018 kaum mehr neu verschuldet und es sei ihr aufgrund ihrer Sozialhilfeabhängigkeit nicht vorwerfbar, dass sie die Altschulden nicht habe abbauen können. Zudem bringt sie mit Verweis auf die SKOS-Richtlinien vor, ihre laufenden und rückständigen Steuerschulden seien ihr nicht vorwerfbar, da Steuern nicht aus den Mitteln der Sozialhilfe bezahlt würden.

E. 5.1

Gemäss Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG wird bei der Beurteilung der Integration die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung berücksichtigt. Ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist gemäss Art. 77a Abs. 1 lit. b VZAE dann anzunehmen, wenn die betroffene Person öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt.

E. 5.2

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügt für eine Rückstufung eine Schuldenwirtschaft für sich allein nicht. Vorausgesetzt ist eine Mutwilligkeit der Verschuldung, d.h. diese muss selbst verschuldet und damit qualifiziert vorwerfbar sein, wovon nicht leichthin ausgegangen werden soll (vgl. BGE 137 II 297 E. 3.3; Urteile 2C_1043/2022 vom 19. Januar 2024 E. 4.2.1; 2C_232/2023 vom 8. März 2024 E. 3.1; 2C_410/2021 vom 4. November 2021 E. 2.3). Ein mutwilliges Verhalten im Sinne von Art. 77a Abs. 1 lit. b VZAE liegt vor, wenn die ausländische Person aus Absicht, Böswilligkeit oder Liederlichkeit bzw. Leichtfertigkeit ihren öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt (Urteile 2C_410/2021 vom 4. November 2021 E. 2.3; 2C_136/2017 vom 20. November 2017 E. 3.3).

E. 5.3

Wurde bereits eine ausländerrechtliche Verwarnung ausgesprochen (Art. 96 Abs. 2 AIG), ist entscheidend, ob die ausländische Person danach weiterhin mutwillig Schulden angehäuft hat. Massgebend ist, welche Anstrengungen zur Sanierung der finanziellen Situation unternommen worden sind, ob namentlich konstante und effiziente Bemühungen um Schuldenrückzahlung vorliegen. Positiv zu würdigen ist ein Schuldenabbau, negativ die weitere Anhäufung von Schulden in vorwerfbarer Weise (Urteile 2C_994/2022 vom 22. Juni 2023 E. 5.2; 2C_499/2022 vom 23. März 2023 E. 7.2; 2C_847/2021 vom 5. April 2022 E. 3.2.2).

E. 5.4

Vorliegend bestehen gemäss Betreibungsregisterauszug vom 16. Januar 2023 insgesamt 100 Verlustscheine im Gesamtbetrag von Fr. 113'237.25 und neun neue Beteiligungen im Gesamtbetrag von Fr. 5'705.50 (Art. 105 Abs. 1 BGG). Weitere Feststellungen der Vorinstanz zu Zeitpunkt und Art der Forderungen fehlen.

Aus den Akten ergibt sich, dass nach der Verwarnung vom 28. August 2018 bzw. nach Einführung des neuen Rechts per 1. Januar 2019 acht (der neun) Beteiligungen registriert wurden (Art. 105 Abs. 2 BGG). Sechs dieser acht Beteiligungen betreffen Steuerforderungen im Gesamtbetrag von Fr. 1'224.45 (Art. 105 Abs. 2 BGG), wobei nicht festgestellt wurde, aus welchen Steuerperioden die jeweiligen Steuerforderungen stammen. Eine weitere Beteiligung über Fr. 2'045.95 vom 29. Juni 2022 betrifft eine Kreditkartenforderung vom 14. April 2019. Auch hierzu fehlen Sachverhaltsfeststellungen dazu, wann die der Forderung zugrundeliegenden Kreditkartenzahlungen ausgelöst wurden. Daher ist unklar, ob die entsprechende Verschuldung einem Tatbestand entstammt, der sich noch vor der Verwarnung bzw. noch unter altem Recht realisierte. Die Beteiligung über Fr. 2'275.90 vom 24. April 2019 betrifft eine Forderung eines Strafbefehls vom 15. September 2016 (Art. 105 Abs. 1 BGG) und hat ihren Ursprung daher in einem Zeitraum vor der Verwarnung.

E. 5.5

Für ein Integrationsdefizit spricht vorliegend zwar, dass immer noch Schulden von über Fr. 115'000.-- auf der Beschwerdeführerin lasten und sie bisher keine Altschulden zurückzahlen konnte. Dagegen spricht jedoch, dass sich ihre Neuverschuldung seit der Verwarnung 2018 weitgehend stabilisiert hat; es sind kaum noch neue Schulden dazugekommen. Während die jährliche Neuverschuldung zwischen 2005 und 2019 im Durchschnitt ca. Fr. 8'700.-- betrug, generierte die Beschwerdeführerin in den vier Jahren seit der Verwarnung bzw. seit Einführung des neuen Rechts insgesamt höchstens neue Schulden von Fr. 3'270.40, mithin von ca. Fr. 800.-- pro Jahr, wobei die tatsächlich nach dem 1. Januar 2019 generierten Schulden wesentlich tiefer sein dürften. Die Neuverschuldung hat sich damit auf jeden Fall erheblich verlangsamt. Bei den Steuerschulden stellt sich aufgrund der gleichzeitigen Sozialhilfeabhängigkeit überdies die Frage der Mutwilligkeit (vgl. SKOS-Richtlinien, Erläuterungen zu C.1).

Ob unter diesen Umständen bezüglich der Verschuldung von einem unter dem neuen Recht aktualisierten, hinreichend gewichtigen Integrationsdefizit auszugehen wäre, ist fraglich, kann jedoch offenbleiben, da die Beschwerdeführerin das Integrationsdefizit der Sozialhilfeabhängigkeit erfüllt (vgl. dazu sogleich, E. 6 hiernach).

E. 6

Die Beschwerdeführerin rügt sodann, ihre Sozialhilfeabhängigkeit stelle keinen Rückstufungsgrund dar. Die Vorinstanz beachte ihre Tätigkeit im Rahmen eines Arbeitsintegrationsprogramms nicht, was bundesrechtswidrig sei. Weiter verkenne die Vorinstanz, dass sich die Beschwerdeführerin bereits vor Einleitung des kantonalen Beschwerdeverfahrens um eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt bemüht habe.

E. 6.1

Beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung eines Ausländers wegen einer dauerhaften und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit (Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG) bzw. eines entsprechenden Integrationsdefizits geht es in erster Linie darum, eine zusätzliche künftige

Belastung der öffentlichen Wohlfahrt zu vermeiden. Ob dieses Ziel erreicht werden kann, ist kaum je mit Sicherheit zu ermitteln. Es muss prospektiv die wahrscheinliche Entwicklung der finanziellen Situation der ausländischen Person berücksichtigt werden. Es ist eine andauernde konkrete Gefahr einer Sozialhilfeabhängigkeit erforderlich; Hypothesen und pauschalierte Gründe genügen in diesem Zusammenhang nicht. Neben den bisherigen und den aktuellen Verhältnissen ist die wahrscheinliche finanzielle Entwicklung auf längere Sicht in die Beurteilung miteinzubeziehen. Ein Widerruf bzw. eine Rückstufung 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 wird aufkommen können (Urteile 2C_181/2022 vom 15. August 2022 E. 6.1; 2C_158/2021 vom 3. Dezember 2021 E. 5.1; 2C_96/2021 vom 19. Oktober 2021 E. 5.1; jeweils mit Hinweisen). In quantitativer Hinsicht wird rechtsprechungsgemäss bereits ein Sozialhilfebezug von rund Fr. 50'000.-- als erheblich betrachtet (vgl. Urteile 2C_181/2022 vom 15. August 2022 E. 6.1; 2C_263/2016 vom 10. November 2016 E. 3.1.3; 2C_120/2015 vom 2. Februar 2016 E. 3.4.2; vgl. auch Urteil 2C_23/2018 vom 11. März 2019 E. 4.2.1).

E. 6.2

Erweist sich der Widerruf der Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung als unverhältnismässig, ist eine Rückstufung zulässig, soweit durch die Sozialhilfeabhängigkeit das Integrationskriterium der "Teilnahme am Wirtschaftsleben" (Art. 58a Abs. 1 lit. c AIG) nicht (mehr) gegeben ist. Eine ausländische Person hat diesbezüglich als integriert zu gelten, wenn sie die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen durch ihr Einkommen oder ihr Vermögen bzw. Leistungen Dritter deckt, auf die ein Rechtsanspruch besteht (vgl. Art. 77e VZAE). Ob und inwieweit die betroffene Person ein Verschulden an ihrer fehlenden wirtschaftlichen Integration bzw. der damit verbundenen Sozialhilfeabhängigkeit trifft, bildet keine Frage des Integrationsdefizits, sondern eine solche der Verhältnismässigkeit (vgl. Urteil 2C_96/2021 vom 19. Oktober 2021 E. 6.1). Dabei ist der Situation von Personen angemessen Rechnung zu tragen, welche sich aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder wegen anderer gewichtiger persönlicher Umstände nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen wirtschaftlich integrieren können (Art. 58a Abs. 2 AIG). Eine Abweichung ist diesbezüglich möglich, wenn die ausländische Person dies - wegen (a) einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung; (b) einer schweren oder lang andauernden Krankheit oder (c) anderer gewichtiger persönlicher Umstände, namentlich wegen: (1) einer ausgeprägten Lern-, Lese- oder Schreibschwäche, (2) Erwerbsarmut oder (3) der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben (Art. 77f VZAE) - nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen tun kann (vgl. Urteile 2C_181/2022 vom 15. August 2022 E. 6.1; 2C_96/2021 vom 19. Oktober 2021 E. 6.1 ff.).

E. 6.3

Von September 2014 bis am 18. Januar 2022 erhielt die Beschwerdeführerin Sozialhilfeleistungen von insgesamt Fr. 275'260.75. Aus den im vorinstanzlichen Urteil wiedergegebenen und insofern unbestrittenen Feststellungen der Sicherheitsdirektion ergibt sich zu Gunsten der heute 55-jährigen Beschwerdeführerin, dass sie nach zweijähriger Abwesenheit vom Arbeitsprozess vom 1. März 2016 bis 31. Juli 2018 im Rahmen eines Teillohnprojekts (Arbeitsintegration) der Stadt Zürich als Servicemitarbeiterin in einem Restaurant angestellt war, wobei sie zwischen dem 13. April 2018 und dem 31. Juli 2018 mehrmals mehrere Wochen ganz oder teilweise aufgrund von Unfall und Krankheit

arbeitsunfähig war. Vom 31. Juli 2018 bis 30. August 2019 hat sie vollumfänglich von der Sozialhilfe gelebt. Am 30. August 2019 unterzog sie sich einem operativen Eingriff. Die Dauer der Krankschreibung nach der Operation ist nicht dokumentiert. Danach arbeitete sie ab 3. Februar 2020 erneut mit einem Pensum von 50%, ab 1. Juni 2020 mit einem Pensum von 80 % im Rahmen der Arbeitsintegration als Mitarbeiterin im Restaurant. Gemäss einer Arbeitsbestätigung des Restaurants vom 21. November 2022 arbeitet die Beschwerdeführerin seit dem 6. September 2021 (wieder) in einem Pensum von 80 % (Art. 105 Abs. 2 BGG).

E. 6.4

Die Vorinstanz erwog dazu zusammengefasst, die Beschwerdeführerin sei dauerhaft und in erheblichem Masse von der Sozialhilfe abhängig und gelte damit im Sinne von Art. 58a AIG als wirtschaftlich ungenügend integriert. Der langjährige Sozialhilfebezug sei überwiegend selbstverschuldet. Sie habe seit dem Verlust der Arbeitsstelle im April 2014 genügend Zeit gehabt, sich um eine Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt zu bemühen oder sich entsprechend aus- und weiterzubilden. Dies hätte ihr nach der Verwarnung vom 28. August 2018 und spätestens nach dem Schreiben des Migrationsamts vom 30. April 2020 bewusst sein müssen. Es wäre an ihr gelegen, allfällige Suchbemühungen zu dokumentieren.

E. 6.5

Zwar ist der Beschwerdeführerin zugute zu halten, dass sie sich teilweise an Arbeitsintegrationsprojekten beteiligt und dort einen Teillohn erwirtschaftet hat, doch genügt dies nicht, um anzunehmen, dass sie sich hinreichend darum bemüht hat, sich von der Sozialhilfeabhängigkeit zu lösen. Bei der Arbeitsintegration geht es darum, die beruflichen und sozialen Kompetenzen der betroffenen Person zu verbessern, damit sie ihren Weg auf den ersten Arbeitsmarkt finden und sich von der Sozialhilfe lösen kann (vgl. Urteile 2C_522/2015 vom 12. Mai 2016 E. 5.3.3; 2C_1092/2015 vom 13. April 2016 E. 2.3). Die Beschwerdeführerin war indes zum Zeitpunkt des vorinstanzlichen Urteils seit über neun Jahren nicht mehr auf dem ersten Arbeitsmarkt tätig. Sie bringt in diesem Zusammenhang zwar zutreffend vor, Arbeitssuchbemühungen seien bereits seit August 2022 und nicht - wie das kantonale Gericht annahm - erst seit Dezember 2022 dokumentiert. Dies ändert jedoch nichts daran, dass sich die Beschwerdeführerin gemäss den eingereichten Belegen erst nach Erhalt der Rückstufungsverfügung vom 21. Juli 2022 um eine Arbeitsstelle bemüht hat. Die Arbeitssuche begann somit erst unter dem Druck des ausländerrechtlichen Verfahrens. Daraus kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten.

E. 6.6

Es besteht im Hinblick auf die Höhe der Sozialhilfeleistungen und die bislang erfolglosen Bemühungen, möglichst selbst für ihren Lebensunterhalt aufzukommen, demnach ein ernsthaftes Integrationsdefizit.

E. 7

Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, die Rückstufung sei nicht verhältnismässig. Diese Massnahme sei einerseits nicht geeignet, da sie den behördlichen Erwartungen an die intensive Stellensuchbemühungen bereits genüge. Andererseits hält die Beschwerdeführerin dafür, vor der Rückstufung hätte sie formell verwarnt werden müssen. Die Aufenthaltsdauer von über 35 Jahren in der Schweiz sowie ihre Bemühungen um Integration in den

Arbeitsmarkt müssen, so die Beschwerdeführerin, dazu führen, von der Rückstufung abzusehen.

E. 7.1

Die Rückstufung muss, wie jedes staatliche Handeln, verhältnismässig sein (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Zumutbarkeit), was jeweils im Einzelfall zu prüfen und zu begründen ist. Die Rückstufung setzt sich aus einem Widerruf der Niederlassungsbewilligung und der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zusammen; die Rückstufung erfolgt jedoch als eine Einheit (uno actu), weshalb im kantonalen Verfahren ihre Verhältnismässigkeit jeweils als Ganzes zu beurteilen ist. Die Rückstufung kann deshalb auch als eigenständiger Akt mit einer Verwarnung angedroht werden - gegebenenfalls muss sie dies auch in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (BGE 148 II 1 E. 2.6; Urteile 2C_181/2022 vom 15. August 2022 E. 5.6; 2C_222/2021 vom 12. April 2022 E. 3.5).

E. 7.2

Vor diesem Hintergrund ist die Eignung der Rückstufung zu bejahen. Wie aufgezeigt, erfüllt die Beschwerdeführerin die behördlichen Erwartungen an eine dokumentierte Stellensuche erst seit dem Erhalt der Rückstufungsverfügung. Die Rückstufung, bzw. die mit der Aufenthaltsbewilligung verbundenen Bedingungen (dokumentierte Stellensuchbemühungen, Erfüllung von finanziellen Verpflichtungen, zumutbarer Schuldenabbau, vgl. Sachverhaltsabschnitt B. hiervor) erscheinen somit geeignet, die Beschwerdeführerin zur Behebung des Integrationsdefizits zu bewegen. Sie ist zwar bereits 55 Jahre alt, steht jedoch noch nicht kurz vor der Pensionierung, sodass die Rückstufung nach wie vor ihren Zweck erfüllen kann (vgl. ähnlich Urteile 2C_181/2022 vom 15. August 2022 E. 6.7; 2C_158/2021 vom 3. Dezember 2021 E. 7.1).

E. 7.3

Auch der Einwand der Beschwerdeführerin, sie hätte formell verwarnt werden müssen, ist im Ergebnis nicht stichhaltig.

Wie die Beschwerdeführerin zunächst zu Recht vorbringt, hielt das Migrationsamt in der Verwarnung vom 28. August 2018 noch fest, ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung (ohne Rückstufung) wegen Sozialhilfeabhängigkeit sei aufgrund von Art. 63 Abs. 2 AuG nicht möglich (Art. 105 Abs. 2 BGG). Dies bezog sich indes auf die frühere Rechtslage vor Einführung der Rückstufung per 1. Januar 2019. Die Verwarnung nimmt zwar Bezug auf die Sozialhilfeabhängigkeit, verwarnt die Beschwerdeführerin aber nur wegen der Schulden.

Spätestens mit Schreiben vom 30. April 2020 teilte ihr das Migrationsamt mit explizitem Hinweis auf eine drohende Rückstufung indes mit, es erwarte von ihr, dass sie sich aktiv um eine Ablösung von der Sozialhilfe bemühe. Dies bedeute - so das Schreiben des Migrationsamts -, dass sie ihre Suchbemühungen intensivieren und eine Erwerbstätigkeit aufnehmen müsse, um künftig ihren Lebensunterhalt nachhaltig selbst zu decken. Das Migrationsamt werde ihren Sozialhilfebezug in einem Jahr erneut überprüfen, wobei sie ihre Bemühungen zu belegen habe. Das Migrationsamt werde die Rückstufung auf eine Aufenthaltsbewilligung bzw. den Widerruf der Niederlassungsbewilligung prüfen, falls sie weiterhin nicht in der Lage sein sollte, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften und ohne Sozialhilfe zu bestreiten (Art. 105 Abs. 2 BGG).

Entgegen der Beschwerdeführerin enthielt das Schreiben vom 30. April 2020 somit eine Androhung der Konsequenzen und klare Angaben zur Dokumentationspflicht. Die Ermahnung durch das Migrationsamt zeitigte indes nicht die erhoffte Wirkung. Zwischen Mai 2020 und August 2022 liegen keine Belege für die Stellensuche im Recht. Entsprechende Bemühungen dokumentierte die Beschwerdeführerin erst, nachdem die Rückstufung durch das Migrationsamt angeordnet worden war, mithin erst zwei Jahre nach der Ermahnung. Die Beschwerdeführerin hat zudem keine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt gefunden. Die Rückstufung erscheint unter diesen Umständen als erforderlich.

E. 7.4

Schliesslich kritisiert die Beschwerdeführerin, die Rückstufung sei nicht zumutbar, und stützt sich dabei auf die lange Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Ihr Argument stösst aber ins Leere: Die Rückstufung bedeutet vorerst nicht, dass die Beschwerdeführerin das Land verlassen müsste. Die Vorinstanz hat in ihrem Urteil vielmehr festgehalten, der weitere Aufenthalt in der Schweiz sei derzeit nicht gefährdet, sofern sich die Beschwerdeführerin an die Bedingungen halte. Ihr Alter von 55 Jahren entbindet sie sodann nicht davon, sich um Arbeit zu bemühen (vgl. dazu Urteil 2C_1043/2022 vom 19. Januar 2024 E. 5.2.1). Die Neuverschuldung der Beschwerdeführerin hat sich zwar seit der Verwarnung reduziert; dies ändert jedoch nichts daran, dass die Beschwerdeführerin noch (Alt-) Schulden über Fr. 100'000.-- hat. Das öffentliche Interesse daran, sie auch diesbezüglich an die Integrationsanforderungen zu erinnern, ist weiterhin vorhanden. Bezüglich ihren Chancen auf dem Arbeitsmarkt übersieht die Beschwerdeführerin, dass die Aufenthaltsbewilligung - regelmässig als Vorstufe zur Niederlassungsbewilligung - die Arbeitstätigkeit zulässt und zahlreiche Personen gestützt auf eine solche einer Arbeit nachgehen (vgl. Urteile 2C_1043/2022 vom 19. Januar 2024 E. 5.2.1; 2C_536/2021 vom 19. Oktober 2021 E. 6.3.1).

E. 7.5

Im Ergebnis kann von der Beschwerdeführerin erwartet werden, dass sie sich angesichts der erheblichen bezogenen Sozialhilfe um eine Arbeitstätigkeit und eine Ablösung von der Sozialhilfe bemüht, ihre finanziellen Verpflichtungen lückenlos erfüllt und bestehende Schulden sofern möglich abbaut; die Rückstufung erscheint unter diesen Umständen als verhältnismässig.

E. 8

Die Beschwerdeführerin bringt ausserdem vor, das kantonale Gericht habe Art. 29 Abs. 3 BV verletzt, indem es das Rekurs- und das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren als aussichtslos qualifizierte.

E. 8.1

Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wird in erster Linie durch § 16 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (des Kantons Zürich) vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2) gewährleistet. Unabhängig davon besteht ein solcher Anspruch aufgrund von Art. 29 Abs. 3 BV (BGE 129 I 129 E. 2.1). Nach Art. 29 Abs. 3 BV hat jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, umfasst dies auch den Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand.

E. 8.2

Ein Prozess hat als aussichtslos zu gelten, wenn eine über die nötigen Mittel verfügende Partei bei vernünftiger Überlegung das Risiko eines Prozesses nicht eingehen würde, mit anderen Worten die Gewinnaussichten beträchtlich geringer sind als die Verlustgefahr. Eine Partei soll einen Prozess, den sie auf eigene Rechnung und Gefahr nicht führen würde, nicht deshalb anstrengen können, weil er sie nichts kostet. Ob im Einzelfall genügende Erfolgsaussichten bestehen, beurteilt sich aufgrund einer vorläufigen und summarischen Prüfung der Prozessaussichten, wobei die Verhältnisse im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs massgebend sind (BGE 142 III 138 E. 5.1; 138 III 217 E. 2.2.4).

E. 8.3

Die Vorinstanz erwog, aufgrund der Schuldenwirtschaft, des erheblichen und langjährigen Sozialhilfebezugs sowie der mangelnden wirtschaftlichen Integration habe die Beschwerdeführerin nicht ernsthaft damit rechnen können, dass die verfügte Rückstufung als gesetzeswidrig bzw. unverhältnismässig eingestuft würde. Das Gesuch sei infolge offensichtlicher Aussichtslosigkeit abzuweisen.

Die Beschwerdeführerin macht dagegen im Wesentlichen geltend, im vorinstanzlichen Urteil sei unter anderem die Notwendigkeit einer zwingenden vorgängigen Verwarnung zu beurteilen gewesen. Dies sei in der Literatur umstritten (unter Hinweis auf CATHERINE REITER, Die Rückstufung im Migrationsrecht, in: AJP 7/2022, S. 777 ff.). Nach Ansicht der Beschwerdeführerin hätte im Übrigen jede Person in ihrer Lage (Aufenthalt von 35 Jahren in der Schweiz; altersbedingte schwierige Ausgangslage auf dem Arbeitsmarkt) Beschwerde erhoben, was gegen Aussichtslosigkeit spreche.

E. 8.4

Es kann offenbleiben, ob die Vorbringen der Beschwerdeführerin zu den Voraussetzungen der Rückstufung stichhaltig sind. Massgebend sind vielmehr die tatsächlichen Umstände des vorliegenden Falls: Die Beschwerdeführerin ging jahrelang einer Tätigkeit im zweiten Arbeitsmarkt nach, war also nicht gänzlich untätig; ihre Schuldensituation hat sich inzwischen im Wesentlichen stabilisiert, und für die jüngste Zeit sind Bemühungen der Beschwerdeführerin um eine Integration in den Arbeitsmarkt dokumentiert. Mit Blick auf diese Sachverhaltselemente kann der Standpunkt der Beschwerdeführerin weder im Rekurs- noch im Rechtsmittelverfahren als geradezu aussichtslos qualifiziert werden. Die Vorinstanz hat das Kriterium der Aussichtslosigkeit daher zu restriktiv angewendet und damit gegen Art. 29 Abs. 3 BV verstossen.

E. 8.5

Die übrigen Voraussetzungen der unentgeltlichen Rechtspflege (inklusive Verbeiständung) sind unstrittig erfüllt. Daher ist die Beschwerde insoweit gutzuheissen, als die Vorinstanz das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren abwies. Die Sache ist zur Regelung der unentgeltlichen Rechtspflege und der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Rekurs- und Beschwerdeverfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 9.1

Die Beschwerde ist zusammenfassend teilweise gutzuheissen, soweit die Vorinstanz das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung für das vorinstanzliche und das verwaltungsinterne Rekursverfahren abgewiesen hat; im Übrigen ist sie abzuweisen.

E. 9.2

Die Beschwerdeführerin beantragt für das bundesgerichtliche Verfahren die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege unter Verbeiständung durch Rechtsanwältin Lisa Rudin. Die finanzielle Bedürftigkeit der Beschwerdeführerin ist ausgewiesen. Die übrigen Voraussetzungen sind ebenfalls erfüllt (vgl. Art. 64 Abs. 1 BGG). Der Beschwerdeführerin ist daher für das bundesgerichtliche Verfahren die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren, soweit das Gesuch nicht gegenstandslos geworden ist.

E. 9.3

Dem Verfahrensausgang entsprechend würde die Beschwerdeführerin teilweise kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG); da sie um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung ersucht hat und das entsprechende Gesuch im Umfang ihres Unterliegens gutzuheissen ist (Art. 64 BGG), sind keine Kosten zu erheben (vgl. auch Art. 66 Abs. 4 BGG).

E. 9.4

Im Rahmen des Obsiegens der Beschwerdeführerin hat der Kanton Zürich die Rechtsvertreterin angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 1 BGG); soweit darüber hinausgehend ist die Entschädigung im Umfang der Verbeiständung auf die Bundesgerichtskasse zu nehmen (Art. 64 BGG).

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