Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.87/2003 /kil

Urteil vom 17. März 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichter Müller,
Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli,
Gerichtsschreiber Feller.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Thomas Hiestand, Untere Zäune 9, 8001 Zürich,

gegen

Migrationsamt des Kantons Zürich, Berninastrasse 45, 8090 Zürich,
Bezirksgericht Zürich, Haftrichter, Wengistrasse 28, Postfach, 8026 Zürich.

Gegenstand
Fortsetzung der Ausschaffungshaft gemäss Art. 13b Abs. 2 ANAG,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung des Bezirksgerichts Zürich, Haftrichter, vom 25. Februar 2003.

Sachverhalt:
A.
Der algerische Staatsangehörige X._____, geboren ... 1974, reiste im März 2002 illegal und ohne Reisepapiere in den Kanton Tessin ein. Am 8. März 2002 verurteilte ihn das Ministero Pubblico des Kantons Tessin wegen Widerhandlung gegen das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) zu einer - bedingten - Gefängnisstrafe von sechs Tagen und zu einer - unbedingten - Landesverweisung von drei Jahren. In der Folge verliess X._____ die Schweiz.
Am 2. Juni 2002 reiste X._____, von Deutschland her kommend, erneut illegal und ohne Reisepapiere in die Schweiz ein. Er wurde in Zürich verhaftet. Der Einzelrichter des Bezirksgerichts Zürich bestrafte ihn mit Urteil vom 4. Juni 2002 wegen Verweisungsbruchs im Sinne von Art. 291 StGB mit sechs Monaten Gefängnis (unter Anrechnung von zwei Tagen Polizeiverhaft) und verwies ihn für die Dauer von drei Jahren des Landes; weder der Vollzug der Freiheitsstrafe noch derjenige der Landesverweisung wurde aufgeschoben. Zugleich verfügte der Einzelrichter, dass die am 8. März 2002 durch das Ministero Pubblico des Kantons Tessin bedingt ausgesprochene Freiheitsstrafe vollzogen werde. Vollzugsende war der 6. Dezember 2002, und die bedingte Entlassung war frühestens per 4. Oktober 2002 möglich.

Der Strafvollzugsdienst des Kantons Zürich verfügte am 2. September 2002, X._____ werde, weiteres Wohlverhalten vorausgesetzt, bedingt aus dem Strafvollzug entlassen, sofern und sobald die gerichtliche Landesverweisung vollzogen werden könne, frühestens jedoch am 4. Oktober 2002.
Am 6. Dezember 2002 (Beendigung des Strafvollzugs) ordnete das Migrationsamt des Kantons Zürich gegen X._____ Ausschaffungshaft an. Der Haftrichter des Bezirksgerichts Zürich bestätigte die Haftanordnung am 7. Dezember 2002 und bewilligte die Haft bis 5. März 2003.

Am 24. Februar 2003 beantragte das Migrationsamt des Kantons Zürich dem Haftrichter die Verlängerung der Ausschaffungshaft um drei Monate. Nach mündlicher Verhandlung bewilligte der Haftrichter des Bezirksgerichts Zürich mit Verfügung vom 25. Februar 2003 die Verlängerung der Ausschaffungshaft bis 5. Juni 2003.

Gestützt auf das an der Haftrichterverhandlung vom 25. Februar 2003 gestellte Asylgesuch von X._____ ist mittlerweile ein Asylverfahren eröffnet worden.
B.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 4. März 2003 beantragt X._____, die Haftverlängerungsverfügung vom 25. Februar 2003 sei vollumfänglich aufzuheben und er sei mit Ablauf der Haftdauer am 5. März 2003 aus der Ausschaffungshaft zu entlassen. Zugleich stellte er das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung.

Das Migrationsamt des Kantons Zürich beantragt Abweisung der Beschwerde. Der Haftrichter hat auf Vernehmlassung verzichtet. Das Bundesamt für Flüchtlinge hat keine Stellungnahme eingereicht, und der Beschwerdeführer hat von der Möglichkeit, ergänzend zur Beschwerde Stellung zu nehmen, nicht Gebrauch gemacht.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Wurde ein erstinstanzlicher, nicht notwendigerweise auch rechtskräftiger Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet, so kann die zuständige kantonale Behörde (Art. 13c Abs. 1 ANAG) einen Ausländer zur Sicherstellung von dessen Vollzug in Ausschaffungshaft nehmen, wenn die Voraussetzungen von Art. 13b ANAG (s. auch Art. 13c Abs. 3 und Abs. 5 ANAG) erfüllt sind, insbesondere wenn ein gesetzlicher Haftgrund gemäss Art. 13b Abs. 1 ANAG vorliegt. Die Haft darf vorerst für höchstens drei Monate angeordnet werden; stehen dem Vollzug der Weg- oder Ausweisung besondere Hindernisse entgegen, so kann die Haft mit Zustimmung der kantonalen richterlichen Behörde (vgl. Art. 13c Abs. 2 ANAG) um höchstens sechs Monate verlängert werden (Art. 13b Abs. 2 ANAG). Die für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung notwendigen Vorkehrungen sind umgehend zu treffen (Art. 13b Abs. 3 ANAG; Beschleunigungsgebot). Die Haft (bzw. deren Dauer) muss verhältnismässig sein (BGE 126 II 439 E. 4b S. 440; 125 II 377 E. 4 S. 383; 119 Ib 193 E. 2c S. 198).
1.2 Im vorliegenden Fall dient die Ausschaffungshaft der Sicherstellung einer (rechtskräftigen) strafrechtlichen Landesverweisung und verfolgt damit einen vom Gesetz vorgesehenen Zweck, obwohl das ANAG die Landesverweisung nicht ausdrücklich als Entfernungsmassnahme nennt, zur Sicherstellung von deren Vollzug fremdenpolizeirechtliche Haft angeordnet werden kann (vgl. BGE 128 II 103 E. 1.3 S. 105, mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer bestreitet - zu Recht - nicht, dass ein Haftgrund gegeben ist. In der Tat sind offensichtlich sowohl die Haftgründe gemäss Art. 13b Abs. 1 lit. c ANAG sowie gemäss Art. 13a lit. c in Verbindung mit Art.13b Abs. 1 lit. b ANAG (dazu Urteil 2A.505/1995 vom 11. Dezember 1995, E. 2c) erfüllt; nachdem der Beschwerdeführer vor dem Haftrichter ein Asylgesuch gestellt hat, wäre nunmehr auch der Haftgrund von Art. 13a lit. d in Verbindung mit Art. 13b Abs. 1 lit. b ANAG zu bejahen. Der Beschwerdeführer stellt an sich auch nicht in Abrede, dass Vollzugshemmnisse vorliegen, die grundsätzlich eine Verlängerung der Haft über die Dauer von drei Monaten hinaus zu rechtfertigen vermöchten (Fehlen von notwendigen Identitätspapieren). Diesbezüglich wirft er aber den Behörden vor, sie hätten die im Hinblick auf die
Beseitigung dieser Hindernisse erforderlichen Vorkehrungen nicht rechtzeitig getroffen; er macht eine Verletzung des Beschleunigungsgebots geltend. Damit zusammenhängend vertritt er die Auffassung, dass die erstandene Strafhaft an die Gesamtdauer zulässiger Ausschaffungshaft anzurechnen sei; die vom Gesetz maximal vorgesehene Haftdauer von neun Monaten sei insofern bereits ausgeschöpft.
2.
Strafhaft und Ausschaffungshaft verfolgen verschiedene Zwecke. Bei der Ausschaffungshaft handelt es sich um eine Administrativhaft, deren einziges Ziel sein darf, den Vollzug eines Aus- oder Wegweisungsentscheids bzw. einer strafrechtlichen Landesverweisung sicherzustellen (hängiges Ausweisungsverfahren im Sinne von Art. 5 Ziff. 1 lit. f EMRK). Mit dem Strafvollzug, bei dem es um die Ahndung von strafrechtlich verpöntem Handeln geht, hat die Ausschaffungshaft unmittelbar nichts zu tun. Der Gesetzgeber sieht denn auch vor, dass die Zusammenlegung von Personen in Ausschaffungshaft mit Personen, die sich in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug befinden, zu vermeiden ist. Nichts anderes ableiten lässt sich aus BGE 124 IV 1. Nach die-

sem Urteil soll Ausschaffungshaft dann auf die Freiheitsstrafe angerechnet werden können, wenn auch die Voraussetzungen der Untersuchungshaft gegeben waren und die Ausschaffungshaft faktisch die Funktion der Untersuchungshaft übernommen hat. Nun kann aber Strafhaft nach ihrer Zielsetzung nie die Funktion der Ausschaffungshaft übernehmen. Grundsätzlich schliessen sich Ausschaffungshaft und Strafvollzug gegenseitig aus, was sich insbesondere aus Art. 13c Abs. 5 lit. c ANAG ergibt, wonach die (Ausschaffungs-
)Haft beendet wird, d.h. unzulässig ist, wenn die inhaftierte Person eine freiheitsentziehende Strafe antritt. Der in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug verbrachte Freiheitsentzug kann damit nicht auf die Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft angerechnet werden (Urteil 2A.2/1996 vom 12. Januar 1996, E. 2; vgl. Thomas Hugi Yar, Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, in: Uebersax/Münch/Geiser/Arnold [Hrsg.], Ausländerrecht, Basel/Genf/München 2002, Rz. 7.79 und 7.80). Die Tatsache, dass der Ausländer im Strafvollzug war, kann sich jedoch auf die Frage auswirken, ob dem Beschleunigungsgebot gehörig nachgelebt worden ist.

3.

3.1

3.1.1 Das Beschleunigungsgebot gemäss Art. 13b Abs. 3 ANAG gebietet der mit dem Vollzug der Wegweisung betrauten kantonalen Behörde zu versuchen, so schnell wie möglich die Identität des Ausländers festzustellen und die für seine Ausreise erforderlichen Papiere zu beschaffen. Je weniger zielstrebig die zuständigen Behörden den Ausschaffungsvollzug vorantreiben, desto weniger lässt sich von einem hängigen Ausweisungsverfahren im Sinne von Art. 5 Ziff. 1 lit. f EMRK sprechen (vgl. BGE 119 Ib 202 E. 3 S. 206/207; 423 E. 4 S. 425 ff.). Die Haft erscheint bei ungenügenden behördlichen Bemühungen nicht mehr als Massnahme, die auf den vom Gesetz vorgesehenen Zweck der Ausschaffungshaft, den Vollzug der Aus- oder Wegweisung bzw. der Landesverweisung sicherzustellen, ausgerichtet ist (Urteil des Bundesgerichts 2A.588/2002 vom 16. Dezember 2002, E. 3). Unkooperatives Verhalten des Ausländers erlaubt der Behörde nicht, einfach untätig zu bleiben; dem Verhalten des Ausländers und der Art seiner Auskünfte darf aber im Hinblick auf die Anforderungen an ihr Vorgehen Rechnung getragen werden, wenn die Behörde dadurch an zielstrebigen Abklärungen und Vorkehrungen gehindert wird. Im Rahmen eines Haftverlängerungsverfahrens ist über die Einhaltung
des Beschleunigungsgebots insbesondere unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips zu urteilen (vgl. BGE 126 II 439).

3.1.2 Es besteht keine Pflicht der Behörde, in jedem Fall schematisch bestimmte Handlungen vorzunehmen. Das Beschleunigungsgebot verpflichtet bloss zu solchen Vorkehrungen, die unter den konkreten Umständen des Einzelfalles geeignet erscheinen, die Ausschaffungsbemühungen voranzutreiben. Dabei steht den Vollzugsbehörden angesichts ihrer Erfahrungen - z.B. in der Kontaktpflege mit den jeweiligen ausländischen Behörden - ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Als nützlich erscheinende Massnahmen sind aber umgehend zu ergreifen. Im einzelnen kann die kantonale Behörde die Fachabteilung für Vollzugsunterstützung des Bundesamtes für Flüchtlinge um Unterstützung angehen. Diese beschafft Reisepapiere für weg- und ausgewiesene ausländische Personen (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen [VVWA; SR 42.281]). Sie ist Ansprechpartnerin der ausländischen Behörden, insbesondere der diplomatisch-konsularischen Vertretungen der Heimat- oder Herkunftsstaaten von weg- und ausgewiesenen ausländischen Personen, sofern nicht im Rahmen eines Rückübernahmeabkommens oder in Absprache mit den Kantonen etwas anderes bestimmt wurde (Art. 2 Abs. 2 VVWA). Die Fachabteilung überprüft im Rahmen der Reisepapierbeschaffung die Identität und die Staatsangehörigkeit von weg- und ausgewiesenen ausländischen Personen. Sie kann zu diesem Zweck insbesondere Interviews, Vorführungen bei den heimatlichen Vertretungen sowie Sprach- oder Textanalysen durchführen. Sie orientiert den Kanton über das Ergebnis ihrer Abklärung (Art. 3 Abs. 1 und 2 VVWA). Zieht der Kanton die Fachabteilung des Bundesamtes bei, ist auch diese für die Einhaltung des Beschleunigungsgebots verantwortlich. Das Tätigwerden mehrerer Behörden setzt voraus, dass sie ihre Bemühungen im erforderlichen Masse koordinieren. Ob das Beschleunigungsgebot eingehalten ist, ergibt sich aus einer Gesamtbetrachtung der durch sämtliche verantwortlichen Behörden geleisteten Arbeit, in Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles (zu den Kriterien für die Beurteilung der Einhaltung des Beschleunigungsgebots bei ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen s. BGE 124 II 49 E. 3a S. 50 f.; vgl. auch BGE 124 I 139).

Das Bundesgericht hat eine Verletzung des Beschleunigungsgebots bejaht, wenn während rund zweier Monate keinerlei Vorkehren mehr im Hinblick auf die Ausschaffung getroffen wurden, ohne dass die Verzögerung in erster Linie auf das Verhalten ausländischer Behörden oder des Betroffenen selber zurückging (vgl. BGE 124

II 49 E. 3a S. 51, mit Hinweisen). Dabei ist diese Frist von zwei Monaten nicht als Freibrief dafür zu verstehen, nach Anordnung der Ausschaffungshaft während der Dauer von knapp zwei Monaten entweder gar nichts zu unternehmen oder zwar ein paar Abklärungen zu treffen, hingegen die erfolgversprechendsten Vorkehren vorerst zu unterlassen; gerade die bekannte Tatsache, dass die ausländischen Behörden sich oft mit einer Antwort Zeit lassen, gebietet es, so schnell als möglich mit geeigneten Vorbringen an sie zu gelangen, da sonst viel Zeit ungenutzt verstreicht und das Risiko steigt, dass der Ausländer innerhalb der maximal zulässigen Haftdauer von neun Monaten nicht ausgeschafft werden kann (Urteile 2A.390/2002 vom 29. August 2002, E. 2.1; 2A.294/2002 vom 3. Juli 2002, E. 3.1; 2A.115/2002 vom 19. März 2002, E. 3a).
3.1.3 Der Beschwerdeführer macht geltend, dass das Beschleunigungsgebot die Behörden vorliegend schon während der Dauer des Strafvollzugs zu Vollzugsvorkehrungen hätte veranlassen müssen.

Das Beschleunigungsgebot ist vorab für den Zeitraum von Bedeutung, da der Ausländer in Ausschaffungshaft weilt. Den Behörden darf angesichts der grossen Zahl von illegal anwesenden Ausländern, die ausgeschafft werden müssen, nämlich zugebilligt werden, dass sie bei Identitätsabklärungen und bei der Papierbeschaffung Prioritäten setzen. So kann von einer Verletzung des Beschleunigungsgebots keine Rede sein, wenn die Behörden nichts unternehmen, solange der Ausländer ihnen nicht zur Verfügung steht. Die Pflicht, Vorbereitungen für den Vollzug der Ausschaffung zu treffen, beginnt jedoch nicht in jedem Fall erst mit der Anordnung fremdenpolizeirechtlicher Haft, sondern schon ab dem Zeitpunkt, da der Ausländer der Behörde vollumfänglich zur Verfügung steht, selbst wenn er aus anderen Gründen festgehalten wird. Befindet sich ein Ausländer in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug, müssen daher - aber nur bei klarer fremdenpolizeirechtlicher Ausgangslage - bereits während dieser Zeit Abklärungen mit Blick auf die Ausschaffung eingeleitet werden (BGE 124 II 49 E. 3a S. 50, mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur). Die Straf- und Fremdenpolizeibehörden haben nötigenfalls zusammenzuarbeiten, was eine gegenseitige Informationspflicht
mit sich bringt. Für eine Koordination hat zwar in erster Linie die ausländerrechtliche Behörde besorgt zu sein; für die Beurteilung der Einhaltung des Beschleunigungsgebots muss aber in der Regel unerheblich bleiben, welche der Behörden allfällige Verzögerungen zu vertreten hat (BGE 124 II 49 E. 3a S. 50; grundlegend zum Ganzen s. Urteil des Bundesgerichts 2A.497/2001 vom 4. Dezember 2001, insbesondere E. 4b).

Ist ein Ausländer bereits im Rahmen der Strafverfolgung oder des Strafvollzugs in Haft genommen worden, sind unter dem Gesichtspunkt des Beschleunigungsgebots nicht in jedem Fall dieselben Massnahmen geboten. Die Situation des Ausländers im Strafvollzug lässt sich nicht in jeder Hinsicht mit derjenigen des Ausländers in Untersuchungshaft vergleichen, und zu unterscheiden ist zwischen Vorkehrungen zur Identitätsabklärung einerseits und solchen zur Papierbeschaffung andererseits. Massstab der Beurteilung muss sein, ob alles sinnvollerweise Gebotene und Mögliche getan wurde, damit die Ausreisevorbereitungen zum Zeitpunkt der Haftentlassung so weit wie möglich gediehen sind (Urteil 2A.575/1996 vom 10. Dezember 1996, publiziert in RDAF 1997 I 29, E. 4a; 2A.497/2001 vom 4. Dezember 2001, E. 4b/bb).

Ist der Ausländer in Untersuchungshaft, lässt sich häufig nicht abschätzen, wann er auf freien Fuss gesetzt wird und die Ausreiseverpflichtung durchgesetzt werden kann. Verbüsst der Ausländer hingegen eine Freiheitsstrafe, ist das definitive Strafende und häufig auch der Zeitpunkt einer vorzeitigen bedingten Entlassung vorauszusehen. In einem solchen Fall muss alles unternommen werden, damit zum Zeitpunkt des Austritts aus dem Strafvollzug nicht nur die Identität des Ausländers abgeklärt ist, sondern auch schon die Reisepapiere vorliegen. Da die Gültigkeit eines Laissez-Passer grundsätzlich zeitlich limitiert ist, darf mit der Papierbeschaffung bei mehrmonatigen Freiheitsstrafen eher etwas zugewartet werden; keine Einschränkung rechtfertigt sich in Bezug auf die Abklärungen betreffend Identität und Herkunft des Ausländers; diese sind erste Voraussetzung für den Vollzug der Wegweisung und unverzüglich vorzunehmen, wenn Zweifel an der Identität des Ausländers auftauchen (Urteil 2A.497/2001 vom 4. Dezember 2001, E. 4b/bb).
3.1.4 Nachfolgend sind die Vollzugsbemühungen der Behörden im Falle des Beschwerdeführers anhand dieser Vorgaben und im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips zu prüfen.
3.2
3.2.1 Am 2. Juni 2002 wurde der Beschwerdeführer verhaftet. Da angesichts der bis 2005 gültigen strafrechtlichen Landesverweisung klar war, dass er nicht in der Schweiz bleiben durfte, und insofern seine ausländerrechtliche Situation bereits feststand, gewährte ihm die Kantonspolizei Zürich gleichentags im Hinblick auf

eine allfällige Ausschaffungshaft das rechtliche Gehör. Ein Zwangsmassnahmen-Verfahren wurde aber durch die Ausfällung des - auf eine unbedingte Gefängnisstrafe lautenden - Strafurteils vom 4. Juni 2002 hinfällig; zugleich ergab sich aus dem Strafurteil, dass der Beschwerdeführer (frühestens) anfangs Oktober und spätestens anfangs Dezember 2002 auf freien Fuss gesetzt würde. Behördliche Bemühungen zur Vorbereitung der Ausschaffung sind für den Zeitraum zwischen 4. Juni 2002 und anfangs September 2002 weder aktenkundig noch behauptet. Nach Eröffnung der Verfügung des Strafvollzugsdienstes Zürich vom 2. September 2002 über die bedingte Entlassung per 4. Oktober 2002 (bei Vollziehbarkeit der Landesverweisung) befragte das Migrationsamt des Kantons Zürich den Beschwerdeführer am 5. September 2002 im Hinblick auf die Organisation der Ausreise und die Papierbeschaffung; dabei gab dieser zu verstehen, dass er unter keinen
Umständen nach Algerien zurückkehren würde. Das Migrationsamt gelangte am 9. September 2002 an die Fachabteilung für Vollzugsunterstützung des Bundesamtes für Flüchtlinge; am 1. Oktober 2002 erkundigte es sich beim Bundesamt nach dem Stand der Dinge. Das Bundesamt forderte bei der kantonalen Behörde am 2. Oktober 2002 die Registrierungsnummer des Beschwerdeführers sowie die Zustellung eines "Daktybogens" an und gelangte dann am 25. Oktober 2002 an das algerische Generalkonsulat mit dem Ersuchen um Ausstellung eines Laissez-Passer. Am 6. Dezember 2002 wurde dem Beschwerdeführer durch die Kantonspolizei Zürich im Hinblick auf die Anordnung von fremdenpolizeirechtlichen Zwangsmassnahmen das rechtliche Gehör gewährt. Die Kantonspolizei gelangte sodann am 11. Dezember 2002 mit einem Ersuchen um Rückübernahme an die deutschen Grenzbehörden, welches am 13. Dezember 2002 abschlägig beantwortet wurde. Ebenfalls am 13. Dezember 2002 fand eine weitere Befragung des Beschwerdeführers durch die Kantonspolizei statt. In der Folge wurde die Durchführung einer Lingua-Analyse in die Wege geleitet. Am 5. Februar 2003 traf die negative Antwort des algerischen Generalkonsulats ein, und am 10. Februar 2003 stellte der Experte in seinem Bericht zur
Lingua-Analyse fest, dass der Beschwerdeführer ohne Zweifel aus Algerien stamme. Am 21. Februar 2003 schliesslich veranlasste das Bundesamt Daktyvergleiche in Deutschland. Am 24. Februar 2002 wurde der Beschwerdeführer in Hinblick auf die Haftverlängerung angehört.
3.2.2 Es ist nicht leicht nachvollziehbar, warum bis zum 5. September 2002, während gut drei Monaten, überhaupt nichts unternommen wurde. Dies ist umso weniger verständlich, als bei Vorliegen einer unbedingten Landesverweisung die Möglichkeit der bedingten Entlassung regelmässig davon abhängt, dass die Ausschaffung vollzogen werden kann. Nun kann zu Gunsten der Zürcher Behörden angeführt werden, dass sie im Sommer 2002 keinen zwingenden Anlass hatten, an der Richtigkeit der Angaben des Beschwerdeführers zu seiner Person und Herkunft zu zweifeln; sie gingen wohl davon aus, dass keine Bemühungen zur Identitätsabklärung, sondern nur solche im Hinblick auf die Beschaffung von Reisepapieren erforderlich sein würden. Erst bei der Befragung vom 5. September 2002 dürfte restlos klar geworden sein, dass der Beschwerdeführer keineswegs nach Algerien zurückkehren wollte. Immerhin war aber schon vorher damit zu rechnen, dass im kritischen Zeitpunkt keine Papiere vorliegen würden. Und bereits vor der Verfügung des Strafvollzugsdienstes vom 2. September 2002 musste davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer per 4. Oktober 2002 bedingt aus dem Strafvollzug entlassen würde. Da die Behandlung von Begehren um die Ausstellung eines Laissez-Passer durch die algerischen Behörden erfahrungsgemäss viel Zeit in Anspruch nimmt, erscheint das Einschalten der für Vollzugshilfe zuständigen Bundesbehörde erst am 9. September 2002 jedenfalls reichlich spät.

Zumindest hätte ab dem 5. September 2002, als sich grössere Schwierigkeiten abzeichneten, nunmehr mit besonderer Zielstrebigkeit auf den Vollzug hin gearbeitet werden müssen. Auch dies war aber kaum der Fall. Das Bundesamt wartete, nachdem es am 9. September 2002 vom Kanton eingeschaltet worden war, seinerseits wiederum eineinhalb Monate, bis es überhaupt mit dem algerischen Generalkonsulat Kontakt aufnahm. Es verging wiederum mehr als ein Monat, bis der Beschwerdeführer im Hinblick auf die Anordnung der Ausschaffungshaft befragt wurde, und erst mehrere Tage nach der Anordnung und Bestätigung der Ausschaffungshaft wurde bei den deutschen Behörden ein Rückübernahmegesuch gestellt (mehr als sechs Monate nach der illegalen Einreise und der Ausfällung des Strafurteils). Dabei hätte es sich um eine naheliegende Vorkehr gehandelt, die schon weit früher hätte unternommen werden können, hatte doch der Beschwerdeführer bereits am 2. Juni 2002 erklärt, dass er vor seiner erneuten Einreise in Deutschland geweilt habe. Unter diesen Umständen erscheint es fraglich, ob die anfangs Dezember 2002 angeordnete Ausschaffungshaft unter dem Gesichtspunkt des Beschleunigungsgebots zulässig war.
3.2.3 Eine Verlängerung der Ausschaffungshaft erscheint damit aber nicht ausgeschlossen. Erforderlich ist eine

Gesamtbetrachtung der Verhältnisse ab Juni 2002 bis zum Zeitpunkt des Haftverlängerungsentscheids.

Der (damals allerdings nicht durch einen Anwalt verbeiständete) Beschwerdeführer focht die Haftbestätigungsverfügung vom 7. Dezember 2002 nicht an. Wenigstens seit Beginn dieser richterlich bestätigten, formell rechtmässigen Haft haben die Behörden die zweckdienlichen und geboten erscheinenden Massnahmen innert nützlicher Frist getroffen. Unmittelbar nach Beginn der Ausschaffungshaft wurde bei den deutschen Behörden um Rückübernahme ersucht, und noch im Dezember 2002 wurde die Lingua-Analyse in die Wege geleitet. Die Anfrage an das algerische Generalkonsulat war noch während der Dauer der Strafhaft erfolgt; die Antwort traf anfangs Februar 2003 ein; die Behörden waren angesichts des ihnen diesbezüglich zustehenden Ermessensspielraums (vgl. Urteil 2A.489/1999 vom 7. Oktober 1999) nicht gehalten, vorher zu mahnen. Unerheblich erscheint, dass Daktyvergleiche erst am 21. Februar 2003 angeordnet wurden, musste doch nicht angenommen werden, dass sich dabei zusätzliche hilfreiche Erkenntnisse ergeben würden, nachdem die deutschen Behörden bereits vorher angegangen worden waren. Was weiter vorgekehrt hätte werden müssen, ist nicht ersichtlich.

Das Verhalten der Behörden während der ersten dreimonatigen Phase der Ausschaffungshaft lässt sich unter dem Gesichtspunkt des Beschleunigungsgebots nicht beanstanden. Umgekehrt ist dem Beschwerdeführer eine eigentliche Hinhaltetaktik vorzuwerfen; im Juni 2002 liess er durchaus noch eine gewisse Kollaborationsbereitschaft durchblicken, und klar erkennbar änderte seine Haltung erst nach Monaten. Bis zu einem gewissen Grad liessen sich die kantonalen Behörden zumindest in einer ersten Phase wohl gerade deswegen davon abhalten, die Ausschaffung zielstrebiger vorzubereiten. Es muss im Übrigen betont werden, dass der Beschwerdeführer mit besonderer Vehemenz darauf hin arbeitet, in der Schweiz bleiben zu können, wie unter anderem die Tatsache zeigt, dass er - nach zweimaliger illegaler Einreise in die Schweiz, zweimaliger Anordnung einer Landesverweisung und vielmonatiger Anwesenheit in der Schweiz - nunmehr noch ein Asylgesuch eingereicht hat. Die Wahrscheinlichkeit, dass er sich behördlichen Ausschaffungsbemühungen entziehen würde, sollte er freigelassen werden, ist ausserordentlich gross. Es wäre unverhältnismässig, heute die Weiterführung der Ausschaffungshaft zu untersagen, nachdem während der bisherigen ersten drei Monate
rechtskräftig bestätigter Ausschaffungshaft die notwendigen Schritte für den Vollzug der Landesverweisung unternommen worden sind und alles darauf hinweist, dass die Bemühungen nicht nachlassen und die Bewerkstelligung der Ausschaffung innert nützlicher Frist durchaus möglich erscheint.
3.3 Insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismässigkeitsprinzips lässt sich die Verlängerung der Ausschaffungshaft nach dem Gesagten rechtfertigen. Die angefochtene Verfügung verletzt Bundesrecht nicht, und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist vollumfänglich abzuweisen.
4.
Der Beschwerdeführer hat um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung (Art. 152 Abs. 1 und Abs. 2 OG) ersucht. Da seine Bedürftigkeit erstellt ist, die Beschwerde nicht aussichtslos erscheint und sich der Beizug eines Rechtsanwalts rechtfertigte, ist dem Gesuch zu entsprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wird gutgeheissen.
2.1 Es werden keine Kosten erhoben.
2.2 Dem Beschwerdeführer wird Rechtsanwalt Dr. Thomas Hiestand, Zürich, als unentgeltlicher Rechtsanwalt beigegeben. Rechtsanwalt Hiestand wird aus der Bundesgerichtskasse ein Honorar von Fr. 1'500.– ausgerichtet.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Migrationsamt des Kantons Zürich und dem Bezirksgericht Zürich, Haftrichter, sowie dem Bundesamt für Flüchtlinge schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 17. März 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: