

20 Rückstufung; Kontinuitätsvertrauen

Da es sich bei der (Des-)Integration um einen zeitlich offenen Dauersachverhalt handelt, darf bei der Beurteilung, ob bei einer niederlassungsberechtigten ausländischen Person ein rückstufungsbegründendes Integrationsdefizit im Sinne von Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a AIG vorliegt, grundsätzlich auch deren Verhalten vor Inkrafttreten der genannten Bestimmungen am 1. Januar 2019 mitberücksichtigt werden. Durfte jedoch die betroffene Person vor der Rechtsänderung vom 1. Januar 2019 aufgrund des damals geltenden Rechts davon ausgehen, dass das fragliche Verhalten den Fortbestand ihrer Niederlassungsbewilligung nicht gefährden könne, ist dies – nach Auffassung der Mehrheit des Gerichts – im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung zu ihren Gunsten zu berücksichtigen (Erw. 3.4.4.2.1).

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 2. Kammer, vom 8. Dezember 2020, in Sachen A. gegen Amt für Migration und Integration (WBE.2020.112).

Sachverhalt

A.

Der ledige Beschwerdeführer ist 1963 in der Schweiz geboren worden, italienischer Staatsangehöriger und im Besitz einer Niederlassungsbewilligung EU/EFTA (Akten des Amts für Migration und Integration [MI-act.] 1, 24). Er ist verschuldet und seit Ende Februar 2005 von der Sozialhilfe abhängig (MI-act. 28, 30). Nach vorgängiger Gewährung des rechtlichen Gehörs verfügte das MIKA am 11. Juni 2019 den Widerruf der Niederlassungsbewilligung EU/EFTA unter ersatzweiser Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Zugleich hielt es in Dispositiv-Ziffer 2 seines Entscheids fest, dass die Bewilligungserteilung vorbehaltlich der Zustimmung durch das SEM erfolge (MI-act. 53 ff.).

B.

Gegen die Verfügung des MIKA vom 11. Juni 2019 liess der Beschwerdeführer mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 12. Juli 2019 beim Rechtsdienst des MIKA (Vorinstanz) Einsprache erheben (MI-act. 63 ff.).

Am 10. März 2020 erliess die Vorinstanz folgenden Einspracheentscheid (act. 1 ff.):

1.

Die Einsprache wird abgewiesen.

2.

Ziffer 2 im Dispositiv der Verfügung der Sektion Aufenthalt vom 11. Juni 2019 wird von Amtes wegen aufgehoben.

3.

Es werden keine Gebühren erhoben.

4.

Dem Einsprecher wird für das Einspracheverfahren die unentgeltliche Rechtspflege gewährt und B., Rechtsanwalt, Z., zum unentgeltlichen Rechtsvertreter bestellt. Über die Höhe der Entschädigung entscheidet nach Rechtskraft die zuständige kantonale Behörde.

Die Aufhebung von Dispositiv-Ziffer 2 (Vorbehalt der Zustimmung durch das SEM) der erstinstanzlichen Verfügung erfolgte in der Erwägung, dass für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Rückstufung keine Zustimmungspflicht des SEM vorgesehen sei. Auf die weitere Begründung wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

C.

Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 7. April 2020 liess der Beschwerdeführer beim Verwaltungsgericht des Kantons Aargau (Verwaltungsgericht) Beschwerde erheben und folgende Anträge stellen (act. 12 ff.):

1.

Die angefochtene Verfügung sei aufzuheben.

2.

Die Niederlassungsbewilligung sei ordentlich zu verlängern.

3.

Es sei dem Beschwerdeführer die unentgeltliche Rechtspflege mit Beiordnung des unterzeichnenden Anwalts als sein unentgeltlicher Rechtsvertreter zu gewähren. Von der Erhebung eines Kostenvorschusses sei abzusehen.

4.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

In prozessualer Hinsicht beantragte er weiter die Durchführung einer mündlichen Verhandlung unter Anhörung des Beschwerdeführers sowie die Zeugeneinvernahme von C., Stv. Leiter Soziale Dienste Y.

Die Begründung ergibt sich, soweit erforderlich, aus den nachstehenden Erwägungen.

D.

Am 8. Juni 2020 gewährte der Instruktionsrichter die unentgeltliche Rechtspflege und setzte den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers als dessen unentgeltlichen Rechtsvertreter ein (act. 20 f.). Am 11. Juni 2020 reichte die Vorinstanz ihre Akten ein, hielt an ihren Erwägungen im angefochtenen Einspracheentscheid fest und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeantwort wurde dem Beschwerdeführer mit Instruktionsverfügung vom 15. Juni 2020 zugestellt. Es wurde kein weiterer Schriftenwechsel angeordnet (act. 22 f.).

E.

Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 8. Dezember 2020 beraten und entschieden.

Erwägungen

I.

(Eintreten und Kognition)

II.

1.

1.1.

Die Vorinstanz hält im angefochtenen Entscheid zusammengefasst fest, dass die Niederlassungsbewilligung auch im freizügigkeitsrechtlichen Bereich widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden könne, wenn der betroffene Ausländer die vom Gesetzgeber vorgesehenen Integrationskriterien nicht erfülle. Der trotz gesundheitlicher Beschwerden grundsätzlich erwerbsfähige Beschwerdeführer sei verschuldet sowie sozialhilfeabhängig und habe sich trotz rechtskräftiger Abweisung

eines IV-Gesuchs nicht um seine berufliche Integration in einer angepassten Erwerbstätigkeit bemüht. Während ihm seine Verschuldungssituation heute nicht mehr vorgehalten werden könne, rechtfertige seine fortbestehende Sozialhilfeabhängigkeit und seine mangelhafte berufliche Integration eine Bewilligungsrückstufung, zumal damit noch keine Entfernungsmassnahme verbunden sei. Zudem stellte die Vorinstanz aufgrund der langjährigen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit sowie mangels dauernder Arbeitsunfähigkeit allfällige freizügigkeitsrechtliche Verbleiberechte des Beschwerdeführers grundsätzlich in Abrede.

1.2.

Der Beschwerdeführer stellt sich demgegenüber im Wesentlichen auf den Standpunkt, dass er bis auf seine fehlende Teilnahme am Wirtschaftsleben sämtliche Integrationskriterien erfülle. Sein Defizit bei der wirtschaftlichen Integration sei auf gesundheitliche Einschränkungen zurückzuführen, welche unabhängig von einem allfälligen IV-Anspruch zu beachten und vorinstanzlich nur unzureichend abgeklärt worden seien. Zudem sei eine neue bundesgerichtliche Praxis bezüglich der Invalidisierung bei Suchterkrankungen zu berücksichtigen.

Der Beschwerdeführer müsse deshalb in der Gesamtwürdigung als vollständig integriert betrachtet werden, jedenfalls würde die Rückstufung angesichts der entgegenstehenden Interessen sowohl unverhältnismässig als auch unfair erscheinen sowie freizügigkeits- und konventionsrechtliche Vorgaben verletzen. In freizügigkeitsrechtlicher Hinsicht wird insbesondere beanstandet, dass dem Beschwerdeführer gemäss den vorinstanzlichen Erwägungen lediglich eine einjährige Aufenthaltsbewilligung zu erteilen ist.

Weiter wird eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes gerügt, da die eingereichten Belege und Arztzeugnisse ohne die Abnahme weiterer Beweise in Zweifel gezogen worden seien.

2.

2.1.

Vorab ist festzuhalten, dass das AuG per 1. Januar 2019 revidiert und zum AIG umbenannt wurde (Änderung vom

16. Dezember 2016; AS 2017 6521, 2018 3171; BBl 2013 2397, 2016 2821). Seither wurden weitere Bestimmungen des AIG revidiert.

Da dem Beschwerdeführer die Rückstufung seiner Bewilligung mit Schreiben vom 24. April 2019 (MI-act. 34) und somit nach der erwähnten Gesetzesrevision in Aussicht gestellt wurde, finden auf das vorliegende Verfahren die neuen Bestimmungen des AIG samt der zugleich revidierten Bestimmungen der VZAE Anwendung.

2.2.

2.2.1.

Gemäss Art. 2 Abs. 2 AIG i.V.m. Art. 12 FZA gilt das AIG für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und ihre Familienangehörigen sowie für entsandte Arbeitnehmer nur insoweit, als das FZA keine abweichenden Bestimmungen enthält oder das AIG eine vorteilhaftere Rechtsstellung vorsieht.

Als Italiener ist der Beschwerdeführer Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates der Europäischen Union und kann sich daher grundsätzlich sowohl auf die Bestimmungen des AIG als auch auf jene des FZA berufen. Jedoch kann im Sinne der vorinstanzlichen Erwägungen und der nachfolgenden Erwägungen (hinten Erw. 3.4.4.2.2) festgehalten werden, dass der Beschwerdeführer zumindest aktuell über keinen freizügigkeitsrechtlichen Aufenthaltsanspruch mehr verfügt, da er aufgrund seiner langjährigen Erwerbslosigkeit seinen Status als Arbeitnehmer im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Anhang I FZA verloren hat (vgl. auch Art. 61a Abs. 4 f. AIG) und sich mangels nachgewiesener Erwerbsunfähigkeit auch nicht auf ein Verbleiberecht nach Art. 4 Anhang I FZA berufen kann. Ebenso wenig verfügt er als Sozialhilfebezüger über die finanziellen Mittel zur Begründung eines erwerbslosen Aufenthalts gemäss Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA. Die Bestimmungen des FZA sind unter diesen Umständen unbeachtlich.

2.2.2.

Der Bewilligungswiderruf richtet sich somit nach dem innerstaatlichen Recht (vgl. auch Art. 23 Abs. 2 VEP i.V.m. Art. 63 AIG).

3.

3.1.

3.1.1.

Voraussetzung für die seit dem 1. Januar 2019 neu mögliche Rückstufung einer niederlassungsberechtigten ausländischen Person ist gemäss Art. 63 Abs. 2 AIG, dass die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht erfüllt sind. Gemäss Art. 58a Abs. 1 AIG berücksichtigt die zuständige Behörde bei der Beurteilung der Integration folgende Kriterien:

- Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (lit. a),
- Respektierung der Werte der Bundesverfassung (lit. b),
- Sprachkompetenzen (lit. c; vgl. auch Art. 58a Abs. 2 AIG) und
- Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (lit. d; vgl. auch Art. 58a Abs. 2 AIG).

Ein Rückstufungsgrund im Sinne von Art. 63 Abs. 2 AIG liegt demnach vor, wenn sich erweist, dass die betroffene Person eine oder mehrere der genannten Anforderungen nicht bzw. nicht mehr erfüllt (zu den einzelnen Integrationskriterien siehe Art. 77a und 77c–77f VZAE).

3.1.2.

Bei der Beurteilung, ob bei einer niederlassungsberechtigten ausländischen Person ein Rückstufungsgrund im Sinne von Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a AIG vorliegt, darf grundsätzlich deren Verhalten während ihres 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. VGE vom 7. Juli 2020 [WBE.2020.8], Erw. II/4.1.4 [nicht rechtskräftig]).

Dem steht insbesondere auch das Rückwirkungsverbot nicht entgegen. So handelt es sich bei der Integration um einen fortschreitenden Prozess und damit um einen zeitlich offenen Dauersachverhalt, der mit der Einreise einer ausländischen Person in die Schweiz beginnt und in der Folge andauert. Gleiches gilt für eine allfällige Desintegration, also das Zustandekommen eines Integrationsdefizits, wie es Art. 63 Abs. 2 AIG als Rückstufungsgrund ins Recht fasst. Wird in Anwendung Art. 63 Abs. 2 i.V.m.

Art. 58a AIG das Vorliegen eines allfälligen Integrationsdefizits überprüft und dabei auf Umstände abgestellt, welche sich bereits vor Inkrafttreten der genannten Bestimmungen verwirklicht haben, liegt darin nach dem Gesagten eine unechte Rückwirkung. Eine solche ist im Zusammenhang mit der ausländerrechtlichen Bewilligung einer Person zulässig, zumal deren Erteilung kein wohlerworbenes Recht begründet (vgl. zum Ganzen BGE 133 II 97, Erw. 4.1, und 126 V 134, Erw. 4; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, N 279, 283 ff.).

3.1.3.

Wie bisher kann die Niederlassungsbewilligung einer ausländischen Person zudem gestützt auf Art. 63 Abs. 1 AIG (i.V.m. Art. 64 Abs. 1 lit. c AIG) widerrufen und der oder die Betroffene aus der Schweiz weggewiesen werden, wenn ein Widerrufsgrund gemäss Art. 63 Abs. 1 AIG vorliegt (Widerruf mit Wegweisung).

3.2.

Die Rückstufung im genannten Sinne ist im Gegensatz zum Bewilligungswiderruf nach Art. 63 Abs. 1 AIG nicht aufenthaltsbeendender Natur. Sodann ist sie von der bereits vor Inkrafttreten des AIG zulässigen Rückstufung bei ausländischen Personen zu unterscheiden, welche zwar Widerrufsgründe nach Art. 63 Abs. 1 AIG gesetzt haben, bei denen ein Bewilligungswiderruf mit Wegweisung aber freizügigkeitsrechtlich unzulässig ist (vgl. dazu VGE vom 26. März 2019 [WBE.2018.295], Erw. II/2.3, vom 7. August 2015 [WBE.2015.69], Erw. II/6, und vom 29. Januar 2015 [WBE.2014.276], Erw. II/6).

Die neurechtliche Rückstufung gemäss Art. 63 Abs. 2 AIG fällt jedoch von vornherein ausser Betracht, wo nach bisheriger Rechtslage bereits ein Bewilligungsentzug samt Wegweisung zulässig gewesen wäre, da sie nicht als mildere Massnahme zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung verbunden mit Wegweisung zu verstehen ist. Grundsätzlich ist deshalb vorab zu klären, ob ein Widerruf mit Wegweisung begründet und verhältnismässig gewesen wäre oder ein solcher unbegründet, unverhältnismässig oder aus freizügigkeitsrechtlichen Gründen unzulässig erscheint. Erst dann ist

die Begründetheit und die Verhältnismässigkeit der Rückstufung zu prüfen (ausführlich hierzu VGE vom 7. Juli 2020 [WBE.2020.8], Erw. II/2 [nicht rechtskräftig]; vgl. auch [mit Bezug auf den Widerrufsgrund von Art. 63 Abs. 1 lit. b AIG] das Urteil des Bundesgerichts vom 10. Februar 2020 [2C_782/2019], Erw. 3.3.4; Weisungen und Erläuterungen des SEM zum Ausländerbereich [Weisungen AIG], Bern Oktober 2013 [aktualisiert am 1. November 2019], Ziff. 8.3.3.2).

Vorliegend ist unstrittig, dass ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung EU/EFTA mit Wegweisung im Sinne von Art. 63 Abs. 1 AIG unter anderem aufgrund der langen Landesanwesenheit des hier geborenen Beschwerdeführers zumindest unverhältnismässig gewesen wäre, weshalb sich eine nähere Prüfung entsprechender Widerrufsründe erübrigt. Sodann erscheint auch fraglich, inwieweit ein derartiger Widerruf überhaupt noch vom Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens erfasst wäre, nachdem eine vollständige Bewilligungsverweigerung nie Thema des vorinstanzlichen Verfahrens war. Nachfolgend ist somit nur noch die Begründetheit und Verhältnismässigkeit der verfügten Rückstufung zu erörtern.

3.3.

3.3.1.

Der Beschwerdeführer ist in der Schweiz geboren und aufgewachsen, verfügt über einen einwandfreien strafrechtlichen Leumund und spricht fließend Deutsch. Fraglich ist aber, ob er aufgrund seiner Schulden, seiner Sozialhilfeabhängigkeit und seiner fehlenden Teilnahme am Wirtschaftsleben die Integrationskriterien von Art. 58a Abs. 1 lit. a und d AIG erfüllt.

3.3.2.

Gemäss Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG i.V.m. Art. 77a Abs. 1 VZAE liegt eine Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung insbesondere vor, wenn die betroffene Person gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen missachtet (lit. a), öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt (lit. b) oder ein Verbrechen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder ein Kriegsverbrechen öffentlich billigt oder dafür wirbt (lit. c). Laut

Art. 77a Abs. 2 VZAE liegt eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Aufenthalt der betroffenen Person in der Schweiz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu einer Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führt.

Gemäss Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG i.V.m. 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 (vgl. Art. 58a Abs. 2 AIG), beschlägt nicht die Frage des Rückstufungsgrundes, sondern die Verhältnismässigkeitsprüfung (vgl. hierzu in Bezug auf den aufenthaltsbeendenden Widerrufungsgrund der Sozialhilfeabhängigkeit das Urteil des Bundesgerichts vom 16. November 2018 [2C_13/2018], Erw. 3.2 und 3.4).

3.3.3.

Der Beschwerdeführer nimmt unbestrittenermassen bereits seit vielen Jahren nicht mehr am hiesigen Wirtschaftsleben teil und ist gemäss Auskunft der zuständigen Sozialhilfebehörde vom 18. April 2019 seit Ende Februar 2005 sozialhilfeabhängig. Die bezogenen Leistungen summierten sich per Mitte April 2019 auf über CHF 243'300.00, ohne dass eine Loslösung von der Sozialhilfe absehbar ist (MI-act. 30). Überdies ist er verschuldet und hat gemäss Betreibungsregisterauszug des Betreibungsamts X. vom 11. Juli 2019 Verlustscheine im Gesamtbetrag von CHF 49'844.85 gegen sich erwirkt (MI-act. 27 f.).

Umfang und Dauer des bisherigen Sozialhilfebezugs sowie die nach wie vor nicht absehbare Ablösung von der Sozialhilfe würden bereits ausreichen, den (aufenthaltsbeendenden) Widerrufungsgrund von Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG zu setzen (vgl. z.B. Urteil des Bundesgerichts vom 20. Juni 2013 [2C_1228/2012], Erw. 5.2), womit sie a maiore ad minus ohne Weiteres hinreichend sind, den Rückstufungsgrund der mangelhaften Teilnahme am

Wirtschaftsleben im Sinne von Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG und Art. 77e Abs. 1 VZAE zu begründen.

Überdies hat der Beschwerdeführer auch dann noch weiter Sozialhilfe bezogen, nachdem die neurechtliche Rückstufungsregelung gemäss Art. 63 Abs. 2 AIG am 1. Januar 2019 in Kraft getreten war und nachdem ihm das MIKA am 24. April 2019 das rechtliche Gehör betreffend Rückstufung gewährt hatte. Unter diesen Umständen erhellt umso klarer, dass der Rückstufungsgrund gemäss Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG erfüllt ist.

Was derweil die Verlustscheinschulden des Beschwerdeführers angeht, hat bereits die Vorinstanz richtig festgestellt, dass diese vor vielen Jahren entstanden und seither nicht mehr angewachsen sind, weshalb dem Beschwerdeführer im heutigen Zeitpunkt nicht mehr massnahmebegründend vorgeworfen werden kann, er komme mutwillig seinen finanziellen Verpflichtungen nicht nach (act. 6). Der Rückstufungsgrund der Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gemäss Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG ist demnach nicht erfüllt.

Näher zu prüfen ist somit, ob die gemäss Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG begründete Rückstufung angesichts der gesamten Umstände verhältnismässig erscheint.

3.4.

3.4.1.

Der Beschwerdeführer bestreitet seine fehlende Teilhabe am Wirtschaftsleben und seine hieraus resultierende Sozialhilfeabhängigkeit nicht, macht hierfür aber gesundheitliche Einschränkungen verantwortlich. Weiter bringt er vor, dass die Rückstufung auch angesichts seines lebenslangen Aufenthalts in der Schweiz und seiner sonstigen Integration unverhältnismässig sei.

3.4.2.

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

Ob diesbezüglich sämtliche relevanten Kriterien berücksichtigt und richtig angewandt worden sind bzw. ob sich die Massnahme als verhältnismässig erweist, ist als Rechtsfrage durch das Verwaltungsgericht frei zu prüfen.

3.4.3.

Dass der Entzug des privilegierten migrationsrechtlichen Status der Niederlassungsbewilligung und die damit verbundene Verminderung der rechtlichen Voraussetzungen für eine aufenthaltsbeendende Massnahme im Fall zukünftigen weiteren Fehlverhaltens grundsätzlich geeignet sind, den Beschwerdeführer an seine Integrationsverpflichtung zu erinnern und ihm anzuzeigen, dass sein bisheriges Verhalten nicht mehr toleriert wird, ist offenkundig. Der Beschwerdeführer hat es denn auch in der Hand, das rückstufungsbegründende desintegrative Verhalten einzustellen, indem er sich in Zukunft im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit um seine wirtschaftliche Integration und eine (teilweise) Loslösung von der Sozialhilfe bemüht. Anders verhielte es sich, wenn der Beschwerdeführer – etwa aufgrund seines gesundheitlichen Zustands – gänzlich unverschuldet nicht am Wirtschaftsleben teilnehmen könnte, was vorliegend indes nicht der Fall ist (siehe hinten Erw. 3.4.4.2.2).

Ebenso erweist sich die Rückstufung im Fall des Beschwerdeführers als erforderlich. Ein milderer Mittel, welches gleichermassen geeignet wäre, bei ihm eine Verhaltensänderung herbeizuführen, ist nicht ersichtlich.

3.4.4.

3.4.4.1.

Zu klären bleibt, ob die Rückstufung durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt erscheint. Konkret muss bei Gegenüberstellung aller öffentlichen und privaten Interessen ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verfügung der Massnahme resultieren.

3.4.4.2.

3.4.4.2.1

Liegt bei einer niederlassungsberechtigten Person ein Rückstufungsgrund vor (Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a AIG), bestimmt sich das öffentliche Interesse am Widerruf der Niederlassungsbewilligung und deren Ersatz durch eine Aufenthaltsbewilligung danach, wie desintegriert der oder die Betroffene aufgrund des bei ihm oder ihr festgestellten Integrationsdefizits bzw. des zugrundeliegenden Verhaltens erscheint. Je nach Art und Ausprägung des im konkreten Einzelfall vorliegenden Integrationsdefizits kann die fragliche Person mehr oder weniger weit aus dem Gesellschaftsverband entrückt sein. Entsprechend gross oder weniger gross ist das gesamtgesellschaftliche Interesse, sie durch Entzug des privilegierten migrationsrechtlichen Status der Niederlassungsbewilligung an ihre Integrationsverpflichtung zu erinnern und gleichzeitig die rechtliche Hürde für eine aufenthaltsbeendende Massnahme im Fall künftigen weiteren Fehlverhaltens zu senken. Liegt sodann bei einer niederlassungsberechtigten Person unter mehreren verschiedenen Integrationsaspekten nach Art. 58a Abs. 1 lit. a–d AIG ein Defizit vor, sind also mehrere Rückstufungsgründe gemäss Art. 63 Abs. 2 AIG gegeben, führt dies nach dem Gesagten zu einer Erhöhung des öffentlichen Interesses an einer Rückstufung.

Wie bereits dargelegt, darf bei der Feststellung, ob bei einer niederlassungsberechtigten ausländischen Person ein rückstufungsbegründendes Integrationsdefizit vorliegt, grundsätzlich auch deren Verhalten vor Inkrafttreten von Art. 63 Abs. 2 und Art. 58a AIG am 1. Januar 2019 mitberücksichtigt werden (vorne Erw. 3.1.2). Gründet im konkreten Einzelfall ein festgestelltes Integrationsdefizit auch auf dem Verhalten der betroffenen Person vor dem 1. Januar 2019, stellt sich die Frage, ob sich dieser Umstand relativierend auf das öffentliche Rückstufungsinteresse auswirkt, welches vom festgestellten Integrationsdefizit herrührt. Für die Beantwortung dieser Frage ist ausschlaggebend, ob die betroffene Person bereits unter altem Recht damit rechnen musste, dass aufgrund des fraglichen desintegrativen Verhaltens der Fortbestand ihrer Niederlassungsbewilligung hätte in

Zweifel gezogen werden können, oder ob sie vielmehr vor dem 1. Januar 2019 aufgrund der bestehenden Rechtslage darauf vertrauen durfte, dass ihr das fragliche Verhalten in Bezug auf den Fortbestand ihrer Niederlassungsbewilligung nicht hätte vorgehalten werden können (vgl. ANNE KNEER/BENJAMIN SCHINDLER, Schutz des Kontinuitätsvertrauens in die Rechtsordnung bei Rückstufung und Widerruf von Niederlassungsbewilligungen, in: ALBERTO ACHERMANN/VÉRONIQUE BOILLET/MARTINA CARONI/ASTRID EPINEY/JÖRG KÜNZLI/PETER UEBERSAX [Hrsg.], Jahrbuch für Migrationsrecht 2019/2020, Bern 2020, S. 35 ff., 49 ff.). Konkret gilt es zwei Konstellationen zu unterscheiden:

- Wird einer niederlassungsberechtigten Person mit Blick auf eine Rückstufung nach Art. 63 Abs. 2 AIG ein Verhalten vorgeworfen, welches bereits gemäss der altrechtlichen Regelung von Art. 63 AuG zum Widerruf ihrer Niederlassungsbewilligung (mit Wegweisung) führen konnte, so kann die betroffene Person nicht für sich beanspruchen, sie sei vor der Rechtsänderung vom 1. Januar 2019 berechtigterweise da-von ausgegangen, dass das fragliche Verhalten den Fortbestand ihrer Niederlassungsbewilligung nicht gefährde. Entsprechend ist für die Bemessung des öffentlichen Interesses an einer Rückstufung auch nicht entscheidend, zu welchen Teilen das massnahmebegründende Verhalten vor und zu welchen Teilen nach dem 1. Januar 2019 stattfand. Zu denken ist etwa an deliktisches Verhalten oder mutwillige Schuldenwirtschaft, wodurch nach geltendem Recht jeweils der Rückstufungsgrund der Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gemäss Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG erfüllt werden kann, aber auch bereits unter altem Recht der (aufenthaltsbeendende) Widerrufsgrund des schwerwiegenden Verstosses gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gemäss Art. 63 Abs. 1 lit. b AuG erfüllt werden konnte.
- Anders verhält es sich, wenn einer niederlassungsberechtigten Person mit Blick auf eine Rückstufung nach Art. 63

Abs. 2 AIG ein Verhalten vorgeworfen wird, welches für sie nach altem Recht nicht zum Verlust der Niederlassungsbeerechtigung führen konnte. Diesfalls ist bei der Bemessung des öffentlichen Interesses zu berücksichtigen, dass die betroffene Person vor der Rechtsänderung vom 1. Januar 2019 aufgrund des damals geltenden Rechts davon ausgehen durfte, das fragliche Verhalten könne den Fortbestand ihrer Niederlassungsbewilligung nicht gefährden. In einer solchen Konstellation ist – mit Blick auf den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) bzw. das daraus abgeleitete Gebot des Vertrauensschutzes – der betroffenen Person der Teil ihres rückstufungsbegründenden desintegrativen Verhaltens, welcher bis zum 1. Januar 2019 im Vertrauen auf die damalige Rechtslage erfolgte, nicht gleichermassen vorwerfbar, wie der Teil, welcher ab dem 1. Januar 2019 im (zu erwartenden) Wissen um die heute geltende Regelung von Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 AIG erfolgte. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an den mangelnden Erwerb von Sprachkompetenzen oder die mangelnde Teilnahme am Wirtschaftsleben. Durch entsprechendes Verhalten kann nach geltendem Recht der Rückstufungsgrund von Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. c respektive der Rückstufungsgrund von Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. d erfüllt werden. Vor dem 1. Januar 2019 hingegen vermochte der mangelnde Erwerb von Sprachkompetenzen keinen Widerruf der Niederlassungsbewilligung zu begründen. Der Widerrufsground der dauerhaften und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit (Art. 63 Abs. 1 lit. c AuG) galt derweil nach Massgabe von Art. 63 Abs. 2 AuG lediglich für niederlassungsberechtigte Personen, die sich noch nicht seit 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhielten.

Bei der Bemessung des öffentlichen Interesses an einer Rückstufung, welches von der mangelnden Teilnahme der betroffenen

Person am Wirtschaftsleben herrührt, ist sodann dem Verschulden am diesbezüglichen Integrationsdefizit Rechnung zu tragen (vgl. vorne Erw. 3.3.2). Entsprechend ist gemäss Art. 58a Abs. 2 AIG der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien von Art. 58a Abs. 1 lit. c und d AIG aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderer gewichtiger persönlicher Umstände nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, angemessen Rechnung zu tragen. Gemäss 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 einer ausgeprägten Lern-, Lese- oder Schreibschwäche, 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]).

3.4.4.2.2.

Der Beschwerdeführer ist von der Sozialhilfe abhängig und hat seit rund 15 Jahren nicht mehr am hiesigen Wirtschaftsleben auf dem ersten Arbeitsmarkt teilgenommen. Aufgrund seiner mangelhaften wirtschaftlichen Integration sowie der Dauer und der Höhe des hieraus resultierenden Sozialhilfebezugs ist er bereits als stark desintegriert im Sinne von Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG zu bezeichnen. Mithin liegt beim Beschwerdeführer – wie von der Vorinstanz zutreffend festgestellt – ein gewichtiges Integrationsdefizit vor. Seine sonstige Integration entspricht bestenfalls üblichen Integrationserwartungen: So können fließende Kenntnisse der hiesigen Landessprache von einem hier geborenen und aufgewachsenen Ausländer ohne Weiteres erwartet werden. Ebenso kann ein einwandfreier strafrechtlicher Leumund vorausgesetzt werden. Auch wenn dem Beschwerdeführer seine frühere Schuldenwirtschaft heute nicht mehr massnahmebegründend vorgeworfen werden kann, besteht auch diesbezüglich ein gewisses Integrationsdefizit.

Das öffentliche Interesse, seine Niederlassungsbewilligung zu widerrufen und ihm stattdessen eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, ist damit grundsätzlich als gross bis sehr gross zu qualifizieren.

Zu berücksichtigen ist indes, dass der Beschwerdeführer 1963 in der Schweiz geboren wurde und sich bereits bei Erreichen der Volljährigkeit seit über 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufgehalten hatte. Entsprechend galt für ihn die altrechtliche Regelung von Art. 63 Abs. 2 AuG, bis diese am 1. Januar 2019 ausser Kraft und gleichzeitig die heute geltende Rückstufungsregelung gemäss Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a AIG in Kraft gesetzt wurde. Nach Massgabe von Art. 63 Abs. 2 AuG vermochte die ab dem Jahr 2005 bestehende Sozialhilfeabhängigkeit des Beschwerdeführers einen allfälligen Widerruf seiner Niederlassungsbewilligung nicht zu begründen. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass eine fortdauernde Nichtteilnahme am Wirtschaftsleben und die damit verbundene Abhängigkeit von der Sozialhilfe auch vor dem 1. Januar 2019 und auch für niederlassungsberechtigte Personen, die sich auf Art. 63 Abs. 2 AuG berufen konnten, migrationsrechtlich verpönt waren (vgl. neben Art. 63 Abs. 1 lit. c und Art. 62 Abs. 1 lit. e AuG auch Art. 4 lit. d der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 24. Oktober 2007 [aVIntA; aufgehoben am 1. Januar 2019; ersetzt durch die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 15. August 2018; VIntA; SR 142.205]). Dem Beschwerdeführer musste also klar sein, dass er sich aus migrationsrechtlicher Sicht fehlverhielt bzw. dass aus migrationsrechtlicher Sicht eine Verhaltensänderung von ihm erwartet wurde. Solange jedoch Art. 63 Abs. 2 AuG in Kraft war, konnte er aufgrund dieser Gesetzesbestimmung gleichwohl darauf vertrauen, dass seine fortgesetzte Nichtteilnahme am Wirtschaftsleben und Abhängigkeit von der Sozialhilfe – obwohl migrationsrechtlich verpönt – den Fortbestand seiner Niederlassungsbewilligung nicht gefährden würden. Sein diesbezügliches desintegratives Verhalten kann ihm deshalb für den Zeitraum bis zum 1. Januar 2019 nicht gleichermassen vorgeworfen werden, wie für den mittlerweile rund zweijährigen Zeitraum seit

dem 1. Januar 2019, während welchem ihm bewusst sein musste, dass er durch die Nichtteilnahme am Wirtschaftsleben seine Niederlassungsbewilligung aufs Spiel setzt.

Insgesamt ist daher das von der wirtschaftlichen Desintegration des Beschwerdeführers herrührende öffentliche Interesse an einer Rückstufung entsprechend tiefer zu veranschlagen.

Zu prüfen bleibt – insbesondere mit Blick auf den Zeitraum seit dem 1. Januar 2019 – inwieweit den Beschwerdeführer ein Verschulden an seiner mangelnden Teilnahme am Wirtschaftsleben trifft bzw. inwieweit ihm sein diesbezügliches Integrationsdefizit vorzuwerfen ist. Dabei stellt sich namentlich die Frage, ob und inwieweit die in der Beschwerde geltend gemachten gesundheitsbedingten Einschränkungen den Beschwerdeführer effektiv daran gehindert haben, sich wirtschaftlich zu integrieren.

Gemäss dem ärztlichen Bericht des Hausarztes vom 8. Mai 2019 (MI-act. 49) und zwei Austrittsberichten des Kantonsspitals W. vom 28. März 2019 und 20. Februar 2020 (MI-act. 46 ff.; MI-act. 164 ff.; Beschwerdebeilage 3) leidet bzw. litt der Beschwerdeführer unter anderem an den Folgen einer Hepatitis-C-Infektion, einer Nasenscheidewandverkrümmung und hierdurch behinderter Nasenatmung, einer leichtgradigen und beinbetonten Polyneuropathie, einer linksseitigen Distorsion der Sprunggelenke, einer rechtsseitigen Fallhand, wiederkehrendem Zittern aller Extremitäten mit Gangunsicherheit und konsekutiven Stürzen sowie Angstattacken und Polytoxikomanie, welche seit vielen Jahren mit Methadon substituiert wird. Zudem liess er sich wegen seiner Morbus-Preiser-Erkrankung (Knochennekrose) mehrfach operativ behandeln und weist ein sensomotorisches Karpaltunnelsyndrom sowie eine Ulnarisneuropathie (Nervenschädigung beim Ellbogengelenk) auf. Gemäss hausärztlicher Einschätzung ist als Folge eines bei einem Verkehrsunfall im Jahr 2001 erlittenen Schädel-/Hirntraumas seine Leistungs- und Konzentrationsfähigkeit stark reduziert, was bislang die berufliche Reintegration verunmöglicht habe. Im Gegensatz dazu gelangte die IV-Stelle der SVA V. mit rechtskräftiger Verfügung vom 8. Dezember 2005 noch zum Schluss, dass dem Beschwerdeführer auch nach dem erwähnten

Verkehrsunfall körperlich leichte Hilfsarbeiten ganztags zumutbar seien und er keinerlei invalidisierende Gebrechen aufweise (MI-act. 168; Beschwerdebeilage 5).

Berichte von behandelnden Ärzten stellen grundsätzlich keine unabhängige Begutachtung dar, insbesondere soweit sie im Zusammenhang mit migrations- oder sozialversicherungsrechtlichen Verfahren stehen (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 10. Juni 2010 [2C_74/2010], Erw. 4.3 f.; BGE 125 V 351, Erw. 3b/cc; vgl. auch BGE 141 V 281, Erw. 3.7.1). Überdies widerspricht der Bericht des langjährigen Hausarztes des Beschwerdeführers zumindest teilweise der dargelegten Einschätzung der IV-Stelle, welche praxisgemäss eine erhöhte Glaubwürdigkeit aufweist (vgl. auch BGE 136 V 376, Erw. 4.1.2).

Zwar liegt die Beurteilung der IV-Stelle bereits anderthalb Jahrzehnte zurück. Jedoch hat der Beschwerdeführer sich zwischenzeitlich nicht erneut um eine Invalidenrente bemüht und die Einreichung eines entsprechenden Gesuchs lediglich für die Zukunft in Aussicht gestellt, obwohl ihm von den Sozialen Dienste Y. bereits am 7. Juni 2013 eine erneute Anmeldung nahegelegt wurde (MI-act. 19). Soweit in der Beschwerdeschrift unter Verweis auf BGE 145 V 215 vorgebracht wird, dass die sozialversicherungsrechtliche Rechtsprechung seit dem letzten IV-Entscheid eine Änderung erfahren habe, ist Folgendes festzuhalten: Der zitierte Bundesgerichtsentscheid bezog sich auf invalidisierende psychische Erkrankungen aufgrund abusiven Gebrauchs psychotroper Substanzen durch Drogensüchtige. Gemäss dem bereits mehrfach zitierten Arztbericht vom 8. Mai 2019 (MI-act. 49 f.) war der Beschwerdeführer trotz seiner seit Ende der 90-iger Jahre bestehenden und später substituierten Polytoxikomanie stets voll arbeitsfähig, womit seine (frühere) Suchterkrankung auch nach Einschätzung seines Hausarztes keine Invalidität bewirkt hatte. Vielmehr führt der Hausarzt die von ihm ausgewiesenen Konzentrations- und Leistungsdefizite des Beschwerdeführers auf den Verkehrsunfall von 2001 zurück. Hiervon ging auch die IV-Stelle bei ihrem negativen Leistungsentscheid vom 8. Dezember 2005 aus. Damit ist nicht ersichtlich, weshalb die angeführte Praxisänderung für einen

allfälligen IV-Anspruch des Beschwerdeführers einschlägig sein sollte. Überdies hat der Beschwerdeführer seine Polytoxikomanie bereits seit Jahren mit Methadon substituiert und hat auch die dargelegte Praxisänderung den Beschwerdeführer bislang nicht dazu veranlasst, konkret um eine neue IV-Rente zu ersuchen.

In den Akten finden sich sodann keinerlei Arztzeugnisse oder medizinische Berichte, die eine dauerhafte Arbeitsunfähigkeit des Beschwerdeführers bestätigen. Selbst im Arztbericht seines Hausarztes vom 8. Mai 2019 wird dem Beschwerdeführer eine Arbeitsunfähigkeit nicht attestiert, sondern lediglich beiläufig darauf verwiesen, dass als Folge des erlittenen Unfalls die "berufliche Wiederintegration verunmöglicht" worden sei. Der Beschwerdeführer selbst hat seine Erwerbsfähigkeit in seinen Verlängerungsgesuchen betreffend die Kontrollfrist seiner Niederlassungsbewilligung nicht in Abrede gestellt und sich zunächst noch als arbeitssuchend bzw. erwerbstätig bezeichnet (MI-act. 7, 12). Auch in einer Entscheidung der Sozialen Dienste Y. vom 15. März 2012 wurde er als "zum Teil gesund und arbeitsfähig" eingestuft und die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm angeordnet, welches aber bereits nach einem Monat aufgrund von Erschöpfungszuständen des Beschwerdeführers abgebrochen werden musste (MI-act. 17 f., 19 f.). Anders als im erwähnten hausärztlichen Bericht machten die Sozialen Dienste Y. in ihrer Stellungnahme vom 18. April 2019 nicht Unfallfolgen, sondern eine Suchtproblematik für die fehlende Vermittlungsfähigkeit des Beschwerdeführers verantwortlich (MI-act. 30). Jedoch geht aus einer Aktennotiz der Vorinstanz vom 29. Januar 2020 hervor, dass der Beschwerdeführer auch nach Einschätzung seines betreuenden Sozialarbeiters (C.) kaum arbeitsfähig und schon lange Zeit weg vom Arbeitsmarkt sei (MI-act. 115). Konkrete Suchtbemühungen des Beschwerdeführers auf dem ersten Arbeitsmarkt sind nicht dokumentiert.

Hieraus erschliesst sich, dass einerseits Hinweise auf einen durch diverse chronische Leiden erheblich beeinträchtigten Gesundheitszustand und, damit einhergehend, eine zumindest eingeschränkte Arbeitsfähigkeit des Beschwerdeführers bestehen. Andererseits ist eine generelle Arbeits- bzw. Erwerbsunfähigkeit in

angepassten Bereichen nicht hinreichend erstellt. Die Vorinstanz setzte dem Beschwerdeführer deshalb mit Verfügung vom 3. Februar 2020 Frist an, einen aktuellen Arztbericht einzureichen, welcher sich insbesondere zur Diagnose, der Behandlung und der Prognose äussern sollte (MI-act. 117 f.). Hierauf gab der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers am 21. Februar 2020 bekannt, dass der frühere Arztbericht vom 8. Mai 2019 nach wie vor Geltung habe und der Hausarzt deshalb keinen neuen Arztbericht ausstellen werde. Ergänzend wies er auf eine am Vortag durchgeführte Operation hin (MI-act. 120 f.).

Nachdem der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer unter Hinweis auf seine entsprechende Mitwirkungspflicht nach § 23 VRPG (vgl. auch Art. 90 AIG) dazu aufgefordert worden war, einen aktuellen Arztbericht einzureichen, konnte er sich jedoch nicht damit begnügen, auf den früheren Bericht seines Hausarztes vom 8. Mai 2019 und die aktuelle Operation zu verweisen: Der Bericht vom 8. Mai 2019 enthielt weder eine klare Prognose zum weiteren Krankheitsverlauf, noch konnte er weiterhin uneingeschränkt Geltung beanspruchen, nachdem der Beschwerdeführer zwischenzeitlich erneut operiert worden war. Wie sich aus dem Austrittsbericht des Kantonsspital W. vom 20. Februar 2020 erschliesst, wurde der Beschwerdeführer bereits kurz nach seiner Operation in gutem Allgemeinzustand nach Hause entlassen, wobei ihm vom Spital lediglich eine Arbeitsunfähigkeit vom 20. Februar 2020 bis zum 8. März 2020 attestiert worden war (MI-act. 164 ff.; Beschwerdebeilage 3). Aufgrund dieses zeitlich limitierten Attestes hätte der Beschwerdeführer sowohl eine darüberhinausgehende als auch vorbestehende Arbeitsunfähigkeit mittels aktueller ärztlicher Zeugnisse belegen müssen. Sodann fehlen weiterhin detailliertere Angaben zu früheren Behandlungen, welche die behaupteten Auswirkungen seiner gesundheitlichen Beeinträchtigungen hätten plausibilisieren können. Zur Einreichung entsprechender Unterlagen wurde er durch die Vorinstanz mit Verfügung vom 3. Februar 2020 einerseits aufgefordert (MI-act. 117 f.), andererseits geht aus dem Einspracheentscheid klar hervor, dass der Beschwerdeführer für teilweise arbeitsfähig erachtet wurde, womit er gehalten gewesen wäre, eine

volle Arbeitsunfähigkeit zu substantiieren und entsprechende Belege einzureichen. Die mangelhafte Mitwirkung des Beschwerdeführers bei der Feststellung einer allfälligen Arbeits- oder Erwerbsunfähigkeit ist gemäss § 23 Abs. 2 VRPG im Rahmen der Beweiswürdigung zu berücksichtigen und wirkt sich vorliegend zu seinen Ungunsten aus, da ein invalidisierendes Leiden damit nicht erstellt erscheint.

Nach dem Gesagten muss davon ausgegangen werden, dass die gesundheitlichen Beeinträchtigungen des Beschwerdeführers dessen Teilnahme am hiesigen Wirtschaftsleben erheblich erschwert haben. Dies gilt insbesondere auch für den Zeitraum ab dem 1. Januar 2019. Dass ihm eine angepasste Arbeitstätigkeit effektiv nicht möglich war, ist indessen höchstens für einen Teil dieses Zeitraums – namentlich vor und nach der Operation vom Februar 2020 – anzunehmen. Mithin hat der Beschwerdeführer seine mangelhafte wirtschaftliche Integration und die daraus resultierende Sozialhilfeabhängigkeit teilweise verschuldet und sind ihm diese entsprechend teilweise vorwerfbar.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer seit vielen Jahren arbeitslos und sozialhilfeabhängig ist, dass er vor dem 1. Januar 2019 darauf vertrauen durfte, seine wirtschaftliche Desintegration könne den Bestand seiner Niederlassungsbewilligung nicht gefährden, und dass ihn an seiner desolaten wirtschaftlichen Situation – insbesondere auch für die Zeit seit dem 1. Januar 2019 – ein teilweises Verschulden trifft. Gesamthaft betrachtet begründet somit die mangelnde Teilnahme des Beschwerdeführers am Wirtschaftsleben in der Schweiz im heutigen Zeitpunkt ein mittleres bis grosses öffentliches Interesse, seine Niederlassungsbewilligung zu widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung zu ersetzen.

3.4.4.2.3.

Im Gegensatz dazu vertritt eine Minderheit der Kammer die Ansicht, dass ein derartiges Kontinuitätsvertrauen in die frühere Gesetzeslage bei schuldhafter Fortsetzung einer bereits altrechtlich verpönten Sozialhilfeabhängigkeit nicht oder höchstens zu einem sehr geringen Grad berücksichtigt werden darf: Die neurechtliche Massnahme der Rückstufung knüpft an einen zeitlich offenen

Dauersachverhalt an, welcher sich auch nach Inkrafttreten der Neuregelung von Art. 63 Abs. 2 AIG fortsetzt, wenn ein (schuldhafter) Sozialhilfebezug auch noch nach dem 1. Januar 2019 weitergeführt wird. Damit liegt eine unechte Rückwirkung vor, welche grundsätzlich zulässig ist, sofern dem keine wohlerworbenen Rechte bzw. Vertrauensschutzgründe entgegenstehen. Ein derartiger Vertrauensschutz besteht dort, wo Betroffene im *berechtigten* Vertrauen auf den Fortbestand der bisherigen Regelung Dispositionen getroffen haben, die nur schwer wieder rückgängig gemacht werden können (vgl. zum Ganzen BGE 133 II 97, Erw. 4.1, und 126 V 134, Erw. 4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 279, 283 ff.). Von einem derartigen berechtigten Vertrauen auf den Fortbestand der bisherigen Regelung kann vorliegend in mehrfacher Hinsicht keine Rede sein: Bereits vor Inkrafttreten der Neuregelung von Art. 63 Abs. 2 AIG hatten sich die hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer zu integrieren, namentlich auch in wirtschaftlicher Hinsicht (vgl. dazu u.a. die Ende 2018 gültige Fassungen von Art. 4 AuG i.V.m. Art. 4 der inzwischen totalrevidierten VIntA). Sodann besteht aufgrund des Grundsatzes der Subsidiarität der Sozialhilfe im Sinn von § 5 SPG seit jeher eine Schadensminderungspflicht von Sozialhilfebezügern. Ein schuldhafter Sozialhilfebezug wurde damit bereits altrechtlich (sowohl im Ausländer- als auch im Sozialhilferecht) stets missbilligt, weshalb sich Betroffene auch nicht darauf berufen können, ihr Verhalten in guten Treuen an einer früheren Rechtslage ausgerichtet zu haben und nun durch die Gesetzesänderung überrascht worden zu sein (für eine zurückhaltende Anwendung jedoch KNEER/SCHINDLER, a.a.O., S. 35 ff.). Vielmehr waren sie schon vor der Neuregelung verpflichtet, sich um ihre wirtschaftliche Integration und ein existenzsicherndes Einkommen zu bemühen, wenngleich nicht dieselben Sanktionsmöglichkeiten wie heute bestanden (vgl. Erw. 3.4.4.2.2 vorstehend). Die Berufung auf Treu und Glauben im Sinne eines Bestandsschutzes wird überdies von der h.L. auch in Bezug auf die per 1. Januar 2019 ebenfalls aufgehobene 15-Jahres-Regelung von Art. 63 Abs. 2 AuG abgelehnt, weshalb selbst ein aufenthaltsbeendender Widerruf einer Niederlassungsbewilligung

wegen Sozialhilfeabhängigkeit nach einem ordnungsgemässen Aufenthalt von über 15 Jahren zulässig erscheint, auch wenn sich der Sozialhilfebezug hauptsächlich auf die Zeit vor dem 1. Januar 2019 erstreckt und betroffene Sozialhilfebezüger vor der Gesetzesrevision noch nicht mit einem Bewilligungswiderruf zu rechnen hatten (vgl. MARC SPESCHA, in: MARC SPESCHA/ANDREAS ZÜND/PETER BOLZLI/CONSTANTIN HRUSCHKA/FANNY DE WECK [Hrsg.], Kommentar Migrationsrecht, 5. Aufl., Zürich 2019, Art. 63 AIG N 24; vgl. auch KNEER/SCHINDLER, a.a.O., S. 41 mit Hinweisen auf die Materialien). Stehen Treu und Glauben aber nicht einmal einem Bewilligungswiderruf mit Wegweisung entgegen, können Vertrauensschutzgründe erst Recht keiner blossen Rückstufung entgegenstehen, selbst wenn diese Massnahme altrechtlich noch nicht vorgesehen war. Sodann sprechen auch praktische Überlegungen gegen eine Differenzierung zwischen den Bezügen vor und nach Inkrafttreten der neurechtlichen Rückstufungsregelung, da sich die Schuldhaftigkeit eines heutigen Sozialhilfebezugs regelmässig auch aus dem früheren Verhalten und der hierdurch langfristig beeinträchtigten Vermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt erschliesst. Problematisch erscheinen einzig und allein Konstellationen, in welcher die Rückstufungsgründe abschliessend vor dem 1. Januar 2019 gesetzt wurden, insbesondere wenn der Sozialhilfebezug noch vor Inkrafttreten der Neuregelung endete oder danach zumindest nicht mehr schuldhaft erfolgte (vgl. dazu KNEER/SCHINDLER, a.a.O., S. 53). In den übrigen Fällen, namentlich bei einem auch unter neuem Recht fortgesetzten und vorwerfbaren Sozialhilfebezug haben die Betroffenen ihr Verhalten auch unter der neuen Regelung nicht angepasst und liegt kein schutzwürdiges Vertrauen vor, welches die Berücksichtigung ihres Verhaltens vor der Gesetzesänderung verbieten oder relativieren würde.

3.4.4.3.

3.4.4.3.1.

Hinsichtlich des privaten Interesses einer niederlassungsberechtigten Person, nicht im Sinne von Art. 63 Abs. 2 AIG auf eine Aufenthaltsbewilligung zurückgestuft zu werden, ist zunächst Folgendes festzuhalten: Anders als bei einem Widerruf mit

Wegweisung (Art. 63 Abs. 1 AIG) gehen mit einer Rückstufung keine unmittelbaren Entfernungs- oder Fernhaltungsmassnahmen einher. 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; SR 0.103.2]) nicht tangiert. Das private Interesse der betroffenen Person, von einer Rückstufung verschont zu werden, ist daher grundsätzlich nicht als hoch einzustufen.

Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass der Widerruf der Niederlassungsbewilligung und deren Ersatz durch eine Aufenthaltsbewilligung für die betroffene ausländische Person in verschiedener Hinsicht zu einer substantiellen Verschlechterung ihrer Rechtsposition führt. An erster Stelle ist diesbezüglich die mit dem migrationsrechtlichen Status verbundene Sicherheit der Anwesenheitsberechtigung in der Schweiz zu nennen. Im Gegensatz zur unbefristeten, bedingungsfeindlichen Niederlassungsbewilligung (Art. 34 Abs. 1 AIG), muss eine Aufenthaltsbewilligung regelmässig verlängert werden (Art. 33 Abs. 3 AIG). Im Zuge einer Rückstufung verbindet das Migrationsamt die zu erteilende Aufenthaltsbewilligung zudem mit einer Integrationsvereinbarung oder Integrationsempfehlung nach Art. 58b AIG – oder es erteilt sie unter Bedingungen, an welche der weitere Verbleib in der Schweiz geknüpft wird (Art. 62a VZAE; vgl. auch Art. 33 Abs. 2 und 5 AIG). Auch über den in Art. 62 Abs. 1 lit. d AIG festgeschriebenen Widerrufsgrund der Nichteinhaltung einer Bedingung hinaus sind die rechtlichen Voraussetzungen für eine aufenthaltsbeendende Massnahme gegenüber Personen mit Aufenthaltsbewilligung weniger hoch als gegenüber solchen mit Niederlassungsbewilligung (vgl. Art. 62 Abs. 1 mit Art. 63 Abs. 1 AIG; vgl. insbesondere Art. 62 Abs. 1 lit. c mit Art. 63 Abs. 1 lit. b AIG sowie Art. 62 Abs. 1 lit. e mit Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG). Daneben vermittelt eine Aufenthaltsbewilligung dem Bewilligungsträger noch in weiteren Punkten eine deutlich schlechtere Rechtsstellung als die Niederlassungsbewilligung. So liegt bei einer Person mit Aufenthaltsbewilligung die Be-

willigung eines Familiennachzugs des Ehegatten und der minderjährigen Kinder – vorbehaltlich allfälliger grundrechtlicher oder freizügigkeitsrechtlicher Ansprüche – im pflichtgemässen Ermessen des Migrationsamts. Die entsprechenden Familienangehörigen einer Person mit Niederlassungsbewilligung verfügen diesbezüglich über einen Rechtsanspruch (vgl. Art. 44 mit Art. 43 AIG). Sodann untersteht ein Kantonswechsel für eine Person mit Aufenthaltsbewilligung in formeller und in materieller Hinsicht höheren, wenn auch nur geringfügig höheren, Voraussetzungen als für eine Person mit Niederlassungsbewilligung (Art. 37 Abs. 1–3 AIG). Schliesslich erlischt eine Aufenthaltsbewilligung mit der Abmeldung ins Ausland oder sechsmonatigen Auslandsabwesenheit des Bewilligungsträgers. Eine Aufrechterhaltung der Bewilligung, wie sie das Migrationsamt bei einer Niederlassungsbewilligung auf Gesuch hin gewähren kann, ist nicht möglich (Art. 61 AIG). Insgesamt ist nach dem Gesagten das private Interesse einer niederlassungsberechtigten Person daran, dass auf ihre Rückstufung verzichtet und ihr die Niederlassungsbewilligung belassen wird, grundsätzlich zwar nicht als hoch, aber dennoch als erheblich zu bezeichnen.

3.4.4.3.2.

Auch wenn die Rückstufung der Bewilligung für den Beschwerdeführer mit einer substantiellen Verschlechterung seiner Rechtsposition einhergeht, ist sein weiterer Aufenthalt in der Schweiz derzeit nicht gefährdet und von seinen zukünftigen Anstrengungen bei der Suche nach einer angepassten Erwerbstätigkeit abhängig. Zudem steht beim ledigen und – soweit aus den Akten ersichtlich – kinderlosen Beschwerdeführer derzeit auch kein Familiennachzug an, welcher bei einer Rückstufung allenfalls nicht mehr bewilligt werden könnte. Die praktischen Auswirkungen für den Beschwerdeführer sind überdies auch deshalb weniger schwerwiegend, da er sich als EU-Bürger nach Wiedererlangung der Arbeitnehmereigenschaft in vielen Bereichen wieder auf seinen freizügigkeitsrechtlichen Status berufen könnte, welcher durch die Rückstufung grundsätzlich nicht tangiert wird.

3.4.4.4.

Im Ergebnis vermag das mittlere bis grosse öffentliche Interesse am Widerruf der Niederlassungsbewilligung des Beschwerdeführers unter ersatzweiser Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Rückstufung), dessen privates Interesse, den privilegierten migrationsrechtlichen Status der Niederlassungsbewilligung zu behalten, knapp nicht zu überwiegen.

Unter diesen Umständen wäre die Rückstufung des Beschwerdeführers zwar grundsätzlich angezeigt, erweist sich jedoch mangels überwiegenden öffentlichen Interesses als unverhältnismässig.

3.4.4.5.

Da die Minderheit der Kammer die Ansicht vertritt, dass das Kontinuitätsvertrauen in die frühere Gesetzeslage bei schuldhafter Fortsetzung einer bereits altrechtlich verpönten Sozialhilfeabhängigkeit nicht oder höchstens zu einem sehr geringen Grad berücksichtigt werden darf, geht sie von einem höheren öffentlichen Interesse aus, welches das private Interesse überwiegt. Aus diesem Grund hätte die Minderheit der Kammer die Beschwerde abgewiesen, unter ausgangsgemässer Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen.

4.

Ist eine Massnahme begründet, aber den Umständen nicht angemessen, kann die betroffene Person unter Androhung dieser Massnahme verwarnt werden (Art. 96 Abs. 2 AIG).

Auch wenn mangels überwiegenden öffentlichen Interesses im heutigen Zeitpunkt von der Rückstufung des Beschwerdeführers abzusehen ist, bedeutet dies nicht, dass damit eine entsprechende Massnahme definitiv nicht mehr zur Diskussion steht. Dem Beschwerdeführer wird lediglich eine allerletzte Chance eingeräumt, sich im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit um seine wirtschaftliche Integration und eine (teilweise) Loslösung von der Sozialhilfe zu bemühen. Er wird ausdrücklich auf Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a AIG aufmerksam gemacht, wonach insbesondere eine auch in Zukunft fortgesetzte Nichtteilnahme am Wirtschaftsleben zum Widerruf seiner Niederlassungsbewilligung unter ersatzweiser Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung führen kann. Sollte der Beschwerdeführer

weiterhin nicht im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit am Wirtschaftsleben teilnehmen oder anderweitig zu Beanstandungen Anlass geben, steht es dem MIKA frei, seinen migrationsrechtlichen Status erneut in Frage zu stellen und dabei seine bisherige wirtschaftliche Desintegration mitzubersücksichtigen. Diesfalls müsste sich der Beschwerdeführer auch den Vorwurf gefallen lassen, das vorliegende Verfahren habe ihn unbeeindruckt gelassen und ihn nicht zu einer Verhaltensänderung veranlassen können. Mit Blick auf die Verhältnismässigkeit migrationsrechtlicher Massnahmen kann somit grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass das öffentliche Interesse an einer Rückstufung des Beschwerdeführers nochmals höher zu veranschlagen wäre, als dies im jetzigen Zeitpunkt der Fall ist.

Die Verwarnung ist in Anwendung von § 49 VRPG direkt durch das Verwaltungsgericht auszusprechen.

5.

Nach dem Gesagten ist der Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 10. März 2020 in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und der Beschwerdeführer unter Androhung des Widerrufs der Niederlassungsbewilligung bei gleichzeitiger Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Rückstufung) zu verwarnen.

III.

(Kosten- und Entschädigungsfolgen)

IV. Landesverweisungen

21 Landesverweisung

Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung von Beschwerden betreffend den Vollzug der strafrechtlichen Landesverweisung. Der Oberstaatsanwaltschaft kommt im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Parteistellung zu. Bei der Prüfung des Vollzugs der Landesverweisung ist insbesondere danach zu fragen, ob diese das Verbot des Non Refoulement oder übriges zwingendes Völkerrecht verletzt.

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 2. Kammer, vom 15. Oktober 2020, in Sachen A. gegen MIKA und Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Aargau (WBE.2020.250).

Aus den Erwägungen

I.

1.

1.1.

Art. 66d Abs. 2 StGB nennt mit Bezug auf die Instanz, welche über die Frage eines Aufschubs der obligatorischen Landesverweisung zu entscheiden hat, die "zuständige kantonale Behörde", ohne zu präzisieren, um welche Art von Behörde – Verwaltungs- oder Strafbehörde – es sich handelt. Angesichts des Fehlens einer bundesrechtlichen Vorschrift zu dieser Frage obliegt es den Kantonen, den Vollzug der Landesverweisung in Übereinstimmung mit den Vorgaben von Art. 123 Abs. 2 und 3 BV selbst zu regeln (Urteil des Bundesgerichts 6B_1313/2019 / 6B_1340/2019 vom 29. November 2020, Erw. 4.2 = La Semaine Judiciaire [SJ] 2020 I S. 141). Im Kanton Aargau ist gemäss § 91a Abs. 1 SMV (in der Fassung vom 9. März 2016) für den Vollzug der Landesverweisung und für den Entscheid über den Aufschub des