

3.4.3.

Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz zutreffend festgestellt, dass die Beschwerdeführerin im Einspracheverfahren den für die Einsetzung ihres Vertreters als unentgeltlicher Rechtsbeistand erforderlichen Nachweis prozessualer Bedürftigkeit nicht erbracht hat.

3.5.

Angesichts des fehlenden Nachweises der prozessualen Bedürftigkeit hat die Vorinstanz die Einsetzung des Vertreters der Beschwerdeführerin als unentgeltlicher Rechtsbeistand für das Einspracheverfahren zu Recht verweigert. Wie es sich mit der Aussichtslosigkeit der Einsprachebegehren verhält (siehe vorne Erw. 3.3), kann somit offen bleiben. Die Beschwerde ist auch in diesem Punkt abzuweisen.

III.

(Kosten- und Entschädigungsfolgen)

18 Rückstufung

Verhältnis der per 1. Januar 2019 neu eingeführten migrationsrechtlichen Massnahme der Rückstufung (Widerruf der Niederlassungsbewilligung unter ersatzweiser Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung) gemäss Art. 63 Abs. 2 AIG zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung gemäss Art. 63 Abs. 1 AIG (Erw. 2)

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 2. Kammer, vom 7. Juli 2020, in Sachen A. gegen Amt für Migration und Integration (WBE.2020.8).

Sachverhalt

A.

Der 1978 geborene Beschwerdeführer ist kosovarischer Staatsangehöriger und reiste am 18. März 1992 in die Schweiz ein (Akten des Amts für Migration und Integration [MI-act.] 7), wo ihm später

die Niederlassungsbewilligung erteilt und die Kontrollfrist letztmals am 3. Oktober 2018 bis zum 30. September 2019 verlängert wurde (MI-act. 551 f.). Er ist seit dem Jahr 2000 mit einer hier niedergelassenen Landsfrau verheiratet. Aus der Ehe gingen die Kinder B. (geb. 2005) und C. (geb. 2008) hervor (MI-act. 508).

Während seines hiesigen Aufenthalts wurde der Beschwerdeführer wiederholt straffällig und wie folgt verurteilt:

- Urteil des Bezirksgerichts Z. vom 15. März 2005 wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand; Verurteilung zu einer bedingten Gefängnisstrafe von 90 Tagen mit einer Probezeit von fünf Jahren und einer Busse von CHF 900.00 (MI-act. 6).
- Strafverfügung der Staatsanwaltschaft des Kantons Y. vom 6. März 2008 wegen Überschreitens des zulässigen Gesamtgewichtes; Verurteilung zu einer Busse von CHF 1'050.00 (MI-act. 9 f.).
- Strafbefehl des Bezirksamts X. vom 16. Oktober 2009 wegen ungenügender Sicherung der Ladung; Verurteilung zu einer Busse von CHF 300.00 (MI-act. 16 ff.).
- Strafbefehl des Bezirksamts W. vom 1. Februar 2010 wegen Inverkehrbringens eines Anhängers in nicht vorschriftsgemäsem Zustand und Nichtanbringens spez. Rückspiegel beim Mitführen sichthemmender Anhänger an Motorwagen; Verurteilung zu einer Busse von CHF 170.00 (MI-act. 19 f.).
- Strafbefehl des Ministère public du canton de V. vom 12. Dezember 2011 wegen grober Verletzung der Verkehrsregeln; Verurteilung zu einer bedingten Geldstrafe von 15 Tagessätzen zu je CHF 70.00 bei einer Probezeit von zwei Jahren und einer Busse von CHF 500.00 (MI-act. 576).
- Strafbefehl der Staatsanwaltschaft X. vom 4. Februar 2013 wegen Überschreitens der signalisierten Höchstgeschwindigkeit auf der Autobahn; Verurteilung zu einer Busse von CHF 400.00 (MI-act. 23 f.).

- Strafbefehl der Staatsanwaltschaft U. vom 31. Mai 2013 wegen Nichtanbringens des (der) vorgeschriebenen Kontrollschildes(er) ausser Händlerschilder; Verurteilung zu einer Busse von CHF 140.00 (MI-act. 25 f.).
- Strafbefehl der Staatsanwaltschaft U. vom 24. Januar 2014 wegen Fahrens in fahruntüchtigem Zustand; Verurteilung zu einer Geldstrafe von 160 Tagessätzen zu je CHF 80.00, davon 80 Tagessätze bedingt aufgeschoben bei einer Probezeit von drei Jahren, Widerruf angedroht bei Ansetzung einer Probezeit von vier Jahren am 5. August 2016 (MI-act. 46 f., 322).
- Strafbefehl der Staatsanwaltschaft U. vom 4. März 2014 wegen Missachtung eines gerichtlichen Verbots; Verurteilung zu einer Busse von CHF 60.00 (MI-act. 48 f.).
- Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Abteilung 2 T. vom 19. Oktober 2015 wegen Nichtabgebens der entzogenen Kontrollschilder und des Fahrzeugausweises; Verurteilung zu einer bedingten Geldstrafe von fünf Tagessätzen zu je CHF 80.00 bei einer Probezeit von zwei Jahren, widerrufen am 5. August 2016, und einer Busse von CHF 100.00 (MI-act. 119, 322).
- Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Z. vom 5. August 2016 wegen Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung; Verurteilung zu einer Geldstrafe von 40 Tagessätzen zu je CHF 70.00 (MI-act. 322 ff.).
- Urteil des Obergerichts des Kantons S. (Obergericht) vom 25. April 2018 wegen Widerhandlung gegen das BetmG; Verurteilung zu einer bedingten Freiheitsstrafe von zwölf Monaten bei einer Probezeit von fünf Jahren und einer Geldstrafe von 90 Tagessätzen zu je CHF 70.00 (MI-act. 554 ff.).
- Strafbefehl der Staatsanwaltschaft U. vom 17. Dezember 2018 wegen Vergehens und fahrlässigen Vergehens gegen das GSchG; Verurteilung zu einer Geldstrafe von 30 Tagessätzen zu je CHF 80.00 (MI-act. 640 f.).

Gemäss dem Betreibungsregistrauszug des Betreibungsamts R. vom 16. Mai 2019 waren gegen den Beschwerdeführer zu diesem Zeitpunkt für die vergangenen fünf Jahre 13 offene Betreibungen über zusammengezählt CHF 72'277.45 registriert (infolge Rechtsvorschlages eingestellte Betreibungen nicht berücksichtigt; MI-act. 581 ff.).

Nach vorgängiger Gewährung des rechtlichen Gehörs verfügte das MIKA am 18. September 2019 den Widerruf der Niederlassungsbewilligung. Zugleich erteilte es dem Beschwerdeführer vorbehaltlich Zustimmung durch das SEM eine Aufenthaltsbewilligung (MI-act. 586 ff., 606 ff.).

B.

Gegen die Verfügung des MIKA vom 18. September 2019 liess der Beschwerdeführer mit Eingaben seines Rechtsvertreters vom 7. und 17. Oktober 2019 beim Rechtsdienst des MIKA (Vorinstanz) Einsprache erheben (MI-act. 619, 623 ff.).

Am 10. Dezember 2019 erliess die Vorinstanz folgenden Einspracheentscheid (act. 1 ff.):

1.

Die Einsprache wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Gebühren erhoben.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

Auf die Begründung wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

C.

Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 8. Januar 2020 liess der Beschwerdeführer beim Verwaltungsgericht des Kantons Aargau (Verwaltungsgericht) Beschwerde erheben und folgende Anträge stellen (act. 10 ff.):

1.

Der angefochtene Einspracheentscheid sei ersatzlos aufzuheben.

2.

Eventualiter sei der Beschwerdeführer i.S.v. Art. 96 Abs. 2 AIG zu verwarren.

3.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Staates.

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

D.

Ein mit Instruktionsverfügung vom 9. Januar 2020 auferlegter Kostenvorschuss wurde fristgerecht geleistet (act. 16 ff.). Am 27. Januar 2020 reichte die Vorinstanz ihre Akten ein, hielt an ihren Erwägungen im angefochtenen Einspracheentscheid fest und beantragte die Abweisung der Beschwerde (act. 22).

E.

Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 9. Juni 2020 erstmals beraten. Am 7. Juli 2020 hat es den Fall erneut beraten und entschieden.

Erwägungen

I.

(Eintreten und Kognition)

II.

1.

1.1.

Die Vorinstanz hält im angefochtenen Entscheid zusammengefasst fest, dass dem Beschwerdeführer aktuell zwar keine finanzielle Misswirtschaft mehr vorgeworfen werden könne, da er einen Grossteil seiner Schulden zurückbezahlt oder Abzahlungsvereinbarungen getroffen habe. Gleichwohl lasse die langjährige Straffälligkeit des Beschwerdeführers auf eine ausgeprägte Geringschätzung und Respektlosigkeit gegenüber der hiesigen Rechtsordnung sowie gewichtige Integrationsdefizite schliessen, weshalb die Niederlassungsbewilligung zu widerrufen und im Sinn einer Rückstufung durch eine Aufenthaltsbewilligung zu ersetzen sei. Da für die Rückstufung die Integration und die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, mithin zeitlich offene Dauersachverhalte, massgebend seien, liege kein Verstoß gegen das

Rückwirkungsverbot vor, wenn die erst nach der Straffälligkeit des Beschwerdeführers in Kraft getretene Regelung zur Rückstufung auf diesen angewendet werde. Sodann erweise sich die Rückstufung als erforderlich, geeignet und zumutbar, während eine mildere Massnahme der Schwere der Integrationsdefizite nicht gerecht würde.

1.2.

Der Beschwerdeführer stellt sich demgegenüber im Wesentlichen auf den Standpunkt, dass von der neurechtlich vorgesehenen Rückstufung abzusehen sei, wenn diese ausschliesslich mit der Delinquenz des Betroffenen begründet werde. Keine der vom Beschwerdeführer erwirkten Verurteilungen würden Katalogtaten betreffen, die neurechtlich eine obligatorische oder fakultative Landesverweisung rechtfertigen könnten. Zudem sei der seit Jahrzehnten in der Schweiz lebende Beschwerdeführer noch nie ausländerrechtlich verwarnet worden, liege dessen Betäubungsmitteldelikt bereits Jahre zurück und beträfen die übrigen Straftaten lediglich minderschwere Strassenverkehrsdelikte sowie eine ausländerrechtliche Widerhandlung. Vorliegend könne mittels Verwarnung hinreichend auf den Beschwerdeführer eingewirkt werden, weshalb eine Rückstufung unzulässig und unverhältnismässig erscheine.

2.

2.1.

Gemäss Art. 63 Abs. 2 AIG kann die Niederlassungsbewilligung einer ausländischen Person widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht erfüllt sind (Rückstufung). Die genannte Regelung wurde mit der Revision des AuG und dessen Umbenennung zum AIG (Änderung vom 16. Dezember 2016; AS 2017 6521, 2018 3171; BBl 2013 2397, 2016 2821) neu ins Gesetz eingefügt und per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt.

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).

2.2.

Vorab ist zu klären, in welchem Verhältnis die neu eingeführte migrationsrechtliche Massnahme der Rückstufung (Art. 63 Abs. 2 AIG) zum Widerruf mit Wegweisung (Art. 63 Abs. 1 AIG) steht.

Zu diesem Zweck sind die Voraussetzungen, die der Gesetzgeber für eine Rückstufung festgelegt hat, mit den gesetzlichen Voraussetzungen eines Widerrufs der Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung zu vergleichen. Der Übersichtlichkeit halber wird im Folgenden von Rückstufungsgründen (für eine Rückstufung gem. Art. 63 Abs. 2 AIG) und von Widerrufsgründen (für einen Widerruf mit Wegweisung gem. Art. 63 Abs. 1 AIG) gesprochen, obgleich auch die Rückstufung den Widerruf der Niederlassungsbewilligung beinhaltet.

Einen Widerrufsgrund erfüllt eine niederlassungsberechtigte ausländische Person gemäss Art. 63 Abs. 1 AIG, wenn:

- sie oder ihr Vertreter im Bewilligungsverfahren falsche Angaben macht oder wesentliche Tatsachen verschwiegen hat (lit. a [i.V.m. Art. 62 Abs. 1 lit. a AIG]),
- sie zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde oder gegen sie eine strafrechtliche Massnahme im Sinne der Art. 59–61 oder 64 StGB angeordnet wurde (lit. a [i.V.m. Art. 62 Abs. 1 lit. b AIG]; zum Vorbehalt von Art. 63 Abs. 3 AIG siehe hinten Erw. 4.1.3),
- sie in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet (lit. b; zum Vorbehalt von Art. 63 Abs. 3 AIG siehe hinten Erw. 4.1.3),
- sie oder eine Person, für die sie zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist (lit. c), oder
- sie in rechtsmissbräuchlicher Weise versucht hat, das Schweizer Bürgerrecht zu erschleichen, oder ihr dieses

aufgrund einer rechtskräftigen Verfügung im Rahmen einer Nichtigerklärung gemäss Art. 36 BÜG entzogen worden ist (lit. d).

Voraussetzung für die Rückstufung einer niederlassungsberechtigten ausländischen Person ist demgegenüber 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).

2.3.

Nach dem Gesagten hat der Gesetzgeber mit den Rückstufungsgründen gemäss Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a AIG eigene, massnahmespezifische Voraussetzungen für die neu eingeführte migrationsrechtliche Massnahme der Rückstufung festgeschrieben, welche sich von den Widerrufsgründen gemäss Art. 63 Abs. 1 AIG als Voraussetzungen eines Widerrufs mit Wegweisung unterscheiden. Daraus erhellt, dass es sich bei der Rückstufung um eine eigenständige migrationsrechtliche Massnahme handelt, deren Begründetheit im Einzelfall sich unabhängig davon bestimmt, ob zugleich auch ein Widerruf mit Wegweisung begründet ist oder nicht. Mit anderen Worten können gegenüber einer niederlassungsberechtigten ausländischen Person gleichzeitig eine Rückstufung und ein Widerruf mit Wegweisung begründet sein, wenn die betroffene Person durch ihr Verhalten sowohl einen Widerrufsgrund als auch einen Rückstufungsgrund erfüllt.

Dazu ist festzuhalten, dass ein Verhalten, welches zur Erfüllung eines Widerrufsgrunds nach Art. 63 Abs. 1 AIG führt, in den meisten Fällen auch einen Rückstufungsgrund nach Art. 63 Abs. 2 AIG erfüllt. So wird bei Erfüllung des Widerrufsgrunds der längerfristigen Freiheitsstrafe (Art. 63 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 62 Abs. 1 lit. b AIG) der durch den Betroffenen erwirkten strafrechtlichen Sanktion jeweils ein Verhalten zugrunde liegen, welches zugleich den Rückstufungsgrund der Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit (Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG) erfüllt. Ist derweil der Widerrufsgrund der Nichtigerklärung der erleichterten Einbürgerung (Art. 63 Abs. 1 lit. d AIG) erfüllt, wird das der Nichtigerklärung zugrundeliegende Verhalten jeweils auch den Rückstufungsgrund der Nichtbeachtung der öffentlichen Ordnung (Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG) erfüllen. Gleiches gilt für ein Verhalten, welches den Widerrufsgrund der Falschangabe oder des Verschweigens wesentlicher Tatsachen im Bewilligungsverfahren (Art. 63 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 62 Abs. 1 lit. a AIG) oder den Widerrufsgrund der versuchten Erschleichung des Schweizer Bürgerrechts (Art. 63 Abs. 1 lit. d AIG) erfüllt. Ein Verhalten sodann, das einen schwerwiegenden Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 63 Abs. 1 lit. b AIG darstellt, wird stets auch als Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG zu qualifizieren sein. Erfüllt schliesslich die betroffene Person den Widerrufsgrund der dauerhaften und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit im Sinne von Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG, ist jedenfalls nicht unwahrscheinlich, dass sie daneben auch den Rückstufungsgrund der ungenügenden Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG) erfüllt.

2.4.

2.4.1.

Vor dem geschilderten Hintergrund stellt sich die Frage, welche Massnahme oder Massnahmen das Migrationsamt im konkreten Einzelfall verfügen kann, wenn eine niederlassungsberechtigte ausländische Person durch ihr Verhalten sowohl einen

Widerrufsgrund als auch einen Rückstufungsgrund erfüllt und damit grundsätzlich sowohl ein Widerruf mit Wegweisung als auch eine Rückstufung in Betracht käme.

Dabei sind im Wesentlichen zwei Konstellationen zu unterscheiden:

- Fälle, in denen sich bereits nach bisheriger Gesetzeslage der Widerruf mit Wegweisung als zulässig (weil nicht nur begründet, sondern auch verhältnismässig) erweist, und
- Fälle, in denen sich der Widerruf mit Wegweisung bereits nach bisheriger Gesetzeslage als unzulässig (weil zwar begründet, aber nicht verhältnismässig) erweist.

2.4.2.

Ein Teil der Lehre geht offenbar davon aus, dass in Fällen, in denen sich bereits nach bisherigem Recht ein Widerruf mit Wegweisung als zulässig erweist, neu stattdessen auch bloss eine Rückstufung ausgesprochen werden kann (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 23). Dies würde bedeuten, dass es sich bei der Rückstufung um eine mildere Alternativmassnahme zum Widerruf mit Wegweisung handelt. Ob dem so ist, ist im Folgenden zu klären.

Zweck der neuen Bestimmung von Art. 63 Abs. 2 AIG ist es, integrationsunwillige bzw. desintegrierte niedergelassene Ausländer an ihre Integrationsverpflichtung zu erinnern, namentlich auch durch den Abschluss entsprechender Integrationsvereinbarungen (vgl. hierzu den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 29. August 2014 zur parlamentarischen Initiative 08.406 "Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter" und die hierzu geführte parlamentarische Debatte). Entsprechend ist die Rückstufung auch mit einer Integrationsvereinbarung oder Integrationsempfehlung nach Art. 58b AIG zu verbinden, sofern nicht in der Rückstufungsverfügung selbst die nichterfüllten Integrationskriterien und die Bedingungen für den weiteren Verbleib in der Schweiz festgehalten werden (Art. 62a VZAE). Die Rückstufung ist deshalb

nicht etwa als mildere Massnahme anstelle einer aufenthaltsbeendenden Massnahme zu sehen, sondern stellt (im Sinn einer Verschärfung des bisherigen Rechts) eine Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten gegenüber integrationsunwilligen Niedergelassenen dar, welche noch keinen Widerrufgrund erfüllen oder bei welchen der Widerruf bereits nach bisherigem Recht unverhältnismässig gewesen wäre (vgl. auch BARBARA VON RÜTTE, Rechtsentwicklungen in der Schweiz, in: ALBERTO ACHERMANN/CESLA AMARIELLE/MARTINA CARONI/ASTRID EPINEY/JÖRG KÜNZLI/PETER UEBERSAX [Hrsg.], Jahrbuch für Migrationsrecht 2016/2017, Bern 2017, S. 475 ff., 480, wonach mit der Neuregelung der Entzug der Niederlassungsbewilligung *erleichtert* werden sollte; vgl. auch Weisungen und Erläuterungen des SEM zum Ausländerbereich [Weisungen AIG], Bern Oktober 2013 [aktualisiert am 1. November 2019], Ziff. 8.3.3.2; a.M. offenbar MARC SPESCHA, a.a.O., Art. 63 AIG N 23). Entsprechend verweist Art. 63 Abs. 2 AIG auch nicht auf die Widerrufsründe von Art. 63 Abs. 1 AIG, sondern auf die Integrationskriterien von Art. 58a AIG und schliesst das Bundesgericht eine Rückstufung gemäss "dem klaren Gesetzeswortlaut" aus, wenn "(andere) Widerrufsründe" als die (blosse) Nichterfüllung der Integrationskriterien gesetzt wurden (Urteil des Bundesgerichts vom 10. Februar 2020 [2C_782/2019], Erw. 3.3.4; vgl. auch Urteile des Bundesgerichts vom 5. September 2019 [2C_450/2019], Erw. 5.3, und vom 15. Januar 2020 [2C_945/2019], Erw. 3.3.3). Demzufolge schliesst das Bundesgericht eine Rückstufung aus, wenn bereits nach bisherigem Recht ein Widerruf mit Wegweisung zulässig war.

Wie sich aus der soeben dargelegten ratio legis erschliesst, wollte der Gesetzgeber mit der Neuregelung keine mildere Alternative zum Bewilligungsentzug samt Wegweisung schaffen. Vielmehr geht aus der parlamentarischen Beratung hervor, dass der Gesetzgeber mit der Einführung der Rückstufung als zusätzliche migrationsrechtliche Massnahme den Handlungsspielraum der Migrationsbehörden gegenüber niederlassungsberechtigten ausländischen Personen ausschliesslich "nach unten" erweitern wollte. Bezweckt wurde mithin eine Verschärfung der Rechtslage für Niederlassungsberechtigte, denen zwar aus migrationsrechtlicher

Sicht ein gewisses Fehlverhalten vorzuwerfen ist, denen gegenüber sich ein Widerruf mit Wegweisung aber (noch) als unzulässig erweist. Nicht gewollt durch den Gesetzgeber war die Schaffung einer mildernden Alternativmassnahme für Niederlassungsberechtigte, deren Niederlassungsbewilligung bereits unter Art. 63 Abs. 1 AIG widerrufen werden kann und die aus der Schweiz weggewiesen werden können (vgl. für die Auffassung der obsiegenden Parlamentsmehrheit Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat [Amtl. Bull. S] 2016, S. 969, Votum Engler, 4. Absatz).

Ist im konkreten Einzelfall der Widerruf der Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung zulässig, kann der oder die Betroffene demnach nicht geltend machen, die ebenfalls zulässige Rückstufung genüge und sei als mildere Massnahme anstelle des Widerrufs mit Wegweisung auszusprechen. Die Rückstufung fällt damit von vornherein ausser Betracht, wo nach bisheriger Rechtslage bereits ein Bewilligungsentzug samt Wegweisung zulässig gewesen wäre (vgl. auch Urteil des Bundesgerichts vom 10. Februar 2020 [2C_782/2019], Erw. 3.3.4; SEM, Weisungen AIG, Ziff. 8.3.3.2).

Davon abzugrenzen ist die besondere Situation niederlassungsberechtigter ausländischer Personen, welche über ein Anwesenheitsrecht gestützt auf das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die FZA verfügen. Solchen Personen ist gemäss ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts eine Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA zu erteilen, wenn sich der Widerruf der Niederlassungsbewilligung EU/EFTA mit Wegweisung nach nationalem Recht als zulässig erweist, die Wegweisung jedoch vor dem Freizügigkeitsabkommen nicht standhält (Art. 5 Anhang I FZA; Entscheide des 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). In diesem Fall erfolgt die Rückstufung nicht als mildere Massnahme anstelle des zulässigen Widerrufs mit Wegweisung – sondern vielmehr als schärfstmögliche Massnahme infolge völkerrechtlicher Unzulässigkeit der Wegweisung.

2.4.3.

Zu klären bleibt, wie es sich verhält, wenn zwar ein Widerrufsgrund gegeben, der Widerruf mit Wegweisung jedoch unzulässig ist, weil sich die Massnahme bereits nach bisherigem Recht als unverhältnismässig erweist. Ist dies der Fall, kann gestützt auf Art. 63 Abs. 1 AIG die Niederlassungsbewilligung der betroffenen Person nicht widerrufen und diese nicht weggewiesen werden. Folglich steht einer Rückstufung des oder der Betroffenen gestützt auf Art. 63 Abs. 2 AIG, mithin dem Ersatz der Niederlassungsbewilligung durch eine Aufenthaltsbewilligung, nichts im Wege – vorausgesetzt die Rückstufung erweist sich ihrerseits als begründet und verhältnismässig.

Ergänzend ist in diesem Zusammenhang auf Art. 96 Abs. 2 AIG hinzuweisen. Danach kann, wenn eine Massnahme begründet, aber den Umständen nicht angemessen (d.h. unverhältnismässig) ist, die betroffene Person unter Androhung dieser Massnahme verwahrt werden. Eine niederlassungsberechtigte Person, die zwar einen Widerrufsgrund erfüllt, der gegenüber sich der Widerruf mit Wegweisung indes als unverhältnismässig erweist, kann demnach unter Androhung des Widerrufs der Niederlassungsbewilligung und der Wegweisung aus der Schweiz verwahrt werden (Art. 63 Abs. 1 i.V.m. Art. 96 Abs. 2 AIG). Ebenso kann eine niederlassungsberechtigte Person unter Androhung des Widerrufs der der Niederlassungsbewilligung und der ersatzweisen Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung verwahrt werden, wenn ein Rückstufungsgrund vorliegt, sich die Rückstufung aber als unverhältnismässig erweist (Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 96 Abs. 2 AIG).

Eine Verwarnung im Sinne von Art. 96 Abs. 2 AIG muss im konkreten Einzelfall ihrerseits vor dem Gebot der Verhältnismässigkeit standhalten, andernfalls ist auch sie unzulässig.

Da die Androhung von Widerruf und Wegweisung weder den Fortbestand der Niederlassungsbewilligung noch die Anwesenheitsberechtigung der betroffenen Person in der Schweiz unmittelbar beschlägt, steht eine entsprechende Verwarnung gestützt auf Art. 63 Abs. 1 i.V.m. Art. 96 Abs. 2 AIG der gleichzeitigen Verfügung einer

Rückstufung gestützt auf Art. 63 Abs. 2 AIG nicht im Wege. Das Migrationsamt kann folglich beide Massnahmen nebeneinander aussprechen. In diesem Fall ist mit der Verwarnung der Widerruf der zu erteilenden Aufenthaltsbewilligung und die Wegweisung aus der Schweiz anzudrohen (Art. 63 Abs. 1 i.V.m. Art. 96 Abs. 2 AIG a maiore ad minus), zumal mit der Rückstufung die Niederlassungsbewilligung widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt wird. Erweist sich derweil auch eine Rückstufung als zwar begründet aber unverhältnismässig, kann die betroffene niederlassungsberechtigte Person sowohl unter Androhung des Widerrufs der Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung aus der Schweiz als auch unter Androhung des Widerrufs der Niederlassungsbewilligung mit ersatzweiser Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung verwarnt werden (Art. 63 Abs. 1 i.V.m. Art. 96 Abs. 2 AIG und Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 96 Abs. 2 AIG). Die alleinige Androhung einer Rückstufung schliesslich dürfte kaum sinnvoll sein, wenn neben Rückstufungsgründen auch Widerrufsgründe gesetzt wurden und ein Widerruf mit Wegweisung derzeit noch unverhältnismässig erscheint.

2.5.

Nach dem Gesagten ergibt sich für das Migrationsamt gegenüber einer niederlassungsberechtigten ausländischen Person, bei welcher Anhaltspunkte für ein migrationsrechtlich relevantes Fehlverhalten vorliegen, grundsätzlich folgendes Prüfprogramm:

- 1) Erweist sich ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung als begründet und verhältnismässig, ist die Niederlassungsbewilligung zu widerrufen und der oder die Betroffene aus der Schweiz wegzuweisen. Eine Rückstufung fällt ausser Betracht, da diese keine mildere Massnahme zum Widerruf mit Wegweisung darstellt.
- 2) Erweist sich ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung als begründet aber unverhältnismässig, ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Rückstufung gegeben sind.
 - a) Erweist sich daraufhin eine Rückstufung als begründet und verhältnismässig, ist die Niederlassungsbewilligung zu

widerrufen und der betroffenen Person eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Gleichzeitig ist die betroffene Person unter Androhung des Widerrufs der zu erteilenden Aufenthaltsbewilligung und der Wegweisung aus der Schweiz zu verwarnen, sofern sich auch dies als verhältnismässig erweist.

- b) Erweist sich eine Rückstufung als begründet aber unverhältnismässig, ist der oder die Betroffene unter Androhung des Widerrufs der Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung aus der Schweiz sowie unter Androhung des Widerrufs der Niederlassungsbewilligung mit ersatzweiser Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu verwarnen, sofern sich dies als verhältnismässig erweist.
 - c) Erweist sich eine Rückstufung als unbegründet, ist der oder die Betroffene unter Androhung des Widerrufs der Niederlassungsbewilligung und der Wegweisung aus der Schweiz zu verwarnen, sofern sich dies als verhältnismässig erweist.
- 3) Erweist sich ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung als unbegründet, ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Rückstufung gegeben sind.
- a) Erweist sich daraufhin eine Rückstufung als begründet und verhältnismässig, ist die Niederlassungsbewilligung zu widerrufen und der betroffenen Person eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen.
 - b) Erweist sich eine Rückstufung als begründet aber unverhältnismässig, ist die betroffene Person unter Androhung des Widerrufs der Niederlassungsbewilligung mit ersatzweiser Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu verwarnen, sofern sich die Verwarnung ihrerseits als verhältnismässig erweist.
 - c) Erweist sich auch eine Rückstufung als unbegründet, ist keine förmliche migrationsrechtliche Massnahme angezeigt.
- 3.

Nach dem Gesagten haben im vorliegenden Fall die Vorinstanzen zu Recht eine Rückstufung des Beschwerdeführers

gemäss Art. 63 Abs. 2 AIG geprüft, nachdem das MIKA in seiner erstinstanzlichen Verfügung zum Schluss gelangt war, ein Widerruf mit Wegweisung gemäss Art. 63 Abs. 1 AIG erweise sich zum gegebenen Zeitpunkt als unverhältnismässig (MI-act. 609).

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Vorinstanz die vom MIKA verfügte Rückstufung des Beschwerdeführers zu Recht für zulässig befunden hat.

4.

4.1.

4.1.1.

Wie gesehen, liegt gemäss Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG ein Grund zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung unter ersatzweiser Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Rückstufungsgrund) unter anderem dann vor, wenn eine niederlassungsberechtigte ausländische Person das Integrationskriterium der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht bzw. nicht mehr erfüllt (vorne Erw. 2.2).

4.1.2.

Wann von einer Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als Integrationsdefizit im Sinne von Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG und damit gleichsam von einem Rückstufungsgrund gemäss Art. 63 Abs. 2 AIG auszugehen ist, wird in Art. 77a Abs. 1 VZAE konkretisiert. Danach liegt eine Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung insbesondere dann vor, wenn die betreffende Person gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen missachtet (lit. a), wenn sie öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt (lit. b), oder wenn sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder terroristische Taten öffentlich billigt oder dafür wirbt oder zum Hass gegen Teile der Bevölkerung aufstachelt (lit. c).

Wie aus dem Verweis im Titel der Verordnungsbestimmung erhellt, gelten die Konkretisierungen von Art. 77a VZAE nicht bloss für das Integrationskriterium von Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG, sondern auch für die Widerrufsgründe von Art. 63 Abs. 1 lit. b AIG und Art. 62 Abs. 1 lit. c AIG. Wie stark die öffentliche Sicherheit

und/oder Ordnung durch Missachtung gesetzlicher Vorschriften oder behördlicher Verfügungen oder durch mutwillige Nichterfüllung öffentlich- oder privatrechtlicher Verpflichtungen im Sinne von Art. 77a Abs. 1 lit. a und b VZAE beeinträchtigt sein muss, damit eine Nichtbeachtung im Sinne von Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG vorliegt, lässt sich dementsprechend in Relation zu den genannten Widerrufsgründen bestimmen. Art. 63 Abs. 1 lit. b AIG setzt für den Widerruf einer Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung einen schwerwiegenden Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung voraus, während Art. 62 Abs. 1 lit. c AIG für den Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung mit Wegweisung einen erheblichen oder wiederholten Verstoss verlangt. Für eine blossе Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG – deren Feststellung zum Verlust der Niederlassungsbewilligung führen kann, nicht aber zur Aufenthaltsbeendigung – ist die Schwere des vorausgesetzten Fehlverhaltens deutlich tiefer anzusetzen als für einen schwerwiegenden Verstoss im Sinne von Art. 63 Abs. 1 lit. b AIG. Sie ist zudem tiefer anzusetzen als für einen erheblichen oder wiederholten Verstoss im Sinne von Art. 62 Abs. 1 lit. c AIG. Gleichzeitig kann nicht jede noch so geringfügige Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Anlass geben, den Fortbestand der Niederlassungsbewilligung gestützt auf Art. 63 Abs. 2 AIG in Frage zu stellen. Daher ist auch für die Annahme einer Nichtbeachtung im Sinne von Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG vorauszusetzen, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung mit einer gewissen Erheblichkeit beeinträchtigt wird. Die Erheblichkeit der Beeinträchtigung kann sich – wie bei den Widerrufsgründen von Art. 63 Abs. 1 lit. b und Art. 62 Abs. 1 lit. c AIG – in der Schwere eines einmaligen Fehlverhaltens manifestieren. Eine erhebliche Beeinträchtigung kann aber auch dadurch zustande kommen, dass die fragliche Person die öffentliche Sicherheit und/oder Ordnung wiederholt weniger schwer beeinträchtigt und dadurch zeigt, dass sie auch künftig nicht gewillt bzw. nicht fähig sein wird, sich an die Rechtsordnung zu halten (vgl. Art. 62 Abs. 1 lit. c AIG ["erheblich oder wiederholt"]); vgl. auch BGE 137 II 297, Erw. 3.3, sowie Botschaft des Bundesrats vom

8. März 2002 zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [Botschaft AuG], BBl 2002 3709 ff., 3810; vgl. schliesslich Botschaft des Bundesrats vom 8. März 2013 zur Änderung des Ausländergesetzes [Integration] [Botschaft AIG], BBl 2013 2397 ff., 2428).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Widerrufsgrund von Art. 63 Abs. 1 lit. b AIG kann das Bestehen von Schulden für sich allein genommen einen schwerwiegenden Verstoss gegen die öffentliche Ordnung darstellen, wenn die Verschuldung mutwillig erfolgt ist (zum Erfordernis der Mutwilligkeit Urteil des Bundesgerichts vom 14. April 2020 [2C_573/2019], Erw. 2 f.; MARCO WEISS, Widerruf der Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung aufgrund von Schuldenwirtschaft, in: AJP 2020, S. 356 ff., 358 f. mit Hinweisen). Bei mutwilliger Anhäufung von Schulden kann somit – a maiore ad minus – auch eine blosser Nichtbeachtung der öffentlichen Ordnung im Sinne von Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG vorliegen (vgl. Botschaft AIG, BBl 2013 2397 ff., 2427).

4.1.3.

Gemäss Art. 63 Abs. 3 AIG ist der Widerruf einer Niederlassungsbewilligung unzulässig, wenn die Massnahme nur damit begründet wird, dass ein Delikt begangen wurde, für welches ein Strafgericht bereits eine Strafe oder strafrechtliche Massnahme verhängt, dabei jedoch von einer Landesverweisung abgesehen hat.

Ist eine niederlassungsberechtigte Person straffällig geworden, stellt sich mit Blick auf den Rückstufungsgrund der Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG) die Frage, ob der gesetzliche Vorbehalt von Art. 63 Abs. 3 AIG nur für den Widerruf mit Wegweisung gemäss Art. 63 Abs. 1 AIG gilt – oder auch für die Rückstufung gemäss Art. 63 Abs. 2 AIG. Schliesslich wird im Rahmen einer Rückstufung ebenfalls die Niederlassungsbewilligung widerrufen, wenn auch unter ersatzweiser Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung.

Der heutige Art. 63 Abs. 3 AIG wurde als Teil der Umsetzungsgesetzgebung zu Art. 121a BV ins damalige AuG eingefügt und trat am 1. Oktober 2016 in Kraft (Änderung Schweizerisches Straf-

gesetzbuch und Militärstrafgesetz vom 20. März 2015; AS 2016 2329; BBl 2013 5975). Eingeführt wurde die Bestimmung demnach mit Blick auf den Widerruf mit Wegweisung gemäss Art. 63 Abs. 1 AIG (damals AuG). Die migrationsrechtliche Massnahme der Rückstufung kannte das Gesetz zu diesem Zeitpunkt noch nicht, trat der heutige Art. 63 Abs. 2 AIG doch erst am 1. Januar 2019 in Kraft (siehe vorne Erw. 2.1). Der parlamentarischen Beratung zur Rückstufung lässt sich sodann nichts entnehmen, was darauf hindeuten würde, dass die vorbestehende Vorbehaltsregelung von Art. 63 Abs. 3 AIG auch für Rückstufungen gelten sollte.

Führt man sich den Sinn und Zweck von Art. 63 Abs. 3 AIG vor Augen, besteht denn auch kein Grund, weshalb dieser neben dem Widerruf mit Wegweisung infolge Straffälligkeit auch die Rückstufung infolge Straffälligkeit beschlagen sollte. Art. 63 Abs. 3 AIG koordiniert die jeweilige Zuständigkeit des Strafgerichts und der Migrationsbehörden für den Erlass aufenthaltsbeendender Massnahmen. Zu diesem Zweck wird eine strafgerichtliche Entscheidung unter Art. 66a StGB, aufgrund der Delinquenz der betroffenen Person keine Landesverweisung auszusprechen, gegenüber den Migrationsbehörden für bindend erklärt und diesen untersagt, aufgrund derselben strafrechtlichen Verfehlung oder Verfehlungen einen Bewilligungswiderruf auszusprechen. Koordinationsbedarf besteht in dieser Hinsicht allerdings nur insoweit, als ein Bewilligungswiderruf zur Aufenthaltsbeendigung führen würde, wie dies beim Widerruf mit Wegweisung gestützt auf Art. 63 Abs. 1 AIG der Fall ist. Mit einer Rückstufung gestützt auf Art. 63 Abs. 2 AIG geht indessen keine Aufenthaltsbeendigung einher. Die Massnahme betrifft einzig den migrationsrechtlichen Status der betroffenen ausländischen Person. Mit anderen Worten: Verfügt das Migrationsamt aufgrund der Straffälligkeit einer niederlassungsberechtigten Person deren Rückstufung, nachdem zuvor das Strafgericht von einer Landesverweisung abgesehen hat, so liegt darin angesichts der Rechtsfolgen der migrationsrechtlichen Massnahme kein Zurückkommen auf den strafgerichtlichen Entscheid, mit welchem dem oder der Betroffenen der weitere Verbleib in der Schweiz gewährt wurde. Der migrationsamtliche Handlungsspielraum würde

somit ohne koordinationsrechtliche Notwendigkeit beschnitten, stünde ein Strafurteil, mit dem das Gericht von einer Landesverweisung abgesehen hat, einer Rückstufung entgegen. Umso klarer wird dies, wenn man bedenkt, dass das Strafgericht seinerseits gar keine Rückstufung oder der Rückstufung entsprechende strafrechtliche Massnahme aussprechen kann.

Nach dem Gesagten erhellt in Anbetracht der Entstehungsgeschichte und des Zwecks der Vorbehaltsregelung von Art. 63 Abs. 3 AIG, dass diese nicht auch für die Rückstufung gemäss Art. 63 Abs. 2 AIG gilt. Mithin steht Art. 63 Abs. 3 AIG der Rückstufung einer niederlassungsberechtigten Person gestützt auf Art. 63 Abs. 2 AIG wegen deren Straffälligkeit nicht entgegen, selbst wenn das Strafgericht bei Beurteilung der fraglichen Delikte von einer Landesverweisung abgesehen hat.

Anzumerken bleibt, dass eine Anwendung von Art. 63 Abs. 3 AIG auf die Rückstufung denn auch zu stossenden Ergebnissen führen würde. So könnte das Migrationsamt einen niederlassungsberechtigten Straftäter, der durch das Strafgericht wegen eines gravierenden Anlassdelikts im Sinne von Art. 66a StGB verurteilt, jedoch wegen eines Härtefalls nicht des Landes verwiesen wurde (Art. 66a Abs. 2 StGB), nicht aufgrund seiner Delinquenz zurückstufen. Dem Betreffenden müsste die Niederlassungsbewilligung belassen werden. Gegenüber einem niederlassungsberechtigten Straftäter aber, der wegen eines minderschweren Delikts verurteilt wurde, anlässlich dessen das Strafgericht erst gar keine Landesverweisung erwogen hat, könnte das Migrationsamt eine Rückstufung verfügen, mithin die Niederlassungsbewilligung durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzen.

4.1.4.

In Bestätigung der vorinstanzlichen Erwägungen (act. 7) ist schliesslich festzuhalten, dass 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, grundsätzlich deren Verhalten während ihres gesamten Aufenthalts in der Schweiz berücksichtigt werden darf – und nicht

bloss seit Inkrafttreten von Art. 63 Abs. 2 und Art. 58a AIG am 1. Januar 2019.

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, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, N 279, 283 ff.).

4.2.

Der Beschwerdeführer wurde im Mai 2004 erstmals straffällig (MI-act. 6). Seither hat er während einer Zeitspanne von rund 14 Jahren eine Vielzahl strafbarer Handlungen begangen und wurde dafür insgesamt 13 Mal strafrechtlich verurteilt. Bis zum heutigen Zeitpunkt wurde er zu Freiheitsstrafen von zusammengezählt einem Jahr und 90 Tagen, Geldstrafen von zusammengezählt 340 Tagessätzen und Bussen von zusammengezählt über CHF 3'600.00 verurteilt; letztmals mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft U. vom 17. Dezember 2018, wobei sich der zugrundeliegende Sachverhalt im März 2018 zutrug (MI-act. 640 f.). Hervorzuheben ist insbesondere das Urteil des Obergerichts vom 25. April 2018, mit dem der Beschwerdeführer wegen Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz, begangen im Jahr 2013, zu einer bedingten Freiheitsstrafe von zwölf Monaten und einer Geldstrafe von 90 Tagessätzen verurteilt wurde (MI-

act. 554 ff.). Mit Blick auf die durch die Tat verletzten oder gefährdeten Rechtsgüter und die dafür ausgefallte Strafe haben aber auch die Verurteilungen des Beschwerdeführers vom 15. März 2005 wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand (bedingte Gefängnisstrafe von 90 Tagen plus Busse), vom 12. Dezember 2011 wegen grober Verletzung der Verkehrsregeln (bedingte Geldstrafe von 15 Tagessätzen plus Busse), vom 24. Januar 2014 wegen – erneuten – Fahrens in angetrunkenem Zustand (teilbedingte Geldstrafe von 160 Tagessätzen), vom 5. August 2016 wegen Beschäftigung einer ausländischen Person ohne Bewilligung (Geldstrafe von 40 Tagessätzen) und vom 17. Dezember 2018 wegen Vergehens und fahrlässigen Vergehens gegen das Gewässerschutzgesetz (Geldstrafe von 30 Tagessätzen; siehe zum Ganzen vorne lit. A) ein gewisses Gewicht und sind nicht als Bagatellen zu bezeichnen.

Nach dem Gesagten liegt in Anbetracht der Anzahl und Schwere der vom Beschwerdeführer begangenen Delikte auf der Hand, dass dieser durch seine Straffälligkeit den Rückstufungsgrund der Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit (Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG und Art. 77a Abs. 1 lit. a VZAE) erfüllt hat. Zusätzlich untermauert wird dies durch den Umstand, dass der Beschwerdeführer über einen Zeitraum von rund 14 Jahren kontinuierlich delinquierte und sich dabei auch von den diversen strafrechtlichen Sanktionen, welche gegen ihn verhängt wurden, nicht beeindrucken liess. Damit hat er gezeigt, dass er auch künftig nicht gewillt bzw. nicht fähig sein wird, sich an die Rechtsordnung zu halten. Das jüngste Delikt des Beschwerdeführers liegt – mit gut zwei Jahren seit der Tatbegehung im März 2018 (MI-act. 640 f.) – denn auch noch nicht lange zurück.

Somit steht bereits aufgrund der Straffälligkeit des Beschwerdeführers fest, dass dieser den Rückstufungsgrund der Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG) erfüllt. Wie aus den nachstehenden Erwägungen hervorgeht, erweist sich zudem die angefochtene Rückstufung bereits aufgrund der Straffälligkeit des Beschwerdeführers als verhältnismässig. Ob ihm darüber hinaus eine mutwillige Schuldenwirtschaft vorzuwerfen ist, welche den

Rückstufungsgrund von Art. 63 Abs. 2 i.V.m. Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG ebenfalls erfüllen würde, kann deshalb offenbleiben.

5.

5.1.

Wie jede behördliche Massnahme muss auch die Rückstufung verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV). Dementsprechend ist zu prüfen, ob es im vorliegenden Fall verhältnismässig war, die Niederlassungsbewilligung des Beschwerdeführers zu widerrufen und ihm stattdessen eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen.

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.

5.2.

Dass der Entzug des privilegierten migrationsrechtlichen Status der Niederlassungsbewilligung und die damit verbundene Verminderung der rechtlichen Voraussetzungen für eine aufenthaltsbedingende Massnahme im Fall zukünftigen weiteren Fehlverhaltens (siehe hinten Erw. 5.3.2.2) 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 – mithin in Zukunft keine Straftaten mehr zu begehen.

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. Namentlich kann beim Beschwerdeführer nicht davon ausgegangen werden, dass eine blosser Verwarnung diesen Effekt hätte. So hat der Beschwerdeführer bereits gezeigt, dass er sich durch staatliche Massnahmen ohne unmittelbare Auswirkung nicht beeindrucken lässt, indem er trotz teilweise scharfer, aber mehrheitlich bedingt ausgesprochener strafrechtlicher Sanktionen über einen Zeitraum von rund 14 Jahren kontinuierlich weiter delinquent hat.

5.3.

5.3.1.

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.

5.3.2.

5.3.2.1.

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 (siehe sogleich Erw. 5.3.2.2). 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.

5.3.2.2.

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 Fernhaltemassnahmen 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) 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). 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 Bewilligung 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.

5.3.3.

5.3.3.1.

Der Beschwerdeführer hat von 2004 bis und mit 2018 über einen Zeitraum von rund 14 Jahren hinweg vielfach delinquent und dadurch insgesamt 13 rechtskräftige Straferkenntnisse erwirkt, mit welchen er zu Freiheitsstrafen von zusammengezählt einem Jahr und 90 Tagen, Geldstrafen von zusammengezählt 340 Tagessätzen und Bussen von zusammengezählt über CHF 3'600.00 verurteilt wurde. Damit ist er bereits aufgrund der Höhe der strafrechtlichen Sanktionen, die wegen seines deliktischen Verhaltens gegen ihn ausgesprochen werden mussten, als stark desintegriert im Sinne von Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG zu bezeichnen. Hinzu kommt, dass weder die diversen strafrechtlichen Verurteilungen noch die Beziehung zu seinen beiden Kindern (geb. 2005 und 2008) den Beschwerdeführer davon abhalten konnten, über viele Jahre hinweg kontinuierlich weiter zu delinquieren. Hierdurch hat er sich als ebenso unbelehrbar wie gleichgültig erwiesen und gegenüber der schweizerischen Rechtsordnung eine bedenkliche Geringschätzung demonstriert, was seine Desintegration im Sinne von Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG unterstreicht.

Mithin liegt beim Beschwerdeführer – wie von der Vorinstanz zutreffend festgestellt (act. 7) – ein gewichtiges Integrationsdefizit vor. Dementsprechend ist das öffentliche Interesse, seine Niederlassungsbewilligung zu widerrufen und ihm stattdessen eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, als gross bis sehr gross zu qualifizieren.

5.3.3.2.

Das private Interesse des Beschwerdeführers, den privilegierten migrationsrechtlichen Status der Niederlassungsbewilligung zu behalten, ist demgegenüber deutlich geringer zu gewichten.

Demnach besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Rückstufung des Beschwerdeführers, womit sich die Massnahme insgesamt als verhältnismässig erweist.

6.

Zusammenfassend erweist sich die Rückstufung im Sinne von Art. 63 Abs. 2 AIG als begründet und verhältnismässig – und damit als zulässig. Der Entscheid der Vorinstanz ist nicht zu beanstanden und die Beschwerde ist vollumfänglich abzuweisen

III.

(Kosten- und Entschädigungsfolgen)

(Hinweis: Dieser Entscheid ist noch nicht rechtskräftig. Verfahrensnummer des Bundesgerichts: 2C_667/2020)

19 Widerruf der Niederlassungsbewilligung; schwerwiegender Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung

Unterstützt eine ausländische Person Dritte beim rechtsmissbräuchlichen Erlangen eines Anwesenheitsrechts, verstösst sie damit selbst im Sinne von Art. 62 Abs. 1 lit. c AIG gegen die öffentliche Ordnung. Abhängig von den Umständen des Einzelfalls kann auch ein schwerwiegender Verstoss im Sinne von Art. 63 Abs. 1 lit. b AIG vorliegen (Erw. 2.2).

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 2. Kammer, vom 11. November 2020, in Sachen A. gegen Amt für Migration und Integration (WBE.2020.195).

Sachverhalt

A.

Der Beschwerdeführer reiste am 1. Dezember 2008 illegal in die Schweiz ein und stellte am darauffolgenden Tag ein Asylgesuch (Akten des Amtes für Migration und Integration [MI-act.] 10). Mit Entscheid vom 16. September 2010 sprach ihm das BFM, heute SEM, die Flüchtlingseigenschaft zu und gewährte ihm Asyl (MI-act. 17 f.). Am 1. Oktober 2010 erteilte ihm das MIKA eine Aufenthaltsbewilligung, welche in der Folge jeweils verlängert und am 3. Februar 2014 in eine Niederlassungsbewilligung umgewandelt wurde (MI-act. 25, 43, 62).

Am 11. August 2011 reiste die damalige Partnerin des Beschwerdeführers, B. (geb. 1991, eritreische Staatsangehörige), unter Angabe falscher Personalien (B*, geb. 1981, eritreische Staatsangehörige) in die Schweiz ein. Mit der damaligen Partnerin des Beschwerdeführers reiste auch dessen Tochter aus einer früheren Beziehung, C. (geb. 2006, eritreische Staatsangehörige), in die Schweiz ein, wobei die beiden C. als ihre gemeinsame Tochter ausgaben. Soweit aus den Akten ersichtlich, wurde daraufhin der damaligen Partnerin des Beschwerdeführers sowie dessen Tochter ebenfalls die Flüchtlingseigenschaft zugesprochen, Asyl gewährt und eine Aufenthaltsbewilligung erteilt (MI-act. 130 ff., 234, 255).