

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00627 vom 2. Dezember 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-12-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00627

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00627 du 2 décembre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00627 del 2 dicembre 2020

Regeste

Widerruf der Niederlassungsbewilligung (Rückstufung) | [Rückstufung der Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung] Anwendbares Recht und Streitgegenstand (E. 3). Der Beschwerdeführer hat den Widerrufsgrund nach Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG gesetzt, weshalb a majore ad minus erst recht der Rückstufungsgrund der mangelhaften Teilnahme am Wirtschaftsleben im Sinn von Art. 63 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG und Art. 77e Abs. 1 VZAE bejaht werden muss (E. 4). Verhältnismässigkeit der Rückstufung: 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. Die Rückstufung erscheint erforderlich, wenn kein milderes Mittel geeignet erscheint, eine Verhaltensänderung herbeizuführen. Sie unterliegt geringeren Anordnungshürden als die Wegweisungsandrohung gestützt auf Art. 96 Abs. 2 AIG, weshalb sie nur bedingt als härtere Massnahme betrachtet werden kann. Hinsichtlich der privaten Interessen ist zu berücksichtigen, dass die Rückstufung keine Entfernungs- oder Fernhaltemassnahme darstellt, jedoch eine substanzielle Verschlechterung der Rechtsposition der Betroffenen bewirkt (E. 5.2). Die ungenügende wirtschaftliche Integration und die daraus resultierende Sozialhilfeabhängigkeit sind dem Beschwerdeführer überwiegend vorzuwerfen. Angesichts des gewichtigen Integrationsdefizits stellt die Rückstufung ein geeignetes Mittel dar, um den Beschwerdeführer an seine Integrationsverpflichtung zu erinnern und ihn zu einer Ausschöpfung seines Erwerbspotenzials anzuhalten. Die Rückstufung erweist sich angesichts der jahrelangen Sozialhilfeabhängigkeit, der erfolglosen Ermahnung und insbesondere des unkooperativen Verhaltens des Beschwerdeführers auch als erforderlich. Sein privates Interesse, den Status der Niederlassungsbewilligung zu behalten, ist geringer zu gewichten als das öffentliche Interesse an einer Verhaltensänderung. Die Rückstufung erweist sich als verhältnismässig (E. 5). Gewährung uP (E. 6). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 2

Abteilung VB.2020.00627 Urteil der 2. Kammer vom 2. Dezember 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsident Andreas Frei (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Nicole Aellen. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Migrationsamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Widerruf der Niederlassungsbewilligung (Rückstufung), hat sich ergeben: I. A. A, geboren 1964, Staatsangehöriger von Bosnien-Herzegowina, hielt sich in den

Jahren 1989 bis 1991 als Saisonnier in der Schweiz auf. 1992 wurden er und B, geboren 1969, heute Staatsangehörige von Kosovo, Eltern des gemeinsamen Sohnes C, worauf sie am 3. August 1992 heirateten. Am 16. Dezember 1992 erteilte das Migrationsamt des Kantons Zürich A eine Aufenthaltsbewilligung, die in der Folge regelmässig verlängert wurde. B. Am 23. Juni 1995 erlitt A während seines damaligen, bereits gekündigten Arbeitsverhältnisses einen Arbeitsunfall. In der Folge bezog er bis 31. Juli 1995 Unfalltaggelder. Die Ehe zwischen A und B wurde mit Urteil des Bezirksgerichts Uster vom 28. August 1997 geschieden. Mit Verfügung vom 26. Juli 2002 sprach ihm die IV-Stelle der D-Versicherung, ausgehend vom Invaliditätsgrad von 100 %, eine unbefristete, volle Invalidenrente ab 1. Dezember 1997 zu. C. A wurde am 23. Mai 2003 mit Gültigkeit ab 9. Januar 2003 die Niederlassungsbewilligung erteilt. Gemäss seinen Angaben wurde er 2006 Vater einer Tochter. Am 21. November 2006 heiratete er in Bosnien-Herzegowina die serbische Staatsangehörige E (geboren 1969). Diese reiste am 3. Oktober 2007 mit einem Einreisevisum zwecks Familiennachzugs in die Schweiz ein und erhielt eine Aufenthaltsbewilligung zum Verbleib beim Ehemann, die kontinuierlich verlängert wurde. 2007, 2009 und 2011 wurden die gemeinsamen Kinder F, G und H geboren. D. Mit Verfügung der D-Versicherung vom 8. März 2012 wurde die IV-Rente von A im Zuge einer amtlichen Rentenrevision aufgrund einer gutachterlich festgestellten Verbesserung des Gesundheitszustands unter Annahme einer Arbeitsfähigkeit von 100 % per Ende April 2012 eingestellt. Die gegen diesen Entscheid erhobenen Beschwerden blieben sowohl beim Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich als auch beim Bundesgericht erfolglos. E. A und seine Familie wurden per 1. September 2012 sozialhilfeabhängig. Mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft des Kantons I vom 5. Juni 2015 wurde er wegen grober Verletzung der Verkehrsregeln und Mitführens von zwei nicht gesicherten Kindern unter 12 Jahren verurteilt und mit einer bedingten Geldstrafe von 30 Tagessätzen zu je Fr. 60.- (Probezeit 2 Jahre) sowie einer Busse von Fr. 600.- bestraft. F. Mit Eingabe vom 18. Dezember 2015 ersuchte A um erneute Zusprechung einer Invalidenrente. Dieses Begehren wies die IV-Stelle mit Verfügung vom 1. November 2016 ab, was das Sozialversicherungsgericht am 26. Februar 2018 und das Bundesgericht am 1. Juni 2018 schützten. Zwischenzeitlich, das heisst am 8. Dezember 2017, wies das Migrationsamt A darauf hin, dass der Widerruf seiner Niederlassungsbewilligung geprüft werde, falls er oder seine Familie weiterhin nicht in der Lage sein sollte, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften zu bestreiten. Am 7. Januar 2020 teilte die Sozialabteilung der Stadt J dem Migrationsamt auf Anfrage mit, dass sich die A und seiner Familie ausgerichteten Unterstützungsleistungen inzwischen auf Fr. 376'650.80 beliefen. Mit Verfügung vom 11. März 2020 widerrief das Migrationsamt die Niederlassungsbewilligung von A und stellte ihm gleichzeitig in Aussicht, ihm nach Inkrafttreten der Verfügung eine Aufenthaltsbewilligung auszustellen (Rückstufung). II. Den hiergegen erhobenen Rekurs wies die Sicherheitsdirektion mit Entscheid vom 22. Juli 2020 ab, unter Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung für das Rekursverfahren. III. Mit Beschwerde vom 14. September 2020 beantragte A (Beschwerdeführer) dem Verwaltungsgericht, der Rekursentscheid Nr. 01 vom 22. April 2020 (recte: 22. Juli 2020) sei aufzuheben, und es sei von einer Rückstufung der Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung abzusehen. Weiter beantragte er, ihm sei die unentgeltliche Rechtspflege zu gestatten. 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 die Niederlassungsbewilligung des Beschwerdeführers widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden durfte (sog. Rückstufung nach Art. 63 Abs. 2 AIG).

E. 2.2

Die Sicherheitsdirektion gelangte zum Schluss, dass der Widerrufsgrund von Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG erfüllt, der Widerruf der Niederlassungsbewilligung sowie die Wegweisung des Beschwerdeführers jedoch unverhältnismässig wäre. Da wegen Missachtens der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie mangels Integration in wirtschaftlicher Hinsicht aber die Integrationskriterien von Art. 58a Abs. 1 lit. a und lit. d AIG nicht erfüllt seien, seien die Voraussetzungen für die Rückstufung als mildere Massnahme zur direkten Aufenthaltsbeendigung grundsätzlich gegeben. Eine solche erweise sich auch als verhältnismässig.

E. 2.3

Der Beschwerdeführer wendet hiergegen im Wesentlichen ein, er sei infolge Krankheit aktuell und weiterhin arbeitsunfähig. Die Krankheit sei dokumentiert. Er sei seit seinem Arbeitsunfall im Jahr 1995 nicht mehr arbeitsfähig; die verschiedenen Arztberichte würden ausführlich darlegen, weshalb er aufgrund einer schwerwiegenden Erkrankung nicht arbeitsfähig sei. Die Invalidenversicherung (IV) habe seine gesundheitliche Situation im Jahr 2010 letztmals ausführlich untersuchen lassen. Seither habe keine umfassende medizinische Abklärung durch die IV mehr stattgefunden, obwohl er ärztliche Berichte eingereicht habe, welche seine Krankheit belegen und aufzeigen würden, dass sich seine Gesundheit seit 2010 auch verschlechtert habe. Zwischenzeitlich habe er wieder ein IV-Begehren eingereicht; darüber sei noch nicht entschieden worden. Der Sozialhilfebezug sei nicht selbstverschuldet. Dieser Umstand rechtfertige daher keine Rückstufung der Niederlassungsbewilligung auf die Aufenthaltsbewilligung. Hinzu komme, dass er die mit der Rückstufung angeordneten Bedingungen nicht werde erfüllen können. Es werde ihm aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich sein, eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt zu finden und aufzunehmen. Er könne auch nicht garantieren, dass er immer ideal mit dem Migrationsamt kooperieren werde, da Nachlässigkeiten dieser Art gerade bei seiner Krankheit typischerweise auftreten könnten.

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 auf die 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

Die erwähnten Regelungen von Art. 63 Abs. 2 und Art. 58a AIG wurden mit der Revision des Ausländergesetzes (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. Dem Beschwerdeführer wurde mit migrationsamtlichen Schreiben vom 8. Dezember 2017 unter anderem mitgeteilt, dass der Widerruf der Niederlassungsbewilligung mit Inkrafttreten der Gesetzesänderungen per 1. Januar 2018 unabhängig von der Dauer des Aufenthalts möglich sein werde. Weiter wurde dem Beschwerdeführer die Einleitung eines Widerrufsverfahrens in Aussicht gestellt, sollten er oder seine Familie weiterhin nicht in der Lage sein, den Lebensunterhalt aus eigenen Kräften und ohne Sozialhilfe zu bestreiten. Mit Schreiben vom 18. Dezember 2019 teilte das Migrationsamt dem Beschwerdeführer mit, es werde beabsichtigt, seine Niederlassungsbewilligung zu widerrufen und durch eine auf ein Jahr befristete Aufenthaltsbewilligung zu ersetzen, und gewährte ihm hierzu das rechtliche Gehör. Auf das vorliegende Verfahren finden damit unstrittig bereits die neurechtlichen Bestimmungen von Art. 63 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 58a AIG sowie die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen Anwendung.

E. 3.3

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. Sind die strengeren Voraussetzungen für einen Widerruf der Niederlassungsbewilligung erfüllt, ist auf eine Rückstufung zu verzichten und der Widerruf anzuordnen. Für eine Rückstufung besteht folglich dann kein Spielraum, wenn im Einzelfall ein Widerrufsgrund nach Art. 63 Abs. 1 AIG gegeben und der Widerruf 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 unabhängige Bedeutung zu (Weisungen AIG, Ziff. 8.3.3; 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).

E. 3.4

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, der Widerruf bzw. eine Wegweisung jedoch nicht verhältnismässig wäre. Dabei nahm sie freilich keine eigentliche Verhältnismässigkeitsprüfung vor. Die Frage, ob der Widerruf der Niederlassungsbewilligung und die Wegweisung des Beschwerdeführers mit Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie Art. 13 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) vereinbar seien, liess sie ausdrücklich offen. Auch das Migrationsamt hatte keine umfassende Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen, sondern lediglich erwogen, eine Interessenabwägung im Rahmen von Art. 8 EMRK erübrige sich, da in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens erst eingegriffen werde, wenn eine staatliche Entfernungs- oder Fernhaltungsmassnahme erfolge, was in Bezug auf den Beschwerdeführer nicht vorliege. Prozessgegenstand bildet damit vorliegend einzig die Frage, ob eine Rückstufung der Niederlassungsbewilligung des Beschwerdeführers auf eine Aufenthaltsbewilligung recht- und verhältnismässig ist (weiterführend VGr, 2. Dezember 2020, VB.2020.252, E. 3.1 [zur Publikation vorgesehen, nicht rechtskräftig]). Folglich ist zu prüfen, ob die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht erfüllt sind (Art. 63 Abs. 2 AIG).

E. 4.1

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 Rückstufungsgrundes, sondern die Verhältnismässigkeitsprüfung (vgl. hierzu in Bezug auf den aufenthaltsbeendenden Widerrufsgrund der Sozialhilfeabhängigkeit BGr, 16. November 2018, 2C_13/2018, E. 3.2 und 3.4).

E. 4.2

Der Beschwerdeführer und seine Familie müssen seit dem 1. September 2012 von der öffentlichen Fürsorge unterstützt werden. Die ausgerichteten Unterstützungsleistungen beliefen sich zuletzt auf Fr. 376'650.80 (Stand am 7. Januar 2020). Ausserdem hat der Beschwerdeführer gemäss dem bei den Akten liegenden Betreibungsregisterauszug vom 14. Juni 2019 Schulden. Der Beschwerdeführer stellt sich gestützt auf die jüngsten, auch im vorliegenden Verfahren eingereichten Arztberichte nach wie vor auf den Standpunkt, dass er zu 100 % arbeitsunfähig sei. Angesichts dessen sowie des Umstands, dass er seit mehr als 20 Jahren über keine feste Anstellung verfügt, ist davon auszugehen, dass eine Loslösung von der Sozialhilfe beim Beschwerdeführer nicht absehbar ist.

E. 4.3

Die Vorinstanz gelangte vor diesem Hintergrund zutreffend zum Schluss, dass die Kriterien der Dauerhaftigkeit und Erheblichkeit des Sozialhilfebezugs erfüllt sind und der Beschwerdeführer den Widerrufsgrund gemäss Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG gesetzt hat (vgl. zu den genannten Voraussetzungen BGr, 7. November 2018, 2C_98/2018, E. 4.1 f., mit Hinweisen). Würden Umfang und Dauer des bisherigen Sozialhilfebezugs sogar zur Bejahung eines aufenthaltsbeendenden Widerrufsgrundes ausreichen, muss a maiore ad minus erst recht der Rückstufungsgrund der mangelhaften Teilnahme am Wirtschaftsleben

im Sinn von Art. 63 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG und Art. 77e Abs. 1 VZAE bejaht werden.

E. 5.1

Wie jede behördliche Massnahme muss auch die Rückstufung verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 der 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. 5.2.1

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 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.). 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 Umständen, 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. 5.2.2

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, neben der Androhung einer Wegweisung die Rückstufung anzudrohen.

E. 5.2.3

Hinsichtlich des privaten Interesses einer niederlassungsberechtigten Person, nicht im Sinn 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 EMRK; Art. 13 Abs. 1 BV; Art. 17 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 [IPBPR bzw. UNO-Pakt II) 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 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. 5.3.1

Der bald 57-jährige Beschwerdeführer lebt seit seinem 28. Lebensjahr in der Schweiz und macht geltend, zu 100 % arbeitsunfähig zu sein.

E. 5.3.2

Am 23. Juni 1995 erlitt der Beschwerdeführer während seines damaligen, bereits gekündigten Arbeitsverhältnisses einen Arbeitsunfall. In der Folge bezog er bis 31. Juli 1995 Unfalltaggelder. Mit Verfügung vom 26. Juli 2002 sprach ihm die D-Versicherung, ausgehend vom Invaliditätsgrad von 100 %, eine unbefristete, volle Invalidenrente ab 1. Dezember 1997 zu. Diese wurde mit Verfügung der D-Versicherung Zürich vom 8. März 2012 eingestellt. Hierbei wurde festgehalten, dass spätestens seit der Begutachtung vom 17. September 2010 sowohl in der bisherigen als auch in einer angepassten Tätigkeit eine Arbeitsfähigkeit von 100 % bestehe. Die nämliche Verfügung wurde vom Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich mit Entscheid vom 29. November 2013 bestätigt (Urteil IV.2012.00435). Auf die dagegen erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil vom 3. März 2014 (9C_57/2014) nicht ein. Am 8. Dezember 2015 beantragte der Beschwerdeführer erneut eine IV-Rente. Hierauf trat die D-Versicherung Zürich nicht ein. Dies mit der Begründung, dass eine klare Zuordnung der gezeigten Symptome zu einer psychischen Störung nicht möglich sei und die neu eingereichten medizinischen Unterlagen ein im Wesentlichen unverändertes Zustandsbild zeigten. Es sei nicht glaubhaft dargelegt worden, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse seit der letzten Verfügung wesentlich verändert hätten. Das Sozialversicherungsgericht wies die vom Beschwerdeführer dagegen erhobene Beschwerde mit Urteil vom 26. Februar 2018

(IV.2016.01344) ab. Nachdem es sich mit den bisherigen medizinischen Unterlagen sowie den neusten Arztberichten auseinandergesetzt hatte, hielt es zusammenfassend fest, mit den im Rahmen der Neuanschuldung eingereichten medizinischen Akten sei keine anspruchrelevante Verschlechterung des Gesundheitszustands des Beschwerdeführers glaubhaft gemacht worden, weshalb die D-Versicherung Zürich zu Recht nicht auf das neue Gesuch eingetreten sei. Auf die hiergegen beim Bundesgericht erhobene Beschwerde trat dieses mit Entscheid vom 1. Juni 2018 nicht ein (9C_390/2018). Am 15. Mai 2020 hat der Beschwerdeführer erneut ein Gesuch um Zuspuch einer IV-Rente eingereicht. Diesbezüglich machte er geltend, sein Gesundheitszustand habe sich weiter verschlechtert, und reichte neue Arztberichte ein. Das nämliche Verfahren ist soweit ersichtlich noch rechtshängig.

E. 5.3.3

Aus dem Bericht vom 17. Juni 2020 des behandelnden Arztes Dr. med. K geht hervor, dass die Arbeitsfähigkeit des Beschwerdeführers – unter Ausklammerung seiner psychischen Beschwerden – in erheblichem Mass reduziert sei. Zusammen mit der psychischen Erkrankung, welche als schwer eingestuft werde, mit unveränderter Therapieresistenz, sei eine Integration ins Arbeitsleben nicht mehr möglich. Soweit er den Beschwerdeführer kenne, bestehe keine verwertbare Arbeitsfähigkeit mehr; dieser sei schon seit Jahren zu 100 % Arbeitsunfähig. Dem Bericht von Dr. med. L, welcher den Beschwerdeführer seit 2003 behandelt, kann im Wesentlichen entnommen werden, dass der Beschwerdeführer zu 100 % dauerhaft arbeitsunfähig sei. Beim Verlaufsbericht des medizinischen Zentrums M vom 2. März 2020 handelt es sich um ein Aktengutachten, welches nicht auf einer medizinischen Begutachtung, sondern auf den Informationen des Beschwerdeführers und den gesamten IV-Akten sowie Unfall-Haftpflichtakten beruht.

E. 5.3.4

Die von behandelnden Ärzten stammenden Berichte stellen 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). Es ist daher davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer spätestens seit der Begutachtung vom 17. September 2010 bis zum Abschluss des zweiten IV-Revisionsverfahrens am 1. Juni 2018 voll arbeitsfähig gewesen wäre. Dass er sich in dieser Zeit um eine Anstellung bemüht hätte, ergibt sich aus den Akten nicht.

E. 5.3.5

Aus den Akten folgt schliesslich, dass sich der Beschwerdeführer und dessen Ehefrau im vorliegenden Verfahren wie auch gegenüber den Sozialbehörden wenig kooperativ gezeigt haben. Demgegenüber fällt auf, dass der Beschwerdeführer im Rahmen der von ihm initiierten IV-Verfahren einen gewissen Übereifer an den Tag legte, indem er immer wieder zahlreiche ärztliche Berichte anfertigen liess, die seine Darstellung des Sachverhalts stützen sollten. Dass seine Versäumnisse in den ausländer- und sozialhilferechtlichen Verfahren krankheitsbedingt sein sollen, wie er in seiner Beschwerdeschrift sinngemäss vorträgt, erweist sich vor diesem Hintergrund als wenig glaubhaft. Insgesamt ist aufgrund der (auch medizinischen) Akten zu schliessen, dass der Beschwerdeführer nicht das ihm zumutbare unternahm, um seine Arbeitsfähigkeit zu erhalten. Die behaupteten gesundheitlichen

Einschränkungen des Beschwerdeführers vermögen damit seine jahrelang unzureichenden Arbeitsbemühungen nicht zu entschuldigen. Auf die erneute Anmeldung bei der IV ist nicht weiter einzugehen, nachdem sein letztes Gesuch erst vor rund zwei Jahren letztinstanzlich abgewiesen wurde.

E. 5.3.6

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 zu einer Ausschöpfung seines Erwerbspotenzials anzuhalten.

E. 5.4

Dem Beschwerdeführer wurde bereits mit migrationsamtlichem Schreiben vom 8. Dezember 2017 der Widerruf seiner Niederlassungsbewilligung in Aussicht gestellt, sollten er und seine Familie weiterhin nicht in der Lage sein, den Lebensunterhalt aus eigenen Kräften und ohne Sozialhilfe zu bestreiten. 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 ausgeschlossen und die Rückstufung gesetzlich noch nicht vorgesehen war. Mit Schreiben vom 18. Dezember 2019 wurde dem Beschwerdeführer das rechtliche Gehör zur beabsichtigten Rückstufung gewährt. Angesichts der jahrelangen Sozialhilfeabhängigkeit, der erfolglosen Ermahnung des Beschwerdeführers und insbesondere dessen unkooperativen Verhaltens erscheint eine formelle Verwarnung nicht erfolgversprechend. Die Rückstufung erweist sich damit auch als erforderlich, um den Beschwerdeführer mit dem nötigen Nachdruck an seine Integrationsverpflichtung zu erinnern und diesen zu einer Ausschöpfung seines Erwerbspotenzials zu motivieren.

E. 5.5

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. Seine sprachliche und soziale Integration geht nicht über übliche Integrationserwartungen hinaus und darf 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 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.

E. 5.6

Demnach besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Rückstufung der Bewilligung des Beschwerdeführers, womit sich die Massnahme insgesamt als verhältnismässig erweist. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

E. 6.1

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

E. 6.2

Der Beschwerdeführer hat um die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung ersucht.

E. 6.3.1

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.

E. 6.3.2

Der Beschwerdeführer ist offensichtlich mittellos, weshalb ihm bereits im vorinstanzlichen Verfahren die unentgeltliche Prozessführung gewährt wurde. Seine Anträge erweisen sich nicht als offensichtlich aussichtslos. Ihm ist deshalb auch vor Verwaltungsgericht die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren. Der Beschwerdeführer ist gestützt auf § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 16 Abs. 4 VRG darauf aufmerksam zu machen, dass er Nachzahlung leisten muss, sobald er dazu in der Lage ist. Der Anspruch des Kantons verjährt zehn Jahre nach Abschluss des Verfahrens.

E. 7

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.