



URTEIL DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS

2A.193/1995/mk

II. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG

Sitzung vom 13. Juli 1995

Es wirken mit: Bundesrichter Hartmann, Präsident der
II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Hungerbühler, Wurz-
burger, R. Müller, Bundesrichterin Yersin und Gerichts-
schreiber Zünd.

In Sachen

R. Müller K. [REDACTED], [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED], Beschwerdeführer, vertreten durch die
Beratungsstelle für Asylsuchende, Plessurquai 53, Chur,

gegen

Fremdenpolizei des Kantons G r a u b ü n d e n,
Kreisamt C h u r,

betreffend
Eingrenzung (Art. 13e ANAG),

hat sich ergeben:

A.- Ramadan Krasniqi, aus dem Kosovo stammend, reiste am 13. April 1994 illegal in die Schweiz ein und stellte am 14. April 1994 ein Asylgesuch. Mit Verfügung vom 27. April 1994 wurde er dem Kanton Graubünden zugewiesen. Am 5. Juli 1994 lehnte das Bundesamt für Flüchtlinge das Asylgesuch ab und setzte die Ausreisefrist auf den 30. September 1994 fest. Eine gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde wies die Asylrekurskommission mit Urteil vom 1. September 1994 ab.

Auf Mitteilung der Leitung des Durchgangsheims Pradaschier in Churwalden wurde Ramadan Krasniqi am 19. Oktober 1994 beim Bundesamt für Flüchtlinge per 30. September 1994 infolge unbekannten Aufenthalts abgemeldet. Gleichzeitig erfolgte die Ausschreibung im RIPOL. Am 31. Oktober 1994 hat sich Ramadan Krasniqi wieder im Durchgangsheim Pradaschier gemeldet, worauf ihn die Fremdenpolizei zu einer Kurzbefragung auf den 1. November 1994 vorlud; dieser Vorladung leistete er keine Folge. Am 24. November 1994 meldete die Heimleitung ihn erneut als verschwunden ab; seit Kenntnisnahme der Vorladung sei er nicht mehr im Heim gesehen worden. Am 24. Februar 1995 wurde Ramadan Krasniqi in La Tour-de-Trême (Kanton Freiburg) angehalten. Nach seinen Angaben war er am 10. Februar 1995 ohne Papiere aus Deutschland zurückgekehrt, wo er Arbeit gesucht hatte. Nach Verbüssung einer Haftstrafe wegen wiederholten Verstosses gegen das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) wurde Ramadan Krasniqi der Fremdenpolizei des Kantons Graubünden zugeführt. Die Wiederaufnahme im Durchgangsheim Pradaschier erfolgte am 27. Februar 1995. Mangels gültiger Reisepapiere konnte Ramadan Krasniqi bis heute nicht ausgeschafft werden.

B.- Am 27. Februar 1995 erliess die Fremdenpolizei des Kantons Graubünden gegen Ramadan Krasniqi eine Eingrenzungsverfügung. Sie verpflichtete ihn, das Gebiet des Kantons Graubünden nicht mehr zu verlassen.

Eine hiegegen am 10. März 1995 erhobene Beschwerde wies das Kreisamt Chur, Kreispräsident, mit Urteil vom 20. April 1995 ab.

C.- Am 12. Mai 1995 hat Ramadan Krasniqi Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht erhoben mit dem sinngemässen Antrag, die angeordnete Eingrenzung aufzuheben. Zugleich beantragt er die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege.

Die Fremdenpolizei des Kantons Graubünden beantragt Abweisung der Beschwerde. Der Kreispräsident Chur und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement haben auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Gemäss Art. 13e ANAG kann die zuständige kantonale Behörde einem Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und der die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet, insbesondere zur Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels, die Auflage machen, ein ihm zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten. Diese als Ein- und Ausgrenzung bezeichnete Massnahme, welche mit dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (AS 1995 151) eingeführt wurde, hat eine

doppelte Funktion. Sie dient einerseits dazu, gegen Ausländer vorgehen zu können, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören oder gefährden, bei denen aber die sofortige Wegweisung nicht möglich ist, weil noch ein Asylverfahren hängig ist oder die Reisepapiere fehlen; verletzen sie die angeordnete Ein- oder Ausgrenzung, wird die Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft angeordnet. Eine Ein- oder Ausgrenzung kommt andererseits aber auch in Betracht, wenn der Ausländer wegen eines länger andauernden Wegweisungshindernisses gar nicht ausgeschafft werden kann, aber die Notwendigkeit besteht, ihn von bestimmten Orten fernzuhalten oder ihn zu überwachen; in diesem Fall kann der Ausländer bei Missachtung der Anordnung gemäss Art. 23a ANAG mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Haft bestraft werden (Botschaft, BBl 1994 I 327 f.).

b) Die Massnahme der Ein- und Ausgrenzung kann nicht voraussetzungslos bei jedem Ausländer angeordnet werden, welcher nicht über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügt. Nach dem Willen des Gesetzgebers, welcher in der Botschaft des Bundesrates zum Ausdruck kommt, sollte die Schwelle allerdings "nicht sehr hoch" angesetzt werden. Um die Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu definieren, sei vom weiten Begriff des Polizeigüterschutzes auszugehen. Darunter falle nicht nur deliktisches Verhalten, wie etwa Drohungen gegen Heimleiter oder andere Asylbewerber. Vielmehr genüge es bereits, wenn konkrete Anhaltspunkte für den Verdacht der Begehung strafbarer Handlungen - etwa im Drogenmilieu - bestünden, der Ausländer Kontakte zu extremistischen Kreise unterhalte oder wenn er ganz allgemein in grober Weise gegen ungeschriebene Regeln des sozialen Zusammenlebens verstosse. Damit könne auch renitentes oder dissoziales Verhalten mit einer Sanktion - z.B. Umplazierung an einen abgelegenen Ort - belegt werden, ohne dass freilich bereits jede Bagatelle genügen würde (Botschaft, BBl 1994 I 327).

c) Die Massnahme der Ein- oder Ausgrenzung unterliegt im übrigen dem Prinzip der Verhältnismässigkeit. Sie muss geeignet und erforderlich sein, die Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu beseitigen; überdies müssen Zweck und Mittel in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen, was insbesondere bei der Festlegung der Grösse des Rayons und der Dauer der Massnahme zu beachten ist.

2.- a) Der Beschwerdeführer, der bereits im Jahre 1992 ausgeschafft worden war, reiste am 13. April 1994 illegal wieder in die Schweiz ein, dies nicht nur unter Umgehung der Grenzkontrolle und ohne Reisepass und Visum, sondern auch in Missachtung einer gegen ihn verhängten Einreisesperre. Während des Asylverfahrens, für das er dem Kanton Graubünden zugewiesen und im Durchgangsheim Pradaschier in Churwalden untergebracht worden war, überschritt er wiederholt die ihm für Verwandtenbesuche im Kanton Freiburg gewährten Urlaube. Am 30. September 1994, nach rechtskräftiger Abweisung seines Asylgesuchs, verliess er das Durchgangsheim Pradaschier ohne Angabe einer Adresse. Einen Monat später kehrte er zurück. Er leistete aber einer Vorladung zu einer Kurzbefragung bei der Fremdenpolizei keine Folge und verschwand erneut. Als er am 24. Februar 1995 in La Tour-de-Trême (Kanton Freiburg) angehalten werden konnte, gab er zu Protokoll, sich in der Zwischenzeit in Deutschland aufgehalten zu haben und am 10. Februar 1995 illegal wieder in die Schweiz zurückgekehrt zu sein.

b) Mit seinem Verhalten hat der Beschwerdeführer in erheblicher Weise gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften und Anordnungen verstossen. Die Missachtung einer Einreisesperre, welche gegen ihn wegen Schwarzarbeit verhängt worden war, ist nach der gesetzlichen Regelung Haftgrund sowohl für Vorbereitungs- wie auch für Ausschaffungshaft (Art. 13a

lit. c und Art. 13b Abs. 1 lit. b ANAG). Das Verhalten nach dem 30. September 1994 kann sodann nicht anders interpretiert werden, als dass sich der Beschwerdeführer der Ausschaffung entziehen will, was vom Haftgrund der Untertauchungsgefahr (Art. 13b Abs. 1 lit. c ANAG) erfasst wird. Wohl wären im vorliegenden Fall kaum sämtliche Voraussetzungen für die Anordnung von Ausschaffungshaft erfüllt, zumal eine Ausschaffung abgewiesener Asylbewerber nach Kosovo erheblichen technischen Schwierigkeiten begegnet und vom Bundesgericht als momentan undurchführbar bezeichnet worden ist (Art. 13c Abs. 5 lit. a ANAG; Urteil vom 24. Mai 1995 i.S. Troshupa). Da die Haftgründe aber nach der Konzeption des Gesetzgebers nur eigentlich missbräuchliche Verhaltensweisen erfassen sollen (Walter Kälin, Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht: Materielles Recht, AJP 1995 S. 836, mit Hinweisen auf die Gesetzesmaterialien), kann das Verhalten des Beschwerdeführers, das zwei der gesetzlichen Haftgründe erfüllt, nicht als Bagatelle abgetan werden. Er ist denn auch wegen Verstosses gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften schon mehrfach strafrechtlich belangt worden.

Es trifft wohl zu, dass der Gesetzgeber für die Massnahme der Ein- und Ausgrenzung in erster Linie die Betäubungsmitteldelinquenz im Auge hatte, was im Gesetzestext zum Ausdruck kommt. Das schliesst aber nicht aus, auch andere Verstösse gegen Sicherheit und Ordnung zu erfassen, zumal die Bestimmung offen, im Sinne einer Generalklausel, formuliert ist. Die fremdenpolizeilichen Vorschriften gehören zur öffentlichen Ordnung der Schweiz. Auch wenn einzelne Verstösse dagegen jeweils für sich genommen noch nicht die Ein- oder Ausgrenzung zu rechtfertigen vermöchten, ist im vorliegenden Fall festzustellen, dass sich der Beschwerdeführer in der Vergangenheit behördlichen Anordnungen wiederholt und beharrlich widersetzt und sich ihnen entzogen hat. Unter solchen Umständen erscheint es nicht als bundesrechtswidrig, wenn die kantonalen Behörden das Verhalten des

Beschwerdeführers als Störung der öffentlichen Ordnung betrachten.

c) Die angeordnete Eingrenzung auf das Gebiet des Kantons Graubünden verstösst auch nicht gegen das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Der Kanton Graubünden umfasst ein flächenmässig grosses Gebiet, das mit Chur über ein städtisches Zentrum verfügt, was dem Beschwerdeführer die Möglichkeit sozialer Kontakte in hohem Mass bewahrt. Im übrigen ist es nicht ausgeschlossen, dem Beschwerdeführer von Fall zu Fall für Verwandtenbesuche die Erlaubnis zum Verlassen des Rayons zu gewähren (Kälin, a.a.O., S. 853), wobei ein Überschreiten der gewährten Bewilligung - im Unterschied zu früher - nach Massgabe von Art. 23a ANAG strafrechtliche Folgen hätte. Freilich kann die Eingrenzung nicht auf unabsehbare Zeit aufrechterhalten bleiben; sie ist jedenfalls dann aufzuheben, wenn das Verhalten des Beschwerdeführers zur begründeten Hoffnung Anlass gibt, er werde sich künftig wohlverhalten (Kälin, a.a.O., S. 853).

3.- Die weiteren Einwände, welche der Beschwerdeführer erhebt, erweisen sich als unbegründet.

a) Die Übergangsbestimmung des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht schliesst es nur aus, aufgrund von Tatsachen, welche sich vor Inkrafttreten des Gesetzes ereignet haben, Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft anzuordnen. Die Massnahme der Ein- oder Ausgrenzung kann demgegenüber, soweit die Voraussetzungen erfüllt sind, auf alle hängigen Verfahren angewendet werden. Sie stellt nicht eine Sanktion für vergangenes Verhalten dar, sondern soll ordnungswidriges Verhalten in der Zukunft vermeiden. Das Rückwirkungsverbot, soweit es sich aus Art. 4 BV ergibt, ist damit nicht verletzt, wenn für die entsprechende

Prognose vergangenes Verhalten berücksichtigt wird. Im übrigen erfolgte die erneute illegale Einreise des Beschwerdeführers aus Deutschland nach Inkrafttreten der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht.

b) Schliesslich beruft sich der Beschwerdeführer zu Unrecht auf Art. 12 Abs. 1 des Internationalen Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte (SR 0.103.2). Danach hat jedermann, der sich rechtmässig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen; dieses Recht kann nach Massgabe von Abs. 3 eingeschränkt werden. Art. 12 kommt auf den Beschwerdeführer aber nicht zur Anwendung, da gegen ihn die Wegweisung verfügt worden ist und deshalb kein rechtmässiger Aufenthalt im Sinne der genannten Bestimmung vorliegt (Entscheid des UN-Ausschusses für Menschenrechte vom 18. Juli 1994 i.S. Celepli, RUDH 1994 S. 395 ff.; Kälin, a.a.O., S. 841).

4.- Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist damit als unbegründet abzuweisen.

Dem Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Rechtspflege ist insofern zu entsprechen, als er von der Bezahlung der Gerichtskosten zu befreien ist (Art. 152 Abs. 1 OG). Hingegen kann ihm nicht eine unentgeltliche Vertreterin in der Person von Verena Danielli-Ledergerber beigegeben werden. Wohl können im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vor Bundesgericht auch Nichtanwälte als Parteivertreter auftreten. Die unentgeltliche Verbeiständung ist indessen auf Rechtsanwälte beschränkt (Art. 152 Abs. 2 OG; vgl. auch Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, vol. V, Bern 1992, N. 7 zu Art. 152 OG, S. 126).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.

2.- Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wird insofern gutgeheissen, als keine Kosten erhoben werden; im übrigen wird es abgewiesen.

3.- Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Fremdenpolizei des Kantons Graubünden, dem Kreisamt Chur sowie dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 13. Juli 1995

Im Namen der II. Öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS

Der Präsident:



Der Gerichtsschreiber:



