

100.2022.311U  
HER/BTA/SRE

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 9. Mai 2023**

Verwaltungsrichterin Herzog, präsidierendes Mitglied  
Verwaltungsrichter Daum  
Gerichtsschreiberin Bader-Gnägi

**A.** \_\_\_\_\_  
vertreten durch Rechtsanwältin ...  
Beschwerdeführerin

gegen

**Sicherheitsdirektion des Kantons Bern**  
Kramgasse 20, 3011 Bern

betreffend Widerruf der Niederlassungsbewilligung; Rückstufung  
(Entscheid der Sicherheitsdirektion des Kantons Bern vom  
15. September 2022; 2021.SIDGS.53)



## Prozessgeschichte:

### A.

A.\_\_\_\_\_ (ledig; B.\_\_\_\_\_; Jg. 1975), Staatsbürgerin von Syrien, reiste am 1. März 2000 in die Schweiz ein und stellte ein Asylgesuch. Am 19. Februar 2001 wurde sie als Flüchtling anerkannt und ihr wurde Asyl gewährt. Am 18. August 2005 erhielt sie eine Niederlassungsbewilligung. Am 21. Dezember 2007 heiratete sie den libyschen Staatsbürger C.\_\_\_\_\_, welcher ebenfalls Asyl in der Schweiz erhalten hatte und über eine Niederlassungsbewilligung verfügt. Das Paar hat fünf gemeinsame Kinder, die im Besitz von Niederlassungsbewilligungen sind (D.\_\_\_\_\_ Jg. 2001, E.\_\_\_\_\_ Jg. 2005, F.\_\_\_\_\_ Jg. 2006, G.\_\_\_\_\_ Jg. 2014 und H.\_\_\_\_\_ Jg. 2016). A.\_\_\_\_\_ und ihre Familie leben seit dem Jahr 2005 von der Sozialhilfe. Im Jahr 2012 wurde A.\_\_\_\_\_ infolge Passbeschaffung und Reise nach Syrien die Flüchtlingseigenschaft aberkannt und ihr Asyl widerrufen (ebenso im Jahr 2016 C.\_\_\_\_\_ und den Kindern). Am 9. Oktober 2018 ermahnte das Amt für Migration und Personenstand des Kantons Bern (MIP; heute: Amt für Bevölkerungsdienste [ABEV]), Migrationsdienst (MIDI), die Familie aufgrund ihrer Sozialhilfeabhängigkeit und Schuldensituation sowie der Straffälligkeit von C.\_\_\_\_\_ und stellte ausländerrechtliche Massnahmen in Aussicht für den Fall, dass sich ihre Situation nicht bessere.

Am 11. Dezember 2020 widerrief das ABEV die Niederlassungsbewilligungen von A.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_ und ihrer zu diesem Zeitpunkt noch minderjährigen vier Kinder und ersetzte die Niederlassungsbewilligungen durch Aufenthaltsbewilligungen mit Gültigkeitsdauer von einem Jahr (Rückstufung). Die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligungen knüpfte es, soweit A.\_\_\_\_\_ betreffend, an folgende Bedingungen:

- «a. Frau A.\_\_\_\_\_ generiert keine neuen Schulden;
- b. Frau A.\_\_\_\_\_ bemüht sich, im Rahmen ihrer Möglichkeiten, die bestehenden Schulden abzubauen (allenfalls mit Hilfe einer professionellen Schuldenberatungsstelle);
- c. Frau A.\_\_\_\_\_ besucht einen Sprachkurs zur Erlangung von mündlichen Sprachkenntnissen der deutschen Sprache auf dem Referenzniveau A1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen. Der Sprachkurs muss bei einem Anbieter bzw.

einer Anbieterin von Sprachkursen für anerkannte Sprachnachweise absolviert werden; andererseits kann auch eine Sprachstandanalyse mit Angabe des deutschen Sprachniveaus eingereicht werden;

- d. Frau A. \_\_\_\_\_ bemüht sich umgehend und intensiv um eine (Teilzeit-)Anstellung im 1. Arbeitsmarkt, um sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten von der wirtschaftlichen Sozialhilfeunterstützung zu lösen;
- e. Frau A. \_\_\_\_\_ hält sich an Vereinbarungen bzw. Zielsetzungen der Behörden und zeigt sich kooperativ.»

## **B.**

Gegen die Verfügung des ABEV erhoben A. \_\_\_\_\_ und C. \_\_\_\_\_ für sich und die minderjährigen Kinder am 11. Januar 2021 Beschwerde bei der Sicherheitsdirektion des Kantons Bern (SID). Diese hiess die Beschwerde mit Entscheid vom 15. September 2022 teilweise gut, hob den Widerruf der Niederlassungsbewilligungen unter Ersetzung durch Aufenthaltsbewilligungen hinsichtlich der Kinder auf, und wies die Beschwerde im Übrigen ab.

## **C.**

Dagegen hat A. \_\_\_\_\_ – die Eheleute haben sich zwischenzeitlich getrennt – für sich am 17. Oktober 2022 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem Antrag, der Entscheid der SID sei – soweit sie betreffend – aufzuheben und es sei ihr die Niederlassungsbewilligung zu belassen. Eventuell sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die SID beantragt mit Vernehmlassung vom 4. November 2022 die Abweisung der Beschwerde.

Mit Gesuch vom 15. November 2022 hat A. \_\_\_\_\_ um Erteilung der unentgeltlichen Rechtspflege unter Beiordnung ihrer Rechtsvertreterin als amtliche Anwältin ersucht. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 16. März 2023 hat die Instruktionsrichterin u.a. die Ausländerakten betreffend C. \_\_\_\_\_ zum vorliegenden Verfahren beigezogen; dieser hat gegen den Entscheid der SID vom 15. September 2022 ebenfalls Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben (Verfahren 100.2022.312).

## **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. Die Beschwerdeführerin 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 der Beschwerdeführerin 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 Sachverhaltelemente 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 fort dauern (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). 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 Ver-

warnung angedroht werden bzw. gebietet sich dieses Vorgehen gegebenenfalls aus Verhältnismässigkeitsgründen (BGE 148 II 1 E. 2.6).

### **3.**

**3.1** Die Rückstufung soll den Integrationsdefiziten der Beschwerdeführerin hinsichtlich Teilnahme am Wirtschaftsleben (Sozialhilfebezug) und Sprachkompetenz entgegenwirken.

**3.2** 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).

**3.2.1** Seit ihrer Einreise in die Schweiz im Jahr 2000 war die Beschwerdeführerin unbestrittenermassen weder je erwerbstätig, noch besuchte sie je eine Aus- oder Weiterbildung (Beschwerde S. 3). Einzig aktenkundig ist, dass sie in den Jahren 2013 bis 2015 Deutsch-Integrationskurse besucht hat (vgl. hinten E. 3.3.1). Sie und ihre Familie wurden seit 1. Juni 2005 von der Wohngemeinde mit Sozialhilfe unterstützt. Per März 2022 betrug die Unterstützungsleistung für die gesamte Familie über Fr. 720'000.-- (Akten MIDI pag. 95; Akten SID 4A1 Beilage 5 zur Eingabe vom 17.6.2022), wobei das ABEV bloss auf die Unterstützung nach Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (vorne Bst. A) abgestellt hat, ausmachend bis Januar 2020 insgesamt Fr. 277'538.25 für die ganze Familie bzw. Fr. 97'349.05 allein für die Beschwerdeführerin (Verfügung S. 4). Der Sozialhilfebezug der Beschwerdeführerin hält bis heute an, womit sich ihr persönlicher Sozialhilfebezug noch deutlich erhöht hat. Sie ist auch verschuldet: Im Betreibungsregisterauszug vom 2. Juni 2022 sind vier nicht getilgte Verlustscheine von insgesamt Fr. 7'327.55 ausgewiesen (Akten SID 4A1 Beilage 2 zur Eingabe vom 17.6.2022). Die Beschwerdeführerin ist seit März 2022 von ihrem hier niedergelassenen libyschen Ehemann getrennt (act. 7A). Mit ihm hat sie fünf Kinder (vorne Bst. A). Die drei noch minderjährigen Kinder stehen unter ihrer

Obhut (act. 7A). Ihr heute von ihr getrennter Ehemann versuchte zunächst, sich selbständig zu machen (Akten MIDI M.R. pag. 84, 162, 216, 224) und hatte im Sommer 2020 kurzzeitig eine Stelle (Akten MIDI M.R. pag. 302 ff., Akten SID 4A1 Beilage 5). Er ist hoch verschuldet (Akten SID 4A1 Beilage 1 zur Eingabe vom 17.6.2022). Seit August 2022 ist er vollzeitlich als Taxifahrer angestellt (Akten 100.2022.312 BB 6 [act. 1C]).

**3.2.2** 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 m.w.H.). Der allein auf die Beschwerdeführerin entfallende Sozialhilfebezug übersteigt diesen Richtwert deutlich (E. 3.2.1 hiervor), sollte dieser im Kontext der Rückstufung überhaupt massgeblich sein. Im Übrigen muss sie sich gestützt auf die eheliche Beistandspflicht den Gesamtbetrag anrechnen lassen (vgl. BGer 2C\_96/2021 vom 19.10.2021 E. 5.3.1). Unzutreffend ist ihr Vorwurf, die Vorinstanz habe die Zukunftsprognose «ungeklärt gelassen» (Beschwerde S. 7 f.). Die Vorinstanz hat vielmehr zurecht erwogen, dass eine Ablösung von der Sozialhilfe nicht absehbar und wenig realistisch ist, nachdem die Beschwerdeführerin auch nicht seit Erlass der Rückstufungsverfügung (11.12.2020) und der Trennung vom Ehemann (8.3.2022) Schritte zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unternommen hat (angefochtener Entscheid E. 6.2 i.V.m. E. 5.5): Konkrete Anhaltspunkte für eine namhafte und nachhaltige Arbeitsintegration innert nützlicher Frist, sodass sie in Zukunft ohne Sozialhilfe für ihren Lebensunterhalt aufkommen und sich an den Kosten der noch minderjährigen Kinder beteiligen kann, liegen nicht vor und hat die Beschwerdeführerin auch vor Verwaltungsgericht nicht vorgebracht. Die Abhängigkeit von der Sozialhilfe erscheint damit als dauerhaft und erheblich, womit die Beschwerdeführerin grundsätzlich den Widerrufsgrund von Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG erfüllt. Gleichzeitig verfehlt sie damit das Integrationskriterium von Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG (vgl. BGer 2C\_48/2021 vom 16.2.2022 E. 3.2 [SJZ 2022 S. 617], 2C\_536/2021 vom 19.10.2021 E. 6.1, 2C\_96/2021 vom 19.10.2021 E. 5.3.2). Entgegen ihrer Ansicht (Beschwerde S. 4) darf der Zeitraum vor dem Inkrafttreten von Art. 63 Abs. 2 AIG mitberücksichtigt werden, um die heutige Situation zu würdigen. Die Rückstufung kann unter

den gegebenen Umständen zudem an ein unter dem neuen Recht fortdauerndes gewichtiges Integrationsdefizit anknüpfen (vgl. vorne E. 2.2): Die Beschwerdeführerin wird auch seit 1. Januar 2019 weiterhin vollumfänglich von der Sozialhilfe unterstützt und ist nicht erwerbstätig.

**3.3** In Bezug auf die sprachliche Integration verlangt Art. 58a Abs. 1 Bst. c AIG i.V.m. Art. 77d VZAE Sprachkompetenzen in einer Landessprache. Es muss ein Sprachnachweis vorgelegt werden, der diese bescheinigt und sich auf ein Sprachnachweisverfahren abstützt, welches den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtests entspricht. Art. 77d VZAE gibt kein konkretes Sprachniveau vor. Massstab bildet im Zusammenhang mit der Rückstufung (analog Art. 60 und 73b VZAE) mündliche Sprachkompetenz auf dem Referenzniveau A2 und schriftliche Sprachkompetenz auf dem Niveau A1 (BGer 2C\_181/2022 vom 15.8.2022 E. 6.4; Ziff. 3.3.1.3 und 3.5.2.3 der Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich des Staatssekretariats für Migration [SEM] vom Oktober 2013 [Stand: 1.3.2023]; Weisungen AIG; einsehbar unter: <[www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch)>, Rubriken «Publikationen & Service/Weisungen und Kreisschreiben / I. Ausländerbereich»).

**3.3.1** Die Beschwerdeführerin hat in den Jahren 2013-2015 Deutschkurse an der Volkshochschule ... besucht (Akten MIDI pag. 153). Aus der Besuchsbestätigung geht das erreichte Sprachniveau nicht (klar) hervor; der letzte Kurs betraf eine «Aufbaustufe 2. Semester». Hätte sie nachweisen wollen, dass sie das heute verlangte Referenzniveau erfüllt, wäre es angesichts ihrer Mitwirkungspflicht (Art. 90 AIG) an ihr gelegen, dies sachdienlich darzutun. Die Beschwerdeführerin bestreitet freilich nicht, dass der Spracherwerb über jene Kurse gemäss der Feststellung der Vorinstanz den Anforderungen von Art. 58a Abs. 1 Bst. c AIG offensichtlich nicht genügt (vgl. angefochtener Entscheid E. 6.3). Sie räumt vor Verwaltungsgericht vielmehr ein, der deutschen Sprache kaum mächtig zu sein; einst erworbene Kenntnisse habe sie, weil sie ausschliesslich als Hausfrau tätig gewesen sei, wieder verloren (Beschwerde S. 7).

**3.3.2** Der pauschale Einwand überzeugt nicht, sie habe bereits bei der Erteilung ihrer Niederlassungsbewilligung keinerlei Kenntnisse in der deutschen Sprache gehabt, weshalb sie sich darauf habe verlassen können, dass dies auch in Zukunft kein Problem wäre (Beschwerde S. 7): Auch ein

(bedeutendes) Sprachdefizit ist ein Integrationsdefizit und kann bei der Rückstufung (mit)gewürdigt werden, wenn es – wie im Fall der Beschwerdeführerin – seit Anfang 2019 fortbesteht (vgl. vorne E. 2.1; BGE 148 II 1 E. 2.3.1; BGer 2C\_48/2021 vom 16.2.2022 E. 3.4.1 mit Hinweisen [SJZ 2022 S. 617]). Fraglich ist bei langjährig Niedergelassenen einzig, welches Gewicht dem Sprachdefizit im konkreten Fall beigemessen werden kann; dies ist als Aspekt der Verhältnismässigkeit der Rückstufung zu prüfen (vgl. BGer 2C\_181/2022 vom 15.8.2022 E. 6.7; hinten E. 4.2.3 und 4.3).

**3.4** Insgesamt hat die Vorinstanz zu Recht erkannt, dass die Beschwerdeführerin gemäss Art. 58a Abs. 1 Bst. c und d AIG wirtschaftlich und sprachlich klar ungenügend integriert ist. Ob und inwieweit sie ein Verschulden am Ungenügen dieser Integrationskriterien trifft, bildet (auch) im Kontext der Rückstufung keine Frage des Integrationsdefizits, sondern der Verhältnismässigkeit der Massnahme (vgl. BGer 2C\_181/2022 vom 15.8.2022 E. 6.3).

#### **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 und sprachlicher 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, 2C\_536/2021 vom 19.10.2021 E. 5.2). 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** Die Beschwerdeführerin macht hauptsächlich geltend, die Kinderbetreuungspflichten bzw. ihr Dasein als Hausfrau hätten ihre Teilnahme am Wirtschaftsleben eingeschlossen Spracherwerb erheblich erschwert bzw. verunmöglicht. Ausserdem sei ihren gesundheitlichen Beschwerden nicht genügend Rechnung getragen worden (Beschwerde S. 3 f., 5 f., 9 f.).

**4.2.1** Nach ständiger ausländerrechtlicher Rechtsprechung ist es (selbst alleinerziehenden) Müttern spätestens ab dem dritten Lebensjahr des jüngsten Kindes möglich und zumutbar, sich um eine Arbeitsstelle zumindest in Teilzeit zu bemühen, um zum Lebensunterhalt der Familie beizutragen, ungeachtet davon, ob ein traditionelles Familienmodell gelebt wird oder nicht (vgl. BGer 2C\_592/2020 vom 28.4.2022 E. 9.3.1, 2C\_536/2021 vom 19.10.2021 E. 6.2.2 [Rückstufung], 2C\_158/2021 vom 3.12.2021 E. 6.3.2, 2C\_402/2015 vom 11.11.2016 E. 4.3 [Rückstufung], 2C\_320/2013 vom 11.12.2013, in EuGRZ 2014 S. 189 E. 4.3.3 [Familiennachzug]; BVR 2020 S. 443 E. 5.2.2 [Aufenthaltsbewilligung], 2019 S. 293 E. 9.4.3 [Bürgerrecht]). Demzufolge durfte von der Beschwerdeführerin spätestens drei Jahre nach der Geburt ihres jüngsten Kindes H.\_\_\_\_\_ (Jg. 2016) zumindest eine teilzeitliche Erwerbstätigkeit oder ein anderweitiges der Arbeitsintegration förderliches Engagement wie eine Teilnahme an entsprechenden Integrationsmassnahmen erwartet werden (angefochtener Entscheid E. 6.2). Bereits ab dem dritten Altersjahr ihres dritten Kindes F.\_\_\_\_\_ (Jg. 2006) bis zur Geburt des vierten Kindes G.\_\_\_\_\_ (Jg. 2014) hatte die Beschwerdeführerin zudem mehrere Jahre Zeit, sich um ihre wirtschaftliche Selbsterhaltung zu bemühen, was sie jedoch unbestrittenermassen unterlassen hat. Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihr Ehemann habe sie bei der Kinderbetreuung nicht unterstützt, einerseits wegen der traditionellen Rollenverteilung und Herkunftskultur, andererseits habe er seine Selbständigkeit vorangetrieben und sich für Arbeitsintegrationsprogramme bereithalten müssen (Beschwerde S. 6). Zu Recht lassen die Vorinstanzen den Einwand des Familienmodells nicht als Argument gegen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gelten und entschuldigt dies komplette Nichtteilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von

Bildung und mangelndes Engagement beim Spracherwerb nicht. Ausserdem hat sich über Jahre hinweg gezeigt, dass der Ehemann sich nur ansatzweise in beruflich-wirtschaftlicher Hinsicht integrieren können – wenn überhaupt (vgl. vorne E. 3.2.1). Er hätte also zumindest zeitweise die Kinder betreuen oder anderweitig im Haushalt helfen können. Auch in der Zeit seit der Trennung von ihrem Ehemann (März 2018) hat sich die Beschwerdeführerin in keiner Weise um Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder zumindest um weiterführende Sprachkurse bemüht, obwohl das jüngste Kind mittlerweile zur Schule geht (Beschwerde S. 7 f.; vgl. auch angefochtener Entscheid E. 6.2). Wenn sie auf die Anzahl ihrer Kinder verweist (Beschwerde S. 6), blendet sie aus, dass die älteren Kinder (Jg. 2001, 2005, 2006) einen Beitrag an die Betreuung der jüngeren hätten leisten können. Auch hätte sich die Chance geboten, sich über die Kinder mit der deutschen Sprache zu befassen. Anstalten zur wirtschaftlichen oder sprachlichen Integration traf die Beschwerdeführerin schliesslich auch nicht ab 2019, als sie sich im Alltag ohne Ehemann eingelebt hatte. Insgesamt wäre es ihr trotz Kinderbetreuung und Tätigkeit als Hausfrau möglich gewesen, spätestens seit 2019 zu einer Reduktion der Sozialhilfe beizutragen.

**4.2.2** Ebenso wenig überzeugt das Vorbringen, sie habe sich aus gesundheitlichen Gründen nicht wirtschaftlich oder sprachlich integrieren können. Die Beschwerdeführerin nennt Beschwerden im Bauchraum, welche sie verschleppt habe und aufgrund deren sie im April 2022 notfallmässig operiert worden sei (Beschwerde S. 5). Gemäss den Akten war sie im Frühling 2022 hospitalisiert (Austrittsbericht vom 27.6.2022 BB 3 [act. 1C]). Attestiert wurde eine vollständige Arbeitsunfähigkeit zwischen 16. April und 29. Mai 2022. Insbesondere ergibt sich daraus aber nicht, dass eine dauerhafte (volle) Arbeitsunfähigkeit bestand. Träfe zu, dass sie bereits zuvor seit geraumer Zeit unter grossen Schmerzen litt, wäre zu erwarten gewesen, dass sie sich in ärztliche Behandlung begeben hätte, welche auch ohne offizielle Krankenschreibung einfach zu belegen wäre (vgl. Beschwerde S. 5). Somit ist nicht dargetan, dass sich die Beschwerdeführerin namentlich in den Jahren ab 2019 bis heute (über vier Jahre) aus gesundheitlichen Gründen über längere Zeit und gänzlich nicht um ihre wirtschaftliche und sprachliche Integration hätte kümmern können.

**4.2.3** Die Beschwerdeführerin hält sich seit 22 Jahren mit einem gefestigten Anwesenheitsrecht in der Schweiz auf und hätte genügend Zeit gehabt, sich aus- oder weiterzubilden und sich zumindest teilzeitlich in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern. Nach dem Erwogenen ist zwar anzuerkennen, dass die Betreuung der Kinder und ihre gesundheitlichen Beschwerden eine Stellensuche erschweren konnten. Dass sie sich nie um eine Anstellung (mit niedrigem Teilzeitpensum) bemüht hat, lässt sich damit aber nicht rechtfertigen. Auch erklären diese Umstände ihr fehlendes Engagement nicht, eine Landessprache zu erlernen. Wenn die Beschwerdeführerin schliesslich aus Sicht der Sozialhilfebehörden Anspruch auf Unterstützungsleistungen hatte (und hat), obwohl sie nicht erwerbstätig ist (vgl. Beschwerde S. 4), bedeutet dies nicht, dass eine Rückstufung zur Förderung ihrer Integration ausgeschlossen wäre (vgl. BGer 2C\_536/2021 vom 19.10.2021 E. 6.3.2 mit Hinweisen). Ihre fehlende wirtschaftliche und sprachliche Integration erscheint damit als überwiegend selbstverschuldet, auch wenn man anerkennt, dass die mangelhaften Sprachkenntnisse nicht überbewertet werden dürfen. Die Beschwerdeführerin hatte immerhin seit der mit der Ermahnung verbundenen Information über die anstehende Gesetzesverschärfung (Oktober 2018; hinten E. 4.4) über vier Jahre Zeit, auch ihre Sprachkompetenz zu verbessern (vergleichbare Würdigung in BGer 2C\_181/2022 vom 15.8.2022 E. 6.7).

**4.3** Das öffentliche Interesse, dass die Beschwerdeführerin ihr Integrationsdefizit korrigiert, erscheint gewichtig, zumal ihre jahrelange Sozialhilfeabhängigkeit erheblich ist und sie ein Selbstverschulden an ihrer vollständig gescheiterten wirtschaftlichen Integration trifft (E. 4.2 hiervor). Die Frage, ob sich eine Rückstufung einzig wegen (erheblichen) Sprachdefiziten rechtfertigen liesse (vgl. vorne E. 3.3.2), stellt sich nicht, ergibt sich das öffentliche Interesse hier doch massgeblich aus ihrem vollständig fehlenden Engagement auf dem Arbeitsmarkt. Das private Interesse der Beschwerdeführerin hat dagegen zurückzustehen. Auch wenn mit der Rückstufung eine Verschlechterung ihrer Rechtsposition einhergeht, kann sie im Land verbleiben und hier ihr Familienleben weiter pflegen. Der Verlust des Anwesenheitsrechts und die Rückkehr in ihr Heimatland stehen nicht zur Diskussion (vorne E. 2.3). Die Rückstufung soll die Beschwerdeführerin motivieren, sich in den Integrationsprozess einzulassen. Die Massnahme ist dazu geeignet. Sie ist auch erforderlich, um ihr aufzuzeigen, dass von ihr im Rahmen ihrer Mög-

lichkeiten erwartet wird, sich aufgrund minimaler Sprachkenntnisse, die ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen dürften, aktiv am Wirtschaftsleben zu beteiligen und zu ihren Lebenshaltungskosten und jener ihrer Kinder beizutragen. Die ihr auferlegten Auflagen (vorne Bst. A) erscheinen sachgerecht und ebenfalls geeignet und erforderlich, um die festgestellten Integrationsmängel zu reduzieren: Keine neuen Schulden zu generieren, diese soweit möglich abzubauen, einen Sprachkurs zu besuchen und zu dokumentieren, sich um eine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt zu bemühen und sich an Vereinbarungen mit den Behörden zu halten. Da die Beschwerdeführerin in einem Alter ist, in dem sie noch etliche Jahre wirtschaftlich tätig sein kann, und weder die Betreuungspflichten noch gesundheitliche Beschwerden ihre Arbeitsfähigkeit grundsätzlich einschränken, ist die Rückstufung mit den verfügbaren Auflagen der Beschwerdeführerin auch zumutbar.

**4.4** Laut der Beschwerde wäre eine «formelle Verwarnung» der schriftlichen Ermahnung vom 9. Oktober 2018 «vorzuziehen» gewesen (S. 8 f.). Zu Recht ist indes nicht vorgebracht, dass die Rückstufung der Beschwerdeführerin zunächst unter dem neuen Recht hätte angedroht werden müssen. Ist eine Massnahme begründet, aber den Umständen nicht angemessen, so kann die betroffene Person unter Androhung dieser Massnahme verwarnt werden (Art. 96 Abs. 2 AIG). Es genügt, dass die Beschwerdeführerin in der einlässlich begründeten schriftlichen Ermahnung vom 9. Oktober 2018 (per Einschreiben versandt) – auch im Hinblick auf das neue Recht – darauf aufmerksam gemacht wurde, sie habe sich im Rahmen ihrer Möglichkeit um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu bemühen, um eine finanzielle Selbstständigkeit zu erreichen, andernfalls ihr ausländerrechtliche Konsequenzen drohten; insbesondere behielt sich die Ausländerbehörde eine Herabstufung ihrer Niederlassungsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung ausdrücklich vor (Akten MIDI pag. 122 ff.). Eine Verwarnung oder die blossе Androhung der Rückstufung erschiene zudem nicht angemessen, zumal weder die schriftliche Ermahnung aus dem Jahr 2018 noch der Druck des 2020 eingeleiteten Rückstufungsverfahrens die Beschwerdeführerin dazu veranlassen konnten, konkrete Schritte zur Arbeits- und Sprachintegration einzuleiten. Der Einwand, sie habe vom Inhalt der Ermahnung («wohl») keine Kenntnis gehabt (Beschwerde S. 8), überzeugt nicht. Es liegt in ihrer Verantwortung, sich so zu organisieren, dass sie (insbesondere eingeschriebene) an sie

adressierte Post erhält und von deren Inhalt Kenntnis nimmt (VGE 2018/312 vom 29.1.2019 E. 3.3.1 mit Hinweisen). Mit Blick auf die gesamten Umstände ist die Rückstufung auch im Licht der Stufenfolge der verschiedenen Massnahmen verhältnismässig und verletzt eine Verwarnung oder die blossе Androhung der Rückstufung das Untermassverbot.

**4.5** Der Widerruf der Niederlassungsbewilligung unter gleichzeitiger Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung erweist sich demnach als verhältnismässig. Es ist der Beschwerdeführerin 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.**

Der angefochtene Entscheid hält der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde erweist sich als offensichtlich unbegründet und ist abzuweisen. Das Verwaltungsgericht beurteilt solche Rechtsmittel in Zweierbesetzung (Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

## **6.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die unterliegende Beschwerdeführerin an sich kostenpflichtig und hat ihre Parteikosten selber zu tragen (Art. 108 Abs. 1 und 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Sie hat indes für das verwaltungsgerichtliche Verfahren um unentgeltliche Rechtspflege und Beordnung ihrer Rechtsvertreterin als amtliche Anwältin ersucht.

**6.1** Auf Gesuch hin befreit die Verwaltungsjustizbehörde eine Partei von den Verfahrenskosten, wenn die Partei nicht über die erforderlichen Mittel verfügt und ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint (Art. 111 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 117 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272]). Unter den gleichen Voraussetzungen kann einer Partei überdies eine Anwältin oder ein

Anwalt beigeordnet werden, wenn die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse es rechtfertigen (Art. 111 Abs. 2 VRPG). Ein Prozess ist nicht aussichtslos, wenn berechtigte Hoffnung besteht, ihn zu gewinnen, das heisst wenn Gewinnaussichten und Verlustgefahren sich ungefähr die Waage halten oder jene nur wenig geringer sind als diese (statt vieler BVR 2019 S. 128 E. 4.1; BGE 142 III 138 E. 5.1; weiterführend zum Ganzen Lucie von Büren, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 111 N. 29 ff.).

**6.2** Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde muss in der Sache als von vornherein aussichtslos bezeichnet werden: Die Vorinstanz hat eingehend und zutreffend begründet, weshalb die Rückstufung von einer Niederlassungsauf eine Aufenthaltsbewilligung zulässig ist. Die Beschwerdeführerin hat im Wesentlichen die Unverhältnismässigkeit der Massnahme gerügt, weil sie aufgrund ihrer Kinderbetreuungspflichten und gesundheitlicher Probleme kein Selbstverschulden an ihrer Sozialhilfeabhängigkeit treffe. Angesichts ihrer klar gescheiterten wirtschaftlichen und fehlenden sprachlichen Integration wird die vorinstanzliche Würdigung zum damals einzig vorgebrachten Einwand ihrer Rolle als Mutter und Hausfrau damit jedoch nicht ernsthaft in Frage gestellt; ebenso wenig indizierten die neu vorgebrachten gesundheitlichen Probleme eine günstige Prozessaussicht. Insbesondere hat die Beschwerdeführerin auch während des ausländerrechtlichen Verfahrens nichts vorgekehrt, was ihrer Integration förderlich wäre. Dass der Beschwerde unter diesen Umständen kein Erfolg beschieden sein konnte, musste auch für die Beschwerdeführerin erkennbar sein. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist daher abzuweisen, ohne dass die Prozessarmut zu prüfen wäre.

**6.3** Da über das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege im Endentscheid befunden wird und die Beschwerdeführerin deshalb keine Gelegenheit hatte, ihr Rechtsmittel nach Abweisung des Begehrens zurückzuziehen und damit Kosten zu sparen, sind diese praxisgemäss bloss im Rahmen der üblichen Abschreibungsgebühr zu erheben (BVR 2014 S. 437 E. 7.9). Für das Gesuchsverfahren betreffend die unentgeltliche Rechtspflege werden keine Kosten erhoben (Art. 112 Abs. 1 VRPG).

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird abgewiesen.
3. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine reduzierte Pauschalgebühr von Fr. 500.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
5. Zu eröffnen:
  - Beschwerdeführerin
  - Sicherheitsdirektion des Kantons 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.