

Sitzung vom 26. April 2000

666. Anfrage (Altersbestimmung bei Asylsuchenden)

Kantonsrätin Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, hat am 28. Februar 2000 folgende Anfrage eingereicht:

Minderjährige Asylsuchende haben einen Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand. Bei Asylsuchenden, die ihre Identität nicht oder nicht ausreichend belegen können, stellt sich deshalb das Problem der Überprüfung der Altersangaben. Bereits unter dem alten Recht ordneten die Asylbehörden röntgendiagnostische Untersuchungen mit dem Ziel der Altersbestimmung an.

Mit Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes am 1. Oktober 1999 scheint diese Praxis im Rahmen des Verfahrens in den Empfangsstellen und des Flughafens die Regel geworden zu sein.

Ich bitte deshalb den Regierungsrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele solcher Diagnosen sind in den letzten zwölf Monaten im Kanton Zürich durchgeführt worden?
2. Wie bewertet der Regierungsrat die Aussagekraft der Röntgenmethode in Bezug auf die Altersbestimmung? Ist ihm bekannt, dass gemäss empirischen Untersuchungen (Greulich/Pyle) das Knochenalter und das chronologische Alter nur in 20 bis 30% der Fälle übereinstimmen und dass die Standardabweichungen bei 16- bis 17-jährigen Personen plus/minus 15 Monate betragen?
3. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass eine röntgendiagnostische Untersuchung, die keinen medizinischen Zweck verfolgt, einen Eingriff in die persönliche Freiheit darstellt? Wie rechtfertigt er diesen Grundrechtseingriff? Auf welche Rechtsgrundlage stützt er sich dabei?
4. Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass die Praxis der röntgendiagnostischen Altersbestimmung rechtlich fragwürdig und medizinisch unzulänglich ist und deshalb eigentlich darauf verzichtet werden sollte, so wie dies Deutschland und Österreich bereits getan haben?
5. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Umsetzung der UNHCR-Richtlinien über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung Asyl suchender unbegleiteter Minderjähriger (Genf 1997) als alternatives Modell zur erwähnten fragwürdigen Praxis?

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

I. Die Anfrage Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, wird wie folgt beantwortet:

Das Asylverfahren ist Sache des Bundes (vgl. Art. 119 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998; AsylG, SR 142.31). Er legt fest, welche Massnahmen zur Feststellung des Sachverhaltes und in diesem Zusammenhang insbesondere zur Abklärung der Identität Asyl suchender Personen getroffen werden. Es ist daher auch Aufgabe der zuständigen Bundesstellen, sich mit den Fragen der Recht- und Zweckmässigkeit von solchen Massnahmen auseinander zu setzen. Die kantonalen Behörden übernehmen im Asylverfahren im Auftrag des Bundes lediglich ausführende Funktionen, weshalb ihnen ein Urteil über die von der zuständigen Stelle erlassenen Regelungen und getroffenen Massnahmen und Anordnungen grundsätzlich nicht zusteht. Die Direktion für Soziales und Sicherheit hat die Anfrage dem zuständigen Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) zur Stellungnahme vorgelegt. Auf dessen Antwort beruhen die folgenden Ausführungen.

Die radiologische Knochenaltersbestimmung zur Feststellung der Minderjährigkeit im Asylverfahren wurde in der Schweiz hauptsächlich auf Interventionen der Vormundschaftsbehörden hin eingeführt. Sie dient dem Zweck, denjenigen Asyl suchenden Personen, die tatsächlich minderjährig sind, die vom Gesetz vorgesehenen zusätzlichen Rechtsgarantien im Asylverfahren zuteil werden zu lassen. Der Umstand, dass bisher gesamtschweizerisch rund 80% der untersuchten Personen ein Knochenalter aufwiesen, das über der chronologischen Volljährigkeit lag und diese Personen mehrheitlich direkt oder indirekt die Richtig-

keit des Untersuchungsergebnisses bestätigen, belegt sowohl die Notwendigkeit als auch die Zuverlässigkeit dieser Abklärungsmassnahme.

Gestützt auf verschiedene Expertenmeinungen gehen die zuständigen Bundesbehörden davon aus, dass mit der radiologischen Knochenaltersanalyse zuverlässige Alterseinschätzungen zu erzielen sind, zumal die Untersuchungsmethoden seit der empirischen Untersuchung von Greulich und Peyle stark weiterentwickelt wurden und im Hinblick auf bestehende Unterschiede bezüglich Ethnie und Geschlecht eine höhere Zuverlässigkeit und eine grössere Differenziertheit erlangt haben.

Die röntgendiagnostische Untersuchung des Handskelettes zur Bestimmung des Alters der untersuchten Person findet ihre gesetzliche Grundlage in Art. 17 Abs. 2 AsylG und Art. 7 Abs. 1 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1998 (AsylV 1, SR 142.311). Nach Auffassung der zuständigen Bundesbehörden stellt die radiologische Altersbestimmung auf Grund des Handskelettes einen leichten Eingriff in die persönliche Freiheit dar, der sich in den genannten Bestimmungen auf eine genügende gesetzliche Grundlage zu stützen vermag. Weiter besteht ein grosses öffentliches Interesse an der bestmöglichen Ermittlung des chronologischen Alters eines Asylsuchenden: Das Asylgesetz trägt der besonderen Situation von minderjährigen und unbegleiteten Asylsuchenden mit besonderen Verfahrensregeln und -garantien Rechnung, wobei dem Missbrauch dieser besonderen Verfahrensgarantien durch unberechtigte Personen entgegenzutreten ist. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass den Asylsuchenden gemäss Art. 8 AsylG im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht die Verpflichtung obliegt, ihre Ausweispapiere den Behörden abzugeben. Eine röntgendiagnostische Altersabklärung wird erst dann vorgenommen, wenn ein angeblich minderjähriger Asylsuchender keine Ausweispapiere einreicht und seitens der zuständigen Asylbehörden Zweifel an der geltend gemachten Minderjährigkeit entstanden sind. Die radiologische Knochenaltersbestimmung wird von den Bundesbehörden auch als verhältnismässiger Eingriff in die persönliche Freiheit qualifiziert, da die durch ihn verursachte gesundheitliche Belastung als vernachlässigbar eingestuft werden kann.

Auch andere europäische Staaten wie Frankreich, Schweden und die Niederlande setzen diese Methode ein, um das Alter von angeblich minderjährigen Asylsuchenden ohne Ausweispapiere bestimmen zu können. Deutschland und Österreich beschränken sich auf eine Einschätzung des Alters auf Grund der physischen Erscheinung durch die zuständigen Behörden (so genannte «Inaugenscheinnahme»), wobei aber im Gegensatz zum schweizerischen Asylverfahren damit eine Umkehr der Beweislast verbunden ist, indem der minderjährige Asylsuchende im Falle eines anderslautenden Urteils der Behörde den Beweis für seine Minderjährigkeit zu führen hat. Diesen Beweis können die Betroffenen bei fehlenden Ausweispapieren letztlich wiederum nur mittels einer radiologischen Knochenaltersbestimmung erbringen.

Die Richtlinien des Hochkommissariates für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung Asyl suchender unbegleiteter Minderjähriger anerkennen wissenschaftliche Methoden zur Altersbestimmung, falls sie sicher sind, die Menschenwürde beachten und eine Irrtumswahrscheinlichkeit berücksichtigen. Die in der Schweiz durchgeführten radiologischen Knochenaltersbestimmungen stehen nach Auffassung des Bundes im Einklang mit den Richtlinien des UNHCR.

Gemäss der Weisung des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) betreffend radiologische Knochenaltersbestimmungen bei angeblich minderjährigen Asylsuchenden vom 18. September 1998 wird die Altersbestimmung grundsätzlich in den Empfangsstellen des BFF durchgeführt. Wenn zu einem späteren Zeitpunkt neue Erkenntnisse die Anwendung dieses Verfahrens rechtfertigen, können auch die kantonalen Behörden ausnahmsweise eine solche Untersuchung veranlassen, wofür sie aber in jedem Fall die Zustimmung des BFF einholen müssen. Im Zeitraum von Mai 1999 bis Anfang März 2000 hat der Kanton Zürich im Auftrag oder mit Zustimmung des BFF in 48 Fällen bei minderjährigen Asylsuchenden im Verfahren im Inland und im Zeitraum von März 1999 bis Anfang März 2000 bei 18 Fällen im Asylverfahren am Flughafen radiologische Knochenaltersbestimmungen durchführen lassen. Dabei konnte in insgesamt 57 Fällen festgestellt werden, dass die betreffenden Personen älter als 18 Jahre waren.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi