



Kanton Zürich
Sicherheitsdirektion
Weisung
Migrationsamt
5. Mai 2017

Rayonverbote

Inhaltsverzeichnis

1. Allgemeines	3
1.1. Adressatenkreis.....	3
1.2. Gründe für ein Rayonverbot.....	4
1.2.1. Öffentliche Sicherheit und Ordnung	4
1.2.2. Rechtskräftige Wegweisung	4
1.2.3. Aufschub der Ausschaffung.....	4
1.3. Verhältnismässigkeitsprinzip	5
1.4. Eröffnung der Verfügung	5
1.5. Rechtsschutz	5
2. Ausgrenzung	6
3. Eingrenzung	6
3.1. Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs	6
4. Aufhebung	7
4.1. Suspension.....	7
5. Widerhandlung	7
6. Inkrafttreten	7

1. Allgemeines

Wie sich auch aus dem Titel im Gesetz ergibt, sind Rayonverbote (Art. 74 AuG) Zwangsmassnahmen zur Durchsetzung des Wegweisungsvollzugs (Entfernungsmassnahmen). Sie dienen der Ausgrenzung aus einem bestimmten Gebiet (Ziffer 2.) oder der Eingrenzung auf ein bestimmtes Gebiet (Ziffer 3.). Sie stellen eine Freiheitsbeschränkung dar. Somit sind sie eine mildere Massnahme als die Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft (Art. 75 ff. AuG), d.h. sie gehen weniger weit als der ausländerrechtlich begründete Freiheitsentzug; sie dürfen analog diesem aber auch eine gewisse Druckwirkung zur Durchsetzung der Ausreisepflicht entfalten (Urteile des BGer 2C_1044/2012 vom 5. November 2012 E. 3.1 und 3.4; 2C_231/2007 vom 13. November 2007 E. 3.3). Rayonverbote sollen zudem in den Grenzen der Verhältnismässigkeit dem Ausländer bewusst machen, dass er sich hier illegal aufhält und nicht vorbehaltlos von den mit einem Anwesenheitsrecht verbundenen Freiheiten profitieren kann (Urteil des BGer 2C_383/2015 vom 22. November 2015 E. 2.2).

Im Kanton Zürich kann nur das kantonale Migrationsamt diese Freiheitsbeschränkungen einem Ausländer auferlegen.

1.1. Adressatenkreis

Die Ein- oder Ausgrenzung kann nur für Ausländerinnen oder Ausländer verfügt werden, welche keine Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen (Art. 74 Abs. 1 AuG):

¹Die zuständige kantonale Behörde kann einer Person die Auflage machen, ein ihr zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten, wenn:

lit. a

sie keine Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet; diese Massnahme dient insbesondere der Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels;

lit. b

ein rechtskräftiger Weg- oder Ausweisungsentscheid vorliegt und konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass die betroffene Person nicht innerhalb der Ausreisefrist ausreisen wird, oder sie die ihr angesetzte Ausreisefrist nicht eingehalten hat;

lit. c

die Ausschaffung aufgeschoben wurde (Art. 69 Abs. 3 AuG);

anwendbar auf:

- Illegal anwesende Ausländer
- Ausländer, welche sich bewilligungsfrei in der Schweiz aufhalten (z.B. Touristen)
- Asylbewerber

anwendbar auf:

- Illegal anwesende Ausländer
- Ausländer mit Ausreisefrist

- Vorläufig aufgenommene Ausländer

1.2. Gründe für ein Rayonverbot

Rayonverbote dienen einerseits dazu, gegen Ausländer vorgehen zu können, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden, bei denen aber eine sofortige Wegweisung nicht möglich ist. Sie kommen auch in Betracht, wenn der Ausländer wegen eines länger dauernden Wegweisungshindernisses gar nicht ausgeschafft werden kann, aber die Notwendigkeit besteht, ihn an oder von bestimmten Orten fest- bzw. fernzuhalten. Dabei hatte der Gesetzgeber für die Massnahme der Ein- und Ausgrenzung in erster Linie die Betäubungsmitteldelinquenz im Auge, 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 (Urteile des BGer 2A.514/2006 vom 23. Januar 2007 E. 3.1; 2A.347/2003 vom 24. November 2003 E. 2.1; 2A.148/2003 vom 30. Mai 2003 E. 2.3).

1.2.1. Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Gemäss **Art. 74 Abs. 1 lit. a AuG** muss die betroffene Person die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören oder gefährden. Nach bundesgerichtlicher Praxis liegt die Schwelle der Zulässigkeit einer solchen Massnahme niedrig. Die Massnahme kann auch angeordnet werden, wenn ganz allgemein in grober Weise gegen ungeschriebene Regeln des sozialen Zusammenlebens verstossen wird, sodass selbst renitentes oder asoziales Verhalten sanktioniert werden kann (GÖKSU, in: CARONI/GÄCHTER/THURNHERR, Stämpfli Handkommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Art. 74, N. 14). Trotzdem müssen konkrete Anhaltspunkte für eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bestehen (bspw. pflegt ein Ausländer nachweislich Kontakt mit bekannten Drogenhändlern oder hält sich oft an einschlägigen Örtlichkeiten auf; vgl. Urteile des BGer 2A.148/2003 vom 30. Mai 2003 E. 3.3 und 3.5; 2C_437/2009 vom 27. Oktober 2009). Die Ein- oder Ausgrenzung muss geeignet und erforderlich sein, die Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu beseitigen (siehe Ziffer 1.3.).

1.2.2. Rechtskräftige Wegweisung

Gemäss **Art. 74 Abs. 1 lit. b AuG** muss ein rechtskräftiger Weg- oder Ausweisungsentscheid vorliegen und die angesetzte Ausreisefrist wird mit grosser Wahrscheinlichkeit bzw. wurde nicht eingehalten. Das Rayonverbot dient somit zur Sicherung der Ausreise, indem die betroffene Person zur Vorbereitung und Durchführung der Ausschaffung verfügbar ist. Ebenfalls denkbar ist, eine Ein- oder Ausgrenzung als Druckmittel zur Durchsetzung der Ausreisepflicht einzusetzen, wenn die Administrativhaft nicht möglich ist (Urteile des BGer 2C_1044/2012 vom 5. November 2012 E. 3.1; 2C_54/2015 vom 22. Juni 2015 E. 2).

1.2.3. Aufschub der Ausschaffung

Eine Ein- oder Ausgrenzung kann schliesslich angeordnet werden, wenn die Ausschaffung gemäss Art. 69 Abs. 3 AuG aufgeschoben wird (**Art. 74 Abs. 1 lit. c AuG**).

1.3. Verhältnismässigkeitsprinzip

Das Rayonverbot muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Dementsprechend muss ein sachlicher Bezug zu den Aus- oder Eingrenzungsorten gegeben sein. Der Ausländer wird bspw. vom üblichen Ort der Delinquenz ausgegrenzt oder auf seinen Wohnort eingegrenzt.

Zudem muss die örtliche Einschränkung erforderlich sein. Sie darf nur geringstmöglich in die Freiheit des Ausländers einschneiden, um das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Für legal Anwesende muss die Massnahme deswegen zeitlich begrenzt werden (Urteil des VGer VB.2013.00649 vom 31. Oktober, E. 5.2). Sie ist aufzuheben, wenn das Verhalten des Ausländers zur begründeten Hoffnung Anlass gibt, er werde sich künftig wohlverhalten (Urteil des BGer 2A.193/1995 vom 13. Juli 1995 E. 2c). Auch wenn bspw. Ausgrenzungen gegen illegal Anwesende grundsätzlich unbefristet ausgesprochen werden können, da ein legaler Aufenthalt in der Schweiz ohnehin nicht absehbar ist, befristen wir auch diese auf die Dauer von zwei Jahren.

Zweck und Mittel müssen schliesslich in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen, was insbesondere bei der Festlegung der Dauer der Massnahme und Grösse des Rayons zu beachten ist (Urteil des BGer 2A.501/2005 vom 30. August 2005). Das Rayonverbot muss so bestimmt werden, dass soziale Kontakte und dringliche Verrichtungen möglich bleiben (Urteil des BGer 6B_808/2011 vom 24. Mai 2012 E. 1.3). Eine Eingrenzung auf eine Unterkunft ist bspw. nicht verhältnismässig, auf eine Gemeinde jedoch unproblematisch. Für zwingende Reisen ist eine Suspension möglich (Ziffer 4.1.).

Das Verhältnismässigkeitsprinzip setzt den Rayonverboten somit einerseits Schranken, auf der anderen Seite kann eine Eingrenzung aufgrund dessen überhaupt in Frage kommen, da das Rayonverbot eine mildere Massnahme als die ausländerrechtliche Administrativhaft darstellt. Auch eine strenge Ein- oder Ausgrenzung ist verhältnismässig, wenn die Voraussetzungen für eine Administrativhaft erfüllt sind.

1.4. Eröffnung der Verfügung

Da es sich bei den betroffenen Ausländern um Personen ohne gefestigtes Aufenthaltsrecht handelt (Ziffer 1.1.), können sie zur Eröffnung des Rayonverbots nach Art. 73 Abs. 1 lit. a AuG kurzfristig festgehalten werden. Gemäss Art. 73 Abs. 2 AuG kann die kurzfristige Festhaltung für die Dauer der erforderlichen Mitwirkung, höchstens aber drei Tage dauern. Das Rayonverbot wird in der Regel durch die Polizei eröffnet.

1.5. Rechtsschutz

Gemäss Art. 74 Abs. 3 AuG muss eine richterliche Behörde Beschwerdeinstanz sein. Im Kanton Zürich kann eine Beschwerde gegen die Ein- oder Ausgrenzungsverfügung innert 30 Tagen beim Zwangsmassnahmengericht (Bezirksgericht Zürich) eingereicht werden. Die Beschwerde hat von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung. Somit bleibt die Ein- oder Ausgrenzung während dem Rechtsmittelverfahren bestehen.

2. Ausgrenzung

Die Ausgrenzung ist ein Verbot, ein bestimmtes Gebiet zu betreten. Der Rayon kann auf jedes beliebige Gebiet festgelegt werden, welches der Ausländer nicht mehr betreten darf. Die Plankopie des Rayons gilt als integrierter Bestandteil der Verfügung. Der Rayon wird im automatisierten Fahndungssystem des Bundes (RIPOL) eingetragen und die Polizei kann bei einer Missachtung des Rayons intervenieren.

Eine Ausgrenzung kann auch von einem Drittkanton angeordnet werden; es genügt das abstrakte Interesse des Kantons, auf seinem Gebiet keine ausreisepflichtigen Ausländer dulden zu müssen (Urteil des BGer 2C_231/2007 vom 13. November 2007).

3. Eingrenzung

Die Eingrenzung ist ein Verbot, ein bestimmtes Gebiet zu verlassen. Es ist die strengere Massnahme als die Ausgrenzung, da die betroffene Person stärker in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt wird. Aus diesem Grund ist die Eingrenzung subsidiär zur Ausgrenzung anzuwenden. Der Rayon umfasst in der Regel das entsprechende Gemeindegebiet des Aufenthaltsorts. Diese Freiheitsbeschränkung wird grundsätzlich auf ein Jahr befristet; Ausnahme: Bei illegal Anwesenden wird die Eingrenzung auf zwei Jahre befristet (Ziffer 3.1.). Bei einem Wohnortswechsel innerhalb dieser Zeit wird die alte Verfügung aufgehoben und eine neue Eingrenzung angesetzt. Die Plankopie des Rayons gilt als integrierter Bestandteil der Verfügung.

Ist die Einschränkung zu gross oder dauert sie zu lange, kann die Eingrenzung einem Freiheitsentzug gleichkommen und muss sodann den Anforderungen von Art. 5 Ziff. 1 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) genügen. Um dieser Gefahr vorzubeugen, muss das bestimmte Gebiet so gross sein, dass trotz der Massnahme soziale Kontakte gepflegt werden können (Ziffer 1.3.).

3.1. Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs

Wenn eine ausländerrechtliche Administrativhaft aus bestimmten Gründen nicht in Frage kommt (bspw. wenn die maximale Haftdauer nach Art. 79 AuG bereits aufgebraucht ist, oder wenn kein Haftplatz vorhanden ist), kann eine Eingrenzung zur Sicherstellung des Vollzugs angeordnet werden. Eine Eingrenzung kann auch angeordnet werden, wenn eine angeordnete Ausschaffungshaft durch das Zwangsmassnahmengericht nicht bestätigt wird. Analog einer Administrativhaft soll sie dem Ausländer bewusst machen, dass er sich hier illegal aufhält und ihn dazu bewegen, selbständig auszureisen.

Die Eingrenzung fungiert dabei als polizeiliches Kontrollinstrument. Der Rayon wird im automatisierten Fahndungssystem des Bundes (RIPOL) eingetragen und die Polizei kann bei einer Anhaltung ausserhalb des Rayons intervenieren. Der Ausländer bleibt so für den zwangsweisen Vollzug der Wegweisung greifbar.

4. Aufhebung

Eine Ein- oder Ausgrenzung wird vor Ablauf der Befristung nur aufgehoben, wenn sich die Verhältnisse seit dem Erlass der Verfügung wesentlich zugunsten des Gesuchstellers geändert haben.

Der Entscheid liegt im Ermessen des Migrationsamtes. Die Ablehnung eines Aufhebungsgesuches erfolgt schriftlich. Eine anfechtbare Verfügung wird erst auf Verlangen zugestellt. Die Aufhebung der Ein- oder Ausgrenzung wird schriftlich verfügt. Diese Verfügung kann wie die Anordnung des Rayonverbots beim Zwangsmassnahmengericht angefochten werden (Ziffer 1.5.).

4.1. Suspension

Für zwingende Reisen kann ein Rayonverbot zeitlich begrenzt aufgehoben werden. Dies ist möglich bei gerichtlichen oder amtlichen Vorladungen, bei notwendigen Arztbesuchen oder bei gemeinnütziger Arbeit für die dafür benötigte Dauer sowie die direkte An- und Abreise. Die Suspension gilt nur bei Mitführen der gerichtlichen oder amtlichen Vorladung, des Einsatzplans für die gemeinnützige Arbeit oder der Terminbestätigung des behandelnden Arztes. Die Möglichkeit der Suspension ist teilweise bereits im Dispositiv der Verfügung festgehalten und ist deshalb ohne vorgängige Ausnahmegewilligung des Migrationsamts gestattet. Für andere Zwecke, welche nachgewiesen notwendig sind, ist eine Ausnahmegewilligung erforderlich.

5. Widerhandlung

Die Missachtung der Ein- oder Ausgrenzung wird nach Art. 119 AuG mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Überdies stellt sie einen Haftgrund für die Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft dar (Art. 75 Abs. 1 lit. b, Art. 76 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 und Art. 76a Abs. 2 lit. d AuG).

6. Inkrafttreten

Die vorliegende Weisung tritt per 1. Juni 2016 in Kraft.