



**Entscheid des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und  
Verwaltungsrecht**

**vom 30. August 2017 (810 16 338)**

---

**Ausländerrecht**

**Mitwirkungspflicht im Rechtsmittelverfahren**

\_\_\_\_\_  
Besetzung      Abteilungs-Vizepräsident Beat Walther, Kantonsrichter Niklaus  
Ruckstuhl, Markus Clausen, Christian Haidlauf, Claude Jeanneret,  
Gerichtsschreiberin i.V. Daniela Spitteler

\_\_\_\_\_  
Beteiligte      **A.**\_\_\_\_\_, Beschwerdeführer, vertreten durch Oliver Borer, Advokat

gegen

**Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft**, 4410 Liestal,  
Beschwerdegegner

\_\_\_\_\_  
Betreff      Widerruf der Niederlassungsbewilligung und Wegweisung  
(RRB Nr. 1596 vom 15. November 2016)

A.      A.\_\_\_\_\_, geb. 1956, Staatsbürger der Republik Serbien, erhielt im Jahr 1994 eine Auf-  
enthaltbewilligung für die Schweiz. Im Jahr 1997 wurde ihm die Niederlassungsbewilligung  
erteilt.

B. Das Amt für Migration Basel-Landschaft (AfM) verwarnte A.\_\_\_\_\_ am 22. Oktober 2004 aufgrund seiner Schulden.

C. Mit Verfügung vom 12. Januar 2016 widerrief das AfM die Niederlassungsbewilligung von A.\_\_\_\_\_ hauptsächlich unter Verweis auf dessen fortgesetzte Schuldenwirtschaft (Verlustscheine in der Gesamtsumme von Fr. 442'695.40).

D. Gegen diese Verfügung erhob A.\_\_\_\_\_ mit Eingabe vom 25. Januar 2016 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat), der auf die Beschwerde mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 1596 vom 15. November 2016 zufolge Verletzung der Mitwirkungspflicht nicht eintrat.

E. Mit Eingabe am 28. November 2016 erhob A.\_\_\_\_\_, vertreten durch Oliver Borer, Advokat, gegen den RRB Nr. 1596 vom 15. November 2016 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Er beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Sache sei zur materiellen Beurteilung der Beschwerde vom 25. Januar 2016 an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eventualiter sei dem Beschwerdeführer die Niederlassungsbewilligung in Aufhebung des angefochtenen Entscheids zu belassen; alles unter o/e-Kostenfolge.

F. Der Regierungsrat liess sich am 23. Februar 2017 vernehmen und schloss auf kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats die verwaltungsrechtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Zur Beschwerde ist befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat (§ 47 Abs. 1 lit. a VPO). Da der Beschwerdeführer Adressat des angefochtenen Entscheids ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung hat und die übrigen formellen Voraussetzungen erfüllt sind, kann auf die vorliegende Beschwerde eingetreten werden.

2. Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, prüft das Kantonsgericht nur die Rechtsfrage, ob die Vorinstanz zu Recht nicht auf die Beschwerde eingetreten ist. Es kann folglich auch nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Bestehen einer Eintretensvoraussetzung verneint. Damit bleibt der Streitgegenstand auf die Eintretensfrage beschränkt (vgl. BGE 132 V 74 E. 1.1; BGE 125 V 503 E. 1). Die beschwerdeführende Partei kann entsprechend nur die Anhandnahme beantragen; auf materielle Begehren kann nicht eingetreten werden (vgl. Urteil des Kantonsgerichtes, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, [KGE VV] vom 31. Mai 2017 [810 16 181] E. 3; KGE VV vom 27. August 2008 [810 08 56] E. 3).

Es ist somit nachfolgend lediglich zu prüfen, ob der Regierungsrat zu Recht nicht auf die Beschwerde des Beschwerdeführers vom 25. Januar 2016 eingetreten ist.

3. Damit eine Rechtsmittelinstanz eine Beschwerde materiell beurteilt, müssen die Beschwerdebedingungen gegeben sein (auch Eintretensbedingungen genannt). Die angerufene Behörde oder das angerufene Gericht prüft sie von Amtes wegen (vgl. dazu allgemein RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014, N 1035 ff., N 1136 ff.). Die konkreten Eintretensbedingungen ergeben sich aus dem für die jeweilige Instanz anwendbaren Verfahrensrecht, vorliegend aus dem das regierungsrätliche Beschwerdeverfahren regelnden Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft [VwVG BL] vom 13. Juni 1988. Gemäss § 37 Abs. 1 VwVG BL tritt die Beschwerdeinstanz auf die Beschwerde ein, wenn die Beschwerdebedingungen erfüllt sind. Diese werden in den §§ 27 ff. VwVG BL statuiert. Gemäss den §§ 27 und 29 VwVG BL müssen ein zulässiger Beschwerdegegenstand sowie die Zuständigkeit des Regierungsrats gegeben sein. Voraussetzung ist ebenfalls, dass der beschwerdeführenden Person die Beschwerdebefugnis zukommt (§ 31 VwVG BL). Weiter hat die rechtsmittelführende Partei zulässige Beschwerdegründe vorzubringen (§ 32 VwVG BL) sowie die Form- und Fristenbedingungen einzuhalten (§ 33 VwVG BL). Vorliegend hat der Beschwerdeführer diese Anforderungen mit der Beschwerdeeingabe an den Regierungsrat vom 25. Januar 2016 unbestrittenermassen erfüllt.

4.1 Der Regierungsrat erwog im angefochtenen Entscheid, Streitgegenstand sei die Frage, ob dem Beschwerdeführer eine mutwillige Nichterfüllung seiner finanziellen Verpflichtungen vorgeworfen werden könne, was entsprechende Sachverhaltsabklärungen zur Schuldensituation bedinge. Im Verwaltungsverfahren gelte dabei zwar grundsätzlich der Untersuchungsgrundsatz, dieser fände aber seine Grenzen an der Mitwirkungspflicht der Parteien (§ 16 Abs. 1 VwVG BL). Der Untersuchungsgrundsatz werde im streitigen Verwaltungsverfahren noch weiter relativiert, da die Behörden den Sachverhalt nicht weiter abzuklären hätten, sondern sich damit begnügen dürften, die Stichhaltigkeit der Parteivorbringen zu überprüfen. Im Ausländerrecht gehe die Mitwirkungspflicht bedeutend weiter als die allgemeine Mitwirkungspflicht nach § 16 Abs. 1 VwVG BL. So verpflichte Art. 90 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005 die Rechtsunterworfenen, an der Feststellung des für die Anwendung des Ausländergesetzes massgebenden Sachverhalts mitzuwirken. Wenn eine Partei in einem Verfahren, welches sie durch eigenes Begehren eingeleitet oder in dem sie ein selbständiges Begehren gestellt habe, die zumutbare Mitwirkung verweigere, sei die Behörde sodann gestützt auf § 16 Abs. 2 VwVG BL nicht verpflichtet, auf das Begehren einzutreten. Es stehe zwar im vorliegenden Fall fest, dass der Beschwerdeführer über Jahre seinen finanziellen Verpflichtungen nicht nachgekommen sei. Der Regierungsrat habe jedoch wegen Verweigerung der zumutbaren Mitwirkung seitens des Beschwerdeführers nicht feststellen können, ob dieser seine finanziellen Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt habe. Die Mitwirkung des Beschwerdeführers habe sich in der Aussage erschöpft, dass das Ganze zu lange her sei und er keine Belege mehr habe. In der Folge habe sich der instruierende Rechtsdienst des Regierungsrats – entgegen der gesetzlichen Aufgaben- und Pflichtenverteilung – veranlasst gesehen, von Amtes wegen verschiedene Belege bei den zuständigen Behörden einzufordern.

Daraus sei ersichtlich, dass es dem Beschwerdeführer ohne weiteres möglich gewesen wäre, die nötigen Belege innert nützlicher Frist zu beschaffen. Trotzdem bleibe vorliegend unklar, woher die Schulden im Einzelnen genau stammen würden, da die dem Regierungsrat nach Einholung der Dokumente vorliegenden Informationen nur belegen würden, dass Schulden vorhanden seien, jedoch die Frage der mutwilligen Anhäufung nicht klärten.

4.2 Der Beschwerdeführer macht dagegen geltend, dass alle Prozessvoraussetzungen gegeben gewesen seien, weshalb der Regierungsrat auf seine Beschwerde hätte eintreten müssen. Er habe im Schreiben vom 21. Juli 2016 Stellung genommen zu den Fragen des Regierungsrats, woher seine Schulden stammten und welche Umstände zur Verschuldung geführt hätten. Die Berufung der Vorinstanz auf § 16 Abs. 2 VwVG BL gehe ohnehin fehl, da das ausländerrechtliche Verfahren nicht durch den Beschwerdeführer eingeleitet worden sei. Der Beschwerdeführer habe auch keine selbständigen Begehren gestellt. Vielmehr sei ihm durch das AfM die Niederlassungsbewilligung entzogen worden, obwohl die materiellen Voraussetzungen dafür nicht erfüllt gewesen seien. Dagegen habe er sich mittels Rechtsweg zur Wehr gesetzt und sei seiner Mitwirkungspflicht entsprechend seinen Möglichkeiten nachgekommen. Erstaunlich sei ferner, dass der Regierungsrat ohnehin die verlangten Belege selber habe erhältlich machen können, weshalb die Behauptung, wonach ein Entscheid aufgrund seiner fehlenden Mitwirkung nicht möglich gewesen sei, ins Leere laufe. Es sei unter diesen Umständen nicht ersichtlich, weshalb kein materieller Entscheid habe ergehen können. Eine Berufung auf § 16 Abs. 2 VwVG BL scheitere damit ferner am Vorliegen der nötigen Voraussetzungen. Er habe im Rahmen seiner Möglichkeiten an der Beweiserhebung mitgewirkt und zwar in einem Mass, welches einen materiellen Entscheid in der Sache ermöglicht habe. Überdies hätte die Verletzung der Mitwirkungspflicht gemäss Art. 90 AuG einen materiellen Entscheid zur Folge und sei kein Grund für ein Nichteintreten. Der Regierungsrat habe damit § 16 Abs. 2 VwVG BL sowie Art. 90 AuG falsch angewendet.

4.3 In der Vernehmlassung vom 23. Februar 2017 führt der Regierungsrat ergänzend aus, es sei offensichtlich, dass im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren die Officialmaxime und im anschliessenden Beschwerdeverfahren die Dispositionsmaxime zur Anwendung komme. Daraus ergebe sich, dass der Beschwerdeführer das Verfahren vor dem Regierungsrat auf eigenes Begehren eingeleitet habe. Da im Rahmen des Widerrufsgrunds des Verstosses gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung zur Annahme der Mutwilligkeit das blosse Vorhandensein von hohen Schulden nicht ausreiche, sei der Regierungsrat aufgrund der Verweigerungshaltung des Beschwerdeführers gerade nicht in der Lage gewesen zu beurteilen, ob er in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen habe. Es habe deshalb kein materieller Entscheid ergehen können. Die Mitwirkungspflicht sei zwar nicht real vollstreckbar, eine Partei habe jedoch die Folgen ihrer Unterlassung zu tragen.

5.1 Der allgemeine Untersuchungsgrundsatz, demgemäss die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen ermittelt (vgl. § 9 VwVG BL), gilt auch im ausländerrechtlichen Rechtsmittelverfahren. Er besagt, dass die Behörde von sich aus für die richtige und vollständige Abklärung des entscheidwesentlichen Sachverhalts besorgt sein muss und sich nicht mit den Parteivorbringen begnügen darf. Sie hat die für das Verfahren notwendigen Unterlagen zu beschaffen,

die rechtlich relevanten Umstände abzuklären und ordnungsgemäss darüber Beweis zu führen (vgl. RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., N 991 f.; BGE 104 V 209 E. b.). Die Sachverhaltsdarstellung und die Beweisanträge der Parteien binden die Behörde nicht. Sie kann und soll aus eigener Initiative fehlende Sachverhaltselemente ergänzen und die Beweismittel vervollständigen (vgl. MICHAEL PFEIFER, Der Untersuchungsgrundsatz und die Officialmaxime im Verwaltungsverfahren, Basel 1980, S. 82 ff.). Die Untersuchungsmaxime gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Gemäss § 16 Abs. 1 VwVG BL sind Parteien verpflichtet, an der Ermittlung des Sachverhalts aktiv mitzuwirken. Sie gilt namentlich für solche Tatsachen, welche eine Partei besser kennt als die Behörde und welche diese ohne ihre Mitwirkung gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben kann (BGE 138 II 465 E. 8.6.4). Sie besteht besonders dort, wo die Parteien mit eigenen Begehren an den Staat herantreten und nicht umgekehrt der Staat an sie: Die Mitwirkungspflicht entspricht dann auch der tatsächlichen Interessenlage und sie entfällt auch nicht dadurch, dass sich die geschuldeten Auskünfte zum Nachteil des Gesuchstellers auswirken könnten (vgl. REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich 2015, N 706 mit Verweis auf BGE 132 II 113 E. 3.2). Im Ausländerrecht findet sich in Art. 90 AuG sodann eine besondere Mitwirkungspflicht der Parteien, welche den Untersuchungsgrundsatz erheblich relativiert (vgl. Art. 90 AuG; PETER UEBERSAX, in: Uebersax/Rudin/Hugi Yar/Geiser [Hrsg.], Ausländerrecht, 2. Aufl., Basel 2009, N 7.273).

5.2 Die Verletzung oder Vernachlässigung der Mitwirkungspflicht führt dazu, dass der Sachverhalt nicht vollumfänglich eruiert werden kann. Der Behörde steht es deshalb gemäss § 16 Abs. 2 VwVG BL unbenommen, einen Nichteintretensentscheid zu fällen bei Verfahren, welche durch ein eigenes Begehren der Parteien eingeleitet worden sind, oder solchen, in denen die Parteien selbständige Begehren gestellt haben. Ein Begehren in diesem Sinne ist das Gesuch eines Privaten bei der erstinstanzlich zuständigen Behörde um Einleitung eines Verwaltungsverfahrens. Hat eine Partei ein Verfahren nicht selbst eingeleitet, so gelten Anträge, welche den Verfahrensgegenstand erweitern, als von § 16 Abs. 2 VwVG BL umfasste selbständige Begehren. Weil die Behandlung dieser Anträge in erster Linie im Interesse der mitwirkungspflichtigen Partei steht, erscheint das Nichteintreten als Folge mangelnder notwendiger und zumutbarer Mitwirkung in diesen Fällen gerechtfertigt. Leitet die Behörde das erstinstanzliche Verfahren hingegen von Amtes wegen ein, so hat regelmässig nicht allein die mitwirkungspflichtige Partei ein Interesse an der sachgerechten Behandlung des Begehrens durch die Behörde. Vielmehr liegt solchen Verfahren ein öffentliches Interesse an der Regelung des Rechtsverhältnisses und an der materiellen Beurteilung des infrage stehenden Sachverhaltes zugrunde. Soweit nicht selbständige Begehren der Parteien betroffen sind, schliesst dieses öffentliche Interesse ein Nichteintreten wegen mangelhafter Mitwirkung aus (vgl. PATRICK KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER/FABIO BABEY, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016, N 73 ff. zu Art. 13; CHRISTOPH AUER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2008, N 24 zu Art. 13). Wer ein Rechtsmittel einlegt, stellt entgegen der Auffassung der Vorinstanz kein Begehren im Sinne von § 16 Abs. 2 VwVG BL. Das Rechtsmittelverfahren setzt das Verwaltungsverfahren vor der hierarchisch vorgesetzten Verwaltungsinstanz fort und bildet

(materiell) kein eigenständiges neues Verfahren (Devolutiveffekt, vgl. RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., N 684).

5.3 Die Eintretensvoraussetzungen für das Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat sind in den §§ 27 ff. VwVG BL abschliessend normiert, wobei die Einhaltung der Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsermittlung nicht unter diesen Voraussetzungen figuriert. Die in dieser Hinsicht ungenügende Mitwirkung kann somit im regierungsrätlichen Beschwerdeverfahren nicht mit einem Nichteintretensentscheid sanktioniert werden. Die in Art. 90 AuG statuierte spezialgesetzliche ausländerrechtliche Mitwirkungspflicht vermag daran nichts zu ändern, denn diese Bestimmung regelt die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung nicht (TARKAN GÖKSU, in: Caroni/Gächter/Thurnherr [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Bern 2010, N 14 zu Art. 90). Auch wenn der Regierungsrat zum Schluss kommt, die ausländische Person habe nur ungenügend bei der Feststellung des Sachverhalts mitgewirkt, hat er gestützt auf die vorhandene Aktenlage eine materielle Entscheidung zu treffen. Dabei kann er die Pflichtverletzung im Rahmen der freien Beweiswürdigung durchaus zu Ungunsten der nicht kooperativen Partei berücksichtigen (vgl. KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, a.a.O., N 78 zu Art. 13; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., N 1210; GÖKSU, a.a.O., N 14 zu Art. 90; BGE 130 II 482 E. 3.2).

6. Nach dem Gesagten ist festzuhalten, dass die Beschwerdevoraussetzungen im vorinstanzlichen Verfahren erfüllt waren und die Vorinstanz demnach zu Unrecht nicht auf die Beschwerde vom 25. Januar 2016 eingetreten ist. Damit ist die vorliegende Beschwerde im Hauptbegehren gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Angelegenheit zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat zurückzuweisen.

7.1 Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das verwaltungsgerichtliche Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren sowie die Beweiskosten und werden nach § 20 Abs. 3 VPO in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt. Der Vorinstanz werden keine Verfahrenskosten auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Dementsprechend sind im vorliegenden Verfahren keine Verfahrenskosten zu erheben. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten.

7.2 Nach § 21 Abs. 1 VPO kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei für den Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Vorinstanz zugesprochen werden. Entsprechend dem Ausgang des vorliegenden Verfahrens ist dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zulasten der Vorinstanz zuzusprechen. Der in der Honorarnote seines Rechtsvertreters vom 11. April 2017 geltend gemachte Aufwand von 9.85 Stunden à Fr. 250.-- umfasst teilweise Leistungen, welche nicht in direktem Zusammenhang mit dem vorliegenden Verfahren erbracht wurden (drei Schreiben an das Migrationsamt) und nicht entschädigungspflichtig sind. Der Aufwand ist infolgedessen ermessensweise auf 9 Stunden zu kürzen. Der Stundenansatz sowie die Auslagen in der Höhe von Fr. 66.40 sind weiter nicht zu beanstanden. Damit hat der Regierungsrat dem Beschwerdeführer eine reduzierte Parteientschädigung von insgesamt Fr. 2'501.70 (inkl. Auslagen und 8 % MWST) zu entrichten.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der angefochtene Entscheid wird aufgehoben und die Angelegenheit zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zurückgewiesen.
  2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.
  3. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat dem Beschwerdeführer eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'501.70 (inkl. Auslagen und 8 % MWST) zu bezahlen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiberin i.V.