

Ausschaffungshaft; Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz; Überschreitung der Regelhöchstdauer; Kriterium der mangelnden Kooperationsbereitschaft – Art. 76 Abs. 1 lit. b Ziff. 1, Art. 79 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 2 lit. a AIG.

Die Regelhöchstdauer der Ausschaffungshaft von sechs Monaten kann um höchstens 12 Monate verlängert werden, wenn die inhaftierte Person nicht mit der zuständigen Behörde kooperiert. Die Verzögerung des Vollzugs muss auf das Verhalten der Person zurückzuführen sein (E. 6).

Macht die inhaftierte Person in zulässiger Weise vom gesetzlich vorgesehenen Rechtsmittel gegen den erstinstanzlich verfügten Ausweisungsentscheid Gebrauch, so darf ihr eine dadurch entstandene Verzögerung des Vollzugs nicht als mangelhafte Kooperation zugerechnet werden (E. 6.2 und E. 6.3).

Auch bei Vorliegen des Haftgrunds der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz ist bei einer Haftverlängerung zu prüfen, ob die inhaftierte Person ihren gesetzlichen Mitwirkungspflichten nicht nachkommt, etwa indem sie sich weigert, ihre Identität offenzulegen, unwahre Angaben macht oder bei der Papierbeschaffung nicht mitwirkt etc. Die Vollzugsverzögerung muss auf dieses pflichtwidrige Verhalten zurückzuführen sein (E. 6.5).

OGE 60/2025/14 vom 15. April 2025

Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

X., irakischer Staatsangehöriger, reiste 2012 in die Schweiz ein und erhielt als Flüchtling Asyl. Die Flüchtlingseigenschaft und das Asyl wurden als Folge einer strafrechtlichen Verurteilung widerrufen. Im April 2017 wies das Bundesamt für Polizei (fedpol) X. aus der Schweiz aus, stufte den Vollzug jedoch als unzulässig ein und schob ihn vorübergehend auf. Mit Verfügung vom 2. September 2024 hob das fedpol den Aufschub der rechtskräftigen Ausweisung auf und ordnete deren sofortige Vollstreckung an. Die hiergegen erhobene Beschwerde ist nach wie vor beim Bundesverwaltungsgericht hängig. Am 4. September 2024 ordnete das Migrationsamt des Kantons Schaffhausen gegen X. Ausschaffungshaft für die Dauer von sechs Monaten an, was das Kantonsgericht mit Verfügung vom 6. September 2024 bestätigte. Das Obergericht und das Bundesgericht wiesen die von X. gegen diesen Entscheid erhobenen Beschwerden ab (vgl. OGE 60/2024/32 vom 15. Oktober 2024, Amtsbericht 2024, S. 151 ff.; BGer 2C_577/2024 vom 15. Januar 2025). Mit

Verfügung vom 25. Februar 2025 verlängerte das Migrationsamt die Ausschaffungshaft um zwölf Monate. Am 27. Februar 2025 fand eine mündliche Anhörung vor dem Kantonsgericht statt, welches die Verlängerung gleichentags bestätigte. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 24. März 2025 beantragte X. seine unverzügliche Haftentlassung. Das Obergericht hiess diese Beschwerde mit Entscheidung vom 15. April 2025 gut und ordnete an, den Beschwerdeführer spätestens am 22. April 2025 aus der Haft zu entlassen.

Aus den Erwägungen

3. Die für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zuständige kantonale Behörde kann nach Art. 76 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 in Verbindung mit Art. 75 Abs. 1 lit. i und Art. 80 Abs. 1 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20) die Ausschaffungshaft anordnen, wenn ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet wurde und die Person Erkenntnissen des fedpol oder des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) zufolge die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet. Ausschaffungshaft kann auch angeordnet werden, wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass die Person sich der Ausschaffung entziehen will (Art. 76 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 AIG) oder wenn ihr bisheriges Verhalten darauf schliessen lässt, dass sie sich behördlichen Anordnungen widersetzt (Art. 76 Abs. 1 lit. b Ziff. 4 AIG). Die letzten beiden Haftgründe werden in der Praxis zum Haftgrund der Untertauchensgefahr zusammengefasst (vgl. BGer 2C_230/2024 vom 11. Juni 2024 E. 4.4 mit Hinweisen). Im Weiteren muss die Haft verhältnismässig und zweckbezogen auf die Sicherung des Vollzugs der Weg- oder Ausweisung gerichtet sein. Es ist jeweils aufgrund sämtlicher Umstände im Einzelfall zu klären, ob sie (noch) geeignet, erforderlich und zumutbar erscheint (BGer 2C_765/2022 vom 13. Oktober 2022 E. 2.1 mit Hinweisen, nicht publiziert in BGE 149 II 6). Die maximale Dauer der Administrativhaft beträgt grundsätzlich sechs Monate (Art. 79 Abs. 1 AIG); unter den Voraussetzungen von Art. 79 Abs. 2 AIG kann sie um bis zu zwölf Monate verlängert werden (vgl. BGE 147 II 49 E. 5.4.2; 145 II 313 E. 3.1.1; 143 II 113 E. 3.1).

4. In formeller Hinsicht macht der Beschwerdeführer eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) geltend, da sein Rechtsvertreter nicht über die vorgängige Anhörung zur Verlängerung der Ausschaffungshaft informiert worden sei, obwohl das langjährige Vertretungsverhältnis bekannt gewesen sei. Wie es sich damit verhält, kann angesichts des Ausgangs dieses Verfahrens offenbleiben, zumal der Beschwerdeführer selbst die Möglichkeit hatte,

sich ausführlich zu äussern, und überdies davon auszugehen ist, dass eine allfällige Gehörsverletzung vor dem Hintergrund der nachfolgenden Äusserungsmöglichkeiten in Anwesenheit des Rechtsvertreters (mündliche Anhörung durch das Kantonsgericht) als geheilt anzusehen wäre (zu den Voraussetzungen vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3).

5. Die Verfügung des Kantonsgerichts vom 27. Februar 2025, mit der die zuvor vom Migrationsamt angeordnete Verlängerung der Ausschaffungshaft bestätigt wurde, ist unstrittig unter Einhaltung des gesetzlich festgelegten Verfahrens zustande gekommen (vgl. Art. 79 Abs. 2 i.V.m. Art. 80 AIG; vgl. Martin Businger, *Ausländerrechtliche Haft*, Zürich 2015, S. 244). Der Beschwerdeführer bestreitet einerseits nicht substantiiert, dass die Voraussetzungen für die Anordnung der Ausschaffungshaft nach Art. 76 AIG (erstinstanzlicher Ausweisungsentscheid, Haftgrund; vgl. hierzu BGer 2C_577/2024 vom 15. Januar 2025 E. 5 f. sowie OGE 60/2024/32 vom 15. Oktober 2024 E. 4.1 ff., *Amtsbericht 2024*, S. 153 ff.) nach wie vor erfüllt sind; andererseits vertritt er jedoch die Auffassung, dass das Obergericht diese Frage ohnehin zu prüfen habe. Wie es sich angesichts der im Beschwerdeverfahren geltenden Rüge- und Substantiierungspflicht damit verhält, kann angesichts der nachfolgenden Erwägungen offenbleiben. Zu prüfen ist im Folgenden, ob die Voraussetzungen für eine Verlängerung der Ausschaffungshaft über die Regelhöchstdauer von sechs Monaten hinaus erfüllt sind (vgl. Art. 79 Abs. 2 AIG) und ob die Verlängerung um zwölf Monate verhältnismässig ist (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV; Andreas Zünd, in: *Spescha et al. [Hrsg.], OF-Kommentar Migrationsrecht*, 5. A., Zürich 2019, Art. 80 AIG N. 7 mit Hinweisen).

6. Gemäss Art. 79 Abs. 2 lit. a AIG kann die Regelhöchstdauer der Ausschaffungshaft von sechs Monaten um maximal zwölf Monate verlängert werden, wenn die inhaftierte Person nicht mit der zuständigen Behörde kooperiert. Die Regelung von Art. 79 Abs. 2 AIG entspricht den Vorgaben von Art. 15 Abs. 6 der Richtlinie 2008/115/EG vom 16. Dezember 2008 des Europäischen Parlaments und des Rats über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24. Dezember 2008; nachfolgend *Rückführungsrichtlinie*) und dient der Umsetzung derselben (vgl. BGE 145 II 313 E. 3.1.1; BGer 2C_585/2024 vom 20. Dezember 2024 E. 4.1; je mit Hinweisen). Zu Art. 15 Abs. 6 *Rückführungsrichtlinie* hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Urteil vom 5. Juni 2014 C-146/14 *Mahdi* festgehalten, dass sich aus den in dieser Bestimmung genannten materiellen Voraussetzungen ergibt, dass die erstmalige Haft nur verlängert werden darf, wenn die Entfernungsmass-

nahme trotz der angemessenen Bemühungen des Mitgliedstaats wegen mangelnder Kooperationsbereitschaft seitens der betroffenen Person oder Verzögerungen bei der Übermittlung der notwendigen Unterlagen durch den Zielstaat wahrscheinlich länger dauern wird (Rz. 58; vgl. auch BGer 2C_585/2024 vom 20. Dezember 2024 E. 4.2 mit Hinweisen). Der EuGH führte weiter aus, dass mit Blick auf das Erfordernis der mangelnden Kooperationsbereitschaft zum einen zu untersuchen sei, ob die betroffene Person während des ersten Haftzeitraums hinsichtlich der Durchführung der Entfernungsmassnahme nicht mit den zuständigen Behörden zusammengearbeitet hat. Zum anderen sei zu prüfen, ob der Vollzug der Entfernungsmassnahme wegen dieses Verhaltens wahrscheinlich länger dauern werde (Rz. 82). Die Verzögerung des Vollzugs muss mithin auf das Verhalten der betroffenen Person während des ordentlichen Haftzeitraums zurückzuführen sein (vgl. Zünd, Art. 79 AIG N. 2; Businger, S. 60, 67 f.; Giulia Marcone, in: Caroni/Thurnherr [Hrsg.], Ausländer- und Integrationsgesetz [AIG], Kommentar, 2. A., Bern 2024, Art. 79 AIG N. 9). Folglich ist die Haft zu beenden, wenn die betroffene Person die Verzögerung nicht zu verantworten hat (vgl. BGer 2C_387/2023 vom 7. August 2023 E. 6.1 f.; 2C_386/2020 vom 9. Juni 2020 E. 4.2.5).

6.1. Das Kantonsgericht kam zum Schluss, die Voraussetzungen von Art. 79 Abs. 2 lit. a AIG für die Verlängerung der Ausschaffungshaft seien erfüllt. Es sei davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer nicht mit den zuständigen Behörden kooperiere: Er bekräftige weiterhin, er werde nicht freiwillig in den Irak zurückkehren; gemäss den zuständigen Stellen gehe von ihm nach seiner rechtskräftigen Verurteilung u.a. wegen Beteiligung an einer kriminellen Organisation weiterhin eine terroristische Gefahr und daher eine Gefahr für die innere und äussere Sicherheit aus; er habe wiederholt gegen die PMT-Massnahmen verstossen. Zudem diene die Ausschaffungshaft wegen Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit, anders als andere Haftgründe, der Gefahrenabwehr, weshalb die fehlende Kooperation auch mit dieser Gefährdung zu begründen sei.

6.2. Die Ausführungen des Kantonsgerichts überzeugen nicht. Zwar müssen für die Verlängerung der Ausschaffungshaft über die Regelhöchstdauer von sechs Monaten hinaus weiterhin die Voraussetzungen von Art. 76 AIG erfüllt sein, da der Wegfall der Haftgründe der Haftanordnung die Grundlage entzöge. Insofern spielen die in der angefochtenen Verfügung angeführten Elemente auch bei der Prüfung der Haftverlängerung eine Rolle. Sofern jedoch die Voraussetzungen für die Haft gemäss Art. 76 AIG (weiterhin) erfüllt sind, sind für die Verlängerung der Ausschaffungshaft über sechs Monate hinaus die in Art. 79 Abs. 2 AIG zusätzlich und abschliessend aufgeführten Voraussetzungen zu prüfen (vgl. BGer 2C_262/2016

vom 12. April 2016 E. 3.1; Marcone, Art. 79 N. 6). Der Grund für die Verzögerung des Vollzugs der Ausweisung des Beschwerdeführers ist eine vom Bundesverwaltungsgericht am 9. Oktober 2024 angeordnete vorsorgliche Massnahme, die es dem Beschwerdeführer erlaubt, den Abschluss des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht in der Schweiz abzuwarten (teilweise Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung). Dieses Verfahren wurde entgegen den Erwartungen des Obergerichts (vgl. OGE 60/2024/32 vom 15. Oktober 2024 E. 4.4.2, Amtsbericht 2024, S. 158) und des Bundesgerichts (vgl. BGer 2C_577/2024 vom 15. Januar 2025 E. 7.2 mit Hinweis auf Art. 29 Abs. 1 BV) nicht innerhalb der Regelhöchstdauer der Ausschaffungshaft (vgl. Art. 79 Abs. 1 AIG) erledigt und ist auch weiterhin pendent. Dem Beschwerdeführer kann die dadurch entstandene Verzögerung beim Vollzug der Ausweisung nicht als fehlende Kooperation im Sinne von Art. 79 Abs. 2 lit. a AIG zugerechnet werden, zumal ihm das Recht auf ein wirksames Rechtsmittel zusteht und ihm nicht zum Vorwurf gemacht werden darf, vom gesetzlich vorgesehenen Rechtsmittel gegen den verfügten Vollzug der Ausweisung Gebrauch zu machen (vgl. Art. 29a BV; BGer 2C_749/2012 vom 28. August 2012 E. 3.3.2 mit Hinweis auf Art. 13 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie).

6.3. Soweit das Migrationsamt in seiner Verfügung vom 25. Februar 2025 dem Beschwerdeführer vorwirft, er ziehe das Verfahren betreffend Vollzug der Ausweisung "offensichtlich bewusst in die Länge", ist zunächst festzuhalten, dass der Beschwerdeführer auf entsprechenden Vorhalt hin anmerkte, er wolle seine Ausweisung nicht verzögern, sondern er mache "all diese Einsprachen und Eingaben", um die Ausweisung zu verhindern. Wie bereits erwähnt, kann das Beschreiten des Rechtswegs grundsätzlich nicht als fehlende Kooperation angesehen werden (vgl. oben E. 6.2). Ob der Beschwerdeführer das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht in rechtsmissbräuchlicher Weise zu verzögern versucht, wäre sodann grundsätzlich von der Verfahrensleitung des Bundesverwaltungsgerichts zu prüfen und nicht vom Haftgericht. Die Akten lassen einen entsprechenden Schluss indes ohnehin gerade nicht zu, zumal das Bundesverwaltungsgericht dem Beschwerdeführer zunächst erlaubte, den Ausgang des Verfahrens in der Schweiz abzuwarten, und ihm nach Eingang der Quadruplik vom 17. Januar 2025 am 5. Februar 2025 noch Gelegenheit zur Quintuplik bis 7. März 2025 gab, ohne irgendwelche Vorbehalte anzubringen.

6.4. Weiter sieht das Migrationsamt – der Argumentation des fedpol in dessen Stellungnahme vom 7. Februar 2025 folgend – auch darin eine Verletzung der Mitwirkungspflicht, dass der Beschwerdeführer sein richtiges Geburtsdatum nicht bekannt gebe (vgl. [...] mit Hinweis auf BVGer E-297/2016 vom 21. Februar 2017

E. 6.5.5 ff.). Allerdings begründet das Migrationsamt in keiner Weise, inwiefern das geltend gemachte Verhalten des Beschwerdeführers angesichts der teilweisen Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung durch das Bundesverwaltungsgericht und des weiterhin ausstehenden Hauptsachenentscheids kausal für eine Verzögerung des Vollzugs der Ausweisung gewesen sein könnte. Auch aus den Akten ergibt sich nichts dergleichen. Vor diesem Hintergrund hat das Kantonsgericht dieses Argument zu Recht bei seiner Entscheidung nicht berücksichtigt.

6.5. Das Migrationsamt und das Kantonsgericht stellen sich auf den Standpunkt, bei Vorliegen des Haftgrunds der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz müsse es zur Abwehr einer konkreten und aktuellen terroristischen Gefahr möglich sein, die fehlende Kooperation mit der – bei Haftentlassung wieder nicht mehr zufriedenstellend kontrollierbaren – Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz zu begründen. Dieser Auffassung ist nicht zu folgen, denn sie sieht darüber hinweg, dass zwischen dem Vorliegen von Haftgründen – hier Art. 76 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 i.V.m. Art. 75 Abs. 1 lit. i AIG (vgl. BGer 2C_577/2024 vom 15. Januar 2025 E. 6.3) – und den (zusätzlichen) Voraussetzungen für die Verlängerung der Ausschaffungshaft gemäss Art. 79 Abs. 2 AIG zu unterscheiden ist. Die von den Vorinstanzen propagierte Auslegung liefe letztlich darauf hinaus, bei Vorliegen des per 1. Juni 2022 neu eingeführten Haftgrunds der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz gleichsam automatisch auf eine mangelhafte Kooperation im Sinne von Art. 79 Abs. 2 lit. a AIG zu schliessen. Im Ergebnis würde damit die gesetzliche Regelhöchstdauer von sechs Monaten gemäss Art. 79 Abs. 1 AIG für solche Fälle faktisch ausser Kraft gesetzt. Dass aber mit der Einführung des neuen Haftgrunds auch eine Sonderregelung bezüglich der Voraussetzungen für die Verlängerung der Ausschaffungshaft über die Regelhöchstdauer hinaus getroffen werden sollte, lässt sich weder dem Gesetzestext noch der Botschaft des Bundesrats zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus vom 22. Mai 2019 entnehmen (BBl 2019 4751, 4806 ff., vgl. auch S. 4767 und 4769). Vielmehr wurde in der Botschaft ausdrücklich festgehalten, dass die von einer Person ausgehende Gefährdung alleine nicht ausreiche, um eine ausländerrechtliche Haft anzuordnen, zumal der neue Haftgrund ausländerrechtlichen Zwecken diene (S. 4807). Mithin ist auch in diesen Fällen nach Ablauf der Regelhöchstdauer im Rahmen der Prüfung der Verlängerungsvoraussetzung von Art. 79 Abs. 2 lit. a AIG weiterhin entscheidend, ob die inhaftierte Person ihren gesetzlichen Mitwirkungspflichten nicht nachkommt, etwa indem sie sich weigert, ihre Identität offenzulegen, unwahre Angaben macht oder bei der Papierbeschaffung nicht mitwirkt etc., wobei die Vollzugsverzögerung auf dieses pflichtwidrige Verhalten der Person zurückzuführen

sein muss (vgl. oben E. 6 sowie Baumann/Göksu, Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, Zürich 2022, Rz. 199 mit weiteren Hinweisen).

6.6. Nach dem Gesagten kann der Befürchtung des Migrationsamts, nach Entlassung aus der Ausschaffungshaft könne die vom Beschwerdeführer ausgehende Gefährdung nicht ausreichend kontrolliert werden, mangels gesetzlicher Grundlage nicht mittels einer Verlängerung der Ausschaffungshaft über die Regelhaftdauer von Art. 79 Abs. 1 AIG hinaus begegnet werden; dafür müssten nötigenfalls seitens der zuständigen Behörden gestützt auf andere Rechtsgrundlagen Massnahmen angeordnet werden (vgl. etwa Art. 23e ff. des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 [BWIS, SR 120] sowie Art. 74 AIG).

6.7. Die Voraussetzungen für die Verlängerung der Ausschaffungshaft gestützt auf Art. 79 Abs. 2 lit. a AIG sind somit nicht erfüllt, zumal die Verzögerung des Vollzugs nicht auf eine vorwerfbare mangelhafte Kooperation des Beschwerdeführers zurückzuführen ist. Auch die alternative Verlängerungsvoraussetzung gemäss Art. 79 Abs. 2 lit. b AIG ist – dies ist unstrittig – nicht erfüllt. Die Überschreitung der maximalen Haftdauer von sechs Monaten ist daher unzulässig. Es erübrigt sich folglich, auf die weiteren Ausführungen des Beschwerdeführers einzugehen, die sich im Wesentlichen mit der Verhältnismässigkeit der Haft (inkl. Haftbedingungen) befassen. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass nach Abschluss des beim Bundesverwaltungsgericht hängigen Verfahrens eine Wiederaufnahme der Ausschaffungshaft nicht ausgeschlossen ist, sofern dannzumal die Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. BGer 2C_386/2020 vom 9. Juni 2020 E. 4.2.5 mit Hinweis).

7. Die Beschwerde ist gutzuheissen und die Verfügung des Kantonsgerichts vom 27. Februar 2025 ist aufzuheben. Da für die Entlassung des Beschwerdeführers aus der Haft – einerseits wegen seiner körperlichen Beeinträchtigungen, der Mittellosigkeit und der Distanz zu seinem Wohnort in Schaffhausen, andererseits zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – allenfalls besondere Vorkehren zu treffen sind, ist dem Migrationsamt trotz Rechtswidrigkeit der Haft ausnahmsweise eine kurze, verhältnismässige Frist zur Vorbereitung der Entlassung einzuräumen. Der Beschwerdeführer ist indessen *spätestens* am Dienstag, 22. April 2025, 12:00 Uhr aus der Haft zu entlassen.