

Administrativhaft im Asylbereich

**Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

vom 1. November 2017

Das Wichtigste in Kürze

Die Administrativhaft erreicht ihr Ziel, den Vollzug der Wegweisung von abgewiesenen Asylsuchenden sicherzustellen, gut. Sie wird insgesamt zweckmässig eingesetzt, doch gibt es beträchtliche kantonale Unterschiede, die auch Fragen zur Rechtmässigkeit aufwerfen. Der Bund zeigte sich bisher zurückhaltend, doch zeichnet sich eine Entwicklung hin zu einer stärkeren Bundesaufsicht ab.

Die Kosten des Bundes für die Administrativhaft von abgewiesenen Asylsuchenden von gegenwärtig rund 20 Millionen Franken pro Jahr dürften künftig mit der Subventionierung des Baus von Haftanstalten deutlich steigen. Es ist jedoch unklar, wie die Haft eingesetzt wird. Deshalb beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Januar 2016 mit einer Evaluation zur Administrativhaft im Asylbereich.

An ihrer Sitzung vom 23. Juni 2016 hat die zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK des Nationalrates entschieden, dass die Evaluation insbesondere die Wirksamkeit der Administrativhaft und die Zweckmässigkeit ihrer Anwendung sowie die Rolle des Bundes untersuchen soll. Aspekte der Rechtmässigkeit und die Situation von Minderjährigen in Administrativhaft sollten soweit möglich berücksichtigt werden. Zudem wünschte die Subkommission einen europäischen Vergleich.

Die PVK hat in der Folge ein Expertenmandat an BASS vergeben für eine statistische Analyse der Aufenthaltsverläufe der abgewiesenen Asylsuchenden, die bis 2014 – also noch vor Inkrafttreten der Änderungen aufgrund der Dublin III-Verordnung der EU – aus der Schweiz weggewiesen wurden. Die PVK hat zudem Gespräche mit rund 50 Personen, vorwiegend aus kantonalen Migrationsbehörden und dem Staatssekretariat für Migration (SEM), durchgeführt und eine ausgiebige Dokumentenanalyse gemacht. Für den europäischen Vergleich hat sie statistische Daten sowie vorhandene Evaluationen ausgewertet.

Administrativhaft ist wirksam, setzt aber internationale Zusammenarbeit voraus

Bei 12 227 der gesamthaft 61 677 negativen Asylentscheide, die zwischen 2011 und 2014 gefällt worden sind, wurden die Betroffenen in Administrativhaft genommen. Die Administrativhaft erreicht das Ziel, den Vollzug der Wegweisung von abgewiesenen Asylsuchenden sicherzustellen, bei Dublin-Fällen praktisch immer und bei Wegweisungen in den Heimatstaat in zwei Drittel der Fälle. Die Administrativhaft ist damit wirksam. Sie darf jedoch nur angeordnet werden, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Ausreise absehbar ist. Ob dies der Fall ist, hängt in erster Linie vom Bestimmungsstaat ab, der bereit sein muss, den Personen Papiere auszustellen und sie aufzunehmen. Eine gute internationale Migrationszusammenarbeit ist hierfür Voraussetzung, doch wurde von Seiten der kantonalen Migrationsbehörden bemängelt, diese erhalte in der Schweizer Aussenpolitik zu wenig Gewicht.

Kantonale Unterschiede werfen Fragen nach der Rechtmässigkeit auf

Die Evaluation hat beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen aufgezeigt, sowohl was die Häufigkeit und den Zeitpunkt der Anordnung der Administrativhaft wie auch ihre Dauer, die Inhaftierung von Minderjährigen und die Zielerreichung anbelangt. Die unterschiedliche Zusammensetzung der abgewiesenen Asylsuchenden bezüglich Geschlecht, Alter, Familiensituation oder Herkunftsstaat erklärt diese Unterschiede höchstens zu einem Drittel. Die kantonalen Unterschiede sind vor allem Ausdruck eines unterschiedlichen Verständnisses der Verhältnismässigkeit der Haft, das sowohl durch die kantonale Politik wie die Gerichte geprägt wird. Es stellt sich sodann die Frage, inwiefern die Differenzen unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit einerseits und des Vollzugsföderalismus andererseits gerechtfertigt sind.

Verstärkte Aufsicht des Bundes bietet Chancen und birgt Risiken

Das SEM setzte bisher in seiner Aufsichtsfunktion beim Wegweisungsvollzug auf den Dialog mit den Kantonen, welchen diese schätzen. Die kantonalen Unterschiede verdeutlichen aber, dass damit nur beschränkt eine Harmonisierung erzielt wurde. Neu nutzt der Bund mit den Subventionen von Haftanstalten finanzielle Anreize für eine Verbesserung der Haftbedingungen. Seit Herbst 2016 hat das SEM zudem die gesetzliche Aufgabe, den Wegweisungsvollzug zu überwachen. Es kann den Kantonen, wenn diese ihrer Pflicht des Vollzugs der Wegweisungen ungenügend nachkommen, auch finanzielle Abgeltungen streichen. Dies ist einerseits eine Chance für eine stärkere Harmonisierung der Vollzugspraxis. Andererseits bergen die Neuerungen das Risiko, dass die Administrativhaft angesichts von möglichen Sanktionen vermehrt in Fällen eingesetzt wird, bei welchen die rechtlichen Voraussetzungen nicht klar erfüllt sind.

Datenverwaltung des SEM ist ineffizient und fehleranfällig

Zwischen den bestehenden Datenverwaltungssystemen im Bereich des Wegweisungsvollzugs gibt es zahlreiche Doppelspurigkeiten, die Mehraufwand generieren. Die elektronischen Systeme sind ungenügend miteinander gekoppelt, weshalb die gleichen Daten mehrmals eingetippt werden müssen, was eine Fehlerquelle darstellt. Dass die Daten zur Administrativhaft korrekt erfasst werden, stellte bisher keine Priorität dar, weder bei vielen Kantonen noch beim SEM. Die Daten zu einigen Kantonen erwiesen sich denn auch als ungenügend für die statistische Analyse im Rahmen der vorliegenden Evaluation. Der Nutzen, der sich bisher aus den durch das SEM verwalteten Daten zum Wegweisungsvollzug ziehen lässt, ist beschränkt.