

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00761 vom 5. Juli 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-07-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00761

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00761 du 5 juillet 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00761 del 5 luglio 2023

Regeste

Widerruf der Niederlassungsbewilligung (Rückstufung) | [Rückstufung der Niederlassungsbewilligung: Die 54-jährige Beschwerdeführerin lebt seit 32 Jahren in der Schweiz und arbeitet in einem Teillohnprojekt. Sie bezieht seit Jahren Sozialhilfe und hat Schulden angehäuft.] Der jahrelange Sozialhilfebezug sowie die Anhäufung von Schulden sind der Beschwerdeführerin vorzuwerfen. Es sind keine relevanten Gründe ersichtlich, weshalb sie seit Jahren keiner Erwerbstätigkeit nachgeht. Die Rückstufung erscheint erforderlich und verhältnismässig, nachdem andere ausländerrechtliche Massnahmen keine Wirkung gezeigt haben (E. 3). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 2

Umstritten und zu prüfen ist, ob der Widerruf der Niederlassungsbewilligung der Beschwerdeführerin in Kombination mit der Erteilung einer an Bedingungen geknüpften Aufenthaltsbewilligung (sog. Rückstufung) rechtmässig ist.

E. 2.1.1

Eine Niederlassungsbewilligung kann widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht (oder nicht mehr) erfüllt (Art. 63 Abs. 2 AIG). Die entsprechende Regelung ist mit der Revision des AuG und dessen Umbenennung in AIG neu in das Gesetz aufgenommen worden und steht seit dem 1. Januar 2019 in Kraft (vgl. BGE 148 II 1 E. 2.1, mit Hinweisen; vgl. AS 2017 6521 ff.; 2018 3171; BBl 2013 2397 ff.; 2016 2821 ff.). Als Integrationskriterien gelten die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 58a Abs. 1 lit. a), die Respektierung der Werte der Bundesverfassung (Art. 58a Abs. 1 lit. b AIG), die Sprachkompetenz (Art. 58a Abs. 1 lit. c AIG) und die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG). Die Art. 77a ff. der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) konkretisieren die Integrationskriterien und -vorgaben. Die Rückstufung kann gemäss Art. 62a VZAE mit einer Integrationsvereinbarung oder mit einer Integrationsempfehlung nach Art. 58b AIG verbunden werden (Abs. 1). Geschieht dies nicht, ist in der Rückstufungsverfügung festzuhalten, welche Integrationskriterien die betroffene Person nicht erfüllt, welche Gültigkeitsdauer die Aufenthaltsbewilligung hat, an welche Bedingungen der weitere Verbleib in der Schweiz geknüpft wird und welche Folgen deren Nichtbeachtung nach sich zieht (Abs. 2).

E. 2.1.2

Der Rückstufung kommt eine eigenständige, vom Widerruf der Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung unabhängige Bedeutung zu. Sie soll dazu führen, dass die betroffene Person zukünftig ihr Verhalten ändert und sich besser integriert; es geht jeweils darum, ein ernsthaftes Integrationsdefizit zu beseitigen, wobei den persönlichen Umständen Rechnung zu tragen ist (vgl. Art. 58a Abs. 2 AIG; Art. 77f VZAE; vgl. zum Ganzen BGr, 28. April 2022, 2C_592/2020, E. 4.1f.; BGr, 19. Oktober 2021, 2C_96/2021, E. 4.1 f. mit weiteren Hinweisen).

E. 2.1.3

Die Rückstufung ist gestützt auf den Wortlaut von Art. 63 Abs. 2 AIG zulässig, wenn ein Integrationsdefizit im Sinn von Art. 58a AIG besteht. Sie muss beim Widerruf einer altrechtlich erteilten Niederlassungsbewilligung im Hinblick auf deren Unbefristetheit und Bedingungsfeindlichkeit (Art. 34 Abs. 1 AIG) sowie wegen des Grundsatzes des Vertrauensschutzes an ein unter dem neuen Recht aktualisiertes, hinreichend gewichtiges Integrationsdefizit anknüpfen (BGE 148 II 1 E. 5.2 und 5.3 sowie E. 6.3 und 6.4; BGr, 28. April 2022, 2C_592/2020, E. 4.3); nur dann besteht ein hinreichendes öffentliches Interesse an der Rückstufung altrechtlich erteilter Niederlassungsbewilligungen unter dem seit dem 1. Januar 2019 gültigen (neuen) Recht.

E. 2.1.4

Die Migrationsbehörden haben ihr Ermessen einzelfallbezogen auszuüben und auf nach dem 1. Januar 2019 fortdauernde Integrationsdefizite von einer gewissen Relevanz abzustellen; sie haben einem in diesem Sinn gewichteten Kontinuitätsvertrauen bei ihrer Rechtsanwendung Rechnung zu tragen. Sie dürfen dabei vor dem 1. Januar 2019 eingetretene Sachverhaltselemente mitberücksichtigen, um die neue Situation im Lichte der bisherigen zu würdigen und in diesem Sinn die Entstehung und das Fortdauern des Integrationsdefizits umfassend klären zu können (BGr, 28. April 2022, 2C_592/2020, E. 4.4).

E. 2.1.5

Die Rückstufung muss, wie jedes staatliche Handeln, verhältnismässig sein (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Respektierung des Übermassverbots [Zumutbarkeit]), was jeweils im Einzelfall zu prüfen und zu begründen ist. Die Rückstufung setzt sich aus einem Widerruf der Niederlassungsbewilligung und der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zusammen; die Rückstufung erfolgt jedoch als eine Einheit (uno actu), weshalb im kantonalen Verfahren ihre Verhältnismässigkeit jeweils als Ganzes zu beurteilen ist. Die Rückstufung kann deshalb auch als eigenständiger Akt mit einer Verwarnung angedroht werden – gegebenenfalls muss sie dies auch in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Nach der Rückstufung ist ein Widerruf oder eine Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung möglich, wenn die mit der Bewilligung verbundenen Bedingungen oder eine Integrationsvereinbarung ohne entschuldbaren Grund nicht eingehalten werden (vgl. Art. 62 Abs. 1 lit. d und g AIG). Eine allfällige künftige Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung muss dazumal wiederum als Ganzes verhältnismässig sein und insbesondere dem Übermassverbot (Verhältnismässigkeit im engeren Sinn) genügen (BGr, 28. April 2022, 2C_592/2020, E. 4.5).

E. 2.1.6

Das Verwaltungsgericht übt eine gewisse Zurückhaltung in der ersten Überprüfung der angeordneten Integrationsanweisungen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist zu prüfen, ob die

Bedingungen objektiv gesehen 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 Schuldhafte einer entsprechenden Nichteinhaltung beurteilt werden kann (VGr, 16. Dezember 2020, VB.2020.00539, E. 4.3.1).

E. 2.2.1

Beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung eines Ausländers wegen einer dauerhaften und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit (Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG) geht es in erster Linie darum, eine zusätzliche künftige Belastung der öffentlichen Wohlfahrt zu vermeiden. Ob dieses Ziel erreicht werden kann, ist kaum je mit Sicherheit zu ermitteln. Es muss daher die wahrscheinliche Entwicklung der finanziellen Situation der ausländischen Person berücksichtigt werden. Nach der Rechtsprechung ist eine andauernde konkrete Gefahr einer Sozialhilfeabhängigkeit erforderlich; Hypothesen und pauschalierte Gründe genügen nicht (vgl. BGE 122 II 1 E. 3c). Neben den bisherigen und den aktuellen Verhältnissen ist die wahrscheinliche finanzielle Entwicklung auf längere Sicht in die Beurteilung miteinzubeziehen. Ein Widerruf fällt in Betracht, wenn eine Person hohe finanzielle Unterstützungsleistungen erhalten hat und nicht damit gerechnet werden kann, dass sie in Zukunft selber für ihren Lebensunterhalt wird aufkommen können (vgl. BGE 122 II 1 E. 3c).

E. 2.2.2

Erweist sich der Widerruf der Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung als unverhältnismässig, ist eine Rückstufung zulässig, soweit durch die Sozialhilfeabhängigkeit das Integrationskriterium der "Teilnahme am Wirtschaftsleben" nicht (mehr) gegeben ist. Eine ausländische Person hat diesbezüglich als integriert zu gelten, wenn sie die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen durch ihr Einkommen oder ihr Vermögen bzw. durch Leistungen Dritter deckt, auf die ein Rechtsanspruch besteht (vgl. Art. 77e VZAE). Dabei ist der Situation von Personen angemessen Rechnung zu tragen, welche sich aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder wegen anderer gewichtiger persönlicher Umstände nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen wirtschaftlich integrieren können (Art. 58a Abs. 2 AIG). Eine Abweichung ist diesbezüglich möglich, wenn die ausländische Person dies – wegen (a) einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung; (b) einer schweren oder lang andauernden Krankheit oder (c) anderer gewichtiger persönlicher Umstände, namentlich wegen: (1) einer ausgeprägten Lern-, Lese- oder Schreibschwäche, (2) Erwerbsarmut oder (3) der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben (Art. 77f VZAE) – nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen tun kann (vgl. BGr, 19. Oktober 2021, 2C_96/2021, E. 5.2).

E. 2.2.3

Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung ist die Eignung und Erforderlichkeit der Rückstufung zu prüfen und sind die entgegengesetzten öffentlichen und privaten Interessen

gegeneinander abzuwägen. Dabei ist insbesondere dem Verschulden am Integrationsdefizit Rechnung zu tragen, da unverschuldete Integrationsdefizite den 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, 5. Mai 2021, VB.2021.00182, E. 6.1.2; VGr, 11. November 2020, VB.2020.00634, E. 3.3). 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 (vgl. VGr, 5. Mai 2021, VB.2021.00182, E. 6.1.2; VGr, 11. November 2020, VB.2020.00634).

E. 2.3.1

Nach Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG in Verbindung mit Art. 77a Abs. 1 lit. a und b VZAE ist das Integrationskriterium der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung unter anderem dann nicht erfüllt, wenn die betroffene Person öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt. Anders als der Widerruf der Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung aus der Schweiz setzt die Rückstufung keinen erheblichen oder schwerwiegenden Verstoss gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit voraus (vgl. Art. 62 Abs. 1 lit. c bzw. Art. 63 Abs. 1 lit. b AIG), diese muss jedoch mutwillig sein (VGr, 17. Februar 2022, VB.2021.00587, E. 3.1).

E. 2.3.2

Für die Beurteilung der Mutwilligkeit ist grundsätzlich entscheidend, ob die ausländische Person nach einer Verwarnung bzw. Ermahnung weiterhin Schulden angehäuft und welche Anstrengungen sie zur Sanierung unternommen hat. Positiv zu würdigen ist etwa, wenn vorbestandene Schulden abgebaut worden sind. Umgekehrt ist zu berücksichtigen, dass zum Vornherein keine Möglichkeit hat, ausserhalb des Betreibungsverfahrens Schulden zu tilgen, wer einem betreibungsrechtlichen Verwertungsverfahren (insbesondere der Lohnpfändung) unterliegt. Das kann in solchen Fällen dazu führen, dass im Vergleich zu früher weitere Beteiligungen hinzukommen oder der betriebene Betrag anwächst, ohne dass allein deswegen Mutwilligkeit vorliegen würde (vgl. BGr, 14. Februar 2020, 2C_71/2019, E. 4.1.2, mit Hinweisen).

E. 3.1

Die Vorinstanz gelangte zum Schluss, dass die Beschwerdeführerin sowohl die Widerrufsgründe der dauerhaften und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit und des schwerwiegenden Verstosses gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gesetzt habe als auch die Integrationskriterien der Teilnahme am Wirtschaftsleben bzw. der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht erfülle. Die Beschwerdeführerin werde seit September 2014 – mit einem Unterbruch von Januar 2015 bis Juli 2015 – von der Sozialhilfe unterstützt. Der Sozialhilfebezug dauere an. Die bezogenen Sozialhilfegelder der Beschwerdeführerin würden sich per 18. Januar 2022 auf Fr. 274'260.15, exkl. KVG Prämien, belaufen. Sie erfülle damit die Kriterien der retrospektiven Dauerhaftigkeit und der Erheblichkeit des Fürsorgebezugs. Es zeichne sich auch keine baldige Loslösung von der Sozialhilfe ab. Die Beschwerdeführerin gehe seit Jahren lediglich einer Erwerbstätigkeit

im zweiten Arbeitsmarkt nach, mit welcher sie ihre Existenz nicht sichern könne und ergänzend auf Sozialhilfe angewiesen sei. Weiter bestünden gemäss Auszügen aus den Betreibungs- und Verlostscheinregistern des Betreibungsamtes C vom 28. Oktober 2022 gegen die Beschwerdeführerin 100 nicht getilgte Verlostscheine in einem Gesamtbetrag von Fr. 113'237.25. Die Beschwerdeführerin weise damit eine Überschuldung auf, die die Anordnung einer Massnahme wegen der Nichterfüllung öffentlich- bzw. privatrechtlicher Pflichten im Sinn von Art. 77a Abs. 1 VZAE rechtfertige. Die Verschuldung erweise sich als mutwillig. Mit Verfügung vom 28. August 2018 habe das Migrationsamt die Beschwerdeführerin unter anderem wegen Schuldenwirtschaft verwarnet. Dieser Verfügung hätten Betreibungs- und Verlostscheinregisterauszüge des Betreibungsamtes C vom 11. Dezember 2017 zugrunde gelegen. Diesen sei zu entnehmen, dass 119 Verlostscheine im Gesamtbetrag von Fr. 144'245.85 gegen die Beschwerdeführerin bestünden. Aus den Registerauszügen desselben Amtes vom 20. September 2019 gingen 102 Verlostscheine in der Höhe von insgesamt Fr. 121'502.70 hervor. Die Abnahme der Anzahl als auch des Gesamtbetrags der Verlostscheine sei nicht auf eine aktive Schuldensanierung zurückzuführen, sondern dies liege im Umstand, dass bei etlichen Verlostscheinen nach 20 Jahren die Verjährung eingetreten sei. Es seien zwischen der Verwarnung vom 11. Dezember 2017 und vom 9. August 2021 insgesamt acht neue Verlostscheine in einem Gesamtbetrag von Fr. 5'212.40 hinzugekommen. Die Beschwerdeführerin häufe seit mindestens 24 Jahren Schulden an. Diese setzten sich im Wesentlichen zusammen aus ausstehenden Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Krankenkasse (42 Verlostscheine), aus Steuerschulden (30 Verlostscheine), nicht beglichenen Fernsehen- und Radiogebühren (8 Verlostscheine), offenen Rechnungen bei Ärzten und Laboratorien (4 Verlostscheine), Versicherungen und Inkassobüros, Ausständen beim Statthalteramt und der Obergerichtskasse des Kantons Zürich, Schulden bei Telekommunikationsunternehmen und dem Versandhandel (insgesamt weitere 15 Verlostscheine). Mit rechtskräftigem Strafbefehl vom 15. September 2016 habe das Statthalteramt des Bezirks Zürich die Beschwerdeführerin des Ungehorsams im Betreibungsverfahren durch Nichterscheinen auf dem Betreibungsamt für schuldig befunden und sie mit einer Busse von Fr. 600.- bestraft. Darin sei ein Indiz für eine mutwillige Schuldenwirtschaft zu erblicken. Die Mutwilligkeit sei sodann mit der Verwarnung vom 28. August 2018 rechtskräftig bestätigt worden. Die Beschwerdeführerin habe seit der Verwarnung weiter Schulden angehäuft; ernsthafte Bemühungen zum Schuldenabbau seien nicht ersichtlich. Soweit sie als Rechtfertigungsgrund vorbringe, sie sei schuldlos als "Working Poor" zu qualifizieren, da sie in der Gastronomie nur ein knapp existenzsicherndes Einkommen generiere und deshalb ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen könne, könne ihr nicht gefolgt werden. Die Beschwerdeführerin sei zwar knapp ein Jahr nach ihrer Einreise in die Schweiz in das Erwerbsleben eingetreten und sei seither mehrheitlich kontinuierlich arbeitstätig, jedoch immer als Serviceangestellte im Niedriglohnbereich. Sie habe in den vergangenen 32 Jahren lediglich im Jahr 2016 eine Weiterbildung im Fachbereich Service, welche insgesamt fünf Kurswochen und eine zwei- bis viermonatige Betriebspraxis beinhalte, absolviert. Sie hätte sich in all den Jahren mittels Weiterbildung, Umschulung, Branchenwechsel usw. um zusätzliches Einkommen bemühen können, um mindestens teilweise Schulden abzubauen bzw. eine weitere Verschuldung zu vermeiden. Stattdessen sei sie zwischen Januar 2008 und September 2009 in Serbien verweilt, wo sie im landwirtschaftlichen Familienbetrieb gearbeitet habe. Ab Mitte April 2014 (im Alter von 45 Jahren) bis Ende Februar 2016 sei sie stellenlos und per 1. September 2014 auf Sozialhilfe

angewiesen gewesen. Es sei auch nicht ersichtlich, dass sich die Beschwerdeführerin nach Erlass der Verwarnung in irgendeiner Weise ernsthaft um die Sanierung ihrer Schulden-situation bemüht hätte. Eine Schuldenberatung habe sie nicht wahrgenommen und es bestünden keine Massnahmen wie Ratenzahlungsvereinbarungen mit Gläubigern oder Sanierungspläne, obwohl die Beschwerdeführerin ein Einkommen generiere. Sodann sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Beschwerdeführerin ihren Verpflichtungen selbst nach Unterstützungsaufnahme durch die Sozialhilfe nicht nachkomme. Die Steuern würden von der Einkommenshöhe erhoben und hinsichtlich der Krankenkassenprämie bestehe die Möglichkeit der individuellen Prämienverbilligung. Auch die Internet-, Radio- und TV Gebühren seien durch die Sozialhilfe im Rahmen des Grundbedarfs abgedeckt. Die berufliche Untätigkeit der Beschwerdeführerin und die andauernde Finanzierung ihres Lebensunterhalts auf Kosten öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen liessen auf Mutwilligkeit schliessen. Die Rückstufung erweise sich sodann als verhältnismässig: Der Sozialhilfebezug der Beschwerdeführerin sei selbst verschuldet. Sie habe nach knapp zwei Jahren Abwesenheit vom Arbeitsprozess im Rahmen eines Teillohnprojekts der Stadt Zürich per 1. März 2016 eine Tätigkeit als Servicemitarbeiterin im Restaurant D aufgenommen. Es sei davon auszugehen, dass sie dort bis Mitte April 2018 tätig war. Ab dem 13. April 2018 bis 20. Mai 2018 sei sie zu 100 %, vom 21. Mai 2018 bis 24. Juni 2018 zu 50 % und ab dem 24. Juli 2018 wieder zu 100 % aufgrund von Unfall und Krankheit arbeitsunfähig gewesen. Die Teilnahme am Teillohnprojekt im Restaurant D sei per 31. Juli 2018 beendet worden. Bis zu ihrem operativen Eingriff am 30. August 2019 habe sie erneut vollumfänglich von der Sozialhilfe gelebt. Die Dauer der Krankschreibung nach der Operation sei nicht dokumentiert. Die Beschwerdeführerin sei per 3. Februar 2020, zunächst bei einem Pensum von 50 %, sowie ab 1. Juni 2020 bei 80 % wieder im Rahmen der Arbeitsintegration als Mitarbeiterin im Restaurant D angestellt worden. Im Zwischenzeugnis vom 16. August 2022 sei der Arbeitsbeginn auf den 6. September 2021 festgesetzt worden. Die befristete Anstellung im Restaurant D scheine mittlerweile erneut beendet. Soweit ersichtlich, gehe die Beschwerdeführerin seither keiner Erwerbstätigkeit mehr nach. Obwohl sie mit Schreiben vom 12. Mai 2021, 9. Juni 2021, 7. Juli 2021 sowie 12. Januar 2022 aufgefordert worden sei, Stellensuchbemühungen einzureichen, habe sie erst mit der Rekurschrift vom 25. August 2022 eine Kopie des Formulars "Nachweis der persönlichen Arbeitsbemühungen" der Arbeitslosenversicherung für August 2022 mit fünf darin verzeichneten Bewerbungen sowie einer Kopie einer einzigen schriftlichen Bewerbung zu den Akten gereicht. Dieser Nachweis sei, angesichts des Umstands, dass sie seit mindestens zwei Jahren wieder gesund sei, als ungenügend zu bezeichnen. Die Beschwerdeführerin habe danach weitere Bewerbungsschreiben eingereicht, allerdings seien diese erst nach Erlass der Rückstufungsverfügung erfolgt. Damit werde offensichtlich, dass die Beschwerdeführerin erst unter Druck des laufenden Rückstufungsverfahrens tätig geworden sei. Hinzu komme die beachtliche, qualifiziert vorwerfbare und kontinuierlich anwachsende Verschuldung, um deren Abzahlung sich die Beschwerdeführerin bisher zu wenig bemüht habe.

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin bringt dagegen vor, das Migrationsamt habe sie im Jahr 2018 einzig wegen Schuldenwirtschaft verwarnt, jedoch nie wegen des Sozialhilfebezugs oder mangelnder Teilnahme am Wirtschaftsleben. Sie lebe seit über 35 Jahren in der Schweiz. Bis zur Gesetzesänderung im Jahre 2019 habe ihr die Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezugs nicht entzogen werden können. Aufgrund der sehr langen

Anwesenheitsdauer sei das Kontinuitätsvertrauen sehr gross. Das Migrationsamt habe sie daher nach der Gesetzesänderung explizit auf die Konsequenzen des Sozialhilfebezugs bzw. einer mangelnden Teilnahme am Wirtschaftsleben hinweisen und die Rückstufung androhen müssen. Es werde weder vom Migrationsamt noch von der Vorinstanz dargelegt, weshalb die Verwarnung von vornherein nicht die gewünschte Wirkung (Verhaltensänderung) hätte haben können. Sie habe seit der Verwarnung bezüglich Schuldenwirtschaft praktisch keine neuen Schulden angehäuft (insgesamt weniger als Fr. 5'000.-), was zeige, dass diese die Wirkung nicht verfehlt habe. Es sei notorisch, dass auch nach einer Stabilisierung der Einkommensverhältnisse während einer Zeit noch weitere Betreibungen hinzukommen würden. Die beiden Verlustscheine über einen grösseren Betrag würden auf Forderungen beruhen, die noch vor der Verwarnung entstanden seien. Eine grössere Forderung stamme vom April 2019 (Kreditkarte) und die andere grössere von einem fast zehn Jahre zurückliegenden Strafbefehl. Die weiteren Verlustscheine der Steuerbehörde könnten ihr nicht vorgeworfen werden, da die Steuern von der Sozialhilfe nicht abgedeckt seien. Eine Sanierung sei während der relevanten Zeit nicht in Betracht gekommen, da sie auf dem Existenzminimum gelebt habe. Weder die Vorinstanz noch das Migrationsamt würden unter diesen Umständen darzulegen vermögen, dass die neuen Schulden mutwillig entstanden seien. Sie sei als "Working Poor" zu bezeichnen. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz gehe die Schadenminderungspflicht nicht derart weit, dass retrospektiv und rein hypothetisch zu beurteilen wäre, ob die Person bei anderen Lebensentscheidungen ein allenfalls höheres Einkommen hätte erzielen können. Solche Aus- und Weiterbildungen würden zudem Geld kosten, welches nicht vorhanden sei. Es würden auch nicht alle Betroffenen die notwendigen bildungsmässigen Voraussetzungen mitbringen und es sei an den Sozialbehörden, entsprechende Beurteilung vorzunehmen und allenfalls zu finanzieren. Sie habe nach dem Verlust ihrer Arbeitsstelle und einer krankheitsbedingten Abwesenheit vom Arbeitsmarkt im Rahmen eines Teillohnprojektes auf dem zweiten Arbeitsmarkt gearbeitet und sei weiterhin für das Restaurant D tätig. Sie habe vor dem Stellenverlust rund 25 Jahre in der Schweiz im Service gearbeitet und gute Arbeitszeugnisse erhalten. Es sei ihr nicht bewusst gewesen, dass sie ihre Bemühungen um Anstellungen dokumentieren müsse, weshalb sie dies erst seit der Mandatierung ihrer Rechtsanwältin getan habe. Sie habe sich aber auch schon früher um Anstellungen bemüht. Sie sei heute über 50 Jahre alt, was die Stellensuche erschwere. Sie habe gezeigt, dass sie keine weiteren Schulden anhäufe und sich um eine Festanstellung auf dem ersten Arbeitsmarkt bemühe. Eine Rückstufung werde keine weitere Verhaltensänderung herbeiführen und sei damit untauglich.

E. 3.3.1

Die heute 54-jährige Beschwerdeführerin lebt seit 32 Jahren in der Schweiz. Trotz der langen Anwesenheit hat sie sich wirtschaftlich nicht zu integrieren vermocht. Sie muss seit September 2014 von der Sozialhilfe unterstützt werden. Der Umfang der Unterstützung beläuft sich auf Fr. 274'260.75 (Stand: 18. Januar 2022), was ohne Weiteres als erheblich zu bezeichnen ist. Eine Ablösung erscheint ohne Verhaltensänderung nicht absehbar, zumal sie es bisher nicht geschafft hat, eine Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden. Die Beschwerdeführerin ist damit dauerhaft und in erheblichem Masse von der Sozialhilfe abhängig. Sie erfüllt damit grundsätzlich den Widerrufsgrund von Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG (Sozialhilfeabhängigkeit) und hat auch im Sinn von Art. 58a AIG als wirtschaftlich ungenügend integriert zu gelten ("Grundsatz der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit"). Entgegen dem Einwand der Beschwerdeführerin ist eine

formelle Verwarnung wegen Sozialhilfeabhängigkeit für eine Rückstufung nicht zwingend erforderlich. Es genügt, wenn sie auch unter neuem Recht darauf aufmerksam gemacht wurde, dass ihre Niederlassungsbewilligung trotz eines Aufenthalts von über 15 Jahren widerrufen und – ohne Verbesserung ihrer Situation – zurückgestuft werden kann (vgl. BGE 148 II 1 E. 5 und 6.4; BGr, 19. Oktober 2021, 2C_536/2021, E. 6.2.1). Das Migrationsamt hat die Beschwerdeführerin bereits mit Verfügung betreffend Androhung des Widerrufs der Niederlassungsbewilligung wegen ihrer Schuldenwirtschaft darauf aufmerksam gemacht, dass keine Einschränkung der Arbeitsfähigkeit vorliege und von ihr erwartet werde, dass sie sich intensiv um eine existenzsichernde Stelle bemühe. Mit Schreiben vom 30. April 2020 hat das Migrationsamt sie unter neuem Recht darauf aufmerksam gemacht, dass die Niederlassungsbewilligung widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden könne, wenn sie weiterhin Sozialhilfe beziehe, und dass von ihr intensive Suchbemühungen erwartet würden. Die Beschwerdeführerin hat erstmals im vorliegenden Beschwerdeverfahren Belege für Suchbemühungen eingereicht. Die erste Bewerbung, datiert vom 15. Dezember 2022, erfolgte somit erst nach Einreichung der Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Es hätte der Beschwerdeführerin mit Verwarnung vom 28. August 2018 und spätestens mit dem Schreiben des Migrationsamts vom 30. April 2020 bewusst sein müssen, dass sie sich um eine Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt bemühen muss und entsprechende Bemühungen zu dokumentieren hat. Soweit sie geltend macht, sie habe sich während Jahren erfolglos beworben, jedoch die Bemühungen nicht dokumentiert, erscheint dies daher wenig glaubhaft. Es wäre an der Beschwerdeführerin gelegen, aufzuzeigen, dass und inwiefern sie sich um eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt bemüht. Es ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass sie seit dem Verlust der Arbeitsstelle vor neun Jahren genügend Zeit hatte, sich um eine Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt zu bemühen und/oder sich entsprechend aus- und weiterzubilden oder die Branche zu wechseln, um ihre Chancen im ersten Arbeitsmarkt zu verbessern. Es sind auch keine Gründe ersichtlich, welche die Beschwerdeführerin in ihrer Erwerbsfähigkeit einschränken, solche macht sie zu Recht auch nicht geltend. Aus den Akten ergibt sich, dass gemäss Angaben des Sozialzentrums E vom 28. August 2019 die Beschwerdeführerin teilweise aus gesundheitlichen Gründen nur bedingt arbeitsfähig gewesen sei, jedoch eine IV-Anmeldung nicht indiziert gewesen sei. Die Beschwerdeführerin leide an starkem Übergewicht, sie werde sich Ende August 2019 einer Magenbypass-Operation unterziehen und sei danach wieder zu 100 % arbeitsfähig. Mit Schreiben vom 4. Mai 2021 bestätigte das Sozialzentrum E, dass die Beschwerdeführerin wieder gesund und voll arbeitsfähig sei. Die Vorinstanz hat nach dem Gesagten zu Recht festgestellt, dass sich der langjährige Sozialhilfebezug als überwiegend selbstverschuldet erweist.

E. 3.3.2

Ferner musste die Beschwerdeführerin seit über 24 Jahren wiederholt betrieben werden. Es bestehen gemäss dem von ihr eingereichten Betreibungsregisterauszug des Betreibungsamtes C vom 16. Januar 2023 insgesamt 100 Verlustscheine im Gesamtbetrag von 113'237.25 und 9 Betreibungen im Gesamtbetrag von Fr. 5'705.50. Allein aufgrund der Höhe ihrer Schulden stand im Zeitpunkt der Verwarnung 2018 der Widerruf der Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung im Raum und es wurde nur aufgrund ihrer langjährigen Anwesenheit auf eine Massnahme verzichtet. Auch nach der Verwarnung vom 28. August 2018 kamen 9 weitere Betreibungen gegen die Beschwerdeführerin hinzu. Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, es handle sich bei den grösseren Beträgen um alte Schulden, trifft dies nur auf die Forderung des Strafbefehls vom 15. September 2016

zu. Die Betreuung über Fr. 2'045.95 der F AG stammt hingegen vom 29. Juni 2022 und betrifft eine Kreditkartenforderung der G GmbH vom 14. April 2019. Die Beschwerdeführerin hat zudem ihre Steuern wiederholt nicht bezahlt. Wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat, werden die Steuern nach dem Einkommen berechnet, weshalb es der Beschwerdeführerin möglich sein sollte, diese zu bezahlen. Auch wenn der Schuldenanstieg seit der Verwarnung im Vergleich zum Gesamtbetrag ihrer Schulden nicht als hoch erscheinen mag, handelt es sich doch um neue Schulden und hat die Beschwerdeführerin bis heute keinerlei Sanierungsbemühungen wie Ratenzahlungsvereinbarungen unternommen. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz aufgrund deren Untätigkeit und dem Umstand, dass sie trotz der fortdauernden Unterstützung durch die Sozialhilfe weiterhin Schulden anhäuft, auf Mutwilligkeit schliesst. Offenbar hat nicht einmal die drohende Rückstufung auf die Aufenthaltsbewilligung dazu geführt, dass die Beschwerdeführerin unter Druck des Verfahrens aus der Schuldenspirale herausfand und ihre Ausgaben in einer Form einschränkte, um keine weiteren Schulden mehr zu machen und wenigstens zu versuchen, eine Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden.

E. 3.3.3

Es bleibt die Begründetheit und Verhältnismässigkeit der Rückstufung zu prüfen. Es ist mit der Vorinstanz festzustellen, dass die mangelnde wirtschaftliche Integration weitgehend selbstverschuldet bzw. der Beschwerdeführerin vorzuwerfen ist: Die Beschwerdeführerin hält sich seit rund 32 Jahren in der Schweiz auf und es sind keine relevanten Gründe ersichtlich, weshalb sie keiner Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt hätte nachgehen können. Aufgrund der Schuldenanhäufung und ihrer mangelhaften wirtschaftlichen Integration sowie der Dauer und der Höhe des hieraus resultierenden Sozialhilfebezugs weist sie ein gewichtiges Integrationsdefizit auf. Das Migrationsamt verfolgt mit der verfügten Massnahme das Ziel, dass die Beschwerdeführerin ihre Ausgaben an ihre finanziellen Möglichkeiten anpasst und ein Einkommen erzielt, das keine weitere Verschuldung zur Folge hat. Der Beschwerdeführerin wurde bereits wiederholt der Widerruf ihrer Niederlassungsbewilligung in Aussicht gestellt, sollte sie sich nicht im Rahmen ihrer Möglichkeiten um eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit bemühen. Angesichts der jahrelangen Schuldenwirtschaft und Sozialhilfeabhängigkeit, der wiederholt erfolglosen Ermahnungen und der am 28. August 2018 auch formell ausgesprochenen Verwarnung der Beschwerdeführerin erscheint eine erneute formelle Verwarnung oder Ermahnung nicht erfolgversprechend. Da die blossе Androhung weiterführender ausländerrechtlicher Massnahmen bislang weder die Beschwerdeführerin zu beeindrucken noch eine nachhaltige Verhaltensänderung zu bewirken vermochte, erscheint es deshalb unabdingbar, der Beschwerdeführerin die Ernsthaftigkeit ihrer Situation unmissverständlich vor Augen zu führen und es nicht erneut bei einer blossen Ermahnung bzw. Verwarnung zu belassen. Die migrationsamtlich verfügte Rückstufung erscheint damit auch erforderlich, um die Beschwerdeführerin mit dem nötigen Nachdruck an ihre Integrationsverpflichtung zu erinnern und sie (weiterhin) zu einer nachhaltigen Ausschöpfung ihres Erwerbspotenzials zu motivieren. Mit der Rückstufung und Erteilung der Aufenthaltsbewilligung können Bedingungen verbunden werden, um die Integration der Beschwerdeführerin voranzutreiben (Art. 33 Abs. 2 AIG i. V. m. Art. 62a VZAE), wohingegen die Niederlassungsbewilligung bedingungslos zu erteilen ist (Art. 34 Abs. 1 AIG). Auch wenn die Rückstufung der ausländerrechtlichen Bewilligung für die Beschwerdeführerin mit einer empfindlichen Statusverschlechterung einhergeht, ist ihr

weiterer Aufenthalt in der Schweiz derzeit nicht gefährdet und von ihren zukünftigen Anstrengungen bei der Suche einer Arbeitsstelle auf dem ersten Arbeitsmarkt und der lückenlosen Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen sowie dem Abbau der bestehenden Schulden abhängig. Das private Interesse der Beschwerdeführerin, 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. Die migrationsamtlich verfügte Statusverschlechterung setzt nach dargelegter Intention des Gesetzgebers vielmehr einen neuen Anreiz zur Verstärkung der Integrationsbemühungen und ist Konsequenz der jahrelangen Nichterfüllung eines auch für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung vorausgesetzten Integrationskriteriums. Nicht zuletzt zeigen gerade auch die (erst) unter dem Druck des ausländerrechtlichen Verfahrens eingesetzten Integrationsbemühungen der Beschwerdeführerin, dass Statusverschlechterungen geeignet sind, desintegrierte Ausländer zu einer Verhaltensänderung zu bewegen und ihnen den Ernst der Lage vor Augen zu führen. Demnach besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Rückstufung der Bewilligung der Beschwerdeführerin, womit sich die Massnahme insgesamt als verhältnismässig erweist. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

E. 4.1

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen; eine Parteientschädigung steht ihr weder für das Rekurs- noch das Beschwerdeverfahren zu (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 sowie § 17 Abs. 2 VRG).

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin hat sowohl für das verwaltungsgerichtliche Verfahren als auch für das vorinstanzliche Verfahren die unentgeltliche Prozessführung sowie Bestellung einer unentgeltlichen Rechtsbeiständin beantragt.

E. 4.2.1

Gemäss § 16 Abs. 1 VRG haben Private, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offenkundig aussichtslos erscheinen, auf Ersuchen Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung. Sie haben überdies Anspruch auf die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes, wenn sie nicht in der Lage sind, Ihre Rechte im Verfahren selbst zu wahren (§ 6 Abs. 2 VRG).

E. 4.2.2

Aufgrund der Schuldenwirtschaft, des erheblichen und langjährigen Sozialhilfebezugs sowie der mangelnden wirtschaftlichen Integration konnte die Beschwerdeführerin nicht ernsthaft damit rechnen, dass die verfügte Rückstufung als gesetzeswidrig bzw. unverhältnismässig eingestuft würde. Ihr Gesuch um unentgeltliche Prozessführung bzw. Rechtsbeiständung ist gemäss § 16 Abs. 1 und 2 VRG infolge offensichtlicher Aussichtslosigkeit abzuweisen. Folglich ist das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege sowohl für das Rekurs- als auch das Beschwerdeverfahren abzuweisen bzw. der diesbezügliche vorinstanzliche Entscheid im Ergebnis zu bestätigen (§ 16 Abs. 1 und 2 VRG).

E. 5

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.