

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00539 vom 16. Dezember 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-12-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00539

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00539 du 16 décembre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00539 del 16 dicembre 2020

Regeste

Widerruf der Niederlassungsbewilligung (Rückstufung) | Rückstufung. [Die Niederlassungsbewilligung der Beschwerdeführenden wurde aufgrund von deren Sozialhilfeabhängigkeit auf eine Aufenthaltsbewilligung zurückgestuft.] Kognition des Verwaltungsgerichts und Parteistandpunkte (E. 1 und 2). Allgemeine Rückstufungsvoraussetzungen und Verhältnis zu den aufenthaltsbeendenden Widerrufsgründen (E. 3): Umfang und Dauer des bisherigen Sozialhilfebezugs würden ausreichen, den aufenthaltsbeendenden Widerrufsgrund der dauerhaften und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit zu setzen, jedoch erscheint eine Wegweisung aus der Schweiz unabhängig von der Schuldhaftigkeit des bisherigen Sozialhilfebezugs aufgrund der langjährigen Landesanswesenheit und der familiären Beziehungen der Beschwerdeführenden unstrittig unverhältnismässig (E. 3.3.4). Die Beschwerdeführenden haben nur mangelhaft am Wirtschaftsleben teilgenommen und sich sprachlich unzureichend integriert, weshalb ihnen die Vorinstanzen zu Recht ein Integrationsdefizit attestiert und die diesbezüglichen Rückstufungsgründe bejaht haben (E. 3.3.5 f.). Verhältnismässigkeit der Rückstufung (E. 4): Den Beschwerdeführenden ist ihre ungenügende wirtschaftliche und sprachliche Integration und die daraus resultierende Sozialhilfeabhängigkeit bzw. erschwerte Vermittlungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt überwiegend vorzuwerfen. Die Rückstufung stellt ein geeignetes und erforderliches Mittel dar, die Beschwerdeführenden an ihre Integrationsverpflichtung zu erinnern und sie (weiterhin) zur Ausschöpfung ihres Erwerbspotenzials und zur Verbesserung ihrer Sprachkenntnisse anzuhalten (E. 4.2.4 f.). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden stellt die Rückstufung keine Wegweisung in Raten dar und kann auch nicht ohne Weiteres als mildere Massnahme zum Widerruf mit Wegweisung betrachtet werden. Zudem auferlegt sich das Verwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung in der Überprüfung der angeordneten Integrationsanweisungen, weshalb zum jetzigen Zeitpunkt lediglich zu prüfen ist, ob die Bedingungen nach einem objektiven Massstab grundsätzlich zumutbar und erreichbar sind, während die Einhaltung der entsprechenden Auflagen und die Schuldhaftigkeit einer entsprechenden Nichteinhaltung erst in einem zweiten Schritt retrospektiv zu beurteilen sind (E. 4.3.1). Im ausländerrechtlichen Verfahren darf dabei das Verhalten während der gesamten Aufenthaltsdauer gewürdigt werden, ansonsten diejenigen Ausländerinnen und Ausländer privilegiert würden, welche durch jahrelang unzureichende Bemühungen auf dem Arbeitsmarkt ihre Vermittelbarkeit schuldhaft erschwert und deshalb heute kaum mehr eine Anstellung auf dem ersten Arbeitsmarkt finden (E. 4.3.2). Ausgangsgemässe Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen und Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege (E. 5). Rechtsmittelbelehrung (E. 6). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 2

Abteilung VB.2020.00539 Urteil der 2. Kammer vom 16. Dezember 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsident Andreas Frei (Vorsitz) , Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Verwaltungsrichterin Viviane Sobotich, Gerichtsschreiber Felix Blocher. In Sachen 1. A, 2. B, beide vertreten durch RA C, Beschwerdeführende, gegen Migrationsamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Widerruf der Niederlassungsbewilligung (Rückstufung), hat sich ergeben: I. A. B, geboren 1958, Staatsangehöriger aus dem Irak, reiste am 8. November 1998 in die Schweiz ein und ersuchte um Asyl. Mit Entscheid vom 31. August 2001 wurde er als Flüchtling anerkannt und es wurde ihm Asyl gewährt. Gestützt auf den Flüchtlingsstatus erteilte ihm das Migrationsamt am 8. Oktober 2001 eine Aufenthaltsbewilligung. Die Ehefrau, A, geboren 1967, und die sechs gemeinsamen Kinder (geboren 1984, 1985, 1986, 1988, 1990 und 1994) reisten am 27. Dezember 2001 mit der Bewilligung des Bundesamtes für Flüchtlinge ebenfalls in die Schweiz ein. Ihnen wurde am 9. Juli 2002 vom Migrationsamt eine Aufenthaltsbewilligung zum Verbleib beim Ehemann respektive Vater erteilt. Mit Entscheid vom 28. November 2002 wurden sie ebenfalls als Flüchtlinge anerkannt und es wurde ihnen Asyl in der Schweiz gewährt. Am 10. November 2003 wurde B und am 12. Januar 2007 A jeweils die Niederlassungsbewilligung erteilt. Aufgrund der wiederholten freiwilligen Rückreise in den Irak von B wurde der Familie mit Entscheid vom 12. März 2014 die Flüchtlingseigenschaft aberkannt und das Asyl widerrufen. Ab 2005 bis zum Zeitpunkt, da die Stadt D mit Entscheid vom 25. Juni 2020 (versandt am 16. Juli 2020) auf den 31. März 2020 in Folge Wohnortswechsel die wirtschaftliche Hilfe einstellte, mussten die Ehegatten von der Sozialhilfe unterstützt werden. Die bezogenen Unterstützungsleistungen beliefen sich gesamthaft auf Fr. 568'728.90. Mit Schreiben vom 28. Mai 2018 wurden die Betroffenen darauf hingewiesen, dass das Migrationsamt den Widerruf der Niederlassung prüfen werde, wenn sie ihren Lebensunterhalt weiterhin nicht ohne Sozialhilfe bestreiten könnten. B. Mit Verfügung vom 8. Oktober 2019 widerrief das Migrationsamt die Niederlassungsbewilligungen der Eheleute, stellte ihnen nach Eintritt der Rechtskraft der Verfügung die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, befristet auf ein Jahr seit Bewilligungserteilung, in Aussicht und knüpfte die Erteilung an die in Ziffer 4 lit. a der Verfügungsbegründung ausformulierten Bedingungen (Verbesserung der Deutschkenntnisse, Nachweis von Arbeitssuchbemühungen durch B und Aufnahme einer Teilzeiterwerbstätigkeit, Erhöhung der Erwerbstätigkeit auf mindestens 80 % durch A). Weiter verfügte das Migrationsamt, für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung sei erforderlich, dass diese Bedingungen eingehalten würden. II. Den hiergegen erhobenen Rekurs wies die Sicherheitsdirektion mit Entscheid vom 14. Juli 2020 ab. III. Mit Beschwerde vom 13. August 2020 beantragten B (Beschwerdeführer) und A (Beschwerdeführerin) dem Verwaltungsgericht, es seien die Verfügung des Migrationsamts vom 8. Oktober 2019 sowie der Entscheid der Vorinstanz vom 17. Juli 2020 aufzuheben und es sei der Beschwerdegegner anzuweisen, von einem Widerruf der Niederlassungsbewilligung abzusehen und den Beschwerdeführenden die Niederlassungsbewilligung zu belassen. Eventualiter sei der Beschwerdegegner anzuweisen, den Beschwerdeführenden die Aufenthaltsbewilligung ohne Auflagen zu erteilen. Den Beschwerdeführenden sei die unentgeltliche Prozessführung zu bewilligen und es sei ihnen in der Person der unterzeichnenden Rechtsvertreterin eine unentgeltliche Rechtsbeiständin zu bestellen – alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich Mehrwertsteuer und Auslagen) zulasten der Vorinstanz. In prozessualer Hinsicht wurde

beantragt, dass die aufschiebende Wirkung der Beschwerde festzustellen sei und den Beschwerdeführenden für die Dauer des Verfahrens die Niederlassungsbewilligungen zu belassen seien. Mit Präsidialverfügung vom 14. August 2020 merkte das Verwaltungsgericht an, dass der erhobenen Beschwerde von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zukomme und über das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege nach Akteneingang oder mit dem Endentscheid zu befinden sei. Während die Sicherheitsdirektion auf eine Vernehmlassung verzichtete, reichte das Migrationsamt keine Beschwerdeantwort ein. 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

Umstritten und zu prüfen ist, ob der Widerruf der Niederlassungsbewilligungen der Beschwerdeführenden in Kombination mit der Erteilung von an Bedingungen geknüpften Aufenthaltsbewilligungen (sog. Rückstufung) rechtmässig ist.

E. 2.2

Die Sicherheitsdirektion gelangte zum Schluss, dass der Widerrufsgrund von Art. 63 Abs. 1 lit. c des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG, vormals Ausländergesetz bzw. AuG) erfüllt sei. Da mangels Integration in wirtschaftlicher und sprachlicher Hinsicht zudem die Integrationskriterien von Art. 58a Abs. 1 lit. c und d AIG nicht erfüllt seien, seien mehrere Voraussetzungen für die Rückstufung grundsätzlich gegeben. Eine solche erweise sich zudem als verhältnismässig.

E. 2.3

Die Beschwerdeführenden wenden hiergegen im Wesentlichen ein, ein Widerruf der Niederlassungsbewilligungen sei nicht zulässig, da der Widerrufsgrund durch die nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe seit März 2020 nicht mehr gegeben sei. Im Weiteren seien allfällige Mängel in Bezug auf die sprachliche Integration auf persönliche Umstände zurückzuführen und die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG ansonsten erfüllt und nachgewiesen. Im Weiteren sei der Sozialhilfebezug entschuldbar, weshalb der Widerrufsgrund nach Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG nie gegeben gewesen sei. Zudem seien der Widerruf der Niederlassungsbewilligungen und die gestellten Bedingungen unverhältnismässig.

E. 3.1

Die Niederlassungsbewilligung kann gemäss Art. 63 Abs. 2 AIG widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht erfüllt sind. Es handelt sich dabei um eine sogenannte Rückstufung von der Niederlassungsbewilligung zur Aufenthaltsbewilligung. Sie kann gemäss Art. 62a der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE) mit einer Integrationsvereinbarung oder Integrationsempfehlung nach Art. 58b AIG verbunden werden. Falls dies nicht geschieht, muss in der Rückstufungsverfügung festgehalten werden, welche Integrationskriterien der Betroffene nicht erfüllt hat, welche Gültigkeitsdauer die Aufenthaltsbewilligung hat, an welche Bedingungen deren Erteilung geknüpft wird und welche Folgen die Nichteinhaltung derselben für den Aufenthalt hat (Art. 62a Abs. 2 VZAE).

E. 3.2

Integrationsdefizite rechtfertigen eine Rückstufung nicht erst dann, wenn sie derart sind, dass auch ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung samt Wegweisung aus der Schweiz ernsthaft in Betracht fällt. Die Rückstufung ist gemäss dem klaren Wortlaut von Art. 63 Abs. 2 AIG bereits zulässig, wenn ein Integrationsdefizit im Sinn von Art. 58a AIG vorliegt. Es muss nicht gleichzeitig auch ein Widerrufsgrund nach Art. 63 Abs. 1 AIG gesetzt worden sein. Insoweit handelt es sich bei der neuen Bestimmung der Rückstufung um eine Verschärfung der Rechtslage für Niederlassungsberechtigte. Sind die strengeren Voraussetzungen für einen Widerruf der Niederlassungsbewilligung erfüllt, ist auf eine Rückstufung zu verzichten und der Widerruf anzuordnen. Für eine Rückstufung (oder eine Verwarnung) besteht folglich dann kein Spielraum, wenn im Einzelfall ein Widerrufsgrund nach Art. 63 Abs. 1 AIG gegeben und der Widerruf der Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung verhältnismässig ist (vgl. dazu die aktuellen Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich [Weisungen AIG] des Staatssekretariats für Migration [SEM], Ziff. 8.3.3; vgl. auch BGr, 10. Februar 2020, 2C_782/2019, E. 3.3.4; 15. Januar 2020, 2C_945/2019, E. 3.3.3). Der Rückstufung kommt somit eine eigenständige, vom Widerruf der Niederlassungsbewilligung im Sinn von Art. 63 Abs. 1 AIG unabhängige Bedeutung zu (vgl. Weisungen AIG, Ziff. 8.3.3; s. auch Staatssekretariat für Migration [SEM], Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, Erläuternder Bericht vom 7. November 2017 zur Inkraftsetzung der Änderung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 [im Folgenden: Erläuternder Bericht Integration], Erläuterungen zu Art. 62a VZAE unter Ziff. 5.4). Mit Blick darauf stellt sich die Frage, ob – im Sinn eines Prüfprogramms – zunächst der aufenthaltsbeendende Widerruf der Niederlassungsbewilligung umfassend geprüft werden müsste, bevor überhaupt eine Rückstufung in Erwägung gezogen wird. Vorliegend gelangte die Sicherheitsdirektion im Zusammenhang mit einem möglichen Widerruf gestützt auf Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG zum Schluss, dass der nämliche Widerrufsgrund erfüllt sei, sie nahm jedoch wohl aufgrund der auf die Rückstufungsfrage beschränkten Fokussierung des Rekursverfahrens keine vertiefte Prüfung vor, ob ein aufenthaltsbeendender Widerruf auch verhältnismässig gewesen wäre. Vielmehr hielt sie fest, dass mit der mangelhaften Teilnahme am Wirtschaftsleben sowie den ungenügenden Sprachkompetenzen gleich mehrere Voraussetzungen für die Rückstufung «als mildere Massnahme zur Aufenthaltsbeendigung» erfüllt seien. Anschliessend prüfte sie die migrationsamtlich aufgestellten Integrationsbedingungen zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung auf ihre Verhältnismässigkeit. Das Migrationsamt hatte hingegen eine umfassende Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen und erwogen, dass sich eine Aufenthaltsbeendigung aufgrund der langen Anwesenheitsdauer von 21 resp. 18 Jahren, der Trennung von den sechs mittlerweile erwachsenen und in der Schweiz eingebürgerten Kindern, sowie fehlender weiterer Familienangehöriger im Irak zum jetzigen Zeitpunkt nicht rechtfertige und die Wegweisung der Beschwerdeführenden unverhältnismässig sei, obwohl ihnen der Sozialhilfebezug in weiten Teilen vorzuwerfen sei.

E. 3.3

Die Beschwerdeführenden lassen ausführen, dass kein Widerrufsgrund gegeben sei, weil sie sich zwischenzeitlich von der Sozialhilfe hätten lösen können, sprachlich ihren Möglichkeiten entsprechend integriert seien und der Sozialhilfebezug entschuldbar sei. Die Verfügung des Migrationsamts sei allein deshalb schon aufzuheben, weil kein

Widerrufsgrund vorliege. Dabei verkennen die Beschwerdeführenden, dass für die vom Migrationsamt verfügte Rückstufung das Vorliegen eines Widerrufsgrundes nach Art. 63 Abs. 1 AIG keine Voraussetzung darstellt, sondern eine solche bereits bei qualifiziertem Nichterfüllen der Integrationskriterien möglich ist. Gleichwohl ist nachfolgend das Vorliegen des Widerrufsgrundes nach Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG zu prüfen, weil er von den Beschwerdeführenden bestritten wird, von der Vorinstanz als gegeben beurteilt wurde und die Frage damit ein Prozessgegenstand darstellt.

E. 3.3.1

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 und Erläuterungen Ausländerbereich [Weisungen AIG] des Staatssekretariats für Migration [SEM], Bern [Oktober] 2013 [Stand 1. Januar 2019], 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. 3.3.2

Die Beschwerdeführenden stellen sich auf den Standpunkt, sie hätten sich nachhaltig von der Sozialhilfe abgelöst, da die Kinder, neben der Tatsache, dass sich der Beschwerdeführer demnächst frühpensionieren lasse, im Rahmen der Verwandtenunterstützung die Eltern unterstützen würden. Die finanzielle Unabhängigkeit gemäss Art. 58a Abs. 1 AIG sei gemäss explizitem Wortlaut der Verordnung (Art. 77e Abs. 1 VZAE) erfüllt, wenn die betroffene Person die Lebenshaltungskosten durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch bestehe, decke. Die Beschwerdeführenden hätten aufgrund von Art. 328 f. Zivilgesetzbuch (ZGB) einen Anspruch darauf, von ihren Kindern unterstützt zu werden.

E. 3.3.3

Die Beschwerdeführenden wurden seit 2005 mit insgesamt Fr. 568'728.90 von der Sozialhilfe unterstützt. Erst mit Entscheid vom 25. Juni 2020 wurden sie von der Sozialhilfe per Ende März 2020 abgelöst, mithin nach dem Entscheid des Migrationsamts und während der Rechtshängigkeit des Rekurses bei der Sicherheitsdirektion. Die Loslösung gelang somit offenbar erst unter dem Druck der drohenden Wegweisung, weshalb dem Umstand bereits aus diesem Grund die Massgeblichkeit im vorliegenden Verfahren abzusprechen ist (vgl. auch BGr, 31. Oktober 2014, 2D_12/2014, E. 3.7.1). Hinzu kommt, dass gemäss Art. 328 Abs. 1 ZGB die Verwandten in günstigen Verhältnissen leben müssen, damit ihnen die Pflicht zur Unterstützung auferlegt werden kann. Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien, publiziert auf www.skos.ch) führen zu den «günstigen Verhältnissen» aus, dass alleinstehende Verwandte erst ab einem Einkommen von Fr. 120'000.- und Verheiratete bei einem Einkommen von Fr. 180'000.- als in günstigen Verhältnissen lebend bezeichnet werden können. Weiter besteht die Möglichkeit vom

steuerbaren Vermögen einen Freibetrag abzuziehen, für Alleinstehende Fr. 250'000 und für Verheiratete Fr. 500'000.-. Zwar erklären zwei der sechs Kinder, dass sie die Eltern künftig unterstützen werden, jedoch legen die anwaltschaftlich vertretenen Beschwerdeführenden nicht dar, dass die Kinder in günstigen Verhältnissen leben, sodass ihnen die Unterstützungspflicht gerichtlich auferlegt werden könnte. E, der nun per 1. Oktober 2020 eine befristete Praktikumsstelle bei der F AG antreten konnte, verdient jährlich brutto Fr. 58'800.- weshalb nicht von günstigen Verhältnissen gesprochen werden kann. Die finanziellen Verhältnisse des selbständig erwerbenden G werden zudem nicht weiter belegt. Besteht jedoch keine rechtlich durchsetzbare Verpflichtung, können die Kinder ihre Zusage für die Lebenshaltungskosten der Eltern aufzukommen, grundsätzlich jederzeit widerrufen, weshalb die Finanzierung des Lebensunterhalts der Beschwerdeführenden nicht gesichert ist und nicht auf eine nachhaltige Ablösung geschlossen werden kann. Der Beschwerdeführer geht bis heute keiner Erwerbstätigkeit nach und hat sich zur vorzeitigen Pensionierung angemeldet. Aufgrund seiner nur kurzen Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt wird er wohl einzig eine minimale Teil-AHV-Rente beziehen können und zur Deckung seines Existenzbedarfs zusätzlich Ergänzungsleistungen beziehen müssen. Grundsätzlich stellen Ergänzungsleistungen zu einer Altersrente keine Sozialhilfe im ausländerrechtlichen Sinn dar (BGr, 14. Dezember 2016, 2C_562/2016, E. 3.1.2; BGE 135 II 265 E. 3.7) . Eine Frühpensionierung lässt jedoch den einmal gesetzten Widerrufsgrund der Sozialhilfeabhängigkeit nicht entfallen, wenn der betroffene Ausländer danach auf Ergänzungsleistungen angewiesen ist und damit die öffentliche Hand weiterhin belastet (BGr, 1. Februar 2019, 2C_83/2018, E. 4.2.4, mit Hinweisen): Wird durch eine Frühpensionierung lediglich eine vorbestehende Sozialhilfeabhängigkeit abgelöst und der Lebensunterhalt zur Hauptsache durch Ergänzungsleistungen gedeckt, haben die bezogenen Zusatzleistungen (Ergänzungsleistungen, kantonale Beihilfen sowie Gemeindefürsorgeleistungen) den Charakter von Sozialhilfeleistungen im Sinn des ausländerrechtlichen Widerrufsgrundes (zum Ganzen VGr, 20. März 2019, VB.2018.00783, E. 2.1.2). Auch wenn die Beschwerdeführenden sich nun im Laufe des vorliegenden Verfahrens kurzzeitig dank der Unterstützung ihrer Kinder von der Sozialhilfe loslösen konnten, besteht die Gefahr, dass sie die öffentliche Hand weiterhin belasten könnten, die durch die Anmeldung des Beschwerdeführers zum Vorbezug der Altersrente nicht gebannt wird. Die Beschwerdeführenden weisen denn auch selber auf den Bezug von Ergänzungsleistungen hin. In einem solchen Kontext haben Ergänzungsleistungen wie erwähnt aber den Charakter von Sozialhilfeleistungen. Dass die gekürzte Altersrente allein die Lebenshaltungskosten des Beschwerdeführers nicht zu decken vermag und er daher Ergänzungsleistungen in Anspruch nehmen muss, ist naheliegend. Die Beschwerdeführerin bezieht gemäss Beschwerdebeilage seit April 2020 Arbeitslosentaggelder in der Höhe von monatlich ca. Fr. 1'245.54 netto. Sie liess in der Beschwerde ans Verwaltungsgericht ausführen, dass sie während des Verfahrens eine neue Stelle bei der H AG als Zimmermädchen angetreten hätte (Beschwerdeschrift S. 5), verwies dabei aber lediglich auf den bei den vorinstanzlichen Akten liegenden und bis 31. Januar 2020 befristeten Arbeitsvertrag. Die Vorinstanz führte hierzu aus, dass die Beschwerdeführerin diesen befristeten Arbeitsvertrag bis Ende Oktober 2020 habe verlängern. Weiter führte die Beschwerdeführerin aus, dass sie aufgrund ihrer gesundheitlichen Beschwerden lediglich 50-60 % arbeitsfähig sei. Aufgrund dieser Ausführungen und der eingereichten Unterlagen kann auch der Beschwerdeführerin keine gute Prognose gestellt werden, dass sie künftig ein Einkommen erzielen wird, welches die Lebenshaltungskosten der Beschwerdeführenden begleichen wird. Somit kann

ein erneuter künftiger Sozialhilfebezug auch von ihr nicht ausgeschlossen werden.

E. 3.3.4

Allein Umfang und Dauer des bisherigen Sozialhilfebezugs der Beschwerdeführenden würden ohne Weiteres ausreichen, den Widerrufsgrund von Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG zu setzen. 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 Widerrufsgrunds, 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). Mit den Vorinstanzen ist jedoch festzuhalten, dass aufgrund der langjährigen Landesanwesenheit der Beschwerdeführenden und ihren familiären Beziehungen eine Wegweisung aus der Schweiz unabhängig von der Schuldhaftigkeit des bisherigen Sozialhilfebezugs derzeit unstrittig unverhältnismässig wäre. Ein Bewilligungswiderruf im Sinne von Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG wurde deshalb von den Vorinstanzen auch nicht in Betracht gezogen. Es bleibt somit die Begründetheit und Verhältnismässigkeit der verfügten Rückstufung zu prüfen.

E. 3.3.5

Die Rückstufung setzt ein qualifiziertes Nichterfüllen der Integrationskriterien voraus. Da gemäss Dargelegtem unter Beachtung aller Umstände nicht von einer gelungenen wirtschaftlichen Integration der Beschwerdeführenden gesprochen werden und der Umfang und die Dauer des bisherigen Sozialhilfebezugs sogar zur Bejahung eines aufenthaltsbeendenden Widerrufsgrundes ausreichen würden – auch wenn eine Wegweisung derzeit unverhältnismässig wäre – muss a maiore ad minus erst Recht der Rückstufungsgrund der mangelnden Teilnahme am Wirtschaftsleben im Sinne von Art. 63 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG und Art. 77e Abs. 1 VZAE bejaht werden.

E. 3.3.6

Bezüglich der sprachlichen Integration umschreibt Art. 77d Abs. 1 lit. d VZAE die Anforderungen von Art. 58a Abs. 1 lit. c AIG an den Spracherwerb genauer. Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die sprachliche Integration unter Beachtung der persönlichen Kompetenzen der Beschwerdeführenden genügend sei und gar bei einer teilweisen Nichterfüllung diese keinen Widerrufsgrund darstellen würde und auch eine darauf gestützte Rückstufung unverhältnismässig wäre. Sie reichten mit der Beschwerde einen Testnachweis für den Beschwerdeführenden ein, der eine mündliche Sprachkompetenz auf dem Niveau B1 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) bestätigt, jedoch wurde der schriftliche Prüfungsteil nicht bestanden. Dies könne ihm jedoch nicht entgegengehalten werden, denn der Beschwerdeführer habe zwar die Schule besucht, diese liege aber lange zurück und es könne nicht darauf geschlossen werden, dass er deshalb bildungsgewohnt sei. Zudem sei er in einem vom Krieg gezeichneten Land aufgewachsen und verfolgt worden. Bezüglich des fehlenden Nachweises der Sprachkompetenzen der Beschwerdeführerin wurde nichts weiter geltend gemacht. Zusammen mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführenden zumindest teilweise anerkannten, den Spracherwerb etwas vernachlässigt zu haben. Den Akten kann entnommen werden, dass die Beschwerdeführerin im Jahre 2002 und 2005 an einem Deutsch- und Alphabetisierungskurs teilnahm. Ansonsten finden sich keine

Nachweise für einen weiteren Spracherwerb und ein solcher wird auch nicht geltend gemacht. In einem Schreiben vom 10. Juni 2018 führten die Ehegatten gegenüber dem Migrationsamt aus, dass ihre Deutschkenntnisse noch immer mangelhaft seien (der Beschwerdeführer spreche nur gebrochen Deutsch, die Ehefrau könne kaum Deutsch). In der Stellungnahme vom 16. Juli 2019 fügten die Beschwerdeführenden sodann an, dass sie den Nachweis infolge der Kosten nicht hätten erbringen können, die Beschwerdeführerin jedoch bestimmt das Niveau A1/A2 und der Beschwerdeführer mündlich wahrscheinlich B1 und schriftlich A2 bestehen würden. Im Lebenslauf des Beschwerdeführers erwähnt dieser, dass er gute mündliche und schriftliche Kenntnisse der deutschen Sprache habe und die Beschwerdeführerin fügte an, dass sie mündliche und schriftliche Grundkenntnisse der deutschen Sprache habe. In Bewerbungsschreiben aus dem Jahre 2010 führte die Beschwerdeführerin aus, dass sie sich auf Deutsch gut verständigen könne und auch ihre schriftlichen Kenntnisse seien befriedigend. Die Akten hinterlassen kein eindeutiges Bild über die Sprachkompetenzen der Beschwerdeführerin, jedoch ist festzuhalten, dass sie den Nachweis für ihr Sprachniveau nicht erbrachte und somit ihrer Mitwirkungspflicht nicht genügend nachgekommen ist. Im Weiteren ist anzumerken, dass aufgrund ihrer langjährigen Anwesenheit und ihrer teilweisen Arbeitstätigkeit mindestens der Nachweis auf der Niveaustufe A2 (elementare Sprachverwendung) hätte erwartet werden können. Bezüglich dem Beschwerdeführer ist mit der Vorinstanz anzufügen, dass er mehrfach Unterstützung im Erwerb der deutschen Sprache erhalten hatte und auch seine Weiterbildung gefördert wurde. Zudem ist festzuhalten, dass er sich erst auf Druck, nach Erlass der Verfügung vom 8. Oktober 2019, zum kantonalen Deutschtest im Einbürgerungsverfahren anmeldete und zumindest im schriftlichen Teil das Niveau A2 nicht erreichte. Zusammenfassend kann deshalb festgehalten werden, dass die Vorinstanzen den Beschwerdeführenden zu Recht ein Integrationsdefizit attestierten und auch diesbezüglich einen Rückstufungsgrund im Sinne von Art. 63 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 58a Abs. 1 lit. c AIG und Art. 77d Abs. 1 lit. d VZAE bejahten.

E. 4.1.1

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 der Beschwerdeführenden zu widerrufen und ihnen 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. 4.1.2

Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführenden ist die Frage des Verschuldens für Integrationsdefizite im Rahmen der Eignungsprüfung relevant. Unverschuldete Integrationsdefizite sind den Betroffenen nicht vorzuwerfen und damit würde auch eine Rückstufung keine Verhaltensänderung bewirken können, womit die Rückstufung 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 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. 4.1.3

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, ist gemäss Art. 58a Abs. 2 AIG 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 vorstehend zitierten Erläuternden Bericht Integration, S. 22 f. [abrufbar unter www.sem.admin.ch]).

E. 4.1.4

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, ein Widerruf aber noch nicht angemessen erscheine. 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 anzuordnen.

E. 4.1.5

Bezüglich des privaten Interesses einer niederlassungsberechtigten Person, 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. Jedoch 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. Dies ist jedoch mit Blick auf eine spätere Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung ein erwünschter Effekt, damit eine Verhaltensänderung beim Betroffenen erzielt werden kann.

E. 4.2.1

Der heute 62-jährige Beschwerdeführer lebt seit 22 Jahren in der Schweiz. Er macht geltend, dass er aus gesundheitlichen Gründen nur beschränkt arbeitsfähig sei und sich gemäss seinen Möglichkeiten intensiv um seine wirtschaftliche sowie sprachliche Integration bemüht hätte. Die Beschwerdeführerin ist heute 53-jährig und lebt seit 19 Jahren in der Schweiz. Auch sie macht geltend, nur beschränkt arbeitsfähig zu sein, jedoch nachdem die Kinder alt genug gewesen wären, hätte sie sich, soweit ihre Gesundheit dies zugelassen hätte, wirtschaftlich integriert und eine Teilzeitbeschäftigung aufgenommen.

E. 4.2.2

Der Beschwerdeführer war in den vergangenen 22 Jahren lediglich während eines Jahres und acht Monaten im ersten Arbeitsmarkt erwerbstätig. Ab 2005 bis 2019 hat er an diversen Beschäftigungsprogrammen teilgenommen. Die eingereichten Bewerbungsschreiben zeigen, dass sich der Beschwerdeführer in den Jahren 2010 bis 2012 intensiv um eine Anstellung bemüht und zahlreiche Bewerbungen verfasst hat. Im Jahr 2013 waren es dann gesamthaft nur 10 Bewerbungsschreiben, im Jahr 2014 gab es von Juni bis Dezember wieder intensivere Bemühungen, die etwas reduziert bis Mitte Februar 2015 fortgesetzt wurden. Aus den Jahren 2016 bis Mitte 2019 findet sich nur eine Bewerbung vom 14. November 2018, wobei der Beschwerdeführer von 2016 bis 2019 im Beschäftigungsprogramm E arbeitete. Ab Juli 2019, nach Einleitung des ausländerrechtlichen Verfahrens, finden sich wieder Bewerbungen. Die Beschwerdeführerin nahm 2010, erst als ihr jüngstes von sechs Kindern bereits 16 Jahre alt war, eine Teilzeittätigkeit von 20 % auf, welche sie einzig im Laufe des ausländerrechtlichen Verfahrens vorübergehend auf 90 % steigerte. In den Akten finden sich von der Beschwerdeführerin lediglich intensive Arbeitssuchbemühungen aus dem Jahr 2010 und ab Mitte 2019. Ganz vereinzelt Bewerbungen finden sich in den Jahren 2015 bis 2018 (zwei im Jahr 2018, eine im Jahr 2016 und eine im Jahr 2015) und im ersten Halbjahr 2019. Damit kann die Behauptung, die Beschwerdeführenden hätten sich intensiv um Arbeit bemüht, nicht belegt werden. Das älteste Kind war bereits 26 Jahre alt, als die Beschwerdeführerin ihre Teilzeittätigkeit aufnahm. Die fünf älteren Kinder sowie der nicht oder Teilzeit arbeitstätige Mann hätten sie ohne Weiteres in der Kinderbetreuung unterstützen können, so dass sie schon damals ihre Arbeitstätigkeit zur Finanzierung der Familie hätte erhöhen können. Die Ehegatten gelten als wirtschaftliche Einheit und haben aufgrund der ehelichen Beistandspflicht (Art. 159 ZGB) gemeinsam für den Unterhalt der Familie zu sorgen. Eine selbstgewählte Rollenverteilung ist nicht schützenswert. Sodann beweist die Pensumserhöhung der Beschwerdeführerin und die unter dem Druck des ausländerrechtlichen Verfahrens intensivierten Suchbemühungen der Beschwerdeführenden, dass zumindest die Beschwerdeführende ihr Erwerbspotenzial in der Vergangenheit nur unzureichend ausgeschöpft hat.

E. 4.2.3

Ebenso wenig lassen sich die geringen Arbeitspensen – der Beschwerdeführer hatte bei der letzten Tätigkeit im Rahmen des Beschäftigungsprogramms I lediglich eine Anstellung zu 50 % – durch die geltend gemachten gesundheitlichen Probleme rechtfertigen. Es wird

geltend gemacht, dass der Beschwerdeführer herzkrank sei und somit nur zu 50 % arbeitsfähig. Bereits die Vorinstanz wies darauf hin, dass lediglich ein Zeugnis des Hausarztes aus dem Oktober 2012 vorliegen würde, in dem pauschal darauf hingewiesen wird, dass der Beschwerdeführer "bis auf weiteres" zu 50 % arbeitsunfähig sei und kein IV-Entscheid vorliege. Die geltend gemachten gesundheitlichen Einschränkungen des Beschwerdeführers wurden bis heute nicht rechtsgenügend dargelegt. Dasselbe gilt für die Beschwerdeführerin, die eine maximale Arbeitsfähigkeit von 50–60 % geltend macht. Neben den Arztberichten aus den Jahren 2013 und 2014 wurde zwar im Rekursverfahren ein Zeugnis des Hausarztes eingereicht, welches eine maximale Arbeitsfähigkeit von 50–60 % attestiert, jedoch fehlen Ausführungen, warum die aufgeführten Krankheiten zu einer teilweisen Arbeitsunfähigkeit führten. In den Akten findet sich zudem auch bei ihr kein Entscheid der IV-Stelle, sondern nur ein Hinweis, dass ein früherer Antrag abgelehnt wurde. Anzuführen ist, dass den Einschätzungen der IV-Stellen eine erhöhte Glaubwürdigkeit im Vergleich zu den Berichten der behandelnden Ärzte zukommt, welche keine unabhängige Begutachtung darstellen (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).

E. 4.2.4

Es kann damit davon ausgegangen werden, dass den Beschwerdeführenden ihre ungenügende wirtschaftliche Integration und die daraus resultierende Sozialhilfeabhängigkeit überwiegend vorzuwerfen sind. Aufgrund ihrer mangelhaften wirtschaftlichen Integration sowie der Dauer und der Höhe des hieraus resultierenden Sozialhilfebezugs weisen sie ein gewichtiges Integrationsdefizit auf. Dasselbe gilt betreffend die sprachliche Integration der Beschwerdeführenden. Aufgrund ihrer langjährigen Anwesenheit und den Unterstützungsangeboten, hätten von den Beschwerdeführenden gerade zur Erhöhung der Vermittlungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt grösserer Anstrengungen erwartet werden dürfen. Die Rückstufung ihrer Bewilligung stellt damit ein geeignetes Mittel dar, sie an ihre Integrationsverpflichtung zu erinnern und sie (weiterhin) zu einer Ausschöpfung ihres Erwerbspotenzials und ebenso zur Verbesserung ihrer Sprachkenntnisse, welche v.a. bei der Beschwerdeführerin zudem die Arbeitsmarktchancen erhöhen würden, anzuhalten.

E. 4.2.5

Den Beschwerdeführenden wurde mit migrationsamtlichem Schreiben vom 2. Mai 2018 der Widerruf ihrer Niederlassungsbewilligungen in Aussicht gestellt, sollten sie sich nicht im Rahmen ihrer 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 Landesanswesenheit gemäss der damals noch in Kraft stehenden Fassung von Art. 63 Abs. 2 AuG (heute AIG) ausgeschlossen und die Rückstufung gesetzlich noch nicht vorgesehen war. Die Rückstufung und die Verwarnung zum Widerruf mit Wegweisung haben einen unterschiedlichen Wirkungsmechanismus: Während mit der Verwarnung lediglich eine Wegweisungs-Drohung ausgesprochen und mit Blick auf die Zukunft ein negativer Verhaltensanreiz gesetzt wird, setzt die Rückstufung auch einen positiven Anreiz, indem der durch die Rückstufung eingebüssté ausländerechtliche Status bei entsprechender

Integrationsleistung wiedererlangt werden kann. Die Ermahnung der Beschwerdeführenden vom 28. Mai 2018 blieb erfolglos und sie passten ihr Verhalten erst unter weiterem Druck – nach dem migrationsrechtlichen Entscheid – an, weshalb angesichts der jahrelangen Sozialhilfeabhängigkeit und der allenfalls nicht nachhaltigen Ablösung eine formelle Verwarnung nicht erfolgsversprechend erscheint. Die Rückstufung ist damit auch erforderlich, um die Beschwerdeführenden mit dem nötigen Nachdruck an ihre Integrationsverpflichtung zu erinnern und diese zu einer Ausschöpfung ihres Erwerbspotenzials sowie zur besseren sprachlichen Integration zu motivieren.

E. 4.2.6

Auch wenn die Rückstufung der ausländerrechtlichen Bewilligung für die Beschwerdeführenden mit einer empfindlichen Statusverschlechterung einhergeht, ist ihr weiterer Aufenthalt in der Schweiz derzeit nicht gefährdet und von ihren zukünftigen Anstrengungen bei der Suche nach einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit sowie der sprachlichen Integration abhängig. Zudem steht bei den Beschwerdeführenden auch kein Familiennachzug etc. an, welcher bei einer Rückstufung allenfalls nicht mehr bewilligt werden könnte. Ihr einwandfreier strafrechtlicher Leumund und die fehlende Verschuldung der Familie gehen nicht über übliche Integrationserwartungen hinaus und dürfen grundsätzlich vorausgesetzt werden. Damit vermag die Integration der Beschwerdeführenden in anderen Bereichen die Defizite bei ihrer wirtschaftlichen und sprachlichen 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 der Beschwerdeführenden, den privilegierten migrationsrechtlichen Status der Niederlassungsbewilligung zu behalten, ist demgemäss geringer zu gewichten als das öffentliche Interesse, sie mittels Rückstufung mit Nachdruck an ihre Integrationsverpflichtung zu erinnern.

E. 4.3.1

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass es sich bei der Rückstufung aufgrund der unverhältnismässigen Bedingungen, die damit verbunden seien, um eine Wegweisung in Raten handle. Die Erfüllung der Bedingungen sei für die Beschwerdeführenden offensichtlich unmöglich. Dem ist nicht beizupflichten. Wie dargelegt, kann die Rückstufung nicht ohne Weiteres als mildere Massnahme zum Widerruf mit Wegweisung betrachtet werden. Das zukünftige Verhalten des Betroffenen kann nicht nur eine Statusverschlechterung bzw. eine Wegweisung, sondern auch eine Statusverbesserung bzw. die Wiedererlangung der Niederlassungsbewilligung bewirken. Es handelt sich somit um eine neuartige Massnahme, die nicht allein auf Drohungen, sondern auch auf positive Anreize (Aussicht auf zukünftige Statusverbesserung) setzt. Dies ist letztlich auch im Interesse der Betroffenen, haben doch auch diese ein immanentes Interesse, ihre Integrationsdefizite zu überwinden (und einer drohenden Wegweisung zu entgehen). Aus diesem Grund erachtete der Gesetzgeber die neue Massnahme wohl als sinnvoll für nicht- bzw. desintegrierte ausländische Personen mit Niederlassungsbewilligung. Das Verwaltungsgericht übt sich in einer gewissen Zurückhaltung in der ersten Überprüfung der angeordneten Integrationsanweisungen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist zu prüfen, ob die Bedingungen nach einem objektiven Massstab betrachtet, grundsätzlich zumutbar und erreichbar sind. Primär ist das Ziel der Bedingungen zu beurteilen und dem Migrationsamt ist hier ein erhebliches Ermessen einzuräumen (vgl. auch Art. 58b Abs. 1 AIG, wonach die

Integrationsvereinbarung die Ziele, Massnahmen und Fristen einer individuell vereinbarten Integrationsförderung festhält und damit primär zielorientiert ist). Dies, weil es in einem zweiten Schritt nach Ablauf der Frist, Sache des Gerichts sein wird, detailliert zu prüfen, ob die Auflagen erreicht oder allenfalls unverschuldet nicht erreicht wurden. Damit wird den konkreten und im Detail kaum vorhersehbaren Umständen Rechnung getragen, weil erst retrospektiv die Einhaltung der entsprechenden Auflagen und die Schuldhaftigkeit einer entsprechenden Nichteinhaltung beurteilt werden kann.

E. 4.3.2

Das Migrationsamt ordnete an, dass die Beschwerdeführenden ihre Deutschkenntnisse verbessern und als Beleg mindestens ein Sprachzertifikat des Niveaus A2 beibringen müssten. Wie bereits dargelegt wurde, ist nach einer langjährigen Anwesenheit und teilweiser Arbeitstätigkeit grundsätzlich die Erreichung des Niveaus A2 zu erwarten und bei entsprechenden Bemühungen in der Regel auch zu erreichen. Der Beschwerdeführer bewies, dass er diese Auflage grundsätzlich erfüllen kann, fügte er doch selber an, dass er die schriftliche Prüfung zur Erreichung des Niveaus A2 nur knapp nicht bestanden habe. Die Akten hinterlassen kein eindeutiges Bild über die Sprachkompetenzen der Beschwerdeführerin, jedoch ist sie auf ihre Ausführungen im Schreiben vom 16. Juli 2019 zu behaften, dass sie «bestimmt das Niveau A1/A2» erfülle, weshalb ein Sprachnachweis nicht von vorneherein als unverhältnismässig zu gelten hat. Trotz ihrer bildungsfernen Vergangenheit hält sich die Beschwerdeführerin bereits knapp 20 Jahre in der Schweiz auf und hatte nicht zuletzt zusammen mit ihren schulpflichtigen Kindern die Möglichkeit gehabt, sich weitere Kenntnisse anzueignen, sodass sie darauf aufbauen kann. Die weiteren Bedingungen betreffen die wirtschaftliche Integration und die Ausschöpfung des Arbeitspotenzials. Den Ausführungen der Beschwerdeführenden, dass sie bereits alles getan hätten um eine Teilzeitstelle zu finden resp. die Stellenprozente zu erhöhen, kann aufgrund der vorangehenden Ausführungen (E. 4.2) nicht beigeplichtet werden. Auch wenn der Beschwerdeführer sich in den Jahren 2010 bis 2012 und von Mitte 2014 bis Februar 2015 intensiv um Arbeit bemühte, sind in den darauffolgenden Jahren nur vereinzelte oder gar keine Bemühungen ersichtlich. Erst nach der Einleitung des ausländerrechtlichen Verfahrens finden sich wieder intensivere Bemühungen. Auch wenn die Einstellung der Bemühungen vor dem Hintergrund der Erlaubnis des Sozialamts geschah, dürfen im ausländerrechtlichen Verfahren höhere Anforderungen gestellt werden, zumal in diesem das Verhalten während der gesamten Aufenthaltsdauer gewürdigt werden darf. Ansonsten würden gerade diejenigen Ausländerinnen und Ausländer privilegiert, welche durch jahrelang unzureichende Bemühungen auf dem Arbeitsmarkt ihre Vermittelbarkeit schuldhaft erschwert haben und deshalb heute kaum mehr eine Anstellung auf dem ersten Arbeitsmarkt finden. Dasselbe gilt für die Beschwerdeführerin, die intensivere Bemühungen nur im Jahr 2010 und wieder nach Einleitung des Verfahrens tätigte. Zudem trat sie mit der vorübergehenden Erhöhung ihrer Anstellung bis auf 90 % den Beweis an, dass solches grundsätzlich möglich ist. Im Weiteren haben die Beschwerdeführenden ihre behauptete gesundheitliche Einschränkung nicht genügend dargetan. Sollte sich im Entscheidzeitpunkt betreffend die Erfüllung der Bedingungen das Bild ergeben, dass sie diese aufgrund genügend dargelegter Einschränkungen nicht erreichen konnten, wird dies vom Migrationsamt entsprechend zu würdigen sein.

E. 4.4

Demnach ist das Ziel der Bedingungen, nämlich die bessere wirtschaftliche und sprachliche Integration der Beschwerdeführenden mit den gestellten Bedingungen als zumutbar zu erachten und es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Rückstufung der Bewilligung der Beschwerdeführenden, womit sich die Massnahme insgesamt als verhältnismässig erweist. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

E. 5.1

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG) und steht ihnen von vornherein keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 5.2

Die Beschwerdeführenden haben um die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung ersucht. Nach § 16 Abs. 1 VRG ist Privaten, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheinen, auf entsprechendes Ersuchen die Bezahlung von Verfahrenskosten und Kostenvorschüssen zu erlassen. Sie haben nach Abs. 2 derselben Bestimmung Anspruch auf die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands, wenn sie nicht in der Lage sind, ihre Rechte im Verfahren selbst zu wahren. Die Beschwerdeführenden leben unstreitig trotz zwischenzeitlicher Ablösung von der Sozialhilfe in engen finanziellen Verhältnissen, weshalb ihnen bereits im vorinstanzlichen Verfahren die unentgeltliche Prozessführung gewährt wurde. Ihre Anträge erweisen sich angesichts des langen Aufenthalts in der Schweiz und gewisser Erkrankungen der Beschwerdeführenden nicht als offensichtlich aussichtslos. Zudem waren sie auf eine rechtskundige Vertretung angewiesen. Ihnen ist deshalb auch vor Verwaltungsgericht die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren und ihre Rechtsvertreterin als unentgeltliche Rechtsbeiständin zu bestellen. Die Beschwerdeführenden sind gestützt auf § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 16 Abs. 4 VRG darauf aufmerksam zu machen, dass sie Nachzahlung leisten müssen, sobald sie dazu in der Lage sind. Der Anspruch des Kantons verjährt zehn Jahre nach Abschluss des Verfahrens.

E. 5.3

Unentgeltlichen Rechtsbeiständen wird der notwendige Zeitaufwand nach den Stundenansätzen des Obergerichts für die amtliche Verteidigung entschädigt. Dabei werden die Bedeutung der Streitsache und die Schwierigkeit des Prozesses berücksichtigt. Auslagen werden separat entschädigt (§ 9 Abs. 1 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 2018 [GebV VGr]). Als erforderlich ist jener Zeitaufwand zu betrachten, den auch eine nicht bedürftige Person von ihrer Rechtsvertretung vernünftigerweise erwartet hätte und zu dessen Zahlung sie bereit gewesen wäre, um ihre Rechte im Verfahren zu wahren. § 3 der Verordnung über die Anwaltsgebühren vom 8. September 2010 (AnwGebV) sieht bei anwaltlicher Vertretung einen Stundensatz von Fr. 220.- vor; bei nicht anwaltlicher Vertretung wird der Stundensatz in der Regel halbiert (vgl. VGr, 21. August 2019, VB.2019.00322, E. 6.4). Die Rechtsbeiständin reichte am 15. September 2020 eine Honorarnote ein. Der von ihr geltend gemachte zeitliche Aufwand von 6,15 Stunden zu Fr. 220.- pro Stunde plus Auslagen von Fr. 61.90 ergibt inklusive Mehrwertsteuer eine Entschädigung von Fr. 1'523.85, welche angemessen erscheint.

E. 6

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.