

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00252 vom 2. Dezember 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-12-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00252

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00252 du 2 décembre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00252 del 2 dicembre 2020

Regeste

Widerruf der Niederlassungsbewilligung (Rückstufung) | Rückstufung. Kognition des Verwaltungsgerichts (E. 1). Anwendbares Recht (E. 2). Ratio legis der neurechtlichen Rückstufung und Verhältnis zu den aufenthaltsbeendenden Widerrufsgründen (E. 3). Ein Bewilligungswiderruf wegen dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit wäre derzeit aufgrund der langjährigen Landesanzwesenheit des Beschwerdeführers und dessen familiären Beziehungen unverhältnismässig, weshalb eine Rückstufung zu prüfen ist (E. 4). Begründetheit und Verhältnismässigkeit der Rückstufung (E. 5 und 6). Bei der Rückstufung darf grundsätzlich das Verhalten während des gesamten Aufenthalts in der Schweiz berücksichtigt werden, zumal ein schuldhafter Sozialhilfebezug bereits altrechtlich sowohl ausländer- als auch sozialhilferechtlich missbilligt wurde und sich Betroffene deshalb nicht darauf berufen können, ihr Verhalten an der früheren Rechtslage ausgerichtet und nun durch die Gesetzesänderung überrascht worden zu sein (E. 6.1.2). Die Rückstufung stellt eine eigenständige ausländerrechtliche Massnahme dar und lässt sich mit der Verwarnung im Sinne der Androhung der Wegweisung nicht ohne Weiteres in eine Stufenfolge bringen (E. 6.1.4). Dem Beschwerdeführer ist seine ungenügende wirtschaftliche Integration und die daraus resultierende Sozialhilfeabhängigkeit seiner Familie überwiegend vorzuwerfen und die Rückstufung erweist sich als geeignetes und erforderliches Mittel, ihn an seine Integrationsverpflichtung zu erinnern und ihn zu einer Ausschöpfung seines Erwerbspotenzials anzuhalten. Ein vorgängige formelle Verwarnung erscheint hingegen nicht erfolgversprechend (E. 6.2). Ausgangsgemässe Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen, Abweisung der unentgeltlichen Rechtspflege zufolge offensichtlicher Aussichtslosigkeit und Rechtsmittelbelehrung (E. 7 und 8). Abweisung der Beschwerde

Erwägungen

E. 2

Abteilung VB.2020.00252 Urteil der 2. Kammer vom 2. Dezember 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsident Andreas Frei (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Verwaltungsrichterin Viviane Sobotich, Gerichtsschreiber Felix Blocher. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Migrationsamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Widerruf der Niederlassungsbewilligung (Rückstufung), hat sich ergeben: I. Der 1980 geborene kosovarische Staatsangehörige A reiste im Juli 1996 in die Schweiz ein, wo ihm im Folgemonat eine Niederlassungsbewilligung zum Verbleib bei seinen hier aufenthaltsberechtigten Eltern erteilt wurde. Seit dem 5. Oktober 2012 ist er in zweiter Ehe mit der Landsfrau C verheiratet, welche er am 4. Dezember 2012 in die Schweiz nachzog. Während die Ehegattin über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt,

verfügen die gemeinsamen Töchter D (geboren 2015) und E (geboren 2018) jeweils über eine Niederlassungsbewilligung. A musste bereits vor dem Nachzug seiner Ehefrau von der Sozialhilfe unterstützt werden, weshalb ihm das Migrationsamt am 16. März 2018 den Widerruf seiner Niederlassungsbewilligung androhte, sollte sich die Familie inskünftig nicht von der Sozialhilfe lösen können. Bis zum 30. April 2019 summierten sich die von der Familie bezogenen Sozialhilfeleistungen auf rund Fr. 325'000.-, worauf das Migrationsamt am 22. Oktober 2019 die Niederlassungsbewilligung von A im Sinn einer Rückstufung widerrief und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzte. Zugleich knüpfte sie zukünftige Bewilligungsverlängerungen an die Bedingung, dass A ein Arbeitspensum von mindestens 80 % aufnehme, Arbeitssuchbemühungen nachweise und sich von der Sozialhilfe ablöse. Die Wiedererteilung einer Niederlassungsbewilligung wurde für die nächsten fünf Jahre ausgeschlossen. II. Den hiergegen erhobenen Rekurs hiess die Sicherheitsdirektion am 5. März 2020 insoweit gut, als dass sie für künftige Bewilligungsverlängerungen nur noch eine teilweise Ablösung von der Sozialhilfe für erforderlich hielt. Ansonsten bestätigte sie den vorinstanzlichen Entscheid und die vom Migrationsamt definierten Bedingungen. III. Mit Beschwerde vom 24. April 2020 liess A dem Verwaltungsgericht beantragen, es sei der vorinstanzliche Rekursentscheid aufzuheben und ihm die Niederlassungsbewilligung zu belassen. Weiter sei ihm die unentgeltliche Prozessführung zu bewilligen, seine Rechtsvertreterin als unentgeltliche Rechtsbeiständin zu bestellen und ihm eine Parteientschädigung zuzusprechen. Am 7. Mai 2020 liess A einen Arztbericht von Pract. Med. F nachreichen, wonach er an einem ... in mehreren Segmenten leide und deshalb schwere körperliche Arbeit meiden solle, eine leichte, wechselbelastete Tätigkeit jedoch gut möglich sei. Am 10. Juni 2020 gab A dem Verwaltungsgericht bekannt, sich aufgrund der erwähnten Beschwerden inzwischen bei der IV angemeldet zu haben. Mit Präsidialverfügung vom 29. September 2020 setzte das Verwaltungsgericht A eine Frist zur Einreichung seiner IV-Akten an, unter Hinweis auf seine Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltserstellung und allfälligen Säumnisfolgen einer unzureichenden Mitwirkung. Zudem wurde er dazu aufgefordert, zeitnah über den Stand des IV-Verfahrens zu informieren. Die Frist wurde auf Antrag seiner Rechtsvertretung vom 28. Oktober 2020 bis zum 2. Dezember 2020 verlängert. Mit Eingabe vom 17. November 2020 liess A dem Verwaltungsgericht unter Beilage des entsprechenden Entscheids mitteilen, dass die IV-Stelle sein Leistungsbegehren am 19. Oktober 2020 mangels langandauernder Arbeitsunfähigkeit abgelehnt hatte. Zugleich legte er ein ärztliches Zeugnis vom 21. September 2020 bei, welches dem Beschwerdeführer bis zum 26. November 2020 eine 50%ige Arbeitsunfähigkeit attestierte. Weiter reichte er Lohnbelege, Budgets der Sozialhilfe, Bewerbungsschreiben und eine weitere ärztliche Bestätigung vom 18. September 2020 ein, wonach er aktuell wegen körperlicher und psychischer Beschwerden keiner Arbeit nachgehen könne. Während sich das Migrationsamt weder zur Beschwerde noch zu den nachgereichten Unterlagen vernehmen liess, verzichtete die Sicherheitsdirektion auf Vernehmlassung. Die Kammer erwägt: 1. Mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht können Rechtsverletzungen einschliesslich Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung oder Ermessensunterschreitung und die unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts gerügt werden (§ 20 in Verbindung mit § 50 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]).

E. 2.1

Gemäss Art. 63 Abs. 2 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG) kann die Niederlassungsbewilligung einer ausländischen Person widerrufen und

durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht erfüllt sind (Rückstufung). Die erwähnten Neuregelungen von Art. 63 Abs. 2 und Art. 58a AIG wurden mit der Revision des AuG und dessen Umbenennung zum AIG (Änderung vom 16. Dezember 2016; AS 2017 6521, 2018 3171; Bundesblatt [BBl] 2013 2397, 2016 2821) neu ins Gesetz eingefügt und per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt. Mangels übergangsrechtlicher Regelung bestimmt sich das Übergangsrecht nach allgemeinen Grundsätzen bzw. in analoger Anwendung von Art. 126 AIG. Bei Widerrufsgründen ist demnach grundsätzlich weiterhin auf den Zeitpunkt abzustellen, in welchem der betroffene Ausländer von der Einleitung des zum Bewilligungswiderruf führenden Verfahrens in Kenntnis gesetzt wurde (vgl. BGr, 11. November 2010, 2C_445/2010, E. 2 und BGr, 27. Mai 2010, 2C_837/2009, E. 1). Dies muss auch für nichtaufenthaltsbeendende Bewilligungswiderrufe im Rahmen neurechtlicher Rückstufungen gelten.

E. 2.2

Dem Beschwerdeführer wurde mit migrationsamtlichen Schreiben vom 12. September 2019 die Rückstufung seiner Bewilligung in Aussicht gestellt. Auf das vorliegende Verfahren finden damit unbestrittenermassen bereits die neurechtlichen Bestimmungen von Art. 63 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 58a AIG sowie die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen Anwendung.

E. 3.1

Zweck der neuen Bestimmung von Art. 63 Abs. 2 AIG ist es, integrationsunwillige bzw. desintegrierte niedergelassene Ausländer an ihre Integrationsverpflichtung zu erinnern, namentlich auch durch den Abschluss entsprechender Integrationsvereinbarungen (vgl. hierzu den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 29. August 2014 zur parlamentarischen Initiative 08.406 "Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter" und die hierzu geführte parlamentarische Debatte). Entsprechend ist die Rückstufung auch mit einer Integrationsvereinbarung oder Integrationsempfehlung nach Art. 58b AIG zu verbinden, sofern nicht in der Rückstufungsverfügung selbst die nichterfüllten Integrationskriterien und die Bedingungen für den weiteren Verbleib in der Schweiz festgehalten werden (Art. 62a der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE]). Bezweckt wurde mithin eine Verschärfung der Rechtslage für Niederlassungsberechtigte, denen zwar aus migrationsrechtlicher Sicht ein gewisses Fehlverhalten vorzuwerfen ist, denen gegenüber sich ein Widerruf mit Wegweisung aber (noch) als unzulässig erweist. Nicht gewollt durch den Gesetzgeber war die Schaffung einer mildereren Alternativmassnahme für Niederlassungsberechtigte, deren Niederlassungsbewilligung bereits unter Art. 63 Abs. 1 AIG (damals noch AuG) widerrufen und die aus der Schweiz weggewiesen werden konnten (vgl. zum Ganzen VGr, 11. November 2020, VB.2020.00634, E. 3 [zur Publikation vorgesehen, nicht rechtskräftig]; vgl. für die Auffassung der obsiegenden Parlamentsmehrheit auch Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat [Amtl. Bull. S] 2016, S. 969, Votum Engler, 4. Absatz). Die Rückstufung ist deshalb nicht etwa als mildere Massnahme anstelle einer aufenthaltsbeendenden Massnahme zu sehen, sondern stellt (im Sinn einer Verschärfung des bisherigen Rechts) eine Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten gegenüber integrationsunwilligen Niedergelassenen dar, welche noch keinen Widerrufsgrund erfüllen oder bei welchen der Widerruf bereits nach bisherigem Recht unverhältnismässig gewesen

wäre (vgl. VGr, 11. November 2020, VB.2020.00634, E. 3.2 [zur Publikation vorgesehen, nicht rechtskräftig]; vgl. auch – allerdings ohne Auseinandersetzung mit der Gesetzgebungsgeschichte und der jüngsten bundesgerichtlichen Rechtsprechung – VGr, 25. Mai 2020, VB.2019.00768, E. 3.3 [nicht rechtskräftig], wo die Rückstufung zwar als mildere Massnahme bezeichnet wurde, jedoch ebenfalls nur in Betracht gezogen wurde, wenn eine Wegweisung unverhältnismässig gewesen wäre; vgl. zudem Barbara von Rütte, Rechtsentwicklungen in der Schweiz, in: Alberto Achermann et al. [Hrsg.], Jahrbuch für Migrationsrecht 2016/2017, Bern 2017, S. 475 ff., 480, wonach mit der Neuregelung der Entzug der Niederlassungsbewilligung erleichtert werden sollte; vgl. auch Weisungen und Erläuterungen des Staatssekretariats für Migration [SEM] zum Ausländerbereich [Weisungen AIG], Bern Oktober 2013 [aktualisiert am 1. November 2019], Ziff. 8.3.3.2; a.M. offenbar Marc Spescha in: Marc Spescha [Hrsg.], Kommentar Migrationsrecht, 5. A., Zürich 2013, Art. 63 AIG N 23). Entsprechend verweist Art. 63 Abs. 2 AIG auch nicht auf die Widerrufsgründe von Art. 63 Abs. 1 AIG, sondern auf die Integrationskriterien von Art. 58a AIG und schliesst das Bundesgericht eine Rückstufung gemäss "dem klaren Gesetzeswortlaut" aus, wenn "(andere) Widerrufsgründe" als die (blosse) Nichterfüllung der Integrationskriterien gesetzt wurden (Urteil des Bundesgerichts vom 10. Februar 2020 [2C_782/2019], Erw. 3.3.4; vgl. auch Urteile des Bundesgerichts vom 5. September 2019 [2C_450/2019], Erw. 5.3, und vom 15. Januar 2020 [2C_945/2019], Erw. 3.3.3; vgl. auch den erläuternden Bericht des SEM vom 7. November 2017 zu Art. 62a VZAE bzw. den Änderungen der VZAE [abrufbar unter www.sem.admin.ch]). Demzufolge schliesst das Bundesgericht eine Rückstufung aus, wenn bereits nach bisherigem Recht ein Widerruf mit Wegweisung zulässig war. Ist im konkreten Einzelfall der Widerruf der Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung zulässig, kann der oder die Betroffene demnach nicht geltend machen, die ebenfalls zulässige Rückstufung genüge und sei als mildere Massnahme anstelle des Widerrufs mit Wegweisung auszusprechen. Die Rückstufung fällt damit von vornherein ausser Betracht, wo nach bisheriger Rechtslage bereits ein Bewilligungsentzug samt Wegweisung zulässig gewesen wäre (vgl. auch BGr vom 10. Februar 2020, 2C_782/2019, E. 3.3.4; Weisungen AIG, Ziff. 8.3.3.2). Damit ist vorab immer zu prüfen, ob ein (aufenthaltsbeendender) Bewilligungswiderruf nach Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG begründet und verhältnismässig wäre. Erst wenn dies zu verneinen ist, ist die Begründetheit und Verhältnismässigkeit der Rückstufung zu erörtern.

E. 3.2

Die Vorinstanz hat die Niederlassungsbewilligung des Beschwerdeführers aufgrund von dessen jahrelangen Sozialhilfeabhängigkeit widerrufen, unter gleichzeitiger Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Rückstufung). Der Beschwerdeführer macht vor Verwaltungsgericht hiergegen geltend, dass eine Rückstufung aufgrund von Integrationsdefiziten bzw. Sozialhilfeabhängigkeit nicht leichtfertig zu verfügen und nur dort in Betracht zu ziehen sei, wo auch ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung samt Wegweisung aus der Schweiz ernsthaft in Betracht fallen würde. Nach (im dargelegten Sinn unzutreffender) Ansicht des Beschwerdeführers (und auch der Vorinstanz) würde die Rückstufung demnach eine mildere Massnahme zu den bereits altrechtlich möglichen (aufenthaltsbeendenden) Widerrufsgründen von Art. 63 Abs. 1 AIG darstellen. Er und seine Ehefrau seien als Einheit zu betrachten. Der Ehefrau könne die Sozialhilfeabhängigkeit der Familie aufgrund mehrerer Fehlgeburten, Betreuungspflichten gegenüber ihrer erst zweijährigen und an Entwicklungsdefiziten leidenden Tochter sowie eigenen gesundheitlichen Beeinträchtigungen nicht vorgeworfen werden. Die gesundheitlich

schwierige Lage der Familie und Ausbildungsdefizite sollen wiederum dafür verantwortlich sein, dass der Beschwerdeführer bislang weder einem Vollzeiterwerb nachgeht noch ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen vermag. Es sei jedoch eine kontinuierliche Verbesserung der finanziellen Lage erreicht worden, nachdem der Beschwerdeführer zwischenzeitlich eine weitere Arbeitsstelle angetreten und nun mit einem Arbeitspensum von rund 65 % derzeit einen durchschnittlichen Verdienst von Fr. 2'596.40 zu erzielen vermöge. Er bemühe sich weiterhin um eine Pensumserhöhung und lebe bereits seit Jahrzehnten in der Schweiz. Angesichts seines langjährigen Aufenthalts in der Schweiz, der positiven Entwicklung der finanziellen Verhältnisse und der schwierigen Umstände erscheine die Rückstufung unverhältnismässig und wäre nach Ansicht des Beschwerdeführers eine blosser Verwarnung hinreichend gewesen. Mit Eingabe vom 17. November 2020 gab der Beschwerdeführer an, trotz seiner gesundheitlichen Beschwerden weiterhin im Stundenlohn erwerbstätig zu sein, sich um eine Pensumserhöhung zu bemühen und seine Steuermöglichkeiten vollständig auszuschöpfen. Überdies verwies er auf die allgemein schwierige Lage aufgrund der Coronavirus-Pandemie.

E. 3.3

Da nach dargelegter Bundesgerichtspraxis und ratio legis die Rückstufung nur in Betracht zu ziehen ist, wenn ein aufenthaltsbeendender Bewilligungswiderruf im Sinn von Art. 63 Abs. 1 AIG unbegründet oder unverhältnismässig wäre, ist nachfolgend zunächst die Begründetheit und Verhältnismässigkeit eines aufenthaltsbeendenden Widerrufs wegen dauerhaftem und erheblichem Sozialhilfebezugs im Sinn von Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG zu erörtern (nachfolgend E. 4). Soweit dieser Widerrufsgrund nicht erfüllt ist oder eine Wegweisung unverhältnismässig erscheint, ist die Begründetheit und Verhältnismässigkeit der verfügten Rückstufung zu prüfen (nachfolgend E. 5 und 6).

E. 4.1

Nach Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG kann eine Niederlassungsbewilligung widerrufen werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist. Praxisgemäss rechtfertigt sich der Widerruf der Niederlassungsbewilligung wegen dauerhafter und erheblicher Fürsorgeabhängigkeit bei einem Sozialhilfebezug von mehr als Fr. 80'000.- während mindestens zwei bis drei Jahren, sofern der Widerruf auch verhältnismässig erscheint, wobei vor allem das Verschulden an der Situation und die bisherige Verweildauer im Land zu berücksichtigen sind. Zudem ist eine konkrete Gefahr der künftigen Sozialhilfeabhängigkeit erforderlich. Dazu ist die wahrscheinliche finanzielle Entwicklung auf längere Sicht abzuwägen (vgl. Weisungen AIG, Ziff. 8.3.2.4; vgl. auch BGE 123 II 529 E. 4; BGr, 20. Juni 2013, 2C_1228/2012, E. 2.2; BGr, 18. Februar 2013, 2C_958/2011, E. 2.3).

E. 4.2

Der Beschwerdeführer und dessen Familie mussten seit Dezember 1997 immer wieder von der Sozialhilfe unterstützt werden. Bis Ende April 2019 summierten sich die von der Familie bezogenen Unterstützungsleistungen auf über Fr. 325'000.-. Davon entfielen rund Fr. 223'000.- auf den Beschwerdeführer selbst und die restlichen Bezüge auf Leistungen zugunsten seiner Ehefrau und seiner Kinder. Bis heute konnte sich die Familie nicht vollständig und dauerhaft von der Sozialhilfe lösen. Umfang und Dauer des bisherigen Sozialhilfebezugs des Beschwerdeführers würden selbst unter Ausblendung der

Sozialhilfebezüge seiner Familienangehörigen ohne Weiteres ausreichen, den (aufenthaltsbeendenden) Widerrufsgrund von Art. 63 Abs. 1 lit c AIG zu setzen. Sodann kann dem Beschwerdeführer aufgrund der langjährigen Sozialhilfeabhängigkeit der Familie, seinem nach wie vor nicht existenzsichernden Erwerbseinkommen und seinem erst unter dem Druck des ausländerrechtlichen Verfahrens ausgeweiteten Arbeitspensum auch keine gute Prognose gestellt werden. Jedoch ist bereits aufgrund der langjährigen Landesanswesenheit des Beschwerdeführers und dessen familiären Beziehungen unstrittig und offenkundig, dass seine Wegweisung aus der Schweiz unabhängig von der Schuldhaftigkeit des bisherigen Sozialhilfebezugs derzeit unverhältnismässig wäre. Ein Bewilligungswiderruf im Sinn von Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG wurde deshalb auch von den Vorinstanzen nicht in Betracht gezogen. Es bleibt somit die Begründetheit und Verhältnismässigkeit der verfügbaren Rückstufung zu prüfen.

E. 5.1

Laut Art. 63 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG kann unter anderem eine mangelhafte Teilnahme am Wirtschaftsleben einen Rückstufungsgrund bilden. Gemäss Art. 77e Abs. 1 VZAE nimmt eine Person am Wirtschaftsleben teil, wenn sie die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter deckt, auf die ein Rechtsanspruch besteht. Ob und inwieweit die betroffene Person ein Verschulden an ihrer fehlenden wirtschaftlichen Integration bzw. der hieraus regelmässig resultierenden Sozialhilfebedürftigkeit trifft, beschlägt nicht die Frage des Widerrufsgrundes, sondern die Verhältnismässigkeitsprüfung (vgl. hierzu in Bezug auf den aufenthaltsbeendenden Widerrufsgrund der Sozialhilfeabhängigkeit BGr vom 16. November 2018, 2C_13/2018, E. 3.2 und 3.4).

E. 5.2

Der derzeit lediglich in einem Teilzeitpensum tätige Beschwerdeführer geht seit Jahren keiner existenzsichernden Erwerbstätigkeit nach, weshalb er und seine Familie ergänzend auf Sozialhilfe angewiesen sind. Wie bereits dargelegt wurde, würden Umfang und Dauer des bisherigen Sozialhilfebezugs sogar zur Bejahung eines aufenthaltsbeendenden Widerrufsgrundes ausreichen, wenngleich eine Wegweisung derzeit unverhältnismässig wäre. Deshalb muss a maiore ad minus erst recht der Rückstufungsgrund der mangelhaften Teilnahme am Wirtschaftsleben im Sinn von Art. 63 Abs. 2 in Verbindung mit 58a Abs. 1 lit. d AIG und Art. 77e Abs. 1 VZAE bejaht werden.

E. 6.1.1

Wie jede behördliche Massnahme muss auch die Rückstufung verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV] und Art. 96 AIG). Dementsprechend ist zu prüfen, ob es im vorliegenden Fall verhältnismässig war, die Niederlassungsbewilligung des Beschwerdeführers zu widerrufen und ihm stattdessen eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Mithin ist die Eignung und Erforderlichkeit der Rückstufung zu prüfen und sind die entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abzuwägen.

E. 6.1.2

Im Rahmen der Eignungsprüfung ist insbesondere dem Verschulden am Integrationsdefizit Rechnung zu tragen, da unverschuldete Integrationsdefizite dem Betroffenen nicht vorzuwerfen sind und bei fehlender Integrationsfähigkeit eine Rückstufung auch keine Verhaltensänderung bewirken könnte, mithin eine ungeeignete Massnahme darstellen würde. Hierbei darf grundsätzlich das Verhalten während des gesamten Aufenthalts in der

Schweiz berücksichtigt werden – und nicht bloss dasjenige seit Inkrafttreten von Art. 63 Abs. 2 und Art. 58a AIG am 1. Januar 2019 (vgl. VGr, 11. November 2020, VB.2020.00634, E. 3.3 [zur Publikation vorgesehen, nicht rechtskräftig]). Ein schuldhafter Sozialhilfebezug wurde bereits altrechtlich (sowohl im Ausländer- als auch im Sozialhilferecht) missbilligt, weshalb sich Betroffene auch nicht darauf berufen können, ihr Verhalten an der früheren Rechtslage ausgerichtet zu haben und nun durch die Gesetzesänderung überrascht worden zu sein (für eine zurückhaltende Anwendung jedoch Anne Kneer/Benjamin Schindler, Schutz des Kontinuitätsvertrauens in die Rechtsordnung bei Rückstufung und Widerruf der Niederlassungsbewilligung, in: Alberto Achermann et al. [Hrsg.], Jahrbuch für Migration 2020, Bern 2020, S. 35 ff.).

E. 6.1.3

Gemäss Art. 58a Abs. 2 AIG ist aber der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien von Art. 58a Abs. 1 lit. c und d AIG aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, angemessen Rechnung zu tragen. In Art. 77f VZAE ist eine Abweichung von diesen Integrationskriterien möglich, wenn die Ausländerin oder der Ausländer sie nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen kann aufgrund: einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung (lit. a); einer schweren oder lang andauernden Krankheit (lit. b); anderer gewichtiger persönlicher Umstände, namentlich wegen einer ausgeprägte Lern-, Lese- oder Schreibschwäche, wegen Erwerbsarmut oder der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben (lit. c; vgl. dazu auch die Kommentierung des Artikels im erläuternden Bericht des SEM zu den Änderungen der VZAE vom 7. November 2017, S. 22 f. [abrufbar unter www.sem.admin.ch]).

E. 6.1.4

Die Rückstufung erscheint erforderlich, wenn kein milderes Mittel gleichermaßen geeignet erscheint, eine Verhaltensänderung herbeizuführen. Als milderes Mittel kommt namentlich eine blosser Verwarnung im Sinn von Art. 96 Abs. 2 AIG in Betracht. Die Rückstufung und die Androhung einer Verwarnung lassen sich allerdings nicht ohne Weiteres in eine Stufenfolge bringen, da die Androhung eines Bewilligungswiderrufs mit Wegweisung keine Vorstufe der Rückstufung bildet und gemäss Art. 96 Abs. 2 AIG zudem nur angedroht werden kann, wo aufenthaltsbeendende Widerrufsgründe nach Art. 63 Abs. 1 AIG zwar begründet, aber noch nicht angemessen erscheinen. Im Gegensatz dazu ist eine Rückstufung bereits bei Integrationsdefiziten möglich, welche noch keinen aufenthaltsbeendenden Widerrufsgrund begründen würden. Die Rückstufung unterliegt damit geringeren Anordnungshürden als die Wegweisungsandrohung, weshalb sie nur bedingt als die härtere Massnahme betrachtet werden kann. Da es sich bei der Rückstufung um eine eigenständige ausländerrechtliche Massnahme handelt und mit der Rückstufung auch noch keine Wegweisung angedroht wird, ist es zudem denkbar, die Rückstufung neben der Androhung einer Wegweisung anzudrohen.

E. 6.1.5

Hinsichtlich des privaten Interesses einer niederlassungsberechtigten Person, nicht im Sinne von Art. 63 Abs. 2 AIG auf eine Aufenthaltsbewilligung zurückgestuft zu werden, ist zu berücksichtigen, dass mit einer Rückstufung keine unmittelbaren Entfernungs- oder Fernhaltungsmassnahmen einhergehen. Entsprechend werden durch eine Rückstufung auch die grundrechtlichen Ansprüche des oder der Zurückgestuften auf Achtung des Privatlebens

und auf Achtung des Familienlebens (Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 [EMRK; SR 0.101]; Art. 13 Abs. 1 BV; Art. 17 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 [IPBPR bzw. UNO-Pakt II; SR 0.103.2) nicht tangiert. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass der Widerruf der Niederlassungsbewilligung und deren Ersatz durch eine Aufenthaltsbewilligung für die betroffene ausländische Person in verschiedener Hinsicht (z. B. beim Familiennachzug und bei den inskünftigen Widerrufshürden) zu einer substanziellen Verschlechterung ihrer Rechtsposition führt. Letzteres ist jedoch ein durchaus erwünschter Effekt, damit mit Blick auf eine spätere Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung eine Verhaltensänderung beim Betroffenen erzielt werden kann.

E. 6.2.1

Der heute 40-jährige Beschwerdeführer lebt seit seinem 15. Lebensjahr in der Schweiz und macht geltend, durch gesundheitliche Beeinträchtigungen in massgeblicher Weise an der Ausübung eines existenzsichernden Erwerbs gehindert worden zu sein.

E. 6.2.2

Bewerbungsbemühungen des Beschwerdeführers sind erst unter dem Druck der angedrohten Rückstufung dokumentiert, obwohl der Beschwerdeführer bereits mit migrationsamtlichen Schreiben vom 16. März 2018, 11. April 2019, 14. Mai 2019, 10. September 2019 und vom 12. September 2019 zur Dokumentation seiner entsprechenden Suchbemühungen aufgefordert wurde. Soweit der Beschwerdeführer in einer Stellungnahme vom 25. Mai 2019 gegenüber dem Migrationsamt ausführte, seine Bewerbungsunterlagen auf einem verloren gegangenen USB-Stick abgespeichert zu haben, erscheint dies wenig glaubhaft, zumal auch danach kaum Bewerbungsnachweise nachgereicht wurden. Über einen Zeitraum von vier Monaten sind lediglich sechs E-Mail-Bewerbungen dokumentiert, was auf eine weiterhin unzureichende Arbeitssuche schliessen lässt. Auch die mit Eingabe vom 17. November 2020 nachgereichten drei Bewerbungsschreiben vermögen hieran nichts zu ändern. Sodann vermag auch die derzeitige Coronavirus-Pandemie die jahrelang unzureichenden Suchbemühungen des Beschwerdeführers nicht zu entschuldigen.

E. 6.2.3

Da die Vorinstanzen dem Beschwerdeführer eine ungenügende Ausschöpfung seines eigenen Arbeitspotenzials vorwerfen, kann dieser nichts zu seinen Gunsten ableiten, wenn seiner Ehefrau aufgrund von Betreuungspflichten und gesundheitlichen Einschränkungen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit derzeit allenfalls nicht zumutbar ist. Sodann ist weder belegt noch glaubhaft, dass die gesundheitlichen Beschwerden seiner Ehefrau und die Entwicklungsdefizite seiner Tochter derart gravierend sind, dass dem Beschwerdeführer die Aufnahme einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit nicht zumutbar wäre. Dies selbst wenn er seine Ehefrau gemäss den Angaben des Hausarztes seiner Ehefrau vom 31. März 2020 allenfalls verstärkt im Haushalt und bei der Kinderbetreuung unterstützen muss. Wie bereits die Vorinstanz dargelegt hatte, haben der Beschwerdeführer und dessen Ehefrau eine ausserfamiliäre Betreuung ihrer Kinder stets abgelehnt, was die geltend gemachte Belastungssituation stark relativiert und auf freie Betreuungskapazitäten in der Familie hindeutet. Hinzu kommt, dass vom Beschwerdeführer lediglich ein Arbeitspensum von 80 % gefordert wird, was auch weiterhin die Übernahme von Betreuungspflichten gegenüber der Ehefrau oder den Kindern ermöglichen würde.

E. 6.2.4

Sodann beweisen die jüngst erfolgte Pensumsaufstockung und die unter dem Druck des ausländerrechtlichen Verfahrens intensivierten Suchbemühungen des Beschwerdeführers, dass dieser sein Erwerbspotenzial in der Vergangenheit nur unzureichend ausgeschöpft hat und nach wie vor noch über freie Kapazitäten verfügt. Trotz behaupteter Bildungsdefizite konnte der Beschwerdeführer bereits mehrfach eine Arbeitsstelle finden und sein Erwerbsum im laufenden Widerrufsverfahren erhöhen. Es erscheint damit auch nicht glaubhaft, dass die Bildungsdefizite des Beschwerdeführers ursächlich für dessen unzureichendes Erwerbsum sind, zumal zumindest im Niedriglohnbereich nur geringe Ausbildungsanforderungen gestellt werden.

E. 6.2.5

Ebenso wenig lässt sich das geringe Erwerbsum des Beschwerdeführers durch dessen gesundheitliche Probleme erklären: Die IV-Stelle stellte mit Entscheid vom 19. Oktober 2020 fest, dass nicht von einer dauerhaften beziehungsweise längerfristigen Einschränkung der Arbeitsfähigkeit des Beschwerdeführers auszugehen sei und momentan keine langandauernde Arbeitsunfähigkeit vorliegen würde. Sodann fällt auf, dass die beiden innert weniger Tage ausgestellten ärztlichen Atteste des medizinischen Zentrums G sich widersprechen, wurde dem Beschwerdeführer doch am 18. September 2020 noch sinngemäss eine vollständige Arbeitsunfähigkeit attestiert, während ihm bereits drei Tage später eine Arbeitsfähigkeit von 50 % attestiert wurde. Indes attestieren auch die eingereichten ärztlichen Zeugnisse keine dauerhafte oder auch nur längerfristige Einschränkung der Arbeitsfähigkeit. Die von behandelnden Ärzten stammenden Berichte stellen überdies keine unabhängige Begutachtung dar, während der Einschätzung der IV-Stelle eine erhöhte Glaubwürdigkeit zukommt (vgl. BGE 136 V 376; BGr, 10. Juni 2010, 2C_74/2010, E. 4.3 f.; BGE 125 V 351 E. 3b/cc; VGr, 20. März 2019, VB.2018.00783, E. 3.2.2; VGr, 12. Dezember 2017, VB.2017.00541, E. 2.4.4; VGr, 25. Oktober 2017, VB.2017.00398, E. 2.2.4; vgl. auch BGE 141 V 281 E. 3.7.1). Weiter ist der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers in seiner Eingabe vom 17. November 2020 selbst davon ausgegangen, dass sich die Einreichung der vollständigen IV-Akten aufgrund des abgewiesenen IV-Gesuchs erübrigt habe. Daraus kann geschlossen werden, dass sich auch nach dessen eigener Einschätzung in den IV-Akten keine weiteren Unterlagen finden, welche sich nicht bereits in den vorinstanzlichen Akten befinden oder den vorliegenden Entscheid beeinflussen könnten. Die gesundheitlichen Einschränkungen des Beschwerdeführers vermögen damit dessen jahrelang unzureichende Arbeitsbemühungen nicht zu entschuldigen. Soweit er für die Zukunft eine erneute Anmeldung bei der IV in Aussicht stellt, ist hierauf nicht weiter einzugehen, nachdem sein letztes Gesuch soeben erst abgewiesen wurde.

E. 6.2.6

Es kann damit davon ausgegangen werden, dass dem Beschwerdeführer seine ungenügende wirtschaftliche Integration und die daraus resultierende Sozialhilfeabhängigkeit seiner Familie überwiegend vorzuwerfen ist. Aufgrund seiner mangelhaften wirtschaftlichen Integration sowie der Dauer und der Höhe des hieraus resultierenden Sozialhilfebezugs weist er ein gewichtiges Integrationsdefizit auf. Die Rückstufung seiner Bewilligung stellt damit ein geeignetes Mittel dar, ihn an seine Integrationsverpflichtung zu erinnern und ihn (weiterhin) zu einer Ausschöpfung seines Erwerbspotenzials anzuhalten.

E. 6.2.7

Dem Beschwerdeführer wurde bereits mit migrationsamtlichem Schreiben vom 16. März 2018 der Widerruf seiner Niederlassungsbewilligung in Aussicht gestellt, sollte er sich nicht im Rahmen seiner Möglichkeiten um eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit bemühen. Eine formelle Verwarnung unter Androhung einer Wegweisung oder einer Rückstufung war bis zum Inkrafttreten der Gesetzesrevision vom 1. Januar 2019 hingegen unzulässig, da der Widerruf der Niederlassungsbewilligung nach mehr als 15-jähriger ordentlicher Landesangehörigkeit gemäss der damals noch in Kraft stehenden Fassung von Art. 63 Abs. 2 AuG ausgeschlossen und die Rückstufung gesetzlich noch nicht vorgesehen war. Mit Schreiben vom 10. September 2019 wurde der Beschwerdeführer ein zweites Mal ermahnt und ihm erneut ein Bewilligungswiderruf in Aussicht gestellt. Angesichts der jahrelangen Sozialhilfeabhängigkeit und der weitgehend erfolglosen Ermahnung des Beschwerdeführers erscheint eine formelle Verwarnung des Beschwerdeführers nicht erfolgversprechend. Die Rückstufung erscheint damit auch erforderlich, um den Beschwerdeführer mit dem nötigen Nachdruck an seine Integrationsverpflichtung zu erinnern und diesen zu einer Ausschöpfung seines Erwerbspotenzials zu motivieren.

E. 6.2.8

Auch wenn die Rückstufung der ausländerrechtlichen Bewilligung für den Beschwerdeführer mit einer empfindlichen Statusverschlechterung einhergeht, ist sein weiterer Aufenthalt in der Schweiz derzeit nicht gefährdet und von seinen zukünftigen Anstrengungen bei der Suche nach einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit abhängig. Zudem steht beim Beschwerdeführer derzeit auch kein Familiennachzug etc. an, welcher bei einer Rückstufung allenfalls nicht mehr bewilligt werden könnte. Seine sprachliche Integration, sein einwandfreier strafrechtlicher Leumund und die fehlende Verschuldung der Familie gehen nicht über übliche Integrationserwartungen hinaus und dürfen grundsätzlich vorausgesetzt werden. Damit vermag die Integration des Beschwerdeführers in anderen Bereichen die Defizite bei seiner wirtschaftlichen Integration auch in einer Gesamtwürdigung nicht aufzuwiegen (vgl. auch Marc Spescha in: Marc Spescha [Hrsg.], Kommentar Migrationsrecht, 5. A., Zürich 2013, 5. A., Zürich 2019, Art. 58a AIG N 1, mit Hinweisen). Das private Interesse des Beschwerdeführers, den privilegierten migrationsrechtlichen Status der Niederlassungsbewilligung zu behalten, ist demgemäss geringer zu gewichten als das öffentliche Interesse, ihn mittels Rückstufung mit Nachdruck an seine Integrationsverpflichtung zu erinnern. Demnach besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Rückstufung der Bewilligung des Beschwerdeführers, womit sich die Massnahme insgesamt als verhältnismässig erweist.

E. 7.1

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und steht ihm auch keine Parteientschädigung zu (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 65a sowie § 17 Abs. 2 VRG).

E. 7.2

Aufgrund des erheblichen und langjährigen Sozialhilfebezugs und seines nach wie vor nur unvollständig ausgeschöpften Erwerbspotenzials konnte der Beschwerdeführer nicht ernsthaft damit rechnen, dass die verfügte Rückstufung als unverhältnismässig eingestuft würde. Sein Gesuch um unentgeltliche Prozessführung bzw. Rechtsverteidigung ist gemäss § 16 Abs. 1 und 2 VRG zufolge offensichtlicher Aussichtslosigkeit abzuweisen.

E. 8

Der vorliegende Entscheid kann mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) angefochten werden, soweit ein Rechtsanspruch auf eine fremdenpolizeiliche Bewilligung geltend gemacht wird. Ansonsten steht die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG offen. Werden beide Rechtsmittel ergriffen, hat dies in der gleichen Rechtsschrift zu geschehen (Art. 119 Abs. 1 BGG).

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