VPB 62.52

(Auszug aus einem Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 5. Mai 1998)

Fremdenpolizei. Ausdehnung einer kantonalen Wegweisungsverfügung gegenüber einem srilankischen Staatsangehörigen auf das ganze Gebiet der Schweiz.

Von einer Ausdehnung kann gemäss Art. 17 Abs. 2 ANAV nur abgesehen werden, wenn ein Drittkanton die Bereitschaft bekundet, den Aufenthalt des Ausländers zu regeln. Prüfungsbefugnis in diesbezüglichen Beschwerdeverfahren. Abgrenzung zu kantonalen Verfahren (E. 9 und 11).

Abgrenzung von Wegweisung und Ausweisung sowie zwischen Art. 14a Abs. 4 und Abs. 6 ANAG. Keine Ungleichbehandlung zwischen vorläufig Aufgenommenen und abgewiesenen Asylbewerbern mit einer humanitären Aufenthaltsbewilligung (E. 11 und 12.2).

Unabhängig von der Bestätigung der Ausdehnungsverfügung ist zu prüfen, ob dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) gestützt auf Art. 14b Abs. 1 ANAG ein Antrag auf vorläufige Aufnahme des Ausländers zu unterbreiten ist (E. 12.1).

Zulässigkeit und Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs nach Sri Lanka. Voraussetzungen und Auswirkungen der Repatriierungsvereinbarung zwischen der Schweiz und Sri Lanka vom 11. Januar 1994 bei Tamilen, deren fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung nicht mehr verlängert wurde (E. 13.1-13.2).

Police des étrangers. Extension à tout le territoire de la Confédération d'une décision cantonale de renvoi d'un ressortissant srilankais.

L'autorité ne peut renoncer à rendre une décision d'extension au sens de l'art. 17 al. 2 RSEE que si un autre canton se déclare disposé à régler les conditions de séjour de l'étranger. Pouvoir d'examen en procédure de recours y relative. Distinction entre procédures cantonales et procédure fédérale (consid. 9 et 11).

Distinction entre renvoi et expulsion et entre art. 14a al. 4 et al. 6 LSEE. Pas d'inégalité de traitement entre les requérants d'asile bénéficiant de l'admission provisoire et les requérants d'asile déboutés titulaires d'une autorisation de séjour pour motifs humanitaires (consid. 11 et 12.2).

Indépendamment de la confirmation de la décision d'extension, l'autorité doit examiner s'il se justifie, cas échéant, de proposer à l'Office fédéral des réfugiés l'admission provisoire de l'étranger, conformément à l'art. 14b al. 1 LSEE (consid. 12.1).

Examen du caractère licite et raisonnablement exigible de l'exécution du renvoi au Sri Lanka. Préalable et effets de l'accord de rapatriement entre la Suisse et le Sri Lanka du 11 janvier 1994 sur les Tamouls dont l'autorisation de séjour n'a pas été renouvelée (consid. 13.1.-13.2).

Polizia degli stranieri. Estensione a tutto il territorio svizzero di una decisione cantonale di allontanamento di un cittadino dello Sri Lanka.

Si può prescindere da un'estensione giusta l'art. 17 cpv. 2 ODDS solo nel caso in cui un altro Cantone si dichiara disposto a regolare la dimora dello straniero. Potere d'esame in questo tipo di procedura di ricorso. Delimitazione rispetto al procedimento cantonale (consid. 9 e 11).

Delimitazione tra allontanamento e espulsione, come pure tra il cpv. 4 e il cpv. 6 dell'art. 14a LDDS. Nessuna disparità di trattamento tra richiedenti l'asilo ammessi provvisoriamente e richiedenti l'asilo rinviati titolari di un permesso di dimora per motivi umanitari (consid. 11 e 11.2).

A prescindere dalla conferma della decisione di estensione, va esaminato se occorra proporre all'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) l'ammissione provvisoria dello straniero ai sensi dell'art. 14b cpv. 1 LDDS (consid. 12.1).

Ammissibilità e esigibilità dell'esecuzione dell'allontanamento nello Sri Lanka. Condizioni e conseguenze degli accordi di rimpatrio tra la Svizzera e lo Sri Lanka dell'11 gennaio 1994 riguardo a Tamil ai quali un permesso di dimora di polizia degli stranieri non è più stato prorogato (consid. 13.1-13.2).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

X, Staatsangehöriger aus Sri Lanka, stellte im Sommer 1985 in der Schweiz ein Asylgesuch, das erstinstanzlich abgelehnt wurde. Weil die Wegweisung damals nicht vollzogen werden konnte, wurde er gemäss Art. 13 Bst. f der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (Begrenzungsverordnung [BVO], SR 823.21) von den Höchstzahlen ausgenommen, worauf ihm die Fremdenpolizei des Kantons Bern am 18. Mai 1991 eine Jahresaufenthaltsbewilligung erteilte. In Anbetracht der jahrelangen Arbeitslosigkeit von X und der damit zusammenhängenden Fürsorgeabhängigkeit sowie einer vom 10. Mai 1996 datierenden strafrechtlichen Verurteilung (bedingte Gefängnisstrafe von 30 Tagen) wies die kantonale Fremdenpolizeibehörde ein Gesuch um Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung am 18. Juni 1996 ab und forderte X auf, das Kantonsgebiet zu verlassen. Diese Verfügung wurde mit Beschwerdeentscheid der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern bestätigt. Nachdem der kantonale Entscheid betreffend Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung rechtskräftig war, verfügte das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) gegenüber X am 28. Mai 1997 die Ausdehnung der kantonalen Wegweisungsverfügung auf das ganze Gebiet der Schweiz.

Gegen die Ausdehnungsverfügung erhob X Beschwerde an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (hiernach: das Departement). Dieses weist die Verwaltungsbeschwerde ab, soweit es darauf eintritt.

Aus den Erwägungen:

(...)

9. Die Behörde entscheidet, im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland, nach freiem Ermessen über die Bewilligung von Aufenthalt oder Niederlassung (vgl. Art. 4 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG], SR 142.20).

Gemäss Art. 12 Abs. 3 in fine ANAG kann die eidgenössische Behörde die Pflicht zur Ausreise aus einem Kanton auf das ganze Gebiet der Schweiz ausdehnen. Art. 17 Abs. 2 der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAV, SR 142.201) präzisiert diese Bestimmung, indem die Ausdehnung der Wegweisung zur Regel erklärt wird, von der nur abzuweichen ist, wenn dem Ausländer aus besonderen Gründen Gelegenheit geboten werden soll, in einem anderen Kanton um eine Bewilligung nachzusuchen. Die Ausdehnung ist somit nur noch der konsequente Vollzug eines rechtskräftigen kantonalen Entscheides und wird daher nur in Ausnahmefällen unterbleiben (unveröffentlichte Entscheide des Bundesgerichts vom 14. Mai 1984 in Sachen P. und vom 18. Juni 1984 in Sachen J.; Urs Bolz, Rechtsschutz im Ausländer- und Asylrecht, Basel usw. 1990, S. 63 bei N. 97).

Die Ausdehnungsverfügung ist gegenüber der kantonalen Wegweisung akzessorisch. Daraus ergeben sich für das vorliegende Verfahren verschiedene Konsequenzen: Einerseits kann die Rechtmässigkeit der kantonalen Wegweisung als Auslöser der Ausdehnung nicht geprüft werden. Andererseits können kantonale Behörden nicht angehalten werden, den Aufenthalt einer von ihnen weggewiesenen ausländischen Person zu dulden.

Das Prüfungsprogramm im Rahmen des vorliegenden Verfahrens ergibt sich aus dem erwähnten Art. 17 Abs. 2 ANAV und den vorstehenden Erwägungen. Die Aufhebung der Ausdehnungsverfügung hätte auf die vorbestandene kantonale Wegweisung keinen Einfluss. Der davon betroffene Ausländer verfügte zudem über keine Bewilligung, die ihn zur Anwesenheit in einem Drittkanton berechtigen würde. Er wäre rechtlich einem Ausländer gleichgestellt, der sich nur im Rahmen des bewilligungsfreien Aufenthaltes in der Schweiz aufhalten darf und jederzeit formlos zur Ausreise verhalten werden könnte (Art. 12 Abs. 1 ANAG, Art. 17 Abs. 1 ANAV). Damit wäre dem betroffenen Ausländer keineswegs geholfen. Eine sinnausfüllende Auslegung von Art. 17 Abs. 2 ANAV führt deshalb zwangsläufig zum Ergebnis, dass von einer Ausdehnung nur abgesehen werden kann, wenn ein Drittkanton die Bereitschaft bekundet, den Aufenthalt der fraglichen Person zu regeln. In einem solchen Fall wird dem Ausländer durch die Aufhebung der Ausdehnungsverfügung die Möglichkeit eröffnet, den Ausgang des Bewilligungsverfahrens in der Schweiz abzuwarten (Art. 1 ANAV).

10. In der Rechtsmitteleingabe werden zur Hauptsache Rügen formeller Natur erhoben. Bloss am Rande wird ergänzt, die Vorinstanz habe die Art. 45 des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 (AsylG, SR 142.31), Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101) sowie Art. 33 Ziff. 1 der Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 (SR 0.142.30) zu Unrecht nicht auf den Beschwerdeführer angewandt. Weil beim Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) nicht die vorläufige Aufnahme beantragt worden sei, liege zudem eine Verletzung von Art. 14 ff. ANAG vor.

Auf Stufe Replik weist der Parteivertreter ferner darauf hin, dass ausser den Eltern keine Angehörigen des Rekurrenten mehr in Sri Lanka lebten. Dafür habe er in der Schweiz einen Bruder. Dem Bund sei es im Wegweisungsverfahren (anders als dem Kanton im Verfahren betreffend Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung) untersagt, sich auf Art. 10 ANAG abzustützen. Als Rechtsgrundlage komme in casu daher nur Art. 14a Abs. 6 ANAG in Betracht. Gemäss diesem Artikel dürften Inhaber von F-Ausweisen weggewiesen werden, wenn sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdeten oder in schwerwiegender Weise verletzten. Laut Praxis der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) sei dies bei einer einmaligen Verurteilung zu einer bedingten Gefängnisstrafe lediglich dann der Fall, wenn die betroffene Person rückfallgefährdet sei. Inhaber von F- und B-Ausweisen seien in der Frage der Wegweisung gleich zu behandeln, andernfalls eine Diskriminierung der abgewiesenen Asylbewerber mit Aufenthaltsbewilligung vorliege. Folglich dürfe X allein wegen der bedingten Freiheitsstrafe nicht aus der Schweiz weggewiesen werden. Schliesslich finde sich im ANAG keine Bestimmung, die es den Behörden erlaube, eine Person wegen Fürsorgeabhängigkeit
wegzuweisen. Eine daraus abgeleitete Gefährdung der öffentlichen Ordnung dürfe jedenfalls nur bei entsprechendem Rechtsmissbrauch respektive bei verschuldeter Herbeiführung der Erwerbslosigkeit angenommen werden, was bei X nicht zutreffe.

11. In casu ist X von einer rechtskräftigen kantonalen Wegweisung betroffen. Die Bereitschaftserklärung eines anderen Kantons liegt nicht vor und es wird auch nicht geltend gemacht, die betroffene Person hätte in dieser Hinsicht entsprechende Anstrengungen unternommen. Aufgrund der Aktenlage bestünden auch kaum reelle Chancen, ausserhalb des Kantons Bern zu einer Aufenthaltsbewilligung zu gelangen. Dies aus mehreren Gründen. So war X seit Jahren immer wieder arbeitslos und musste verschiedentlich von der Fürsorge unterstützt werden. Gemäss dem Entscheid der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern muss er sich den Vorwurf gefallen lassen, in jüngerer Vergangenheit in erster Linie von den sozialen Institutionen des Aufenthaltsstaates profitiert zu haben. Dies manifestierte sich beispielsweise darin, dass er aus freien Stücken Arbeitsstellen verliess oder bis zuletzt zumutbare Stellenangebote ausschlug. Die abschliessenden Ausführungen des Parteivertreters in der Replik sprechen diesbezüglich für sich. Die bloss sporadische Erwerbstätigkeit zog finanzielle Schwierigkeiten nach sich und führte unter anderem dazu, dass sich X betrügerisch einen Bankkredit erschlich. Bekannt ist ebenfalls ein Vorfall, wonach er ohne Bezahlung mit dem Taxi fuhr (Juli 1996).

Entgegen der in der Replik geäusserten Auffassung stützt sich die Wegweisungsverfügung keineswegs auf Art. 10 ANAG; der Parteivertreter vermengt die Wegweisung und die Ausweisung. Vielmehr gilt zu beachten, dass X infolge des rechtskräftig gewordenen kantonalen Entscheids inzwischen über gar keine Bewilligung mehr verfügt (Art. 12 ANAG). Im kantonalen Verfahren betreffend Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung hätten im übrigen auch die meisten Einwände respektive Relativierungen im Zusammenhang mit der Fürsorgeabhängigkeit geltend gemacht werden können und müssen. Die Frage, ob eine Person wegen ihrer Fürsorgeabhängigkeit überhaupt weggewiesen werden dürfte, stellte sich in diesem Kontext, bezogen auf das vorliegende Beschwerdeverfahren, nur hinsichtlich des Wegweisungsvollzugs und lediglich dann, wenn die Behörde auf Art. 14a Abs. 6 ANAG (anstatt die allgemeineren Art. 14a Abs. 3 und 4 ANAG) zurückgreifen würde. Angesichts dieser Begebenheiten besteht kein Spielraum, vom Grundsatz der Ausdehnung der kantonalen Wegweisung auf das ganze Gebiet der Schweiz abzuweichen.

12.1. Entsprechend den Ausführungen des Bundesgerichts in seinem Urteil vom 7. November 1994 in Sachen M. gegen Regierungsrat des Kantons Zürich bleibt unabhängig von der Bestätigung der Ausdehnungsverfügung zu prüfen, ob dem BFF gestützt auf Art. 14b Abs. 1 ANAG wegen voraussichtlicher Unzulässigkeit oder Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs (Art. 14a Abs. 3 und 4 ANAG) ein Antrag auf vorläufige Aufnahme der betroffenen Person zu unterbreiten wäre. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die vorläufige Aufnahme als Ersatzmassnahme für den Vollzug der Wegweisung ausgestaltet ist. Sie tritt neben die Wegweisung, deren Bestand sie nicht antastet, sondern vielmehr voraussetzt (BBl 1990 II 647;

Walter Kälin, Grundriss des Asylverfahrens, Basel usw. 1990, S. 200). Vollzugshindernisse können somit die Ausdehnungsverfügung als solche von vornherein nicht in Frage stellen.

12.2. Bei der vorliegenden Konstellation fragt sich allenfalls, wie es sich mit der Zumutbarkeit des Vollzugs im Sinne von Art. 14a Abs. 4 ANAG verhält. An dieser Stelle ist nochmals klarzustellen, dass weder das BFA noch das Departement hier von einem Ausschlusstatbestand gemäss Art. 14a Abs. 6 ANAG ausgehen. Von einer Ausdehnungsverfügung kann ohne weiteres auch eine Person betroffen sein, die weder in irgendeiner Weise kriminell war noch der Fürsorge zur Last fiel. Insofern ist dem in der Replik angestellten Vergleich mit Inhabern eines F-Ausweises in mehrfacher Hinsicht die Grundlage entzogen. Im übrigen liegt in der angeblichen Ungleichbehandlung von vorläufig Aufgenommenen einerseits (mit F-Bewilligung), abgewiesenen Asylbewerbern mit einer humanitären Aufenthaltsbewilligung andererseits (B-Bewilligung) keine Diskriminierung vor. Zum einen handelt es sich um zwei unterschiedlich ausgestaltete Bewilligungsarten mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen, zum andern trifft nicht zu, dass bei Tamilen mit einer humanitären Bewilligung im Bereich des Wegweisungsvollzugs generell weniger strenge Massstäbe zur Anwendung gelangen. Die unterschiedliche Ausgestaltung der Aufenthaltsregelung von tamilischen Asylbewerbern, die sowohl die Möglichkeit einer vorläufigen Aufnahme als auch einer humanitären Bewilligung umfasst, ergibt sich aus dem staatspolitischen Zusammenhang mit der zwischen den schweizerischen und srilankischen Behörden getroffenen Repatriierungsvereinbarung (vgl. nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts vom 13. September 1995 in Sachen H. E. gegen EJPD, E. 4c). Daraus lässt sich im vorliegenden Verfahren nichts zugunsten von X ableiten.

13.1. Das BFA verweist in seiner Vernehmlassung auf eine Mitteilung des BFF, wonach der Vollzug von Wegweisungsverfügungen nach Sri Lanka grundsätzlich möglich und zumutbar sei. In diesem Sinne hat sich ebenfalls das Departement in einem ähnlich gelagerten Entscheid geäussert (vgl. Departementsentscheid vom 27. März 1997 in Sachen V. R.). Die vorinstanzlichen Ausführungen leiten sich zur Hauptsache aus einer Vereinbarung der Schweiz mit Sri Lanka vom 11. Januar 1994 ab, welche einerseits die Rückführung abgewiesener Asylbewerber nach Sri Lanka in Sicherheit und Würde ermöglichen, andererseits eine Abschiebung in die umkämpften Landesteile verhindern soll. Gemäss dem fraglichen Bericht bewirkt diese Vereinbarung, dass Wegweisungen nach dem im südlichen Landesteil liegenden Colombo vollzogen werden, wo es den zurückkehrenden Tamilen in aller Regel zumutbar ist, sich eine neue Existenz aufzubauen. Des weiteren können Rückkehrer ohne festen Wohnsitz in einem Zentrum untergebracht werden, bis sie eine Unterkunft gefunden haben. Diese Einrichtung wird vom srilankischen Roten Kreuz und den zuständigen Behörden geführt und von der Schweiz finanziert. Weil X unter keine Sonderregelung fällt, gilt für ihn bezüglich der Wegweisung
aus der Schweiz das Gleiche wie für die anderen Ausländerinnen und Ausländer, denen eine fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung nicht mehr verlängert wurde.

13.2. Es bleibt daher zu prüfen, ob aufgrund der jetzigen Situation dem BFF gestützt auf Art. 14b Abs. 1 ANAG wegen Unmöglichkeit, Unzulässigkeit oder Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs ein Antrag auf vorläufige Aufnahme von X zu unterbreiten wäre. Der Rechtsvertreter wirft der Vorinstanz primär vor, die individuellen Voraussetzungen der Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs faktisch nicht geprüft zu haben und rügt die Verletzung verschiedener Normen im Zusammenhang mit dem Non-Refoulement-Prinzip. Irgendwelche konkrete Gründe, die gegen die Möglichkeit, Zulässigkeit oder Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs sprechen würden, werden jedoch keine vorgebracht. Zur sogenannten Rückkehrproblematik wird in der Replik lediglich auf den Umstand verwiesen, dass X von seinen in Jaffna lebenden Eltern seit sechs Jahren nichts mehr gehört haben soll.

Dass der Vollzug der Wegweisung grundsätzlich möglich ist, wurde unter E. 13.1 bereits erwähnt. Auf Beschwerdeebene wird nicht geltend gemacht, X sei ausserstande, sich bei den Behörden seines Heimatlandes einen Reisepass zu besorgen, weshalb der technische Vollzug der Wegweisung praktikabel sein dürfte. Bezüglich der Zulässigkeit und Zumutbarkeit kann auf die Vereinbarung vom 11. Januar 1994 zwischen den schweizerischen und srilankischen Behörden verwiesen werden (kein Zwang, in umkämpfte Gebiete des Landes zu reisen; jederzeitige Möglichkeit, sich bei allfälligen Sicherheitsproblemen an das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge [UNHCR] oder an die schweizerische Vertretung in Colombo zu wenden). Die Menschenrechtssituation hat sich seit dem Machtwechsel im August 1994 - ausser in den von militärischen Auseinandersetzungen geprägten Gebieten auf der Halbinsel Jaffna und in der Ostprovinz - tendenziell verbessert. Dass der ledige X im Grossraum Colombo allenfalls nicht auf ein Beziehungsnetz zurückgreifen kann, stellt nach dem bisher Gesagten kein individuelles Vollzugshindernis im Sinne von Art. 14a ANAG dar. Die Dauer seiner Anwesenheit in der Schweiz schliesslich spricht ebenfalls nicht gegen die Zumutbarkeit des
Wegweisungsvollzugs, zumal die Verhältnisse von X hierzulande (Aufenthaltsdauer, Grad der Integration, usw.) gemäss geltender Praxis aus dem Blickwinkel von Art. 14a Abs. 4 ANAG grundsätzlich unerheblich sind. Überdies hat X den grössten und wichtigsten Teil seines bisherigen Lebens in Sri Lanka verbracht und ist in der Schweiz nicht gut integriert (Fürsorgeabhängigkeit, strafrechtliche Verurteilung). Bei dieser Sachlage besteht somit kein Anlass, beim BFF einen Antrag auf vorläufige Aufnahme zu stellen.

Dokumente des EJPD