Urteilskopf

129 II 193

20. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. H. gegen Schweizerischen Bundesrat (Verwaltungsgerichtsbeschwerde) 2A.86/2002 vom 21. Februar 2003

Regeste (de):
Art. 121 Abs. 2, Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV; Art. 189 Abs. 4 BV (Fassung Justizreform); Art. 13 und 8 EMRK; Art. 100 Abs. 1 lit. a und lit. b Ziff. 1 und 4 OG. Vom Bundesrat verhängtes Einreiseverbot gegen einen in der Schweiz niedergelassenen Ausländer aus Gründen der Wahrung der Landesinteressen.

Grundsätzliche Unzulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen (unmittelbar auf die Bundesverfassung gestützte) Bundesratsbeschlüsse betreffend Einreisesperren und politische Ausweisungen (E. 2).

Anwendbarkeit von Art. 13 EMRK bejaht bei Verhängung eines Einreiseverbots gegen einen niedergelassenen Ausländer, dessen Ehefrau und Kinder in der Schweiz leben, da sich in vertretbarer Weise ein Eingriff ins Familienleben (Art. 8 EMRK) behaupten lässt (E. 3).

Hat das Bundesgericht auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzutreten, um seinerseits einen Art. 13 EMRK genügenden Rechtsschutz zu gewährleisten? Frage offen gelassen (E. 4).

Das aus Gründen der Wahrung der Landesinteressen (Art. 184 Abs. 3 BV) verhängte Einreiseverbot gegen den in der Schweiz niedergelassenen Ausländer, der in oder für Organisationen tätig gewesen ist, deren Aktivitäten geeignet sind, die Lage im Kosovo und den angrenzenden Gebieten zusätzlich zu destabilisieren und damit die Beziehungen der Schweiz zu Drittstaaten zu gefährden, hält vor Art. 8 EMRK stand (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 121 al. 2, art. 184 al. 3 et art. 185 al. 3 Cst.; art. 189 al. 4 Cst. (dans sa teneur selon le projet de réforme de la justice); art. 13 et 8 CEDH; art. 100 al. 1 let. a et b ch. 1 et 4 OJ. Interdiction d'entrer en Suisse prononcée par le Conseil fédéral contre un étranger établi en Suisse, en vue de sauvegarder les intérêts du pays.

Est en principe irrecevable le recours de droit administratif formé contre des décisions du Conseil fédéral (fondées directement sur la Constitution fédérale) concernant l'interdiction d'entrer en Suisse et l'expulsion politique (consid. 2).

Applicabilité de l'art. 13 CEDH admise en cas d'interdiction d'entrée prononcée contre un étranger bénéficiant d'un permis d'établissement dont l'épouse et les enfants vivent en Suisse, car une atteinte à la vie familiale (art. 8 CEDH) peut valablement être invoquée (consid. 3).

Le Tribunal fédéral doit-il entrer en matière sur le recours de droit administratif afin de garantir lui-même une protection juridique suffisante au sens de l'art. 13 CEDH? Question laissée ouverte (consid. 4).

Est compatible avec l'art. 8 CEDH une interdiction d'entrée prononcée en vue de sauvegarder les intérêts du pays (art. 184 al. 3 Cst.) à l'encontre d'un étranger établi en Suisse qui a été actif au sein ou pour des organisations dont les activités sont propres à déstabiliser la situation au Kosovo et dans les territoires voisins et, par là même, à compromettre les relations entre la Suisse et des Etats tiers (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 121 cpv. 2, art. 184 cpv. 3 e art. 185 cpv. 3 Cost.; art. 189 cpv. 4 Cost. (nella versione secondo il progetto di riforma della giustizia); art. 13 e 8 CEDU; art. 100 cpv. 1 lett. a e b n. 1 e 4 OG. Divieto d'entrata in Svizzera

pronunciato dal Consiglio federale nei confronti di uno straniero domiciliato in Svizzera per tutelare gli interessi del paese.

Il ricorso di diritto amministrativo è, in linea di principio, inammissibile contro le decisioni (fondate direttamente sulla Costituzione) del Consiglio federale in materia di divieto d'entrata in Svizzera e di espulsione politica (consid. 2).

L'art. 13 CEDU è applicabile quando un divieto d'entrata è stato emesso nei confronti di uno straniero al beneficio di un permesso di domicilio, la cui moglie e i cui figli vivono in Svizzera, dato che un'ingerenza nella vita familiare (art. 8 CEDU) può validamente essere fatta valere (consid. 3).

Il Tribunale federale deve entrare nel merito di un ricorso di diritto amministrativo al fine di garantire esso stesso una protezione giuridica sufficiente ai sensi dell'art. 13 CEDU? Quesito lasciato irrisolto (consid. 4).

È compatibile con l'art. 8 CEDU un divieto d'entrata il cui scopo è la tutela degli interessi del paese (art. 184 cpv. 3 Cost.) emesso nei confronti di uno straniero domiciliato in Svizzera, il quale è stato attivo in seno a o per delle organizzazioni le cui attività sono atte a destabilizzare la situazione in Kosovo e nei territori confinanti e, di conseguenza, a compromettere le relazioni tra la Svizzera e Stati terzi (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 194

BGE 129 II 193 S. 194

Der aus dem Kosovo stammende jugoslawische Staatsangehörige H., geboren 1956, lebte als anerkannter Flüchtling mit Niederlassungsbewilligung zusammen mit seiner Familie in der Schweiz. Am 6. Juli 2001 erliess das Bundesamt für Polizei (BAP) folgende Verfügung: "In Vollziehung des Bundesratsbeschlusses vom 3. Juli 2001 betreffend H., (...),
wonach ihm in Anwendung von Art. 184 Abs. 3 Bundesverfassung

BGE 129 II 193 S. 195

1. auf unbestimmte Zeit verboten wird, ohne ausdrückliche Bewilligung in die Schweiz einzureisen; 2. verboten wird, in der Schweiz Organisationen zu gründen, zu vertreten oder zu unterstützen, die gewaltsam am Konflikt in Mazedonien teilnehmen oder die gewaltanwendende Parteien dieses Konflikts propagandistisch, materiell oder finanziell unterstützen; und 3. verboten wird, Dritte mit Aktivitäten nach Ziffer 2 zu beauftragen, und dem im Wesentlichen die Erwägungen zugrunde liegen, dass - H. als anerkannter Flüchtling mit Niederlassungsbewilligung im Kanton Zürich sich seit ungefähr 1997/1998 mehrheitlich in Albanien und im Kosovo aufhält; - H. LPK-Aktivist der ersten Stunde ist und in führender Funktion sowohl für den Fonds 'Vendlindja Thërret' als auch für die logistische Aufrüstung der UÇK verantwortlich war; - H. gemäss zuverlässigen Quellen in das Organisierte Verbrechen Albaniens involviert ist; - diese Aktivitäten vor dem Hintergrund des Bezuges von H. zur Schweiz geeignet sind, die Beziehungen der Schweiz zu Mazedonien und zu Drittstaaten zu gefährden, welche sich wie die Schweiz für eine friedliche Lösung im Balkan einsetzen und die kriegerischen Aktivitäten der Verfechter eines Grossalbaniens verurteilen; wird verfügt
1. H. wird auf unbestimmte Zeit verboten, ohne ausdrückliche Bewilligung in die Schweiz einzureisen. 2. H. wird verboten, in der Schweiz Organisationen zu gründen, zu vertreten oder zu unterstützen, die gewaltsam

am Konflikt im Kosovo, Südserbien und Mazedonien teilnehmen oder die gewaltanwendende Parteien dieses Konflikts propagandistisch, materiell oder finanziell unterstützen. 3. H. wird verboten, Dritte mit Aktivitäten nach Ziffer 2 zu beauftragen. Eine Zuwiderhandlung zieht gemäss Art. 292 Schweizerisches Strafgesetzbuch Bestrafung mit Haft oder mit Busse nach sich. (...)
Rechtsmittelbelehrung
Gegen den hiermit eröffneten Bundesratsbeschluss vom 3. Juli 2001 können keine ordentlichen Rechtsmittel eingelegt werden.

BGE 129 II 193 S. 196

(...)"
Nachdem H. mehrmals beantragt hatte, es sei ihm der begründete Bundesratsbeschluss zu eröffnen, erhielt er am 16. Januar 2002 ein ausführliches Schreiben des Bundesamtes mit einer von der Bundeskanzlei ausgestellten beglaubigten Bestätigung, wonach der Bundesrat am 3. Juli 2001 beschlossen habe, dass "1. H., Staatsangehöriger Ex-Jugoslawiens, geb. 1956, in Anwendung von Art. 184 Abs. 3 Bundesverfassung auf unbestimmte Zeit verboten wird,> das Gebiet der Schweiz ohne ausdrückliche Bewilligung zu betreten; 2. H., Staatsangehöriger Ex-Jugoslawiens, geb. 1956, in Anwendung von Art. 184 Abs. 3 Bundesverfassung verboten wird, Organisationen zu gründen, zu vertreten oder zu unterstützen, die gewaltsam am Konflikt> in Mazedonien teilnehmen oder die gewaltanwendende Parteien dieses Konfliktes propagandistisch, materiell oder finanziell unterstützen> und dass das Verbot auch für die Beauftragung Dritter mit solchen Aktivitäten gilt; 3. das EJPD (BAP) beauftragt wird, diesen Beschluss zu vollziehen." Mit als Verwaltungsgerichtsbeschwerde bezeichneter Eingabe vom 17. Februar 2002 beantragt H. beim Bundesgericht die Aufhebung des Bundesratsbeschlusses vom 3. Juli 2001. Er macht insbesondere geltend, das Einreiseverbot verletze Art. 8 EMRK (Schutz des Familienlebens), weshalb ihm gemäss Art. 13 EMRK eine wirksame nationale Beschwerde zustehen müsse. Gerügt wird sodann, der Beschwerdeführer habe nicht vollständig Einsicht in die Akten erhalten; diese Akteneinsicht sei ihm nunmehr zu gewähren. In seiner Vernehmlassung vom 29. April 2002 beantragt das Bundesamt für Polizei, auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter diese abzuweisen. Der Stellungnahme lagen sieben Aktenstücke bei, allesamt als vertraulich bezeichnet. Mit Verfügung vom 30. Juli 2002 stellte der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts fest, dass überwiegende öffentliche Interessen des Bundes die Geheimhaltung von fünf der sieben Aktenstücke rechtfertigten. Im Weiteren wurden dem Beschwerdeführer die zwei freigegebenen sowie Zusammenfassungen der als vertraulich klassifizierten Aktenstücke unter Fristansetzung zur Replik zugestellt. In seiner Eingabe vom 6. September 2002 an das Bundesgericht nahm der Beschwerdeführer zu den ihm unterbreiteten Aktenstücken Stellung, wobei er die in der Beschwerdeschrift gestellten Anträge

BGE 129 II 193 S. 197

bestätigte. Ebenso hielt das Bundesamt für Polizei in seiner Duplik vom 8. Oktober 2002 an seinen Rechtsbegehren fest. Das Bundesgericht weist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab, soweit es darauf eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Die Beschwerde gegen den Beschluss des Bundesrates vom 3. Juli 2001 wurde erst am 17. Februar 2002 beim Bundesgericht eingereicht. Von der Verfügung des Bundesamtes für Polizei vom 6. Juli 2001, durch welche dieser Bundesratsbeschluss als solcher eröffnet und begründet wurde, erhielt der Beschwerdeführer nach eigener Darstellung bereits auf Anfrage vom 16. Juli 2001 hin Kenntnis. Eine allfällige Rechtsmittelfrist hätte daher zu diesem Zeitpunkt zu laufen begonnen. Der Beschwerdeführer hätte, wenn er trotz Hinweises auf die fehlende Rechtsmittelmöglichkeit eine Rechtsmittelinstanz anrufen wollte, dies innert nützlicher Frist tun müssen. Er durfte, gleich wie im Fall einer fehlenden Rechtsmittelbelehrung, nicht lange Zeit einfach untätig bleiben (BGE 119 IV 330 E. 1c S. 334; BGE 129 II 125 E. 3.3 S. 134; Urteil 2A.479/1997 vom 9. Juni 1998, E. 2c und d). Ob es genügte, dass der Beschwerdeführer zusätzlich die Zustellung der "bundesrätlichen Verfügung" verlangte, über deren (gleich lautenden) Inhalt er sechs Monate später von der Bundeskanzlei eine "Bestätigung" erhielt, um erst dann ans Bundesgericht als potenziell zuständige Rechtsmittelinstanz zu gelangen, ist zweifelhaft. Die Frage kann aufgrund der nachfolgenden Erwägungen aber offen bleiben.

2.

2.1 Entscheide des Bundesrates können grundsätzlich nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Eine Ausnahme besteht nur bezüglich bundesrätlicher Verfügungen auf dem Gebiet des Dienstverhältnisses von Bundespersonal, soweit das Bundesrecht vorsieht, dass der Bundesrat als erste Instanz verfügt (Art. 98 lit. a OG; BGE 125 II 417 E. 4a S. 420 mit Hinweis). Vorliegend sind keine Fragen des Dienstverhältnisses von Bundespersonal streitig, so dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach der genannten Regelung nicht ergriffen werden kann. Dieses Rechtsmittel erscheint ausserdem auch deshalb als unzulässig, weil der angefochtene Beschluss, für den als Rechtsgrundlage Art. 184 Abs. 3 BV (vormals Art. 102 Ziff. 8 aBV; Wahrung der Landesinteressen in den Beziehungen zum Ausland)



angegeben wird, unter den Ausschlussgrund von Art. 100 Abs. 1 lit. a OG fällt; dasselbe würde im Übrigen gelten, soweit er in Anwendung von Art. 185 Abs. 3 BV (vormals Art. 102 Ziff. 9 und 10 aBV; Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit) ergangen wäre. Vom Verfügungsgegenstand her stellt ein im Interesse der öffentlichen Ordnung und der nationalen Sicherheit verhängtes Einreiseverbot einen Teilaspekt der politischen Ausweisung dar (Art. 121 Abs. 2 BV, vormals Art. 70 aBV; vgl. GIORGIO MALINVERNI, in: Kommentar aBV, Rz. 20 in fine zu Art. 70 aBV), weshalb die Verwaltungsgerichtsbeschwerde insoweit auch gemäss Art. 100 Abs. 1 lit. b Ziff. 4 OG ausgeschlossen ist. Unzulässig ist dieses Rechtsmittel schliesslich generell gegen die Einreiseverweigerung, die Einreisebeschränkung und die Einreisesperre (Art. 100 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 OG; BGE 110 Ib 397).

2.2 Der Beschwerdeführer bestreitet das Vorliegen von Ausschlussgründen für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Sinne von Art. 98 ff. OG nicht. Er macht indessen geltend, da er eine Verletzung von Art. 8 EMRK rüge, garantiere ihm Art. 13 EMRK das Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer innerstaatlichen Instanz. Dasselbe ergebe sich überdies - aufgrund einer behaupteten Verletzung von Art. 12 (und 13) des internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II, Bürgerrechtspakt; SR 0.103.2) - auch aus Art. 2 Abs. 3 UNO-Pakt II. In Anlehnung an BGE 125 II 417 folgert der Beschwerdeführer, es sei nicht ersichtlich, welche Instanz ausser dem Bundesgericht für eine entsprechende Beschwerde zuständig sei. Das Bundesgericht habe infolgedessen direkt aufgrund von Art. 13 EMRK und Art. 2 UNO-Pakt II auf die vorliegende Beschwerde einzutreten. Demgegenüber stellt sich das Bundesamt für Polizei in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht vom 29. April 2002 unter Hinweis auf die (oben E. 2.1 zitierten) einschlägigen Normen des Bundesrechtspflegegesetzes auf den Standpunkt, der vorliegend angefochtene, in Anwendung von Art. 184 Abs. 3 BV ergangene Beschluss des Bundesrates lasse sich nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwer-

de anfechten. Politische Ausweisungen und damit auch Einreiseverbote würden in den Anwendungsbereich von Art. 1 des Protokolls Nr. 7 vom 22. November 1984 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101.07) fallen. Einreiseverbote erfolgten im Interesse der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit im Sinne von Art. 1 Abs. 2 dieses

BGE 129 II 193 S. 199

Protokolls. Die Schweiz habe einen Vorbehalt zu Art. 1 angebracht, wonach bei politischen Ausweisungen die in Absatz 1 gewährten Rechte auch nach vollzogener Ausweisung nicht gewährt würden. Das Fehlen von Rechtsmitteln gegen Verfügungen des Bundesrates stehe damit nicht im Widerspruch zu den für die Schweiz verbindlichen menschenrechtlichen Garantien. Im Weiteren sehe auch Art. 12 UNO-Pakt II Ausnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung vor, und Art. 13 UNO-Pakt II, welcher analoge Garantien zu Art. 1 des Protokolls Nr. 7 zur EMRK enthalte, erlaube, dass selbst auf die nachträgliche Gewährung der Anhörungsrechte im Falle politischer Ausweisungen verzichtet werden könne, weshalb ein entsprechender Vorbehalt entbehrlich gewesen sei. Auch habe die Schweiz in Bezug auf UNO-Pakt II - mangels Ratifikation des Fakultativprotokolls - das Recht auf Individualbeschwerden noch nicht anerkannt.

3.

3.1 Nach Art. 13 EMRK hat, wer sich in den durch die Konvention garantierten Rechten und Freiheiten für beeinträchtigt hält, Anspruch darauf, bei einer nationalen Instanz eine wirksame Beschwerde einlegen zu können. Dies bedeutet - im Unterschied zu Art. 6 Ziff. 1 EMRK - nicht notwendigerweise, dass ein Rechtsmittel an eine gerichtliche Behörde zur Verfügung stehen muss; es genügt auch eine Beschwerdemöglichkeit an ein hinreichend unabhängiges verwaltungsinternes Rechtspflegeorgan, welches - unter Wahrung der rechtsstaatlich notwendigen minimalen Verfahrensrechte - die Vorbringen des Betroffenen prüfen und gegebenenfalls den angefochtenen Akt aufheben bzw. dessen Auswirkungen beseitigen kann (BGE 128 I 167 E. 4.5 S. 174; BGE 126 II 377 E. 8d/bb S. 396 mit Hinweisen; BGE 118 Ib 277 E. 5 S. 283 ff.; BGE 111 Ib 68 E. 4 S. 72). Darin liegt der wesentliche Unterschied zu dem vom Beschwerdeführer angerufenen BGE 125 II 417, wo der gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK erforderliche Rechtsschutz von vornherein nur durch das Bundesgericht hatte gewährleistet werden können.

3.2 Der Beschwerdeführer besitzt die Niederlassungsbewilligung in der Schweiz, wo er zusammen mit seiner Ehefrau sowie den drei gemeinsamen Kindern (geboren 1983, 1988 und 1995) lebt. Näheres über deren ausländerrechtlichen Status ist nicht bekannt. Da der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid nicht ausgewiesen, sondern ihm lediglich - bis auf weiteres - die Einreise untersagt wird, bleibt seine Niederlassungsbewilligung vorderhand unberührt (vgl. HANS PETER MOSER, Die

BGE 129 II 193 S. 200

Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz, in: ZSR 86/1967 II S. 393, unter Hinweis auf M. RUTH, Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz, Zürich 1934, S. 115; ferner: MARTINA CARONI, Privat- und Familienleben zwischen Menschenrecht und Migration, Berlin 1999, S. 121). Selbst wenn seine Ehefrau und die Kinder nur über eine abgeleitete, zum Zweck des Familiennachzugs erteilte Aufenthaltsbewilligung verfügen sollten, wäre deren Anwesenheitsberechtigung (zumindest vorerst) nicht in Frage gestellt. Verfügt der Beschwerdeführer

damit über in der Schweiz ansässige, nahe Angehörige und wird ihm aufgrund der gegen ihn verhängten Fernhaltemassnahme verunmöglicht, das Familienleben hierzulande zu pflegen, so lässt sich in vertretbarer Weise behaupten, es liege ein Eingriff in dieses durch Art. 8 Ziff. 1 EMRK geschützte Rechtsgut vor. Infolgedessen darf dem Beschwerdeführer eine wirksame Beschwerdemöglichkeit im Sinne von Art. 13 EMRK zur Geltendmachung dieser Rüge grundsätzlich nicht vorenthalten werden. An diesem Ergebnis vermag - entgegen dem in der Vernehmlassung des Bundesamtes für Polizei vom 29. April 2002 anscheinend eingenommenen Standpunkt - der von der Schweiz angebrachte Vorbehalt zu Art. 1 des Protokolls Nr. 7 zur EMRK nichts zu ändern, entbindet er doch die Schweiz in Fällen politischer Ausweisungen einzig von der Einhaltung der in Art. 1 Abs. 1 des Protokolls vorgesehenen Verfahrensgarantien. Der Anspruch auf eine wirksame Beschwerde im Sinne von Art. 13 EMRK bleibt dadurch unberührt (ANDREAS ZÜND, in: Peter Uebersax/Peter Münch/Thomas Geiser/Martin Arnold [Hrsg.], Ausländerrecht, Basel 2002, Rz. 6.88; vgl. allgemein zum fraglichen Vorbehalt die Botschaft über die Genehmigung der Protokolle Nr. 6, 7 und 8 zur EMRK, in: BBl 1986 II 589, S. 599 f. sowie GIORGIO MALINVERNI, in: Kommentar aBV, Rz. 27 zu Art. 70 aBV). Zutreffend ist jedoch, dass das vorliegend angefochtene Einreiseverbot, welchem politische Überlegungen zugrunde liegen, - als im Vergleich zur politischen Ausweisung (Art. 121 Abs. 2 BV bzw. vormals Art. 70 aBV) milderes Mittel (vgl. oben E. 2.1) - vom erwähnten Vorbehalt ebenfalls mitumfasst wird (vgl. zur Beibehaltung dieses Vorbehalts und zur beabsichtigten redaktionellen Anpassung desselben aufgrund der Neunummerierung der neuen Bundesverfassung: BBl 1999 S. 3665). Der Beschwerdeführer kann sich mithin nicht auf die besonderen Garantien des Art. 1 des Protokolls Nr. 7 berufen, wohl aber auf Art. 13 EMRK.

BGE 129 II 193 S. 201

4.

4.1 Der vorliegende Fall ist dadurch gekennzeichnet, dass der angefochtene Entscheid vom Bundesrat erlassen wurde, der obersten leitenden und vollziehenden Behörde des Bundes (Art. 174 BV). Der Bundesrat steht nicht nur an der Spitze der Bundesverwaltung (Art. 178 Abs. 1 und 2 BV) sondern ist als Regierungskollegium auch direkt mit der Staatsleitung (Art. 180 Abs. 1 BV) betraut (eingehend zu diesen zwei Hauptaufgaben: KURT EICHENBERGER, in: Kommentar aBV, Rz. 4 ff. zu Art. 95 aBV; vgl. zur neuen Bundesverfassung: ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, N. 1655-1657 sowie THOMAS SÄGESSER, Die Bundesbehörden, Bern 2000, Rz. 747 ff. zu Art. 174 BV). Eine Beschwerde an eine hierarchisch übergeordnete Behörde ist damit von vornherein ausgeschlossen. Als zur Beurteilung befugtes Organ böte sich - aufgrund ihrer Stellung als oberste Gewalt des Bundes unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen (Art. 148 Abs. 1 BV) - einzig die Bundesversammlung selbst an. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass der Weiterzug von Beschwerdeentscheiden und Verfügungen an die Bundesversammlung als Rechtspflegeinstanz nur in den vom Bundesgesetz vorgesehenen (seltenen) Fällen zulässig ist (Art. 79 Abs. 1 VwVG, Fassung vom 8. Oktober 1999; vgl. für den Bereich der Staatsrechtspflege Art. 189 Abs. 2 BV). Eine entsprechende Regelung für die vorliegende Konstellation findet sich nicht, weshalb die Beschwerde an die Bundesversammlung als ausgeschlossen gelten muss (vgl. als Präjudiz für die Unzulässigkeit dieses Rechtsmittels gegen politische Ausweisungen bereits den Entscheid der Bundesversammlung i.S. Germani vom 22. Dezember 1899, zitiert bei WALTER BURCKHARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Bern 1931, S. 636, bzw. GIORGIO MALINVERNI, in: Kommentar aBV, Rz. 26 zu Art. 70 aBV). Allerdings bestehen im Bereich der äusseren Sicherheit konkurrierende Kompetenzen von Bundesrat (Art. 185 Abs. 3 BV) und Bundesversammlung (Art. 173 Abs. 1 lit. a BV). Auch ihr ist es möglich, zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz, wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse zu erlassen (Art. 173 Abs. 1 lit. c i.V.m. lit. a BV). Die Kompetenz der Bundesversammlung geht jener des Bundesrates vor, weshalb entsprechende bundesrätliche Massnahmen unter Umständen anzupassen oder aufzuheben sind, soweit sie im Widerspruch zu später

ergangenen Anordnungen der Bundesversammlung stehen (SÄGESSER, a.a.O., Rz. 704 zu Art. 173 BV sowie Rz. 995 zu Art. 185 BV; URS SAXER, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/Lachen SZ 2002, Rz. 5 zu Art. 173 BV sowie Rz. 36 zu Art. 185 BV). Inwieweit der Bundesversammlung auch auf dem Gebiet der Beziehungen zum Ausland (Wahrung der Landesinteressen, Art. 184 Abs. 3 BV) neben dem Bundesrat gewisse Befugnisse (allenfalls unter Inanspruchnahme ihrer Mitwirkungsrechte gemäss Art. 166 BV) zustehen, um auf den Erlass und die Ausgestaltung entsprechender Verfügungen und Verordnungen Einfluss nehmen zu können, ist nicht restlos klar (für konkurrierende Kompetenzen auch hier: SÄGESSER, a.a.O., Rz. 956 zu Art. 184 BV; ablehnend: DANIEL THÜRER, in: St. Galler Kommentar, a.a.O., Rz. 18 zu Art. 184 BV). Verfassungsunmittelbare Verordnungen und Verfügungen der erwähnten Art verfolgen jedoch häufig nebst aussenpolitischen auch polizeiliche und sicherheitspolitische Ziele (DIETRICH SCHINDLER, in: Kommentar aBV, Rz. 113 zu Art. 102 aBV; vgl. auch THÜRER, a.a.O., Rz. 19 zu Art. 184 BV), was vorliegend insofern bestätigt wird, als in der Vernehmlassung des Bundesamtes für Polizei vom 29. April 2002 an das Bundesgericht der angefochtene Entscheid als "im Interesse der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz" liegend bezeichnet wird. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass der Bundesversammlung die Kompetenz zustünde, in dieser Sache ein vom bundesrätlichen Beschluss abweichendes Erkenntnis zu treffen. Entsprechende Anträge könnte der Beschwerdeführer der Bundesversammlung allerdings - wie ausgeführt - nicht beschwerdeweise unterbreiten, sondern lediglich auf dem Wege einer Petition. Ob diese jedoch dem Erfordernis einer "wirksamen Beschwerde" im Sinne von Art. 13 EMRK genügt, ist zweifelhaft, da zum einen verfassungsrechtlich kein Anspruch auf materielle Behandlung der Petition besteht und zum anderen dem Petitionär im Verfahren keine Parteistellung zukommt, womit - abgesehen von der Pflicht der Behörden zur Kenntnisnahme (Art. 33 Abs. 2 BV) - auch keine Verfahrensgarantien gewährleistet sind. Schliesslich dürfte auch die Möglichkeit, beim Bundesrat selbst um Wiedererwägung seines Beschlusses zu ersuchen (Art. 66 ff. VwVG analog), einen den Anforderungen von Art. 13 EMRK entsprechenden Rechtsbehelf nicht ersetzen, fehlt es doch hier an der hinreichenden Unabhängigkeit der Behörde (MARK E. VILLIGER, Handbuch der



Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK], 2. Aufl., Zürich 1999, N. 649 mit Hinweisen in Fn. 12; JOCHEN ABR. FROWEIN/WOLFGANG PEUKERT, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., Kehl/Strassburg/Arlington 1996, Rz. 4 zu Art. 13 EMRK; vgl. demgegenüber noch den Entscheid der EKMR i.S. S.T. gegen Schweiz vom 4. Dezember 1991, publ. in: VPB 56/1992 Nr. 51 S. 446). Immerhin kann der Beschwerdeführer, indem er um eine in Ziff. 1 des angefochtenen Beschlusses vorbehaltene Einreisebewilligung ersucht, bis zu einem gewissen Grad auch die Überprüfung seines Falles bewirken. Zu prüfen ist, ob das Bundesgericht auf das bei ihm erhobene Rechtsmittel einzutreten hat, um seinerseits einen Art. 13 EMRK genügenden Rechtsschutz zu gewährleisten.

4.2 Im Unterschied zu BGE 125 II 417 stützt sich der vorliegend angefochtene bundesrätliche Beschluss unmittelbar auf die Bundesverfassung (Art. 184 Abs. 3 BV). Zu untersuchen ist, ob bzw. inwieweit die hier anwendbare neue Bundesverfassung vom 18. April 1999 mit Blick auf die Ausgestaltung des Gewaltenteilungsprinzips im Verhältnis zwischen Bundesrat und Bundesgericht die Anfechtung von bundesrätlichen Einzelakten zulässt.

4.2.1 Vorauszuschicken ist, dass auch die neue Bundesverfassung keine Art. 13 EMRK entsprechende Rechts-

schutzregelung kennt (VILLIGER, a.a.O., N. 647). Hingegen wurde mit dem - in der Volksabstimmung vom 12. März 2000 angenommenen, aber noch nicht in Kraft gesetzten - Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1999 über die Reform der Justiz (AS 2002 S. 3148) eine allgemeine Rechtsweggarantie eingeführt. Danach hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten, unter Vorbehalt gesetzlicher Ausnahmen, Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde (Art. 29a BV). Allerdings erfährt dieser Grundsatz gleichzeitig insofern eine Einschränkung, als in Art. 189 Abs. 4 BV explizit bestimmt wird: "Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Ausnahmen bestimmt das Gesetz." Die Möglichkeit gesetzlicher Ausnahmen war im Entwurf des Bundesbeschlusses über die Reform der Justiz noch nicht vorgesehen (BBl 1997 I 640 ff.; siehe dort Art. 177 Abs. 4 E-BV). In der Botschaft wird dazu ausgeführt, aufgrund von Art. 177 Abs. 4 des Entwurfs in Verbindung mit Art. 6 Ziff. 1 EMRK ergebe sich die Verpflichtung des Gesetzgebers, Entscheide, welche einer gerichtlichen Beurteilung unterliegen müssten, nicht in die Zuständigkeit des Bundesrates, sondern der Departemente zu legen. Das Gleiche



gelte unter dem Aspekt von Art. 13 EMRK: Entscheide, welche Menschenrechtsgarantien beschränkten, seien nicht in die Kompetenz von Bundesrat und Bundesversammlung zu legen. Werde dies beachtet, biete die Unanfechtbarkeit bundesrätlicher Akte und solcher der Bundesversammlung keine Probleme (Botschaft über eine neue Bundesverfassung, in: BBl 1997 I 1, S. 532; vgl. auch AB 1998 N 1465, Votum Bundesrat Koller). Der in Art. 189 Abs. 4 BV im zweiten Satz enthaltene Gesetzesvorbehalt wurde von der ständerätlichen Verfassungskommission eingebracht und beruht auf der Überlegung, dass gewisse Verfügungen, gegen die aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention ein Rechtsmittel gegeben sein müsste - sei es aufgrund ihrer grossen Tragweite bzw. ihres politischen Gehalts (z.B. atomrechtliche Bewilligungen), sei es aufgrund sachlogischer Überlegungen (z.B. beamtenrechtliche Verfügungen betreffend dem Bundesrat direkt unterstellte Chefbeamten) - sich nicht für eine Delegation an die Verwaltung eignen. In solchen Fällen soll es daher dem Gesetzgeber möglich sein, Akte des Bundesrates oder der Bundesversammlung - entgegen der "Regelvermutung für die Nichtanfechtbarkeit" und trotz beibehaltener Zuständigkeit - einer bundesgerichtlichen Überprüfung zugänglich zu machen (vgl. AB 1998 S 1018, Voten von Berichterstatter Wicki und Bundesrat Koller; AB 1998 N 1463, Votum Fischer; ferner: SÄGESSER, a.a.O., Rz. 1125 ff. zu Art. 190 BV). Nach dieser Konzeption sind künftig für Anordnungen, gegen die gemäss Art. 6 Ziff. 1 bzw. Art. 13 EMRK ein Rechtsmittel gegeben sein muss, nachgeordnete Behörden zuständig zu erklären, um damit den erforderlichen Instanzenzug zu ermöglichen, soweit nicht der Gesetzgeber Akte der Bundesversammlung oder des Bundesrates ausnahmsweise im Sinne von Art. 189 Abs. 4 BV der Überprüfung durch das Bundesgericht unterwerfen will. Ein Delegationsautomatismus, wie ihn Art. 47 Abs. 6 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) für Geschäfte des Bundesrates vorsieht, soweit Verfügungen zu treffen sind, die nach dem Bundesrechtspflegegesetz der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unterliegen, besteht nach den genannten Bestimmungen nicht für Fälle, wo die Verfassung die Zuständigkeit des Bundesrates vorsieht und als Beschwerdeinstanz nur diese originär zuständige Behörde in Frage kommt. Die Delegation von Entscheidungskompetenzen an nachgeordnete Verwaltungseinheiten erfolgt in diesen Konstellationen vielmehr nach Massgabe der vom Gesetz- oder



Verordnungsgeber für die einzelnen Sachgebiete vorgesehenen organisationsrechtlichen Bestimmungen.

4.2.2 Im hier interessierenden Bereich steht die Verfassung selber einer Delegation von Entscheidungszuständigkeiten vom Bundesrat an ein Departement (bzw. ein Amt) nicht entgegen: So verzichtete der Verfassungsgeber in Art. 121 Abs. 2 BV - entgegen dem bundesrätlichen Entwurf (BBl 1997 I 589 ff.; vgl. dort Art. 112 Abs. 2) - auf die Festlegung einer Organkompetenz für die Anordnung politischer Ausweisungen. Demgegenüber erklären die Art. 184 und 185 BV (ebenso wie bereits Art. 102 Ziff. 8-10 aBV) zwar den Bundesrat als für die auswärtigen Angelegenheiten besorgt und mit der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit betraut. Wie aber bereits unter dem Geltungsbereich der alten Bundesverfassung bleibt auch hier - abgesehen von staatsleitenden bzw. grundlegenden politischen Entscheiden und unter Beachtung der Gesetzgebung (vgl. insbesondere die Grundsätze von Art. 47 und 48 RVOG) - praktisch ungeschmälert Raum für eine Übertragung entsprechender Entscheidungskompetenzen an die Departemente im Sinne von Art. 177 Abs. 3 BV (vgl. zur früheren Bestimmung von Art. 103 Abs. 2 aBV: ALFRED KÖLZ, in: Kommentar aBV, Rz. 12 zu Art. 103 Abs. 2/3 aBV sowie KURT EICHENBERGER, in: Kommentar aBV, Rz. 16 zu Art. 102 aBV), wobei der Bundesrat die Delegation auf dem Wege der Verordnung vornehmen kann (Art. 47 Abs. 2 RVOG; vgl. dazu und zum Ganzen: BERNHARD EHRENZELLER, in: St. Galler Kommentar, a.a.O., Rz. 25 ff. zu Art. 177 BV sowie SÄGESSER, a.a.O., Rz. 795 ff. zu Art. 177 BV). Nach dem Gesagten erscheint es infolgedessen verfassungsrechtlich zulässig und mit Blick auf die im Anwendungsbereich von Art. 13 EMRK liegenden Fälle sogar geboten, wenn der Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz (E-AuG; BBl 2002 S. 3851 ff.) das Bundesamt für Polizei als zuständig erklärt, zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit Einreiseverbote (Art. 66 Abs. 2 E-AuG) und Ausweisungen (Art. 67 Abs. 1 E-AuG) zu verfügen. Allerdings will sich der Bundesrat auch weiterhin vorbehalten, in politisch sehr bedeutenden Fällen Ausweisungen direkt gestützt auf Art. 121 Abs. 2 BV selber anzuordnen (vgl. dazu die Botschaft zum AuG, in: BBl 2002 S. 3741 f., S. 3761 sowie S. 3813 f.). Soweit der Gesetzgeber gegen solche Beschlüsse nicht im Sinne von Art. 189 Abs. 4 Satz 2 BV (in der Fassung gemäss BB über die Reform der Justiz) den Rechtsmittelweg ans Bundesgericht zu öffnen gedenkt (wovon bisher - soweit ersichtlich - keine Rede war), obliegt es dem Bundesrat, in Fällen, in denen eine materielle



Konventionsverletzung (z.B. von Art. 8 oder Art. 3 EMRK) durch die Entfernungsmassnahme und damit das Vorhandensein eines Anspruches auf eine wirksame Beschwerde gemäss Art. 13 EMRK nicht klarerweise zu verneinen ist, auf die Ausübung der ihm verfassungsunmittelbar eingeräumten Verfügungskompetenz zu verzichten und den erstinstanzlichen Entscheid dem Departement bzw. dem Bundesamt für Polizei zu überlassen (vgl. in diesem Sinne auch ZÜND, a.a.O., Rz. 6.88 in fine). Zwar ist zur Zeit der Bundesbeschluss über die Reform der Justiz noch nicht in Kraft (vgl. AS 2002 S. 3147); die darin als Ausnahme zur allgemeinen Rechtsweggarantie vorgesehene Regel der Nichtanfechtbarkeit von Akten der Bundesversammlung und des Bundesrates lässt jedoch die der geltenden Verfassung zugrunde liegende Konzeption der Gewaltentrennung in allgemeiner Weise erkennen. Danach sollen Regierungsakte des Bundesrates (sog. "actes de gouvernement"), zu denen Fragen der auswärtigen Beziehungen und Entscheide in den Bereichen der inneren und äusseren Sicherheit zu zählen sind, von einer gerichtlichen Überprüfung ausgeschlossen bleiben (SÄGESSER, a.a.O., Rz. 1136-1138 zu Art. 190 BV, unter Hinweis auf die Materialien). Auch die politische Ausweisung gehört zu diesen "actes de gouvernement" (Botschaft über eine neue Bundesverfassung, in: BBl 1997 I 1, S. 338 oben; vgl. auch ANDREAS KLEY, in: St. Galler Kommentar, a.a.O., Rz. 15 zu Art. 29a BV).

4.2.3 Einer Bejahung der Zuständigkeit des Bundesgerichts, als Beschwerdeinstanz über den angefochtenen Beschluss des Bundesrates zu befinden, stehen demnach gewichtige Hindernisse entgegen. Dies muss umso mehr gelten, als bereits nach bisherigem Recht in erster Instanz eine nachgeordnete Verwaltungsbehörde hätte entscheiden können, womit die Möglichkeit des verwaltungsinternen Weiterzugs bestanden hätte und damit ein im Sinne von Art. 13 EMRK taugliches Rechtsmittel vorhanden gewesen wäre. So sieht nämlich Art. 11 Abs. 1 der Organisationsverordnung vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD; SR 172.213.1) vor: "Das BAP ist zuständig für das Verhängen von Einreisesperren gegen Auslände-

rinnen und Ausländer, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden. Politisch bedeutsame Fälle sowie Anträge auf Ausweisung aus der Schweiz nach Artikel 121 Absatz 2 Bundesverfassung legt es nach Rücksprache mit dem EDA dem Departement vor, das sie dem Bundesrat zum Entscheid unterbreiten kann."

BGE 129 II 193 S. 207

Als blosses Einreiseverbot hätte der angefochtene Entscheid demnach in der Zuständigkeit des Bundesamtes für Polizei belassen werden können, wogegen die Beschwerde an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement offen gestanden hätte (Art. 47a VwVG; vgl. zum Genügen einer solchen Beschwerdemöglichkeit im Zusammenhang mit Art. 13 EMRK: BGE 111 Ib 68 E. 4 sowie Entscheide der EKMR i.S. F. und F. gegen Schweiz vom 6. März 1987, publ. in: VPB 51/1987 Nr. 88 S. 505 sowie i.S. B.S. gegen Schweiz vom 13. Dezember 1991, publ. in: VPB 56/1992 Nr. 50 S. 444).

4.2.4 Im Übrigen hat das Bundesgericht bereits im Zusammenhang mit dem Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Asyl- und Wegweisungsverfahren betont, Art. 13 EMRK führe nicht dazu, dass das Bundesgericht - entgegen dem, was aus BGE 111 Ib 68 E. 3 geschlossen werden könnte - in Abweichung von klarem Bundesrecht (Art. 100 Abs. 1 lit. b Ziff. 2 und 4 OG) auf eine bei ihm erhobene Beschwerde einzutreten habe. Vielmehr liege es am Gesetzgeber, einen entsprechenden Rechtsmittelweg vorzusehen, zumal hier - im Unterschied zu den von Art. 6 Ziff. 1 EMRK erfassten Fällen - als Beschwerdeinstanz auf Bundesebene nicht allein das Bundesgericht in Frage komme (vgl. Urteil 2A.215/1988 vom 12. Mai 1989, E. 2d). Stammte der angefochtene Entscheid im zitierten Fall vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, so muss das dort Ausgeführte erst recht gelten für Beschlüsse des Bundesrates, geht es doch nicht an, die Kompetenzabgrenzung zwischen Regierung und Gericht in diesem aus der Sicht des Gewaltenteilungsgrundsatzes heiklen Bereich contra legem abzuändern (in diesem Sinne auch ARTHUR HAEFLIGER/FRANK SCHÜRMANN, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. Aufl., Bern 1999, S. 342, insbesondere Fn. 33). Dies wird künftig verfassungsrechtlich noch verstärkt zum Ausdruck gebracht, indem der Gesetzgeber - wie erwähnt - selbst darüber zu entscheiden hat, wann bundesrätliche Akte einer höchstrichterlichen Überprüfung zugänglich gemacht werden sollen (Art. 189 Abs. 4 BV, Fassung gemäss BB über die Reform der Justiz).

4.3 Eine abschliessende Beurteilung der vorstehend aufgeworfenen Zuständigkeitsfragen erübrigt sich jedoch. Wenn man die Zuständigkeit des Bundesgerichts trotz der dargestellten Hindernisse bejaht, um Art. 13 EMRK Nachachtung zu verschaffen, muss die Beschwerde aus den im Folgenden genannten Gründen abgewiesen werden.

BGE 129 II 193 S. 208

5.

5.1 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann grundsätzlich die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 104 lit. a und b OG), nicht jedoch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (vgl. Art. 104 lit. c OG) gerügt werden. Dem Bundesgericht ist es daher verwehrt, sein eigenes Ermessen - im Sinne einer Überprüfung der Zweckmässigkeit (Opportunität) der angeordneten Massnahme - an die Stelle desjenigen des Bundesrates zu setzen (vgl. BGE 125 II 521 E. 2a S. 523 mit Hinweisen). Darüber hinaus hat sich das Bundesgericht im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung, welche (als Rechtsfrage gemäss

Art. 104 lit. a OG) an sich frei vorzunehmen ist, aufgrund der (aussen- und sicherheits-)politischen Implikationen in der vorliegenden Fallkonstellation bei der Würdigung der Tatsachen und der Gewichtung der in Frage stehenden öffentlichen Interessen grosse Zurückhaltung aufzuerlegen.

5.2 Dem Beschwerdeführer wurde vor Bundesgericht antragsgemäss Akteneinsicht gewährt und Gelegenheit gegeben, im Rahmen einer Replik dazu Stellung zu nehmen. Soweit an der Vertraulichkeit einzelner Aktenstücke festgehalten wurde (Art. 27 VwVG), sind ihm (entsprechend Art. 28 VwVG) Zusammenfassungen des wesentlichen Inhalts derselben zugänglich gemacht worden. Der Beschwerdeführer rügt eine unrichtige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts.

5.2.1 Laut Verfügung des Bundesamtes für Polizei vom 6. Juli 2001 lagen dem bundesrätlichen Beschluss im Wesentlichen folgende tatsächlichen Feststellungen zugrunde: Der Beschwerdeführer halte sich seit ungefähr 1997/1998 mehrheitlich in Albanien und im Kosovo auf. Er sei LPK-Aktivist der ersten Stunde und in führender Funktion sowohl für den Fonds "Vendlindja Thërret" als auch für die logistische Aufrüstung der UÇK verantwortlich gewesen. Gemäss zuverlässigen Quellen sei er in das organisierte Verbrechen in Albanien involviert.
Der Beschwerdeführer bestreitet diesen Sachverhalt. Er räumt zwar ein, 1999 als Vertreter der UÇK an den Friedensverhandlungen in Rambouillet teilgenommen zu haben und aufgrund seiner politischen Tätigkeit "gelegentlich" im Kosovo geweilt zu haben. Er sei jedoch seit 1999 nicht mehr Mitglied der LPK, wogegen er nunmehr im Vorstand der demokratischen Partei Kosovo "PDK" sei, welche



im Kosovo sowohl in der Exekutive wie in der Legislative vertreten sei. Die UÇK habe zum Zeitpunkt des bundesrätlichen Beschlusses nicht mehr bestanden. Wohl sei gegen den Verein "Vendlindja Thërret" eine Strafuntersuchung geführt worden; die Gelder des Vereins seien jedoch inzwischen wieder freigegeben worden. Gegen den Beschwerdeführer selbst sei nie eine Strafuntersuchung eingeleitet worden und er sei nicht vorbestraft. Mit dem Konflikt um Mazedonien habe er nichts zu tun und er habe auch keine Kontakte zum organisierten Verbrechen. Im Übrigen habe er 1997/1998 bei seiner Familie in X. gelebt und sei nur gelegentlich ins Ausland gereist.

5.2.2 In den Akten des Bundesamtes für Polizei wird festgehalten, verschiedene ethnisch albanische bewaffnete Gruppen, insbesondere die UÇK, seien im Kosovo und den angrenzenden Gebieten mit den Netzwerken der Schwerstkriminalität verstrickt, da sie für die Kampfführung auf deren logistische und finanzielle Unterstützung angewiesen seien. Es existierten sodann auch Verflechtungen zwischen der Schwerstkriminalität und den lokalen politischen Strukturen im Kosovo. Zumindest im Bereich des Waffenhandels seien die Drahtzieher und Organisatoren sowohl in den Reihen der aktiven Politiker wie auch in der Führungsschicht der UÇK zu suchen. In der Schweiz existierten Ableger aller bekannten albanischen politischen Parteien und Gruppierungen, seien es parlamentarisch tätige oder extremistisch orientierte. Es sei davon auszugehen, dass in der Schweiz die gleichen Verflechtungen zwischen politischen Vereinigungen, bewaffneten Gruppen und Schwerstkriminalität bestünden wie im Kosovo. Rund ein Fünftel der in der Schweiz ansässigen albanischen UÇK-Nahestehenden seien auch im kriminellen Bereich aufgefallen. Hierzulande belegt seien Verwicklungen kosovo-albanischer Reisebüros in die Geldwäscherei, Fälle von Waffenschmuggel und Aktivitäten im Drogenhandel. Die innere Sicherheit der Schweiz, aber auch ihre Aussenbeziehungen, würden durch die Aktivitäten ethnisch albanischer krimineller Netzwerke, welche einerseits mit bewaffneten Gruppen und andererseits mit der politischen Ebene im Kosovo verknüpft seien, beeinträchtigt. Zudem bestünde die Gefahr einer teilweisen Infiltration der Schweizer Wirtschaft durch diese Netzwerke. Die 1996 gegründete Befreiungsarmee von Kosovo UÇK (Us-

htria Çlirimtare e Kosovës) habe die Führung des bewaffneten Befreiungskampfes für die volle Unabhängigkeit Kosovos bezweckt. Sie gelte seit September 1999 offiziell als aufgelöst. Es sei jedoch

BGE 129 II 193 S. 210

eine Tatsache, dass Teile der UÇK in den Untergrund abgetaucht seien. Verschiedene ehemalige UÇK-Führer seien heute in Südserbien und Mazedonien in Rebellengruppen aktiv. Die ursprünglich 1982 in Deutschland gegründete Volksbewegung von Kosovo LPK (Levizja Popullare e Kosovës) habe die Vereinigung aller Albaner in Albanien sowie in deren Siedlungsgebieten im Kosovo, in Mazedonien, Montenegro und Südserbien zu einem eigentlichen Staatsgebilde zum Ziel. Nach der Unterzeichnung des Friedensvertrags im Jahre 1999 sei die Umwandlung der LPK in eine Partei erfolgt, aus der schliesslich die "Partei für den demokratischen Fortschritt Kosovos" PDK hervorgegangen sei. Ein Kern der alten LPK habe indessen fortbestanden und setze sich für die Durchsetzung der Unabhängigkeit des Kosovos mit allen Mitteln ein. Die LPK habe Vertretungen in mehreren europäischen Ländern aufgebaut, darunter der Schweiz. Die LPK habe die Kontrolle über den Fonds "Vendlindja Thërret", mit welchem u.a. hauptsächlich die UÇK im Kosovo finanziell und logistisch unterstützt worden sei. Im Juli 1998 habe die Bundesanwaltschaft ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren gegen den Fonds eröffnet wegen Verdachts auf Widerhandlungen gegen das Kriegsmaterialgesetz, Verletzung fremder Gebietshoheit, Feindseligkeiten gegen einen Kriegführenden und kriminelle Organisation. Die Auswertung der anlässlich diverser Hausdurchsuchungen sichergestellten Unterlagen habe ergeben, dass seitens der Verantwortlichen für den Fonds in grösserem Umfang Geldmittel für den Kauf von Militärmaterial zur Verfügung gestellt worden seien und Verhandlungen für die Beschaffung von Waffen und Munition im Gesamtwert von mehreren Millionen US-Dollar zugunsten der UÇK stattgefunden hätten. Es mag zwar zutreffen, dass - wie der Beschwerdeführer angibt - gegen ihn selbst kein Strafverfahren eröffnet worden ist. Der Beschwerdeführer bestreitet indessen nicht, Mitglied der UÇK und der LPK gewesen zu sein. Auch stellt er nicht in Abrede, Mitunterschriftsberechtigter über ein Konto des Fonds "Vendlindja Thërret" gewesen zu sein. Mit Blick auf die Gesamtumstände lassen diese Erkenntnisse den Schluss zu, der Beschwerdeführer sei in oder für Organisationen tätig gewesen, deren Aktivitäten geeignet sind, die Lage im Kosovo und den angrenzenden Gebieten zusätzlich zu destabilisieren. Sodann unterhält der Beschwerdeführer laut den Unterlagen der NATO/KFOR Kontakte zu Netzwerken der organisierten Kriminalität oder ist sogar in entsprechenden Strukturen eingebunden, wobei der Hinweis auf das in seinem Familienbesitz

BGE 129 II 193 S. 211

befindliche Haus in Y. bzw. seine Aufenthalte im Hotel A. in B. die Zweifel daran beseitigen, dass - wie er vorbringt - lediglich eine personelle Verwechslung vorliegen soll. Dass die den erwähnten Unterlagen zugrunde liegenden Informationen der NATO/KFOR aus unzuverlässigen Quellen stammten, wie der Beschwerdeführer glauben machen will, ist durch nichts belegt. Was er im Weiteren vorbringt, ist nicht geeignet, die gegen ihn erhobenen Vorwürfe zu entkräften. Die tatsächlichen Feststellungen des Bundesrates sind, unter Berücksichtigung der schwierigen Beweislage in derartigen Fällen, nicht zu beanstanden.

5.3 Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des in Art. 8 EMRK garantierten Rechts auf Achtung des Familienlebens.

5.3.1 Hat ein Ausländer nahe Verwandte mit gefestigtem Anwesenheitsrecht in der Schweiz und ist diese

familiäre Beziehung intakt und wird sie tatsächlich gelebt, kann es das in Art. 8 Ziff. 1 EMRK bzw. in Art. 13 Abs. 1 BV garantierte Recht auf Achtung des Familienlebens verletzen, wenn ihm die Anwesenheit in der Schweiz untersagt wird (BGE 127 II 60 E. 1d/aa S. 64 f.; BGE 126 II 425 E. 2a S. 427, je mit Hinweisen). Über den ausländerrechtlichen Status der Ehefrau bzw. der Kinder des Beschwerdeführers ist - wie erwähnt (oben E. 3.2) - nichts Näheres bekannt. Der Beschwerdeführer selber ist im Besitz der Niederlassungsbewilligung, woran sich aufgrund des vorliegend angefochtenen Einreiseverbots einstweilen (vgl. allerdings Art. 9 Abs. 3 lit. c ANAG [SR 142.20]) nichts ändert (vgl. die Hinweise oben in E. 3.2). Die Kinder des Beschwerdeführers dürften in die Niederlassungsbewilligung ihres Vaters einbezogen worden sein (Art. 17 Abs. 2 Satz 3 ANAG), womit sich die Ehefrau, soweit sie nicht ihrerseits bereits im Besitze einer solchen Bewilligung ist, für den Verbleib bei den niederlassungsberechtigten (noch nicht volljährigen) Kindern auf Art. 8 EMRK stützen kann (BGE 127 II 60 E. 1d/bb S. 65 ff.). Damit verfügt der Beschwerdeführer über nahe Familienangehörige mit gefestigtem Anwesenheitsrecht in der Schweiz. Darüber, dass die familiäre Beziehung nicht intakt ist bzw. - bis zur Anordnung des Einreiseverbots - nicht tatsächlich gelebt wurde, ist nichts bekannt. Damit kann sich der Beschwerdeführer im Verhältnis zu seiner in der Schweiz lebenden Ehefrau und den Kindern auf die in Art. 8 Ziff. 1 EMRK verankerte Garantie des Familienlebens berufen.

5.3.2 Nach Art. 8 Ziff. 2 EMRK darf eine Behörde in die Ausübung des Rechts nach Ziff. 1 dieser Bestimmung nur eingreifen,



soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

5.3.3 Das gegen den Beschwerdeführer verfügte Einreiseverbot stützt sich formell auf Art. 184 Abs. 3 BV, wonach der Bundesrat befugt ist, Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert; die entsprechende Kompetenz ergab sich vormals aus Art. 102 Ziff. 8 aBV. In BGE 125 II 417 E. 6b erachtete das Bundesgericht eine bundesrätliche Verordnung, die sich auf Art. 102 Ziff. 8-10 aBV stützte, als genügende gesetzliche Grundlage für einen schweren Eingriff in die Meinungsäusserungs- und Pressefreiheit, was der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in der Folge bestätigte (vgl. dessen Entscheid i.S. Kaptan gegen Schweiz vom 12. April 2001, publ. in: VPB 65/2001 Nr. 131 S. 1370). In seinem Entscheid in Sachen Zaoui gegen Schweiz (vom 18. Januar 2001, publ. in: VPB 65/2001 Nr. 139 S. 1403) erblickte der Gerichtshof unmittelbar in Art. 102 Ziff. 8 und 10 aBV die gesetzliche Grundlage für einen Eingriff in die Meinungsäusserungsfreiheit durch Beschlagnahme der Telefaxgeräte, Blockierung des Zugangs zum Mailsystem und zum Internet sowie Androhung der Beschlagnahme der Telefonapparate gegenüber einem Asylbewerber, der mehrere propagandistische Aufrufe für die Islamische Heilsfront (FIS), gegen die algerische Regierung sowie zum gewaltsamen Widerstand gegen letztere verfasst hatte. Insofern genügt Art. 184 Abs. 3 BV, der im Unterschied zum alten Verfassungstext die Verfügungs- und Verordnungskompetenz des Bundesrates explizit erwähnt, als rechtssatzmässige Grundlage auch für das vorliegend angefochtene Einreiseverbot. Im Weiteren dient diese Massnahme der Wahrung der Landesinteressen im Ausland sowie der inneren und äusseren Sicherheit, entspricht damit einem hinreichenden öffentlichen Interesse und verfolgt Ziele, die im Sinne von Art. 8 Ziff. 2 EMRK zulässig sind.

5.3.4 Zu prüfen ist, inwieweit der Eingriff in einer demokratischen Gesellschaft notwendig bzw. verhältnismässig ist. Das vorliegend angefochtene Einreiseverbot wurde namentlich damit begründet, die Aktivitäten des Beschwerdeführers seien vor dem Hintergrund seines Bezuges zur Schweiz geeignet, die Beziehungen der Schweiz zu Mazedonien und zu Drittstaaten zu gefährden,

welche sich wie die Schweiz für eine friedliche Lösung im Balkan einsetzten und die kriegerischen Aktivitäten der Verfechter eines Grossalbaniens verurteilten. Das öffentliche Interesse an einer Fernhaltung des Beschwerdeführers hat - insbesondere mit Blick auf die neutralitätspolitische Ausrichtung der Schweiz - als äusserst gewichtig zu gelten. Der Beschwerdeführer bringt vor, durch die Einreisesperre sei es ihm verunmöglicht, bei seiner Familie in X. zu leben. Der Ehegattin und den Kindern sei nicht zuzumuten, mit dem Beschwerdeführer im Ausland zu leben. Die Ehegattin lebe bereits seit 1987 in der Schweiz und habe hier eine Arbeitsstelle. Von den drei Kindern seien zwei in der Schweiz geboren und das älteste kurz nach der Geburt in die Schweiz gelangt. Alle drei Kinder besuchten hier die Schule und hätten sich in die Schweizer Verhältnisse eingelebt; die Heimatsprache spräche keines mehr. Es dürfte insoweit zutreffen, dass es für die Ehefrau und die Kinder mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre, wenn sie dem Beschwerdeführer in dessen Heimatland nachfolgen müssten. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass der Beschwerdeführer aufgrund seiner häufigen und andauernden Landesabwesenheit bereits vor Verhängung des angefochtenen Einreiseverbots in beträchtlicher Weise freiwillig auf die Pflege des Familienlebens verzichtet hatte. Dem Beschwerdeführer war es offenbar wichtiger, seinen Aktivitäten im Heimatland nachzugehen, was nicht zuletzt mit Blick auf seinen Status als anerkannter Flüchtling, auf den er sich noch heute beruft, erstaunt. Die familiäre Beziehung könnte daher nahezu im bisherigen Umfang auch im Rahmen von Besuchsaufenthalten der Ehefrau und der Kinder in Albanien oder im Kosovo gepflegt werden. Zu erinnern ist aber auch daran, dass es dem Beschwerdeführer unbenommen ist, zu Besuchszwecken um eine Bewilligung zur Einreise zu ersuchen. Im Übrigen ist auch nicht ausgeschlossen, dass er, soweit er sich an die ihm in Ziff. 2 der Verfügung auferlegten Bedingungen hält und die ihm zur Last gelegten Aktivitäten einstellt, dereinst um Wiedererwägung des Beschlusses wird ersuchen können. Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände überwiegt daher das öffentliche Interesse an einer Fernhaltung des Beschwerdeführers sein privates Interesse und das seiner Familie an einem Verbleib in der Schweiz, womit der Eingriff in das Recht auf Achtung des Familienlebens gerechtfertigt ist.

5.4 Nichts zu seinen Gunsten kann der Beschwerdeführer aus dem ebenfalls in Art. 8 EMRK garantierten Recht auf Achtung des



Privatlebens ableiten. Da es sich bei ihm nicht um einen Ausländer der "zweiten Generation" handelt, ist nicht von einem kombinierten Schutzbereich von Privat- und Familienleben auszugehen. Vielmehr kommt in solchen Konstellationen der Garantie des Privatlebens gegenüber jener des Familienlebens lediglich Auffangfunktion zu, soweit qualifizierte Familienbande nicht oder nicht mehr bestehen (vgl. dazu BGE 126 II 377 E. 2c/aa S. 384 f. mit Hinweisen; Urteil 2A.471/2001 vom 29. Januar 2002, E. 2b), was hier indessen der Fall ist. Im Übrigen reichen die vom Beschwerdeführer ins Feld geführten - nicht über das übliche Mass hinausgehenden - Kontakte zu Bekannten und Verwandten und allein die Dauer der Anwesenheit im Land (seit 1986), welche aufgrund seiner häufigen Aufenthalten und politischen Aktivitäten in seinem Heimatland stark zu relativieren ist, bei weitem nicht aus, um unter diesem Titel ausnahmsweise einen Bewilligungsanspruch zu begründen.

5.5 Nach dem soeben Gesagten kann von einer willkürlichen Verweigerung der Einreise des Beschwerdeführers nicht die Rede sein, weshalb er auch aus Art. 12 Abs. 4 UNO-Pakt II nichts zu seinen Gunsten ableiten kann (eingehend zu dieser Bestimmung BGE 122 II 433 E. 3c S. 442 ff.). Im Übrigen wäre der Eingriff in die

Garantien von Art. 12 UNO-Pakt II gemäss dessen Abs. 3 - ebenso wie der Eingriff ins Familienleben gemäss Art. 8 Ziff. 2 EMRK (dazu oben E. 5.3) - gerechtfertigt. Schliesslich steht der vom Beschwerdeführer ebenfalls angerufene Art. 13 UNO-Pakt II, welcher Garantien im Ausweisungsverfahren vorsieht, einer politischen Ausweisung (Art. 121 Abs. 2 BV bzw. Art. 70 aBV), welche üblicherweise ohne Anhörung verfügt wird und gegen die kein Rechtsmittel offen steht, nicht entgegen, erfolgen doch entsprechende Anordnungen aus Gründen der nationalen Sicherheit (Botschaft betreffend den Beitritt zu den internationalen Menschenrechtspakten von 1966, in: BBl 1991 I 1189, S. 1201 f.). Nichts anderes hat vorliegend hinsichtlich des aus vergleichbaren Gründen angeordneten Einreiseverbots zu gelten.