



Fall-Nr.:	RDRM.2021.123
Stelle:	Generalsekretariat Sicherheits- und Justizdepartement
Instanz:	Sicherheits- und Justizdepartement
Publikationsdatum:	28.09.2022
Entscheiddatum:	02.06.2022

SJD RDRM.2021.123

Migrationsrecht, Art. 63 Abs. 2 AIG, Art. 58a AIG, Art. 77f VZAE. Die Rückstufung der Niederlassungsbewilligung auf eine Aufenthaltsbewilligung einer türkischen Staats-angehörigen, welche seit 1988 die Niederlassungsbewilligung besitzt, erweist sich als recht- und verhältnismässig. Obwohl die Rekurrentin mittlerweile ca. 15 Prozent bis teilweise knapp 30 Prozent im ersten Arbeitsmarkt tätig ist, ist eine Loslösung von der Sozialhilfe ohne Verhaltensänderung nicht absehbar. Gesundheitliche Probleme, welche das geringe Arbeitspensum rechtfertigen würden, bestehen nicht. Die Bedingungen, welche für einen weiteren Verbleib in der Schweiz erfüllt sein müssen, erweisen sich ebenfalls als verhältnismässig. Abweisung des Rekurses.

Den Entscheid SJD RDRM.2021.123 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



Entscheid vom 2. Juni 2022

Rekurrentin

A.____
vertreten durch lic.iur. Ilhan Gönüler, Rechtsanwalt, Universitätstrasse 47,
8006 Zürich

gegen

Vorinstanz

Migrationsamt St.Gallen
Verfügung vom 26. August 2021

Betreff

**Rückstufung der Niederlassungsbewilligung auf eine
Aufenthaltsbewilligung**

Geschäftsnummer

RDRM.2021.123



Sachverhalt

A. A.____, geb. 17. Dezember 1971, türkische Staatsangehörige, reiste am 19. Oktober 1988 zum Verbleib bei den Eltern beziehungsweise zum späteren Stellenantritt (Vorakten S. 94) in die Schweiz ein und besitzt seit dem 11. November 1988 die Niederlassungsbewilligung (Vorakten S. 84). A.____ hat drei volljährige Kinder (Jahrgang 1992, 1997 und 1999), welche aus der am 29. März 1989 geschlossenen und am 16. Mai 2014 geschiedenen Ehe mit dem Landsmann B.____, geb. 30. November 1969, hervorgingen, wobei die faktische Obhut gemäss Scheidungsurteil dem Vater zugeteilt wurde (Vorakten S. 108).

B. Mit Schreiben vom 29. März 2019 stellte das Migrationsamt fest, dass A.____ seit Oktober 2011 vollumfänglich vom Sozialamt unterstützt werde (der Schuldsaldo belaufe sich per 6. Februar 2019 auf Fr. 197'465.45). Der Integrationsgrad, was die Sprachkompetenz sowie die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung betrifft, sei äusserst mangelhaft. Es werde kein Wille erkannt, an dieser Situation etwas zu ändern, weshalb von einer selbstverschuldeten Sozialhilfeabhängigkeit ausgegangen werde. Das Migrationsamt forderte A.____ im Sinne einer Verwarnung auf, alles zu unternehmen, um sich von der Sozialhilfe zu lösen. Ansonsten habe sie damit zu rechnen, dass gegen sie weitere ausländerrechtliche Massnahmen wie die Androhung des Widerrufs der Niederlassungsbewilligung, die Rückstufung oder der Widerruf der Niederlassungsbewilligung geprüft und gegebenenfalls verfügt werden (Vorakten S. 125). Am 19. September 2019 wurde die Kontrollfrist der Niederlassungsbewilligung unter jedem Vorbehalt verlängert und darauf hingewiesen, dass der Aufenthalt zu einem späteren Zeitpunkt erneut überprüft werde (Vorakten S. 141).

C. Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs widerrief das Migrationsamt mit Verfügung vom 26. August 2021 die Niederlassungsbewilligung von A.____ und ersetzte sie durch eine Aufenthaltsbewilligung, welche mit folgenden Bedingungen verknüpft ist: Besuch von Sprachkursen mit dem Ziel, die Integration im ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen; regelmässige Erwerbstätigkeit mit vollständiger wirtschaftlicher Selbständigkeit; Erfüllung sämtlicher finanzieller Verpflichtungen; kein Bezug von



Sozialhilfe; klagloses Verhalten in jeglicher Hinsicht. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, dass seit der Verwarnung zwar zwischenzeitlich eine befristete Arbeitsstelle gefunden werden konnte, diese jedoch fristlos gekündigt wurde. Bezüglich Sozialhilfe zeige sich die Situation unverändert, der Schuldensaldo belaufe sich per 20. Oktober 2020 auf mittlerweile Fr. 236'324.15, die monatliche Unterstützung betrage Fr. 1'727.–. Die Deutschkenntnisse hätten sich ebenfalls nicht verbessert, das Sozialamt gehe ohne deutliche Verbesserung der Deutschkenntnisse davon aus, dass A.____ dauerhaft auf Unterstützung durch das Sozialamt angewiesen sein werde. Die Integrationskriterien von Art. 58 Abs. 1 Bst. c und d des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20; abgekürzt AIG) seien nicht erfüllt. Entschuldbare Gründe im Sinne von Art. 58a Abs. 2 AIG i.V.m. Art. 77f der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201; abgekürzt VZAE) lägen keine vor. Die Rückstufung sei zudem verhältnismässig.

D. Gegen diese Verfügung erhob A.____, vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Ilhan Gönüler, Zürich, mit Eingabe vom 10. September 2021 Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) und beantragte, es sei die Verfügung des Migrationsamtes aufzuheben und ihr zu bestätigen, dass ihre Niederlassungsbewilligung bestand hat und verlängert wird, eventualiter sei die Sache zur Neu Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zur Begründung wurde im Wesentlichen angeführt, dass die Rückstufung auf einer unzulässigen Rückwirkung beruhe. In diesem Zusammenhang habe die Vorinstanz das rechtliche Gehör verletzt. Zudem würde A.____ alles in ihrer Macht stehende tun, um sich von der Sozialhilfe loslösen zu können. Von August 2019 bis Januar 2021 hätte sie rund 40 Bewerbungen geschrieben, aufgrund ihres Lebenslaufs und ihren Fähigkeiten (keine Berufsausbildung, psychische Krankheit) sei es jedoch äusserst schwierig eine Anstellung zu finden. A.____ arbeite zu 100% als Reinigungskraft bei der C.____ AG und zusätzlich im Umfang von 3 Wochenstunden bei der D.____ AG, ebenfalls als Reinigungskraft. Die Ursache für die mangelnden Sprachkompetenzen und ihre wirtschaftliche Situation sei auf ihre Gesundheitslage (psychisches Leiden, Psychose) zurückzuführen und könne ihr deshalb nicht vorgeworfen werden. Sodann seien die vom



Migrationsamt verfügten Massnahmen aufgrund der persönlichen Umstände von A.____ gar nicht geeignet, das Ziel der besseren Einhaltung der Integrationskriterien zu erreichen. Auch diesbezüglich habe die Vorinstanz das rechtliche Gehör verletzt. Mit zusätzlicher Eingabe vom 27. September 2021 reichte A.____ einen ärztlichen Bericht ein, wonach seit dem Jahr 2000 eine psychische Störung bestehen würde und eine psychiatrische Begleitung in der Muttersprache erwünscht sei (eine differenzierte Anamneseerhebung sei aus sprachlichen Gründen nicht möglich). Zudem wurde mitgeteilt, dass A.____ unterdessen eine weitere Stelle als Reinigungskraft bei der F.____ GmbH, mit einem Arbeitspensum von 10%, antreten konnte.

E. Das Migrationsamt beantragte mit Vernehmlassung vom 27. Oktober 2021 unter Hinweis auf die angefochtene Verfügung und die Akten die Abweisung des Rekurses. Ergänzend hielt es fest, dass sich das Übergangsrecht analog zu Art. 126 AIG bestimme und auf den Zeitpunkt abzustellen sei, in welchem der betroffene Ausländer von der Einleitung des zum Bewilligungswiderruf führenden Verfahrens in Kenntnis gesetzt wurde. Dies sei vorliegend der 18. Februar 2021, womit die neurechtlichen Bestimmungen zur Anwendung gelangen würden. Im Übrigen könne nicht davon gesprochen werden, dass A.____ alles unternehme, um sich von der Sozialhilfe zu lösen. Die Stellensuchbemühungen seien nicht besonders intensiv. Sodann müsse davon ausgegangen werden, dass A.____ voll arbeitsfähig sei. Weiter handle es sich bei der vorgebrachten 100%-Anstellung um eine solche auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Die Anstellungen im ersten Arbeitsmarkt würden aufgrund der niedrigen Pensen das Integrationskriterium von Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG ebenfalls nicht erfüllen, da dadurch die Lebenshaltungskosten nicht gedeckt seien und A.____ weiterhin sozialhilfeabhängig sei.

F. Das SJD holte am 12. Januar 2022 beim Sozialamt Auskünfte zur finanziellen Situation von A.____ ein. Nach Angaben des Sozialamtes X.____ belaufen sich die Sozialhilfesschulden per Ende März 2022 auf Fr. 269'139.25, die monatliche Unterstützung variiere, je nachdem wie viele Stunden A.____ im ersten Arbeitsmarkt gearbeitet habe (im Februar 2022 waren es insgesamt 48 Stunden). Die restliche Zeit arbeite sie



jeweils im zweiten Arbeitsmarkt bei der E.____ AG. Bis im Juni 2021 sei die Unterstützung monatlich Fr. 1'895.– gewesen, vom Juli 2021 bis im März 2022 noch durchschnittlich Fr. 1'189.–, wobei die Sozialhilfe zwischen etwa Fr. 750.– und Fr. 1'650.– stark schwanke; seit dem Juli 2021 seien nämlich Lohnabrechnungen im Betrag von monatlich zwischen Fr. 260.– und Fr. 1'160.– vorhanden.

G. Mit Eingabe vom 12. Mai 2022 hielt A.____ ergänzend fest, dass aus der Auskunft des Sozialamtes X.____ hervorgehe, dass die Sozialhilfebeiträge kontinuierlich reduziert werden konnten. Seit dem 1. Februar 2022 arbeite sie nebst ihren Arbeitstätigkeiten bei der C.____ AG, der D.____ AG sowie der F.____ GmbH auch noch bei der E.____ AG. Dies zeuge von ihrem Willen, sich in das hiesige Wirtschaftsleben nach bestem Willen und Wissen zu integrieren und der Tatsache, dass sie nach Massgabe ihrer Kräfte bereits umfassend am Wirtschaftsleben teilnehme. Die Abhängigkeit von Sozialhilfegeldern konnte in den letzten Monaten um bis zu über 60% reduziert werden.

Erwägungen

1. Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der Rekursvoraussetzungen ergibt, dass diese sowohl hinsichtlich der Zuständigkeit und der Rekursberechtigung als auch in Bezug auf die Frist- und Formerfordernisse gegeben sind (Art. 43^{bis}, Art. 45 Abs. 1, Art. 47 und Art. 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2. a) Die Rekurrentin macht zunächst eine mehrfache Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend, die das Migrationsamt dadurch begangen haben soll, dass sie auf das Vorbringen der unzulässigen Rückwirkung nicht eingegangen sei und die persönlichen Umstände (psychische Krankheit) nicht ausreichend beachtet habe.

b) Nach Art. 15 VRP und subsidiär Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Als Teilgehalt des rechtlichen Gehörs muss die Behörde die



Vorbringen der betroffenen Person tatsächlich hören, sorgfältig und ernsthaft prüfen und in der Entscheidungsfindung berücksichtigen. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Die betroffene Person soll wissen, warum die Behörde entgegen ihrem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass die betroffene Person ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann (VerwGE B 2010/294 vom 31. Mai 2011 E 2.1 mit Hinweisen). Die Begründungspflicht verlangt somit nicht, dass sich die verfügende Behörde mit sämtlichen vorgebrachten Sachverhaltselementen, Beweismitteln und Rügen auseinandersetzt. Vielmehr kann sie sich auf die wesentlichen Überlegungen, die zum Entscheid geführt haben, beschränken. Die Begründungspflicht ist nur dann verletzt, wenn die Behörde auf die für den Ausgang des Verfahrens wesentlichen Vorbringen selbst implizit nicht eingeht (vgl. BGE 133 III 235 E. 5.2; BGE 143 III 65 E. 5.2).

c) Das Migrationsamt hat sich im angefochtenen Entscheid eingehend mit der geltend gemachten Gesundheitslage der Rekurrentin auseinandergesetzt. Wenn das Migrationsamt bei der Sachverhaltswürdigung inhaltlich zu einem anderen Ergebnis gelangt als die Rekurrentin, handelt es sich nicht um eine Gehörsverletzung. Sodann hat es richtigerweise (vgl. nachfolgend Ziff. 3) die neurechtlichen Bestimmungen angewandt. Weitergehende Ausführungen zum anwendbaren Recht waren nicht notwendig. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs der Rekurrentin im vorinstanzlichen Verfahren liegt somit nicht vor.

3. Da für die Änderung des AIG vom 16. Dezember 2016 (in Kraft seit 1. Januar 2019), womit die Möglichkeit der Rückstufung in das Gesetz aufgenommen wurde (Art. 63 Abs. 2 AIG), keine Übergangsbestimmung vorgesehen wurde, wird diesbezüglich auf die allgemeine Regelung von Art. 126 AIG abgestellt. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist demnach das frühere materielle Recht auf alle Verfahren anwendbar, die erstinstanzlich vor Inkrafttreten des neuen Rechts eingeleitet wurden (Urteil des BGer 2C_536/2021 vom 19. Oktober 2021 E. 3 mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall ist das Rückstufungsverfahren am 18. Februar 2021 (rechtliches Gehör zur Rückstufung; Vorakten S. 173



ff.) und damit unter dem seit dem 1. Januar 2019 gültigen Recht eingeleitet worden. Es findet deshalb Art. 63 Abs. 2 AIG in der aktuellen Fassung Anwendung.

4. a) Die Niederlassungsbewilligung kann widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht (oder nicht mehr) erfüllt sind (Art. 63 Abs. 2 AIG). Als Integrationskriterien gelten etwa die Sprachkompetenzen (Bst. c) oder die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Bst. d). Wird die Rückstufung nicht mit einer Integrationsvereinbarung oder mit einer Integrationsempfehlung nach Art. 58b AIG verbunden, ist in der Rückstufung festzuhalten, welche Integrationskriterien die betroffene Person nicht erfüllt, welche Gültigkeitsdauer die Aufenthaltsbewilligung hat, an welche Bedingungen der weitere Verbleib in der Schweiz geknüpft wird und welche Folgen deren Nichtbeachtung nach sich zieht (Art. 62a VZAE). Die Rückstufung soll dazu führen, dass die betroffene Person zukünftig ihr Verhalten ändert und sich besser integriert; es geht jeweils darum, ein ernsthaftes Integrationsdefizit zu beseitigen, wobei den persönlichen Umständen Rechnung zu tragen ist (vgl. Art. 58a Abs. 2 AIG). Die Rückstufung muss beim Widerruf einer altrechtlich erteilten Niederlassungsbewilligung an ein unter dem neuen Recht aktualisiertes, hinreichend gewichtiges Integrationsdefizit anknüpfen; nur dann besteht ein hinreichendes öffentliches Interesse an der Rückstufung altrechtlich erteilter Niederlassungsbewilligungen unter dem neuen Recht. Es ist auf nach dem 1. Januar 2019 fortdauernde Integrationsdefizite von einer gewissen Relevanz abzustellen. Vor dem 1. Januar 2019 eingetretene Sachverhaltselemente dürfen mitberücksichtigt werden, um die neue Situation im Lichte der bisherigen würdigen und in diesem Sinn die Entstehung und das Fortdauern des Integrationsdefizits umfassend klären zu können (Urteil des BGer 2C_536/2021 vom 19. Oktober 2021 E. 4 mit Hinweisen).

b) Beim Widerruf der Niederlassungsbewilligung wegen einer dauerhaften und erheblichen Sozialhilfeabhängigkeit geht es in erster Linie darum, eine zusätzliche künftige Belastung der öffentlichen Wohlfahrt zu vermeiden. Ob dieses Ziel erreicht werden kann, ist kaum je mit Sicherheit zu ermitteln. Es muss daher die wahrscheinliche



Entwicklung der finanziellen Situation berücksichtigt werden. Nach der Rechtsprechung ist eine andauernde konkrete Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit erforderlich; Hypothesen und pauschalisierte Gründe genügen nicht. Neben den bisherigen und den aktuellen Verhältnissen ist die wahrscheinliche finanzielle Entwicklung auf längere Sicht in die Beurteilung miteinzubeziehen. Ein Widerruf fällt in Betracht, wenn eine Person hohe finanzielle Unterstützungsleistungen erhalten hat und nicht damit gerechnet werden kann, dass sie in Zukunft selber für ihren Lebensunterhalt wird aufkommen können. Erweist sich der Widerruf der Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung als unverhältnismässig, ist eine Rückstufung zulässig, soweit durch die Sozialhilfeabhängigkeit das Integrationskriterium der «Teilnahme am Wirtschaftsleben» nicht (mehr) gegeben ist. Dabei ist der Situation von Personen angemessen Rechnung zu tragen, welche sich aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder wegen anderer gewichtiger persönlicher Umstände nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen wirtschaftlich integrieren können (Art. 58a Abs. 2 AIG) (Urteil des BGer 2C_536/2021 vom 19. Oktober 2021 E. 5.1 mit Hinweisen und E. 5.2).

5. a) Die Rekurrentin musste seit Oktober 2011 bis Juni 2021 praktisch durchgehend vollumfänglich, seit Juli 2021 noch teilweise von der Sozialhilfe unterstützt werden. Die Unterstützungsleistung konnte seit Juli 2021 verringert werden, jedoch ist sie nach wie vor auf Unterstützungsleistungen zwischen rund Fr. 750.– und Fr. 1'650.– monatlich angewiesen. Sie arbeitet mittlerweile rund 15% (10% bei der F.____ GmbH und etwa 3 Stunden pro Woche bei der C.____ AG, wobei sie anscheinend teilweise auch mehr arbeitet) im ersten Arbeitsmarkt. Im Februar 2022 arbeitete sie gemäss Aussage des Sozialamtes X.____ 48 Stunden im ersten Arbeitsmarkt, was einem Pensum von knapp 30% und einem Lohn von Fr. 1'118.60 entspricht, im März 2022 war die Arbeitstätigkeit wieder leicht rückläufig mit einem Lohn von noch Fr. 991.20. In der Zeit, in der sie nicht im ersten Arbeitsmarkt tätig ist (nicht zusätzlich zu dieser Arbeitszeit, wie es die Rekurrentin in ihren Eingaben geltend zu machen scheint), ist sie im zweiten Arbeitsmarkt tätig, bis im Dezember 2021 bei der C.____ AG und seit Januar 2022 bei der E.____ AG (act. 11, act. 14.1). Auch wenn mit den nunmehr vorhandenen Teilzeittätigkeiten im ersten Arbeitsmarkt die Höhe der



monatlichen Sozialhilfe bereits reduziert werden konnte, erscheint eine Loslösung von der Sozialhilfe doch, nicht zuletzt aufgrund der langjährigen Arbeitslosigkeit und der mangelnden Deutschkenntnisse, ohne Verhaltensänderung nicht absehbar. Dies wird von der Rekurrentin denn auch nicht in Abrede gestellt. Der Schuldensaldo beim Sozialamt beträgt per Ende März 2022 bereits Fr. 269'139.25. Damit erfüllt die Rekurrentin grundsätzlich den Widerrufsgrund von Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG.

b) Wie bereits in der angefochtenen Verfügung festgehalten, erweist sich der Widerruf der Niederlassungsbewilligung mit Wegweisung zum jetzigen Zeitpunkt insbesondere aufgrund der langjährigen Landesanzwesenheit als unverhältnismässig. Darauf ist deshalb nicht weiter einzugehen. Da die Rekurrentin jedoch grundsätzlich den Widerrufsgrund von Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG erfüllt, hat sie auch als im Sinne von Art. 58a AIG wirtschaftlich ungenügend integriert zu gelten.

6. a) Zu prüfen bleibt die Verhältnismässigkeit der Rückstufung. Ob und inwieweit die betroffene Person ein Verschulden an ihrer fehlenden wirtschaftlichen Integration bzw. der damit verbundenen Sozialhilfeabhängigkeit trifft, bildet keine Frage des Widerrufs- bzw. Rückstufungsgrunds, sondern eine solche der Verhältnismässigkeit; dabei ist insbesondere den Vorgaben von Art. 77f VZAE Rechnung zu tragen (Urteil des BGer 2C_96/2021 vom 19. Oktober 2021, E. 6.1). Eine Abweichung von den Integrationskriterien ist demnach möglich, wenn die ausländische Person diese wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung (Art. 77f Bst. a VZAE), wegen einer schweren oder lang andauernden Krankheit (Art. 77f Bst. b VZAE) oder anderer gewichtiger persönlicher Umstände, namentlich wegen einer ausgeprägten Lern-, Lese- oder Schreibschwäche, Erwerbsarmut oder der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben (Art. 77f Bst. c VZAE) nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen kann. Eine Rückstufung bei unverschuldeten Integrationsdefiziten müsste als ungeeignete Massnahme angesehen werden. Sodann muss die Massnahme erforderlich sein und die öffentlichen Interessen an einer Rückstufung müssen die privaten Interessen der Rekurrentin, den privilegierten ausländerrechtlichen Status der Niederlassung zu behalten, überwiegen.



b) Die aus der am 16. Mai 2014 geschiedenen Ehe hervorgegangenen Kinder wurden gemäss Scheidungsurteil in die Obhut des Vaters gegeben. Zudem ist das jüngste Kind bereits seit rund 5 Jahren volljährig. Es ist somit offensichtlich, dass Betreuungsaufgaben kein Grund für die ungenügende wirtschaftliche Integration der Rekurrentin bilden. Der Rekurrentin wäre es auch nicht erst ab der Obhutszuteilung an den Vater oder der Volljährigkeit der Kinder zumutbar gewesen, zumindest einer Teilzeiterwerbstätigkeit nachzugehen, sondern entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bereits ab dem 3. Lebensjahr des jüngsten Kindes (vgl. Urteil des BGer 2C_536/2021 vom 19. Oktober 2021 E. 6.2.2), also bereits seit dem Jahr 2002. Die Rekurrentin hätte mithin bereits früher ihr Arbeitspotential besser und nachhaltiger ausschöpfen können und müssen und nicht erst unter dem Druck des ausländerrechtlichen Verfahrens. Auch für Aus- oder Weiterbildungen hätte sie seither genügend Zeit gehabt.

c) Erste Bemühungen um eine Anstellung finden sich in den Akten erst ab August 2019 und waren nicht besonders intensiv. Die Rekurrentin konnte im ersten Arbeitsmarkt jedoch bereits zumindest teilweise Fuss fassen, was zeigt, dass es ihr bereits viel früher zumutbar gewesen wäre, eine Anstellung zu finden und so auch ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt stetig zu verbessern. Dass sich nunmehr aufgrund der langjährigen Arbeitslosigkeit die erfolgreiche Suche um eine Anstellung schwieriger gestaltet, hat sie sich selber zuzuschreiben. Die Aussagen des Sozialamtes vom März 2019, wonach eine Arbeitsintegration nicht möglich sei, keine Arbeitsbemühungen nachzuweisen seien und allein die Beschäftigung, nicht mehr die Arbeitsintegration im ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund stünden (Vorakten S. 124), erweisen sich jedoch aus heutiger Sicht immerhin insoweit als überholt, als es der Rekurrentin unterdessen doch bereits gelungen ist, einer Erwerbstätigkeit als Reinigungskraft im ersten Arbeitsmarkt im Umfang von teilweise knapp 30% nachzugehen. Auch im Oktober 2020 ging das Sozialamt noch davon aus, dass die Rekurrentin ohne deutliche Verbesserung der Deutschkenntnisse dauerhaft auf Unterstützung angewiesen sein wird (Vorakten S. 163).



d) Die Rekurrentin bringt vor, dass sie sich aufgrund einer psychischen Erkrankung nicht wirtschaftlich integrieren konnte, was ihr nicht angelastet werden dürfe. Neben einem ärztlichen Bericht aus dem Jahr 2000 (Vorakten S. 232 ff.) reicht die Rekurrentin ein Schreiben des Hausarztes vom 15. Juni 2021 ein, wonach aus hausärztlicher Sicht ein hoher Verdacht auf Schizophrenie bestehe, eine differenzierte Anamneseerhebung aus sprachlichen Gründen jedoch nicht möglich sei. Eine psychiatrische Begleitung wäre erwünscht (act. 3.1). Die gesundheitlichen Probleme reichen vorliegend jedoch nicht, um das geringe Arbeitspensum zu erklären. Im Schreiben des Hausarztes wird denn auch festgehalten, die psychische Verfassung sei unter der aktuellen Medikation einigermassen stabil. Auch das Sozialamt hält fest, dass keine gesundheitlichen Probleme bekannt sind und kein IV-Verfahren hängig sei (Vorakten S. 122). Bezeichnenderweise wird vom Hausarzt auch keine Arbeitsunfähigkeit attestiert. Ohnehin ist dem Schreiben ein eher geringer Beweiswert zuzusprechen, zumal dieses anscheinend vornehmlich gestützt auf die Angaben der Angehörigen erfolgte. Nach der jahrelangen Arbeitslosigkeit zeigen sodann auch die nunmehr (erfolgreichen) Bemühungen, zumindest einer Teilzeiterwerbstätigkeit nachzugehen, dass der Rekurrentin eine Teilnahme am Wirtschaftsleben zugemutet werden kann und das Erwerbspotenzial nur unzureichend ausgeschöpft wurde. Die befristete Arbeitsstelle, welche die Rekurrentin anscheinend nach der Verwarnung des Migrationsamtes vom 29. März 2019 antreten konnte, wurde sodann aufgrund einer verbalen Entgleisung fristlos gekündigt (Vorakten S. 148), was ebenfalls darauf hindeutet, dass nicht gesundheitlichen Probleme, sondern vielmehr ein fehlender Wille der Grund ist für die mangelhafte wirtschaftliche Integration.

e) Die Verwarnung durch das Migrationsamt am 29. März 2019 hat bei der Rekurrentin nicht die gewünschte Wirkung erzielt. Die geltend gemachten 40 Bewerbungen von August 2019 bis Januar 2021 entsprechen gerade einmal etwa 2 Bewerbungen im Monat, was keinesfalls als intensive Suchbemühungen gewertet werden kann. Die Rückstufung erweist sich demnach als erforderlich und soll die Rekurrentin daran erinnern, dass sie sich wirtschaftlich (besser) integrieren muss. Die seit dem ausländerrechtlichen Verfahren begonnen



diesbezügliche Bemühungen, welche dazu führten, dass die Sozialhilfe teilweise bereits um rund 60% reduziert werden konnte, lassen erkennen, dass die Massnahme bereits Wirkung zeigt.

f) In der nunmehr gut 23-jährigen Landesauswesenheit konnte sich die Rekurrentin auch in sprachlicher Hinsicht kaum integrieren, was die Suche nach Arbeitsstellen weiter erschwert. Eine entsprechende Bedingung, Sprachkurse zu besuchen erweist sich deshalb ebenfalls als angezeigt.

g) Das Migrationsamt hat als Bedingungen, welche für einen weiteren Verbleib in der Schweiz erfüllt sein müssen, insbesondere festgehalten, die Rekurrentin habe einer regelmässigen Erwerbstätigkeit nachzugehen, dadurch vollständige wirtschaftliche Selbständigkeit zu erlangen und keine Sozialhilfe mehr zu beziehen. Dies erscheint zwar mit Blick auf die langjährige Arbeitslosigkeit schwierig, jedoch nicht als von vorn herein aussichtslos, wie wiederum die innert kürzerer Zeit erlangten Anstellungen im ersten Arbeitsmarkt zeigen. Ein konkret zu erfüllendes Arbeitspensum wurde zudem nicht verlangt. Im Februar 2022 konnte mit einem Arbeitspensum von unter 30% (48 Stunden) die Sozialhilfeabhängigkeit bereits um über 60% reduziert werden, was bedeutet, dass zur Erfüllung der Vorgaben keine Vollzeitstelle notwendig ist. Ohnehin müsste eine allfällige Nichtverlängerung dannzumal wieder insgesamt verhältnismässig sein, wobei insbesondere zu prüfen sein wird, ob die Vorgaben *ohne entschuldbaren Grund* nicht eingehalten wurden bzw. werden konnten (vgl. Urteil des BGer 2C_536/2021 vom 19. Oktober 2021 E. 6.2.4).

h) Das gewichtige öffentliche Interesse, dass die Rekurrentin ihre Integrationsdefizite korrigiert und so die Belastung der öffentlichen Hand vermieden werden kann, überwiegt die privaten Interessen der Beschwerdeführerin, den privilegierten ausländerrechtlichen Status der Niederlassung zu behalten, zumal sie mit einer Aufenthaltsbewilligung weiterhin in der Schweiz leben kann und es ihr möglich ist, in fünf Jahren wieder eine Niederlassungsbewilligung zu beantragen (Art. 61a VZAE).



7. Die Rückstufung erweist sich somit als recht- und verhältnismässig, weshalb der Rekurs abzuweisen ist.

8. Das Migrationsamt verfügte, dass die Niederlassungsbewilligung durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt wird, die dem SEM zur Zustimmung unterbreitet werde. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergeht die Rückstufung als Einheit: Die Niederlassungsbewilligung werde widerrufen und der bisherige Aufenthalt gleichzeitig auf eine neue Rechtsgrundlage (Aufenthaltsbewilligung) gestellt; es liege der Rückstufung weder eine Neuerteilung noch eine Verlängerung eines Aufenthaltsrechts im Sinne von Art. 85 Abs. 1 VZAE zugrunde. Es komme zu keinem neuen Aufenthalt, da die betroffene Person sich gestützt auf ihre Niederlassungsbewilligung bereits bisher rechtmässig im Land aufgehalten habe. Das Bundesgericht erachtet das entsprechende Zustimmungserfordernis deshalb als systemwidrig und dem Sinn und Zweck von Art. 99 AIG widersprechend (vgl. zum Ganzen: Urteil des BGer 2C_667/2020 vom 19. Oktober 2021 E. 3 mit Hinweisen; Urteil des BGer 2C_711/2021 vom 15. Dezember 2021 E. 5.4.2). Das Migrationsamt wird deshalb abzuklären haben, ob gestützt auf diese bundesgerichtliche Rechtsprechung die zu erteilende Aufenthaltsbewilligung tatsächlich dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten sein wird.

9. a) Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Verwaltungsstreitigkeiten jener Beteiligte die Verfahrenskosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. In Anwendung von Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) ist die Entscheidgebühr auf Fr. 1'000.– festzusetzen und dem Verfahrensausgang entsprechend der Rekurrentin aufzuerlegen. Diese wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'000.– verrechnet.

b) Das Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten ist bei diesem Verfahrensausgang abzuweisen (Art. 98^{bis} VRP).



Demgemäss erlässt das Sicherheits- und Justizdepartement als

Entscheid

1. Der Rekurs von A.____, X.____, wird abgewiesen.
2. A.____ bezahlt die Entscheidgebührl von Fr. 1'000.–. Sie wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.
3. Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher:

Fredy Fässler, lic.iur.
Regierungspräsident