[AZA 0]
2A.35/2000/bol
2A.56/2000

II. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG **********

10. Februar 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Wurzburger, Präsident der
II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Hungerbühler, Müller und Gerichtsschreiber Feller.

_____

In Sachen
S._____, geb. 12.01.1979, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Pablo Blöchlinger, Lutherstrasse 4, Postfach, Zürich,

gegen
Fremdenpolizei des Kantons Zürich, Bezirksgericht Zürich, Haftrichter,

betreffend
Vorbereitungshaft (Art. 13a ANAG), hat sich ergeben:

A.-Der nach eigenen Angaben aus Afghanistan stammende S._____ reiste am 22. Februar 1999 in die Schweiz ein und wurde am 23. Februar 1999 wegen rechtswidriger Einreise und rechtswidrigen Aufenthalts mit sieben Tagen Gefängnis bedingt bestraft. Am 24. Februar 1999 stellte er ein Asylgesuch.

Am 31. März 1999 wurde S._____ zusammen mit drei Personen in einer öffentlichen Telefonkabine in Zürich von der Polizei aufgegriffen, wobei sich in der Telefonkabine vier Portionen Kokain befanden. Am 14. Dezember 1999 wurde S._____ wiederum in der Drogenszene angehalten. Mit Strafbefehl vom 21. Dezember 1999 erkannte ihn die Bezirksanwaltschaft Zürich der Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz (BetmG; SR 812. 121) im Sinne von Art. 19 Ziff. 1 al. 5 BetmG schuldig. Sie hielt ihm vor, am 14. Dezember 1999 von einem unbekannten Drogenhändler vier Portionen Kokain (ca. 2 Gramm) erworben zu haben, in der Absicht, das Kokain zu verkaufen. Sie bestrafte ihn mit drei Monaten Gefängnis bedingt, abzüglich sieben Tage Untersuchungshaft.
Gleichentags wurde er aus der Untersuchungshaft entlassen und der Fremdenpolizei des Kantons Zürich zugeführt.

Die Fremdenpolizei des Kantons Zürich ordnete am 22./23. Dezember 1999 gegen S._____ die Vorbereitungshaft an, welche die Haftrichterin des Bezirksgerichts Zürich am 24. Dezember 1999 nach mündlicher Verhandlung bestätigte und bis 21. März 2000 bewilligte.

B.-Am 24. Januar 2000 erhob S._____ gegen den Haftbestätigungsentscheid vom 24. Dezember 1999 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit den Anträgen, die angefochtene Verfügung aufzuheben und ihn aus der Vorbereitungshaft zu entlassen (Verfahren 2A.35/2000). An diesen Begehren hält er in einer ergänzenden Stellungnahme vom 2./4. Februar 2000 fest.
Die Fremdenpolizei des Kantons Zürich beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten.

C.-Mit Verfügung vom 24. Januar 2000 trat das Bundesamt für Flüchtlinge auf das Asylgesuch nicht ein, wies S._____ mit sofortiger Wirkung aus der Schweiz weg und beauftragte den Kanton Zürich mit dem Vollzug der Wegweisung.
Einer allfälligen Beschwerde gegen diese Verfügung entzog es die aufschiebende Wirkung. Die Verfügung des Bundesamtes wurde am 26. Januar 2000 direkt S._____ eröffnet, obwohl dieser am 20. Januar 2000

mitgeteilt hatte, dass er nun im Asylverfahren durch einen Anwalt vertreten sei. Die Fremdenpolizei des Kantons Zürich ordnete gestützt auf die Verfügung des Bundesamtes am 26. Januar 2000 die Umwandlung der Vorbereitungs- in Ausschaffungshaft an. Nach mündlicher Verhandlung wies der Haftrichter des Bezirksgerichts Zürich am 27. Januar 2000 den Antrag der Fremdenpolizei auf Bestätigung der Ausschaffungshaft ab (Ziff. 2 der Verfügung). Dem vom S._____ gestellten Antrag auf Haftentlassung gab er indessen nicht statt; vielmehr stellte er fest, dass die mit Verfügung vom 24. Dezember 1999 angeordnete Vorbereitungshaft fortdaure (Ziff. 3 der Verfügung).

D.-Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 4. Februar 2000 beantragt S._____, Ziff. 3 der Verfügung vom 27. Januar 2000 (betreffend Fortdauer der Vorbereitungshaft) aufzuheben und ihn aus der Vorbereitungshaft zu entlassen (Verfahren 2A.56/2000).

Zu dieser Beschwerde sind keine Vernehmlassungen eingeholt worden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.-a) Der Beschwerdeführer ersucht um Vereinigung der beiden Beschwerdeverfahren 2A.35/2000 und 2A.56/2000. Angesichts des engen Sachzusammenhangs ist dem Gesuch zu entsprechen, und die beiden Verfahren mit je den gleichen Parteien sind zu vereinigen.

b) Im Entscheid vom 27. Januar 2000 hat es der Haftrichter abgelehnt, den Beschwerdeführer aus der Haft zu entlassen; vielmehr hat er festgestellt, dass die Vorbereitungshaft fortdaure. Die Verfügung vom 24. Dezember 1999 entfaltet damit nach wie vor ihre Wirkungen; die dagegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 24. Januar 2000 (2A. 35/2000) ist weder gegenstandslos geworden, noch ist das Rechtsschutzinteresse an deren Behandlung dahingefallen. Es ist darauf einzutreten, und es ist vorweg zu prüfen, ob die Anordnung von Vorbereitungshaft im Falle des Beschwerdeführers Bundesrecht verletzte.

2.-a) Gemäss Art. 13a des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142. 20 [Fassung vom 18. März 1994]) kann die zuständige kantonale Behörde einen Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt, während der Vorbereitung des Entscheides über seine Aufenthaltsberechtigung für höchstens drei Monate in Haft (Vorbereitungshaft) nehmen, wenn einer der fünf in lit. a-e dieser Bestimmung genannten Haftgründe erfüllt ist. Die kantonalen Behörden stützen die Haftanordnung auf den Haftgrund von Art. 13a lit. e ANAG; danach kann der Ausländer in Vorbereitungshaft genommen werden, wenn er Personen ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet und deshalb strafrechtlich verfolgt wird oder verurteilt worden ist.

Der Beschwerdeführer hat keine fremdenpolizeiliche Bewilligung. Am 24. Dezember 1999, als die Haftrichterin über die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Vorbereitungshaft befand, war sein Asylgesuch erstinstanzlich hängig, mithin der Entscheid über seine Aufenthaltsberechtigung in Vorbereitung. Insofern ist die Anordnung von Vorbereitungshaft zulässig. Streitig ist allein, ob der Haftgrund von Art. 13a lit. e ANAG erfüllt ist. Die kantonalen Behörden haben dies mit der Begründung bejaht, dass der Beschwerdeführer wegen Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz verurteilt worden war. Nach Auffassung des Beschwerdeführers genügt dies angesichts der Umstände seiner Verurteilung nicht.

b/aa) Eines der Ziele, die mit dem Betäubungsmittelgesetz verfolgt werden, liegt darin, die Bevölkerung vor den durch den Drogenmissbrauch drohenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu bewahren (vgl. BGE 120 IV 334 E. 2a S. 337) und damit Leib und Leben zu schützen. Es ist daher davon auszugehen, dass auch die Begehung eines Betäubungsmitteldelikts eine Gefährdung von Leib und Leben von Personen bewirken und damit Anlass zur Anordnung von Vorbereitungs- bzw. Ausschaffungshaft gestützt auf Art. 13a lit. e ANAG geben kann.
Die Gesetzesmaterialien, insbesondere die Beratungen im Parlament (Amtl. Bull. 1994 N S. 110 ff., Amtl. Bull. 1994 S S. 126 ff.), sind in dieser Hinsicht klar. Der Haftgrund von Art. 13a lit. e ANAG war zwar wegen der darin zum Ausdruck kommenden Berührungspunkte zwischen verwaltungsrechtlichem und strafrechtlichem

Zwang umstritten. Solche Bedenken würden aber ohnehin nicht bloss die Betäubungsmitteldelikte betreffen, sondern sämtliche Delikte gegen Leib und Leben. Schliesslich hielt der Gesetzgeber an diesem Haftgrund fest und folgte damit der vom Bundesrat in der Botschaft vom 22. Dezember 1993 zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (BBl 1994 I 305, S. 322 f.) vertretenen Auffassung, dass die auf diese Weise sicherheitspolizeilich motivierte verwaltungsrechtliche Inhaftierung andere Zwecke verfolge als die strafrechtliche Verfolgung des Ausländers. Entscheidend ist aber vor allem, dass gerade der Drogenhandel von illegal anwesenden Ausländern wesentlich Anlass zur Schaffung von Art. 13a lit. e ANAG gab (s. Voten des ständerätlichen Berichterstatters Frick, Amtl. Bull. 1994 S S. 126, und von Nationalrat Seiler, Amtl. Bull. 1994 N S. 110), und dieses gesetzgeberische Motiv war in der Volksabstimmung über das Zwangsmassnahmengesetz wohl von ausschlaggebender Bedeutung.

bb) Nicht jede Gefährdung von Leib und Leben genügt zur Anordnung von Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft. Das Gesetz verlangt eine "erhebliche" Gefährdung. Nach dem Willen des Gesetzgebers vermag somit nicht jedes Bagatelldelikt die Anordnung der Haft zu rechtfertigen; die Gefährdung von Leib und Leben muss vielmehr eine bestimmte Intensität erreichen.
Das gilt für Betäubungsmitteldelikte wie für andere mit Strafe bedrohte Handlungen, welche eine Gefährdung von Leib und Leben zur Folge haben.

Der Ausländer, der Drogen konsumiert, stellt, gleich wie der Ausländer, der bloss in der Drogenszene auftaucht und verweilt, keine erhebliche Gefährdung für Leib und Leben von Personen dar (Botschaft des Bundesrats, BBl 1994 I S. 323). Dasselbe gilt - an sich - für den Ausländer, der bloss bei einer einzelnen Gelegenheit mit einer geringen Menge Drogen gehandelt hat. Demgegenüber erfüllt klarerweise derjenige das Erfordernis der erheblichen Gefährdung, der Betäubungsmittel in bedeutender Menge in den Verkehr gebracht hat. Besonderer Betrachtung bedarf der Kleindealer, welcher jeweilen nur mit einer kleinen Menge Drogen zirkuliert, um im Fall, dass er aufgegriffen wird, wirksamen strafrechtlichen Sanktionen zu entgehen, obwohl er insgesamt, durch mehrere Gänge innert kurzer Zeit bedeutende Mengen an Betäubungsmitteln in Umlauf bringen kann (sogenannter "Ameisendealer"). Unter dem Gesichtspunkt des Gefährdungsgrades steht er demjenigen Dealer nicht nach, der nur ein oder wenige Male, dafür mit grösseren Drogenmengen, unterwegs ist.

Solchen Kleindealern wird allerdings typischerweise das wahre Ausmass ihrer Tätigkeit kaum je schlüssig nachgewiesen werden können. Die administrative Haft nach dem Zwangsmassnahmengesetz dient indessen nicht der Sanktionierung von zweifelsfrei bewiesenem vergangenem Handeln. Mit der Haft soll sichergestellt werden, dass der Ausländer die Vorbereitung eines Wegweisungsentscheids bzw. die Vollzugsbemühungen für Aus- oder Wegweisung nicht erschwert, und es soll - beim Haftgrund des Art. 13a lit. e ANAG - vermieden werden, dass er während der Verfahrensdauer Personen (weiterhin) gefährdet. Dazu ist, gleich wie beim Haftgrund von Art. 13b Abs. 1 lit. c ANAG (Untertauchensgefahr), eine Prognose erforderlich; es ist zu prüfen, ob aufgrund der bekannten Umstände das ernsthafte Risiko weiterer gefährdender Handlungen besteht. Dem Abstellen auf eine blosse Prognose steht nicht entgegen, dass der Gesetzgeber die Haft insbesondere an die Voraussetzung geknüpft hat, dass der Ausländer wegen seines Verhaltens strafrechtlich verfolgt wird oder verurteilt worden ist. Diese Bedingung wurde ins Gesetz aufgenommen, um klarzustellen, dass nicht jede Bagatelle, sondern nur Verhalten zur Haft führen kann, das von gewisser Relevanz ist (vgl. die
Ausführungen von Bundesrat Koller im Ständerat, Amtl. Bull. 1994 S S. 127). Jedenfalls können dem Ausländer im Hinblick auf den Haftgrund von Art. 13a lit. e ANAG nicht bloss diejenigen einzelnen, abgeschlossenen Handlungen vorgehalten werden, die nach den Massstäben des Strafprozesses als erwiesen gelten. Auch bei einem Ausländer, gegen den lediglich wegen eines einzigen nachgewiesenen Handels mit einer an sich geringfügigen Rauschgiftmenge ein Strafverfahren eröffnet worden ist, können die Umstände darauf schliessen lassen, dass es sich nicht bloss um ein einmaliges Fehlverhalten handelte und dass das Risiko weiteren Drogenhandels besteht.

cc) An dieser mit dem unveröffentlichten Urteil vom 3. November 1995 i.S. Osawe begründeten und seither bestätigten Rechtsprechung (vgl. BGE 125 II 369 E. 3b/bb S. 375 f., mit Hinweisen) ist festzuhalten. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist daher unerheblich, dass bei der zu seiner strafrechtlichen Verurteilung führenden Handlung nicht eine grosse Menge von Drogen im Spiel war, und es steht nichts im Wege, im

Hinblick auf die Beurteilung der von ihm ausgehenden Gefährdung (weiterer Drogenhandel) auch Handlungen zu berücksichtigen, für welche nicht eigens ein Strafverfahren eröffnet wurde.

c) Der Beschwerdeführer wurde am 21. Dezember 1999 wegen Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz zu drei Monaten Gefängnis bedingt verurteilt. Er war geständig, am 14. Dezember 1999 die bei ihm vorgefundenen vier Portionen Kokain (ca. 2 Gramm) erworben zu haben, und zwar in der Absicht, sie zu verkaufen. Von Bedeutung ist, dass er bei der Festnahme einen Betrag von über 1000 Franken auf sich trug, obwohl er pro Monat ein Einkommen von höchstens 600 Franken erzielte. Bereits früher, am 31. März 1999, wurde der Beschwerdeführer mit zwei anderen Personen bei einer Telefonkabine, welche der Polizei als zur Drogenszene gehörend bekannt ist, aufgegriffen; in der Telefonkabine wurden vier Portionen Kokain gefunden. In den Akten befinden sich zwei weitere Polizeirapporte (vom 24. Juni und 7. September 1999), aus welchen sich ergibt, dass der Beschwerdeführer in der Drogenszene verkehrt. Damit durften die kantonalen Behörden den Beschwerdeführer als Kleindealer betrachten, und der Haftgrund von Art. 13a lit. e ANAG ist gegeben.

Ist der Haftgrund von Art. 13a lit. e ANAG erfüllt, erscheint die Anordnung der Haft grundsätzlich als rechtmässig und auch verhältnismässig ("angemessen", vgl. Art. 13c Abs. 2 ANAG), sofern nicht besondere Umstände vorliegen.
Solche Umstände liegen nicht vor. Unerheblich ist, wie erwähnt (E. 2b/bb am Ende), dass bei der zur strafrechtlichen Verurteilung führenden Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz nicht eine grosse Menge Rauschgift im Spiel war. Keine massgebliche Rolle könnte angesichts der Stossrichtung der auf Art. 13a lit. e ANAG gestützten Vorbereitungshaft sodann eine angebliche Ausreisebereitschaft des Beschwerdeführers spielen.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 24. Januar 2000 gegen die Verfügung der Haftrichterin vom 24. Dezember (2A. 35/2000) erweist sich nach dem Gesagten als unbegründet und ist abzuweisen.

3.-Zu behandeln bleibt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 4. Februar 2000 gegen die Verfügung des Haftrichters vom 27. Januar 2000 (2A. 56/2000).

a) Nachdem das Bundesamt für Flüchtlinge die Wegweisung des Beschwerdeführers verfügt hatte, ordnete die Fremdenpolizei gegen diesen die Ausschaffungshaft an (Umwandlung der Vorbereitungs- in Ausschaffungshaft). Sie ging zu Recht davon aus, dass die Vorbereitungshaft bei Vorliegen eines erstinstanzlichen Wegweisungsentscheids die Grundlage verliert (BGE 121 II 105 E. 2 S. 108). Ausländerrechtliche Haft ist dann nur noch in der Form der Ausschaffungshaft möglich. Die zuständige kantonale Behörde kann einen Ausländer unter den Voraussetzungen von Art. 13b Abs. 1 ANAG in Haft belassen (Umwandlung der Vorbereitungshaft in Ausschaffungshaft) bzw. in Ausschaffungshaft nehmen, um den Vollzug eines erstinstanzlichen Wegweisungsentscheids sicherzustellen.
Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Ausschaffungshaft hat der Haftrichter innert 96 Stunden (Art. 13c Abs. 2 ANAG) seit Eröffnung des Wegweisungsentscheids zu prüfen (BGE 121 II 105 E. 2 S. 108).

Der Beschwerdeführer nahm im Verfahren vor dem Haftrichter den Standpunkt ein, die Wegweisungsverfügung des Bundesamtes für Flüchtlinge sei nichtig. Der Haftrichter hielt fest, zum Zeitpunkt seines Entscheids (27. Januar 2000) könne, solange die Frage der aufschiebenden Wirkung nicht geklärt sei, nicht davon ausgegangen werden, dass die Verfügung des Bundesamtes einen erstinstanzlichen Wegweisungsentscheid im Sinne von Art. 13b Abs. 1 ANAG darstelle.
Er lehnte daher den Antrag auf Bestätigung der Ausschaffungshaft ab und erklärte die Weiterführung der Haft als Vorbereitungshaft als zulässig.

b/aa) Die Wegweisungsverfügung des Bundesamtes für Flüchtlinge vom 24. Januar 2000 ist am 26. Januar 2000 direkt dem Beschwerdeführer eröffnet worden (Aushändigung durch die Fremdenpolizei), obwohl dieser vorher einen Rechtsanwalt als Vertreter im Asylverfahren bezeichnet hatte. Eine derartige Zustellung ist mangelhaft (Art. 11 Abs. 3 VwVG; s. auch Art. 12 und 13 Abs. 3 letzter Satz des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG; SR 142. 31]). Art. 38 VwVG bestimmt, dass den Parteien aus mangelhafter Eröffnung kein

Nachteil erwachsen darf. Andere Folgen sind an die mangelhafte Eröffnung nicht geknüpft. Die Zustellung einer Verfügung an die Partei selber statt an ihren Vertreter lässt die Verfügung jedenfalls nicht nichtig werden. Spätestens ab nachträglicher Eröffnung an den Vertreter entfaltet die Verfügung ihre Wirkungen; insbesondere wird dadurch die Beschwerdefrist ausgelöst.

Dem Vertreter des Beschwerdeführers war die Wegweisungsverfügung am 27. Januar 2000 schon vor der Haftrichterverhandlung bekannt, gab er doch zu Protokoll, dagegen bereits Beschwerde bei der Schweizerischen Asylrekurskommission erhoben zu haben. Die Verfügung war damit wirksam eröffnet.
Dass dagegen insbesondere wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs Beschwerde erhoben wurde, ändert am grundsätzlichen Bestand der Verfügung nichts. Da die Ausschaffungshaft bloss eine erstinstanzliche Wegweisungsverfügung voraussetzt, ist unerheblich, ob diese angefochten werden kann bzw. angefochten wurde; zudem kommt es nicht darauf an, ob der Beschwerde aufschiebende Wirkung erteilt werden könnte oder bereits erteilt worden ist (vgl. BGE 125 II 377 E. 2c S. 380).

bb) Der Haftrichter hat seinen Entscheid am 27. Januar 2000 zu einem Zeitpunkt gefällt, da ein im Sinne von Art. 13b Abs. 1 ANAG gültiger Wegweisungsentscheid nach aussen hin erkennbar vorlag. Er hätte damit über die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der von der Fremdenpolizei beantragten Ausschaffungshaft entscheiden müssen; insbesondere waren die Voraussetzungen zur Fortdauer der Vorbereitungshaft dahingefallen. Ziff. 2 und 3 der Haftrichterverfügung vom 27. Januar 2000 sind daher aufzuheben.

c) Es ist noch über die Folgen der Aufhebung der Verfügung vom 27. Januar 2000 zu befinden.

Wie dargelegt, ist nach der Eröffnung der Wegweisungsverfügung des Bundesamtes die Haft nur noch in der Form der Ausschaffungshaft zulässig. Gestützt auf den Antrag der Fremdenpolizei ist vor dem Haftrichter rechtzeitig und formgerecht eine mündliche Verhandlung im Hinblick auf den Entscheid über die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Ausschaffungshaft durchgeführt worden. Der Haftrichter hat zwar - zu Unrecht - angenommen, eine Bedingung für die Umwandlung der Vorbereitungshaft in Ausschaffungshaft (Vorliegen eines Wegweisungsentscheids) sei nicht erfüllt, hat aber festgestellt, dass die Voraussetzungen zur Weiterführung der Vorbereitungshaft gegeben sind. Insbesondere hat er, nachdem der Vertreter des Beschwerdeführers sich im Haftprüfungsverfahren gerade auch zum Haftgrund von Art. 13a lit. e ANAG geäussert hatte (durch Verweis auf die erste Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 24. Januar 2000), diesen Haftgrund bejaht.
Da es sich dabei um einen Haftgrund handelt, der für Vorbereitungshaft und Ausschaffungshaft gleichermassen massgeblich ist (vgl. Art. 13b Abs. 1 lit. a und b ANAG), sind die Bedingungen grundsätzlich erfüllt, dass das Bundesgericht selber unmittelbar prüft, ob an Stelle der Vorbereitungshaft die Ausschaffungshaft zulässig ist (vgl. BGE 125 II 377 E. 2c S. 381). Wenn der Haftrichter fälschlicherweise annimmt, die Umwandlung der Vorbereitungshaft in Ausschaffungshaft sei nicht zulässig, und deshalb die Vorbereitungshaft andauern lässt, verhält es sich im Hinblick auf die Möglichkeit des Bundesgerichts, korrigierend einzugreifen, nicht anders als im Fall, da der Haftrichter statt Ausschaffungshaft - erstmals - Vorbereitungshaft anordnet.

Nach dem in E. 2 Gesagten erfüllt der Beschwerdeführer den Haftgrund von Art. 13a lit. e ANAG; damit besteht auch ein die Umwandlung der Haft in Ausschaffungshaft rechtfertigender Haftgrund (Art. 13b Abs. 1 lit. a ANAG). Die übrigen Haftvoraussetzungen sind klarerweise erfüllt. Da zumindest während der Hängigkeit des erstinstanzlichen Asylverfahrens (bis 24. Januar 2000) keine Vollzugsvorkehrungen getroffen werden konnten und sich der Schweizerischen Asylrekurskommission zumindest bisher nicht zögerliches Verhalten vorwerfen lässt (Einreichung der Asylbeschwerde am 27. Januar 2000), ist das Beschleunigungsgebot (vgl. Art. 13b Abs. 3 bzw. Art. 13c Abs. 6 ANAG) eingehalten. Zudem liegt offensichtlich kein zur Beendigung der Haft führender Grund im Sinne von Art. 13c Abs. 5 ANAG vor. Damit aber ist die Haft des Beschwerdeführers auch als Ausschaffungshaft rechtmässig und verhältnismässig, und dem von der Fremdenpolizei des Kantons Zürich gestellten Antrag auf Umwandlung der Vorbereitungshaft wird zugestimmt.

Unter den gegebenen Umständen ist die Haft für die Dauer von drei Monaten zu bewilligen. Für die Berechnung der Frist ist im Interesse des Beschwerdeführers vom frühest möglichen Zeitpunkt auszugehen, da sich die Frage der Umwandlung der Haft in Ausschaffungshaft stellte. Dies ist der 26. Januar 2000, als die Weg-

weisungsverfügung des Bundesamtes der Fremdenpolizei und auch dem Beschwerdeführer persönlich eröffnet worden war.

d) In der Regel soll ein kantonaler Entscheid nur dann aufgehoben werden, wenn die kantonalen Behörden vorher zur Beschwerde Stellung nehmen konnten. Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung vom 27. Januar 2000 sind keine Vernehmlassungen eingeholt worden. Dieses Vorgehen rechtfertigt sich ausnahmsweise. Einerseits besteht Dringlichkeit, würde doch sonst der notwendige richterliche Entscheid über die Rechtmässigkeit der Ausschaffungshaft noch weiter hinausgezögert. Andererseits hebt das Bundesgericht die Verfügung des Haftrichters aus Gründen auf, welche der Beschwerdeführer in seiner Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht angeführt hat, wobei im Ergebnis seinen Begehren letztlich nicht entsprochen wird. Das Bundesgericht lehnt insbesondere den Antrag auf Haftentlassung ab und bestätigt, dass die ausländerrechtliche Haft, wenn auch unter anderem Titel als gemäss Verfügung vom 27. Januar 2000, gerechtfertigt ist.

4.-Im Verfahren 2A.35/2000 ist der Beschwerdeführer in jeder Hinsicht, im Verfahren 2A.56/2000 im Ergebnis unterliegende Partei, und er würde grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 156 OG); Anspruch auf Parteientschädigung hat er nicht. Er hat in beiden Verfahren ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt. Da seine Bedürftigkeit als erwiesen gelten kann (s. Ziff. 1 des Dispositivs der Verfügung des Haftrichters vom 27. Januar 2000) und seine Begehren unter Berücksichtigung aller Umstände nicht als von vornherein aussichtslos gelten mussten (vgl. Art. 152 Abs. 1 OG), ist den Gesuchen zu entsprechen. Insbesondere sind auch die Voraussetzungen zur Beigabe eines unentgeltlichen Rechtsanwalts im Sinne von Art. 152 Abs. 2 OG erfüllt.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.-Die Verfahren 2A.35/2000 und 2A.56/2000 werden vereinigt.

2.-Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 24. Januar 2000 (Verfahren 2A.35/2000) wird abgewiesen.

3.-Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 4. Februar 2000 wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen, und Ziff. 2 sowie Ziff. 3 der Verfügung des Bezirksgerichts Zürich, Haftrichter, vom 27. Januar 2000 werden aufgehoben.

Der von der Fremdenpolizei des Kantons Zürich beantragten Umwandlung der Vorbereitungshaft in Ausschaffungshaft wird zugestimmt, und die Haft wird für die Dauer von drei Monaten, d.h. bis 25. April 2000, bewilligt.

4.-Dem Beschwerdeführer wird in beiden Verfahren die unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung gewährt.

a) Es werden keine Kosten erhoben.

b) Dem Beschwerdeführer wird als unentgeltlicher Rechtsbeistand Rechtsanwalt Pablo Blöchlinger, Lutherstrasse 4, Zürich, beigegeben. Für beide bundesgerichtlichen Verfahren wird diesem aus der Bundesgerichtskasse eine Entschädigung von insgesamt Fr. 2'000.– ausgerichtet.

5.-Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Fremdenpolizei des Kantons Zürich, dem Bezirksgericht Zürich, Haftrichter, sowie dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 10. Februar 2000

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: