

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 13. Juli 2023

Verwaltungsrichterin Herzog, präsidierendes Mitglied
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiberin Bader-Gnägi

A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführer

gegen

Sicherheitsdirektion des Kantons Bern
Kramgasse 20, 3011 Bern

sowie

Einwohnergemeinde Bern
Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei, Predigergasse 5,
3011 Bern

betreffend Widerruf der Niederlassungsbewilligung; Rückstufung
(Entscheid der Sicherheitsdirektion des Kantons Bern vom 17. März 2022;
2020.SIDGS.761)



Prozessgeschichte:

A.

A._____ (Jg. 1966), Staatsangehöriger von Nigeria, heiratete am 27. Dezember 1997 in seinem Heimatland eine Schweizerin. Am 23. April 1998 reiste er in die Schweiz ein, wo ihm im Familiennachzug eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde. Seit dem 2. April 2003 verfügt er über eine Niederlassungsbewilligung. Die Ehe, aus der ein gemeinsamer Sohn (Jg. 1999) hervorging, wurde am 18. Mai 2005 geschieden. Am 16. November 2006 heiratete A._____ in Nigeria die Landsfrau B._____ (Jg. 1985). Die Ehefrau reiste am 14. Februar 2010 mit den beiden gemeinsamen Kindern (Jg. 2007 und 2008) in die Schweiz ein. In der Schweiz wurden drei weitere gemeinsame Kinder geboren (Jg. 2010, 2011, 2014). Die Ehefrau erhielt im Familiennachzug eine Aufenthaltsbewilligung. Die gemeinsamen Kinder verfügen über Niederlassungsbewilligungen. A._____ hat aus einer ausserehelichen Beziehung einen weiteren Sohn mit slowakischer Staatsbürgerschaft (Jg. 2008). Er und seine Familie bezogen von November 2005 bis Oktober 2007 und erneut ab Januar 2011 Sozialhilfe. Am 6. März 2012 verwarnte die Einwohnergemeinde (EG) Bern, Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei (EMF), A._____ und seine Ehefrau ausländerrechtlich wegen Schulden und Sozialhilfeabhängigkeit. A._____ wurde ein weiteres Mal am 14. April 2014 wegen strafrechtlicher Verurteilungen, Schulden und Sozialhilfeabhängigkeit förmlich verwarnt. Die Ehefrau wurde am 28. Februar 2014 (erneut) ermahnt und am 28. April 2016 im Hinblick auf eine allfällige Nichtverlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung zusätzlich förmlich verwarnt.

Am 8. September 2020 widerrief die EG Bern (EMF) die Niederlassungsbewilligung von A._____ und ersetzte diese durch eine Aufenthaltsbewilligung (Rückstufung). Weiter ordnete sie Folgendes an:

- «3. Die vorliegende Verfügung bzw. die Aufenthaltsbewilligung von Herrn A._____ wird mit folgenden Bedingungen verbunden:
 - a. Sie haben sich gesetzeskonform zu verhalten und keine strafrechtlichen Verurteilungen zu erwirken und;
 - b. keine weiteren Einträge im Betreibungsregister zu generieren und Nachweise zum Schuldenabbau bis zum Zeitpunkt der Verlängerung der Bewilligung einzureichen;

- c. Nachweise zu Bemühungen zur Ablösung von der Sozialhilfe bis zum Zeitpunkt der Verlängerung der Bewilligung einzureichen.»

B.

Gegen diese Verfügung erhob A. _____ am 8. Oktober 2020 Beschwerde bei der Sicherheitsdirektion des Kantons Bern (SID). Diese wies die Beschwerde mit Entscheid vom 17. März 2022 ab und passte das Dispositiv der angefochtenen Verfügung von Amtes wegen an. Insbesondere ergänzte sie mit Bezug auf die angeordneten Bedingungen Folgendes:

«Sollte A. _____ diese Bedingungen (ohne entschuldbaren Grund) nicht erfüllen, wird die Nichtverlängerung seiner Aufenthaltsbewilligung und seine Wegweisung aus der Schweiz geprüft.»

Gleichzeitig gewährte die SID A. _____ die unentgeltliche Rechtspflege und ordnete ihm seinen Rechtsanwalt amtlich bei.

C.

Dagegen hat A. _____ am 13. April 2022 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem Antrag, der Entscheid der SID sei aufzuheben und es sei auf den Widerruf der Niederlassungsbewilligung und die damit verbundene Rückstufung auf eine Aufenthaltsbewilligung zu verzichten. Die SID beantragt mit Vernehmlassung vom 6. Mai 2022 die Abweisung der Beschwerde. Im Verlauf des Verfahrens haben A. _____ und die EG Bern auf Ersuchen des Instruktionsrichters weitere Unterlagen eingereicht. Mit Schlussbemerkungen vom 17. März 2023 hat die SID an ihrem Antrag festgehalten. Die EG Bern beantragt mit Stellungnahme vom 3. April 2023 die Abweisung der Beschwerde. A. _____ hat auf Schlussbemerkungen verzichtet, aber ebenfalls an seinem Rechtsbegehren festgehalten (Eingabe vom 21.3.2023).

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Umstritten sind der Widerruf der Niederlassungsbewilligung des Beschwerdeführers unter Ersetzung durch eine Aufenthaltsbewilligung (Rückstufung).

2.1 Eine Niederlassungsbewilligung kann widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer die Integrationskriterien nach Art. 58a des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) i.V.m. Art. 77a ff. der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) nicht (oder nicht mehr) erfüllt (Art. 63 Abs. 2 AIG). Diese Bestimmung ist seit dem 1. Januar 2019 in Kraft und gilt mangels Übergangsregelung grundsätzlich auch für altrechtlich erteilte Niederlassungsbewilligungen (zulässige unechte Rückwirkung; BGE 148 II 1 E. 2.3.1 und 5.1).

2.2 Der Gesetzgeber bezweckt mit der Rückstufung, nicht oder nur mangelhaft integrierte niedergelassene Personen, denen unter dem bisherigen Recht die Niederlassungsbewilligung nicht hätte entzogen werden dürfen,

auf eine Aufenthaltsbewilligung zurückstufen zu können, um sie verbindlich an ihre Integrationsverpflichtungen zu erinnern. Mit dieser Massnahme soll erreicht werden, dass die betroffene Person zukünftig ihr Verhalten ändert und sich besser integriert; es geht darum, ein ernsthaftes Integrationsdefizit zu beseitigen, wobei den persönlichen Umständen Rechnung zu tragen ist (BGE 148 II 1 E. 2.3.3 und 2.4; BGer 2C_181/2022 vom 15.8.2022 E. 5.2, 2C_592/2020 vom 28.4.2022 E. 4.2; VGE 2021/272 vom 28.11.2022 E. 2). Steht wie hier eine altrechtlich erteilte Niederlassungsbewilligung in Frage, muss die Rückstufung nach der Rechtsprechung aus Gründen des Vertrauensschutzes an ein unter dem neuen Recht (Stichtag 1.1.2019) aktualisiertes, hinreichend gewichtiges Integrationsdefizit anknüpfen, welches ein genügendes öffentliches Interesse an der ausländerrechtlichen Massnahme unter dem neuen Recht ausweist. Vor dem 1. Januar 2019 eingetretene Sachverhaltselemente dürfen mitberücksichtigt werden, jedoch muss sich die Rückstufung im Wesentlichen auf Sachverhalte abstützen, die sich nach dem 1. Januar 2019 zugetragen haben bzw. nach diesem Datum fortauern (vgl. BGE 148 II 1 E. 5.2 f., 6.2-6.4; VGE 2021/272 vom 28.11.2022 E. 2.4 mit weiterführenden Hinweisen).

2.3 Die Rückstufung ist auch bei Vorliegen eines Integrationsdefizits nur zulässig, wenn sie aufgrund der im Einzelfall vorzunehmenden Interessenabwägung als verhältnismässig erscheint (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Zumutbarkeit; Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101] und Art. 96 Abs. 1 AIG). Die Abwägung darf sich auf die für die Rückstufung wesentlichen Punkte beschränken. Eine umfassende Interessenabwägung – gegebenenfalls unter Einbezug des Rechts auf Familien- und Privatleben (Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK; SR 0.101] bzw. Art. 13 BV) – hat erst bei einer allfälligen Nichtverlängerung bzw. eines Widerrufs der Aufenthaltsbewilligung und der damit verbundenen Wegweisung zu erfolgen (vgl. BGer 2C_536/2021 vom 19.10.2021 E. 6.4, 2C_158/2021 vom 3.12.2021 E. 7.3; VGE 2022/311 vom 9.5.2023 E. 2.3). Da die Rückstufung sich («uno actu») aus einem Widerruf der Niederlassungsbewilligung und der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zusammensetzt, ist ihre Verhältnismässigkeit als Ganzes zu beurteilen. Als eigenständiger Akt kann die Rückstufung auch mittels einer Verwarnung angedroht werden bzw. gebietet

sich dieses Vorgehen gegebenenfalls aus Verhältnismässigkeitsgründen (BGE 148 II 1 E. 2.6).

3.

Die Rückstufung soll dem Integrationsdefizit des Beschwerdeführers hinsichtlich Teilnahme am Wirtschaftsleben (Sozialhilfebezug) und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Verschuldung) entgegenwirken.

3.1 Eine Person nimmt im Sinn von Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teil, wenn sie die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen deckt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht («Grundsatz der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit»), bzw. in Aus- oder Weiterbildung ist (Art. 77e Abs. 1 und 2 VZAE). Neben den bisherigen und den aktuellen Verhältnissen ist die wahrscheinliche finanzielle Entwicklung auf längere Sicht in die Beurteilung miteinzubeziehen. Allgemein gilt, dass bei der Beurteilung der Integration immer eine zukunftsgerichtete Betrachtungsweise im Entscheidzeitpunkt einzunehmen ist (vgl. BVR 2021 S. 200 E. 3.3, u.a. mit Hinweis auf BVGer F-6099/2016 vom 5.10.2019 E. 7.2.3, F-4152/2016 vom 27.6.2018 E. 4.5; Marc Spescha, in Spescha et al. [Hrsg.], Migrationsrecht, 5. Aufl. 2019, Art. 58a AIG N. 1). Weshalb für die Rückstufung die Integration im Verfügungszeitpunkt massgebend sein soll («erstinstanzlicher Rückstufungsentscheid»), wie die SID vorbringt (Vernehmlassung S. 1 [act. 3]), ist nicht erkennbar. Vielmehr greift auch insoweit der allgemeine Grundsatz im Ausländerrecht, wonach auf den Urteils- bzw. Entscheidzeitpunkt abzustellen ist (vgl. Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 25 N. 13 mit Hinweis auf BGE 135 II 369 E. 3.3, 127 II 60 E. 1b). Das Gleiche ergibt sich aus Art. 25 VRPG (Michel Daum, a.a.O., Art. 25 N. 5 mit Hinweisen). Die sachverhaltliche Entwicklung während des Beschwerdeverfahrens vor dem Verwaltungsgericht ist damit zu berücksichtigen (vgl. BVR 2008 S. 193 E. 4.3). Aus dem von der SID angeführten Urteil des Bundesgerichts 2C_96/2021 vom 19. Oktober 2021 E. 6.2.2 lässt sich nichts Gegenteiliges ableiten, hält das Bundesgericht doch prinzipiell auch fest, dass neben den bisherigen und den aktuellen Verhält-

nissen die wahrscheinliche finanzielle Entwicklung auf längere Sicht in die Beurteilung miteinzubeziehen ist (E. 5.1; in diesem Sinn auch Catherine Reiter, Die Rückstufung im Migrationsrecht, in AJP 2022 S. 777 ff., 779, u.a. mit Hinweis auf KGer BL 810 20 168 vom 2.12.2020 E. 3.2 und 5.1). Eine Rückstufung fällt somit in Betracht, wenn mit Blick auf die aktuellen Verhältnisse im Entscheidzeitpunkt nicht damit gerechnet werden kann, dass die betroffene Person in Zukunft selber für ihren Lebensunterhalt wird aufkommen können. Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers dürfen bei dieser Prognose wie dargelegt auch die Verhältnisse im Zeitpunkt der Anordnung der Rückstufung (und zuvor) berücksichtigt werden (Beschwerde Rz. 34; vorne E. 2.2). In die Beurteilung einzubeziehen ist auch, ob trotz verbesserter Ausschöpfung des Erwerbspotenzials während des Verfahrens Anlass zur Erinnerung besteht, dass sich die betroffene Person (weiterhin) darum bemüht, ihre Lebenshaltungskosten und diejenigen ihrer Familie zu decken.

3.2 Hat eine ausländische Person dauerhaft und in erheblichem Mass Sozialhilfe bezogen, kann ihre Niederlassungsbewilligung widerrufen werden (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG), wobei die Rechtsprechung bereits bei rund Fr. 50'000.-- von einem erheblichen Sozialhilfebezug ausgeht (vgl. BGer 2C_181/2022 vom 15.8.2022 E. 6.2 mit weiteren Hinweisen). Von November 2005 bis Oktober 2007 und seit Januar 2011 wurden der Beschwerdeführer und seine Familie von der Sozialhilfe unterstützt (Akten EG Bern 3C pag. 328). Am 28. Februar 2022 hat sich die Familie von der Sozialhilfe abgelöst. Die Unterstützungsleistung beträgt gesamthaft Fr. 628'856.30 (act. 6). Der Beschwerdeführer muss sich aufgrund der ehelichen Beistandspflicht den Gesamtbetrag anrechnen lassen (vgl. BGer 2C_96/2021 vom 19.10.2021 E. 5.3.1 mit Hinweis). Der bezogene Betrag übersteigt den erwähnten Richtwert deutlich, sollte dieser – und nicht eine tiefere Betragschwelle – im Kontext der Rückstufung überhaupt massgeblich sein. Selbst wenn nur auf die seit Inkrafttreten von Art. 63 Abs. 2 AIG erhaltene Unterstützung abgestellt würde (vgl. vorne E. 2.2), ist die betragsmässige Schwelle erreicht, hat die Familie seit 1. Januar 2019 doch Sozialhilfe im Umfang von Fr. 141'633.05 bezogen (act. 6).

3.3 Die berufliche Entwicklung des Beschwerdeführers in der Schweiz stellt sich wie folgt dar:

3.3.1 Während der ersten Jahre nach seiner Einreise im Jahr 1998 arbeitete er temporär – soweit aktenkundig als Hilfsarbeiter, Metallbauer und Bauarbeiter (vgl. Akten EG Bern 3C pag. 38, 42, 48, 51; Akten EG Bern 3D pag. 35; Akten IV 3G Dok. 10). Zeitweise war er arbeitslos (Akten EG Bern 3C pag. 93 ff., 94; Akten IV 3G Dok. 10). In den Jahren 2008 bis 2010 erzielte er jeweils ein Jahreseinkommen von über Fr. 50'000.-- mit temporären Arbeitseinsätzen und Arbeitslosengeldern (Akten IV 3G Dok. 10); dieses Einkommensniveau erreichte er in der Folge nicht mehr. 2014 und 2015 absolvierte er vereinzelt temporäre Arbeits- und Integrationsprogramme (Akten EG Bern 3C pag. 185 f. und 3D pag. 179). Von August 2016 bis Februar 2020 war er als Unterhaltsreiniger in einem tiefen Teilzeitpensum tätig (Akten EG Bern 3C pag. 295 ff. und Kündigung vom 11.12.2019 [Akten SID 3A1 Dossier C]). Im Zeitraum August 2016 bis August 2018 erzielte er monatlich durchschnittlich Fr. 772.-- (inkl. Kinderzulagen, Akten IV 3G Dok. 16.1-16.3). 2019 arbeitete er soweit aktenkundig durchschnittlich 17 Stunden pro Monat zu einem Nettolohn von Fr. 270.-- (Lohnabrechnungen Juni bis September 2019, Akten EG Bern 3C pag. 297 ff.). Ab 1. März 2020 war er wiederum in tiefem Teilzeitpensum als Mediengestalter und zusätzlich dazu ab 1. Juni 2020 als Unterhaltsreiniger tätig (Akten SID 3A1 Dossier C Beilagen 4-7). Im Jahr 2020 arbeitete er durchschnittlich 52 Stunden pro Monat mit einem Nettolohn von Fr. 1'002.--. Nicht aktenkundig ist, bis wann er diese Stellen innehatte.

3.3.2 Seit 21. Januar 2021 ist der Beschwerdeführer als Kurier bei einem Lieferservice angestellt (Beschwerdebeilage [BB] 5 [act. 7A]). Soweit aktenkundig arbeitet er in dieser Funktion durchschnittlich 133 Stunden pro Monat und erzielt netto Fr. 3'300.-- (mit erheblichen Schwankungen; Akten SID 3A1 Beilagen 14, 17, 19, 20; BB 4 [act. 1C], BB 6 [act. 7A], BB 15 [act. 9A]). Weiter ist ausgewiesen, dass die Ehefrau des Beschwerdeführers seit 1. Juni 2020 in der Unterhaltsreinigung tätig ist (BB 9 [act. 7A]) und während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zwei weitere Stellen in dieser Branche angetreten hat (BB 7 und 11 [act. 7A]). Soweit aktenkundig arbeitet sie durchschnittlich 53 Stunden pro Monat und erzielt Fr. 1'596.-- (exkl. Kin-

derzulagen; Lohnabrechnungen Mai 2022 bis Januar 2023 BB 8, 10, 12 [act. 7A]). Das Ehepaar erwirtschaftet zusammen aktuell somit ein durchschnittliches Nettoeinkommen von rund Fr. 4'900.-- pro Monat. Gemäss den in den Akten befindlichen Sozialhilfeverfügungen betragen die Ausgaben für die Familie rund Fr. 6'800.--. Der von der Sozialhilfe übernommene Fehlbetrag betrug im März 2021 Fr. 2'830.30 und im Zeitraum April bis Juni 2021 zwischen Fr. 700.-- und Fr. 1'100.-- (Akten SID 3A1 Beilage 18). Per März 2022 löste sich die Familie von der Sozialhilfe ab (act. 6).

3.3.3 Die wirtschaftliche Situation der Familie hat sich somit insofern verbessert, als sie keine Sozialhilfe mehr bezieht. Am 31. Januar 2023 konnte sie dem Sozialdienst sogar Fr. 20'000.-- zurückbezahlen (Rückerstattung von Kinderzulagen; BB 14 [act. 7A]). Mit der SID ist allerdings festzuhalten, dass nicht klar ist, wie der deutliche Fehlbetrag, der sich aus den Einnahmen und Ausgaben der Familie nach wie vor ergibt, ausgeglichen werden konnte bzw. kann (angefochtener Entscheid E. 7.2 und Schlussbemerkungen [act. 11]). Der Beschwerdeführer hat sich dazu nicht geäußert.

3.4 Die SID wirft daher die Frage auf, ob der Beschwerdeführer mit seiner Familie auch mittel- und längerfristig ohne Sozialhilfe leben kann. Der Ablösung von der Sozialhilfe während eines laufenden Verfahrens kommt für die Zukunftsprognose (vorne E. 3.1) in der Regel nur eine untergeordnete Rolle zu. Anders kann es sich verhalten, wenn sich die finanzielle Situation tatsächlich und nachhaltig verbessert hat (Michael Spring, Der Bewilligungswiderruf im schweizerischen Ausländerrecht, Diss. Bern 2021, N. 521, u.a. mit Hinweis auf BGer 2C_900/2014 vom 16.7.2015 E. 2.4.4, 2C_345/2011 vom 3.10.2011 E. 2.2; VGE 2021/75 vom 25.4.2023 E. 3.3.2 [noch nicht rechtskräftig]). Der Beschwerdeführer und seine Ehefrau waren während vieler Jahre kaum erwerbstätig und haben nicht am hiesigen Wirtschaftsleben teilgenommen. Sie wurden 2012 bis 2016 mehrfach ausländerrechtlich ermahnt und förmlich verwarnt (Akten EG Bern 3C pag. 139 f., 196 ff.; Akten EG Bern 3D pag. 141 f., 199 ff.; vgl. vorne Bst. A). Aufgrund dessen musste ihnen bewusst sein, dass sie mit ausländerrechtlichen Konsequenzen zu rechnen haben, wenn sie an ihrer wirtschaftlichen Situation nichts ändern. Das Verwaltungsgericht verkennt die heutige, positiv zu würdigende Arbeitssituation des Beschwerdeführers (und seiner Ehefrau) nicht. Im Hinblick auf die bisherige

Entwicklung kann aber im Rahmen der Zukunftsprognose noch nicht gesagt werden, dass er sich dauerhaft und nachhaltig – und nicht nur kurzfristig – von der Sozialhilfe gelöst hätte. Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass der Beschwerdeführer weder eine Berufsausbildung hat noch über einschlägige Berufserfahrung als (Kurier-)Fahrer verfügt (vgl. zu diesen Kriterien Michael Spring, a.a.O., N. 520 mit Hinweis auf BGer 2C_502/2011 vom 10.4.2012 E. 4.1). Zwar kann er Berufserfahrung im Baubereich und als Unterhaltsreiniger ausweisen (vgl. vorne E. 3.3.1); dies hat es ihm aber bisher nicht erlaubt, eine stabile berufliche Situation zu schaffen. Die Branche, in der er heute tätig ist, ist überdies gezeichnet von Instabilität, hoher Fluktuation und eher kurzer Verbleibdauer. Vor diesem Hintergrund erscheint es zweifelhaft, ob er die Stelle als Kurier langfristig halten können. Sein Verdienst liegt zudem im Tieflohnbereich (weniger als zwei Drittel des standardisierten Bruttomedianlohns [Fr. 4'443.-- für das Jahr 2020, vgl. <www.bfs.admin.ch>, Rubriken «Statistiken finden/20-Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung/Gleichstellung von Frau und Mann/Löhne/Tieflohne»]). Damit besteht ein nicht vernachlässigbares Risiko, dass der Beschwerdeführer mangels der Möglichkeit, Reserven zu bilden, in absehbarer Zeit wieder sozialhilfeabhängig werden könnte. Dies gilt umso mehr, als der von ihm und seiner Ehefrau momentan erwirtschaftete Nettolohn immer noch rund Fr. 1'900.-- tiefer ist als der zuletzt ausgewiesene Bedarf der Familie (vgl. vorne E. 3.3.2). Der Beschwerdeführer erfüllt damit das Integrationsdefizit der Nichtteilnahme am Wirtschaftsleben gemäss Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG i.V.m Art. 77e VZAE auch für die Zeit nach dem 1. Januar 2019. Die Rückstufung kann also an ein unter dem neuen Recht aktualisiertes, hinreichend gewichtiges Integrationsdefizit anknüpfen; im heutigen Zeitpunkt ist nicht damit zu rechnen, dass der Beschwerdeführer (mit seiner Ehefrau) in Zukunft durchwegs selber für den eigenen Unterhalt (und demjenigen seiner Familie) wird aufkommen können (vgl. vorne E. 2.2 und 3.1).

3.5 Die SID hat überdies das Integrationsdefizit der Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bejaht (Art. 58a Abs. 1 Bst. a AIG, Art. 77a VZAE; angefochtener Entscheid E. 6.3). – Der Beschwerdeführer ist verschuldet: Im Betreibungsregisterauszug vom 13. Februar 2023 sind nicht getilgte Verlustscheine von total Fr. 58'063.10 ausgewiesen (vgl. BB 13 [act. 7A]). Seit Inkrafttreten von Art. 63 Abs. 2 AIG am 1. Januar 2019 sind

neun Verlustscheine im Gesamtumfang von Fr. 6'213.75 hinzugekommen (Betreibungsregistrauszug vom 11.6.2021, Akten SID 3A1). Wie es sich mit der Verschuldung im Einzelnen verhält, muss hier nicht vertieft werden. Da der Beschwerdeführer nach dem vorstehend Gesagten das Integrationsdefizit der Nichtteilnahme am Wirtschaftsleben erfüllt und das öffentliche Interesse an einer Rückstufung durch die Schuldensituation nicht massgeblich schwerer wiegen würde, kann offenbleiben, ob die Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einen selbständigen Rückstufungsgrund abgeben würde. Es erübrigt sich deshalb, auf die angebliche Gehörsverletzung in diesem Zusammenhang einzugehen (Begründungspflicht; Beschwerde Rz. 24 f.). Auch die Schuldensituation spricht aber jedenfalls nicht für eine gelungene Integration des Beschwerdeführers.

4.

4.1 Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit (vgl. vorne E. 2.3) sind das öffentliche Interesse, dass Ausländerinnen oder Ausländer ihr Integrationsdefizit nach Art. 58a AIG korrigieren, und ihr privates Interesse, den privilegierten ausländerrechtlichen Status der Niederlassung zu behalten, gegeneinander abzuwägen (BGer 2C_536/2021 vom 19.10.2021 E. 6.4, 2C_158/2021 vom 3.12.2021 E. 7.2). Ob und inwieweit die betroffene Person ein Verschulden an misslungener wirtschaftlicher Integration trifft, beurteilt sich nach Massgabe der persönlichen Umstände im Sinn von Art. 58a Abs. 2 AIG i.V.m. Art. 77f VZAE (vgl. BGer 2C_181/2022 vom 15.8.2022 E. 6.3, 2C_96/2021 vom 19.10.2021 E. 6.1; VGE 2022/311 vom 9.5.2023 E. 4.1). Nach Art. 77f VZAE ist insbesondere der Situation von ausländischen Personen angemessen Rechnung zu tragen, welche sich nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen wirtschaftlich integrieren können aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung (Bst. a), einer schweren oder lang andauernden Krankheit (Bst. b) oder anderer gewichtiger persönlicher Umstände (Bst. c), namentlich wegen einer ausgeprägten Lern-, Lese- oder Schreibschwäche (Ziff. 1), Erwerbsarmut (Ziff. 2) oder der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben (Ziff. 3).

4.2 Der Beschwerdeführer bringt vor, aufgrund seines Gesundheitszustands sei es ihm nur unter Einschränkungen möglich (gewesen), einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Er könne nicht über längere Zeit stehen oder schwere Gewichte heben (Beschwerde Rz. 10, 41). Fünf Kinder – drei davon mit einer Lernbehinderung – würden zudem einen grossen Betreuungsaufwand bedeuten. Die Lernbehinderungen führten auch zu erhöhter psychischer Belastung der Eltern. Er benötige eine Arbeitsstelle mit genügend Flexibilität, um seine Arbeitszeiten an die Betreuungszeiten anzupassen. Dass er nun einer geregelten Arbeit nachgehe, sei zu seinen Gunsten zu werten. Es sei unzutreffend, dass die Arbeitssuche nur unter Druck des vorliegenden Verfahrens erfolgt sei. Insgesamt sei die Rückstufung weder erforderlich noch zumutbar (Beschwerde Rz. 38 ff.).

4.3 Der Beschwerdeführer leidet seit 2011 an einer fortgeschrittenen Pagonarthrose beidseits (Arthrose im Kniegelenk), einem rezidivierenden lumbovertebralen Schmerzsyndrom bei degenerativen Wirbelsäulenveränderungen und Knick-Senk-Spreizfüssen (Arztzeugnis vom 14.9.2020, Akten SID 3A1 Beilage 3; vgl. auch Bericht der orthopädischen Klinik vom 24.9.2014, Akten IV 3G Dok. 15 S. 14 f.). Die Hausärztin des Beschwerdeführers attestierte ihm für Tätigkeiten auf dem Bau, im Reinigungs- und Fahrdienst sowie als Gabelstaplerfahrer in den Jahren 2016 und 2018 jeweils für wenige Tage eine Arbeitsunfähigkeit zu 100 % (insgesamt 25 Tage, Akten IV 3G Dok. 15 S. 2). Nach einer ambulanten Behandlung im Inselspital wegen akuter Rückenschmerzen (Hexenschuss) im April 2017 war er wiederum für einige Tage zu 100 % arbeitsunfähig (Akten IV 3G Dok. 15 S. 10 f.). Eine durchgehende oder längerfristige Arbeitsunfähigkeit wurde ihm jedoch nicht bescheinigt (vgl. auch Erstbefragung IV, Akten IV 3G Dok. 23). So ging auch seine Hausärztin in ihrem Bericht an die IV vom 10. September 2018 davon aus, dass er für leichte körperliche Arbeit ohne Gewichtheben von mehr als 10 kg in abwechselnd vorwiegend sitzender, weniger auch in stehender oder gehender Position 50-100 % arbeitsfähig sei (Akten IV 3G Dok. 15 S. 3; vgl. auch Arztzeugnisse vom 28.10.2019 und 14.9.2020, Akten EG Bern 3C pag. 294 und Akten SID 3A1 Beilage 3). Dementsprechend lehnte die Invalidenversicherung mit Verfügung vom 20. November 2018 sein Gesuch um Leistungen ab (Akten EG Bern 3C pag. 302 bzw. Akten IV 3G Dok. 27), weil gesamthaft kein invalidisierender Gesundheitsschaden

festgestellt werden konnte. Die bisherige Erwerbstätigkeit (Unterhaltsreinigung) sowie auch jede andere einfache Hilfsarbeitstätigkeit sei ihm möglich und zumutbar, weshalb kein Anspruch auf Leistungen der IV bestehe. Insgesamt ist damit nicht dargetan, dass der Beschwerdeführer seine wirtschaftliche Integration bis Januar 2021, als er die Stelle als Kurierfahrer antrat, und namentlich seit 2019 (Inkrafttreten von Art. 63 Abs. 2 AIG, vgl. vorne E. 2.2) aus gesundheitlichen Gründen über längere Zeit nicht hätte voranbringen können.

4.4 Soweit der Beschwerdeführer Betreuungspflichten seinen Kindern gegenüber ins Feld führt, ist Folgendes festzuhalten: In den Jahren 2008 bis 2010 erzielte er jeweils vergleichsweise hohe Einkommen (vgl. vorne E. 3.3.1). Damals hatten er und seine Ehefrau schon gemeinsame Kinder (Jg. 2007, 2008, 2010); folglich nahmen sie schon Betreuungsaufgaben wahr. Diese hinderten den Beschwerdeführer demnach nicht daran, erwerbstätig zu sein. Dass fünf Kinder – die jüngeren Kinder wurden 2011 und 2014 geboren – einen grossen Betreuungsaufwand mit sich bringen, wird nicht in Frage gestellt. Jedoch lässt sich die schlechte wirtschaftliche Integration damit nicht vollständig erklären. Nach ständiger ausländerrechtlicher Rechtsprechung ist es (selbst alleinerziehenden) Müttern oder Vätern spätestens ab dem dritten Lebensjahr des jüngsten Kindes möglich und zumutbar, sich – unabhängig vom gewählten Familienmodell – um eine Arbeitsstelle zumindest in Teilzeit zu bemühen, um zum Lebensunterhalt der Familie beizutragen (vgl. BGer 2C_592/2020 vom 28.4.2022 E. 9.3.1; BVR 2020 S. 443 E. 5.2.2; VGE 2022/311 vom 9.5.2023 E. 4.2.1 mit weiteren Hinweisen). Demzufolge durfte vom Beschwerdeführer spätestens drei Jahre nach der Geburt seines jüngsten Kindes (Jg. 2014) mehr Engagement in Bezug auf sein berufliches Fortkommen erwartet werden. Das gilt umso mehr, als es sich bei ihm nicht um einen alleinerziehenden Vater handelt, sondern er zusammen mit seiner Ehefrau die Kinder betreuen kann. Aus den Akten ergibt sich ausserdem, dass vier der Kinder zu Integrationszwecken bereits 2014 in beträchtlichem Umfang fremdbetreut wurden (vgl. ausländerrechtliche Verwarnung vom 28.4.2016 betreffend Ehefrau, Akten EG Bern 3D pag. 200 f.; vgl. auch Akten EG Bern 3D pag. 182, 196, 197), was den Eltern hätte ermöglichen sollen, höherprozentig zu arbeiten. Der Beschwerdeführer war jedoch nur in einem sehr tiefen Arbeitspensum erwerbstätig und nahm

nur vereinzelt an Arbeits- und Integrationsprogrammen teil (vgl. vorne E. 3.3.1). Erst im Januar 2021, als sein jüngstes Kind schon sieben Jahre alt war, nahm er eine Stelle mit höherem Pensum an. Das Vorbringen des Beschwerdeführers, drei seiner Kinder hätten Lernbehinderungen, bleibt äusserst vage. Zwar erwähnt auch der Sozialdienst solche Beeinträchtigungen (Bericht vom 9.9.2019; Akten EG Bern 3C pag. 274); jedoch findet sich in den Akten nicht und wird auch vom Beschwerdeführer nicht ausreichend substantiiert, um was für Beeinträchtigungen es sich handelt, wieviel Mehraufwand diese in der Betreuung verursachen und wie sie sich konkret auf die psychische Gesundheit der Eltern auswirken. Angesichts der Mitwirkungspflicht des Beschwerdeführers bei der Feststellung des Sachverhalts (Art. 20 Abs. 3 VRPG i.V.m. Art. 90 AIG) wäre es an ihm gewesen, diese Sachumstände zu belegen. Insgesamt sind die Betreuungsaufgaben für fünf Kinder (zum Teil offenbar mit Lernbehinderungen) nicht zu unterschätzen. Sie können jedoch die Mitverantwortung des Beschwerdeführers an seiner schlechten wirtschaftlichen Integration nur geringfügig relativieren. Trotz mit seiner Ehefrau geteilter Kinderbetreuung wäre es ihm möglich gewesen, mehr zu einer Reduktion des Sozialhilfebezugs beizutragen.

4.5 Der Beschwerdeführer hält sich seit rund 25 Jahren mit einem gefestigten Anwesenheitsrecht in der Schweiz auf und hätte genügend Zeit gehabt, sich aus- oder weiterzubilden und sich in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern. Nach dem Erwogenen ist zwar anzuerkennen, dass die Betreuung von fünf Kindern neben einer hochprozentigen Stelle eine Herausforderung darstellen kann. Gesundheitliche Probleme standen einer Arbeitstätigkeit jedoch nicht massgeblich im Weg. Die schlechte wirtschaftliche Integration und die fehlende Selbsterhaltungsfähigkeit mit ungewisser Zukunftsperspektive (vgl. vorne E. 3.2 und 3.4) erscheinen damit als überwiegend selbstverschuldet.

4.6 Das öffentliche Interesse, dass der Beschwerdeführer sein Integrationsdefizit nachhaltig korrigiert, erscheint gewichtig, zumal seine jahrelange Sozialhilfeabhängigkeit erheblich ist (vgl. vorne E. 3.2) und ihn ein Selbstverschulden daran trifft (vgl. vorne E. 4.2-4.5; zur Schuldensituation im Übrigen vorne E. 3.5). Das private Interesse des Beschwerdeführers an der Beibehaltung seines bisherigen ausländerrechtlichen Status (Niederlassungs-

bewilligung) hat dagegen zurückzustehen. Auch wenn mit der Rückstufung eine Verschlechterung seiner Rechtsposition einhergeht, kann er im Land verbleiben und hier sein Familienleben weiter pflegen. Der Verlust des Anwesenheitsrechts und die Rückkehr in sein Heimatland stehen nicht zur Diskussion (vgl. vorne E. 2.3). Die Rückstufung soll den Beschwerdeführer motivieren, sich weiterhin beruflich zu engagieren. Die Massnahme ist dazu geeignet. Sie ist auch erforderlich, um ihm die Erwartung aufzuzeigen, sich aktiv am Wirtschaftsleben zu beteiligen und massgeblich zu seinen effektiven Lebenshaltungskosten und jener seiner Familie beizutragen. Seine heutige Tätigkeit als Kurier ist ihm zwar positiv anzurechnen, jedoch darf unter den konkreten Umständen angenommen werden, dass diese nur auf Druck des ausländerrechtlichen Verfahrens zustande gekommen ist. Wie die SID richtigerweise festhält, zeigt dies, dass die Massnahme der EG Bern gerade notwendig gewesen ist, um beim Beschwerdeführer eine Verhaltensänderung herbeizuführen (angefochtener Entscheid E. 8.3). Die ihm auferlegten Auflagen (vorne Bst. A) erscheinen sachgerecht und ebenfalls geeignet sowie erforderlich, um die festgestellten Integrationsmängel zu reduzieren. Gegenteiliges macht der Beschwerdeführer auch nicht geltend. Der Beschwerdeführer ist heute 57 Jahre alt. Somit hat er noch einige Jahre Zeit, eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Zudem schränken weder die Betreuungspflichten noch gesundheitliche Beschwerden seine Arbeitsfähigkeit grundsätzlich ein. Insgesamt ist die Rückstufung mit den verfügbaren Auflagen dem Beschwerdeführer auch zumutbar.

4.7 Zu Recht bringt der Beschwerdeführer im Übrigen nicht vor, dass die Rückstufung zunächst unter dem neuen Recht hätte angedroht werden müssen. Zum Verhältnis zwischen Rückstufung und Verwarnung hat das Bundesgericht festgehalten, die Rückstufung könne mit einer Verwarnung angedroht werden – gegebenenfalls müsse sie dies in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. vorne E. 2.3; BGer 2C_592/2020 vom 28.4.2022 E. 4.5). Hieraus lässt sich ableiten, dass eine Rückstufung – wie auch der Widerruf einer ausländerrechtlichen Bewilligung (vgl. BVR 2013 S. 543 E. 6.2; VGE 2021/62 vom 9.8.2022 E. 8.2 mit Hinweis) – nicht zwingend eine Verwarnung voraussetzt (ebenso Catherine Reiter, a.a.O., S. 782 f.). – Der Beschwerdeführer wurde (altrechtlich) bereits zweimal ausländerrechtlich verwarnet: Am 6. März 2012 wegen Sozialhilfeabhängigkeit und Schulden so-

wie am 14. April 2014 wegen strafrechtlicher Verurteilungen, Schulden und Sozialhilfeabhängigkeit (Akten EG Bern 3C pag, 139 f., 196 ff.). Diese Verwarnungen haben keine oder eine nur sehr beschränkte Wirkung gezeigt (so auch angefochtener Entscheid E. 8.3). In Anbetracht dieses in der Vergangenheit gezeigten Verhaltensmusters erscheint eine (weitere) Verwarnung nicht wirksam genug, um den Beschwerdeführer für die Zukunft mit Nachdruck anzuhalten, sein verbleibendes Integrationsdefizit zu beheben. Mit Blick auf die gesamten Umstände ist die Rückstufung damit auch im Licht der Stufenfolge der verschiedenen ausländerrechtlichen Massnahmen verhältnismässig. Es ist dem Beschwerdeführer zudem bei erfolgreicher Integration möglich, fünf Jahre nach Rechtskraft der Rückstufung die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung zu beantragen (Art. 34 Abs. 6 AIG i.V.m. Art. 61a VZAE).

5.

Zusammenfassend hält der angefochtene Entscheid der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführer
- Sicherheitsdirektion des Kantons Bern
- Einwohnergemeinde Bern
- Staatssekretariat für Migration

Das präsidierende Mitglied:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.