



Fall-Nr.: B 2019/266
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 20.04.2020
Entscheiddatum: 18.03.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 18.03.2020

Ausländerrecht, (mehrfache) Verlängerung der Eingrenzung, Art. 74 Abs. 1 AIG. Besteht kein schwerwiegendes öffentliches Interesse an der Eingrenzung und war der Betroffene erreichbar, so bestehen vorbehaltlich einer wesentlichen Veränderung der Verhältnisse nach Ablauf einer zweijährigen Eingrenzung vermutungsweise Zweifel an der Verhältnismässigkeit einer Verlängerung. Vorliegend dauert die Eingrenzung des Beschwerdeführers mittlerweile insgesamt 2 Jahre und beinahe 10 Monate. Zwar ist die – bisher theoretische – Möglichkeit einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch den Beschwerdeführer nicht von der Hand zu weisen. Er hat sich den Behörden bislang jedoch zur Verfügung gehalten und es liegen auch sonst keine Umstände vor, die sich zu seinen Ungunsten auswirken. Damit erweist sich die angefochtene – und eine allfällige weitere – Verlängerung der Eingrenzung unter den aktuell bekannten Umständen nicht mehr als verhältnismässig (Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, B 2019/266).

Entscheid vom 18. März 2020

Verfahrensbeteiligte

X.__,

Beschwerdeführer,

gegen

**Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, Unterstrasse 28,
9001 St. Gallen,**



St.Galler Gerichte

Vorinstanz,

und

Migrationsamt, Oberer Graben 38, 9001 St. Gallen,

Beschwerdegegner,

Gegenstand

Verlängerung der Eingrenzung, Art. 74 Abs. 1 AIG

Der Abteilungspräsident stellt fest:

A.

X.__ (geb. 1992) ist türkischer Staatsangehöriger kurdischer Herkunft. Er reiste am 23. Mai 2017 mit dem Flugzeug in die Schweiz ein und stellte am 25. Mai 2017 am Flughafen Zürich ein Asylgesuch. Für die Dauer des Verfahrens wurde er dem Kanton St. Gallen zugewiesen und zunächst im Zentrum für Asylsuchende A.__ in K.__ untergebracht. Mit Verfügung vom 22. Juni 2017 ordnete das Migrationsamt des Kantons St. Gallen eine bis zum 13. Juli 2017 befristete Eingrenzung auf das Grundstück des Zentrums für Asylsuchende A.__ an. Zur Begründung wurde ausgeführt, das Staatssekretariat für Migrationsamt (SEM) habe mitgeteilt, gegenüber X.__ bestünden Sicherheitsbedenken, da dieser als Mitglied der kurdischen Gruppe YPG aktiv an Kriegseinsätzen in Syrien teilgenommen habe. Damit bestehe zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ein erhebliches öffentliches Interesse an einer Eingrenzung. Am 12. Juli 2017 verfügte das Migrationsamt erneut eine Eingrenzung von X.__, diesmal jedoch auf das gesamte Gebiet des Kantons St. Gallen, befristet bis 13. Oktober 2017. Eine dagegen erhobene Beschwerde schrieb die Verwaltungsrekurskommission mangels Leistung eines Kostenvorschusses ab. Die Eingrenzung wurde in der Folge mehrmals verlängert. Die gegen die Verfügung vom 27. Dezember 2018, mit welcher die Eingrenzung vorläufig bis 12. April 2019 verlängert worden war, erhobenen Rechtsmittel vor Verwaltungsrekurskommission (VRKE VI-2019/9P vom 13. März 2019) und Verwaltungsgericht (VerwGE B 2019/69 vom 27. Mai 2019) blieben erfolglos. Bereits am 8. April 2019 hatte das Migrationsamt die



St.Galler Gerichte

Eingrenzung unter den gleichen Prämissen vorläufig bis 12. Oktober 2019 befristet verlängert. Seit 12. April 2018 lebt X.___ in der Gemeinde C.___.

B.

Mit Verfügung vom 3. Oktober 2019 erliess das Migrationsamt erneut eine Verlängerung der Eingrenzung gegenüber X.___ und ordnete abermals an, dieser dürfe das Gebiet des Kantons St. Gallen nicht verlassen; Ausnahmewilligungen für zwingende Reisen ausserhalb dieses Gebiets seien vorgängig schriftlich einzuholen. Die Eingrenzungsverfügung wurde vorläufig bis zum 12. April 2020 befristet. Eine dagegen erhobene Beschwerde wies der Abteilungspräsident der Verwaltungsrekurskommission mit Entscheid vom 22. November 2019 ab.

C.

X.___ (Beschwerdeführer) erhob gegen den Entscheid der Verwaltungsrekurskommission (Vorinstanz) mit Eingabe vom 9. Dezember 2019 (Datum Postaufgabe) Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er beantragte, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen sei der Entscheid der Verwaltungsrekurskommission (Vorinstanz) aufzuheben, wobei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen sei; ausserdem sei ihm die unentgeltliche Rechtspflege und eine unentgeltliche Rechtsverteidigung von Amtes wegen zu gewähren. Mit Schreiben vom 11. Dezember 2019 teilte der Abteilungspräsident dem Beschwerdeführer unter anderem mit, dass sowohl über das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege als auch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung frühestens nach Eingang der Vorakten und Vernehmlassungen entschieden werde. Weiter erklärte der Abteilungspräsident das Verfahren als dringlich.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 12. Dezember 2019 die Abweisung der Beschwerde, soweit überhaupt darauf einzutreten sei, und verwies zur Begründung auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid. Mit Eingaben vom 16. und 17. Dezember 2019 ergänzte der Beschwerdeführer seine Beschwerde. Nachdem das Migrationsamt des Kantons St. Gallen (Beschwerdegegner) stillschweigend auf eine Vernehmlassung verzichtet hatte, forderte der Abteilungspräsident das Amt auf, dem Verwaltungsgericht die Akten in Papierform einzureichen. Weiter teilte er dem Beschwerdegegner mit, er erwarte, dass sich diverse in den Verfahrensakten der Vorinstanz erwähnten und als vertraulich qualifizierte Unterlagen in den einzureichenden Akten befänden. Andernfalls seien diese gesondert einzureichen. Schliesslich forderte er einen Bericht zum Stand des beim SEM laufenden Asylverfahrens betreffend den Beschwerdeführer. Mit Eingabe vom 16. Januar 2020 reichte der Beschwerdegegner die geforderten Unterlagen bis auf die Stellungnahme



St.Galler Gerichte

des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) vom 2. Juni 2017 (da nicht in seinen Akten befindlich) ein. Er teilte zudem mit, dass das Asylverfahren weiterhin hängig und ein Entscheid derzeit nicht absehbar sei. In der Folge ersuchte der Abteilungspräsident das SEM, dem Verwaltungsgericht die den Beschwerdeführer betreffende Stellungnahme des NDB vom 2. Juni 2017 zuzustellen. Das SEM kam dem Ersuchen mit Schreiben vom 6. Februar 2020 nach. Dem Beschwerdeführer wurde Gelegenheit gegeben, sich zu den Vernehmlassungen der Verfahrensbeteiligten zu äussern. Nach Einsicht in die Beschwerdeakten am 25. Februar 2020 nahm er mit Eingabe vom 4. März 2020 dazu Stellung.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Der Abteilungspräsident erwägt:

1.

Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen.

1.1.

Anfechtungsobjekt ist ein gestützt auf Art. 93^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, VRP) ergangener Entscheid des Abteilungspräsidenten der Verwaltungsrekurskommission über eine vom Beschwerdegegner verfügte Zwangsmassnahme im Ausländerrecht (Verlängerung der Eingrenzung gemäss Art. 74 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration [SR 142.20, Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG]; vgl. BGer 2C_852/2014 vom 2. Oktober 2015 E. 2.2 mit Hinweis auf BGer 2C_1130/2013 vom 23. Januar 2015 E. 2.2 f.). Dieser kann mittels Beschwerde an ein hauptamtliches Mitglied des Verwaltungsgerichts angefochten werden (Art. 93^{ter} in Verbindung mit Art. 60 Abs. 1 Ingress und lit. a VRP). Da das Verwaltungsgericht in Abteilungen gegliedert ist, steht diese Befugnis dem Abteilungspräsidenten zu (Art. 4 Abs. 1 und 3 des Reglements über die Organisation und den Geschäftsgang des Verwaltungsgerichts, sGS 941.22, in Verbindung mit Art. 33 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP).

1.2.

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist mit seinem sinngemässen Antrag, auf eine Verlängerung der Eingrenzung sei zu verzichten, unterlegen. Er ist durch die angefochtene Verfügung formell beschwert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Eingabe vom 9. Dezember 2019 (Datum der



Postaufgabe) wurde rechtzeitig eingereicht und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

1.3.

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

2.1.

Gemäss Art. 74 Abs. 1 lit. a AIG kann die zuständige Behörde einer Person die Auflage machen, ein ihr zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen (Eingrenzung) oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten (Ausgrenzung), wenn sie keine Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet; diese Massnahme dient insbesondere der Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels. Die Eingrenzung nach Art. 74 Abs. 1 lit. a AIG betrifft Personen, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten, z.B. als Asylbewerber während der Dauer des Asylverfahrens oder vorläufig Aufgenommene. Die Eingrenzung stellt für diese Personen eine Einschränkung der grundsätzlich bestehenden Aufenthaltsberechtigung dar; sie darf daher nicht weiter gehen als zur Verhinderung von Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich ist (BGer 2C_497/2017 vom 5. März 2018 E. 4.2.2). Die Massnahme kann nicht voraussetzungslos bei jedem Ausländer angeordnet werden, welcher nicht über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügt. Nach dem Willen des Gesetzgebers ist die Schwelle für die Anordnung der Massnahmen allerdings nicht sehr hoch anzusetzen, geht es dabei doch lediglich um freiheitsbeschränkende Massnahmen, die einen relativ leichten Eingriff in die persönliche Freiheit des Ausländers darstellen. Um die Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu definieren, ist deshalb von einem weiten Begriff des Polizeigüterschutzes auszugehen. Darunter fällt nicht nur eigentlich deliktisches Verhalten, wie etwa Drohungen gegen Heimleiter oder andere Asylbewerber. Vielmehr genügt es bereits, dass konkrete Anhaltspunkte für den Verdacht der Begehung strafbarer Handlungen bestehen, der Ausländer Kontakte zu extremistischen Kreisen unterhält oder dass er ganz allgemein in grober Weise gegen ungeschriebene Regeln des sozialen Zusammenlebens verstösst (BGer 2A.148/2003 vom 30. Mai 2003 E. 2.3 mit Hinweis u.a. auf 2A.193/1995 vom 13. Juli 1995 E. 1b und Botschaft, BBl 1994 I 327; T. Göksü, in: Caroni/Gächter/Thurnherr [Hrsg.], Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG], Bern 2010, N 14 zu Art. 74).



2.2.

Unbestritten ist, dass sich der Beschwerdeführer zunächst bis April 2015 für die YPG in Syrien eingesetzt hatte, bevor er im Frühjahr 2015 zurück in die Türkei reiste. Ende 2016 kehrte er wieder nach Syrien zurück, wo er bis im Frühling 2017 wiederum für die YPG tätig war. Der Beschwerdeführer bestreitet dagegen, direkt an Kriegshandlungen teilgenommen zu haben. Er habe vielmehr humanitäre und logistische Hilfe geleistet.

Das Verwaltungsgericht hat sich mit Entscheid B 2019/69 vom 27. Mai 2019 in E. 2.2 eingehend mit dieser Thematik auseinandergesetzt, weshalb – anstelle von Wiederholungen – grundsätzlich darauf verwiesen werden kann. Aufgrund der nunmehr im vorliegenden Verfahren eingereichten Einvernahme des Beschwerdeführers vom 26. Juni 2017 ergibt sich kein anderes Bild über seine Einsätze für die YPG. Demnach habe er in Kobane als Kämpfer gegen den IS gekämpft. Bei der zweiten Kampfzeit sei er Kommandant eines Teams von neun Männern gewesen. Er könne nicht sagen, wie viele Personen durch ihn und seine Männer getötet worden seien. Sie hätten Kalaschnikows AK 47 und Maschinengewehre (Biksi) eingesetzt (act. 16.3).

Die Vorinstanz hat daher zu Recht erkannt, dass die Gefährdung der öffentlichen Ordnung insbesondere darin besteht, dass häufig Personen verschiedener an kriegerischer Auseinandersetzungen beteiligter Gruppen in der Schweiz ein Asylgesuch stellen und dadurch die Gefahr, dass die im Heimatland bestehenden Konflikte in der Schweiz weiter ausgetragen werden oder Personen sich für weitere Kriegseinsätze im Ausland neu organisieren.

3.

Zu prüfen ist schliesslich, ob die Eingrenzung im Sinn von Art. 74 Abs. 1 lit. a AIG erforderlich ist und das öffentliche Interesse an der Massnahme das gegenteilige Interesse des Beschwerdeführers an deren Aufhebung überwiegt.

3.1.

Die Massnahme hat dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu entsprechen: Sie muss geeignet sein, um das damit verfolgte Ziel erreichen zu können. Die Eingrenzung darf weiter nicht über das Erforderliche hinausgehen, was insbesondere bei der Festlegung der Grösse des Rayons und der Dauer der Eingrenzung zu berücksichtigen ist. Besteht kein schwerwiegendes öffentliches Interesse an der Eingrenzung und war der Betroffene erreichbar, so bestehen vorbehältlich einer wesentlichen Veränderung der Verhältnisse nach Ablauf einer zweijährigen Eingrenzung vermutungsweise Zweifel an der Verhältnismässigkeit einer Verlängerung; dies auch vor dem Hintergrund, dass



mehrfachjährige Eingrenzungen laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht auf unabsehbare Zeit erhalten bleiben können. Allerdings ist eine Eingrenzung über zwei Jahre im Einzelfall nicht ausgeschlossen. Verhältnisse, die eine solche Verlängerung rechtfertigen, können etwa dann vorliegen, wenn ein schwerwiegendes öffentliches Interesse an der Eingrenzung aufgrund mehrfacher bzw. schwerer Straffälligkeiten besteht, der Betroffene untergetaucht ist und keine besonderen Umstände zugunsten des Betroffenen sprechen (vgl. BGE 142 II 1 E. 2.3; VerwGE ZH VB2018.00762 vom 6. März 2019 E. 2.7 mit weiteren Hinweisen; VerwGE ZH VB.2019.00181 vom 18. September 2019 E. 2; A. Zünd, in: Spescha/zünd/Bolzli/Hruschka/de Weck [Hrsg.], Kommentar Migrationsrecht, 5. Aufl. 2019, N 3 zu Art. 74 AIG).

3.2.

Gemäss Schreiben des NDB vom 2. Juni 2017 an das SEM ist der Beschwerdeführer dem NDB nicht ungünstig bekannt. Aufgrund der Äusserungen des Beschwerdeführers anlässlich seiner Befragung vom 27. Mai 2017 äusserte der Nachrichtendienst jedoch starke Vorbehalte gegen dessen Einreise und dessen Aufenthalt in der Schweiz. Der Beschwerdeführer sei als Aktivist der kurdischen Sache zu betrachten, der bereit sei, sich auf dem schweizerischen Boden dafür einzusetzen. Der NDB kam abschliessend zum Schluss, dass der Beschwerdeführer ein Risikoprofil aufweise (act. 19). Das Asylverfahren ist nach wie vor beim SEM hängig, welches zwar weitere Abklärungen veranlasst hat. Ein Entscheid ist derzeit jedoch nicht absehbar (act. 16.4-6). Die Bedenken an der Person des Beschwerdeführers beschränken sich auf seine Einsätze in Syrien für die YPG. Zwar sind diese Einsätze wie in vorstehender Erwägung 2.2 dargelegt keineswegs zu verharmlosen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der Beschwerdeführer in der Schweiz nie straffällig geworden ist. Auch sonst ist er – soweit aktenkundig – seit seiner Einreise nie negativ aufgefallen. Insofern besteht kein erhebliches öffentliches Interesse an einer Eingrenzung zwecks Verhinderung von Straftaten. Des Weiteren ist aufgrund der Akten davon auszugehen, dass sich der Beschwerdeführer den Schweizer Behörden stets zur Verfügung gehalten hat. Auch liegen abgesehen von seinen Kampfeinsätzen in Syrien keine anderen besonderen Umstände vor, welche sich zu seinen Ungunsten auswirken. Zu beachten ist ausserdem, dass die Eingrenzung des Beschwerdeführers bereits mehr als zwei Jahre dauert: Er wurde mit Verfügung vom 22. Juni 2017 erstmals und zunächst auf das Grundstück des Zentrums für Asylsuchende A. __ begrenzt bis zum 13. Juli 2017 eingegrenzt. Am 12. Juli 2017 verfügte der Beschwerdegegner erneut eine Eingrenzung des Beschwerdeführers, diesmal jedoch auf das gesamte Gebiet des Kantons St. Gallen, befristet bis 13. Oktober 2017. Seither wurde die Eingrenzung jeweils für



drei Monate verlängert. Die bisher letzte Verlängerung wurde am 3. Oktober 2019 vorläufig befristet bis zum 12. April 2020 verfügt. Bei Ablauf dieser Frist wird die Eingrenzung also insgesamt 2 Jahre und beinahe 10 Monate gedauert haben.

4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die – bisher theoretische – Möglichkeit einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch den Beschwerdeführer zwar nicht von der Hand zu weisen ist. Der Beschwerdeführer hat sich den Behörden bislang jedoch zur Verfügung gehalten und es liegen auch sonst keine Umstände vor, die sich zu seinen Ungunsten auswirken. Damit erweist sich die angefochtene – und eine allfällige weitere – Verlängerung der Eingrenzung unter den aktuell bekannten Umständen nicht mehr als verhältnismässig. Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen und der angefochtene Entscheid vom 22. November 2019 ist aufzuheben. Damit ist auch die diesem zugrunde liegende Eingrenzungsverfügung des Beschwerdegegners vom 3. Oktober 2019 aufgehoben (sog. Devolutiveffekt).

5.

Bei diesem Verfahrensausgang ist ein Entscheid über das vom Beschwerdeführer gestellte Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung obsolet. Das Gesuch kann daher zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben werden.

6.

6.1.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens vom Staat zu tragen (vgl. Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 erscheint angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 212 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Bei Gutheissung eines Rechtsmittels ist zugleich von Amtes wegen über die amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens zu entscheiden. In der Regel erfolgt die entsprechende Kostenverlegung in Bezug auf die Beteiligten und deren Anteile analog dem Rechtsmittelentscheid (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 103). Da im vorinstanzlichen Verfahren keine amtlichen Kosten gesprochen wurden, kann es indes bei der vorinstanzlichen Kostenregelung bleiben.

6.2.

Eine Partei, die sich nicht vertreten lässt, hat – mangels eines besonderen Aufwandes – grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272).



Dass ihr gleichwohl Kosten für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf einer besonderen Begründung. Darunter fallen insbesondere auch jene Parteien, die selbstständig am Verfahren teilnehmen und sich bloss im Hintergrund rechtlich beraten und unterstützen lassen (vgl. zum Ganzen B 2013/178 vom 12. Februar 2014 E. 4.4 mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer macht geltend, er sei mangels sprachlicher und rechtlicher Kenntnisse nicht in der Lage, seinen Rechtsstandpunkt zureichend selbst zu vertreten. Bei der Ausarbeitung der Beschwerde sei er auf die Hilfe eines Freundes angewiesen gewesen. Diese Angaben erscheinen glaubhaft. Die Eingaben des Beschwerdeführers erwecken zudem den Anschein, von einer rechtskundigen Person verfasst worden zu sein. Weiter wurde der Beschwerdeführer anlässlich der Akteneinsichtnahme unter anderem von einer Person der Schweizerischen Flüchtlingshilfe begleitet, welche den Inhalt der Akten vorlas und teilweise vom Französischen ins Deutsche übersetzte und ihn beim Verfassen seiner Eingaben an das Gericht unterstützte (vgl. act. 22). Im vorliegenden Beschwerdeverfahren erscheint daher ausnahmsweise die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung von CHF 500 als gerechtfertigt. Entschädigungspflichtig ist der Staat (Beschwerdegegner).

6.3.

Bei diesem Verfahrensausgang ist das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und um unentgeltliche Rechtsverbeiständung als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

Demnach erkennt der Abteilungspräsident zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Vorinstanz vom 22. November 2019 wird aufgehoben.

2.

Das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung wird zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben.

3.

Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und um unentgeltliche Rechtsverbeiständung wird zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben.

4.

Die amtlichen Kosten von CHF 1'500 trägt der Staat; auf die Erhebung der Kosten wird verzichtet.



5.

Der Staat (Beschwerdegegner) entschädigt den Beschwerdeführer für seine Umtriebe mit CHF 500 (inkl. Barauslagen, ohne Mehrwertsteuer).