

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
justiz@lu.ch
www.lu.ch

sans-papiers
Kontakt- und Beratungsstelle Luzern
Frau Nicola Neider
Brünigstrasse 20
6005 Luzern

Luzern, 13. März 2020

Protokoll-Nr.: 250

Ihre Eingabe vom 27. November 2019

Sehr geehrte Frau Neider
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 27. November 2019 hat sich der Verein «Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern» (Im Folgenden: Sans-Papiers-Stelle Luzern) an den Regierungsrat des Kantons Luzern gewandt und Beanstandungen über die Praxis in der Abteilung Rückführung des Amts für Migration (Amigra) geäussert.

Die Vorwürfe, welche die Sans-Papiers-Stelle Luzern dabei an die Adresse des Amts für Migration richtet, sind schwerwiegend. Im Schreiben ist unter anderem davon die Rede, dass das Amigra systematisch und rechtswidrig die Nothilfe verweigere und dass unzulässige Zwangsmassnahmen angewendet würden.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) hat das Schreiben der Sans-Papiers-Stelle Luzern als aufsichtsrechtliche Anzeige entgegengenommen und das Amigra aufgefordert, zu den Sachverhalten in den geschilderten Fällen Stellung zu nehmen. Ergänzend zu diesen Stellungnahmen hat das JSD eigene Abklärungen vorgenommen.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates gehen wir nachfolgend auf die Beanstandungen der Sans-Papiers-Stelle Luzern ein:

1. Mitwirkung in Bezug auf Nothilfe oder ausländerrechtliche Mitwirkungspflicht: In den geschilderten Fällen moniert die Sans-Papiers-Stelle Luzern, dass das Amigra die Bewilligung von Nothilfe von der Mitwirkung der gesuchstellenden Person abhängig mache.

Es ist richtig, dass die Abteilung Asyl und Rückkehr zwei Aufgaben hat. Zum einen hat sie den bundesrechtlichen Auftrag, die illegal anwesenden Personen zur Rückkehr in ihr Heimatland zu bewegen oder aber eine Rückführung zu vollziehen, wenn das Staatssekretariat für Migration (SEM) den entsprechenden Auftrag dazu erteilt. In diesem Zusammenhang fordert das Amigra von den betreffenden Personen eine ausländerrechtliche Mitwirkung ein, das heisst, die betreffenden Personen sollen sich aktiv darum bemühen, gültige Reisedokumente zu beschaffen.

Zum anderen entscheidet die gleiche Abteilung über Gesuche betreffend Nothilfe. Voraussetzung für Nothilfe ist (vgl. § 18 der kantonalen Asylverordnung [[SRL Nr. 892b](#)]), dass die betreffenden Personen ihren Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können und nicht Dritte aufgrund einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung für sie aufkommen müssen. Um diese Bedürftigkeit klären zu können, ist das Amigra befugt, die Effekten zu durchsuchen und einen Nachweis, in der Regel die Kontodaten der letzten drei Monate, betreffend finanzieller Situation einzuverlangen. Die Gesuchstellenden werden darauf hingewiesen und aufgefordert, ihre Effekten und die Unterlagen mitzubringen. Nothilfe wird nicht vorbehaltlos bewilligt. Ein Kurzgutachten betr. Nothilfe, welche die Sans-Papiers-Stelle Luzern selber in Auftrag gab (vgl. www.sans-papiers.ch/fileadmin/user_upload/Kurzgutachten_Nothilfeverweigerung.pdf; abgefragt am 17.02.2020), kommt zum Schluss: «Grundsätzlich sind Auflagen und Bedingungen, d.h. Nebenbestimmungen, für Leistungen aus Art. 12 BV nicht ausgeschlossen. Es kann eine gewisse Mitwirkung bei der Feststellung, ob beim Bedürftigen eine Notlage vorliegt, verlangt werden».

Die Sachverhaltsschilderungen in den Fällen 1 bis 4 erwecken den Anschein, als ob die Nothilfe nach einer Intervention der Sans-Papiers-Stelle Luzern ausgerichtet worden sei. Die Stellungnahme des Amigra und eigene Abklärungen zeichnen insofern ein anderes Bild, als die betreffenden Personen sich weigerten, ihrer Mitwirkungspflicht nachzukommen oder (Fall 2) in einem ersten Vorsprechen gar nicht um Nothilfe nachgesucht hatte und beim zweiten Termin, auf die Pflicht zur Kooperation angesprochen, die Mitarbeitenden des Amigra beschimpfte. Aufgrund des zweimaligen Untertauchens und der illegalen Weiterreisen nach Deutschland resp. Belgien konnte das Amigra davon ausgehen, dass diese Person über genügend finanzielle Mittel verfügte. Ebenso wie die Person in Fall 4, die nach einer Dublin-Rückführung aus Frankreich eine Ersatzhaftstrafe wegen Schwarzarbeit (und anderem) zu verbüssen hatte. Ein durchgehendes Muster ist in diesen Fällen, neben der Verweigerung der Mitwirkungspflicht, auch das ein- oder mehrmalige Untertauchen in anderen Ländern.

In einem Fall – Frau mit Kindern aus Eritrea (Fall 5; Februar 2019) – hat sich das Amigra ausdrücklich zu einem Fehler bekannt und entschuldigt. Nach der Aufarbeitung wurden auch die Prozesse mit der auszahlenden Stelle verbessert.

Aus den vorliegenden Unterlagen des Amigra ist zu entnehmen, dass sich die Mitwirkungspflicht vornehmlich auf die Abklärung der Notlage beschränkt. Das Amt stützt sich hierbei auf § 7 des Sozialhilfegesetzes ([SRL Nr. 892](#)), welches eine Mitwirkungspflicht bei der Abklärung der Bedürftigkeit vorschreibt. Aus der Stellungnahme zu den Fällen ist nicht ersichtlich, dass darüber hinaus eine ausländerrechtliche Mitwirkung (z.B. Beschaffung von Reisepapieren) vorausgesetzt wird, damit ein Gesuch um Nothilfe positiv beantwortet wird. Dies vermögen auch die zusätzlichen Fallinformationen, die die Sans-Papiers-Stelle Luzern eingereicht hat, nicht zu erhärten. Eine systematische Verletzung von Grundrechten oder willkürliches Handeln ist nicht erkennbar.

2. Anwendung von «unzulässigen Zwangsmassnahmen»: In Fall 6 schildert die Sans-Papiers-Stelle Luzern folgenden Sachverhalt: «Im Sommer 2019 hat Frau S. vom Amt für Migration bei den Meldeterminen vom 14.6, 28.6, 19.7, 26.7, 23.8.2019 zwei Mal das Mobiltelefon von Herr T. N. aus dem Tibet durchsucht. Sie nahm ihm sein Handy ab, notabene ohne ihn auf ein Verweigerungs- oder Siegelungsrecht aufmerksam zu machen. Hr. T. N. hat sich (erfolglos) zur Wehr gesetzt. Sie ging dann jedoch anstatt der Fotos «nur» die Kontakte durch». Die Sans-Papiers-Stelle Luzern wirft vorliegend vor, das Amigra handle ohne gesetzliche Grundlage und somit illegal. Das Durchsuchen eines Handys sei eine unzulässige Zwangsmassnahme.

Die Stellungnahme des Amigra auf die Darstellung der Sans-Papiers-Stelle Luzern weicht in entscheidenden Punkten ab. Gemäss § 20 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer ([SRL Nr. 7](#)) kann das Amigra die Durchsuchung von

Personen und Sachen zur Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren anordnen und führt sie in der Regel selbst durch. Im vorliegenden Fall hat die betreffende Person freiwillig ihr Handy entsperrt und der Mitarbeiterin des Amigra übergeben. Ausserdem hat der Gesuchsteller ein Dokument unterzeichnet, wonach er in die Durchsuchung des Handys ausdrücklich einwilligt. Insofern kann dies als Durchsuchung einer Sache angesehen werden. Die Sans-Papiers-Stelle Luzern führt hingegen in diesem Fall die Strafprozessordnung (StPO) an, die in [Art. 248](#) das Siegelungsrecht vorsieht, wonach «Aufzeichnungen und Gegenstände, die nach Angaben der Inhaberin oder des Inhabers wegen eines Aussage- oder Zeugnisverweigerungsrechts oder aus anderen Gründen nicht durchsucht oder beschlagnahmt werden dürfen», zu versiegeln seien und von den Strafbehörden weder eingesehen noch verwendet werden dürfen. Der Gesuchsteller hätte im Übrigen auf sein Recht, das Durchsuchen zu verweigern, aufmerksam gemacht werden müssen.

Diese Sichtweise zielt an der Sache vorbei, zumal die betroffene Person sich schriftlich einverstanden erklärte und das Handy freiwillig und eigenhändig entriegelte. Es darf davon ausgegangen werden, dass der Gesuchsteller sich eines Verweigerungsrechts sehr wohl bewusst war.

3. Einschüchterungen und Drohungen: Die Sans-Papiers-Stelle Luzern erwähnt in ihrem Schreiben verschiedentlich, es sei zu Einschüchterungen und Drohungen gekommen, vgl. dazu Fall 1 (A. H. aus Afghanistan), Fall 2 (R. I. aus Irak) und Fall 7 (M. H. aus Afghanistan). Insbesondere das Vorgehen des Amigra in Fall 7 könne gegen das Folterverbot gemäss Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verstossen und könne «mangels notwendiger Zweck-Mittel-Relation eine strafbare Nötigung» darstellen. Angeführt wird weiter, dass die betreffende Person «nachweislich psychisch stark angeschlagen und traumatisiert» gewesen sei.

Festzuhalten sind hier zwei Dinge: Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, weil deren Asylgesuche endgültig negativ beurteilt wurden, sind erstens verpflichtet, die Schweiz zu verlassen. Das können sie freiwillig tun, das kann aber auch mit einer zwangsweisen Rückführung geschehen. Dessen sind sich die Betroffenen bewusst. Sie wissen zweitens auch, dass sie in der Pflicht stehen, bei der Klärung der Identität und der Beschaffung von Reisepapieren mitzuwirken. Um dies durchzusetzen, können illegal Anwesende auch in Ausschaffungshaft versetzt werden. Das hat der Gesetzgeber so vorgesehen. Die Mitarbeitenden des Amigra sind gehalten, die Konsequenzen der illegalen Anwesenheit mit den Betroffenen zu thematisieren, dies ist im Sinne einer klaren, vollständigen und wahrheitsgetreuen Kommunikation.

Wir sind uns bewusst, dass die Sans-Papiers-Stelle Luzern sich um illegal anwesende Personen kümmert und wenn immer möglich ihre Interessen vertritt. Wir anerkennen diese Rolle und erachten diese als wichtig, gerade auch als kritischen Gegenpart zum eigenen Handeln. Im vorerwähnten Fall 7 wurden Behauptungen aufgestellt und auch gegenüber der Presse geäussert, bei denen es angezeigt erscheint, etwas weiter auszuholen. Es steht der Vorwurf im Raum, das Amigra verletze die EMRK und begehe unter Umständen strafbare Nötigung. Weiter wird behauptet, bei dem erwähnten Gespräch sei eine Begleitperson der Sans-Papiers-Stelle anwesend gewesen. Mit der drastischen Schilderung von Bildern, «die man sonst nur von Guantanamo kenne», erweckt die Sans-Papiers-Stelle Luzern den Anschein, das Amigra bediene sich illegaler Methoden, um Personen einzuschüchtern. Weiter wird behauptet, die psychisch angeschlagene Person sei dadurch in schwerstem Masse traumatisiert worden.

Die Sachlage präsentiert sich gemäss der Stellungnahme des Amigra folgendermassen: Die Begleitperson war bei dem besagten Gespräch nicht im Raum und war demzufolge auch nicht in der Lage, einen Bericht aus erster Hand zu verfassen. Gesprächsteilnehmer waren neben dem abgewiesenen Asylsuchenden der Abteilungsleiter Asyl und Rückkehr sowie der

für die Rückführung verantwortliche Einsatzleiter der Luzerner Polizei. Bei einer anstehenden Rückführung ist das Amigra angehalten, ein Ausreisegespräch durchzuführen. Dabei werden die verschiedenen Stufen der Rückführung thematisiert, wie sie im Merkblatt des Fachausschusses «Rückkehr und Wegweisungsvollzug» dargestellt sind. Dies dient der Transparenz, damit nachträglich nicht der Vorwurf im Raum steht, die Person hätte nicht gewusst, welche Zwangsmittel bei einer (begleiteten) Rückführung eingesetzt werden können. Im konkreten Fall hatte der anwesende Einsatzleiter der Polizei diese Bilder auf A4 vergrössert und vorgelegt.

Dass der abgewiesene Asylsuchende unter psychischen Problemen gelitten haben soll, geht nicht aus den Akten des Amigra hervor und wurde zu keinem Zeitpunkt geltend gemacht. Diese Vorwürfe seitens der Sans-Papiers-Stelle Luzern erfolgten erst, als die Person bereits ausgeschafft war.

Das Amigra hat den gesetzlichen Auftrag, illegal anwesende Personen zur Ausreise zu bewegen oder aber für ihre Rückführung besorgt zu sein. Wir anerkennen, dass in diesem Prozess die Beratung und die Unterstützung der Betroffenen durch die Sans-Papiers-Stelle Luzern eine Form von Qualitätssicherung darstellen kann. Damit dies gelingt, ist beidseits ein Verständnis der jeweiligen Aufgabe und Rolle der jeweils anderen Partei vonnöten. Das Amigra hat Vorgehensweise und Gesprächsführung standardisiert. Dass in der Praxis Abweichungen geschehen können, liegt in der situativen Dynamik und potenziellen Emotionalität von Gesprächen begründet; was angesichts der Tragweite und der hohen Betroffenheit von illegalen anwesenden Personen durchaus verständlich ist.

Wir haben diesen Fall näher beleuchtet, weil es uns wichtig erscheint, die Aufgaben und Rollen der Akteure in solch heiklen Prozessen, die für die betroffenen Personen eine belastende Ausnahmesituation darstellen, klar abzugrenzen. Für alle Beteiligten stellt ein Ausreisegespräch eine kommunikative und menschliche Herausforderung dar. Umso wichtiger sind dabei die Anforderungen an Professionalität.

Zusammenfassung und abschliessende Erwägungen:

In der Beurteilung der Beanstandungen und der geschilderten Einzelfälle sowie nach Würdigung der Stellungnahmen des Amigra zu den Rügen und aufgrund eigener Abklärungen kommen wir zum Schluss, dass eine systematische Verweigerung von Nothilfe und damit verbunden der Vorwurf von Willkür, in keiner Art und Weise erkennbar ist. Nothilfe ist nicht bedingungslos geschuldet, sondern es wird wie ausgeführt eine Mitwirkung gefordert, um die Bedürftigkeit abzuklären und letztlich eine Bewilligung erteilen zu können. Dies ist weder schikanös noch willkürlich oder rechtswidrig, sondern gemäss Sozialhilfegesetz die grundlegende Voraussetzung für den Bezug von Nothilfe. Dies bestätigt auch ein von der Sans-Papiers-Stelle Luzern selber in Auftrag gegebenes Gutachten. Die in den Medien geäusserte Behauptung, Nothilfe stehe bedingungslos allen Personen zu, entbehrt demnach jeder Grundlage.

Wir distanzieren uns deshalb mit Nachdruck von den öffentlich geäusserten Vorwürfen.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und sind gerne bereit, die von Ihnen vorgebrachten grundlegenden Themen soweit erforderlich auch im Gespräch zu vertiefen.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker
Regierungsrat

Kopien:

- Aufsichts- und Kontrollkommission, Staatskanzlei, Kommissionendienst,
Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern
- Amt für Migration, Fruttstrasse 15, 6002 Luzern

