



**Interpellation von Andreas Lustenberger
betreffend Inhaftierung einer afghanischen Familie und Dublin-Rückschaffung
(Vorlage Nr. 2680.1 – 15302)**

Antwort des Regierungsrats
vom 24. Januar 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Andreas Lustenberger hat am 26. Oktober 2016 eine Interpellation betreffend Inhaftierung einer afghanischen Familie und Dublin-Rückschaffung (Vorlage Nr. 2680.1 – 15302) eingereicht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 24. November 2016 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

1. Vorbemerkungen

a) Zusammenhängende parlamentarische Vorstösse

Am 17. Oktober 2016 ersuchte Kantonsrat Andreas Lustenberger im Namen der Fraktion Alternative - die Grünen (ALG) den Regierungsrat in einer Kleinen Anfrage um Beantwortung von Fragen im Zusammenhang mit der Inhaftierung und Ausschaffung einer afghanischen Familie. Da die vorliegende Interpellation Fragen zum selben Fall stellt, verweisen wir auch auf die Antwort des Regierungsrates vom 8. November 2016 auf die Kleine Anfrage (Vorlage Nr. 2684.1 – 15313).

b) Entwicklung des betreffenden Falles

Das afghanische Ehepaar reiste mit seinen drei Kindern (Jahrgänge 2008, 2010, 2013) von Norwegen kommend über Deutschland illegal in die Schweiz und reichte am 30. Mai 2016 im Empfangs- und Verfahrenszentrum Basel ein Asylgesuch ein. Die Familie wurde für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens dem Kanton Zug zugewiesen. Zu diesem Zeitpunkt war die Ehefrau im achten Monat schwanger. In Norwegen hatte die Familie im November 2015 ein Asylgesuch eingereicht. Zuvor lebte die Familie zehn Jahre in Russland.

Mit Verfügung vom 7. Juli 2016 trat das Staatssekretariat für Migration (SEM) auf das Asylgesuch nicht ein und wies die Familie nach Norwegen weg, nachdem sich Norwegen zur Rückübernahme der Familie im Rahmen des Dublin-Verfahrens bereit erklärt hatte. Der Kanton Zug wurde mit der Durchführung des Wegweisungsvollzugs beauftragt. Eine Beschwerde gegen den Entscheid des SEM wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 16. August 2016 ab, womit der Nichteintretensentscheid des SEM per 19. August 2016 in Rechtskraft erwuchs.

Das Amt für Migration (AFM) teilte der Familie mehrmals mit, dass sie verpflichtet sei, nach Norwegen zurückzukehren, und dass bei einer Verweigerung der Kooperation Zwangsmassnahmen angewendet würden. In sämtlichen Gesprächen, welche jeweils in Anwesenheit eines Dolmetschers stattfanden, gab die Familie zu Protokoll, dass sie sich weigere, nach Norwegen zurückzukehren.

Am 4. Oktober 2016 wurde die Familie nach einem Transfer in eine andere Unterkunft durch die Zuger Polizei verhaftet, da für die Familie per 5. Oktober 2016 ein unbegleiteter Flug nach Oslo gebucht worden war. Die kurze Zeit bis zum Flug verbrachte die Familie gemeinsam in einem eigens für sie eingerichteten Familienzimmer in der Strafanstalt in Zug. Am 5. Oktober

2016 musste die geplante, unbegleitete Rückführung nach Norwegen wegen des renitenten Verhaltens der Familie am Flughafen in Zürich abgebrochen werden.

Im Anschluss an die gescheiterte unbegleitete Rückführung ordnete das AFM zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs gegen den Ehemann sowie gegen die Ehefrau (mit ihrem Säugling) eine Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens an und leitete gleichzeitig die Organisation eines Sonderfluges in die Wege, um die Familie so bald als möglich nach Norwegen zurückzuführen. Dabei musste das AFM sicherstellen, dass die Familie gemeinsam nach Norwegen zurückgeführt werden kann. Aufgrund des bisherigen Verhaltens des Ehepaars sowie der Tatsache, dass sich die Familie bereits in Norwegen nicht den Behörden zur Verfügung gehalten hatte und stattdessen in die Schweiz gereist ist, konnte der Wegweisungsvollzug und die Verfügbarkeit der Familie zum Termin des Sonderflugs auf keine andere Art und Weise sichergestellt werden. Zudem hatte sich ein Kind in der Woche vor dem ersten Überstellungsversuch nicht in der Asylunterkunft aufgehalten.

Die drei älteren Kinder wurden auf Ersuchen des AFM bis zum Flug durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde des Kantons Zug (KESB) gemeinsam in einem Kinderheim untergebracht, wo sie sehr gut betreut wurden. Der Säugling war zu keinem Zeitpunkt von seiner Mutter getrennt. Am 16. Oktober 2016 beurteilte das Verwaltungsgericht des Kantons Zug die angeordneten ausländerrechtlichen Massnahmen als rechtmässig, im öffentlichen Interesse stehend und als verhältnismässig. Am 27. Oktober 2016 publizierte das Gericht die Urteile, aus denen Einzelheiten dieses Falles hervorgehen, zu denen die betroffenen Behörden aus Gründen des Amtsgeheimnisses und des Persönlichkeitsschutzes, insbesondere der Kinder, nicht öffentlich Stellung nehmen konnten

(www.zg.ch/behoerden/verwaltungsrechtspflege/verwaltungsgericht/aktuelle-entscheide-1).

Am 25. Oktober 2016 wurde die Familie in Begleitung von speziell ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten, medizinischem Fachpersonal sowie einer Vertretung der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in einem eigens dafür gecharterten Sonderflug nach Norwegen zurückgeführt. Die Reise verlief ruhig und ohne Zwischenfälle.

2. Beantwortung der Fragen

- 1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Rückschaffung der Familie, insbesondere der vier Kinder unter 8 Jahren, nach Norwegen mit der Kenntnis, dass Norwegen eine sehr harte Ausschaffungspraxis verfolgt und bereits Personen in das Bürgerkriegsland zurück geschickt hat?*

Die Rückführung der Familie nach Norwegen erfolgte gestützt auf das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags vom 26. Oktober 2004 (kurz: Dublin-Abkommen, SR 0.142.392.68), welches in der Schweiz seit 12. Dezember 2008 zur Anwendung kommt. Das Abkommen regelt, welcher Staat für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Wie die Schweiz ist auch Norwegen assoziierter Vertragsstaat des Abkommens.

Da die Familie vor dem Asylgesuch in der Schweiz bereits in Norwegen einen Asylantrag eingereicht hatte, ersuchte das SEM Norwegen um Rückübernahme der Familie. Am 1. Juli 2016 stimmte Norwegen diesem Ersuchen zu. Mit Verfügung vom 7. Juli 2016 trat das SEM auf das Asylgesuch nicht ein und wies die Familie nach Norwegen weg. Gleichzeitig wurde der Kanton

Zug mit dem Vollzug der Wegweisung beauftragt. Eine Beschwerde gegen den Entscheid des SEM wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 16. August 2016 ab.

Die Zuständigkeit zur Prüfung der Asylgründe obliegt Norwegen. Norwegen ist ein demokratischer Rechtsstaat und Mitgliedstaat der Europäischen Menschenrechtskonvention. Weder das SEM noch die Zuger Behörden haben Grund zur Annahme, das Asylverfahren verlaufe in Norwegen nicht rechtmässig. Aussagen, wonach eine Ausschaffung nach Afghanistan drohe, können weder das AFM noch das SEM bestätigen. Norwegen teilt den Schweizer Behörden den Stand des Verfahrens nicht mit und ist auch nicht dazu verpflichtet.

Wie eingangs erwähnt, lebte die Familie zuvor zehn Jahre in Russland. Die drei älteren Kinder sind dort geboren. Die Beweggründe für die Ausreise aus Russland und den Asylantrag in Norwegen sind den Schweizer Behörden unbekannt.

2a. *Durch die Trennung der Kinder von ihren Eltern wurde eine Traumatisierung von Kindern, die bereits mit einer schweren Vergangenheit zu kämpfen haben, in Kauf genommen. Was sind die Gründe der Zuger KESB und des Amtes für Migration, dass die Kinder nicht bei den in der Schweiz lebenden Verwandten untergebracht werden?*

Das Wohl der Kinder stand zu jedem Zeitpunkt im Vordergrund. Die drei älteren Kinder wurden bis zum Flug durch die KESB gemeinsam in einem Kinderheim untergebracht. Beim gewählten Kinderheim handelt es sich um eine professionelle Organisation. Die Kinder hatten die Möglichkeit, mit anderen Kindern zu spielen. Sie erlebten einen kindergerechten Tagesablauf, wurden dem Alter entsprechend beschäftigt und erhielten genügend Ruhezeit. Auf ihre sozialen, emotionalen und gesundheitlichen Bedürfnisse wurde vertieft eingegangen.

Dass eine vorübergehende, lediglich einige Tage dauernde Trennung zwischen Eltern und Kindern in jedem Fall traumatische Folgen habe, ist keinesfalls zwingend. Gerade für Kinder auf der Flucht kann eine vorübergehende Platzierung in einer für sie geeigneten, kindsgerechten Umgebung mit guter Betreuung eine Erholung darstellen. Der Ort, an dem die Kinder untergebracht waren, blieb indes geheim, da das AFM die Möglichkeit abwenden musste, dass die Verwandtschaft die Kinder abholen und damit die Ausreise der Familie gefährden konnte. Auch das Kinderheim verlangte Schutz vor der hohen Aufmerksamkeit der Presse, welche durch die in der Schweiz lebenden Verwandten ins Spiel gebracht wurde.

2b. *Falls die Gefahr einer Untertauchung als Begründung hinhält, wie plausibel schätzt der Regierungsrat das Untertauchen von drei Kindern unter 8 Jahren ohne ihre Eltern ein?*

Die Annahme, dass einzelne Familienmitglieder den behördlichen Anordnungen nicht folgeleisten, war begründet. Bereits in Norwegen hatte sich die Familie den Behörden widersetzt und reiste stattdessen in die Schweiz. Bekanntermassen leben Verwandte der Familie hierzulande, die das Ziel verfolgten, einen dauernden Aufenthalt der Familie in der Schweiz zu ermöglichen und eine Rückführung nach Norwegen zu verhindern. Gleichzeitig kooperierten die Eltern nicht mit dem AFM und brachten wiederholt zum Ausdruck, dass sie nicht bereit seien, die Schweiz zu verlassen. Wären die Kinder bei den Verwandten untergekommen, musste das AFM davon ausgehen, dass nicht alle Familienmitglieder zum Zeitpunkt des Rückflugs anwesend sein würden, zumal sich ein Kind in der Woche vor dem ersten Überstellungsversuch nicht in der Asylunterkunft aufgehalten hatte.

3. *Gemäss der Menschenrechtsorganisation Amnesty International wurde den Kindern ein juristischer Beistand vorenthalten. Wie ist dies zu begründen?*

Die Familie hatte eine Rechtsvertretung und nahm diese sowohl im asylrechtlichen Verfahren als auch gegen die Anordnung der Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens in Anspruch. Die Rechtsvertretung der Familie reichte gegen den Asyl-Entscheid des SEM vom 7. Juli 2016 eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein, die dieses mit Urteil vom 16. August 2016 abwies. Ebenso reichte die Rechtsvertretung gegen die Entscheide des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 16. Oktober 2016 Beschwerden beim Bundesgericht ein. Zudem stellte die Rechtsvertretung am 19. Oktober 2016 beim SEM ein Wiedererwägungsgesuch.

4. *Den Eltern wurde ein Kontakt- und Besuchsrecht mit ihren Kindern erschwert. Gemäss UNO-Kinderrechtskonvention muss selbst strafgefangenen Eltern ein Besuchsrecht garantiert werden. Wieso wurde dies im vorliegenden Fall nicht gemacht beziehungsweise erschwert?*

Die involvierten Behörden handelten konform mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (UNO-Kinderrechts-Konvention, SR 0.107), das für die Schweiz am 26. März 1997 in Kraft getreten ist. Ist die Trennung der Kinder von den Eltern eine Folge einer von einem Vertragsstaat eingeleiteten Massnahme wie etwa einer Freiheitsentziehung, so müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass die Eltern und die Kinder über den Verbleib der abwesenden Familienangehörigen informiert werden, sofern dies nicht dem Wohl der Kinder abträglich wäre. Kontakte zu den Eltern sind zu gewährleisten, soweit dies nicht dem Wohl des Kindes widerspricht (Art. 9 Abs. 3 und 4 UNO-Kinderrechts-Konvention).

Die Eltern und die Kinder waren zu jeder Zeit über den gegenseitigen Verbleib informiert. Die Eltern wussten, dass sich die Kinder in einem für sie geeigneten Kinderheim aufhielten. Der genaue Standort des Kinderheims musste aufgrund der begründeten Annahme des Aktivwerdens der Familienangehörigen und der Presse geheim gehalten werden. Der telefonische Kontakt war möglich, aber nur unter Aufsicht und im Beisein eines Dolmetschers. Es musste sichergestellt werden, dass aus den Gesprächen nicht auf den Aufenthaltsort geschlossen werden konnte. Von Seiten der Kinder ging in den ersten Tagen allerdings kein Wunsch um Kontaktnahme zu ihren Eltern aus. Zudem erachtete das Kinderheim aufgrund des Gesprächsverlaufs zwischen der Mutter und den Kindern weitere Kontakte als dem Kindeswohl nicht zuträglich.

Die Unterbringung im Heim stellte sicher, dass die Kinder den Sonderflug nach Norwegen gemeinsam mit den Eltern antreten konnten. Das AFM organisierte einen rasch durchführbaren Sonderflug, damit die Trennung der Kinder von ihren Eltern auf eine möglichst kurze Zeit beschränkt war. Gemäss Art. 76a Abs. 3 Bst. c des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) kann eine Ausschaffungshaft zur Sicherstellung eines Wegweisungsentscheids von bis zu sechs Wochen auferlegt werden. Die Haft der Eltern und die damit verbundene Trennung von den Kindern dauerten vorliegend nur etwa halb so lange, nämlich vom 5. Oktober 2016 bis zum Sonderflug am 25. Oktober 2016.

5. *Ist der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht bereit, eine unabhängige Untersuchung durchzuführen, um zu klären, ob das gewählte Vorgehen der KESB und dem Amt für Migration mit der UNO-Kinderrechtskonvention konform ist?*

Nein. Die involvierten Behörden handelten stets gestützt auf das Bundesrecht, insbesondere auf das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und die geltenden internationalen Abkommen zum Dublin-Verfahren sowie im Einklang mit der UNO-Kinderrechts-Konvention. Mit dem Zuger Verwaltungsgericht hat bereits eine unabhängige Instanz die Vorgänge überprüft. Das Verwaltungsgericht beurteilte die vom AFM getroffenen Massnahmen als gesetzmässig, im öffentlichen Interesse stehend und in jeder Hinsicht als verhältnismässig (Verfügungen des Verwaltungsgerichts vom 16. Oktober 2016). Der Regierungsrat sieht keinen Anlass für eine weitere externe Untersuchung.

- 6a. *Mit dem Bundesgerichtsurteil 2C_207/2016 vom 2. Mai 2016 hat das Bundesgericht (BGer) Grundsätze zur Dublin-Haft festgelegt. Die Inhaftierung einer Person in einem Dublin-Verfahren darf nicht allein deshalb angeordnet werden, weil der oder die Betroffene bereits in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch gestellt hat. Vielmehr müssen konkrete Anzeichen für eine erhebliche Untertauchungsgefahr bestehen und diese muss individuell begründet werden. War den zuständigen Zuger Behörden dieses Bundesgerichtsurteil bekannt?*
- 6b. *Treffen die im Bundesgerichtsurteil zitierten Anzeichen auf den vorliegenden Fall zu?*
- 6c. *Wie wurde die Haft in diesem Fall begründet?*

Das Bundesgerichtsurteil vom 2. Mai 2016, welches Grundsätze der Dublin-Haft aufzeigt, war und ist den Zuger Behörden bekannt. Es handelte es sich um eine Haftanordnung des SEM direkt im Anschluss an den Dublin-Entscheid, ohne dass Anzeichen vorgelegen hätten, dass sich die Person einer behördlichen Anordnung wie z.B. der Ausschaffung in irgendeiner Weise widersetzen würde. Da hierfür keine gesetzliche Grundlage existiert, erachtete das Bundesgericht die Haft im zitierten Entscheid für ungültig.

Die vorliegende Fallkonstellation unterscheidet sich erheblich von jenem Sachverhalt. Im vorliegenden Fall hatte die kantonale Behörde (AFM) nicht direkt im Anschluss an den Dublin-Entscheid eine Haft angeordnet, sondern der Familie vorgängig während mehreren Wochen die Möglichkeit gegeben, die Schweiz freiwillig und unbegleitet zu verlassen. Die Behörden vertrauen in einem ersten Schritt darauf, dass sich die betroffenen Personen an behördliche Anweisungen halten. Sofern dies jedoch nicht der Fall ist, sieht das Gesetz dies als konkreten Haftgrund vor (Art. 76a Abs. 2 Bst. a und b AuG). Beide Eltern brachten mehrfach zum Ausdruck, dass sie die Schweiz nicht freiwillig verlassen wollten. Aufgrund ihres Verhaltens und der dargelegten Umstände mit Familienangehörigen in der Schweiz musste das AFM von der Ernsthaftigkeit dieser Absicht ausgehen. Die Eltern wurden stets über die Rechtslage und die Konsequenzen informiert, wenn sie den Anordnungen der Behörde nicht Folge leisten.

Am Tag der vorgesehenen Ausreise am 5. Oktober 2016 weigerten sich die Eltern, das Flugzeug zu besteigen und widersetzten sich der behördlichen Anordnung, die Schweiz zu verlassen. Damit waren die Haftgründe von Art. 76a Abs. 1 und 2 Bst. a und b AuG erfüllt. Darauf verfügte das AFM für die Eltern eine Ausschaffungshaft gemäss Art. 76a Abs. 3 Bst. c AuG für maximal sechs Wochen bzw. bis zur Rückführung, die am 25. Oktober 2016 stattfand. Die Haftanordnung durch das AFM erfolgte also erst, nachdem sich die Eltern geweigert hatten, den für sie gebuchten Flug anzutreten und die geschilderten Umstände darauf schliessen liessen, dass die Gefahr des Untertauchens bestand.

Die Haftanordnung wurde rechtzeitig innert den vom Bundesgericht vorgeschriebenen 96 Stunden nach dem Beschwerdeingang durch das Verwaltungsgericht des Kantons Zug überprüft und für rechtmässig befunden. Beschwerden gegen diese Haftanordnung sind zum Zeitpunkt dieses Beschlusses beim Bundesgericht hängig.

3. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 24. Januar 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart