



Obergericht Appenzell Ausserrhoden
4. Abteilung

Urteil vom 4. Mai 2023

Mitwirkende	Obergerichtsvizepräsident M. Hüsser Oberrichterinnen D. Cadosch Autolitano, M. Gasser Aebischer Oberrichter E. Graf, P. Louis Gerichtsschreiberin B. Badilatti
Verfahren Nr.	O4V 22 7
Sitzungsort	Trogen
Beschwerdeführerin	A. vertreten durch: RA AA.
Vorinstanz	Departement Inneres und Sicherheit , Schützenstrasse 1, 9100 Herisau
Verfügende Behörde	Amt für Inneres, Abteilung Migration , Landsgemeindeplatz 2, 9043 Trogen
Gegenstand	Widerruf der Niederlassungsbewilligung und Wegweisung (Beschwerde gegen den Rekursentscheid des Departements Inneres und Sicherheit vom 5. Januar 2022)

Rechtsbegehren

a) der Beschwerdeführerin:

1. Ziffer 1 bis 3 des Dispositivs des Rekursentscheids vom 5. Januar 2022 seien aufzuheben;
2. Der Beschwerdeführerin sei im Beschwerdeverfahren die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren und in der Person des unterzeichnenden Rechtsanwalts ein unentgeltlicher Rechtsbeistand zur Seite zu stellen;

Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

b) der Vorinstanz:

1. Die Beschwerde sei abzuweisen.
2. Unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin.

c) der verfügenden Behörde

Die Beschwerde sei abzuweisen.

Sachverhalt

- A. A., geboren am XX.XX.1963, ist kroatische Staatsangehörige. Am 6. März 1983 reiste sie nach B. in die Schweiz ein. Nachdem sie zuerst eine Aufenthaltsbewilligung erhielt, wurde ihr am 15. Februar 1991 eine Niederlassungsbewilligung ausgestellt (act. R3/21). A. heiratete am 23. Oktober 1981 den kroatischen Staatsangehörigen C. Die Ehe wurde am 7. Mai 2003 geschieden. Seit Februar 2002 bezieht A. beim Sozialamt B. Sozialhilfe (act. R3/21). Die bisherigen Unterstützungsleistungen belaufen sich per 3. Dezember 2021 auf insgesamt CHF 400'662.96 (act. R6). Im Weiteren geht aus dem aktuellen Betreibungsregisterauszug vom 14. Dezember 2021 hervor, dass sie verschuldet ist (eine laufende Betreibung über CHF 2'247.45, zwei provisorische Verlustscheine im Gesamtbetrag von CHF 2'111.80 und 15 Verlustscheine im Gesamtbetrag von CHF 29'261.80; act. R10.3).
- B. Mit Verfügung vom 8. April 2021 widerrief das Amt für Inneres, Abteilung Migration (nachfolgend: verfügende Behörde), die Niederlassungsbewilligung von A. nach vorgängiger Verwarnung und Gewährung des rechtlichen Gehörs. Gleichzeitig ordnete es die Wegweisung von A. aus der Schweiz an. Die verfügende Behörde begründete die Verfügung namentlich damit, dass A. keiner Erwerbstätigkeit nachgehe und seit Februar 2002 von der

Sozialhilfe unterstützt werde. Zudem komme sie ihren finanziellen Verpflichtungen nicht ordnungsgemäss nach und habe Schulden (act. R1.2).

- C. Gegen diese Verfügung liess A. (vertreten durch RA AA.) mit Eingabe vom 29. April 2021 beim Departement Inneres und Sicherheit Rekurs erheben mit dem Antrag, die Verfügung sei aufzuheben und der Rekurrentin sei die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren und einen unentgeltlichen Rechtsbeistand zu bestellen (act. R1). Die verfügende Behörde reichte am 25. Mai 2021 eine Rekursvernehmlassung ein (act. R3), worauf A. am 10. Juni 2021 Stellung nahm (act. R4). Am 6. Dezember 2021 beantwortete das Sozialamt B. Fragen des Departements Inneres und Sicherheit zu A. (act. R6). Mit Schreiben vom 8. Dezember 2021 teilte das Departement für Inneres und Sicherheit A. mit, dass sie das Verfahren faktisch sistiert hätten um ihr Gelegenheit zu geben, ihre Integrationsbemühungen unter Beweis zu stellen (act. R7). Gleichentags holte sie bei der Kantonspolizei einen Führungsbericht ein (act. R8). Am 21. Dezember 2021 liess sich A. erneut vernehmen (act. R9). Der Führungsbericht der Kantonspolizei datiert vom 25. Dezember 2021 (act. R10). Mit Rekursentscheid vom 5. Januar 2021 (recte 2022) wies das Departement Inneres und Sicherheit (nachfolgend: Vorinstanz) den Rekurs ab und setzte A. eine Frist von zwei Monaten zur Ausreise aus der Schweiz an. Gleichzeitig verfügte sie die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und -verbeiständung (act. R11).
- D. Gegen den Rekursentscheid liess A. (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 7. Februar 2022 (act. 1) beim Obergericht Beschwerde erheben, wobei sie die eingangs erwähnten Rechtsbegehren stellte.
- E. Mit Schreiben vom 7. März 2022 liess sich die Vorinstanz mit eingangs erwähnten Rechtsbegehren zur Beschwerde vernehmen (act. 5). Die verfügende Behörde beantragte mit Schreiben vom 4. März 2022, die Beschwerde sei abzuweisen (act. 4).
- F. Mit Verfügung vom 22. März 2022 gewährte das Obergericht der Beschwerdeführerin die unentgeltliche Rechtspflege und -verbeiständung und beauftragte mit der Rechtsverbeiständung RA AA. (act. 7).
- G. Nach gewährter Akteneinsicht beantragte die Beschwerdeführerin am 8. April 2022, das Verfahren bis zum Urteil im Beschwerdeverfahren O3V 22 1 (Leistungen der Invalidenversicherung) zu sistieren. Replicando führte sie zudem aus, dass die Verhältnismässigkeit des Widerrufs der Niederlassungsbewilligung im vorliegenden Fall zu verneinen sei (act. 9). Dagegen reichte die Vorinstanz keine Einwände ein.

- H. Mit Urteil vom 13. Dezember 2022 wies das Obergericht die Beschwerde im Verfahren O3V 22 1 betreffend Leistungen der Invalidenversicherung ab (act. 12).
- I. Am 1. Februar 2023 reichte die Beschwerdeführerin einen Arbeitsvertrag vom 3. Mai 2022 sowie Kontoauszüge ein (act. 10 und 11), welche den Vorinstanzen zur Kenntnis zugestellt wurden.
- J. Auf die Begründung der gestellten Anträge wird - soweit erforderlich - in den Erwägungen näher eingegangen.

Erwägungen

1. Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der Prozessvoraussetzungen ergibt, dass diese sowohl hinsichtlich der Beschwerdeberechtigung als auch hinsichtlich der Form- und Fristenfordernisse erfüllt sind. Die sachliche bzw. funktionale Zuständigkeit des Obergerichts ergibt sich aus Art. 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, bGS 143.1), wonach das Obergericht zur Behandlung von Beschwerden gegen letztinstanzliche Verfügungen der Verwaltungsbehörden zuständig ist. Auf die Beschwerde ist damit einzutreten.
2. Bei der Beurteilung der hier vorliegenden Beschwerde ist die Kognition des Obergerichts gemäss Art. 56 Abs. 1 VRPG darauf beschränkt, den angefochtenen Entscheid hinsichtlich allfälliger Rechtsverletzungen zu überprüfen, wozu auch eine rechtsfehlerhafte Ausübung des Ermessens zählt. Im Weiteren kann beurteilt werden, ob die Vorinstanzen den Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt haben. Die Überprüfung der Angemessenheit ist dem Obergericht jedoch verwehrt (Art. 56 Abs. 1 VRPG e contrario).
3.
 - 3.1. Die Erteilung bzw. der Widerruf von Niederlassungsbewilligungen richtet sich grundsätzlich nach dem Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20).
 - 3.2. Gemäss Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG kann die Niederlassungsbewilligung widerrufen werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist. Normzweck dieser Bestimmung ist in erster Linie, eine zusätzliche Belastung der öffentlichen Wohlfahrt zu vermeiden (Urteil des Bundesgerichts 2C_98/2018 vom 7. November 2018 E. 4.1). Ein Widerruf fällt grundsätzlich in Betracht, wenn eine Person hohe finanzielle Unter-

stützungsleistungen erhalten hat und nicht damit gerechnet werden kann, dass sie in Zukunft für ihren Lebensunterhalt sorgen wird (Urteile des Bundesgerichts 2C_98/2018 vom 7. November 2018 E. 4.1 und 2C_120/2015 vom 2. Februar 2016 E. 2.1). Vorausgesetzt ist damit, dass konkret die Gefahr einer fortgesetzten Sozialhilfeabhängigkeit besteht; bloss finanzielle Bedenken genügen nicht (Urteil des Bundesgerichts 2C_120/2015 vom 2. Februar 2016 E. 2.1). Für die Beurteilung der Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit ist von den aktuellen Verhältnissen auszugehen, die finanzielle Entwicklung ist aber auf längere Sicht prospektiv abzuschätzen (Urteil des Bundesgerichts 2C_268/2011 vom 22. Juli 2011 E. 6.2.3). Eine Sozialhilfeabhängigkeit erfüllt in der Regel die Kriterien der Erheblichkeit und Dauerhaftigkeit, wenn die Leistungen CHF 80'000.00 übersteigen und diese während eines Zeitraums von mehr als zwei Jahren bezogen wurden (CARONI/SCHNEIDER/PREISIG/ZOETEWIJ, Migrationsrecht, 4. Aufl. 2018, S. 249). Nach gefestigter Rechtsprechung stellen Sozialversicherungsleistungen unter Einschluss der Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung grundsätzlich keine Sozialhilfe im Sinne von Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG dar (Urteil des Bundesgerichts 2C_60/2022 vom 27. Dezember 2022 E. 4.6). Ergänzungsleistungen belasten aber als beitragsunabhängige Sonderleistungen die öffentlichen Finanzen, weshalb ihr Bezug zwar keinen Widerrufgrund begründet, gleichwohl aber im Rahmen der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen ist (Urteil des Bundesgerichts 2C_958/2016 vom 14. Dezember 2016 E. 3.1.2). Ein bestehender Widerrufgrund der Sozialhilfeabhängigkeit entfällt nicht, wenn die betroffene Person zukünftig infolge Pensionierung eine AHV-Rente beziehen und aufgrund der geringen Rente auf Ergänzungsleistungen angewiesen sein wird. Anders verhält es sich laut der Rechtsprechung des Bundesgerichts, wenn im Zeitpunkt des Urteils (der letzten kantonalen Instanz) aufgrund der Pensionierung keine Sozialhilfe mehr bezogen wird, sondern eine AHV-Rente mit Ergänzungsleistungen (Urteil des Bundesgerichts 2C_60/2022 vom 27. Dezember 2022 E. 4.7).

- 3.3. Die Vorinstanz erwog, dass die Beschwerdeführerin seit einigen Jahren keiner Erwerbstätigkeit mehr nachgehe und seit 2002 durch die öffentliche Sozialhilfe unterstützt werde. Die Sozialhilfeschuld würden sich auf über CHF 400'000.00 belaufen. Die Schulden gemäss Betreibungsregisterauszug vom 24. November 2020 hätten CHF 31'423.60 betragen. Auch nach der Verwarnung der verfügenden Behörde sei die Beschwerdeführerin keiner Arbeit nachgegangen. Zwar sei die Beschwerdeführerin von August bis Dezember 2020 aus gesundheitlichen Gründen nicht arbeitsfähig gewesen. Anfangs 2021 sei der Beschwerdeführerin jedoch wieder eine Arbeitsfähigkeit von 50% bescheinigt worden. Die Arbeitsbemühungen seien ausserdem wenig zielführend gewesen. Sie habe sich in der Zwischenzeit beim RAV angemeldet, doch könne daraus nicht geschlossen werden, dass die Beschwerdeführerin ernsthafte Bemühungen um eine Wiederbeschäftigung getätigt

habe. Wenn die Beschwerdeführerin nach der Verwarnung vor über zwei Jahren die Gelegenheit versäumt habe, sich ernsthaft um eine Eingliederung ins Erwerbsleben zu bemühen bzw. eine zumutbare Tätigkeit anzunehmen, so müsse ihr dies zum Vorwurf gemacht werden.

3.4. Die Beschwerdeführerin liess vorbringen, dass sie kurz vor der (Früh-)Pensionierung stehe und während rund 20 Jahren in der Schweiz arbeitsfähig gewesen sei. Demnach sei davon auszugehen, dass sie über ein BVG-Guthaben verfüge. Aus wirtschaftlicher Sicht sei von einer positiven Prognose auszugehen. Ausserdem habe sie im ihr zumutbaren Ausmass wieder eine Arbeitstätigkeit aufgenommen, weshalb ihre Arbeitsbemühungen als ernsthaft zu qualifizieren seien.

3.5. In Zusammenhang mit der Frage, ob ein Widerrufsgrund vorliegt, ist festzustellen, dass die Beschwerdeführerin vom 29. Oktober 1984 bis 30. Juni 1994 bei der D. angestellt war (act. 2.3). Danach war sie bei der E. angestellt. Aufgrund der Schliessung der Zweigstelle wurde das Arbeitsverhältnis per Ende Dezember 1995 aufgelöst (act. 2.4). Gemäss eigenen Angaben war sie von 1997 bis 1999 als Produktionsmitarbeiterin bei F., tätig (act. R4, S. 48). Vom 1. Oktober 2000 bis 31. Mai 2001 nahm sie am Einsatzprogramm [...] der G. teil (act. 2.5). Am 5. Juni 2001 trat die Beschwerdeführerin bei der H. ein. Aufgrund der veränderten wirtschaftlichen Bedingungen musste das Unternehmen jedoch die Produktionskapazitäten anpassen und löste das Arbeitsverhältnis per Ende Dezember 2001 wieder auf (act. 2.6). Vom 1. August 2012 bis 31. Oktober 2012 war die Beschwerdeführerin in einem befristeten Arbeitsverhältnis bei der I. angestellt (act. R3.1). Danach arbeitete sie vom 19. August 2014 bis 6. März 2015 im Rahmen einer Integrationsmassnahme als Teilzeitmitarbeiterin im Projekt J. (act. R3.1). Am 3. Mai 2022 unterzeichnete die Beschwerdeführerin einen Arbeitsvertrag mit K., worin temporär befristete Arbeitseinsätze auf Abruf und im Stundenlohn (netto CHF 21.40/h) geregelt sind (act. 11/22). Die eingereichten Kontoauszüge zeigen auf, dass die Beschwerdeführerin aus dieser Tätigkeit im September 2022 CHF 687.30 und im Dezember 2022 CHF 529.10 erwirtschaftet hat (act. 11/23 und 11/24). Zwar macht die Beschwerdeführerin seit Jahren gesundheitliche Einschränkungen geltend, weshalb sie sich auch bei der IV zum Bezug von Leistungen angemeldet hat. Die gesundheitlichen Beschwerden begründen jedoch keinen Anspruch auf IV-Leistungen (vgl. Urteil des Obergerichts vom 13. Dezember 2022, Verfahrensnr. O3V 22 1).

Ab Februar 2002 wurde die Beschwerdeführerin durch die Sozialhilfe unterstützt. Die bezogenen Sozialhilfeleistungen belaufen sich auf CHF 400'662.96 (Stand 3. Dezember 2021; act. R6). Die bisher bezogene Fürsorge ist angesichts des Betrags von rund

CHF 400'000.00 zwischen 2002 und Ende 2021 zweifellos als erheblich zu werten. Zu prüfen ist, ob in Zukunft mit einer Ablösung der Beschwerdeführerin von der Sozialhilfe zu rechnen ist. Die Beschwerdeführerin arbeitet zur Zeit als Reinigungskraft auf Abruf. Damit geht ein schwankendes Monatseinkommen einher. Angesichts der eingereichten Unterlagen ist vorliegend davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin aus dieser Tätigkeit maximal ein Monatseinkommen von netto rund CHF 700.00 erzielen kann (vgl. Lohn September 2022). Damit kann sich die Beschwerdeführerin nicht von der Sozialhilfe lösen, reduziert jedoch die Höhe der monatlichen Sozialhilfebezüge. Die Beschwerdeführerin ist 60 Jahre alt macht seit Jahren gesundheitliche Probleme geltend, welche teilweise in Gutachten auch diagnostiziert wurden (vgl. E. 4.4 hiernach). Die Beschwerdeführerin selbst bringt vor, dass sie im ihr zumutbaren Ausmass ihre Arbeitstätigkeit wieder aufgenommen habe (vgl. act. 10). Mit Blick auf ihr Alter und ihren Gesundheitszustand ist vorliegend davon auszugehen, dass sich die finanzielle Situation der Beschwerdeführerin nicht wesentlich verbessern wird und damit künftig eine konkrete Gefahr für eine fortgesetzte Sozialhilfeabhängigkeit besteht. Mit anderen Worten liegt keine positive Prognose vor, dass sie sich in den rund vier Jahren bis zu ihrer ordentlichen Pensionierung von der Sozialhilfe lösen kann. Dabei ist unbeachtlich, dass die Beschwerdeführerin ab dem Zeitpunkt der Pensionierung eine AHV- und BVG-Rente bzw. Ergänzungsleistungen beziehen wird.

Zusammenfassend sind die Kriterien der Dauerhaftigkeit und der Erheblichkeit des Fürsorgebezugs erfüllt, womit ein Widerrufsgrund vorliegt.

- 3.6. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerin vorliegend nicht von der seit 1. Januar 2022 geltenden vollen Gültigkeit der Personenfreizügigkeit für Kroatien, profitiert. Denn die Beschwerdeführerin erfüllt das Kriterium von 12 Wochenstunden nicht und ist nicht als Arbeitnehmerin im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Anhang 1 FZA zu qualifizieren.

4.

- 4.1. Das Vorliegen eines Widerrufsgrundes führt nicht zwingend zum Bewilligungswiderruf. Ein solcher kann nur erfolgen, wenn er unter Berücksichtigung der persönlichen und familiären Situation der ausländischen Person als verhältnismässig erscheint, was sich auch aus Art. 8 Abs. 2 EMRK ergibt. Landes- wie konventionsrechtlich sind hier namentlich die Natur des Fehlverhaltens der betroffenen Person, der Grad ihrer Integration bzw. die Dauer der bisherigen Anwesenheit in der Schweiz sowie die ihr und ihrer Familie drohenden Nachteile zu berücksichtigen und ist der Qualität der sozialen, kulturellen und familiären Beziehungen zum Gast- wie zum Heimatstaat Rechnung zu tragen (Art. 96 Abs. 1 AIG; Urteil des Bundesgerichts 2C_81/2018 vom 14. November 2018 E. 3.2.1; BGE 139 I 145 E. 2.4). Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung zu berücksichtigen sind namentlich die Ursachen,

warum eine Person sozialhilfeabhängig geworden ist, ihre bisherige Aufenthaltsdauer sowie der Grad der Integration in der Schweiz. Ob und inwieweit die betroffene Person ein Verschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit trifft, bildet eine Frage der Verhältnismässigkeit (Urteile des Bundesgerichts 2C_1058/2013 vom 11. September 2014 E. 2.5 sowie 2C_64/2020 vom 24. Juli 2020 E. 3.2). Allgemein gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass die Aufenthaltsbeendigung im öffentlichen Interesse geeignet, erforderlich und zumutbar erscheint, d.h. es muss ein sachgerechtes Verhältnis von Mittel und Zweck bestehen (BGE 134 I 92 E. 2.2.2). Ist eine Massnahme begründet, aber den Umständen nicht angemessen, so kann die betroffene Person unter Androhung der Massnahme verwart werden (Art. 96 Abs. 2 AIG).

4.2. Die Vorinstanz berücksichtigte die lange Aufenthaltszeit der Beschwerdeführerin in der Schweiz. Sie sei aber weder beruflich noch sozial wirklich integriert. Zu den Kindern in der Schweiz würden offensichtlich kaum Kontakte bestehen. Umgekehrt würden konkrete Hinweise fehlen, welche eine Rückkehr der Beschwerdeführerin in ihre Heimat als unzumutbar erscheinen liessen. Die Beschwerdeführerin habe weiterhin Kontakt zu ihren Geschwistern in der Heimat und könne jederzeit dorthin reisen. Weiter hielt die Vorinstanz fest, dass die medizinische Versorgung durchaus korrekt sei und alle Erfordernisse wie sie die Beschwerdeführerin benötige, erfülle. Zusammenfassend erscheine die Rückkehr in ihr Heimatland nicht als unzumutbar.

4.3. In Bezug auf das Verschulden liess die Beschwerdeführerin vorbringen, dass sie im Zeitpunkt des Widerrufs 56 Jahre alt gewesen sei und zu einer Gruppe von Arbeitslosen gehöre, die infolge Bildungs- und Weiterbildungsdefiziten per se hohe Hindernisse bei der Stellensuche antreffe. Ihre Sozialhilfeabhängigkeit sei bis zu einem gewissen Mass durch ihr Alter und ihre lange zurückliegende Ausbildung begründet. Die Beschwerdeführerin habe einen vergleichsweise überdurchschnittlichen Willen zur wirtschaftlichen Integration in der Schweiz gezeigt, indem sie während rund 20 Jahren in der Schweiz gearbeitet habe. Mit der Trennung vom Ehemann und der darauffolgenden Scheidung und schliesslich dem Sorgerechtsentzug sei jedoch eine Zäsur eingetreten. Aus dem psychiatrischen Familiengutachten sei ersichtlich, dass die Tochter nach den Besuchstagen beim Vater angeblich Mühe gehabt habe, wenn sie in die Wohnung der Beschwerdeführerin habe zurückkehren müssen. Die Beschwerdeführerin sei als nicht erziehungsfähig eingestuft worden, was zum Verlust des Sorgerechts geführt habe. Es sei denn auch im MEDAS-Gutachten vom 29. Juli 2016 eine (unbestimmte) Persönlichkeitsstörung festgestellt worden, die sich auf die Arbeitsfähigkeit auswirke. Es sei jedoch nicht festgestellt worden, ob diese Persönlichkeitsstörung durch die Scheidung entstanden sei, wobei offensichtlich sei, dass mit der Trennung ein Riss im Lebensplan der Beschwerdeführerin entstanden sei. In Bezug auf die gesundheitlichen Beeinträchtigungen

lässt die Beschwerdeführerin darlegen, dass die Anträge auf eine IV-Rente bis anhin zwar gescheitert seien. Die Beschwerdeführerin aber sei seit dem Widerruf lange Zeit krankgeschrieben gewesen, womit vorliegend nicht von einer mutwilligen, selbstverschuldeten Sozialhilfeabhängigkeit auszugehen sei. Es treffe nicht zu, dass die gesundheitlichen Probleme (Schulteroperation) der letzten zwei Jahren unbeachtlich gewesen seien. Zudem monierte die Beschwerdeführerin, dass die Vorinstanz hauptsächlich auf das Indiz der abgelehnten Anträge auf IV-Renten abstelle. Die lange Anwesenheit der Beschwerdeführerin sei als privates Interesse hoch zu gewichten. Auch ihr soziales Umfeld – möge es auch klein sein – sei klar in der Schweiz verankert. Ihre Kinder würden hier leben, ebenso wie ihre Freunde. Daran würden sporadische Kontakte mit Verwandten in Kroatien nichts zu ändern vermögen. Da der Anteil der Sozialhilfe an der Belastung der öffentlichen Wohlfahrt gering sei, unterliege das öffentliche Interesse im Vergleich zu den Privatinteressen der Beschwerdeführerin.

- 4.4. Vorab ist der für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit relevante Sachverhalt festzustellen. Die Beschwerdeführerin ist am XX.XX.1963 geboren und damit 60 Jahre alt. Sie ist kroatische Staatsangehörige und reiste am 6. März 1983, mit 20 Jahren, in die Schweiz ein. Die Beschwerdeführerin lebt somit seit rund 40 Jahren in der Schweiz. Die Beschwerdeführerin heiratete am 23. Oktober 1981. Am XX.XX.1984 wurde L., am XX.XX.1990 M. und am XX.XX.1999 N. geboren. Die Ehe wurde mit Urteil des Obergerichts vom 29. Juni 2004 geschieden. Die Kinder wurden unter die elterliche Sorge des Vaters gestellt. Die jüngere Tochter N. wurde fremdplatziert und der Beschwerdeführerin ein restriktives Besuchsrecht eingeräumt (ab dem dritten Jahr zweimal einen ganzen Tag pro Monat). M. wohnte beim Vater. Aus dem Urteil geht hervor, dass die Gutachterin die Beschwerdeführerin dahingehend einschätzte, dass diese zur Erziehung von Kindern nicht geeignet sei. N. sei bei der Mutter sehr unglücklich (act. 2.7).

Wie die Vorinstanz richtig festgestellt hat, ging die Beschwerdeführerin seit 2002 keiner regelmässigen Arbeit mehr nach, wobei sie in dieser Zeit auch unter gesundheitlichen Problemen litt. Zum Gesundheitszustand der Beschwerdeführerin sind verschiedene Diagnosen aktenkundig. Im Gutachten der MEDAS Zentralschweiz vom 27. Juli 2016 wurden folgende Diagnosen mit wesentlicher Einschränkung der zumutbaren Arbeitsfähigkeit gestellt: Rezidivierende depressive Störung, gegenwärtig remittiert; kombinierte Persönlichkeitsstörung; Fibromyalgie-Syndrom. Die Gutachter stellen weitere Diagnosen ohne wesentliche Einschränkung der Arbeitsfähigkeit, aber mit Krankheitswert: Arterielle Hypertonie, Leichtgradige Fingerpolyarthrose; Osteochondrosen; klinischer Verdacht auf Karpaltunnelsyndrom links (act. 2.9, S. 26). Das psychiatrische Teilgutachten vom 11. Juli 2016 stellte neben den Diagnosen der rezidivierenden depressiven Störung und der

kombinierten Persönlichkeitsstörung ausserdem fest, dass der Anlass für die erste Hospitalisation im Psychiatriezentrum [...] anscheinend der Sorgerechts- und Obhutsentzug für die jüngste Tochter gewesen sei. Die Beschwerdeführerin sei als affektarm, affektlabil, deprimiert, hoffnungslos, innerlich unruhig und klagsam, sowie im Antrieb leicht reduziert mit Ein- und Durchschlafstörungen beschrieben worden. Sie sei vor Eintritt suizidal gewesen, habe sich aber umgehend davon distanzieren können. Es sei diagnostisch von einer Anpassungsstörung, DD einer mittelgradigen depressiven Episode die Rede gewesen (act. 2.10, S. 32 und 44). Weiter belegen verschiedene Arztzeugnisse des Kantonsspitals [...] sowie des Spitals B., dass die Beschwerdeführerin im November und Dezember 2019 sowie im August/September 2020 und November/Dezember 2020 aufgrund einer Schulteroperation arbeitsunfähig war (act. 2.12 und 2.13 sowie act. R3, S. 49 ff. und S. 70).

Die Beschwerdeführerin pflegt kein grosses soziales Netz in der Schweiz. Im Rahmen der Befragung für das psychiatrische Gutachten gab sie an, dass sie eine Kollegin habe, mit der sie täglich spazieren gehe. Sonst gebe es niemanden. Auch zu den Kindern pflegt sie keinen bzw. keinen engen Kontakt (act. 2.10, S. 20). Es gibt keine Hinweise darauf und wird auch nicht geltend gemacht, dass sich daran etwas geändert hat.

Gemäss Führungsbericht der Kantonspolizei Appenzell Ausserrhoden vom 13. Dezember 2021 ist die Beschwerdeführerin in den polizeilichen Registraturen nicht verzeichnet. Anlässlich der durch die Kantonspolizei durchgeführten Einvernahme vom 21. Dezember 2021 gab die Beschwerdeführerin an, dass sie aus O. in Kroatien eingereist sei. Sie habe zwei Schwestern in Kroatien und einen Bruder in Deutschland. Sie habe einen sehr guten Kontakt zu ihren Geschwistern und besuche ihre Heimat einmal im Jahr für eine Woche (act. R10 und 10.1).

Die Deutschkenntnisse der Beschwerdeführerin sind mangelhaft. So musste etwa bei der Befragung durch Dr. P. am 27. Juni 2016 eine Übersetzerin beigezogen werden, welche das meiste übersetzte (act. 2.10, S. 15). Dass die Beschwerdeführerin in der Zwischenzeit einen Deutschkurs besucht hat bzw. sich ihre Deutschkenntnisse verbessert haben, wird nicht vorgebracht.

Vor 2002 arbeitete die Beschwerdeführerin mehrheitlich (vgl. E. 3.5 hiavor). Nach längerer Abwesenheit vom Arbeitsmarkt hat sich die Beschwerdeführerin auf verschiedene Stellen als Putzfrau beworben (act. 2.15 f., Nachweise der persönlichen Arbeitsbemühungen Februar bis Dezember 2021), wobei zu berücksichtigen ist, dass sie sich teilweise innert weniger Monaten bei demselben Arbeitgeber beworben hat, zum Teil auch telefonisch. Zudem hat die Beschwerdeführerin die Formulare nicht vollständig ausgefüllt; es fehlen die Angaben

zum Ergebnis der Bewerbung. Weiter ist aus den Akten ersichtlich, dass sie im August, November und Dezember 2021 von verschiedenen Arbeitgebern eine Absage erhalten hat (act. 2.16). Das Sozialamt der Gemeinde B. gab zuhanden der verfügenden Behörde zu den Arbeitsbemühungen Auskunft und erklärte, dass im Oktober 2014 eine Kürzung der Sozialhilfe verfügt worden sei, weil die vorgelegten Arbeitsbemühungen nicht korrekt gewesen seien. Bei der Kontrolle sei festgestellt worden, dass sie sich bei insgesamt fünf gemachten Bewerbungen bei keiner Stelle beworben habe. Die Beschwerdeführerin habe zudem monatlich erklärt, dass sie krank sei (act. R3, S. 80). Seit Mai 2022 arbeitet die Beschwerdeführerin nun als Reinigungskraft auf Abruf.

Die Beschwerdeführerin hat über längere Zeit gearbeitet und wohl Vorsorgeguthaben angespart. Zudem wurde im Rahmen der Scheidung bzw. der Teilung der Ansprüche aus der beruflichen Vorsorge den Betrag von CHF 31'560.50 auf ihr Vorsorgekonto überwiesen. Damit ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin nach der Pensionierung neben der AHV-Rente zumindest eine kleine BVG-Rente beziehen wird.

- 4.5. Nachfolgend sind die öffentlichen Fernhalteinteressen den privaten Interessen der Beschwerdeführerin an einem Verbleib in der Schweiz zu beurteilen und gegenüber zu stellen. Dabei ist die äusserst lange Aufenthaltsdauer der Beschwerdeführerin von rund 40 Jahren besonders hoch zu gewichten. Die Beschwerdeführerin wuchs in Kroatien auf und verbrachte die Jugendzeit und Ausbildungszeit dort. Als junge Erwachsene kam sie in die Schweiz und baute sich hier ein Leben auf; sie arbeitete und gründete eine Familie. Sie engagierte sich über viele Jahre hinweg beruflich und betreute die drei Kinder. Damit und aufgrund der langen Aufenthaltsdauer in der Schweiz geht eine gewisse Entfremdung von Kroatien einher. Die Beschwerdeführerin hat zwar noch Verwandte in Kroatien, doch kann angesichts der sporadischen Besuche nicht gesagt werden, dass noch eine enge Verbundenheit zu Kroatien besteht und sie sich aufgrund ihrer sozialen Kontakte ohne Weiteres wieder gut einleben kann. Auch in Bezug auf ihre berufliche Integration in Kroatien kann wegen ihres Alters und ihrer Gesundheit keine positive Prognose gestellt werden. Gleichzeitig ist die Beschwerdeführerin aber aktuell auch in der Schweiz sozial und wirtschaftlich ungenügend integriert. In wirtschaftlicher Hinsicht ist zu betonen, dass die Beschwerdeführerin über lange Zeit gearbeitet und mit ihrem damaligen Ehemann finanziell unabhängig war. Erst nach der Trennung bzw. Scheidung geriet die Beschwerdeführerin offensichtlich in eine Krise. Dabei ist nachvollziehbar, dass die Beschwerdeführerin unter dem Sorgerechts- und Obhutsentzug bzw. dem fehlenden Kontakt zu den Kindern litt. Nach der Trennung litt die Beschwerdeführerin an gesundheitlichen Beschwerden, welche zwar keine Invalidität begründeten, die jedoch vorliegend bei der Frage, ob sie ein Verschulden an der Sozialhilfeabhängigkeit trägt, relevant sind. Die Vorinstanz spricht zwar von den

gesundheitlichen Problemen, doch geht sie zu wenig darauf und deren Konsequenzen für die berufliche Karriere der Beschwerdeführerin ein. Insbesondere angesichts der diagnostizierten Depression und der Hospitalisation der Beschwerdeführerin kann gesagt werden, dass die anfängliche Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit nicht aus Bequemlichkeit oder verwerflichen Gründen erfolgte. Wie im Gutachten vom 27. Juli 2016 festgestellt, war die depressive Störung jedoch im damaligen Zeitpunkt remittiert. Zwar wurde auch eine kombinierte Persönlichkeitsstörung sowie ein Fibromyalgie-Syndrom festgestellt, welche die zumutbare Arbeitsfähigkeit einschränkte. Indessen bemühte sich die Beschwerdeführerin in den letzten 20 Jahren grundsätzlich wenig um Arbeit bzw. darum, ihre finanzielle Situation zu verbessern, was sich negativ auswirkt. Zudem hat sie zumindest bei einigen Nachweisen der Arbeitsbemühungen keine korrekten Angaben gemacht, was ebenfalls zu ihren Ungunsten zu werten ist. Erst seit Mai 2022 arbeitet die Beschwerdeführerin wieder auf Stundenbasis und erzielt ein Einkommen. Dies ist ihr positiv anzurechnen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es angesichts ihres Alters schwierig ist, eine Festanstellung zu erlangen. Die mangelhaften Sprachkenntnisse sind bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht überzubewerten. Denn der Beschwerdeführerin wurde am 15. Februar 1991 trotz ihrer mangelhaften Sprachkenntnisse eine (altrechtliche) Niederlassungsbewilligung ausgestellt und später auch nicht in Frage gestellt. Die Beschwerdeführerin durfte damit zumindest beschränkt darauf vertrauen, dass ihr die mangelhaften Sprachkenntnisse nicht in schwerwiegender Weise zum Vorwurf gemacht werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_181/2022 vom 15. August 2022 E. 6.7).

Nach dem Gesagten ist festzustellen, dass im Unterschied zur Vorinstanz insbesondere die lange Aufenthaltsdauer und ihre gesundheitliche Situation stärker zu gewichten sind. Für den Verbleib in der Schweiz spricht ausserdem, dass die Beschwerdeführerin seit rund einem Jahr wieder arbeitet, auch wenn das daraus resultierende Einkommen bescheiden ist. Zwar besteht ein öffentliches Interesse an der Wegweisung der Beschwerdeführerin, indessen überwiegen die privaten Interessen der Beschwerdeführerin am Verbleib in der Schweiz und der Widerruf der Niederlassungsbewilligung erweist sich als unverhältnismässig.

- 4.6. Grundsätzlich käme auch eine Rückstufung nach Art. 63 Abs. 2 AIG in Frage. Mit Blick auf das Alter der Beschwerdeführerin ist eine Rückstufung indessen nicht geeignet, sie dazu zu veranlassen, sich stärker am Wirtschaftsleben zu beteiligen. Denn es bestehen faktisch wenig ernsthafte Aussichten darauf, dass sie ihre Arbeitstätigkeit noch ausdehnen könnte. Die Rückstufung wäre deshalb unverhältnismässig (vgl. dazu das Urteil des Bundesgerichts 2C_158/2021 vom 3. Dezember 2021 E. 7.1).

4.7. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz die privaten Interessen der Beschwerdeführerin zu wenig gewichtet hat und der Widerruf der Niederlassungsbewilligung unverhältnismässig ist (vgl. Art. 96 Abs. 1 AIG).

Der angefochtene Entscheid hält daher einer Rechtskontrolle nicht stand, womit sich die Beschwerde als begründet erweist und diese unter Aufhebung des angefochtenen Entscheids vom 5. Januar 2021 (recte 2022) gutzuheissen ist. Die verfügende Behörde ist demzufolge anzuweisen, die Niederlassungsbewilligung der Beschwerdeführerin aufrechtzuerhalten.

5.

5.1. Nach Art. 19 Abs. 3 i. V. m. Art. 53 Abs. 1 VRPG ist im Beschwerdeverfahren vor Obergericht gebühren- und kostenpflichtig, wer ganz oder teilweise unterliegt oder auf dessen Rechtsmittel nicht eingetreten wird. Für dieses Verfahren wird eine Entscheidgebühr von CHF 2'000.00 erhoben, welche der Vorinstanz aufzuerlegen ist, wobei in Anwendung von Art. 22 Abs. 1 VRPG auf die Erhebung zu verzichten ist.

5.2. Nach Art. 53 Abs. 3 VRPG hat die obsiegende Partei in der Regel Anspruch auf eine Entschädigung für ihre notwendigen Kosten und Auslagen. Die Parteientschädigung geht zulasten der unterliegenden Partei. Ausgangsgemäss ist dem Entschädigungsbegehren der Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren zu entsprechen. Der Beschwerdeführerin wurde für das Beschwerdeverfahren die unentgeltliche Rechtsverteidigung gewährt. Da die Beschwerdeführerin jedoch obsiegt, ist sie von der Vorinstanz für ihre Aufwände voll zu entschädigen.

Die Entschädigung setzt sich zusammen aus einem Honorar und den Barauslagen; die Mehrwertsteuer wird als Zuschlag in Rechnung gestellt (Art. 3 der Verordnung über den Anwaltstarif, AT, bGS 145.53). In Verfahren vor dem Obergericht in Verwaltungssachen wird das Honorar pauschal festgelegt (Art. 13 Abs. 1 lit. c AT) und beträgt CHF 1'000.00 bis CHF 10'000.00 (Art. 16 Abs. 1 AT). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens richtet sich das Honorar nach den besonderen Umständen des Falles. In Betracht fallen namentlich Art und Umfang der Bemühungen, die Schwierigkeiten des Falles sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Beteiligten (Art. 17 AT). Grundsätzlich kann die mögliche Bandbreite der Honorare unterteilt werden in

- a) einfache, unterdurchschnittlich aufwändige Fälle, in denen ein Honorar von CHF 1'000.00 bis zu CHF 4'000.00 zu sprechen ist;
- b) mittlere Fälle, die durchschnittlich schwierige Rechts- und/oder Sachverhaltsfragen betreffen und einen durchschnittlichen Aufwand benötigten, in denen ein Honorar in

der Grössenordnung von CHF 4'000.00 bis CHF 7'000.00 angemessen erscheint;
und

- c) schwierige Fälle sowohl bezüglich Sachverhalts- und/oder Rechtsfragen, in denen überdurchschnittlich umfangreiche Eingaben notwendig waren und umfangreiche Akten zu studieren waren, was ein Honorar von CHF 7'000.00 bis CHF 10'000.00, bzw. in aussergewöhnlichen Fällen bis zu CHF 15'000.00 rechtfertigt.

Vorliegend ist von einem einfachen Fall auszugehen, bei welchem keine schwierigen Rechtsfragen zu beantworten und keine umfangreichen Akten zu studieren waren. In Anbetracht der Umstände erscheint eine Entschädigung von CHF 2'500.00 für das Beschwerdeverfahren als angemessen, zuzüglich 4% Barauslagen sowie 7.7% für die MwSt. (total CHF 2'800.20). Diese Entschädigung hat die Vorinstanz zu bezahlen.

6.

6.1. Da die Beschwerdeführerin durch die Aufhebung des Entscheids der verfügenden Behörde nachträglich in die Position der Obsiegenden gelangt, sind auch die Kosten für das vorinstanzliche Rekursverfahren entsprechend neu zu verlegen. Die verfügende Behörde hat eine Verfügungsgebühr von CHF 500.00 erhoben (vgl. Ziffer 4 der Verfügung vom 8. April 2021). Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin Kosten für den Rekurs von CHF 500.00 auferlegt, wobei es auf die Einziehung verzichtet hat (vgl. Ziffer 3 und 5 des Rekursentscheids vom 5. Januar 2022). Mit der vorliegenden Gutheissung der Beschwerde bzw. der Aufhebung des Rekursentscheids der Vorinstanz und der Verfügung der verfügenden Behörde wird auch die Auferlegung der Verfahrenskosten aufgehoben.

6.2. Der Beschwerdeführerin steht für das Rekursverfahren ebenfalls eine Entschädigung zu. Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin die unentgeltliche Rechtspflege und -verbeiständung gewährt und festgehalten, dass RA AA. mit einer separaten Verfügung entschädigt wird. Neu hat die Vorinstanz die Beschwerdeführerin zu entschädigen bzw. der Beschwerdeführerin steht für das Rekursverfahren ebenfalls eine Entschädigung zu. Deren Höhe ist seit der Revision von Art. 24 Abs. 1 VRPG (per 1. Januar 2020) auf CHF 7'000.00 begrenzt. Nach Art. 24 Abs. 1^{bis} VRPG sind bei der Bemessung der Parteientschädigung der Zeitaufwand und die Schwierigkeit der Sache, deren Bedeutung für die Beteiligten sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Beteiligten zu berücksichtigen. In Anwendung dieser Kriterien erscheint für das Rekursverfahren eine Entschädigung von CHF 1'500.00 als angemessen. In diesem Betrag sind die Barauslagen sowie die Mehrwertsteuer enthalten.

Das Obergericht erkennt:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Rekursentscheid des Departements Inneres und Sicherheit vom 5. Januar 2021 (recte 2022) wird aufgehoben und die Niederlassungsbewilligung der Beschwerdeführerin aufrechterhalten.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Die Vorinstanz wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung von CHF 2'800.20 (Barauslagen und Mehrwertsteuer inbegriffen) zu bezahlen.
4. Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin für das Rekursverfahren eine Parteientschädigung von CHF 1'500.00 (Barauslagen und Mehrwertsteuer inbegriffen) zu bezahlen.
5. **Rechtsmittel:**
Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit der Zustellung Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben werden. Die Zulässigkeit einer solchen Beschwerde richtet sich nach Art. 82 ff. Bundesgerichtsgesetz (BGG, SR 173.110). Die Beschwerde ist beim Schweizerischen Bundesgericht, Avenue du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, schriftlich einzureichen. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten; der angefochtene Entscheid sowie die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind - soweit vorhanden - beizulegen (Art. 42 BGG). Die Beschwerde hat in der Regel keine aufschiebende Wirkung (Art. 103 BGG).
6. Mitteilung an:
 - RA AA., mit Gerichtsurkunde
 - Departement Inneres und Sicherheit, interne Post mit Empfangsbestätigung
 - Amt für Inneres, Abteilung Migration, interne Post mit Empfangsbestätigung
 - Gerichtskasse (nach Ablauf der Rechtsmittelfrist), interne Post
 - Amt für Finanzen (nach Ablauf der Rechtsmittelfrist), interne Post

Im Namen der 4. Abteilung des Obergerichts

Der Obergerichtsvizepräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Dr. iur. Manuel Hüsser

MLaw Beatrice Badilatti

versandt am: 8. Mai 2023