

Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}  
2C\_231/2007 /leb

Urteil vom 13. November 2007  
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Merkli, Präsident,  
Bundesrichter Hungerbühler, Müller,  
Bundesrichterin Yersin,  
Bundesrichter Karlen,  
Gerichtsschreiber Klopfenstein.

Parteien  
Bundesamt für Migration, 3003 Bern,  
Beschwerdeführer,

gegen

A. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdegegner,  
Amt für Migration Basel-Landschaft, Postfach 251, 4402 Frenkendorf,  
Kantonsgericht Basel-Landschaft, Einzelrichter  
für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht,  
Postfach, 4410 Liestal.

Gegenstand  
Ausgrenzung (Art. 13e ANAG),

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Einzelrichter für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, vom 2. April 2007.

Sachverhalt:

A.

Mit Verfügung vom 30. Dezember 2003 wies das damalige Bundesamt für Flüchtlinge (BFF, heute Bundesamt für Migration [BFM]) das am 22. Oktober 2003 im Empfangs- und Verfahrenszentrum Basel gestellte Asylgesuch des dem Kanton Aargau zugewiesenen A. \_\_\_\_\_ (geb. 1973, Nationalität und Identität unbekannt) ab und wies diesen aus der Schweiz weg. Auf eine hiegegen erhobene Beschwerde trat die Schweizerische Asylrekurskommission am 8. März 2004 nicht ein. A. \_\_\_\_\_ hätte die Schweiz in der Folge bis zum 7. Mai 2004 verlassen sollen. Dies tat er nicht.

B.

Am 30. Januar 2007 wurde A. \_\_\_\_\_ in Muttenz von der Kantonspolizei Basel-Landschaft angehalten und zur Kontrolle auf den Polizeiposten geführt. Betäubungsmittel, nach denen die Polizei gesucht hatte, konnten bei ihm nicht gefunden werden. Der zuständige Inspektor hielt jedoch fest, A. \_\_\_\_\_ sei im Fahndungssystem "Ripol" bereits "zur Ausgrenzung aus dem Kanton Basel-Stadt ausgeschrieben".

Mit Verfügung vom 31. Januar 2007 ordnete das Amt für Migration des Kantons Basel-Landschaft gestützt auf Art. 13e Abs. 1 lit. b ANAG die Ausgrenzung von A. \_\_\_\_\_ auch aus dem Gebiet dieses Kantons an.

Die von A. \_\_\_\_\_ hiegegen erhobene Beschwerde hiess das Kantonsgericht Basel-Landschaft (Einzelrichter für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht) mit Urteil vom 2. April 2007 gut und hob die Verfügung des kantonalen Amtes für Migration vom 31. Januar 2007 mit sofortiger Wirkung auf. Der Haftrichter erwoh im Wesentlichen, A. \_\_\_\_\_ habe nicht gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Kantons Basel-Landschaft verstossen. Im Übrigen sei es Sache der Behörden des für den Vollzug der Wegweisung zuständigen Kantons Aargau, die zur Intensivierung und Kontrolle des betreffenden Ausländers erforderlichen Massnahmen zu treffen. Die angefochtene Ausgrenzung aus dem Kanton Basel-Landschaft diene keinem erkennbaren Zweck und sei daher unverhältnismässig.

C.

Mit Eingabe vom 16. Mai 2007 führt das Bundesamt für Migration beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, das Urteil des Einzelrichters für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht des Kantons Basel-Landschaft vom 2. April 2007 aufzuheben.

A. \_\_\_\_\_ hat sich nicht vernehmen lassen. Das Amt für Migration des Kantons Basel-Landschaft beantragt Gutheissung der Beschwerde. Das Kantonsgericht Basel-Landschaft (Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Einzelrichter für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht) hat auf Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Angefochten ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG) über eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG), welche unter keinen der in Art. 83 BGG genannten Ausschlussgründe fällt, weshalb das Rechtsmittel der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig ist.

Gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG in Verbindung mit Art. 14 Abs. 2 der Organisationsverordnung vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD; SR 172.213.1) ist das Bundesamt für Migration (BFM) im Bereich des Ausländerrechts befugt, Beschwerde beim Bundesgericht zu führen. Wie schon unter der Herrschaft des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) muss dabei grundsätzlich kein spezifisches öffentliches Interesse an der Anfechtung der Verfügung nachgewiesen werden. Erforderlich ist nur, dass es der beschwerdeführenden Verwaltungsbehörde nicht lediglich um die Behandlung abstrakter Fragen des objektiven Rechts, sondern um konkrete Rechtsfragen eines tatsächlich bestehenden Einzelfalles geht (vgl. die Rechtsprechung zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde, statt vieler BGE 129 II 1 E. 1.1 S. 3 f.). Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall erfüllt. Ebenso ist das hinreichende Interesse an der Beurteilung der Beschwerde gegeben, welches - wie es hier zutrifft - im Zeitpunkt des Entscheides des Bundesgerichts noch fortbestehen muss (vgl. BGE 128 II 193 E. 1 S. 196). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Art. 13e ANAG (in der Fassung des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005, in Kraft seit 1. Januar 2007 [AS 2006 4745 4767]) lautet, soweit hier interessierend, wie folgt:

1 Die zuständige Behörde kann einem Ausländer die Auflage machen, ein ihm zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten, wenn:

a.

er keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und er die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet; diese Massnahme dient insbesondere der Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels; oder

b.

ein rechtskräftiger Weg- oder Ausweisungsentscheid vorliegt und er die ihm angesetzte Ausreisefrist nicht eingehalten hat.

2 Diese Massnahmen werden von der Behörde des Kantons angeordnet, der für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zuständig ist. Das Verbot, ein bestimmtes Gebiet zu betreten, kann auch von der Behörde des Kantons erlassen werden, in dem dieses Gebiet liegt.

(...).

Buchstabe b von Art. 13e Abs. 1 ANAG wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur Teilrevision des Asylgesetzes auf Antrag des Bundesrates in den Gesetzestext aufgenommen. Absicht war es, die Ein- und Ausgrenzung nicht wie bisher bloss zum Zweck der Verhinderung von Gefährdungen oder Verletzungen der öffentlichen Sicherheit, sondern auch gegenüber Personen anordnen zu können, die ihre Ausreisepflicht verletzen (Votum Heberlein, AB 2005 S 374; Votum Bundesrat Blocher, AB 2005 N 1203). Um den Vollzug der Wegweisung zu erleichtern, sollte die Bewegungsfreiheit der entsprechenden Personen eingeschränkt werden können, auch wenn diese Personen nicht gegen die öffentliche Ordnung verstossen (Votum Bundesrat Blocher, a.a.O., Votum Fluri, AB 2005 N 1202).

3.

## 3.1

Das Bundesamt erblickt in der Weigerung des Haftrichters, die Ausgrenzungsverfügung des basellandschaftlichen Migrationsamtes zu schützen, einen Verstoss gegen Art. 13e Abs. 2 ANAG, wonach neben dem Vollzugskanton auch der Kanton, in welchem das vom Verbot betroffene Gebiet liegt, eine Ausgrenzung anordnen kann. Diese Regelung zeige, dass nicht nur das Interesse an der Überwachung und Kontrolle der betroffenen Person eine Ausgrenzung rechtfertigen könne. Durch eine solche Massnahme bestehe die Möglichkeit, die Bewegungsfreiheit des ausreisepflichtigen Ausländers einzuschränken, was auch im Interesse eines Kantons liegen könne, der nicht für den Vollzug der Wegweisung zuständig sei. Durch die Ausgrenzung aus einem Drittkanton könne erreicht werden, dass sich Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid vermehrt im Zuweisungskanton aufhielten.

3.2 Dass es in der Zuständigkeit des basellandschaftlichen Migrationsamtes gelegen hatte, die Ausgrenzung des Beschwerdegegners aus dem Kantonsgebiet zu verfügen, steht aufgrund von Art. 13e Abs. 2 ANAG ausser Frage. Beim Entscheid über die Anordnung einer solchen Massnahme stand der Behörde ein erhebliches Ermessen zu ("Kann-Vorschrift"). Der Einzelrichter für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht seinerseits hatte die Ausgrenzung des Beschwerdegegners - anders als etwa im Falle der Anordnung einer Ausschaffungshaft (wo er die Rechtmässigkeit "und die Angemessenheit" der Haft überprüfen muss, vgl. Art. 13c Abs. 2 ANAG) - einer blossen Rechtskontrolle zu unterziehen (vgl. § 45 der basellandschaftlichen Verwaltungsprozessordnung vom 16. Dezember 1993). Er hat vorliegend, indem er die angefochtene Ausgrenzung wegen "Unverhältnismässigkeit" aufhob, auch keine weitergehende Kognition beansprucht. Das Bundesgericht prüft auf Beschwerde des Bundesamtes für Migration damit nur, ob diese Begründung vor Bundesrecht standhält.

3.3 Als Druckmittel zur Durchsetzung der Ausreisepflicht dient die Ein- oder Ausgrenzung vorab als Instrument des mit der Wegweisung des Ausländers betrauten Kantons (Art. 13e Abs. 2 Satz 1 ANAG). Das Gesetz gibt in seiner heutigen Fassung aber auch Drittkantonen die Möglichkeit, Ausländern, gegen die ein rechtskräftiger Weg- oder Ausweisungsentscheid vorliegt, das Betreten ihres Gebietes zu untersagen, ohne dass eine Störung oder Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit nachgewiesen sein muss; es genügt das abstrakte Interesse des Drittkantons, auf seinem Gebiet keine ausreisepflichtigen Ausländer dulden zu müssen.

3.4 Wie jede fremdenpolizeiliche Zwangsmassnahme unterliegt auch die Ein- oder Ausgrenzung dem Verhältnismässigkeitsprinzip (vgl. Urteil 2A.148/2003 vom 30. Mai 2003, E. 2.4), d. h. das Ausmass der mit einer solchen Massnahme verbundenen Einschränkung der Bewegungsfreiheit des Ausländers muss auch ohne expliziten gesetzlichen Vorbehalt gemessen am verfolgten Zweck verhältnismässig sein.

Der dem Kanton Aargau zugewiesene, ausreisepflichtige Beschwerdegegner will das Gebiet des Kantons Basel-Landschaft deshalb weiterhin betreten dürfen, um seine dort wohnhafte Freundin zu treffen sowie die Kirche in X.\_\_\_\_\_ besuchen zu können (Beschwerde ans Kantonsgericht S. 1). Zwar wäre nicht von vornherein undenkbar, dass die privaten Interessen eines Ausländers am Betreten des Kantonsgebietes die Interessen des Kantons an dessen Fernhaltung übersteigen könnten. Die vorliegend geltend gemachten Umstände lassen jedoch, was die Vorinstanz verkannt hat, die von der Verwaltungsbehörde verfügte Ausgrenzung aus dem Gebiet des Kantons Basel-Landschaft nicht als unverhältnismässig erscheinen: Dem Beschwerdegegner ist - mit Blick auf das in E. 3.3 erwähnte Interesse des Kantons - zuzumuten, seine Freundin anderswo zu treffen bzw. den Gottesdienst in einer anderen Kirche als in jener von X.\_\_\_\_\_ zu besuchen.

Indem der zuständige Einzelrichter für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vorliegend die Anordnung und Aufrechterhaltung der am 31. Januar 2007 gegenüber A.\_\_\_\_\_ angeordneten Ausgrenzung aus dem Gebiet des Kantons Basel-Landschaft als "unverhältnismässig" erachtete (S. 3 unten des angefochtenen Entscheides), verletzte er nach dem Gesagten Bundesrecht (Art. 95 BGG).

## 4.

Dies führt zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides.

Diesem Verfahrensausgang entsprechend würde der Beschwerdegegner kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es rechtfertigt sich indessen, keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 Satz 2 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

## 1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und das Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft (Einzelrichter für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht) vom 2. April 2007 aufgehoben.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Kantonsgericht Basel-Landschaft (Einzelrichter für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht) sowie dem Amt für Migration Basel-Landschaft schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 13. November 2007

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts  
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: