Kantonsgericht
Basel-Landschaft

Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht

vom 3. Februar 2021 (810 20 229)

Ausländerrecht

Widerruf der Niederlassungsbewilligung und Ersetzung durch eine Aufenthaltsbewilligung / mangelhafte Prüfung der Integrationskriterien

Besetzung	Vizepräsident Daniel Ivanov, Kantonsrichter Hans Furer, Markus Clausen, Claude Jeanneret, Niklaus Ruckstuhl, Gerichtsschreiberin Stephanie Schlecht
Beteiligte	**A.____** und **B.____**, Beschwerdeführer, vertreten durch Dr. Nicolas Roulet, Advokat gegen **Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft**, 4410 Liestal, Beschwerdegegner
Betreff	Widerruf der Niederlassungsbewilligung und Ersetzung durch eine Aufenthaltsbewilligung (RRB Nr. 1264 vom 15. September 2020)

A. Der kosovarische Staatsangehörige A.____ (geb. 1960) arbeitete mit Unterbrüchen in den Jahren 1985 und 1986 von 1982 bis 1991 als Saisonnier in der Schweiz. Im Juni 1991 wurde seine Saisonbewilligung in eine Jahresaufenthaltsbewilligung zur Erwerbstätigkeit umgewandelt. Am 13. Juli 1992 reiste seine Ehefrau B.____ (geb. 1966) zusammen mit den Töchtern C.____ (geb. 1988) und D.____ (geb. 1991) in die Schweiz ein. Ihnen und dem 1993 in E.____ geborenen Sohn F.____ wurden im Rahmen des Familiennachzugs Aufenthaltsbewilligungen erteilt. 1995 ist ihr Sohn G.____ in H.____ geboren.

B. Im Jahr 1997 wurde A.____ von der Fremdenpolizei des Kantons Basel-Landschaft (heute: Amt für Migration und Bürgerrechte [AfMB]) aufgrund der beim Betreibungsamt registrierten Betreibungen in der Höhe von Fr. 43'795.60 und Verlustscheine in der Höhe von Fr. 23'545.70 ermahnt und insbesondere darauf hingewiesen, dass fremdenpolizeiliche Massnahmen geprüft würden, sollte er sich nicht bemühen, seine Schulden abzubezahlen.

C. A.____ und den Kindern wurde im Jahr 1999 und B.____ im Jahr 2002 die Niederlassungsbewilligung erteilt.

D. Die Familie wurde von Dezember 2004 bis September 2007 von der Sozialhilfebehörde I.____ mit Leistungen im Umfang von Fr. 85'800.-- unterstützt.

E. Mit Schreiben vom 26. September 2007 verwarnte das Amt für Migration des Kantons Basel-Landschaft (AfM, heute: AfMB) A.____ und B.____ ausländerrechtlich aufgrund ihrer Sozialhilfeabhängigkeit sowie der auf A.____ registrierten zahlreichen Betreibungen und der offenen Verlustscheine von gesamthaft Fr. 59'676.--.

F. Von September 2007 bis Dezember 2011 arbeitete A.____ im Bereich Hausdienst. Abgesehen von einem Unterbruch in den Jahren 2012 bis 2015 ist B.____ seit dem Jahr 2001 in geringem Umfang erwerbstätig. Seit 2012 ist A.____ selbständig.

G. Mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft vom 20. Oktober 2016 wurde A.____ wegen mehrfacher Nichtabgabe der entzogenen Fahrzeugausweise und Kontrollschilder trotz behördlicher Aufforderung zu einer bedingt vollziehbaren Geldstrafe von 20 Tagessätzen à Fr. 70.-- sowie einer Busse in der Höhe von Fr. 500.-- verurteilt.

H. Im Rahmen der Verlängerung der Kontrollfrist stellte das AfM fest, dass der Beschwerdeführer mit 165 Verlustscheinen von gesamthaft Fr. 371'450.-- beim Betreibungsamt verzeichnet ist. Es forderte ihn auf, Stellung zu nehmen, was er mit Hilfe einer in der Folge aufgesuchten Schuldenberatungsstelle gemacht hat.

I. Mit Schreiben vom 22. Juli 2019 gewährte das AfMB A.____ und B.____ das rechtliche Gehör bezüglich des beabsichtigten Widerrufs ihrer Niederlassungsbewilligungen. Daraufhin haben sie verschiedene Unterlagen eingereicht (Eingangsstempel beim AfMB: 19. August 2019). Mit Schreiben vom 20. Februar 2020 forderte das AfMB die Ehegatten auf, weitere Un-

terlagen einzureichen, was sie am 10. März 2020 gemacht haben, ohne darüber hinaus Stellung zu nehmen.

J. Mit Strafbefehl vom 16. September 2019 wurde A.____ wegen Verfügung über mit Beschlag belegte Vermögenswerte (Verstrickungsbruch) zu einer bedingt vollziehbaren Geldstrafe von 10 Tagessätzen à Fr. 50.-- sowie einer Busse in der Höhe von Fr. 300.-- verurteilt.

K. Mit Verfügung vom 7. Mai 2020 widerrief das AfMB die Niederlassungsbewilligungen von A.____ und B.____ und ersetzte diese durch Aufenthaltsbewilligungen mit einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr (Rückstufung). Die dagegen von A.____ und B.____, vertreten durch Dr. Nicolas Roulet, Advokat in Basel, erhobene Beschwerde wies der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 1264 vom 15. September 2020 ab. In der Begründung führte der Regierungsrat im Wesentlichen aus, dass aufgrund der qualifiziert vorwerfbaren Verschuldung ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliege und dieser die übrigen erfüllten Kriterien überschatten würde und demzufolge die verfügte Rückstufung verhältnismässig und damit nicht zu beanstanden sei.

L. Dagegen erheben A.____ und B.____, vertreten durch Advokat Dr. Nicolas Roulet, substituiert durch MLaw Paula Müller, mit Eingabe vom 22. September 2020 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), mit den Rechtsbegehren, es sei Ziffer 1 des RRB Nr. 1264 vom 15. September 2020 aufzuheben und es sei ihnen die Niederlassungsbewilligung zu belassen, eventualiter seien sie zu verwarnen, subeventualiter sei die Angelegenheit zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen, alles unter o/e-Kostenfolge, wobei ihnen eventualiter die unentgeltliche Prozessführung und Verbeiständung zu gewähren sei. In ihrer Begründung vom 25. November 2020 bringen die Beschwerdeführer zusammengefasst vor, im vorliegenden Fall handle es sich bei der Anwendung von Art. 63 Abs. 2 AIG um eine unzulässige Rückwirkung. Soweit die Gesetzesbestimmung anwendbar sei, würden sie die Integrationskriterien erfüllen, weil keine mutwillige Schuldenwirtschaft gegeben sei. Darüber hinaus würde sich eine Rückstufung ohnehin als unverhältnismässig erweisen.

M. Mit Vernehmlassung vom 4. Januar 2021 beantragt der Regierungsrat die kostenfällige Abweisung der Beschwerde und verweist zur Begründung auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid.

N. Mit Verfügung vom 19. Januar 2021 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen und den Beschwerdeführern die unentgeltliche Prozessführung und Verbeiständung bewilligt.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regie-

rungsrats die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlusstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlusstatbestand vorliegt, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der Beschwerde gegeben. Die weiteren formellen Voraussetzungen sind ebenfalls erfüllt, sodass auf die Beschwerde einzutreten ist.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Beurteilung der Angemessenheit des angefochtenen Rechtsaktes ist dem Kantonsgericht dagegen – abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen – verwehrt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

3. Materiell umstritten ist, ob das AfMB zu Recht gestützt auf Art. 63 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005 die Niederlassungsbewilligungen der Beschwerdeführer widerrufen und durch Aufenthaltsbewilligungen ersetzt hat.

4.1 Am 1. Januar 2019 sind diverse neue Bestimmungen des AIG in Kraft getreten (Änderung vom 16. Dezember 2016, Amtliche Sammlung [AS] 2017 S. 6521 und 2018 S. 3171). Insbesondere wurden die Bestimmungen zur Integration grundlegend überarbeitet. Um die gesellschaftliche Bedeutung der Integration zu unterstreichen, wurde das bis dahin geltende "Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer" (AuG) vom 16. Dezember 2005 in "Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration" (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005 umbenannt (Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes [Integration] vom 8. März 2013, Bundesblatt [BBl] 2013 S. 2403). Mit der Gesetzesänderung wurde eine neue ausländerrechtliche Massnahme geschaffen: die sogenannte Rückstufung von der Niederlassungsbewilligung zur Aufenthaltsbewilligung (Art. 63 Abs. 2 AIG). Die Massnahme basiert ursprünglich auf der von Philipp Müller eingereichten parlamentarischen Initiative 08.406 "Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter". Nachdem der Bundesrat unter anderem unter Hinweis darauf, dass die Schaffung der Massnahme zu neuen, komplizierten und langwierigen Verfahren führe, vorgeschlagen hatte, die Initiative nicht umzusetzen (vgl. Zusatzbotschaft zur Änderung des Ausländergesetzes [Integration] vom 4. März 2016, BBl 2016 S. 2822), wurde im Verlauf der parlamentarischen Debatte ein gegenteiliger Antrag angenommen und die Rückstufung mit Art. 63 Abs. 2 AIG in der heute geltenden Form beschlossen und ins Gesetz aufgenommen.

4.2 Art. 63 Abs. 2 AIG sieht vor, dass die Niederlassungsbewilligung widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden kann, wenn die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht erfüllt sind. Mit der Rückstufung soll erreicht werden, dass die betroffene Person zukünftig ihr Verhalten ändert und sich besser integriert. Die Rückstufung hat somit auch einen präventiven Charakter (Staatssekretariat für Migration [SEM], Weisungen AIG, Stand 1. November 2019, Ziff. 8.3.3). Die Rückstufung kann gemäss Art. 62a Abs. 1 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007 mit einer Integ-

rationsvereinbarung oder einer Integrationsempfehlung nach Art. 58b AIG verbunden werden. Wird die Verfügung nicht mit einer Integrationsvereinbarung oder Integrationsempfehlung verbunden, so muss sie gemäss Art. 62a Abs. 2 VZAE mindestens folgende Elemente enthalten: lit. a) die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG, die die Ausländerin oder der Ausländer nicht erfüllt hat; lit. b) die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligung; lit. c) die Bedingungen, an die der weitere Verbleib in der Schweiz geknüpft wird (Art. 33 Abs. 1 AIG) und lit. d) die Folgen für den Aufenthalt in der Schweiz, wenn die Bedingungen nach lit. c) nicht eingehalten werden (Art. 62 Abs. 1 lit. d AIG).

4.3 Mit der per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzten Gesetzesänderung wurden die massgebenden Integrationskriterien neu auf Gesetzesstufe in Art. 58a AIG explizit und abschliessend definiert. Gemäss Art. 58a Abs. 1 AIG berücksichtigt die zuständige Behörde bei der Beurteilung der Integration folgende Kriterien:

a. die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;
b. die Respektierung der Werte der Bundesverfassung;
c. die Sprachkompetenzen; und
d. die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung.

Der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien von Art. 58a Abs. 1 lit. c und d AIG aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist gemäss Art. 58a Abs. 2 AIG angemessen Rechnung zu tragen. Die in Art. 58a Abs. 1 AIG genannten Integrationskriterien wurden in den verschiedenen migrationsrechtlichen Erlassen (AIG, Asylgesetz [AsylG] vom 26. Juni 1998 und Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht [Bürgerrechtsgesetz, BüG] vom 20. Juni 2014) vereinheitlicht und aufeinander abgestimmt (Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes [Integration] vom 8. März 2013, BBl 2013 S. 2399). Die in Art. 58a Abs. 1 AIG genannten Integrationskriterien bilden den Massstab zur Beurteilung der Integration im Hinblick auf Bewilligungserteilungen sowie Änderungen des Aufenthaltsstatus. Die Integrationsbeurteilung hat immer im Rahmen einer zukunftsgerichteten Gesamtbetrachtung zu erfolgen. Defizite bei einzelnen Kriterien können durch ausgeprägt vorhandene andere Kriterien aufgewogen werden (vgl. MARC SPESCHA, in: Spescha/Zünd/Bolzli/Hruschka/de Weck [Hrsg.], Kommentar Migrationsrecht, 5. Auflage, 2019, N 1 zu Art. 58a AIG).

5.1 Das AfMB führte in der Rückstufungsverfügung aus, der Beschwerdeführer sei mit 78 Betreibungen in der Höhe von Fr. 278'205.45 sowie Verlustscheinen in der Höhe von insgesamt Fr. 490'083.67 beim Betreibungsamt registriert. Ferner seien die Beschwerdeführer bis ins Jahr 2007 von der Sozialhilfe mit Leistungen im Umfang von Fr. 85'000.-- unterstützt worden. Trotz der in den Jahren 1997 und 2007 ausgesprochenen Verwarnungen sei es ihnen nicht gelungen, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, und ihre Schulden hätten kontinuierlich zugenommen. Es sei zudem nicht ersichtlich, dass die Beschwerdeführer nach der Verwarnung besondere Anstrengungen für einen Schuldenabbau unternommen hätten. Darüber hinaus habe der Beschwerdeführer trotz Pfändungsverfügung keine Zahlungen ans Betreibungsamt geleistet, sodass es zu einer Strafanzeige gekommen sei. Trotz Bestehens entsprechender finanzieller Möglichkeiten hätten die Beschwerdeführer keine Schulden abbezahlt. Die Beschwerde-

führerin sei zwar beim Betreibungsamt nicht registriert, doch seien ihr die hohen Schulden des Beschwerdeführers aufgrund der solidarischen Haftung unter Ehegatten zuzurechnen. Zudem sei die Beschwerdeführerin lediglich in einem Umfang von 20 % arbeitstätig und es seien keine Umstände aktenkundig, welche einer Erhöhung des Pensums entgegenstehen könnten. Trotz der hohen Schulden habe sie nicht mehr gearbeitet und es seien keine Bemühungen ersichtlich, dass sie versucht habe, ihr Arbeitspensum zu erhöhen. Das jahrelange Anhäufen von Schulden trotz zweier Verwarnungen sowie das unkooperative Verhalten des Beschwerdeführers würden auf eine mutwillige Nichterfüllung der Verpflichtungen schliessen lassen. Aufgrund der massiven Verschuldung sei die wirtschaftliche Integration als gescheitert zu betrachten. Das AfMB kam zudem zum Schluss, dass ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gegeben und das entsprechende Integrationskriterium nicht erfüllt sei. Mit der Rückstufung gehe zwar eine Schwächung der Rechtsstellung der Betroffenen einher, weil die Aufenthaltsbewilligung im Gegensatz zur Niederlassungsbewilligung befristet erteilt werde und mit Bedingungen verbunden werden könne. Eine Abwägung der relevanten Kriterien ergebe jedoch, dass das grosse öffentliche Interesse an der Rückstufung die relativ geringen privaten Interessen der Betroffenen an der Belassung der Niederlassungsbewilligungen klar überwiegen würde. Der Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei gleichzeitiger Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung erweise sich somit als verhältnismässig. Das AfMB verband die auf ein Jahr befristeten Aufenthaltsbewilligungen mit den Bedingungen, dass die Beschwerdeführer nicht mehr gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit verstossen oder diese gefährden dürften, sie einer dauerhaft existenzsichernden Erwerbstätigkeit nachzugehen hätten, keine neuen Schulden mehr generieren dürften, die mit einer Verfügung (jeglicher Behörden) verbundenen Bedingungen einhalten und im Rahmen der Möglichkeiten die Schulden sanieren, insbesondere die Lohnpfändungsquote fristgerecht einbezahlen müssten sowie den künftigen finanziellen Verpflichtungen fristgemäss nachzukommen hätten. Das AfMB drohte den Beschwerdeführern bei Nichteinhalten der Bedingungen an, dass sie mit dem Widerruf oder der Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung und der Wegweisung aus der Schweiz rechnen müssten.

5.2 Der Regierungsrat bestätigte die angefochtene Verfügung und führte in seiner Begründung aus, dass der Rückstufung eine eigenständige, vom Widerruf der Niederlassungsbewilligung gemäss Art. 63 Abs. 1 AIG unabhängige Bedeutung zukomme. Sei jedoch im Einzelfall ein Widerrufsgrund gegeben und verhältnismässig, bestehe kein Spielraum für eine Verwarnung oder Rückstufung. Er hielt fest, das AfMB werfe den Beschwerdeführern aufgrund ihrer Verschuldung einen Verstoss gegen die öffentliche Ordnung und mangelnde Teilnahme am Wirtschaftsleben vor. Es habe die Gesamtwürdigung sämtlicher Integrationskriterien zwar nicht im Rahmen der Prüfung von Art. 63 Abs. 2 AIG (Rückstufung), aber bei der Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen. Im Hinblick auf die Anwendbarkeit der gesetzlichen Bestimmung von Art. 63 Abs. 2 AIG hielt der Regierungsrat zunächst fest, dass sich keine Übergangsbestimmung finden lasse, und erwog, dass es sich bei der Integration um eine facettenreiche Daueroblіegenheit handle, weshalb es durchaus denkbar sei, bei der Würdigung der Integrationskriterien an Sachverhaltsmomente anzuknüpfen, welche vor Inkrafttreten des AIG eingetreten seien und im Zeitpunkt der Anordnung einer Rückstufung noch fortdauern würden (unechte Rückwirkung). Vorliegend habe die Vorinstanz die Rückstufung damit begründet, dass die Beschwerdeführer über viele Jahre hinweg und bis zum Beurteilungszeitpunkt Schulden angehäuft

hätten. Das den Beschwerdeführern in der Verfügung vorgehaltene Verhalten habe nicht abschliessend unter dem alten Recht stattgefunden, sondern habe bis zum Verfügungszeitpunkt und darüber hinaus angedauert. Bei dieser Konstellation sei es im Rahmen einer Gesamtwürdigung zulässig, auf Sachverhalte abzustellen, die sich vor dem 1. Januar 2019 verwirklicht hätten. Die Frage, ob die Verschuldung qualifiziert vorwerfbar sei oder nicht, könne nur beantwortet werden, wenn die Entwicklung der Schulden über einen längeren Zeitraum untersucht werde. Fraglich sei, ob die Verschuldung im vorliegenden Fall einen Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstelle. Eine Nichtbeachtung der öffentlichen Ordnung sei zu bejahen, wenn die betroffene Person öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen mutwillig nicht erfülle, d.h. die Verschuldung müsse selbstverschuldet und qualifiziert vorwerfbar sein. Es sei nicht leichthin von der Mutwilligkeit des Schuldenmachens auszugehen. Vorliegend sei mit Pfändungsurkunde vom 13. Juni 2018 eine monatliche Lohnpfändung in der Höhe von Fr. 1'230.-- verfügt worden. Da der Beschwerdeführer dieser Lohnpfändung nicht nachgekommen sei, sei es zu einer entsprechenden Verurteilung gekommen. Im vorliegenden Fall könne festgestellt werden, dass per 4. Juni 2019 auf den Namen des Beschwerdeführers beim Betreibungsamt 188 Verlustscheine im Umfang von Fr. 465'000.-- registriert gewesen seien. Darunter hätten sich öffentlich-rechtliche Zahlungsverpflichtungen wie Steuerschulden und Krankenkassenforderungen gefunden. Der Beschwerdeführer habe in den Jahren 2008 bis 2017 jeweils ein Jahreseinkommen zwischen Fr. 59'148 und Fr. 88'500.-- erzielt, wobei das Einkommen ab dem Jahr 2013 eher am oberen Rand dieses Bereichs angesiedelt gewesen sei. Die Beschwerdeführerin habe von 2008 bis 2019 mit einem Unterbruch von 2012 bis 2015 gearbeitet und ein Jahreseinkommen zwischen Fr. 7'960.-- und Fr. 16'316.-- erzielt. Seit dem 1. April 2020 habe sie zudem eine Stelle in der Firma des Beschwerdeführers angetreten und so ihr Arbeitspensum von bisher 20 % auf 60 % erhöhen können. Der Regierungsrat kam gestützt auf die vorstehenden Ausführungen zum Schluss, dass die hohe Verschuldung den Beschwerdeführern qualifiziert vorwerfbar sei. Er hielt zudem fest, dass die Beschwerdeführer im Jahr 2007 wegen der Schulden verwarnt worden seien. Trotzdem seien die Schulden ungebremst angestiegen. Dies insbesondere auch in der jüngeren Vergangenheit, obwohl nach der Berechnung des Betreibungsamts bei den Beschwerdeführern ein Überschuss bestanden habe und demzufolge eine pfändbare Quote festgelegt worden sei. Dennoch habe der Beschwerdeführer keine Zahlungen geleistet, sodass es deswegen zu einer strafrechtlichen Verurteilung gekommen sei. Aus dem Umstand, dass die Beschwerdeführer mehrfach amtlich hätten eingeschätzt werden müssen, gehe hervor, dass sie sich trotz der hohen Schuldenlast nicht ernsthaft um ihre finanziellen Angelegenheiten gekümmert hätten. Damit seien die Schulden nicht nur in ihrer enormen Höhe untragbar, sondern auch das Verhalten der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit ihren finanziellen Verpflichtungen sei fragwürdig. Das AfMB habe in nachvollziehbarer Weise aufgezeigt, dass ein grosser Teil der Schulden als eheliche Solidarschulden auch der Beschwerdeführerin anzulasten sei. Zudem sei auch sie bereits ausländerrechtlich verwarnt worden. Hinsichtlich der sprachlichen Integration hält der Beschwerdegegner fest, dass bei den Beschwerdeführern von einer gelungenen Integration auszugehen sei. Auch würden die Beschwerdeführer die Werte der Bundesverfassung respektieren und dieses Kriterium sei als erfüllt zu betrachten. Schliesslich hätten sich die Beschwerdeführer im September 2007 von der Sozialhilfe abgelöst und seither ein regelmässiges Einkommen erzielt. Soweit dieses nicht ausreichend gewesen sei, müsse ihnen vorgeworfen werden, dass die Beschwerdeführerin ihr Ar-

beitspensum nicht erhöht habe, obwohl es aufgrund des Alters der Kinder möglich gewesen wäre. Hinzu komme insbesondere, dass sie zwischen 2012 und 2015 gar nicht gearbeitet habe. Das Kriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben sei dennoch knapp erfüllt. Bei einer zukunftsgerichteten Gesamtwürdigung der Integrationskriterien sei die Bilanz jedoch klar negativ. Die enorme Verschuldung überschatte die positiven Kriterien, welche nicht ausgeprägt vorhanden seien. Es sei deshalb nicht zu beanstanden, dass das AfMB die Integrationskriterien als nicht erfüllt beurteilt habe. Der Tatbestand von Art. 63 Abs. 2 AIG sei damit erfüllt und die gesetzliche Grundlage für die Rückstufung gegeben. Die Rückstufung erweise sich zudem als verhältnismässig.

5.3 Die Beschwerdeführer stellen sich auf den Standpunkt, dass nicht auf Sachverhalte abgestellt werden dürfe, welche sich vor dem 1. Januar 2019 verwirklicht hätten, und vertreten die Auffassung, dass ohne spezifische intertemporale Bestimmungen die rechtlichen Wirkungen von Tatsachen nach demjenigen Recht zu beurteilen seien, welches im Zeitpunkt des Eintritts der Tatsache gegolten habe. Aufgrund des Rückwirkungsverbots könnte höchstens ein Verhalten nach Inkrafttreten dieser Bestimmung zur Begründung eines allfälligen Verstosses gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung angeführt werden, sodass bereits aus diesem Grund vorliegend keine Verletzung angenommen werden könne. Die Begründung des Beschwerdegegners, welche das Verhalten der Beschwerdeführer vor dem 1. Januar 2019 umfasse, komme einer unzulässigen strafschärfenden Rückwirkung gleich. Die Niederlassungsbewilligungen der Beschwerdeführer seien mehrfach und letztmals im Juli 2018 verlängert worden, sodass namentlich der Vertrauensschutz gegen eine rückwirkende Anwendung bzw. Gesamtwürdigung spreche. Soweit Art. 63 Abs. 2 AIG zur Anwendung gelange, sei zunächst festzuhalten, dass die beiden Vorstrafen des Beschwerdeführers keinen Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu begründen vermöchten. Darüber hinaus sei nicht ersichtlich, weshalb den Beschwerdeführern die hohe Verschuldung qualifiziert vorwerfbar sei. Der Beschwerdeführer habe im Jahr 2005 infolge der Diskushernie unverschuldet seine Arbeitsstelle verloren. Bis Ende 2007 sei er Alleinverdiener einer sechsköpfigen Familie gewesen und sein Einkommen habe nicht ausgereicht, um den Bedarf der Familie zu decken. Nach der Verwarnung vom 26. September 2007 hätten sich die Beschwerdeführer von der Sozialhilfe abgelöst und der Beschwerdeführer habe eine Stelle im Bereich Hausdienst angenommen und die Beschwerdeführerin sei neben der Betreuung der vier Kinder seit dem Jahr 2008 in geringem Umfang arbeitstätig. Nach dem Stellenverlust Ende 2011 habe der Beschwerdeführer Schwierigkeiten gehabt, eine neue Stelle zu finden, weshalb er sich im Jahr 2012 selbständig gemacht habe. Trotz seiner Bemühungen sei es ihm nicht gelungen, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, um den Familienbedarf abzudecken. Die Verschuldenssituation der Beschwerdeführer sei entstanden, weil das Ehepaar neben der Kinderbetreuung im Bereich der Hauswartung nur ein geringes Einkommen habe erzielen können. Sodann seien gesundheitliche Probleme beim Beschwerdeführer hinzugekommen, welche die Situation zusätzlich erschwert hätten. Demzufolge hätten die Beschwerdeführer die Schulden unverschuldet angehäuft. Zudem sei ein Grossteil der Schulden vor dem 1. Januar 2019 generiert worden. Im angefochtenen Entscheid sei nicht ausgewiesen worden, welche Schulden die Beschwerdeführer seit dem 1. Januar 2019 angehäuft hätten. Seit Juni 2019 leiste der Beschwerdeführer regelmässige Zahlungen an das Betreibungsamt und bezahle seine Schulden ab. Dabei sei die bundesgerichtliche Rechtspre-

chung zu beachten, dass wer der Lohnpfändung unterliege zum vornherein keine Möglichkeit habe, ausserhalb des Betreibungsverfahrens Schulden zu tilgen. Dies habe gleichermassen für die Pfändung zu gelten; ein allfälliger Schuldenzuwachs seit dem Beginn der Pfändung wäre demnach auch deswegen nicht mutwillig. In Bezug auf die Beschwerdeführerin sei festzuhalten, dass diese die Kinder betreut habe und zwei Kinder noch immer im Elternhaus wohnen würden. Sie möchte ihr Arbeitspensum aufstocken. Zudem sei sie beim Betreibungsamt nicht registriert und habe keine Vorstrafen. Es werde bestritten, dass sie Schulden angehäuft und gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen habe. Sie sei bislang auch nicht wegen – solidarischer – Schulden verwarnt worden. Vor diesem Hintergrund erweise sich die Rückstufung für sie als völlig unvorhersehbar und damit unzulässig. Soweit Art. 63 Abs. 2 AIG i.V.m. Art. 58a lit. a AIG Anwendung finde, was bestritten werde, würden sie beide das Integrationskriterium der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (sowie auch die weiteren Integrationskriterien) erfüllen. Überdies würde sich die Rückstufung ohnehin als unverhältnismässig erweisen. Ihr privates Interesse an der Aufrechterhaltung der Niederlassungsbewilligungen überwiege das öffentliche Interesse klar. Eine Rückstufung sei nicht erforderlich, da der Beschwerdeführer seit Juni 2019 regelmässige Zahlungen an das Betreibungsamt vornehme und seine Schulden begleiche. Eine Ermahnung oder Verwarnung wäre vorliegend ausreichend.

6.1 Da die Niederlassungsbewilligung ihrer Rechtsnatur nach unbefristet und nicht an Bedingungen geknüpft ist (Art. 34 Abs. 1 AIG), rechtfertigen Integrationsdefizite eine Rückstufung nicht leichthin, sondern nur, wenn sie derart sind, dass auch ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung samt Wegweisung aus der Schweiz ernsthaft in Betracht fällt (vgl. SPESCHA, a.a.O., N 23 zu Art. 63 AIG). Voraussetzung für eine Rückstufung nach Art. 63 Abs. 2 AIG ist eine Prüfung der Integrationskriterien nach Art. 58a AIG im Rahmen einer zukunftsgerichteten Gesamtbetrachtung. Im Rahmen dieser Gesamtbetrachtung sind alle vier in Art. 58a Abs. 1 AIG abschliessend genannten Kriterien zu prüfen. Erforderlich ist eine Gesamtwürdigung aller massgeblichen Aspekte im Einzelfall (SPESCHA, a.a.O., N 1 zu Art. 58a AIG; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-4152/2016 vom 27. Juni 2018 E. 4.5). Eine gleichartige Gesamtwürdigung ist auch im Einbürgerungsverfahren vorzunehmen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1D_7/2019 vom 18. Dezember 2019 E. 3.4). Die Anforderungen an die Integration sind umso höher, je mehr Rechte einer ausländischen Person mit dem angestrebten Rechtsstatus verliehen werden. Sinn dieser Gesamtbetrachtung und Gesamtwürdigung ist, dass Defizite bei einzelnen Kriterien durch ausgeprägt vorhandene andere Kriterien aufgewogen werden können. Im Gegensatz dazu muss beim Widerruf einer Niederlassungsbewilligung nach Art. 63 Abs. 1 AIG nur ein Widerrufsgrund geprüft und bejaht werden. Die Rückstufung setzt weiter voraus, dass die betroffene Person in der Lage ist, ihr Verhalten zu steuern, d.h. ihre Integration zu verbessern, was zum Beispiel im Falle von Sozialhilfeabhängigen dann nicht der Fall ist, wenn der Sozialhilfebezug aufgrund persönlicher Umstände im Sinne von Art. 77f VZAE entschuldbar erscheint (SPESCHA, a.a.O., N 26 zu Art. 63 AIG).

6.2 Das AfMB führte in seiner Rückstufungsverfügung lediglich aus, dass die Beschwerdeführer aufgrund ihrer Verschuldung gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen hätten, da der Beschwerdeführer mit 78 Betreibungen in der Höhe von Fr. 278'205.45 sowie Verlustscheinen in der Höhe von insgesamt Fr. 490'083.67 beim Betreibungsamt registriert sei

und die Beschwerdeführer bis ins Jahr 2007 von der Sozialhilfe mit Leistungen im Umfang von Fr. 85'000.-- unterstützt worden seien. Folglich könne die Niederlassungsbewilligung widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden. Wie der Beschwerdegegner richtig festgestellt hat, nahm das AfMB keine Gesamtbetrachtung der Integrationskriterien vor, sondern beurteilte einzig das Integrationskriterium der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Es äusserte sich zwar im Rahmen der Verhältnismässigkeit kurz zu den Sprachkenntnissen der Beschwerdeführer sowie zur Teilnahme der Beschwerdeführerin am Wirtschaftsleben. Das weitere Integrationskriterium prüfte das AfMB jedoch nicht. Eine derart kurze und unvollständige Beurteilung kann für eine Rückstufung nicht ausreichend sein. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Prüfung der Integrationskriterien gemäss Art. 58a AIG bei der Rückstufung nach Art. 63 Abs. 2 AIG im Hinblick auf die Bewilligungserteilung bzw. Änderung des Aufenthaltsstatus und nicht im Rahmen der Verhältnismässigkeit vorzunehmen ist. Die Prüfung der Integration setzt überdies eine zukunftsgerichtete Gesamtbetrachtung voraus. Im Gegensatz zum AfMB prüft der Beschwerdegegner die einzelnen Integrationskriterien im angefochtenen Entscheid und kommt zum Schluss, dass die Beschwerdeführer einzig das Kriterium nach Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG (Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) aufgrund der qualifiziert vorwerfbaren Verschuldung nicht erfüllen würden. Die übrigen drei Kriterien erachtet er als erfüllt. Im Rahmen der verlangten zukunftsgerichteten Gesamtwürdigung beschränkt sich der Beschwerdegegner allerdings darauf, auszuführen, dass die Bilanz klar negativ sei, weil die enorme Verschuldung die positiven Kriterien, welche nicht ausgeprägt vorhanden seien, überschatte. Die Gesamtbetrachtung fällt beim Beschwerdegegner derart knapp aus, dass sie den Anforderungen an die Beurteilung der Integration ebenfalls nicht genügen kann. Damit hat auch die Vorinstanz keine ausreichende Prüfung der Integrationskriterien nach Art. 58a AIG bzw. Gesamtwürdigung vorgenommen. Beide Vorinstanzen haben es zudem versäumt, für die Beschwerdeführer je eine separate Beurteilung ihrer Integration vorzunehmen. Die Beschwerde ist deshalb aus den genannten Gründen gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Bei diesem Ergebnis muss nicht näher auf die weiteren Rügen eingegangen werden.

6.3 Sollte sich das AfMB im Rahmen seines Ermessens erneut dazu entschliessen, die Niederlassungsbewilligungen der Beschwerdeführer zu widerrufen und diese durch Aufenthaltsbewilligungen zu ersetzen, wird es alle in Art. 58a AIG explizit und abschliessend aufgezählten Integrationskriterien zu prüfen haben. Dabei müsste es die jeweilige Integration des Beschwerdeführers und der Beschwerdeführerin separat prüfen, zumal es sich bei den allenfalls anzuordnenden Massnahmen um individuell-konkrete Hoheitsakte handelt. Zudem wäre zu beachten, dass es sich bei der Verfügung betreffend Erteilung einer Niederlassungsbewilligung um eine sog. Dauerverfügung handelt, die einen Sachverhalt für eine längere Zeitspanne regelt. Die Verfügung entfaltet damit nicht bloss Wirkung für ein einmaliges und zeitlich abgeschlossenes Ereignis, sondern entfaltet auch Rechtsfolgen für die Zukunft. Diese Qualifikation ist insbesondere bei Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen – wie die Rückstufung – entscheidend, da sich die Regelungen des Status im Laufe seiner Gültigkeit ändern können (vgl. ANNE KNEER UND BENJAMIN SCHINDLER, Schutz des Kontinuitätsvertrauens in die Rechtsordnung bei Rückstufung und Widerruf von Niederlassungsbewilligungen, in: Achermann et. al. [Hrsg.], Jahrbuch für Migrationsrecht 2019/2020, Bern 2020, S. 38 f.). Der Gesetzgeber hat für die Änderung von Art. 63 Abs. 2 AIG keine Übergangsbestimmung erlassen, weshalb die Mög-

lichkeit der Rückstufung grundsätzlich für alle Niederlassungsbewilligungen ohne Differenzierung der bisherigen Aufenthaltsdauer ab dem 1. Januar 2019 gilt (KNEER UND SCHINDLER, a.a.O., S. 41). Neues Recht darf jedoch keine Wirkungen für Sachverhalte vorsehen, die sich abschliessend unter altem Recht verwirklicht haben (sog. Rückwirkungsverbot). Nicht als Rückwirkung gelten demgegenüber Situationen, in denen ein neuer Erlass auf einen zeitlich offenen Sachverhalt angewendet wird (vgl. KNEER UND SCHINDLER, a.a.O., S. 50). Ein zentraler Gedanke des intertemporalen Rechts ist, dass neues Recht nicht an Tatbestandselemente anknüpft, die von den betroffenen Personen nicht mehr beeinflusst werden können. Es dürfte zulässig sein, auf Umstände abzustellen, die sich vor dem 1. Januar 2019 zugetragen haben. Doch müssten sich die ausschlaggebenden Sachverhaltselemente in der Regel nach dem 1. Januar 2019 verwirklicht haben (KNEER UND SCHINDLER, a.a.O., S. 52 f.). Im vorliegenden Fall wäre für die Beurteilung des Integrationskriteriums "Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" insbesondere die Verschuldung ab dem 1. Januar 2019 aufzuzeigen, wobei diese unter Berücksichtigung des vergangenen Verhaltens der Beschwerdeführer zu würdigen wäre. Auch die weiteren Integrationskriterien müssten geprüft werden und dabei wären allfällige Defizite oder ausgeprägtes Vorhandensein von Kriterien darzulegen und gegeneinander abzuwägen.

7.1 Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 2 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend werden die Verfahrenskosten in der Höhe von insgesamt Fr. 1'400.-- dem unterliegenden Beschwerdegegner auferlegt.

7.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann gemäss § 21 Abs. 1 VPO für den Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Entsprechend dem Ausgang des vorliegenden Verfahrens ist den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung zulasten des Regierungsrats zuzusprechen. In seiner Honorarnote vom 28. Januar 2021 macht der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer einen Aufwand von rund 6.4 Stunden à Fr. 250.-- geltend. Dazu kommen Auslagen von Fr. 82.20. Die Honorarnote ist tarifkonform und nicht zu beanstanden. Der Regierungsrat hat den Beschwerdeführern folglich eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'816.20 (inkl. Auslagen und 7.7 % MWST) zu bezahlen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

://: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft vom 15. September 2020 aufgehoben. Die vorliegende Angelegenheit wird zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an das Amt für Migration und Bürgerrecht zurückgewiesen.

2. Die Angelegenheit wird zur Neuverlegung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zurückgewiesen.

3. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft auferlegt.

4. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'816.20 (inkl. Auslagen und 7.7 % MWST) zu bezahlen.

Vizepräsident Gerichtsschreiberin