Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C 114/2012

Urteil vom 26. März 2013
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Stadelmann,
Bundesrichter Kneubühler,
Gerichtsschreiber Hugi Yar.

Verfahrensbeteiligte
X._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Bachmann,

gegen

Amt für Migration und Integration des Kantons Aargau.

Gegenstand
Verwarnung,

Beschwerde gegen das Urteil des Rekursgerichts
im Ausländerrecht des Kantons Aargau
vom 15. Dezember 2011.

Sachverhalt:

A.
X._____ (geb. 1982) stammt aus Spanien. Er kam am 1. Februar 1995 im Familiennachzug in die Schweiz, wo er in die Niederlassungsbewilligung seiner Eltern einbezogen wurde. In der Folge ist X._____ wiederholt straffällig geworden (Diebstahl, Hehlerei, Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz usw.), was am 2. Dezember 2003 zu einer ersten ausländerrechtlichen Verwarnung führte. Am 17. März 2005 verurteilte das Bezirksgericht Bremgarten ihn wegen Raubs, Gehilfenschaft dazu und mehrfacher Übertretung des Betäubungsmittelgesetzes zu einer bedingten Freiheitsstrafe von 8 Monaten und einer Busse von Fr. 500.--. Am 14. Dezember 2010 sprach das Bezirksgericht Muri X._____ im Zusammenhang mit einem am 6. April 2006 verursachten schweren Verkehrsunfall der mehrfachen fahrlässigen Tötung für schuldig und verurteilte ihn zu einer bedingten Freiheitsstrafe von 9 Monaten.

B.
Gestützt auf diese Vorkommnisse verwarnte das Amt für Migration und Integration des Kantons Aargau X._____ am 27. April 2011 unter Androhung des Widerrufs seiner Niederlassungsbewilligung und der Wegweisung aus der Schweiz erneut; es machte ihn darauf aufmerksam, dass er sich inskünftig "wohl zu verhalten" habe. Die kantonalen Rechtsmittel hiergegen blieben ohne Erfolg.

C.
X._____ beantragt vor Bundesgericht hauptsächlich, das Urteil des Rekursgerichts im Ausländerrecht des Kantons Aargau vom 15. Dezember 2011 aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid an dieses zurückzuweisen. X._____ macht geltend, die gegen ihn ausgesprochene Verwarnung verletze materielle und verfahrensrechtliche Vorgaben des Freizügigkeitsrechts.
Das Rekursgericht im Ausländerrecht des Kantons Aargau hat darauf verzichtet, sich zur Beschwerde

vernehmen zu lassen. Das Amt für Migration und Integration sowie das Bundesamt für Migration beantragen, die Beschwerde abzuweisen.

Erwägungen:

1.
1.1 Ist eine ausländerrechtliche Massnahme begründet, aber den Umständen nicht angemessen, so kann die betroffene Ausländerin oder der betroffene Ausländer unter Androhung der Massnahme verwarnt werden (Art. 96 Abs. 2 AuG [SR 142.20]). Dies ermöglicht den Behörden, ein Fehlverhalten festzustellen bzw. ein erwünschtes Verhalten im Wiederholungs- oder Unterlassungsfall durchzusetzen. Die Massnahme greift in die Rechtsstellung der betroffenen Person ein; sie schwächt deren Anwesenheitsrecht, da sie bei späteren ausländerrechtlichen Entscheiden mitberücksichtigt werden kann (Interessenabwägung im Rahmen von Art. 8 Ziff. 2 EMRK bzw. von Art. 62 und 63 AuG; erfolgreiche Integration bei Art. 50 Abs. 1 lit. a AuG usw.; vgl. auch BENJAMIN SCHINDLER, in: Caroni/Gächter/Thurnherr [Hrsg.], Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG], 2010, N. 21 ff. zu Art. 96 AuG). Die Verwarnung nach Art. 96 Abs. 2 AuG ist eine eigenständige ausländerrechtliche Massnahme (Urteil 2A.737/2004 vom 30. März 2005 E. 2, publ. in: Pra 2006 Nr. 26 S. 184), welche das Verfahren mit einer weniger einschneidenden Folge als dem Widerruf oder der Nichtverlängerung der Bewilligung abschliesst und bildet einen Endentscheid (Art. 90 AuG). Das entsprechende
kantonal letztinstanzliche Gerichtsurteil kann deshalb beim Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden, soweit dieses Rechtsmittel auch gegen die angedrohte Massnahme selber offen steht (Einheit des Verfahrens). Da die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den Widerruf der Niederlassungsbewilligung gegeben ist (Art. 82 lit. a, Art. 83 lit. c [e contrario], Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG; BGE 135 II 1 E. 1.2.1 S. 4), kann auch die entsprechende Androhung beim Bundesgericht mit diesem Rechtsmittel beanstandet werden (vgl. zur altrechtlichen Ausweisung: Urteil 2A.436/2002 vom 26. Februar 2003 E. 1).
1.2
1.2.1 Auf die Eingabe ist mit folgenden Vorbehalten einzutreten: Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), nur die geltend gemachten Vorbringen, falls allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu ins Auge springen (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Es ist grundsätzlich an den Sachverhalt gebunden, wie die Vorinstanz ihn festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Das Bundesgericht kann diesen bloss berichtigen oder ergänzen, wenn er offensichtlich unrichtig oder in Verletzung wesentlicher Verfahrensrechte ermittelt worden ist (Art. 105 Abs. 2 BGG). Der Betroffene muss rechtsgenügend dartun, dass und inwiefern der festgestellte Sachverhalt klar und eindeutig mangelhaft erscheint (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.3; 133 III 350 E. 1.3, 393 E. 7.1, 462 E. 2.4). Er hat sich dabei in rechtlicher wie tatbeständlicher Hinsicht sachbezogen mit den Ausführungen im angefochtenen Entscheid auseinanderzusetzen.
1.2.2 Die Vorinstanz hat dargelegt, sie sei kein Sonder- oder Ausnahmegericht, sondern ein gesetzlich vorgesehenes Spezialgericht, das sämtliche ausländerrechtlichen Streitigkeiten zweit- und kantonal letztinstanzlich behandle. Der Beschwerdeführer setzt sich mit diesen Ausführungen nicht weiter auseinander; es ist auf die entsprechende Problematik deshalb nicht mehr einzugehen. Dasselbe gilt, soweit der Beschwerdeführer einwendet, die Zuständigkeit des Rekursgerichts verletze Art. 2 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681). Das Rekursgericht im Ausländerrecht behandelte bis zum Inkrafttreten des total revidierten aargauischen Gerichtsorganisationsgesetzes am 1. Januar 2013 auf kantonaler Ebene letztinstanzlich sämtliche Fragen in fremdenrechtlichen Streitigkeiten, so etwa auch den Nachzug von Familienangehörigen von Schweizer Bürgern (vgl. Art. 42 AuG [SR 142.20]); es ist nicht ersichtlich und wird nicht hinreichend dargelegt, inwiefern Bürger aus EU-Staaten verfahrensrechtlich dadurch schlechter behandelt worden wären als Schweizer Staatsangehörige.

2.
2.1 Der Beschwerdeführer macht in formeller Hinsicht geltend, das Verfahrensrecht des Kantons Aargau gewähre in Missachtung von Art. 29 und 29a sowie 8 BV keine unabhängige und selbständige Ermessenskontrolle. Das Rekursgericht habe zu Unrecht darauf verzichtet, den Einspracheentscheid des Amts für Migration und Integration des Kantons Aargau einer Ermessenskontrolle zu unterziehen. Zwar erfolge eine solche Prüfung im Einsprachverfahren, doch werde dieses von der gleichen Behörde geführt, wie das ausländerrechtliche Verfahren selber. Art. 29 und 29a BV geböten, dass

eine obere und unabhängige Instanz auch das Ermessen der verfügenden Verwaltung überprüfe und kontrolliere. Das Bundesverwaltungsgericht seinerseits könne die Unangemessenheit etwa einer Einreisesperre prüfen; eine entsprechende Kognition müsse auch auf kantonaler Ebene bestehen.

2.2 Die Kritik überzeugt nicht: Nach § 9 des aargauischen Einführungsgesetzes vom 25. November 2008 zum Ausländerrecht (EGAR; 122.600) steht gegen den Einspracheentscheid der Rechtsweg an das Rekursgericht im Ausländerrecht offen (Abs. 1). Unter Vorbehalt abweichender bundesrechtlicher Vorschriften können bei diesem Rechtsverletzungen, einschliesslich einer Überschreitung oder eines Missbrauchs des Ermessens (Abs. 2 lit. a) sowie eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, gerügt werden. Diese Regelung deckt sich mit den Vorgaben von Art. 110 BGG, wonach die kantonalen gerichtlichen Vorinstanzen des Bundesgerichts oder eine vorgängige zuständige andere richterliche Behörde gehalten sind, den Sachverhalt frei zu prüfen und das massgebende Recht von Amtes wegen anzuwenden. Damit wird die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV umgesetzt, welche eine uneingeschränkte Sachverhalts- und Rechtskontrolle durch mindestens eine gerichtliche Instanz vorschreibt (vgl. das Urteil 2C 651/2008 vom 20. April 2009 E. 4.2).

2.3 Zwar ist die Prüfung der Angemessenheit des Verwaltungsentscheids ausgeschlossen, doch besteht diesbezüglich auf Einsprache hin eine verwaltungsinterne Kontrolle durch den Rechtsdienst des Amts für Migration und Integration; dessen Entscheid bildet in der Folge Gegenstand der Prüfung durch das Rekursgericht. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist von Bundesrechts wegen keine doppelte kantonale richterliche Kontrolle geboten (vgl. ESTHER TOPHINKE, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], BSK Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, N. 16 zu Art. 86 mit Hinweisen). Der Ermessens- bzw. Angemessenheitsbegriff ist von der Frage der Verhältnismässigkeit und der korrekten Interessenabwägung nach Art. 96 AuG zu unterscheiden. Während diese vom zuständigen Gericht frei zu prüfen sind, darf die Kontrolle der Ermessensausübung auf Fälle von Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung bzw. -unterschreitung beschränkt werden (vgl. zur Abgrenzung: RHINOW ET AL., Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl. 2010, N. 1123 ff.). Weder die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV noch die allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 BV oder die Kognitionsvorgaben von Art. 110 BGG verlangen eine richterliche Kontrolle der Angemessenheit des angefochtenen
Entscheids (Urteile 1C 310/2009 vom 17. März 2010 E. 2.2.2 und E. 2.2.3 mit Hinweisen sowie 2C 690/2010 vom 25. Januar 2011 E. 2.2). Die Kantone können hierüber hinausgehen und, wie dies für das Bundesverwaltungsgericht der Fall ist (vgl. Art. 37 VGG [SR 173.32] und Art. 49 lit. c VwVG [SR 172.021]; zu den dogmatischen Bedenken: RHINOW ET AL., a.a.O., N. 1599 u. 1602), auch eine richterliche Prüfung der Angemessenheit vorsehen; sie sind hierzu jedoch bundesrechtlich nicht verpflichtet (vgl. BERNHARD EHRENZELLER, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], BSK Bundesgerichtsgesetz, a.a.O., N. 15 zu Art. 110 mit weiteren Hinweisen; TOPHINKE, a.a.O., N. 16 zu Art. 86 BGG; HANSJÖRG SEILER, in: Seiler/von Werdt/Güngerich [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz [BGG], Bern 2007, N. 11 zu Art. 110). Zwar hat das Bundesgericht in BGE 137 V 71 E. 5.2 festgestellt, dass die kantonalen Verwaltungsgerichte in Anlehnung an die Prüfungsbefugnisse des Bundesverwaltungsgerichts die Angemessenheit bzw. die einfache Verletzung des Ermessens zu prüfen hätten; diese Aussage bezog sich jedoch ausdrücklich nur auf das Sozialversicherungsrecht und kann nicht generalisiert werden.

3.
3.1 In materieller Hinsicht macht der Beschwerdeführer geltend, er sei zu Unrecht verwarnt worden. Eine Verwarnung eines Bürgers aus einem EU-Staat setze voraus, dass eine gegenwärtige und künftige, schwere Gefährdung der Sicherheit und Ordnung der Öffentlichkeit in der Schweiz vorliege, was bei ihm nicht der Fall sei. Er sei lediglich zu einer bedingten Freiheitsstrafe von 9 Monaten verurteilt worden; bis an sein Lebensende werde er invalid bleiben und die öffentliche Ordnung als Fahrzeuglenker nie mehr gefährden; weder besitze er heute einen Führerausweis, noch sehe er sich psychisch oder physisch in der Lage, weiter ein Fahrzeug zu lenken. Seine Verwarnung bilde unter diesen Umständen eine im Sinne von Art. 5 Anhang I FZA unzulässige generalpräventive Massnahme.

3.2 Nach Art. 5 Anhang I FZA dürfen die durch das Abkommen eingeräumten Rechte nur durch Massnahmen eingeschränkt werden, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind. Die Verwarnung soll als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) verhindern, dass es überhaupt zu einer aufenthaltsbeendenden Massnahme kommt, und den Betroffenen auf sein problematisches Verhalten zu einem Zeitpunkt hinweisen, indem sich die Anordnung der angedrohten Massnahme gerade noch nicht rechtfertigt. Es wird damit

weder in das Recht auf Einreise, Aufenthalt, Zugang zu einer unselbständigen Erwerbstätigkeit bzw. Niederlassung als Selbstständiger oder in das Recht auf Verbleib im Land eingegriffen. Die im Rahmen von Art. 96 Abs. 2 AuG ausgesprochene Ermahnung entbindet die zuständige Behörde nicht davon, bei einer allfälligen späteren Anwesenheitsbeendigung erneut umfassend zu prüfen, ob die Voraussetzungen von Art. 5 Anhang I FZA und der Rechtsprechung dazu erfüllt sind oder nicht (vgl. etwa das Urteil 2C 902/2011 vom 14. Mai 2012 E. 3). In der Zwischenzeit kann sich der verwarnte EU-Staatsangehörige im Land aufhalten und von sämtlichen mit der Freizügigkeit verbundenen Rechten profitieren. Die
Bestimmungen des Ausländergesetzes gelten, soweit das Freizügigkeitsabkommen keine abweichende Regelung enthält oder das Gesetz günstiger ist als das Abkommen (Art. 2 Abs. 2 AuG). Das FZA regelt die Verwarnung nicht und es steht ihr nicht entgegen, weshalb Art. 96 Abs. 2 AuG auch bei Staatsangehörigen aus EU- und EFTA-Staaten angewendet werden darf. Die entsprechende Massnahme dient im Sinne des Abkommens und dessen möglichst weitgehender Umsetzung dazu, (auch) Staatsangehörige aus EU-/EFTA-Staaten darauf hinweisen zu können, dass ihre Freizügigkeitsrechte gefährdet erscheinen und von ihnen erwartet wird, dass sie ihr Verhalten korrigieren.

3.3 Der Beschwerdeführer wurde bereits mit 16 Jahren erstmals straffällig. In der Folge beging er weiterhin eine Vielzahl von Delikten, wovon er sich jeweils trotz früheren Verurteilungen und einem teilweisen Strafvollzug nicht abhalten liess. Selbst vor einer Anwendung von Gewalt schreckte er nicht zurück: Das Bezirksgericht Bremgarten verurteilte ihn am 17. März 2005 wegen Raubs, Gehilfenschaft zu Raubs und mehrfacher Übertretung des Betäubungsmittelgesetzes zu einer Freiheitsstrafe von 8 Monaten bedingt. Am 6. April 2006 verursachte er einen schweren Verkehrsunfall, wobei er in diesem Zusammenhang wegen mehrfacher fahrlässiger Tötung schuldig gesprochen und wiederum zu einer bedingten Freiheitsstrafe von 9 Monaten verurteilt wurde. Wenn das Amt für Migration und Integration ihn unter diesen Umständen verwarnt und darauf aufmerksam gemacht hat, dass er sich inskünftig wohl zu verhalten habe, verletzt dies kein Bundesrecht. Wie bereits die Vorinstanz festgestellt hat, stützte sich die Verwarnung nicht allein auf den vom Beschwerdeführer zu verantwortenden Verkehrsunfall (mit Todesfolge), sondern auf sein ganzes bisheriges Verhalten, das durch zahlreiche Delikte und einer allgemeinen Gleichgültigkeit der hiesigen Rechtsordnung
gegenüber geprägt erscheint. Insgesamt musste er zu 20 Monaten und 7 Tagen Freiheitsstrafe verurteilt werden. Seine letzte Verurteilung beruhte darauf, dass er während einer Lernfahrt ohne berechtigten Beifahrer mit stark überhöhter Geschwindigkeit den Tod zweier Menschen verursacht hatte; sein Verhalten durfte gesamthaft als schwerwiegender Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewertet werden (Art. 63 Abs. 1 lit. b AuG; Art. 80 Abs. 1 lit. a VZAE [SR 142.201]). Die Verwarnung diente damit nicht generalpräventiven Zwecken, sondern einem künftig rechtskonformen Verhalten des Beschwerdeführers, nachdem er die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz trotz wiederholter Mahnungen immer wieder beeinträchtigt bzw. gefährdet hat.

4.
4.1 Der angefochtene Entscheid verletzt somit kein Bundesrecht; die Beschwerde ist deshalb abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

4.2 Dem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens entsprechend wird der unterliegende Beschwerdeführer für dieses kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Rekursgericht im Ausländerrecht des Kantons Aargau und dem Bundesamt für Migration schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 26. März 2013

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Hugi Yar