

Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Prüfung einer Alternativlösung zur Weisung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) über die Sicherstellung von Urkunden während des Asylverfahrens ("Asyl 23.4" vom 20.12.1990)

## 1 Ausgangslage

Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen (Konferenz) beschloss an ihrer Jahresversammlung vom 19./20.9.1991, das Vollzugskreisschreiben des Eidg. Amtes für das Zivilstandswesen (EAZW) vom 15.7.1991 vorerst nicht an die Zivilstandsämter weiterzuleiten. Es bestanden erhebliche Zweifel an der Zweckmässigkeit und an der Praktikabilität sowie auch an der Rechtmässigkeit der geltenden Sicherstellungsregelung.

## 2 Einsetzung einer Arbeitsgruppe

Auf Vorschlag der Konferenz setzte der Vorsteher des EJPD am 15.11.1991 eine Arbeitsgruppe ein. Ihr gehörten als Präsident Martin Jäger (Chef des EAZW), als Konferenzvertreter Willi Heussler und Anton J. Mattmann sowie als Vertreter des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) Rudolf Gossenreiter und Roger Schneeberger an. Das Sekretariat betreute Rolf Reinhard (EAZW). Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, eine Alternativlösung zur Sicherstellungsweisung des EJPD auszuarbeiten und den von der Konferenz skizzierten Vorschlag (Orientierung des BFF über die eingereichten Dokumente; Uebermittlung an BFF nur auf ausdrücklichen Wunsch) zu prüfen. Sie führte zwei Sitzungen durch, die am 15.11.1991 und am 13.1.1992 in Bern stattfanden.

## 3 Prüfung der von der Konferenz angeführten Bedenken

Die Arbeitsgruppe beschloss, vorerst die Bedenken der Konferenz im einzelnen näher zu prüfen:

### 31 **Rechtmässigkeit der Sicherstellungspflicht**

Der Wortlaut der gesetzlichen Grundlage der Sicherstellungspflicht (Art. 18d des Asylgesetzes) ist klar. Die Materialien bestätigen, dass der Text den eindeutigen Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck bringt.

### 32 **Rechtmässigkeit der sofortigen Vollstreckung der Sicherstellungsverfügung (Verzicht auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs und auf eine Rechtsmittelbelehrung)**

Asylbewerbern wird zu Beginn des Asylverfahrens ein Merkblatt in ihrer Heimatsprache abgegeben, das sie über ihre Mitwirkungspflichten informiert. Unter anderem sind sie verpflichtet, alle heimatlichen Papiere der Asylbehörde abzugeben. Die Sicherstellung durch die Zivilstandsbehörde stellt somit gleichsam eine Sanktion infolge eines Fehlverhaltens dar. Dabei ist unverzügliches Han-

deln erforderlich (sofort vollstreckbare Verfügung im Sinne von Art. 3 Bst. f des Verwaltungsverfahrensgesetzes). Das rechtliche Gehör bleibt durch die Möglichkeit der Stellungnahme zum Beweisergebnis der Asylgesuchsprüfung gewahrt. Die selbständige Anfechtung der Sicherstellung ist ausgeschlossen (Art. 46a Asylgesetz).

**33 Vereinbarkeit mit der Ethik der Zivilstandsbehörden**

Aus den Ziffern 31 und 32 ergibt sich die Rechtmässigkeit der Sicherstellungsregelung. Eine Verweigerung des Vollzugs aus ethischen Gründen kann somit nicht in Frage kommen.

**34 Auswirkungen auf das Vorverfahren der Eheschliessung**

Die Konferenz befürchtet, dass die Bereitschaft der Asylbewerber, die für das Verkündverfahren nötigen heimatlichen Dokumente zu beschaffen, zusätzlich beeinträchtigt wird. Dieser Befürchtung steht allein schon die klare gesetzliche Vorschrift zur Sicherstellung entgegen. Sie ist aber auch materiell wenig berechtigt, da die Brautleute immerhin die Verweigerung der Eheschliessung riskieren, wenn sie die zumutbare Mitwirkung bei der Beschaffung heimatlicher Dokumente nicht leisten. Für den Beweis der Eheschliessung gelten minimale Anforderungen, die nicht unterschritten werden dürfen (BGE 113 II 3, E. 4). Im übrigen können und sollen sich die Zivilstandsbehörden, falls heimatliche Papiere fehlen, vom Asylbewerber vermehrt zur Einsichtnahme in die Unterlagen der Asylbehörden ermächtigen lassen (Ueberprüfung der Plausibilität nicht belegter Angaben).

**35 Administrativer Aufwand beim Vollzug der Sicherstellung**

Die Zahl der jährlichen Eheschliessungen, an denen Asylbewerber beteiligt sind, wird von der Arbeitsgruppe auf maximal 1500 geschätzt. Verteilt auf die betroffenen Zivilstandsbehörden ergibt sich kein allzu belastender Mehraufwand. Als Ausgleich soll diesen Behörden die umfassende Länderdokumentation des BFF besser zugänglich gemacht werden. Der Informationsstand der Kantone über die Erhältlichkeit heimatlicher Papiere ist nach den Erfahrungen der Mitglieder der Arbeitsgruppe ausgesprochen unterschiedlich. Regelmässige Informationen durch das BFF und eine Anlaufstelle beim BFF für Fragen in konkreten Fällen sind daher sehr erwünscht.

**36 Nutzen der Sicherstellung**

Bei rund 85% der Asylbewerber verfügt das BFF über keine heimatlichen Papiere. Dadurch wird vor allem die Wegweisung nach rechtskräftiger Ablehnung des Asylgesuches erschwert, wenn es darum geht, das für den Vollzug unerlässliche Reisedokument zu beschaffen. Für das BFF ist die Sicherstellung das einzige wirksame Instrument zur Lösung der bestehenden Probleme. Die Erfahrung zeigt, dass die Zivilstandsbehörden im Gegensatz zu den Asylbehörden recht weitgehend heimatliche Papiere erhalten können, wenn sie mit dem nötigen Nachdruck auf der Beschaffung bestehen. Die Interessenlage ist aus der Sicht des Asylbewerbers sehr verschieden: Bei der Zivilstandsbehörde dient die Beschaffung der den Aufenthalt in der Schweiz sichernden Heirat, bei den Asylbehörden der Ueberprüfung der Angaben im Asylgesuch und der Vorbereitung aufenthaltsbeendender Massnahmen.

**37 Nichtanhörung der Zivilstandsbehörden zur Sicherstellungsregelung**

Das BFF bittet um Verständnis für die Unterlassung. Sie ist eine Folge des überaus grossen Zeitdruckes (Dringlichkeit der Revision des Asylgesetzes; Art. 18d wurde erst nach dem Vernehmlassungsverfahren in den Entwurf aufgenommen) und soll inskünftig vermieden werden.

**4 Alternativvorschlag der Konferenz vom 2.10.1991**

Nachdem sich die Bedenken der Konferenz bei näherer Prüfung als nicht begründet erwiesen haben, drängt sich keine Aenderung der geltenden Sicherstellungsregelung auf. Daher ist die Ausarbeitung einer Alternativlösung nach einhelliger Auffassung der Arbeitsgruppe abzulehnen und auch dem Vorschlag der Konferenz keine Folge zu geben. Der Konferenzvorschlag würde ohnehin zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand führen, der sich nicht rechtfertigt, weil das BFF in allen Fällen Kopien aller verfügbaren heimatlichen Papiere benötigt (oben Ziff. 36).

**5 Brief des Schweizerischen Verbandes der Zivilstandsbeamten vom 9.12.1991**

Der Vorstoss geht inhaltlich nicht über die von der Konferenz angeführten Bedenken hinaus und erfordert deshalb keine weiteren Abklärungen (oben Ziff. 31 ff.). Die Arbeitsgruppe befürwortet jedoch den Vorschlag, anstelle der Zivilstandsbeamten die kantonalen Aufsichtsbehörden mit der Sicherstellung zu beauftragen. In Fällen mit Ausländerbeteiligung sind die Verkünddokumente ohnehin dieser Behörde zur Prüfung zu unterbreiten (Art. 168 Zivilstandsverordnung in Verbindung mit dem kantonalen Recht). Die kantonalen Aufsichtsbehörden können die richtige Identifikation der Dokumente besser gewährleisten, ohne dass eine nennenswerte Verzögerung bei der Uebermittlung an das BFF entsteht.

**6 Folgerungen/Massnahmen****61 Festhalten am Vollzug der Sicherstellungsregelung/Verzicht auf die Ausarbeitung einer Alternativlösung/Ablehnung des Konferenzvorschlages**

Am Vollzug der Sicherstellungspflicht ist vollumfänglich festzuhalten. Eine Aenderung (Alternativlösung/Konferenzvorschlag) der Weisung des EJPD zum Asylgesetz über die Sicherstellung von Urkunden während des Asylverfahrens vom 20.12.1990 drängt sich nicht auf. Auch das Vollzugskreisschreiben des EAZW vom 15.7.1991 kann aufrechterhalten werden, wobei den kantonalen Aufsichtsbehörden zu empfehlen ist, die Sicherstellung anstelle der Zivilstandsämter selber vorzunehmen. Ziffer 4 des EAZW-Kreisschreibens, welche in Absatz 2 die Information des BFF durch die Zivilstandsbehörden über das Ergebnis von Echtheitsüberprüfungen aus datenschutzrechtlichen Gründen ausschliesst, ist auf Wunsch des BFF verwaltungsintern zu überprüfen.



**62 Länderspezifische Information**

Das BFF informiert die kantonalen Aufsichtsbehörden und das EAZW in einem Kreisschreiben über die Beschaffungsmöglichkeiten für Dokumente in den wichtigsten Herkunftsstaaten der Asylbewerber und sorgt in Ergänzungskreisschreiben für die Aktualisierung der Informationen. Es gibt bekannt, wo beim BFF in konkreten Einzelfällen weitergehende Auskünfte erhältlich sind.

**63 Information über die Einsichtnahme in Asyldakten**

Das BFF informiert die kantonalen Aufsichtsbehörden und das EAZW über die Bedingungen und das Verfahren der Einsichtnahme in Asyldakten durch die Zivilstandsbehörden zum Zwecke der Feststellung und Überprüfung von Angaben bei der Beurkundung von Zivilstandstatsachen und im Eheschliessungsverfahren. Es prüft, ob den Asylbewerbern bereits bei den Empfangsstellen eine schriftliche Ermächtigung für den Informationsaustausch zwischen Asyl- und Zivilstandsbehörden abgenommen werden kann.

**64 Regelmässige Kontakte**

Das BFF, die Konferenz und das EAZW sind bereit, sich in Abständen von rund einem halben Jahr an gemeinsamen Besprechungen zu beteiligen, die dem Erfahrungsaustausch und der Lösung konkreter Probleme dienen sollen. Das EAZW übernimmt die Organisation. Das BFF stellt sich nach Bedarf für Informations- und Ausbildungsveranstaltungen der Konferenz zur Verfügung.

**Der Präsident der Arbeitsgruppe**

**(Martin Jäger)**