

Sitzung vom 1. Dezember 1999

2136. Dringliche Anfrage

(Trennung einer Asylbewerberfamilie durch Ausschaffung)

Die Kantonsräte Thomas Müller, Stäfa, Willy Spieler, Küsnacht, sowie Kantonsrätin Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, und Mitunterzeichnende haben am 8. November 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Am 29. Oktober 1999 wurde der in Stäfa wohnhaft gewesene abgewiesene Asylbewerber A.R. zusammen mit seinen vier- und siebenjährigen Kindern D. und A. nach Mazedonien ausgeschafft; allein zurück bleibt die Ehefrau und Mutter der beiden Kinder, F.R. Die für eine Einreise nach Mazedonien notwendigen Reisepapiere konnten von den zuständigen Behörden ebenso wenig wie von der Gesuchstellerin selbst beschafft werden. Die Schwierigkeiten der Papierbeschaffung sind im konkreten Fall darin begründet, dass F.R. nach wie vor die jugoslawische Staatsbürgerschaft besitzt, während ihrem Ehemann mittlerweile die Staatsbürgerschaft Mazedoniens erteilt wurde. Bis heute ist völlig unklar, wann es zu einer Vereinigung der Familie kommen wird.

Das BFF beruft sich zur Legitimation ihres Vorgehens auf die Asylverordnung 1, Art. 34, welcher eine gestaffelte Wegweisung von Familien vorsieht. Im Falle der Trennung der Familie R. von einer Stafflung zu sprechen, ist angesichts des Fehlens eines Zeithorizonts für eine Zusammenführung und angesichts des Alters der Kinder nicht nachvollziehbar, umso mehr als das Asylgesetz in Art. 17 bei einer Wegweisung den Grundsatz der Einheit der Familie postuliert und überdies Art. 8 EMRK die Achtung des Familienlebens fordert.

Im Zusammenhang mit dieser Ausschaffung stellen sich folgende Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Auswirkungen dieses Vorgehens auf die betroffene Familie, insbesondere auf die Kinder?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat diesen Verstoss gegen das Recht auf Achtung des Familienlebens im Sinne von Art. 8 EMRK und gegen den Grundsatz der Berücksichtigung der Einheit der Familie im Falle der Wegweisung gemäss Art. 17 des Asylgesetzes?
3. Weshalb wurde der Vollzug dieser Ausschaffung nicht sofort gestoppt, nachdem klar geworden war, dass wegen fehlender Reisepapiere der Mutter/Ehefrau eine gemeinsame Rückführung nicht möglich ist?
4. Wann wurde der Familie der genaue Zeitpunkt der Ausschaffung angekündigt?
5. Weshalb erfolgte in diesem Fall keine vorgängige Information der örtlichen Behörden, zumal absehbar war, dass F.R. durch die gewaltsame Trennung von ihren Kindern und ihrem Mann zumindest einer speziellen Betreuung bedürfte?
6. Was will der Regierungsrat unternehmen, damit die Familie R. so schnell und so sicher wie möglich wieder zusammengeführt wird? Ist der Regierungsrat bereit, die entsprechenden Forderungen, welche die Gemeindebehörden von Stäfa gegenüber dem BFF aufgestellt haben, zu unterstützen?
7. Haben die Behörden des Kantons Zürich bereits in anderen Fällen von abgewiesenen Asylsuchenden Ausschaffungen vollzogen, durch welche es zur Trennung von Familien mit minderjährigen Kindern gekommen ist?
8. Welche Praxis verfolgen die kantonalen Behörden bei Vollzugaufträgen, welche gegen übergeordnetes Recht verstossen?
9. Welche Möglichkeiten bestehen für mit dem Vollzug beauftragte Beamte, wenn sie die Widerrechtlichkeit eines Auftrags feststellen oder zumindest vermuten?
10. Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu treffen, damit künftig der Vollzug von widerrechtlichen Ausschaffungen verhindert werden kann?

Der Kantonsrat hat die Anfrage am 8. November 1999 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringlich erklärte Anfrage Thomas Müller, Stäfa, Willy Spieler, Küsnacht, Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Der Vollzug der Wegweisung von Ehepaaren, Familien und von in Partnerschaften lebenden Personen erweist sich in der Praxis als besonders schwierig, weil in vielen Fällen

entweder die Identität oder die Staatsangehörigkeit beider oder eines der beiden Partner nicht geklärt ist. Gerade beim Vollzug von Wegweisungen in die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien ergeben sich besondere Schwierigkeiten, da diese sowohl gegen die Einreise und den Aufenthalt von ausländischen Personen (vor allem die Republik Mazedonien und Kroatien), als auch bezüglich der Ausstellung von Reisedokumenten verstärkte gesetzliche Abwehrmassnahmen getroffen haben. Hinzu kommt, dass zahlreiche weggewiesene, binationale Ehepaare, Familien und Partnerschaften bei der Vorbereitung der Ausreise nicht mit den Behörden zusammenarbeiten. In der Absicht, ihre Anwesenheit in der Schweiz so lange als möglich zu verlängern, kommen die betreffenden Personen bei der Regelung der Ausreisemodalitäten – insbesondere bei der Beschaffung von Passersatzdokumenten oder der Klärung der Staatsangehörigkeit – in vielen Fällen der gesetzlichen Mitwirkungspflicht nicht nach. Um diesen Verhaltensweisen begegnen zu können, stellt das Bundesrecht das Instrument des gestaffelten beziehungsweise getrennten Vollzugs der Wegweisung von Mitgliedern der gleichen Familie zur Verfügung. Damit sollen und können die betreffenden Personen zur selbstständigen Ausreise und Rückkehr in die Herkunfts- oder Heimatstaaten motiviert werden (Art. 46 Abs. 1 Asylgesetz [AsylG, AS 1999, S. 2262] vom 26. Juni 1998 in Verbindung mit Art. 34 Abs. 1 Asylverordnung 1 [AsylV 1, AS 1999, S. 2302] vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen).

Art. 8 EMRK garantiert den Schutz des Privat- und Familienlebens. Daraus ergibt sich indessen kein Anspruch auf die Fortsetzung des Familienlebens in der Schweiz, wenn die Ehegatten über kein Anwesenheitsrecht verfügen. Die Schweizerische Asylrekurskommission hat bereits 1993 entschieden, dass eine vorgezogene, gestaffelte Rückführung nicht gegen die Schutzgarantie von Art. 8 EMRK und Art. 17 Abs. 1 aAsylG (der den gleichen Wortlaut aufweist wie Art. 44 Abs. 1 AsylG) verstösst, wenn die Vereinigung ohne weiteres im einen oder anderen Herkunfts- oder Heimatstaat der Ehepartner möglich ist. Insbesondere in Fällen, bei denen Mitglieder einer Familie, die von der gleichen, in Rechtskraft erwachsenen Wegweisungsverfügung betroffen sind, die Ausreisefrist unbenutzt verstreichen lassen, besteht im Rahmen des (zwangsweisen) Vollzugs damit kein Anspruch auf Berücksichtigung des Grundsatzes der Einheit der Familie.

Die gestaffelte Rückführung ist insbesondere bei binationalen Ehen oftmals die einzige Möglichkeit der Repatriierung, vor allem wenn die Ehegatten ihre Mitwirkungspflicht bei der Papierbeschaffung vorsätzlich in grober Weise verletzen oder vernachlässigen. Die getrennte Rückführung von Angehörigen einer Familie wird in keinem Fall leichthin angeordnet und stellt für die mit dem Wegweisungsvollzug betrauten kantonalen Stellen (Fremdenpolizei, Kantonspolizei) eine in jedem Einzelfall belastende Aufgabe dar. Dies gilt vor allem dann, wenn nebst den Ehegatten und Eltern auch minderjährige Kinder – namentlich Kleinkinder – betroffen sind. Der gestaffelte Vollzug der Wegweisung wird gestützt auf Art. 34 Abs. 1 AsylV 1 auch nur dann angeordnet, wenn die betroffenen Personen die Ausreisefrist unbenutzt haben verstreichen lassen und wenn sich diese bei der Vorbereitung der Ausreise bzw. Klärung der Ausreisemodalitäten missbräuchlich verhalten haben, indem sie sich im Rahmen der gesetzlichen Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung von gültigen Reisepapieren passiv verhalten oder die Mitwirkung gegenüber den Behörden verweigern. Zudem muss gewährleistet sein, dass die Trennung der Ehepartner oder der Familie infolge des getrennten Vollzugs nicht unverhältnismässig lange dauert und die Vollzugsbehörden in der Lage sind, die Rückführung des in der Schweiz zurückgebliebenen Partners und damit die Vereinigung mit dem anderen Partner innert angemessener Frist zu organisieren. Gemäss der herrschenden Praxis und den Richtlinien des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) muss nach einem getrennten Wegweisungsvollzug die Vereinigung der Familie im Zielstaat in der Regel innert sechs Monaten vollzogen werden können. Erweist sich nach erfolgter Rückführung des einen die Rückführung des in der Schweiz zurückgebliebenen Partners nachträglich als technisch nicht möglich, muss dem bereits zurückgeführten Partner nötigenfalls die Wiedereinreise in die Schweiz bewilligt werden.

Über die Zahl solcher gestaffelter Rückführungen im Kanton Zürich kann keine Aussage gemacht werden, da diese statistisch nicht gesondert erfasst werden.

Die Voraussetzungen für die Anordnung der gestaffelten Rückführung waren im Fall der Familie R. vollumfänglich erfüllt. Das betroffene Ehepaar R. stellte erstmals am 11. Mai 1990 beziehungsweise am 19. August 1990 ein Asylgesuch in der Schweiz. Als letztes Domizil vor der Ausreise gaben sie Skopje/Republik Mazedonien an. Das Gesuch wurde vom BFF mit Entscheid vom 14. Mai 1991 abgelehnt. Das Ehepaar R. verliess darauf die

Schweiz, ohne sich bei den zuständigen kantonalen Fremdenpolizeibehörden vorgängig abzumelden. Gemäss eigenen Angaben von Herrn R. hielt er sich in der Folge mit seiner Familie von August 1991 bis August 1995 als Asylbewerber in Deutschland auf. Am 14. August 1995 stellte das Ehepaar zusammen mit den beiden gemeinsamen Kindern erneut ein Asylgesuch in der Schweiz. Dabei gaben sie als letzten Wohnsitz wiederum Skopje/Republik Mazedonien an. Auch das zweite Asylgesuch wurde vom BFF am 14. Februar 1996 abgelehnt. Die angesetzte Ausreisefrist verstrich unbenutzt. Am 12. Juni 1997 bewilligte die mazedonische Vertretung auf Ersuchen des BFF die Ausstellung eines Passersatzes für den Ehemann sowie für die beiden Kinder, nicht jedoch für die Ehefrau, weil sie keine mazedonische Staatsangehörige sei. Frau R. hatte im Rahmen des Asylverfahrens angegeben, sie sei jugoslawische Staatsangehörige kosovo-albanischer Herkunft. Um eine gemeinsame Rückkehr mit dem Ehemann und den Kindern nach Mazedonien zu ermöglichen, wäre es deshalb im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht notwendig gewesen, dass sie die nötigen Schritte zur Klärung ihrer Staatsangehörigkeit sowie zur Beschaffung für sich gültiger Identitäts- und Reisedokumente unternommen hätte, was sie jedoch unterliess. Nachdem der Ehemann und Vater zusammen mit den Kindern am 29. Oktober 1999 im Rahmen der gestaffelten Rückkehr mit einem befristet gültigen Laissez-passer nach Skopje zurückgebracht worden war, stellte die mazedonische Vertretung in Bern auf Interventionen des BFF und der schweizerischen Vertretung in Skopje hin am 15. November 1999 für die Ehefrau ein Einreisevisum aus. Letztlich hat also die Anordnung der gestaffelten bzw. getrennten Rückführung der Familie R. dazu geführt, dass ein Reisepapier beschafft werden konnte. Nach gegenseitiger Absprache zwischen dem Rechtsvertreter von Frau R., den beteiligten Behörden des Kantons und der Gemeinde Stäfa sowie dem BFF kann Frau R. nunmehr nach Mazedonien ausreisen und sich dort mit ihrer Familie vereinigen. Frau R. ist am 1. Dezember 1999 vormittags nach Skopje ausgereist. Das BFF hat zudem gestützt auf die neueste Entwicklung entschieden, die von ihm am 10. November 1999 erteilte Bewilligung zur Wiedereinreise der Kinder der Familie R. zu widerrufen. Zusammenfassend ergibt sich, dass sich die erzwungene Trennung der Familie auf den Zeitraum vom 29. Oktober bis 15. November 1999 beschränkt und selbst diese kurze Trennung allein dem Verhalten von Frau R. zuzuschreiben ist.

Die Planung und die Durchführung von zwangsweisen Rückführungen abgewiesener Asylsuchender – namentlich von Familien – sind sehr zeit- und arbeitsaufwendig. Um den Erfolg einer solchen Aktion nicht zu gefährden, muss sie strikt geheim gehalten werden. Dieses Geheimhaltungsinteresse geht dabei gegenüber dem Interesse anderer Behörden an einer frühzeitigen Orientierung vor. Wird der Vollzugszeitpunkt vorzeitig bekannt, ist mit dem Untertauchen der Betroffenen zu rechnen, was dann zu besonderen Problemen führt, wenn wie im vorliegenden Fall Reisepapiere nur während kurzer Zeit gültig sind. Im Übrigen haben abgewiesene Asylsuchende, die der Ausreiseverpflichtung nicht fristgerecht nachkommen bzw. die Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung von gültigen Reisepapieren verletzen, keinen gesetzlichen Anspruch auf vorzeitige Bekanntgabe des konkreten Rückführungszeitpunkts.

Ob ein Wegweisungsvollzug zulässig, zumutbar oder möglich ist, hat gestützt auf Art. 44 Abs. 2 AsylG das BFF zu beurteilen. Die Kantone haben lediglich zu prüfen, ob der Vollzug technisch möglich ist (Art. 46 Abs. 2 AsylG). Wenn ein Wegweisungsvollzug bei Familien gestaffelt erfolgen soll, stellt sich ausschliesslich die Frage nach der (rechtlichen) Zulässigkeit oder der (individuellen) Zumutbarkeit; beides Fragen, die auf Grund des Gesetzeswortlauts vom BFF abschliessend zu beantworten sind. Auf Grund dieser klaren Zuständigkeitsordnung im Asylwesen im Allgemeinen einerseits und der fehlenden Widerrechtlichkeit im konkret vorliegenden Fall andererseits besteht kein Anlass zu weiteren Schritten. Im Übrigen gilt für die Verwaltung generell, dass Staatsangestellte, denen die Rechtmässigkeit eines ihnen erteilten Auftrags unklar ist, dies der vorgesetzten Stelle unterbreiten, die dann über das weitere Vorgehen zu entscheiden hat.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi