



**Interpellation der Fraktion Alternative – die Grünen
betreffend Menschenrechtsverletzungen im Kanton Zug
(Vorlage Nr. 2753.1 – 15456)**

Antwort des Regierungsrats
vom 16. Januar 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Fraktion der Alternativen – die Grünen (ALG) hat am 31. Mai 2017 eine Interpellation im Zusammenhang mit einem Bundesgerichtsurteil im Fall der Unterbringung und Rückführung einer asylsuchenden Familie im Rahmen des Dublin-Abkommens eingereicht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 29. Juni 2017 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. Zum gleichen Fall verlangte Kantonsrat Andreas Lustenberger mit einer Interpellation vom 26. Oktober 2016 weitere Auskünfte. Wir verweisen hierzu auf die Antworten des Regierungsrates vom 8. November 2016 auf die Kleine Anfrage (Vorlage Nr. 2684.1 – 15313) und vom 24. Januar 2017 auf die Interpellation (Vorlage Nr. 2680.2 – 15364).

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. Bereits 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.

Am 24. August 2016 wurde die Zuger Polizei von der Durchgangsstation Steinhausen, wo sich der Ehemann mit seiner Ehefrau und seinen Kindern aufhielt, über einen möglichen Fall von häuslicher Gewalt informiert. Am 26. August 2016 verfasste die Zuger Polizei eine Gefährdungsmeldung gegen den Ehemann zu Händen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Am 31. August 2016 verzeigte die Zuger Polizei den Ehemann wegen Tätlichkeiten bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Zug. Dieser Vorfall hatte Einfluss auf das spätere Vorgehen, auch wenn die Staatsanwaltschaft das Verfahren mit Verfügung vom 5. September 2016 eingestellt, nachdem die Ehefrau als gesetzliche Vertreterin ihrer drei Kinder auf das Stellen eines Strafantrages wegen Tätlichkeiten verzichtet hatte.

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. Trotzdem verhielt sich das Ehepaar während des ganzen Verfahrens unkooperativ. In sämtlichen Gesprächen, welche jeweils in Anwesenheit eines Dolmetschers stattfanden, gab die Familie zu Protokoll, dass sie sich weigere, nach Norwegen zurückzukehren. Insbesondere die Frau stellte klar, dass sie sich gegen die Ausreise wehren und in der Schweiz bleiben wollte, wo sie Verwandte habe. In der Folge versäumte die Familie vereinbarte Termine und ein Kind hielt sich während mehreren Tagen nicht in der Asylunterkunft, sondern mutmasslich bei den in der Schweiz lebenden Verwandten auf.

Am 4. Oktober 2016 wurde die Familie nach einem Transfer in eine andere Unterkunft durch die Zuger Polizei in Gewahrsam genommen, 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 alle Familienmitglieder gemeinsam nach Norwegen zurückgeführt werden können. Aufgrund des bisherigen Verhaltens des Ehepaars sowie der Tatsache, dass sich die Familie bereits in Norwegen den Behörden nicht zur Verfügung gehalten hatte und stattdessen illegal in die Schweiz gereist war, ging das AFM von der Absicht des Untertauchens aus. Aus diesen Gründen konnten der Wegweisungsvollzug und die Verfügbarkeit der ganzen Familie zum Termin des Sonderflugs auf keine andere Art und Weise als durch die Inhaftierung beider Erwachsenen sichergestellt werden. In normalen Fällen genügt es hingegen, nur einen Elternteil, in der Regel den Mann, in Ausschaffungshaft zu nehmen.

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. Der Ort, an dem die Kinder untergebracht waren, blieb indes geheim, um zu verhindern, dass die Verwandtschaft die Kinder abholen und damit die Ausreise der Familie gefährden konnte. Zudem verlangte das Kinderheim Schutz vor der hohen Aufmerksamkeit durch die Medien, die unterdessen von in der Schweiz lebenden Verwandten auf den Fall angesetzt worden war.

Schon zuvor in der Asylunterkunft waren die Kinder wegen Zahnschäden in medizinischer Behandlung. Während des Aufenthalts im Heim wurden die Kinder erneut medizinisch untersucht. Bei allen drei älteren Kindern wurden Zahnschäden diagnostiziert, die bei den beiden jüngeren einen zeitnahen chirurgischen Eingriff erforderten. Ein Operationstermin wurde per Ende Oktober organisiert.

Am 16. Oktober 2016 beurteilte das Verwaltungsgericht des Kantons Zug die vom AFM angeordneten ausländerrechtlichen Massnahmen als rechtmässig, im öffentlichen Interesse stehend und als verhältnismässig. Dagegen erhob die Familie Beschwerde beim Bundesgericht.

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 und damit dem zuständigen Dublin-Staat übergeben.

Mit Urteil vom 26. April 2017 (2C_1052/2016, 2C_1053/2016) hiess das Bundesgericht die Beschwerde der Familie gut. Es hob die Verfügungen des Zuger Verwaltungsgerichts vom 16. Oktober 2016 auf und stellte fest, dass die mit Verfügung des AFM vom 5. Oktober 2016 erfolgte ausländerrechtliche Dublin-Haft nicht rechtmässig war. Insbesondere befand das Gericht, dass die Inhaftierung der Eltern unter gleichzeitiger Fremdplatzierung der älteren drei Kinder nicht als «ultima ratio» erfolgt sei und dass eine gründlichere Prüfung weniger einschneidender Massnahmen hätte erfolgen müssen. Bei der Interessenabwägung komme dem Kindeswohl eine herausragende Bedeutung zu. Deshalb habe sich der Eingriff in das konventionsrechtlich geschützte Privat- und Familienleben als unverhältnismässig erwiesen, womit Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verletzt worden sei.

c) Widersprüchliche Vorgaben des Bundes

Das Urteil wirkt sich direkt auf die Praxis aus. So bekräftigt es die hohe Bedeutung des Kindeswohls sowie die Notwendigkeit, ausreisepflichtigen Familien geeignete Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen. Einige Fragen und existierende Zielkonflikte beim Sicherstellen des Wegweisungsvollzugs bleiben aber ungeklärt. So wurde aus Sicht des Regierungsrats in den Erwägungen des Bundesgerichts dem Umstand nicht genügend Rechnung getragen, dass das AFM aufgrund des Verhaltens der Familie und ihrer Angehörigen in der Schweiz davon ausgehen musste, dass die Familie nicht ausgeschafft werden konnte und ein Teil der Familie untertauchen und sich fortan ohne legalen Status in der Schweiz aufhalten würde. Dies galt es zu verhindern.

Diese Zielsetzung war nicht selbst gewählt, sondern wird durch den Bund vorgeschrieben und ist Ausfluss der bundesgesetzlich verankerten Verpflichtung der Kantone, Wegweisungsverfügungen des Bundes zu vollziehen (Artikel 46 Asylgesetz, SR 142.31). Den Kantonen steht hierbei kein Ermessensspielraum zu und sie müssen die Ausreisen aktiv befördern und verwirklichen. Das zeigt sich auch daran, dass das SEM den Kantonen mit einem Rundschreiben im September 2016 in Aussicht stellte, die Kosten für Betreuung, Sozialhilfe, Nothilfe usw. nicht mehr zu vergüten, wenn die Kantone sich nicht oder nur mangelhaft um den Vollzug eines Dublin-Verfahrens bemühen oder die Fristen für die Rückführung versäumen und deswegen ein nationales Asylverfahren durchgeführt werden muss. Ebenfalls werden keine Entschädigungen mehr ausgerichtet, wenn nach einem erfolglosen Vollzugsversuch seitens des Kantons keine weiteren Bemühungen zur Überstellung erfolgen. Der Bund erhöhte damit den finanziellen Druck auf die Kantone, damit sie ihrer gesetzlichen Vollzugsverpflichtung nachkommen.

Wenn Haftanordnungen gegen ausreisepflichtige Familien ausgesprochen werden, wird in der Regel nur der Vater in Ausschaffungshaft genommen, und die Kinder bleiben bei der Mutter in der Unterkunft. Dies genügt normalerweise, um den Wegweisungsvollzug einer Familie sicherzustellen. Im vorliegenden Fall stellte sich die Sachlage anders dar. Das geschilderte Verhalten des Ehepaars, insbesondere der Frau, sowie die Tatsache, dass die Familie bereits in Norwegen während dem laufenden Asylverfahren unkontrolliert abgereist war und sich auf den Weg in die Schweiz gemacht hatte, bestärkte das AFM in der Annahme, dass die Frau mit den Kindern untertaucht, auch wenn sich der Mann in Ausschaffungshaft befindet. Um die Rückführung aller Familienmitglieder sicherzustellen und unter dem Eindruck des Falls von häuslicher Gewalt sowie des Gesundheitszustands der Kinder, der das AFM an der gebotenen elterlichen Fürsorge zweifeln liess, hielt es das AFM für zielführend und richtig, wenn beide Eltern in Haft

genommen werden, auch wenn dies eine vorübergehende Trennung von den Kindern bis zur Rückführung bedeutete.

Das Bundesgericht schätzte die Frage des Kindeswohls aber anders ein. In seinem Urteil lässt das Bundesgericht allerdings unbeantwortet, wie die Wegweisung von Familien, die sich wie im vorliegenden Fall gegen die Rückführung zur Wehr setzen, vollzogen und sichergestellt werden muss, so dass gleichzeitig ihr Recht auf Privat- und Familienleben genügend respektiert werden kann. Der Bund – Gesetzgeber und Gericht – überlässt es den kantonalen Vollzugsbehörden, einen Ausweg aus dem Dilemma zu suchen.

Der Regierungsrat interpretiert das Bundesgerichtsurteil dahingehend, dass der Beachtung menschenrechtskonventioneller Grundsätze prioritäre, der Sicherung des Wegweisungsvollzugs eine nachgeordnete Bedeutung zukommt, und richtet seine künftige Praxis im Wegweisungsvollzug folglich danach aus.

2. Beantwortung der Fragen

1. Welche Sofort-Massnahmen hat der Regierungsrat bisher ergriffen, um zukünftige Menschenrechtsverletzungen zu verhindern?

In einer vergleichbaren Situation wird das AFM den mit dem höchstrichterlichen Beschluss bekräftigten konventionsrechtlichen Vorgaben zum Schutz von Familien und Kindern die Priorität einräumen und die Kinder nicht, oder nur in absoluten Ausnahmefällen zum Schutz der Kinder, von beiden Elternteilen trennen. Sollte im Rahmen einer Wegweisung einer Familie eine ausländerrrechtliche Haft verfügt werden müssen, so wird sie nur gegen einen Elternteil ausgesprochen. Die Kinder verbleiben mit dem anderen Elternteil bis zur Ausreise in ihrer Unterkunft, unabhängig davon, ob ein Untertauchen droht. Das Risiko, dass sich der andere Elternteil mit den Kindern absetzt und sich fortan unter illegalem Status in der Schweiz aufhält, ist dabei in Kauf zu nehmen. Ebenso ist zu akzeptieren, dass der Kanton damit seiner gesetzlichen Verpflichtung, den Ausreisevollzug konsequent sicherzustellen, unter Umständen nicht nachkommen kann und ein aufwändig geplanter Sonderflug nicht durchgeführt werden kann.

2. Bis wann schafft der Regierungsrat die Voraussetzungen für die dringend notwendige familiengerechte Unterbringung in solchen Fällen?

Familiengerechte Unterkünfte für asylsuchende Familien sind im Kanton Zug vorhanden. Wie erwähnt, verbleibt im Fall der Inhaftierung eines Elternteils der Rest der Familie in ihrer bisherigen Unterkunft. Es besteht also kein unmittelbarer Bedarf, neue Unterkünfte für Familien im Kanton Zug zu schaffen. Was fehlt, sind familiengerechte Unterbringungsmöglichkeiten, die gleichzeitig eine unkontrollierte Abreise oder ein Untertauchen verhindern, also in irgendeiner Art bewacht sind. Dabei besteht im Wesentlichen die heikle und bislang ungeklärte Problematik des nicht erlaubten Freiheitsentzugs von Kindern.

Das Asylwesen ist Bundesaufgabe, ebenso der Erlass von entsprechenden Vorgaben und Regelungen. Das Dilemma der adäquaten Unterkunft für Familien im Fall von Administrativhaft, die gleichzeitig die Ausreise der ganzen Familie sicherstellen kann, existiert schweizweit und kann nur vom Bund und den interkantonalen Konferenzen im Bereich Justiz und Strafvollzug gelöst werden. Der Sicherheitsdirektor hat die Problematik in die entsprechenden Gremien eingebracht. Aufgrund des Bundesgerichtsurteils zum vorliegenden Fall wurde ein Fachausschuss des SEM damit beauftragt, die Praxis der Kantone bei der Anwendung von Zwangsmassnah-

men bei Familien und Minderjährigen zu analysieren und den Bedarf des Erlasses von entsprechenden Empfehlungen zu prüfen. Die Resultate liegen noch nicht vor.

3. *Wie gedenkt der Regierungsrat künftig eine menschliche und menschenrechtskonforme Umsetzung der Asylgesetzgebung durch das zuständige Amt zu garantieren?*

Eine menschliche Umsetzung der Asylgesetzgebung zeichnet sich dadurch aus, dass die involvierten Stellen bei allen notwendigen Schritten mit Anstand, Sensibilität, Empathie und Augenmass vorgehen. Dabei sind vor allem auch diejenigen Personen in der Pflicht, welche als Betreuende und Polizeikräfte Vollzugshandlungen durchzuführen haben. Diese Mitarbeitenden leisten seit Jahren eine hervorragende Arbeit und werden laufend geschult. Sie haben sich nichts zu Schulden kommen lassen. Auch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF, die jeden Sonderflug begleitet, hat den Begleitpersonen stets ein gutes Zeugnis ausgestellt, so auch im vorliegenden Fall. Im Nachgang zu diesem Fall fand eine Unterredung mit Vertretern der NKVF, dem Sicherheitsdirektor und dem AFM statt. Auch da wurde der menschliche Umgang mit den Betroffenen, insbesondere auch mit den Kindern, bestätigt.

Nach dem Urteil des Bundesgerichts bedingt die menschenrechtskonforme Umsetzung, dass Familien nicht, oder nur in absoluten Ausnahmefällen und nach eingehender Prüfung weniger einschneidender Massnahmen, getrennt werden dürfen. Diesem Prinzip kommen das AFM und die anderen involvierten Stellen nach.

4. *Welche weiteren Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu ergreifen, um zukünftige Menschenrechtsverletzungen zu verhindern?*

Es sind keine weiteren Massnahmen erforderlich.

3. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 16. Januar 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser