

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Parlamentarische
Verwaltungskontrolle
CH-3003 Bern
Tel. 031 323 09 70
Fax 031 323 09 71
www.parlament.ch
pvk.cpa@pd.admin.ch

Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

Materialienband

zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 15. März 2005

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
1 Rechtliche Grundlagen	9
1.1 Das Bundesgesetz über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht	9
1.2 Das Bundesgesetz über die Zwangsmassnahmen und die materiellen Anforderungen	11
1.2.1 Erstinstanzlicher Weg- oder Ausschaffungsentscheid	11
1.2.2 Haftgründe	11
1.2.2.1 Untertauchensgefahr	12
1.2.2.2 Erhebliche Gefährdung von Leib und Leben	12
1.2.2.3 Missachtung einer Ein- oder Ausgrenzung	13
1.2.3 Verhältnismässigkeit der Haft	14
1.2.4 Durchführbarkeit der Ausschaffung	14
1.2.5 Beschleunigungsgebot	15
1.2.6 Vorbereitungshaft	15
1.3 Zwangsmassnahmen vor dem Hintergrund der menschenrechtlichen Bestimmungen	16
1.3.1 Zwangsmassnahmen und Menschenrechtskonventionen	17
1.3.2 Zu den Verschärfungen der Zwangsmassnahmen	17
2 Anwendung der Ausschaffungshaft: kantonale Fallbeispiele	19
2.1 Kanton Basel-Landschaft	19
2.1.1 Ausgewählte Angaben zum Asyl- und Ausländerbereich	19
2.1.2 Anwendung der Ausschaffungshaft	21
2.1.2.1 Anzahl Fälle	22
2.1.2.2 Rechtsgebiet	23
2.1.2.3 Geschlecht und Alter	23
2.1.2.4 Regionen	24
2.1.2.5 Haftgrund	25
2.1.2.6 Haftdauer	26
2.1.2.7 Haftergebnis	27
2.1.2.8 Haftkosten	28
2.1.2.9 Mögliche Einflussgrössen auf das Haftergebnis	29
2.1.2.10 Die Bedeutung der Ausschaffungshaft im Vollzugsprozess	34
2.2 Kanton Genf	36
2.2.1 Ausgewählte Angaben zum Asyl- und Ausländerbereich	36
2.2.2 Anwendung der Ausschaffungshaft	38
2.2.2.1 Anzahl Fälle	40
2.2.2.2 Rechtsgebiet	41
2.2.2.3 Geschlecht und Alter	41
2.2.2.4 Regionen	43
2.2.2.5 Haftgrund	43
2.2.2.6 Haftdauer	44
2.2.2.7 Haftergebnis	46

2.2.2.8	Haftkosten	47
2.2.2.9	Mögliche Einflussgrössen auf das Haftergebnis	48
2.2.2.10	Die Bedeutung der Ausschaffungshaft im Vollzugsprozess	53
2.3	Kanton Schaffhausen	54
2.3.1	Ausgewählte Angaben zum Asyl- und Ausländerbereich	54
2.3.2	Anwendung der Ausschaffungshaft	56
2.3.2.1	Anzahl Fälle	57
2.3.2.2	Rechtsgebiet	58
2.3.2.3	Geschlecht und Alter	58
2.3.2.4	Regionen	59
2.3.2.5	Haftgrund	60
2.3.2.6	Haftdauer	61
2.3.2.7	Haftergebnis	62
2.3.2.8	Haftkosten	63
2.3.2.9	Mögliche Einflussgrössen auf das Haftergebnis	64
2.3.2.10	Die Bedeutung der Ausschaffungshaft im Vollzugsprozess	69
2.4	Kanton Wallis	70
2.4.1	Ausgewählte Angaben zum Asyl- und Ausländerbereich	70
2.4.2	Anwendung der Ausschaffungshaft	72
2.4.2.1	Anzahl Fälle	73
2.4.2.2	Rechtsgebiet	74
2.4.2.3	Geschlecht und Alter	75
2.4.2.4	Regionen	76
2.4.2.5	Haftgrund	77
2.4.2.6	Haftdauer	78
2.4.2.7	Haftergebnis	79
2.4.2.8	Haftkosten	80
2.4.2.9	Mögliche Einflussgrössen auf das Haftergebnis	81
2.4.2.10	Die Bedeutung der Ausschaffungshaft im Vollzugsprozess	86
2.5	Kanton Zürich	87
2.5.1	Ausgewählte Angaben zum Asyl- und Ausländerbereich	87
2.5.1.1	Asylrechtliches Flughafenverfahren im Kanton ZH	89
2.5.2	Anwendung der Ausschaffungshaft	90
2.5.2.1	Anzahl Fälle	92
2.5.2.2	Rechtsgebiet	92
2.5.2.3	Geschlecht und Alter	93
2.5.2.4	Regionen	94
2.5.2.5	Haftgrund	95
2.5.2.6	Haftdauer	96
2.5.2.7	Haftergebnis	98
2.5.2.8	Haftkosten	98
2.5.2.9	Mögliche Einflussgrössen auf das Haftergebnis	101
2.5.2.10	Die Bedeutung der Ausschaffungshaft im Vollzugsprozess	105

3 Anwendung der Vorbereitungshaft und Rayonverbote	106
3.1 Vorbereitungshaft	107
3.1.1 Kanton Basel-Landschaft	107
3.1.2 Kanton Genf	107
3.1.3 Kanton Schaffhausen	107
3.1.4 Kanton Wallis	108
3.1.5 Kanton Zürich	108
3.2 Ein- und Ausgrenzungen	109
3.2.1 Kanton Basel-Landschaft	109
3.2.2 Kanton Genf	110
3.2.3 Kanton Schaffhausen	110
3.2.4 Kanton Wallis	110
3.2.5 Kanton Zürich	111
4 Verbesserungen im Wegweisungsvollzug	111
5 Einschätzungen zur Kosten-Nutzen-Frage	114
6 Zusammenarbeit zwischen dem BFM und den Kantonen	116
7 Problematik der unterschiedlichen kantonalen Anwendung der Zwangsmassnahmen	117
8 Nebeneffekte der Ausschaffungshaft	118
8.1 Positive Nebeneffekte: Abschreckungseffekt	118
8.2 Negative Nebeneffekte	119
8.3 Bedingungen im Rückführungsprozess	120
9 Alternative Mittelverwendung	123
Abkürzungsverzeichnis	125
Anhang 1: Liste der befragten Personen	
Anhang 2: Zuordnung der Nationen auf Regionen	
Anhang 3: Widmer Thomas, Swen Hutter (2004): Einflussfaktoren auf das Ergebnis einer Ausschaffungshaft. Zürich.	
Anhang 4: Schenker Silvia, Leslie Herrmann, Martin Killias (2004): La Délinquance parmi les Requérrants d'Asile et les Effets des Mesures de Contrainte/Die Delinquenz unter Asylsuchenden und die Wirkung von Zwangsmassnahmen. Bericht zuhanden der PVK. Lausanne.	

Die im Bericht verwendeten Personen- und Funktionsbezeichnungen beziehen sich auf beide Geschlechter.

Einleitung

Ausgangslage und Auftrag

Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, 1995 in Kraft getreten, werden bis heute politisch kontrovers beurteilt. Ziel dieser gesetzlichen Bestimmungen ist einerseits die Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs und damit die Bekämpfung der unkontrollierten Immigration. Andererseits sollen sie der Delinquenz von illegal anwesenden Ausländern und von Asylsuchenden entgegenwirken. Dazu dienen Massnahmen wie die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft sowie Rayonverbote. Am bedeutungsvollsten ist die Ausschaffungshaft mit einer Maximaldauer von neun Monaten, die u. a. bei Gefahr des Untertauchens eines Ausländers angeordnet werden kann. Bis dahin war die Dauer der Ausschaffungshaft auf einen Monat beschränkt. Für etliche kantonale Migrationsbehörden, die für die Anordnung von Zwangsmassnahmen zuständig sind, ist die Ausschaffungshaft ein viel benutztes Instrument geworden.

Die Zwangsmassnahmen richten sich gegen Ausländer, die keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen und Asylsuchende im Verfahrensprozess oder im Wegweisungsvollzug; der Kürze halber wird in vorliegendem Bericht in der Regel vereinfachend von illegal anwesenden Ausländern oder von Asylsuchenden gesprochen, wenn die Zielgruppen dieser Massnahmen genannt wird.

Bis zu vorliegender Evaluation gab es kaum fundierte Untersuchungen zur Anwendung der Zwangsmassnahmen und ihrer Wirksamkeit. Im Hinblick auf die Revision der Asyl- und Ausländergesetzgebung hat das Bundesamt für Migration (BFM; bis 31.12.2004 Bundesamt für Flüchtlinge, BFF) 2001 zwar erhoben, wie die Zwangsmassnahmen angewendet werden, konnte aufgrund des uneinheitlichen Zahlenmaterials der Kantone aber nur bedingt qualitative Schlüsse ziehen.¹ Es ist schwierig, Transparenz in diesem Bereich zu schaffen, weil keine gesamtschweizerische Statistik über Haftgründe, Anzahl der Anordnungen und den betroffenen Personenkreis geführt wird. Das BFM erhebt diese Daten nicht, weil die kantonalen Behörden für die Anordnung der Zwangsmassnahmen zuständig sind.

Die Zwangsmassnahmen sind ins Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) integriert.² Dieses Bundesgesetz ist am 1. Februar 1995 in Kraft getreten, nachdem es in einer Referendumsabstimmung am 4. Dezember 1994 vom Stimmvolk angenommen worden ist. Aufgrund der Einführung der Zwangsmassnahmen wurde zudem das Asylgesetz (AsylG) vom 5. Oktober 1979 ergänzt (SR 142.31). Die Ausländer- und Asylgesetzgebung stehen derzeit in Revision und werden voraussichtlich im Laufe des Jahres 2005 von den eidgenössischen Räten verabschiedet. Der Bundesrat hält an den Zwangsmassnahmen fest, z. T. sollen sie noch verschärft werden.

Vor diesem Hintergrund hat die Subkommission EJPD/BK der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) am 22. März 2004 beauftragt, verschiedene Fragen zu den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht zu untersuchen. Das Mandat hat zwei Hauptstossrich-

¹ Vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002 (AuG) BBl **2002** 3709ff., 3766f

² Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, **SR 142.20**.

tungen. Einerseits sollte die PVK in die kantonale Anwendung der Zwangsmassnahmen und die Verbesserungen, die sie im Wegweisungsvollzug erbracht haben, untersuchen und andererseits deren Wirkung auf die Delinquenz von Asylsuchenden und illegal anwesenden Ausländern. An der Sitzung vom 16. August 2004 wurde der Subkommission ein Zwischenbericht präsentiert.

Zur Bedeutung der Zwangsmassnahmen 1995 - 2000

Aus der vom BFM durchgeführten Umfrage zur Anwendung der Zwangsmassnahmen in den Jahren 2001 bis 2000 gingen folgende Hauptergebnisse hervor:³

- Die Vorbereitungshaft wurde gesamtschweizerisch zwischen 1995 und 2000 pro Jahr in minimal 32 und maximal 102 Fällen angeordnet. Die durchschnittliche Haftdauer betrug weniger als 20 Tage.
- Die Ausschaffungshaft wurde in der erwähnten Zeitspanne gesamtschweizerisch jährlich zwischen 5'500 bis 7'000 Mal angeordnet. Durchschnittlich dauerte die Haft weniger als 23 Tage. 5 bis 10 % der Ausschaffungshaftfälle mussten nach 3 Monaten verlängert werden. In den analysierten fünf Jahren erfolgte in insgesamt 38 Fällen eine Entlassung wegen Erreichens der Höchstdauer (9 Monate). Der häufigste Haftgrund bildete die Untertauchensgefahr (66 % der Fälle). Bei rund 80 % der von einer Ausschaffungshaft betroffenen Personen konnte die Wegweisung vollzogen werden.
- Die Zahl der Ein- und Ausgrenzungen stieg von 184 Anordnungen im Jahr 1995 auf den Höchststand von 1348 im Jahr 1998. Im Jahr 2000 waren es noch 1033 Anordnungen. Die Rayonverbote galten hauptsächlich für städtische Zentren und standen im Zusammenhang mit der Bekämpfung offener Drogenszenen.
- Zu den Anordnungen von Personen- oder Wohnungsdurchsuchungen liegen keine Zahlen vor.

Die am weitaus häufigsten angewendete Zwangsmassnahme war demnach die Ausschaffungshaft. Deren Bedeutung gemäss befasst sich vorliegende Evaluation hauptsächlich mit dieser Haft.

Fragestellung und Aufbau des Materialienbandes

Ausgehend von einem Wirkungsmodell zur Funktionsweise der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht ist die Fragestellung des vorliegenden Berichtes entwickelt worden. Das Modell ist in der Einleitung des Schlussberichtes der PVK zur Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 15. März 2005 abgebildet und erklärt. Die Zwangsmassnahmen sind in mehreren Artikeln des ANAG und des Asylgesetzes verankert.⁴ Sie werden in Kapitel 1.1 vorgestellt. Die Untersuchungsfragen lauten wie folgt:

³ Vgl. Botschaft zum AuG BBl 2002 3766f.

⁴ Das Bundesgesetz über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht bildet den Anhang 1 des Schlussberichtes der PVK vom 15. März 2005.

1. Welche Zwangsmassnahmen wurden in verschiedenen Kantonen in welcher Weise eingesetzt? Bestehen wesentliche Unterschiede zwischen den Kantonen?
2. Welche finanziellen und personellen Ressourcen wurden eingesetzt? Wie sind die Zwangsmassnahmen unter dem Kosten-Nutzen-Aspekt zu beurteilen?
3. Haben die Zwangsmassnahmen, insbesondere die Ausschaffungshaft, die angestrebten Verbesserungen im Wegweisungsvollzug erzielt? Gibt es allenfalls unerwünschte Nebeneffekte?
4. Haben die Massnahmen die angestrebten Wirkungen im Hinblick auf die Verminderung der Delinquenz von Asylsuchenden und illegal anwesenden Ausländern erzielt? Gibt es allenfalls unerwünschte Nebenwirkungen?

Die Subkommission EJPD/BK der GPK-N hat die PVK zudem mit der Abklärung der Frage beauftragt, wie die Zwangsmassnahmen in der Rechtslehre im Zusammenhang mit den menschenrechtlichen Bestimmungen beurteilt werden.

Der Materialienband bildet die Grundlage des Schlussberichts der PVK. Er ist in neun Kapitel gegliedert. In Kapitel 1 wird das Bundesgesetz vorgestellt und auf die materielle Voraussetzung zur Anordnung der Ausschaffungshaft gemäss der bundesgerichtlichen Formel eingegangen. Zusätzlich werden die Zwangsmassnahmen vor dem Hintergrund der menschenrechtlichen Bestimmungen betrachtet. Kapitel 2 bildet der Kern des Materialienbandes. Es enthält fünf kantonale Fallstudien zur Anwendung der Ausschaffungshaft. Die Ergebnisse zur Anwendung der Vorbereitungshaft und der Ein- und Ausgrenzungen sind in Kapitel 3 beschrieben. Auf die Wirkung der Rayonverbote geht ebenfalls eine im Auftrag der PVK erstellte Expertise ein; sie ist in Anhang 4 zu finden. Kapitel 4 präsentiert die Antworten zur Frage der Verbesserungen im Wegweisungsvollzug, während Kapitel 5 der Kosten-Nutzen-Frage gewidmet ist. Die Zusammenarbeit zwischen dem BFM und den Kantonen ist Gegenstand von Kapitel 6. Das folgende Kapitel geht auf die Problematik der unterschiedlichen kantonalen Anwendung der Zwangsmassnahmen ein. Schliesslich kommen in Kapitel 8 die Nebeneffekte der Ausschaffungshaft zur Sprache. Kapitel 9 zur alternativen Mittelverwendung bildet den Schluss des Berichtbandes. Das Fazit der gesamten Untersuchung findet sich im Schlussbericht.

Vorgehen und Methode

Weil eine Erhebung in sämtlichen Kantonen aus Ressourcen Gründen nicht in Frage kam, hat die PVK in einem ersten Untersuchungsschritt aufgrund verschiedener Kriterien fünf Kantone ausgewählt, bei denen die Anwendung der Zwangsmassnahmen für den Zeitraum 2001 - 2003 überprüft werden sollte. Folgende Kriterien wurden festgelegt: Bei der Anordnung der Ausschaffungshaft sollten hinsichtlich Anwendungshäufigkeit und Haftdauer *unterschiedliche kantonale Profile* vertreten sein. Zu berücksichtigen waren sowohl Deutschschweizer wie Westschweizer Kantone. Ausgangspunkt bei der Bestimmung der kantonalen Profile waren die Buchhaltungsauszüge des BFM, in denen die Entschädigungsauszahlungen an die Kantone für die Ausschaffungshaft für die Jahre 2001, 2002 und 2004 aufgeführt sind. Aus dieser Grundlage wurde ersichtlich, wie die Kantone die Ausschaffungshaft im Asylbereich bezüglich *Haftdauer* anordnen. Um die *Anwendungshäufigkeit* einzuschätzen, wurde der Verteilschlüssel des BFM, nach welchem die Asylsuchenden

auf die Kantone aufgeteilt werden, einbezogen. Dieser wurde in Beziehung gesetzt mit der Zahl der jährlichen Anordnungen von Ausschaffungshaft.

Folgende fünf Kantone wurden schliesslich ausgewählt:

- Kanton Basel-Landschaft (BL): tendenziell lange Haftdauer, relativ viele Haftfälle bezüglich der vom BFM zugewiesenen Asylsuchenden, Deutschschweiz;
- Kanton Genf (GE): tendenziell mittlere Haftdauer, relativ wenige Haftfälle, Westschweiz;
- Kanton Schaffhausen (SH): tendenziell kurze Haftdauer, relativ wenige Haftfälle, Deutschschweiz;
- Kanton Wallis (VS): tendenziell lange Haftdauer, aber auch Häufung bei Kurzhaft, viele Haftfälle, Westschweiz;
- Kanton Zürich (ZH): zumeist kurze Haftdauer, Haftfälle entsprechend der Zuweisungsquote, Deutschschweiz.

Nachdem die angefragten Kantone sich bereit erklärt hatten, an der Evaluation teilzunehmen, hat die PVK Dr. Thomas Widmer vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich (IPZ) beauftragt, eine Reihe von Daten zur Anwendung der Zwangsmassnahmen in den ausgewählten Kantonen zu beschaffen, aufzubereiten, statistisch auszuwerten und grafisch darzustellen.⁵ Das IPZ hat alle Vorbereitungs- und Ausschaffungshaftfälle erhoben, die ab dem 1. Januar 2001 in den betroffenen Kantonen registriert wurden (Ausnahme Kanton BL, da dort wegen eines Datensystemswechsel erst auf die Daten ab 1. Mai 2001 zugegriffen werden konnten). Die erhobenen Daten wurden sowohl individuell als auch auf das Vorhandensein von statistischen Zusammenhängen geprüft, um Einflussfaktoren auf das Ergebnis einer Haft zu eruieren. Die verwendeten statistischen Methoden sind im Kurzbericht des IPZ beschrieben.

Die PVK hat nach Vorliegen der quantitativen Resultate in den Kantonen 19 ausführliche Expertengespräche durchgeführt.⁶ Interviewpartner waren Vertreter der Migrationsämter, der zuständigen Gerichte und Polizeibehörden. Auf kantonaler und nationaler Ebene wurden zudem Non Governmental Organizations (NGOs), die sich mit Ausländer- und Flüchtlingsfragen beschäftigen, ein Rechtsvertreter und ein Gefängnisseelsorger befragt. Diese Interviews dienten der korrekten Einschätzung der Daten, brachten aber auch neue Erkenntnisse, etwa zu den durch die Zwangsmassnahmen erreichten Verbesserungen im Wegweisungsvollzug oder den durch sie verursachten Aufwand.

Zur Beantwortung der Frage zu den Wirkungen der Zwangsmassnahmen auf die Delinquenz hat die PVK ein Mandat an Professor Martin Killias, Institut de Criminologie et de Droit Pénal (ICDP) der Universität Lausanne, vergeben. Die Untersuchungsmethoden, die das Expertenteam des ICDP anwandte, werden in deren Bericht ausführlich beschrieben (Kapitel 2).⁷ Er findet sich in Anhang 4. Die

⁵ Projektmitarbeit Swen Hutter. Der Kurzbericht des IPZ zu den „Einflussfaktoren auf das Ergebnis einer Ausschaffungshaft vom 5. 10. 2004“ findet sich in Anhang 3.

⁶ Vgl. Anhang 1: Liste der befragten Personen.

⁷ Vgl. Schenker Silvia, Leslie Herrmann, Martin Killias (2004): La Délinquance parmi les Requéants d'Asile et les Effets des Mesures de Contrainte/Die Delinquenz unter Asylsuchenden und die Wirkung von Zwangsmassnahmen. Anhang 4. Dieser Bericht ist zweisprachig (deutsch und französisch) abgefasst.

Hauptergebnisse der Studie sind im Schlussbericht der PVK, Kapitel 4, zusammengefasst wiedergegeben.

1 Rechtliche Grundlagen

1.1 Das Bundesgesetz über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

Das Ziel der Zwangsmassnahmen liegt in der Verbesserung des Wegweisungsvollzuges von Asylsuchenden und illegal anwesenden Ausländern, in der Vorbeugung von groben Missbräuchen des Asylrechts und in der Bekämpfung der (Drogen-)delinquenz von Asylsuchenden und illegal anwesenden Ausländern. Die Zwangsmassnahmen sind in mehreren Artikeln des ANAG⁸ und des Asylgesetzes⁹ verankert. Im Wesentlichen sind folgende Instrumente vorgesehen:

- Vorbereitungshaft gemäss Artikel 13a ANAG: Die Vorbereitungshaft kann gegen einen Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt, während der Vorbereitung des Entscheides über seine Aufenthaltsberechtigung angeordnet werden, um die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sicherzustellen. Als Haftgründe gelten u. a. die Weigerung des Ausländers im Asyl- oder Wegweisungsverfahren, seine Identität offen zu legen, oder die Missachtung einer Aus- oder Eingrenzung oder einer Einreisesperre. Die Vorbereitungshaft darf höchstens drei Monate betragen.
- Ausschaffungshaft gemäss Artikel 13b ANAG: Die Ausschaffungshaft kann zur Sicherstellung des Vollzugs von der zuständigen kantonalen Behörde gegenüber einem Ausländer angeordnet werden, gegen den ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid vorliegt, wenn sich der Ausländer gestützt auf Artikel 13a bereits in Vorbereitungshaft befindet oder in Haft genommen werden könnte oder wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass er sich der Ausschaffung entziehen will. Die Haft darf höchstens drei Monate dauern; wenn dem Vollzug der Weg- oder Ausweisung besondere Hindernisse im Wege stehen, so kann die Haft um höchstens sechs Monate verlängert werden.
- Ein- und Ausgrenzung gemäss Artikel 13e ANAG: Laut diesem Artikel kann die zuständige kantonale Behörde einem Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung hat, die Auflage machen, ein ihm zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten, wenn dieser die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet. Diese Massnahme dient gemäss der Botschaft insbesondere der Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels.

⁸ Vgl. Anhang 1 im Schlussbericht.

⁹ In Artikel 47 des AsylG sind die Bestimmungen der so genannten „kleinen Ausschaffungshaft“ verankert: Ein Ausländer, dessen Wegweisung sofort vollziehbar ist, kann innert 24 Stunden ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einreichen. Die zuständige Behörde hat über dieses Begehren innert 48 Stunden zu entscheiden. Die Anwendung dieser Form der Ausschaffungshaft wird nicht untersucht, weil die Massnahme in der Praxis keine Bedeutung erlangt hat.

- Durchsuchung von Personen, Artikel 14 Absatz 3 ANAG: Während eines Aus- oder Wegweisungsverfahrens kann die zuständige kantonale Behörde einen Ausländer sowie die Sachen, die er mitführt, zur Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren durchsuchen.
- Durchsuchung von Wohnungen, Artikel 14 Absatz 4 ANAG: Bei Vorliegen eines erstinstanzlichen Entscheides kann die richterliche Behörde die Durchsuchung einer Wohnung oder anderer Räume anordnen, wenn der Verdacht besteht, dass sich ein weg- oder auszuweisender Ausländer darin verborgen hält.

Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde zu überprüfen (Art. 13c Abs. 2). Die Haft ist in geeigneten Räumlichkeiten zu vollziehen, wobei die Zusammenlegung mit Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug zu vermeiden ist (Art. 13d). Die Haft wird beendet, wenn der Haftgrund entfällt oder sich erweist, dass der Vollzug der Wegweisung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen undurchführbar ist, wenn einem Haftentlassungsgesuch entsprochen wird oder wenn die inhaftierte Person eine freiheitsentziehende Strafe antritt (Art. 13c Abs. 5).

An den Zwangsmassnahmen wird im Entwurf zum AuG festgehalten, z. T. werden sie noch verschärft (u. a. neuer Haftgrund für die Ausschaffungshaft: passives Verhalten bei der Papierbeschaffung¹⁰). Einzelne Verschärfungen traten im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 bereits am 1. April 2004 in Kraft.¹¹ Sie sind nicht Gegenstand dieser Evaluation, weil sich der Untersuchungszeitraum nur bis 31. Dezember 2003 erstreckt.

In den Kantonen sind Einführungsgesetze für den Vollzug der Zwangsmassnahmen im ANAG erlassen worden. Das BFF und das Bundesamt für Ausländerfragen, heute im BFM vereint, haben im Januar 1995 Erläuterungen und Empfehlungen zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die Zwangsmassnahmen an die Justizdirektionen und die Polizeidirektionen der Kantone gerichtet. Zu erwähnen ist weiter die Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen vom 11. August 1999 (SR 142.281). Zudem besteht eine Weisung des BFF über die Vergütung von Ausreise-, Vollzugs- und Identifikationskosten (vom 1. März 2003). Die Bestimmungen zu den Zwangsmassnahmen sind in zahlreichen Urteilen des Bundesgerichtes konkretisiert worden.

¹⁰ Änderungen im Entwurf des AuG (Bundesgesetz: BBl 2002 3851, Botschaft: BBl 2002 3709):

- Vorbereitungshaft: Neuer Tatbestand bei nachträglichem Asylgesuch nach Weg- oder Ausweisung.
- Ausschaffungshaft: Passives Verhalten bei der Papierbeschaffung allein wird ausdrücklich Haftgrund.
- Neue Ausschaffungshaft bis max. 20 Tage, wenn wegen fehlender Mitwirkung die heimatlichen Reisepapiere durch die Behörden beschafft werden mussten.
- Auf mündliche Verhandlung bei Haftüberprüfung kann verzichtet werden, wenn die Ausschaffung voraussichtlich innerhalb von acht Tagen erfolgt.
- Keine Bundesfinanzierung mehr für den Bau und die Einrichtung kantonaler Haftanstalten für Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft, weil in der Zwischenzeit die notwendigen Haftplätze geschaffen worden seien.

¹¹ Änderungen des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer im Rahmen des Entlastungsprogramms.

1.2

Das Bundesgesetz über die Zwangsmassnahmen und die materiellen Anforderungen¹²

Die bundesgerichtliche Formel für eine materielle Voraussetzung zur Anordnung der Ausschaffungshaft (d. h. der Entscheid ist bundesrechtskonform) wird wie folgt formuliert (BGE 125 II 369 S. 374 f.).

„Die zuständige Behörde kann einen Ausländer in Ausschaffungshaft nehmen, soweit die Voraussetzungen von Artikel 13b ANAG erfüllt sind. Danach ist erforderlich, dass ein *erstinstanzlicher, nicht notwendigerweise auch rechtskräftiger Weg- oder Ausschaffungsentscheid* vorliegt (vgl. BGE 121 II 59 E. 2a S. 61; II 148 ff.), dessen *Vollzug* (z. B. wegen fehlender Reisepapiere) *noch nicht möglich, jedoch absehbar* ist. Zudem muss einer der in Artikel 13b Absatz 1 ANAG genannten *Haftgründe* bestehen (BGE 124 II 1 E. 1 S. 3). Weiter muss die *Haft verhältnismässig* (BGE 119 Ib 193 E. 2c S. 198; vgl. auch BGE 122 II 148 E. 3 S. 153) und die *Ausschaffung rechtlich und tatsächlich möglich* sein (Art. 13c Abs. 5 Bst. a ANAG; vgl. BGE 122 II 148 E. 3 S. 152 ff.). Auf Seiten der Behörden ist die Papierbeschaffung sodann mit dem nötigen Nachdruck zu verfolgen (Art. 13b Abs. 3 ANAG; *Beschleunigungsgebot*; BGE 124 II 49 ff.). Schliesslich sind gesetzliche Anforderungen an die *Haftbedingungen* zu beachten (vgl. Art. 13c Abs. 3 sowie Art. 13d ANAG; BGE 123 I 221; 122 II 299; 122 II 49 E. 5 S. 52 ff.).“¹³

1.2.1

Erstinstanzlicher Weg- oder Ausschaffungsentscheid

Gemäss BGE 121 II 59 (S. 61) ist die Ausschaffungshaft eine Massnahme zum Vollzug einer Weg- oder Ausweisung. Damit die Anwendung zulässig wird, muss eine Entfernungsmassnahme angeordnet worden sein. Bei der Überprüfung, ob die Haft rechtmässig ist, muss sich somit der Haftrichter vergewissern, ob ein kantonaler Weg- oder Ausschaffungsentscheid oder ein Wegweisungsentscheid einer Bundesbehörde vorliegt. Nicht zu prüfen hat er, ob die Wegweisung selber rechtmässig ist. Liegt hingegen eine erstinstanzliche Weg- oder Ausweisungsverfügung vor, welche „einen augenfälligen Fehlentscheid darstellt, soll der Haftrichter die Bestätigung der Ausschaffungshaft verweigern (...)“ (BGE 121 II 59 S. 62). Dabei geht es in erster Linie darum zu überprüfen, ob offenkundige Formfehler stattgefunden haben, wenn etwa eine für eine Wegweisung klarerweise nicht zuständige Behörde eine derartige Massnahme angeordnet hat.

1.2.2

Haftgründe

Voraussetzung für die Anordnung von Ausschaffungshaft ist das Vorliegen einer der in Artikel 13b Absatz 1 ANAG genannten Haftgründe. Im Folgenden soll nun genauer auf zwei zentrale Haftgründe eingegangen werden: Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe c ANAG (Untertauchensgefahr) und Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe b

¹² Vgl. Ziltener Felix (2001): Neues aus der Praxis zur Ausschaffungshaft. In: AJP/PJA 5/2001, S. 499 - 512. Kapitel 1.2 orientiert sich nicht nur in der Gliederung an diesem Aufsatz, einzelne Zitate – u. a. aus der Rechtssprechung des Bundesgerichts – sind diesem direkt entnommen.

¹³ Ebd. S. 505. In den folgenden Unterkapiteln werden Hauptpunkte dieser Formel aufgenommen; auf die entsprechenden Seitenzahlen bei Ziltener wird nicht weiter hingewiesen.

ANAG in Verbindung mit Artikel 13a Buchstabe e ANAG (Erhebliche Gefährdung von Leib und Leben).

1.2.2.1 Untertauchensgefahr

Gestützt auf Artikel 13b Buchstabe c ANAG kann ein Ausländer in Haft genommen werden, wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass er sich der Ausschaffung entziehen will, insbesondere weil sein bisheriges Verhalten darauf schliessen lässt, dass er sich behördlichen Anforderungen widersetzt.

Gemäss BGE 2A.322/2000 genügt es nicht einen Ausländer in Ausschaffungshaft zu nehmen, wenn er illegal in die Schweiz einreist und sich darin illegal aufhält. Weitere Umstände, die nicht für die Annahme einer Untertauchensgefahr genügen, liegen dann vor, wenn der Betroffene keine Papiere besitzt und nur mangelhaft an deren Beschaffung mitwirkt. Zudem kann aufgrund fehlenden Aufenthaltsorts oder Mittellosigkeit nicht daraus geschlossen werden, dass eine Gefahr des Untertauchens besteht. Diese Faktoren können jedoch gegebenenfalls zusammen mit weiteren Umständen eine Untertauchensgefahr indizieren. „Insbesondere darf Ausschaffungshaft nicht einfach vorsorglich angeordnet werden, nur weil erfahrungsgemäss eine bestimmte Anzahl der zur Ausreise verpflichteten Ausländer untertaucht“ (BGE 2A 322/2000).

Erforderlich sind vielmehr konkrete Anhaltspunkte, dass sich der Ausländer der Ausschaffung entziehen und untertauchen will. Dies trifft gemäss BGE 2A.322/2000 (vgl. auch BGE 125 II 369) namentlich dann zu, „wenn der Ausländer bereits einmal untergetaucht ist, behördlichen Anordnungen keine Folge leistet oder durch erkennbare ungläubwürdige und widersprüchliche Angaben die Vollzugsbemühungen der Behörden erschwert.“ Dabei ist bei einem straffälligen Ausländer eher davon auszugehen, er werde auch in Zukunft Anordnungen missachten. Zudem ist die Untertauchensgefahr jedes Mal zu bejahen, wenn eigentliche Täuschungsmanöver vorliegen, um die Identität zu verschleiern bzw. die Papierbeschaffung zu erschweren (z. B. durch Verwendung falscher Papiere oder unter falschem Namen auftreten) (BGE 122 II 49 S. 51). „Je länger die passive Haltung andauert und je beharrlicher sie ist, desto stärker ist sie als Indiz zu gewichten, welches – zusammen mit anderen Umständen – zur Bejahung des Haftgrunds von Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe c ANAG führen kann“ (BGE 122 II 49 S. 51).

1.2.2.2 Erhebliche Gefährdung von Leib und Leben

Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe b ANAG in Verbindung mit Artikel 13a Buchstabe e ANAG besagt, dass Ausländer, welche Personen ernsthaft bedrohen oder an Leib und Leben erheblich gefährden und deshalb strafrechtlich verfolgt werden oder verurteilt worden sind, in Ausschaffungshaft genommen werden können. Gemäss BGE 2A.35/2000 (vgl. auch BGE 125 II 369 E. 3) genügt nicht jede Gefährdung von Leib und Leben zur Anordnung von Ausschaffungshaft oder auch Vorbereitungshaft. Die Gefährdung muss „erheblich“ sein, und eine bestimmte Intensität erreichen. Eine solche Gefährdung von Leib und Leben stellt unter anderem auch das Begehen eines Betäubungsmitteldelikts dar. Derjenige, welcher Betäubungsmittel in bedeutender Menge in den Verkehr bringt, erfüllt somit das Erfordernis der erheblichen Gefährdung. An dieser Stelle soll dem Kleindealer (so genannter „Ameisendealer“ oder

„Chügelidealer, -schlucker“) besondere Beachtung geschenkt werden. Ein solcher Dealer trägt jeweils nur kleine Mengen Drogen auf sich und macht dafür mehrere Botengänge. Dies damit er im Fall, dass er aufgegriffen wird, wirksamen strafrechtlichen Sanktionen entgehen kann, „obwohl er insgesamt, durch mehrere Gänge innert kurzer Zeit bedeutende Mengen an Betäubungsmitteln in Umlauf bringen kann“ (BGE 2A.35/2000). Ein solcher Ameisendealer steht somit bezüglich des Gefährdungsgrades demjenigen Dealer nicht nach, der nur wenige Male, jedoch mit grösseren Drogenmengen, unterwegs ist.

Keine Gefährdung von Leib und Leben stellt hingegen ein Ausländer dar, der Drogen konsumiert, der bloss in der Drogenszene auftaucht und verweilt oder „der bloss bei einer einzelnen Gelegenheit mit einer geringen Menge Drogen gehandelt hat“ (BGE 2A.35/2000). Unter diesen Umständen sind die Haftgründe für eine Verurteilung gemäss Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe b ANAG in Verbindung mit Artikel 13a Buchstabe e ANAG nicht erfüllt.

Die angeordnete Ausschaffungshaft (Administrativhaft) dient nicht der Sanktionierung von zweifelsfrei bewiesenem vergangenem Handeln. „Mit der Haft soll sichergestellt werden, dass der Ausländer die Vorbereitung eines Wegweisungsentscheids bzw. die Vollzugsbemühungen für Aus- und Wegweisung nicht erschwert, und es soll – beim Haftgrund des Artikels 13a Buchstabe e ANAG – vermieden werden, dass er während der Verfahrensdauer Personen (weiterhin) gefährdet“ (BGE 2A.35/2000). Erforderlich dazu ist eine Prognose, mittels welcher überprüft werden muss, „ob aufgrund der bekannten Umstände das ernsthafte Risiko weiterer gefährdender Handlungen besteht“ (BGE 2A.35/2000).

1.2.2.3 Missachtung einer Ein- oder Ausgrenzung

Wie aus den obigen Ausführungen aus wichtigen Bundesgerichtsentscheidungen ersichtlich, darf die Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft nur angeordnet werden, wenn sich erweist, dass der Vollzug der Weg- oder Ausweisung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen durchführbar ist (vgl. Art. 13c Abs. 5 Bst. a ANAG). Es fragt sich, wie sich dieser Sachverhalt in Bezug auf einen Verstoss gegen eine Ein- oder Ausgrenzung verhält.

Artikel 13e Absatz 1 ANAG besagt, dass die zuständige kantonale Behörde einem Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und der die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet, die Auflage machen kann, ein ihm zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen (Eingrenzung) oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten (Ausgrenzung). Dies gilt insbesondere zur Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels. Gemäss Artikel 13a Buchstabe b ANAG sowie Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe b ANAG kann ein Ausländer zu Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft verurteilt werden, wenn er ein nach Artikel 13e ihm zugewiesenes Gebiet verlässt oder ihm verbotenes Gebiet betritt. Bedingung dazu ist aber, dass der Vollzug der Wegweisung durchführbar ist (Art. 13c Abs. 5 Bst. a ANAG). Erweist sich nun, dass der Vollzug der Weg- oder Ausweisung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen undurchführbar ist, ist die Missachtung einer Aus- oder Eingrenzungsverfügung gemäss Artikel 23a ANAG strafbar (BGE 124 IV 280 S. 282; vgl. auch BGE 126 IV 30).

„Ob ein Ausländer ausgeschafft werden kann, steht im Zeitpunkt, in dem er eine Auflage gemäss Artikel 13e ANAG (betreffend Ein- oder Ausgrenzung) missachtet,

häufig noch nicht fest. Solange unklar ist, ob der Ausländer ausgeschafft werden kann, kommt grundsätzlich die Vorbereitungs- bzw. Ausschaffungshaft in Betracht und ist jedenfalls eine Bestrafung wegen Missachtung einer Ein- bzw. Ausgrenzungsverfügung ausgeschlossen“ (BGE 124 IV 280 S. 282). Wenn eine Anordnung einer Vorbereitungs- bzw. Ausschaffungshaft, welche ja die Sicherstellung der Ausschaffung bezweckt, aufgrund der Undurchführbarkeit des Weg- oder Ausweisungsvollzugs wegfällt, wird der Ausländer beim Vorstoss einer Ein- oder Ausgrenzung gemäss Artikel 23a ANAG verurteilt. Somit kann erreicht werden, dass der Ausländer sich in Zukunft an solche Auflagen hält und bei einem Verstoss trotz Undurchführbarkeit des Weg- oder Ausweisungsvollzugs durch die Behörden sanktioniert werden kann. „Die Missachtung einer fremdenpolizeilichen Verfügung betreffend Ausgrenzung oder Eingrenzung ist nur dann strafbar, wenn sich der Vollzug der Weg- oder Ausweisung des Ausländers als undurchführbar erweist“ (BGE 124 IV 280 S. 280). Ansonsten ist die Vorbereitungs- bzw. Ausschaffungshaft anzuordnen. „Die Strafe ist insofern subsidiär gegenüber den fremdenpolizeilichen Massnahmen der Ausschaffung sowie der diese sicherstellenden Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft“ (BGE 124 IV 280 S. 282).

1.2.3 Verhältnismässigkeit der Haft

Als verhältnismässig wird eine Haftverurteilung dann bezeichnet, „wenn keine andere zweckmässige Massnahme die Durchführung der Ausschaffung sicherstellen kann. Allerdings wird dann, wenn konkret die Gefahr des Untertauchens besteht, kaum je eine mildere Massnahme, etwa eine verschärfte Meldepflicht, geeignet sein, den Vollzug der Wegweisung zu garantieren.“ (BGE 119 IB 193 S. 198 f.). Geprüft wird im Zusammenhang mit der Verhältnismässigkeit zudem die Hafterstehungsfähigkeit. Als Unverhältnismässig wird dabei die Ausschaffungshaft praktisch nur in Fällen fehlender Hafterstehungsfähigkeit beurteilt. Ebenfalls gilt die Ausschaffungshaft als unverhältnismässig, wenn nicht ernsthaft damit gerechnet werden kann, dass innert Monatsfrist die Identitätsabklärung und Papierbeschaffung erfolgen können (BGE 119 IB 193 S. 198 f.).

1.2.4 Durchführbarkeit der Ausschaffung

Gemäss Artikel 13c Absatz 5 Buchstabe a ANAG wird die Haft beendet, wenn sich erweist, dass der Vollzug der Weg- oder Ausweisung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen undurchführbar ist. Andernfalls lässt sich die Ausschaffungshaft nicht mehr mit einem hängigen Weg- oder Ausweisungsverfahren rechtfertigen und verstösst gegen Artikel 5 Ziffer 1 Buchstabe f der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) (BGE 122 II 148 S. 152 f.). Demnach ist die Haft unzulässig, „wenn für die Undurchführbarkeit des Vollzugs der Wegweisung triftige Gründe vorliegen oder praktisch feststeht, dass er sich innert der gesetzlich vorgesehenen Haftdauer nicht realisieren lässt“ (BGE 122 II 148 S. 153).

Gemäss einer weiteren Bundesgerichtsentscheid (BGE 125 II 217 S. 220) genügt der Umstand allein, dass die Ausreise nur schwer organisiert werden kann nicht, um die Haft dahinfallen zu lassen und die Ausschaffung als undurchführbar zu bezeichnen. Laut der Botschaft zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländer-

recht wurde gerade wegen solchen Problemen und Ungewissheiten die Haftdauer erhöht und die Möglichkeit der Haftverlängerung geschaffen (BBl 1994 I 305 ff.). Die Haft ist „nur dann aufzuheben, wenn für die Undurchführbarkeit des Vollzugs der Entfernungsmassnahme triftige Gründe sprechen oder praktisch feststeht, dass sich die Ausschaffung innert der gesetzlichen Frist kaum wird realisieren lassen. Dies ist in der Regel nur der Fall, wenn die Ausschaffung auch bei gesicherter Kenntnis der Identität oder der Nationalität des Betroffenen bzw. trotz seines Mitwirkens bei der Papierbeschaffung mit grosser Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen erscheint“ (BGE 125 II 127 S. 220). Beispiele solcher Umstände wäre die länger dauernde Transportunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen oder „eine ausdrückliche oder zumindest klar erkennbare und konsequent gehandhabte Weigerung eines Staates, gewisse Staatsangehörige zurückzunehmen“ (BGE 125 II 127 S. 220).

Auch die Umstände einer aktuellen technischen Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs und einer vagen Möglichkeit einer baldigen Rückschaffung genügen nicht zur Aufrechterhaltung der Haft. „Nach Artikel 5 Ziffer 1 Buchstabe f EMRK muss das Ausweisungsverfahren ‚schwebend‘ sein, was voraussetzt, dass mit dem Vollzug der Wegweisung, zu deren Sicherstellung die Ausschaffungshaft ausschliesslich dient, ernsthaft zu rechnen ist.“ (BGE 125 II 217 S. 223 f.).

1.2.5 Beschleunigungsgebot

Das Beschleunigungsgebot wird in Artikel 13b Absatz 3 ANAG konkretisiert. Es besagt, dass die für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung notwendigen Vorkehren umgehend zu treffen sind.

Die zuständigen Behörden haben dabei zielstrebig auf den Wegweisungsvollzug hin zu arbeiten, ansonsten ist die Ausschaffungshaft mit der Ausschaffung des Ausländers als Zielsetzung nicht mehr vereinbar (BGE 124 II 49 S. 50). Befindet sich ein Ausländer z. B. in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug, müssen bei klarer fremdenpolizeilicher Ausgangslage bereits während dieser Zeit Abklärungen im Hinblick auf die Ausschaffung durchgeführt werden. Die Pflicht, Vorbereitungen für den Vollzug der Ausschaffung zu treffen, beginnt demnach nicht erst mit der Anordnung der fremdenpolizeilichen Haft. Wenn nötig, haben die Strafvollzugs- und Fremdenpolizeibehörden miteinander zusammenzuarbeiten. Die Vollzugsbehörden ihrerseits müssen versuchen, die Identität des Ausländers festzustellen und die für die Ausschaffung nötigen Papiere zu beschaffen, dies auch ohne die Mitwirkung des Betroffenen (BGE 124 II 49 S. 50).

„Das Bundesgericht hat eine Verletzung des Beschleunigungsverbots bejaht, wenn während rund zwei Monaten keinerlei Vorkehren mehr im Hinblick auf die Ausschaffung getroffen wurden, ohne dass die Verzögerung in erster Linie auf das Verhalten ausländischer Behörden oder des Betroffenen selber zurückging“ (BGE 124 II 49 S. 51).

1.2.6 Vorbereitungshaft

In diesem Abschnitt soll kurz auf die Zulässigkeit der Vorbereitungshaft eingegangen werden.

Die Vorbereitungshaft dient im Gegensatz zur Ausschaffungshaft in erster Linie der Sicherstellung der Durchführung eines Wegweisungsverfahrens (Asylverfahrens). Dazu kann die kantonale Behörde einen Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt, während der Vorbereitung des Entscheids über seine Aufenthaltsberechtigung für höchstens drei Monate in Haft nehmen (Art. 13a ANAG). Voraussetzung ist das Vorliegen einer der in Artikel 13a ANAG genannten Haftgründe. Grundsätzlich geht es bei der Vorbereitungshaft um zwei zentrale Aspekte: „Erstens soll gewährleistet werden, dass es überhaupt zu einem Entscheid über die Wegweisung kommen kann. Zweitens soll auch der Vollzug gesichert werden“ (BGE 127 II 168 S. 170).

Wie bei der Ausschaffungshaft setzt die Vorbereitungshaft die rechtliche und tatsächliche Durchführbarkeit der Weg- oder Ausweisung voraus (Art. 13c Abs. 5 Bst. a ANAG, Art. 5 Ziff. 1 Bst. f EMRK). Der Zweck der Haft kann nicht erfüllt werden, wenn die Unmöglichkeit oder Unzulässigkeit der Entfernung feststeht und die Haft somit nicht angeordnet werden kann. Die Vorbereitungshaft jedoch wird angeordnet, wenn das Entfernenverfahren formell noch nicht abgeschlossen ist. Dies spielt jedoch keine Rolle, „wesentlich ist einzig, dass materiell mit genügender Wahrscheinlichkeit feststeht, ob der Vollzug einer allfälligen Entfernungsmassnahme innert absehbarer Frist durchführbar ist oder nicht“ (BGE 127 II 168 S. 171).

Eine solche mögliche Durchführbarkeit in einem konkreten Fall ist regelmässig Gegenstand einer Prognose. Dabei wird eine Vorhersage gemacht, ob sich das Ziel der Entfernung überhaupt und innerhalb der vorgegebenen zeitlichen Schranken erreichen lässt. Im Rahmen der Haftprüfung muss somit die Frage über die wahrscheinliche Durchführung der Entfernung mit entschieden werden. „Massgeblich ist, wie dargelegt, ob die Durchführbarkeit der Ausschaffung innert absehbarer Frist mit überwiegender Wahrscheinlichkeit verneint oder bejaht werden kann“ (BGE 127 II 168 S. 172).

1.3 Zwangsmassnahmen vor dem Hintergrund der menschenrechtlichen Bestimmungen

Mit der Einführung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht im Jahre 1995 sollte den Behörden ein Instrument zur Bekämpfung von Missbräuchen im Asylwesen zur Verfügung gestellt werden. Bei den Bestimmungen handelt es sich also um eine Missbrauchsgesetzgebung. Die Zwangsmassnahmen waren vor allem zum Zeitpunkt der Einführung aufgrund menschenrechtlicher sowie grundrechtlicher Aspekte umstritten. Die neue geplante Revision des Asylgesetzes wirft erneut Fragen in Bezug auf die Einhaltung menschenrechtlicher Konventionen auf. An dieser Stelle soll deshalb auf die grundrechtlichen Überlegungen zum Instrument der Zwangsmassnahmen eingegangen werden. Dazu werden die Zwangsmassnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention vom (EMRK) beurteilt. Zur Abgrenzung der Problematik werden auch die geplanten Verschärfungen der Zwangsmassnahmen aus dem grundrechtlichen Blickwinkel beleuchtet.

1.3.1 **Zwangsmassnahmen und Menschenrechtskonventionen**

Gemäss Kälin¹⁴ bedeutet Missbrauchsgesetzgebung, dass die Zwangsmassnahmen nicht auf alle Ausländer, welche unser Land verlassen müssen, Anwendung finden. Es wird somit eine restriktive Anwendung dieses neuen Instrumentes gefordert, in ernststen Missbrauchsfällen und bei deliktischem Verhalten. Das zweite Merkmal dieses Instrumentes ist, dass es Verwaltungsrecht und nicht Ersatzstrafrecht ist. In erster Linie soll es somit zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs dienen und nicht ungebührliches Verhalten sanktionieren.

Die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft stützt sich auf Artikel 5 Ziffer 1 Buchstabe f EMRK. Demnach darf einem Menschen die Freiheit entzogen werden, „wenn er rechtmässig festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird, um ihn daran zu hindern, unberechtigt in das Staatsgebiet einzudringen oder weil er von einem gegen ihn schwebenden Ausweisungs- oder Auslieferungsversuch betroffen ist“ (Kälin 1995: 839). Aus diesem Artikel lassen sich vier Voraussetzungen entnehmen, welche kumulativ erfüllt sein müssen, damit der Freiheitsentzug konventionskonform ist:¹⁵

- Der Freiheitsentzug bedarf einer *gesetzlichen Grundlage*; die Haftanordnung muss im Einzelfall korrekt auf dieses Gesetz abgestützt sein.
- Der Freiheitsentzug muss in einem *korrekten Verfahren* erfolgen, wobei sowohl die allgemeinen Anforderungen von Artikel 5 Ziffer 2 und 4 EMRK als auch die spezifischen Verfahrensbestimmungen des anwendbaren nationalen Rechts beachtet werden müssen.
- Gesetzlich vorgesehen und im richtigen Verfahren angeordnete Haft muss dem in Artikel 5 Ziffer 1 Buchstabe f EMRK vorgesehenen *Zweck* dienen, d. h. angeordnet werden, um den betroffenen Ausländer „daran zu hindern, unberechtigt in das Staatsgebiet einzudringen“ oder um ein „gegen ihn schwebendes Ausweisungs- und Auslieferungsverfahren“ zu sichern.
- Die Zweckbindung der Haft impliziert, dass der Freiheitsentzug notwendig sein muss, um das gemäss Artikel 5 Ziffer 1 Buchstabe f EMRK erlaubte Ziel zu erreichen, womit die *Verhältnismässigkeit* als vierte Voraussetzung EMRK-konformer Haft angesprochen ist.

Ebenfalls von Bedeutung, jedoch nur hintergründig, ist Artikel 14 EMRK, das Diskriminierungsverbot. Diese Bestimmung wird bei der Anwendung der Zwangsmassnahmen in dem Sinn relevant, dass es unzulässig ist, die Nationalität als konkretes Anzeichen für die Untertauchensgefahr zu werten.¹⁶

1.3.2 **Zu den Verschärfungen der Zwangsmassnahmen**

Bei den geplanten Verschärfungen der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht stehen die neuen Haftgründe im Vordergrund. Unter dem Aspekt der Menschen-

¹⁴ Vgl. Kälin, Walter (1995): Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht: Materielles Recht. In: AJP/PJA 7/95, S. 836.

¹⁵ Vgl. Kälin (1995), S. 839.

¹⁶ Vgl. Kälin (1995), S. 840.

rechtskonventionen sind diese Erweiterungen der Haftgründe in der Vorbereitungsphase auch Ausschaffungshaft umstritten.

Ein Haftgrund, Vorbereitungshaft anzuordnen, ist neu dann gegeben, wenn ein Asylgesuch offensichtlich nur eingereicht wird, um eine Weg- oder Ausweisung zu vermeiden¹⁷. Dieser Haftgrund zielt auf eine Missbrauchsbekämpfung. Das Problem bei dieser Bestimmung liegt darin, dass die Vorbereitungshaft bzw. ihre Weiterführung auch dann erlaubt ist, wenn sich im Asylverfahren erweist, dass das Gesuch nicht missbräuchlich ist. Dies kann dann der Fall sein, wenn eine frühere Einreichung des Gesuchs nicht möglich oder nicht zumutbar war oder wenn sich Hinweise auf eine Verfolgung ergeben¹⁸.

Ein zentraler neuer Ausschaffungshaftgrund liegt vor, wenn das BFM einen *Nichteintretensentscheid* wegen fehlender Reisepapiere, Täuschung über die Identität, grober Verletzung der Mitwirkungspflicht oder missbräuchlicher Nachreichung eines Gesuches fällt. Dieser neue Haftgrund wird nicht mehr durch das Verhalten der ausländischen Person begründet, sondern durch ein objektives Kriterium, nämlich das Vorliegen eines Nichteintretensentscheides der Asylbehörden. Dabei ist vor allem der Nichteintretensgrund der Papierlosigkeit problematisch. So ist es fraglich, ob das Vorliegen eines Nichteintretensentscheids wegen fehlender Papiere den Schluss zulässt, dass eine Person untertauchen will bzw. sich der Wegweisung zu entziehen sucht¹⁹. Vielmehr wollen Personen ohne Papiere mit ihrem Verhalten den Aufenthalt in der Schweiz verlängern. „Sie sind nicht am Untertauchen interessiert, sondern an der Verlängerung des Verfahrens bzw. des Aufenthalts“ (Kälin 2001: 15). In einem solchen Fall dient die Ausschaffungshaft nicht der Sicherstellung des Vollzugs, sondern bekommt deutlich den Charakter einer Sanktion für Fehlverhalten. Nach Artikel 5 EMRK ist dies kein zulässiger Haftgrund.

Ein zweiter neuer Haftgrund, welcher aus menschenrechtlicher Sicht Probleme aufweist, ist das *passive Verhalten bei der Identitätsfeststellung*. Die Identität umfasst dabei Name, Vorname, Staatsangehörigkeit, Ethnie, Geburtsdatum, Geburtsort und Geschlecht.²⁰ Es genügen somit nicht nur qualifizierte Verletzungen der Mitwirkungspflicht, sondern auch weniger schwerwiegende Pflichtverletzungen, wie ungenaue oder keine Angaben über die Ethnie, um in Haft genommen zu werden.²¹

Der letzte umstrittene Haftgrund betrifft die *Papierbeschaffung durch die Behörden*. Neu können 20 Tage Ausschaffungshaft angeordnet werden, sofern aufgrund fehlender Mitwirkung der betroffenen Person die heimatlichen Reisepapiere durch die Behörden beschafft werden mussten. Im Wortlaut dieser Vorschrift wird kein Verschulden oder missbräuchliches Verhalten der Person vorausgesetzt. Damit wären auch die Fälle von Haft betroffen, die sich erfolglos um Papiere bemüht haben.

¹⁷ Vgl. Bolz, Susanne (2002): Asylrelevante Regelung im Entwurf des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG). In: ASYL 4/02, S. 32.

¹⁸ Vgl. Kälin, Walter (2001): Rechtsfragen im Zusammenhang mit der geplanten Revision des Asylgesetzes. In: ASYL 4/01, S. 15.

¹⁹ Vgl. Bolz (2002), S. 33.

²⁰ Vgl. Bolz (2002), S. 33.

²¹ Vgl. Kälin (2001), S. 15.

2 Anwendung der Ausschaffungshaft: kantonale Fallbeispiele

Die Fallbeispiele sind nach folgendem Schema strukturiert: In einem ersten Abschnitt finden sich u. a. Angaben zu den rechtlichen Grundlagen, welche die Zuständigkeit der Behörden regeln sowie Angaben über die personellen Ressourcen, die für den Vollzug der Zwangsmassnahmen zur Verfügung stehen.

Im zweiten Abschnitt der Fallbeispiele wird auf die konkrete Anwendung der Ausschaffungshaft eingegangen. Zunächst werden die einzelnen Daten zur Anwendung der Ausschaffungshaft beschrieben (Haftzahl etc.) und durch Aussagen der befragten Stellen ergänzt und erklärt. In den Diagrammen werden jeweils die Gesamtergebnisse dargestellt, d. h. jene aus dem ANAG- und dem Asylbereich gesamthaft. Im Text wird auf Unterschiede zwischen beiden Bereichen aufmerksam gemacht, wo dies notwendig erscheint. Auch wird teilweise auf die Entwicklung in den einzelnen Untersuchungsjahren eingegangen. Anschliessend werden Zusammenhänge zwischen den einzelnen Variablen mittels grafischer Darstellung der kantonalen Daten beschrieben. Im wichtigen letzten Unterkapitel, das den Zusammenhang zwischen der Haftdauer und dem Haftergebnis aufzeigt, werden die Ergebnisse gesamthaft und gesondert nach Rechtsbereich dargestellt.

2.1 Kanton Basel-Landschaft

Weil im Kanton BL im Frühling 2001 ein neues EDV-System eingeführt worden ist, konnten für 2001 nur Vorbereitungs- und Ausschaffungshaftfälle erfasst werden, welche am 1. Mai 2001 noch in Haft waren oder ab 1. Mai 2001 in Haft genommen wurden. Die Rekonstruktion der Daten ab Januar 2001 für die Evaluation wäre zu aufwändig gewesen.

2.1.1 Ausgewählte Angaben zum Asyl- und Ausländerbereich

A) Zuständigkeit und rechtliche Grundlagen

Im Kanton BL ist das Amt für Migration (AfM) innerhalb der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion für die Umsetzung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht zuständig.

Im kantonalen Gesetz über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 20. Mai 1996 werden die behördliche Zuständigkeit und der Vollzug der Zwangsmassnahmen geregelt. Nach Paragraph 4 Absatz 1 und 2 ist das AfM ermächtigt, die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft anzuordnen. Die Rechtmässigkeit der Haftanordnung wird durch das Präsidium der Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgerichts überprüft (§ 7 Abs. 1). Ebenfalls in der Kompetenz des AfM liegt es, Ein- und Ausgrenzungen anzuordnen (§ 15 Abs. 1). Reicht die betreffende Person keine Beschwerde gegen ein auferlegtes Rayonverbot ein, wird dessen Rechtmässigkeit durch keine richterliche Instanz überprüft.

Eine Besonderheit im Kanton BL ist der verfassungsmässig festgelegte Rechtsschutz für jeden, dem die Bewegungsfreiheit entzogen wird. Dieser hat Anspruch auf ein rechtliches Gehör vor einer gesetzlich bestimmten, unabhängigen Instanz innert 24

Stunden seit der Festnahme. Dabei handelt es sich nur um eine Anhörung und nicht einen Entscheid.

B) Personelle Ressourcen

Im AfM sind fünf Personen der Vollzugsabteilung für die Wegweisungen zuständig.

C) Haftplätze

Der Kanton BL verfügt über 13 innerkantonale Haftplätze im Bezirksgefängnis Sissach. Im Kanton Basel-Stadt hat er zusätzlich Plätze im Ausschaffungsgefängnis Bässlergut gemietet (ab Juli 2002: 20 Plätze, ab April 2004: 38 Plätze). Die Haftplätze wurden noch nie vollständig ausgeschöpft, d. h. es waren nie mehr als 30 Plätze belegt.

D) Ausgewählte Kennzahlen zum Asyl- und Ausländerbereich

BL hat knapp 270'000 Einwohner. Aufgrund des Verteilschlüssels des Bundes werden dem Kanton 3,7 % aller Asylsuchenden zugeteilt. Damit liegt der Kanton schweizweit an zehnter Stelle, hinter dem Kanton Wallis und vor dem Kanton Solothurn. Konkret bedeutet dies für die Jahre 2000, 2001, 2002 und 2003: 590, 706, 971 und 781 zugewiesene Asylsuchende (neue Asylgesuche).

Am 31. Dezember 2003 zählte man im Kanton BL 638 Personen im Vollzugsprozess im Asylbereich, also Fälle, deren Vollzug oder Regelung hängig oder blockiert war. 95 davon waren rechtskräftig und die Frist war abgelaufen, wie Tabelle 1 zu entnehmen ist:

Bestand im Vollzugsprozess BL (ohne vorläufig Aufgenommene)²²

Tabelle 1

Datum	Total Personen im Vollzugsprozess	Zu- bzw. Abnahme gegenüber Vorjahr	davon Frist abgelaufen	Abnahme gegenüber Vorjahr
31.12.2000	448		139	
31.12.2001	416	-7,1%	109	-21,6%
31.12.2002	488	17,3%	101	-7,3%
31.12.2003	638	30,7%	95	-5,9%
<i>Veränderung gegenüber 2000</i>		42,4%		-31,7%
<i>Veränderung gegenüber 2001</i>		53,4%		-12,8%

Quelle: BFM

²² Personen im Vollzugsprozess sind jene, deren Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt wurden. In der BFM-Statistik werden folgende Unterscheidungen getroffen: Personen, bei denen der Vollzugsprozess ausgesetzt ist, bei denen die Papierbeschaffung läuft (Personen, für die ein Gesuch um Vollzugsunterstützung im BFM bearbeitet wird), die sich im Ausreiseprozess befinden und die Spezialfälle.

Während die Bestände im Vollzugsprozess gestiegen sind, haben sich die Bestände jener Personen, die sich im Ausreiseprozess befinden und deren Frist abgelaufen ist, gegenüber den Vorjahren verringert.

Über die Zahl der jährlichen Aus- und Wegweisungen führt das AfM keine Statistik. 2003 wurden insgesamt 108 Einreisesperren verhängt: 41 wegen Verletzung fremdenpolizeilicher Vorschriften, wovon acht wegen illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt, 30 wegen illegalem Aufenthalt und Schwarzarbeit sowie 67 Einreisesperren aus anderen Gründen, darunter 16 Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz. Die Einreisesperren betreffen sowohl Personen aus dem Asyl- wie aus dem ANAG-Bereich, lassen sich aber nicht danach aufteilen.

2.1.2 Anwendung der Ausschaffungshaft

Der Kanton BL wendet das Instrument der Ausschaffungshaft *konsequent* und *regelmässig* an. Grundsätzlich werden alle Personen in Haft genommen, die illegal anwesend sind, die z. B. einen negativen Asylentscheid erhalten haben und deren vom AfM gesetzte Ausreisefrist verstrichen ist. Danach kann der Fall eintreten, dass die Person untertaucht, in der Folge bei einer polizeilichen Kontrolle aufgegriffen und dem AfM übergeben wird. Die Nationalität der Person ist bezüglich einer allfälligen Inhaftierung zweitrangig. Selbst wenn eine Ausschaffung in gewisse Länder mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist, wird nicht von einer Haftanordnung abgesehen, wenn ein Grund, z. B. Untertauchungsgefahr, vorliegt. Einzig wenn die betreffende Person aus einem Staat kommt, bei dem die Rückführung blockiert ist, wird – wie es das Gesetz verlangt – auf Ausschaffungshaft verzichtet. Während der Ausschaffungshaft versucht das AfM mit Unterstützung des BFM, die Identität der inhaftierten Person ausfindig zu machen und Reisepapiere zu beschaffen. Dieser Prozess kann sich unter Umständen bis zu neun Monaten, also der maximal erlaubten Haftdauer, erstrecken, ohne dass das angestrebte Resultat – die Papierbeschaffung für eine Rückführung – erreicht wird.

Die kantonalen Behörden versprechen sich zudem von der Anordnung der Ausschaffungshaft auch einen gewissen Abschreckungseffekt auf Personengruppen derselben Staatsangehörigkeit wie jene des Inhaftierten. Gleichzeitig erhofft man sich dabei eine bessere Kooperationsbereitschaft dieser Personengruppe.

Im Weiteren werden Personen in Ausschaffungshaft genommen, die kurz vor der Ausreise stehen. Solche Häftlinge werden nicht dem Haftrichter vorgeführt, da ihre Rückführung innerhalb von vier Tagen erfolgt. Die Rückreisepapiere sind bereits organisiert, durch eine Inhaftierung soll verhindert werden, dass die betreffende Person kurz vor der Abreise untertaucht. Ein gesetzlicher Haftgrund muss aber auch bei diesen Fällen vorliegen; die blosse Mutmassung eines Untertauchens reicht nicht als Haftgrund aus, es müssen konkrete Anzeichen bestehen.

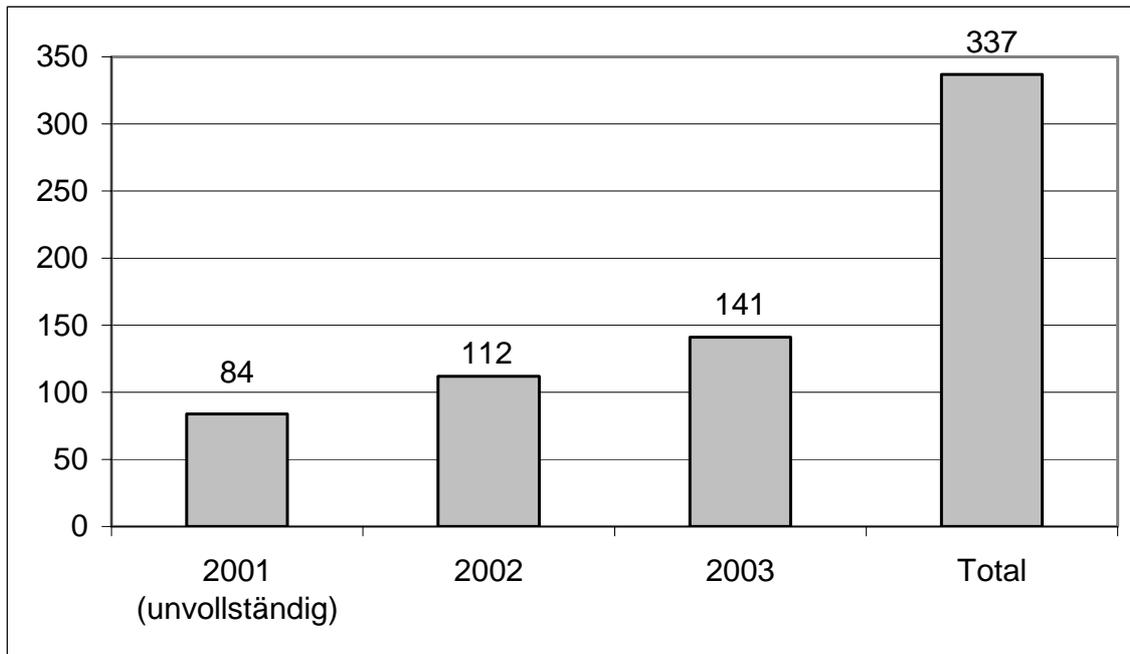
Aus richterlicher Sicht wird Haft dann bestätigt, wenn ein gesetzlicher Haftgrund vorliegt, eine Haftanordnung verhältnismässig ist und die *Möglichkeit* besteht, die betreffende Person auszuschaffen. Diese Einschätzung nimmt bereits das AfM in der Erwartung vor, dass die Haft von der Justiz bestätigt wird. Es ist denn auch eher selten der Fall, dass der Richter eine Haftanordnung nicht gutheissen kann. In diesen Fällen ist aus dessen Sicht der Haftgrund nicht gegeben.

2.1.2.1 Anzahl Fälle

Während der letzten drei Jahre ist die Zahl der Haftfälle im Kanton BL konstant angestiegen (vgl. Abb. 1). Zwar sind für das Jahr 2001 wegen der eingangs erwähnten Systemumstellung die Daten nicht ganz vollständig. Auffallend ist aber die beträchtliche Steigerung der Zahlen zwischen 2002 und 2003 (plus 29 Fälle). Gesamthaft wurde bei 337 Personen die Ausschaffungshaft angeordnet.

Ausschaffungshaft BL: Anzahl Fälle (N=337)

Abbildung 1



Quelle: IPZ/PVK

Gemäss Angaben der Behörden führen verschiedene Umstände zu diesem Ergebnis. Kurz nach Einführung der Ausschaffungshaft wurde aufgrund gewisser Unsicherheiten öfters darauf verzichtet, Personen in Haft zu nehmen, da erwartet wurde, dass sie durch die richterliche Behörde wieder entlassen würden. Es musste sich zuerst eine Anwendungspraxis herausbilden. Das AfM weiss heute, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit der Haftrichter eine Haftanordnung bestätigt. Des Weiteren haben nach Angaben der Behörden zusätzlich der Ausbau der personellen Ressourcen im Bereich des Wegweisungsvollzugs und der Ausbau der zur Verfügung stehenden Haftplätze dazu geführt, dass die Zahl der Haftfälle in den letzten Jahren gestiegen ist. Zudem ist die Anzahl der Haftfälle auch von der Zahl und der Nationalität der Asylsuchenden abhängig.

Laut der richterlichen Behörde wird sich die ansteigende Tendenz fortsetzen, da mit den Verschärfungen der Zwangsmassnahmen im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 auch neue Haftgründe geschaffen wurden.

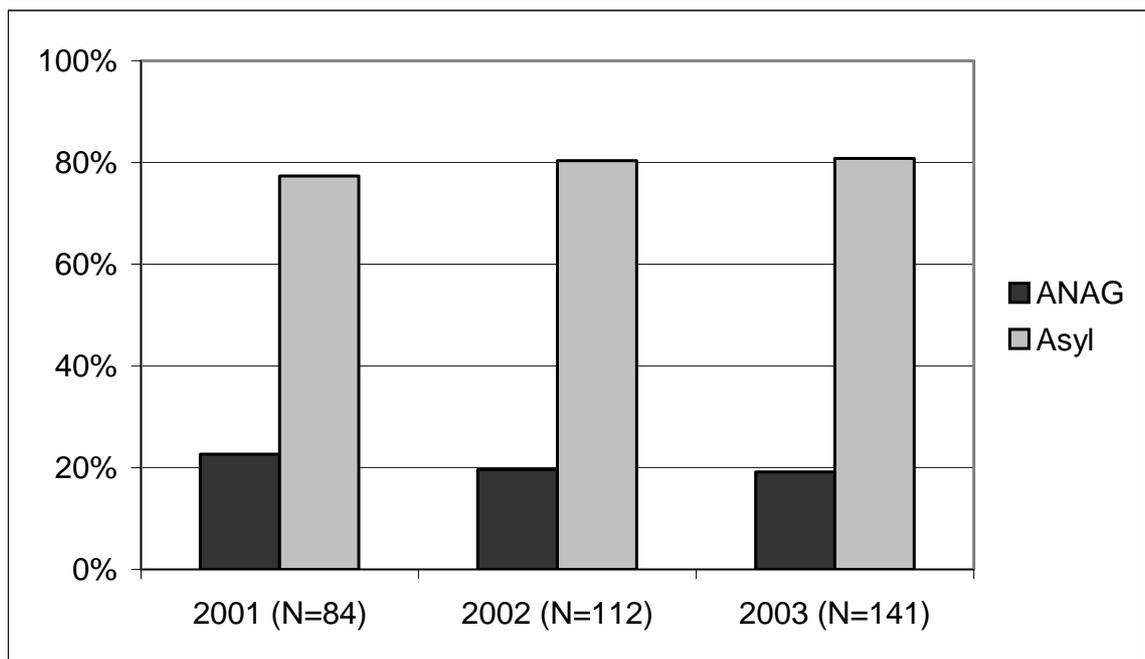
2.1.2.2 Rechtsgebiet

Das Rechtsgebiet umschreibt die Personengruppen, auf welche die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht angewendet werden können. Dabei kann zwischen zwei Gruppen unterschieden werden: den Asylsuchenden (Asyl)²³ und den illegal anwesenden Ausländern (ANAG).

Das Verhältnis der Personen aus dem ANAG-Bereich zu jenen aus dem Asylbereich ist zwischen 2001 und 2003 in etwa gleich geblieben, wie Abbildung 2 aufzeigt:

Ausschaffungshaft BL: Rechtsgebiet

Abbildung 2



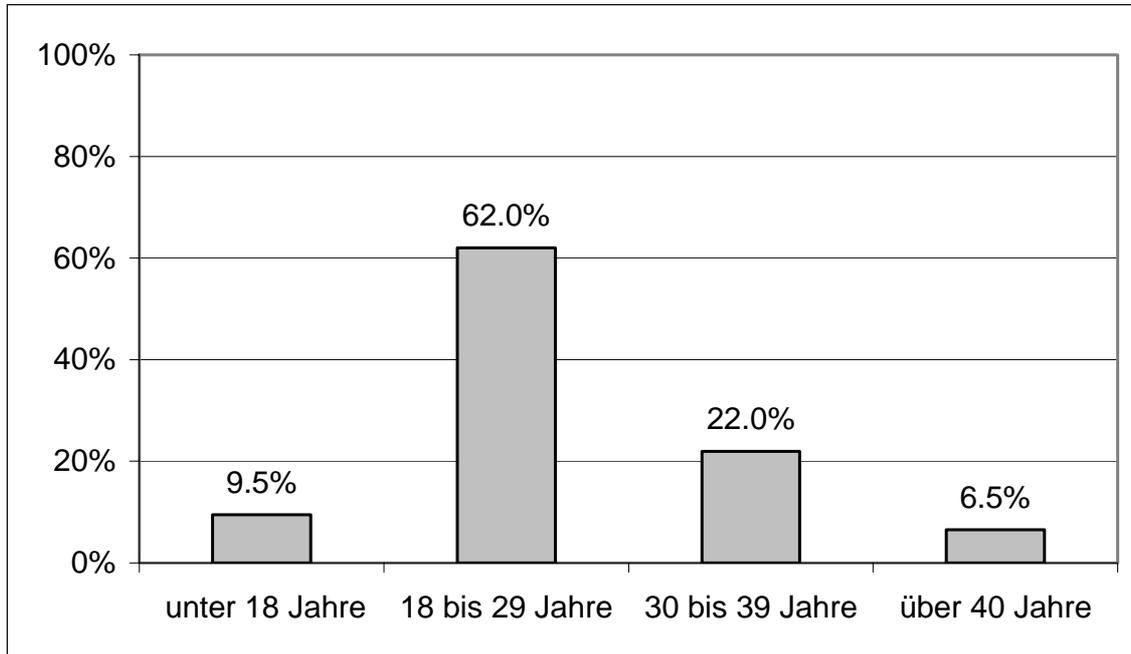
Quelle: IPZ/PVK

Die Mehrheit der inhaftierten Personen, 79,8 %, kann dem Rechtsgebiet Asyl zugeordnet werden. Die Zahl der ANAG-Fälle ist mit 20,2 % relativ gering. Der grösste Teil der in Ausschaffungshaft genommenen Personen sind somit Asylsuchende.

2.1.2.3 Geschlecht und Alter

Die Ausschaffungshaft wird überwiegend gegenüber Männern angeordnet. Lediglich vier Prozent sind Frauen, d. h. von den insgesamt 337 Inhaftierten waren 13 Frauen. Betrachtet man die Alterstruktur der Häftlinge ergibt sich folgendes Bild:

²³ Bei der Gruppe der Asylsuchenden, handelt es sich um Personen, welche keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen und beim BFM ein Asylgesuch eingereicht haben, also unter die Asylgesetzgebung fallen. Über ihr Asylgesuch ist entweder noch nicht entschieden oder es ist abgelehnt worden.



Quelle: IPZ/PVK

Mehr als die Hälfte der inhaftierten Personen ist zwischen 18 und 29 Jahre alt. 9,5 % sind unter 18 Jahre und 22 % zwischen 30 und 39 Jahre alt. Die kleinste Altersgruppe macht diejenige der über 40-Jährigen mit 6,5 %, das sind 22 Personen, aus.

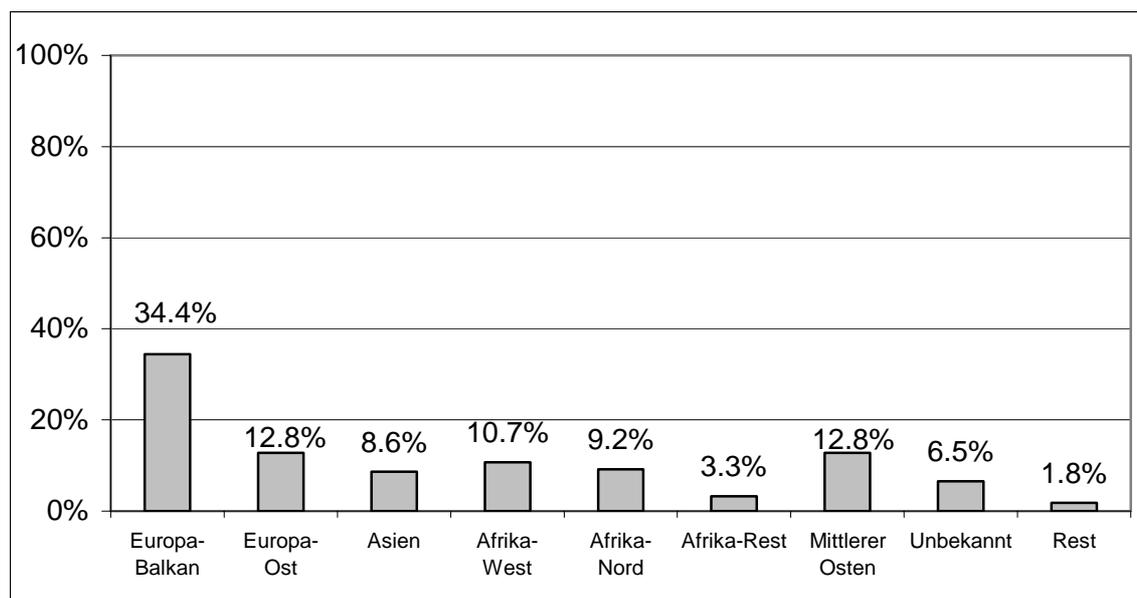
Die Grafik widerspiegelt die Alterszusammensetzung der Asylsuchenden. Es sind in erster Linie allein stehende Männer zwischen 20 und 29 Jahren, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellen. Der relative hohe Anteil der Minderjährigen erklären die Kantonsbehörden damit, dass BL in den letzten beiden Jahren überdurchschnittlich viele minderjährige Asylsuchende zugewiesen erhalten habe.

2.1.2.4 Regionen

Die Staatsangehörigkeit der von Zwangsmassnahmen betroffenen Personen wurde jeweils einer geografischen Region zugeordnet. Die entsprechende Zuordnungsliste findet sich in Anhang 2.

Der grösste Teil der in Ausschaffungshaft genommenen Personen (34,4%) stammt aus der Region Europa-Balkan (vgl. Abb. 4). Gefolgt wird diese Region von Europa-Ost und dem Mittleren Osten mit je 12,8 %. Die restlichen Inhaftierten verteilen sich auf die verbleibenden Regionen. Bei 6,5 % der Haftfälle ist die Region unbekannt.

Die Haftfälle aus den Regionen Europa-Balkan und Europa-Ost stammen zu 68 % aus dem Asylbereich und zu 32 % aus dem Rechtsgebiet ANAG. Noch höher ist der Anteil von Inhaftierten aus dem Rechtsgebiet Asyl bei den Regionen Asien / Mittlerer Osten mit 89 % und Afrika mit 96 %.



Quelle: IPZ/PVK

Nach Angaben des AfM widerspiegelt diese Grafik die Struktur der Staatsangehörigkeiten der Asylsuchenden im Kanton BL. Das Amt fügt an, dass das BFM entsprechend des Verteilschlüssels den Kantonen unterschiedlich viele Nationalitäten zuweist. Einem mittleren Kanton wie BL würden üblicherweise 50 - 60 verschiedene Staatsangehörigkeiten zugeordnet. Bei kleinen Kantonen seien die Nationalitäten in der jüngeren Vergangenheit auf 10 verschiedene begrenzt gewesen. In der Regel hätten diese Kantone bezüglich der Ausschaffungschancen auch einfachere Fälle zugewiesen erhalten. Inzwischen hat aber laut AfM eine Praxisänderung eingesetzt. Neu bekommen auch kleinere Kantone Asylsuchende aus Nationen zugeordnet, bei welchen Identitätsabklärung und Papierbeschaffung mit einigem Aufwand verbunden sind.

2.1.2.5 Haftgrund

Oft führen mehrere gesetzliche Haftgründe dazu, dass eine Person in Haft genommen wird. In den Akten findet sich dann nicht nur *ein* Buchstabe aus Artikel 13b Absatz 1 ANAG, sondern es finden sich gleich mehrere. Die kumulierte Zahl der am häufigsten genannten Haftgründe führt zu folgendem Ergebnis: Bei etwas mehr als der Hälfte, 55,3 %, der zwischen 2001 - 2003 in Ausschaffungshaft genommenen Personen, kam Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe c ANAG zum Zuge. Die Gefahr des Untertauchens bildet somit der häufigste Grund. An zweiter Stelle mit einem Anteil von 20,4 % folgt als Haftgrund Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 13a Absatz 1 Buchstabe b ANAG. Dieser besagt, dass Personen, die gegen eine Ein- oder Ausgrenzung verstossen haben, in Ausschaffungshaft genommen werden können. Weiteren 18,4 % der inhaftierten Personen ist aufgrund Artikel 13b Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 13a Buchstabe e ANAG die Freiheit entzogen worden. Sie stellten eine Gefahr für Leib und Leben anderer Personen dar oder bedrohten diese ernsthaft. Dieser Haftgrund hat zwischen 2001 und 2003 an Bedeu-

tung verloren. Zugunommen hat hingegen der Haftgrund bei Missachtung einer Ein- oder Ausgrenzung.

Der Anteil derjenigen Personen, die aufgrund eines Verstosses gegen eine Ein- oder Ausgrenzung verurteilt wurden, ist mit 20 % relativ hoch, wie aus dem Vergleich mit den anderen untersuchten Kantonen hervorgeht. Dies liegt daran, dass BL relativ häufig Ein- und Ausgrenzungen verordnet. Nach Angaben des AfM wird dadurch ein zusätzlicher Haftgrund geschaffen, verstossen doch die meisten irgendwann gegen das ihnen auferlegte Rayonverbot. Ist eine Person delinquent, jedoch nicht in dem Ausmass, dass sie strafrechtlich verfolgt wird, wird eine Ein- oder Ausgrenzung ausgesprochen und so ein neuer Haftgrund geschaffen. Offen bleibt, ob solche Ein- oder Ausgrenzungen immer gerechtfertigt sind, da sie bloss im Beschwerdefall durch die richterliche Behörden überprüft werden müssen. Eine Beschwerde wird aber nur in wenigen Fällen eingereicht. Laut der befragten NGO liegt dies daran, dass die meisten Betroffenen zu wenig über die Beschwerdemöglichkeit in Kenntnis gesetzt werden. Das Kantonsgericht ordnet in der Regel erst bei der zweiten Verletzung eines Rayonverbots Ausschaffungshaft an. Die Missachtung einer Ein- oder Ausgrenzung ist auch wegen der geografischen Nähe zur Stadt Basel relativ häufig. Diese bildet für delinquente Asylsuchende einen Anziehungspunkt; entsprechend werden solche von den Behörden von Basel-Stadt in der Folge ausgegrenzt. Verletzungen dieser Ausgrenzungen werden dann durch die Behörden von BL sanktioniert.

2.1.2.6 Haftdauer

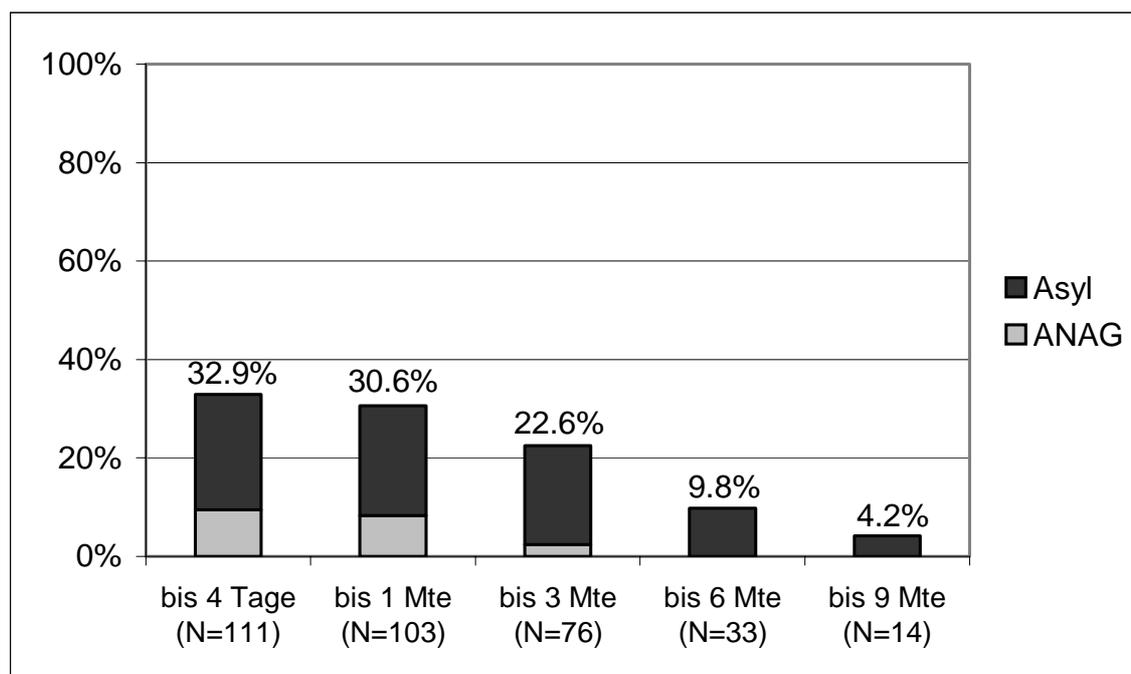
Die Kategorien der Dauer der Ausschaffungshaft wurden so gebildet, dass sie mit den gesetzlichen Bestimmungen einhergehen. Die erste Kategorie bildet die Haftdauer bis vier Tage, da innerhalb 96 Stunden die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft durch eine richterliche Behörde zu überprüfen ist. Die nächste Kategorie umfasst Haftfälle mit einer Dauer zwischen fünf Tagen und einem Monat. Eine weitere Kategorie der Haftdauer reicht von einem Monat bis drei Monaten. Dies, da die Ausschaffungshaft gemäss Artikel 13b Absatz 2 ANAG höchstens drei Monate dauern darf, aber mit Zustimmung der richterlichen Behörde anschliessend um sechs Monate verlängert werden kann. Die beiden letzten Kategorien der Haftdauer reichen von drei bis sechs Monaten und von sechs bis neun Monaten, womit die maximale Dauer der Haft erreicht wird. Die Haftdauer wird zusätzlich bezüglich des Rechtsgebietes unterteilt. Daraus soll ersichtlich werden, bei welcher Haftdauerkategorie welches Rechtsgebiet im Vordergrund steht. Sind Haftfälle aus dem Asylbereich zum Beispiel eher von kurzer oder von langer Dauer?

Der grösste Teil aller im Kanton BL in Ausschaffungshaft genommener Personen, 32,9 %, war bis zu vier Tagen in Haft (vgl. Abb. 5). Von diesen 111 Inhaftierten stammen 79 aus dem Rechtsgebiet Asyl, die restlichen 32 Personen aus dem ANAG-Bereich. 103 der 337 Personen waren zwischen vier Tagen und einem Monat inhaftiert und 22,6 % bis zu drei Monaten. Auch bei diesen Haftdauerkategorien überwiegen die Asylsuchenden. Bei einer Haftdauer bis zu drei Monaten sind lediglich 8 der 76 Inhaftierten dem Rechtsgebiet ANAG zuzuordnen. 33 Personen sind zwischen drei und sechs Monaten und 14 Personen sind zwischen sechs und neun Monaten in Ausschaffungshaft genommen worden, wobei fünf von ihnen die maximale Haftdauer erreichten. Die Grafik zeigt auf, dass bei einer Haftdauer bis sechs bzw. neun Monaten alle Inhaftierten aus dem Asylbereich kommen. Die durch-

schnittliche Haftdauer im Kanton BL beträgt 46,8 Tage. Bei Personen aus dem ANAG-Bereich beträgt das Mittel 15,3 Tage; Asylsuchende wurden durchschnittlich 54,8 Tage in Haft genommen.

Ausschaffungshaft BL: Haftdauer nach Rechtsgebiet

Abbildung 5



Quelle: IPZ/PVK

Die Entwicklung der Haftdauer während der letzten drei Jahre weist keine grossen Veränderungen auf. Bei der Haftdauer von bis zu vier Tagen ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Gleichzeitig kann bei den Haftfällen bis zu drei Monaten eine leichte Steigerung festgestellt werden. Haftfälle bis zu neun Monaten sind im Jahr 2002 gegenüber den Jahren 2001 und 2003 vermehrt vorgekommen.

Gemäss Angaben des AfM haben die Fälle längerer Haftdauer parallel mit der steigenden Anzahl zugewiesenen afrikanischen Asylsuchenden zugenommen. Bei dieser Personengruppe sind Identitätsabklärungen und die Beschaffung der für ein Laissez-Passer notwendigen Papiere schwierig. Oft werden Haftfälle, die bereits drei Monate gedauert haben, durch den Haftrichter nicht verlängert, da die Möglichkeit, die Identität der Person ausfindig zu machen, gegen null sinkt. Die kurzen Haftfälle haben abgenommen, da weniger Personen aus Nationen kommen, in die schnell und problemlos rückgeführt werden kann.

2.1.2.7 Haftergebnis

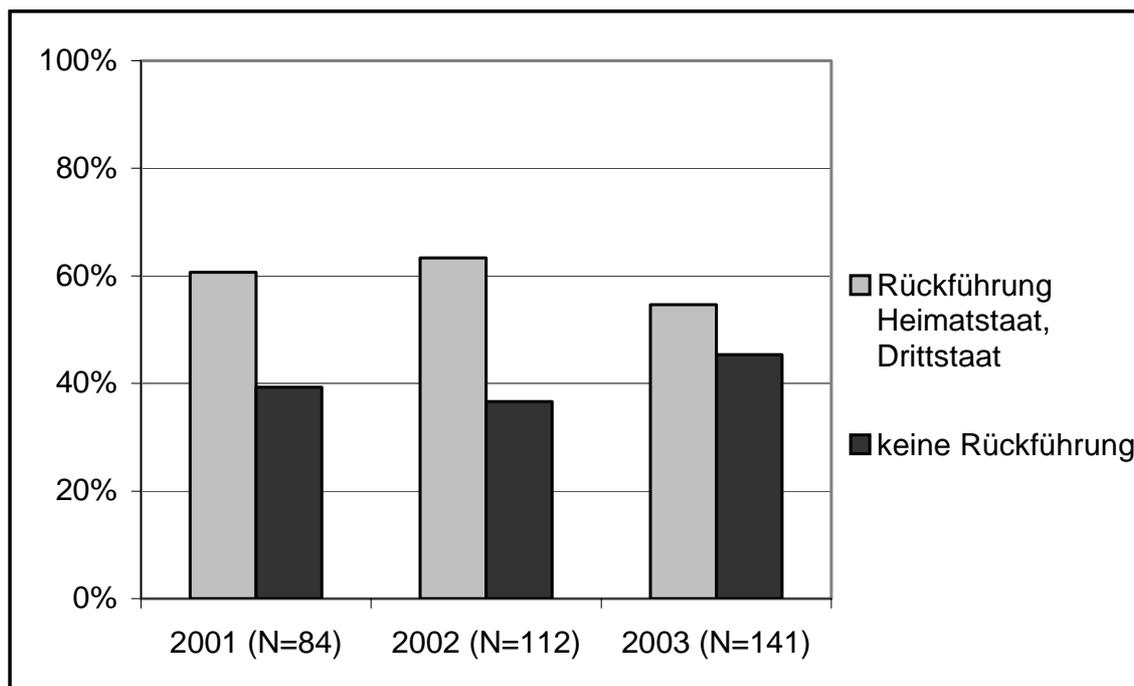
Der Zweck der Ausschaffungshaft liegt in der Rückführung der Person ohne Aufenthaltsberechtigung in ihren Heimatstaat oder in einen Drittstaat. Daneben jedoch kann der Haftausgang auch andere Ausprägungen haben. Eine inhaftierte Person kann durch das Amt für Migration entlassen werden, in den Strafvollzug oder die

Untersuchungshaft überführt werden oder aufgrund des Entscheids durch das Kantonsgericht entlassen werden, z. B. weil der Haftzweck, die Rückschaffung innerhalb der vorgegebenen Frist, nicht erfüllt werden kann.

Abbildung 6 zeigt auf, zu welchem Ergebnis die Ausschaffungshaft in den untersuchten Jahren geführt hat. Der Übersichtlichkeit halber sind die Ausprägungen auf die beiden Kategorien ‚Rückführung Heimatstaat oder Drittstaat‘ und ‚keine Rückführung‘ reduziert worden.

Ausschaffungshaft BL: Haftergebnis

Abbildung 6



Quelle: IPZ/PVK

Die Zahl der Personen, die nach der Haft in den Heimatstaat oder einen Drittstaat rückgeführt werden konnten, ist über die drei Jahre hinweg in etwa konstant geblieben. Nach einem Anstieg von drei Prozent im Jahr 2002 auf 63,4 % ist die Zahl der rückgeführten Personen 2003 auf einen Stand von 54,6 % gesunken.

Von den nicht rückgeführten Personen wurde der grösste Teil durch das Amt für Migration entlassen, was in vielen Fällen ein Untertauchen des Inhaftierten bedeutet. Die Personen wurden gemäss Angaben des AfM aufgrund erfolgloser Identitätsabklärung und Papierbeschaffung entlassen. Im Untersuchungszeitraum mussten 96 der 337 in Ausschaffungshaft genommenen Personen durch das AfM entlassen werden. Weitere 22 Personen hat das Kantonsgericht freigesprochen, während 10 in den Strafvollzug oder in die Untersuchungshaft überführt wurden.

2.1.2.8 Haftkosten

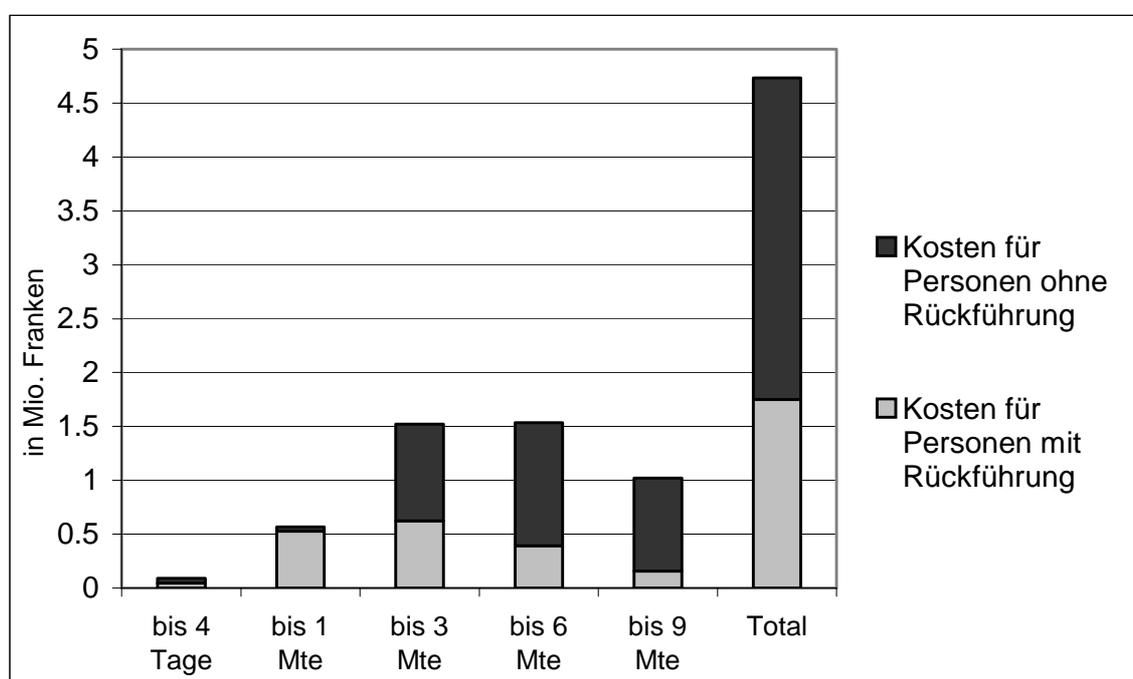
Für einen Hafhtag wird im Kanton BL 300.00 Franken pro Inhaftierten berechnet. Dieser Betrag basiert auf einer Vollkostenrechnung.

In Abbildung 7 sind die Kosten der Ausschaffungshaft im gesamten Untersuchungszeitraum aufgelistet. Dabei sind diese nach Haftdauer kategorisiert und es wird nach den Haftergebnissen Rückführung/keine Rückführung unterschieden.

Bei Haftfällen, die nur bis vier Tage dauern, fällt in etwa die Hälfte der angefallenen Kosten auf inhaftierte Personen mit Rückführung. Betrachtet man die Haftdauer zwischen fünf Tagen und einem Monat sind über 90 % der Kosten Personen zuzuordnen, die ausgeschafft werden konnten. Ab einer Haftdauer von bis zu drei Monaten übersteigt der Kostenanteil für Personen ohne Rückführung jenen für Personen mit einer Ausschaffung. Bei einer Haftdauer zwischen sieben und neun Monaten fallen 85 % der Kosten auf Inhaftierte, die schlussendlich nicht rückgeführt werden konnten.

Kosten Ausschaffungshaft BL (300.00/Tag)

Abbildung 7



Quelle: IPZ/PVK

Von den Gesamtkosten der Haft von 4,7 Millionen Franken werden im Kanton BL 3 Millionen Franken für Personen ohne Ausschaffung aufgewendet. Personen, die in den Heimat- oder einen Drittstaat rückgeführt werden konnten, kommen den Kanton auf 1,7 Million Franken zu stehen. Dieses Ergebnis ergibt sich unter anderem deshalb, da, wie weiter unten aufgezeigt wird, in erster Linie die kurzen Haftfälle ausgeschafft werden können.

Die Frage, ob bei einer Haftanordnung Kostenüberlegungen eine Rolle spielen, hat das AfM klar verneint.

2.1.2.9 Mögliche Einflussgrössen auf das Haftergebnis

An dieser Stelle wird aufgezeigt, welche Faktoren einen Einfluss auf das Haftergebnis haben. Ziel ist zu eruieren, durch welche Faktoren das Haftergebnis beein-

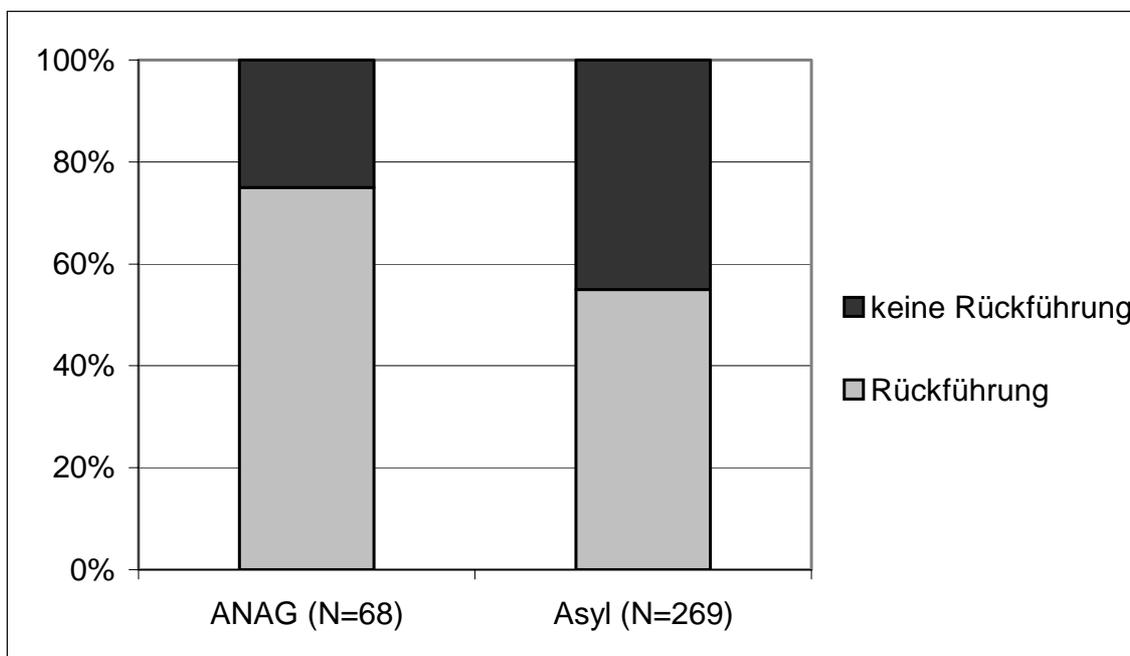
flusst wird. Dabei wird zwischen internen, die Ausschaffungshaft betreffenden und externen Faktoren unterschieden. Als interne gelten die Haftdauer und der Haftgrund, als externe und durch die Gesetzgebung nicht zu beeinflussende Faktoren gelten die Nationalität, das Rechtsgebiet, das Geschlecht und das Alter. Die statistisch *bedeutsamen Zusammenhänge* werden in der Folge beschrieben: das Rechtsgebiet, die Nationalität und die Haftdauer.

A) Zusammenhang Rechtsgebiet – Haftergebnis

Die Auswertung führt bezüglich des Zusammenhangs Rechtsgebiet und Haftergebnis zu folgendem Ergebnis: Im ANAG-Bereich konnten 75 % der Inhaftierten rückgeschafft werden, während es im Asylbereich 55 % sind (vgl. Abb. 8). Knapp mehr als die Hälfte, 148 Personen aller 269 Asyl-Fällen, konnten somit ausgeschafft werden. Von den 68 ANAG-Fällen gilt dies für 57 Personen.

Ausschaffungshaft BL: Zusammenhang Rechtsgebiet - Haftergebnis

Abbildung 8



Quelle: IPZ/PVK

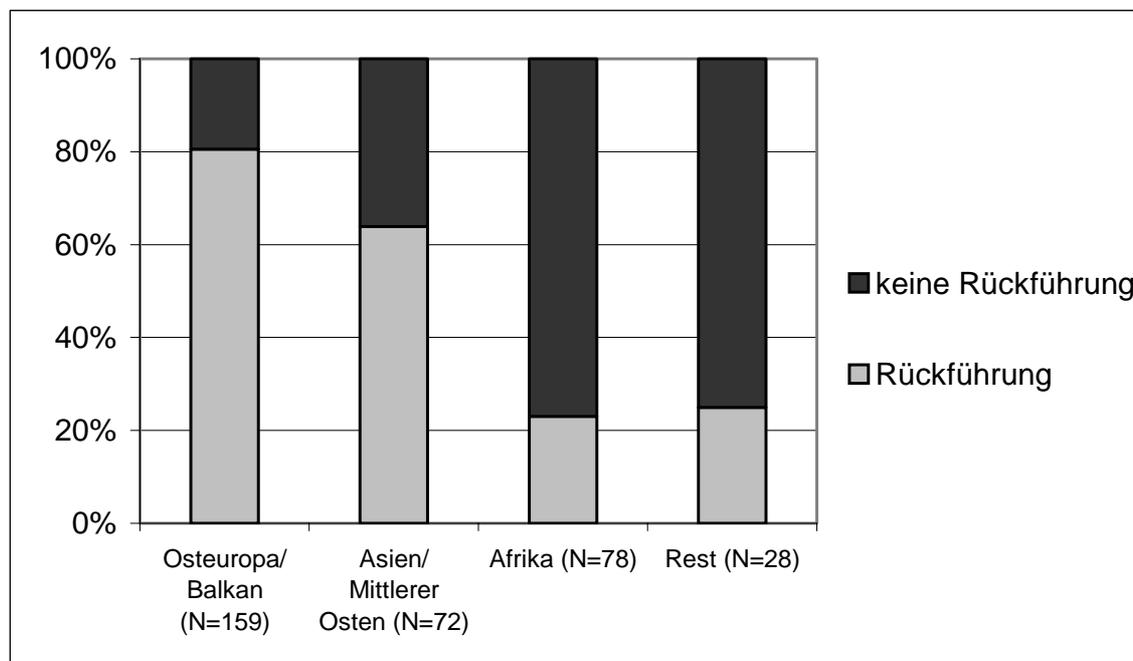
Obenstehende Grafik weist darauf hin, dass ANAG-Fälle leichter rückgeführt werden können als Personen, die dem Asylbereich zuzuordnen sind. Laut Angaben der kantonalen Behörden stammen ANAG-Fälle aus anderen Herkunftsländern als jene aus dem Asylbereich. Zudem ist ihre Identität meistens bekannt, da die Betroffenen im Besitz gültiger Papiere oder Reisedokumente sind. Auch kommen sie aus Staaten, bei denen eine Rückführung leichter zu bewerkstelligen ist (z. B. Balkan, Osteuropa oder Südamerika). Im ANAG-Bereich finden sich kaum Personen aus Afrika; Afrikaner sind in erster Linie Asylsuchende.

B) Zusammenhang Nationalität – Haftergebnis

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen den Variablen Nationalität und Haftergebnis zeigt sich, dass Personen aus gewissen Regionen weniger gut ausgeschafft werden können. Der statistische Zusammenhang ist *stark*.

Ausschaffungshaft BL: Zusammenhang Regionen - Haftergebnis

Abbildung 9



Quelle: IPZ/PVK

Abbildung 9 zeigt auf, dass Personen aus der Region Osteuropa / Balkan im Anschluss an die Ausschaffungshaft zu 80,5 % in ihren Heimatstaat oder in einen Drittstaat rückgeführt werden konnten. Bei Inhaftierten aus der Region Asien / Mittlerer Osten war dies nur noch für 63,9 % der Fall. Die Region Afrika schneidet dabei am schlechtesten ab, nur noch gerade 23,1 % der in Ausschaffungshaft genommenen Personen konnten rückgeführt werden. Die restlichen 60 der insgesamt 78 Haftfällen aus der Region Afrika mussten aus der Ausschaffungshaft entlassen werden, entweder durch das AfM, durch das Kantonsgericht oder aufgrund einer Überführung in den Strafvollzug oder die Untersuchungshaft.

Aus dem statistisch erhärteten Zusammenhang kann gefolgert werden, dass im Fall von BL die Region eine entscheidende Rolle bei einer Rückführung spielt. Personen aus gewissen Ländern können weniger effizient ausgeschafft werden als andere. Gemäss dem AfM ist die Rückführung afrikanischer Staatsangehöriger in der Tat oft mit erheblichen Problemen verbunden. Zum einen bleibt die Identität unbekannt und zum andern wird von den heimatlichen Vertretungen oft die Bereitschaft für eine freiwillige Rückkehr verlangt, bevor ein Laissez-Passer ausgestellt wird. Ebenfalls liegt es nahe, dass Asylsuchende aus Afrika aufgrund des langen und beschwerlichen Anreisewegs in die Schweiz vieles daran setzen, nicht ausgeschafft zu werden. Sie sind somit weniger bereit, während der Ausschaffungshaft zu kooperieren, da für sie mit einer Ausschaffung sehr viel auf dem Spiel steht.

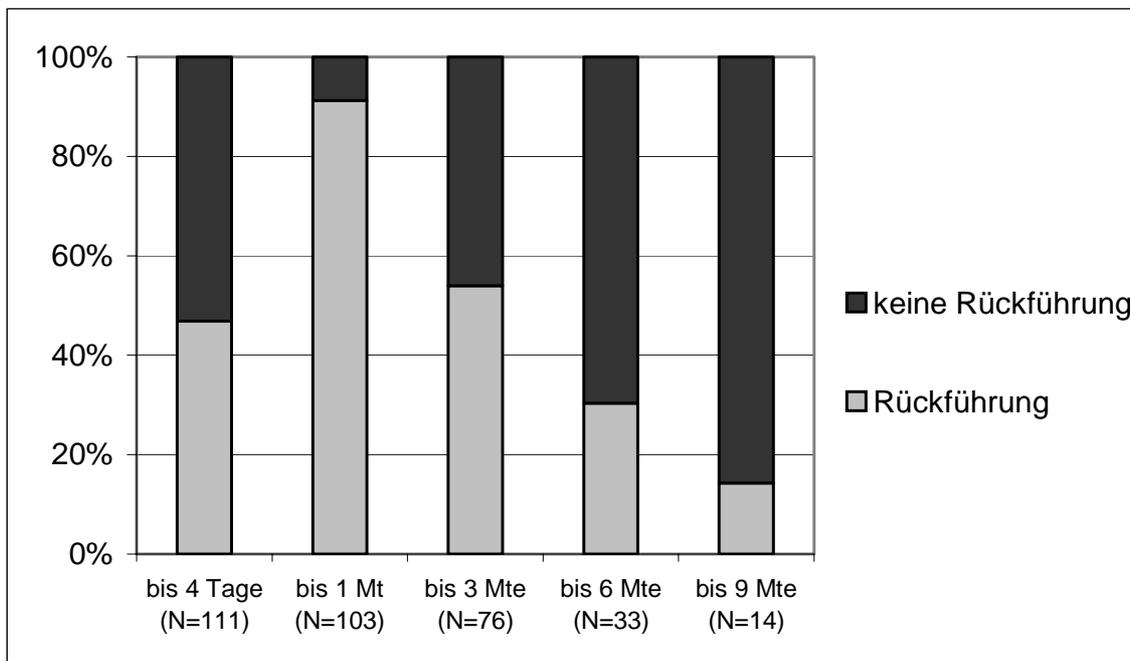
C) Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis

C1) Gesamtauswertung

Abbildung 10 gibt die Ergebnisse des Zusammenhanges zwischen den Variablen Haftdauer und Haftergebnis wieder. Zwischen diesen beiden Variablen kann ein statistisch *recht starker* Zusammenhang eruiert werden. Der Zusammenhang stellt sich so dar, dass mit steigender Haftdauer die Rückführungsquote abnimmt.

Ausschaffungshaft BL: Zusammenhang Haftdauer - Haftergebnis

Abbildung 10



Quelle: IPZ/PVK

Von den insgesamt 337 Personen, die im Kanton BL in Haft genommen worden sind, sind 111 bis vier Tage inhaftiert worden. Davon konnten 52 Personen, das sind 46,8 %, in den Heimatstaat oder einen Drittstaat rückgeführt werden. Im Vergleich zu anderen Kantonen hat BL eine relativ tiefe Quote. Ein Grund liegt darin, dass hier auch die Botschaftszuführungen zwecks Identitätsabklärungen und Papierbeschaffungen enthalten sind (ca. sieben pro Jahr, in der Regel mit einer kurzen Inhaftierung verbunden). Diese münden in der Regel nicht unmittelbar in einer Ausschaffung.

Von den Haftfällen, die länger als vier Tage und bis zu einem Monat dauerten, endeten 91,3 % mit einer Rückführung. Bei einer Haftdauer bis zu drei Monaten liegt die Rückführungsquote noch bei 53,9 %, bei einer Haftdauer bis zu sechs Monaten bei 30,3 % und erreicht mit 14,3 % einen Tiefstand bei jenen, die bis zu neun Monaten in Haft genommen wurden. Von den 14 Personen, die zwischen sechs und neun Monaten in Haft waren, konnten lediglich zwei rückgeführt werden.

Die kantonalen Behörden bestätigen, dass Personen, deren Identität nicht innerhalb von drei Monaten festgestellt werden kann, in der Folge vielfach entlassen werden müssen. In den ersten drei Monaten entscheidet sich zumeist, ob eine Person rückgeführt werden kann. Trotz längerer Haftdauer kann eine Kooperation des Häftlings oft nicht erreicht werden. Im entgegen gesetzten Fall, bei einer Haftdauer unter vier

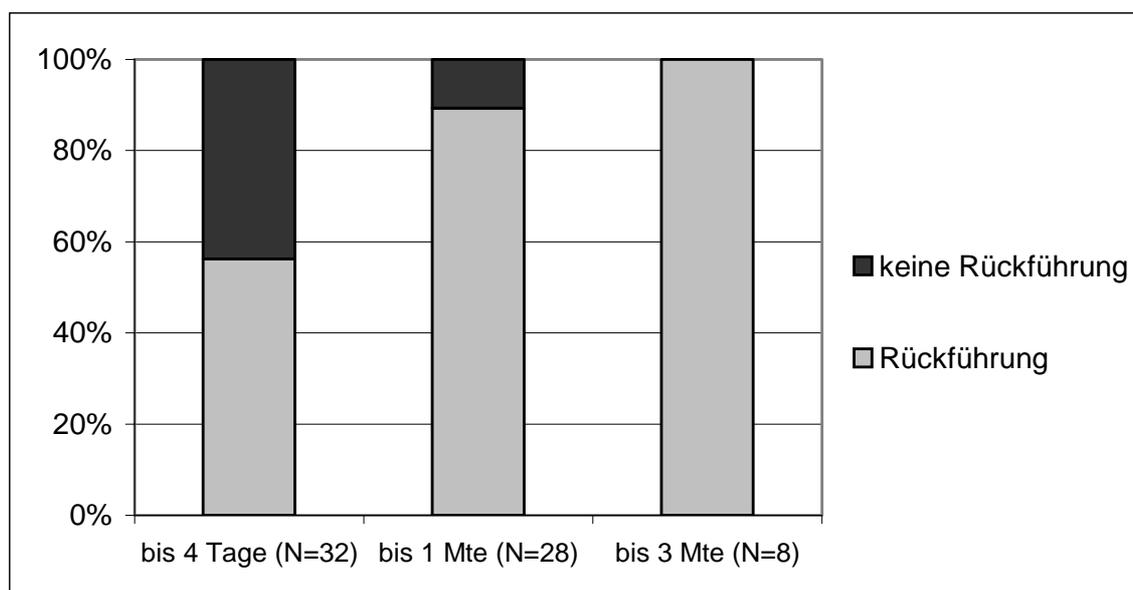
Tagen, liegt die Zahl der Rückführungen knapp unter 50 %. Ein Grossteil dieser Inhaftierten musste durch das AfM entlassen werden oder die Haft wurde durch das Kantonsgericht nicht bestätigt. Letzteres trifft für 15 % aller Haftfälle bis zu vier Tagen zu.

C2) Auswertung ANAG-Bereich

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen den Variablen Haftdauer und Haftergebnis im ANAG-Bereich ergibt sich folgendes Bild:

Ausschaffungshaft BL: Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis; Rechtsgebiet ANAG

Abbildung 11



Quelle: IPZ/PVK

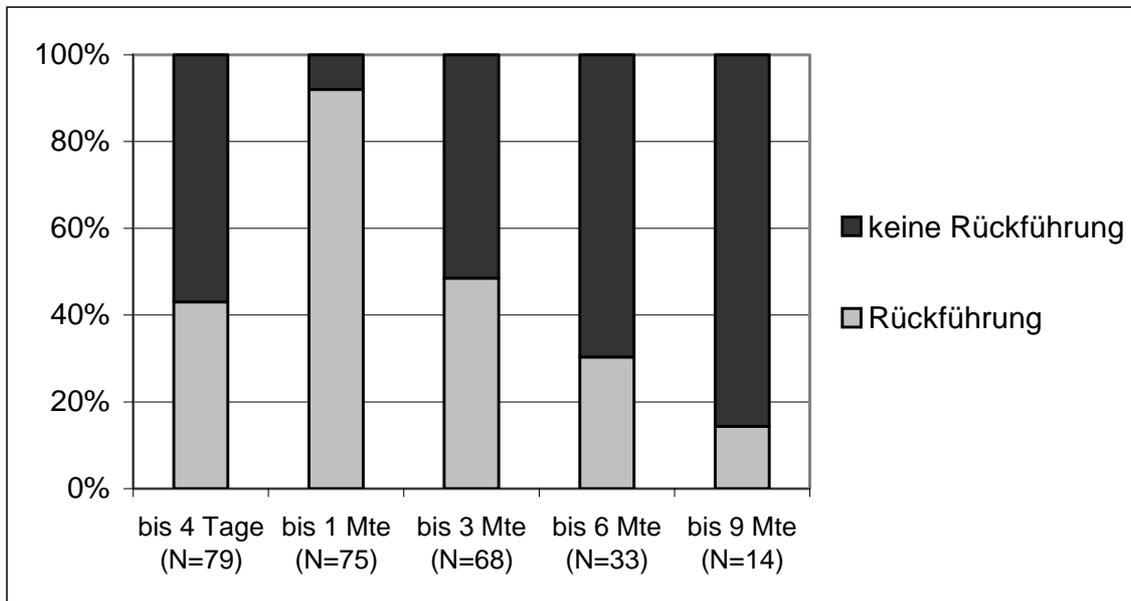
Im Kanton BL bleiben ANAG-Fälle grundsätzlich weniger lang in Haft und können relativ gut ausgeschafft werden. Von den insgesamt 68 Personen konnten 51 rückgeführt werden, das sind 75 %. Gleichzeitig nimmt – im Kantonsvergleich ein untypisches Resultat – mit zunehmender Haftdauer die Rückführungsquote zu und erreicht bei einer Haftdauer bis drei Monate 100 %. Bei den Haftfällen, die nur bis vier Tage dauerten, liegt die Rückführungsquote bei 56,3 % und steigt bei den Haftfällen bis zu einem Monat auf 89,3 %. Zusammengefasst kann also gesagt werden, dass ANAG-Fälle im Kanton BL von sehr kurzer Dauer sind und in der Regel ausgeschafft werden können, wobei die Rückführungsquote mit zunehmender Haftdauer steigt.

C3) Auswertung Asylbereich

Der Zusammenhang zwischen den Variablen Haftdauer und Haftergebnis zeigt bei den Inhaftierungen der Asylsuchenden ein anderes Bild als bei den illegal Anwesenden:

Ausschaffungshaft BL: Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis; Rechtsgebiet Asyl

Abbildung 12



Quelle: IPZ/PVK

Die Rückführungsquote liegt bei den Fällen aus dem Asylbereich mit 55 % einiges tiefer als bei jenen im ANAG-Bereich. Unter den Haftfällen aus dem Rechtsgebiet Asyl finden sich mehrere lange Haftfälle, die mehrheitlich nicht rückgeführt werden konnten. Die höchste Quote haben die bis zu einem Monat dauernden Haftfällen: Von den 75 inhaftierten Asylsuchenden konnten 69 ausgeschafft werden. Danach sinkt die Rückführungsquote von 48,5 % über 30,3 % auf 14,3 % bei jenen Haftfällen, die bis neun Monate andauern. Im Gegensatz zum ANAG-Bereich sinkt die Rückführungsquote mit zunehmender Haftdauer.

Die Behörden im Kanton BL betonen, dass bei Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, aber kein Asyl beantragen, oft Reisedokumente vorhanden sind oder zumindest die Herkunft bekannt ist. Dabei handelt es sich vorwiegend um Leute aus dem Balkan, Osteuropa oder Südamerika, Staaten also, bei denen die Beschaffung von Reisedokumenten ohne grosse Probleme erfolgen kann. Aus diesen Gründen können illegal anwesende Ausländer mit grösserer Wahrscheinlichkeit rückgeführt werden als Asylsuchende.

2.1.2.10 Die Bedeutung der Ausschaffungshaft im Vollzugsprozess

Um die Bedeutung der Ausschaffungshaft im Asylbereich im Vollzugsprozess bestimmen zu können, werden die von der PVK erhobenen Daten in Bezug mit der Vollzugsstatistik des BFM gesetzt. Die verschiedenen Daten für den Kanton BL sind in Tabelle 2 wiedergegeben. 2001 wurde in diesen Vergleich nicht einbezogen, da die Daten zur Ausschaffungshaft wie erwähnt nicht für den vollen Zeitraum vorhanden sind.

Abgänge und Vollzugsmeldungen im Asylbereich des Kantons BL im Vergleich zur angeordneten Ausschaffungshaft 2002-2003²⁴

Tabelle 2

	Abgänge und Vollzugsmeldungen					Total Anordnungen von Ausschaffungshaft	Ausschaffungshaft mit Haftergebnis Rückführung (absolut und prozentual)	Anteil Rückführungen Heimatstaat / Drittstaat mit vorhergehender Ausschaffungshaft
	Kontrollierte, selbstständige Ausreise (absolut und prozentual)	Rückführung Heimatstaat / Drittstaat (absolut und prozentual)	Unkontrollierte Abreise (absolut und prozentual)	Kompetenz Kanton und andere Abgänge (absolut und prozentual)	Total Abgänge			
2002	108	53	311	77	549	90	55	103,8%
	19,7%	9,7%	56,6%	14,0%	100%		61,1%	
2003	128	63	413	60	664	114	57	90,5%
	19,3%	9,5%	62,2%	9,0%	100%		50,0%	
Total	236	116	724	137	1213	204	112	96,6%
	19,5%	9,6%	59,7%	11,3%	100%		54,9%	

Quelle: BFM/PVK

Im Jahr 2002 wurden laut BFM-Statistik aus BL insgesamt 53 Personen rückgeführt; unsere Erhebung hat ergeben, dass es 55 gewesen sind. Der Grund für diese Unstimmigkeit ist nicht bekannt; bei allen übrigen Kantonen finden sich keine solchen „unmöglichen“ Ergebnisse. Kleinere Unstimmigkeiten zwischen kantonalen Statistiken und der BFM-Zahlen kommen laut Erfahrungen des BFM gelegentlich vor; deshalb wird hier davon ausgegangen, dass der Fehlerbereich in der hier zu Tage tretenden Spanne von +/- 2 liegt. Wir berichtigen diesen hier nicht, da wir vor allem am mehrjährigen Ergebnis (Total) interessiert sind und davon ausgehen, dass die beiden im 2002 fehlenden Fälle in der BFM-Statistik des Folgejahres aufgenommen sind. Vor allem interessiert hier aber der allgemeine Trend; dieser zeigt, dass in BL die meisten Rückgeführten vorher in Ausschaffungshaft waren.

Insgesamt sind in den Jahren 2002 und 2003 im Kanton BL 1213 Abgänge zu verzeichnen. Bei 19,5 % handelt es sich um kontrollierte selbstständige Ausreisen, 9,6 % fielen auf Rückführungen und 59,7 % sind unkontrolliert Abreisen. In der untersuchten Zeit wurde die Ausschaffungshaft insgesamt 204mal im Asylbereich ange-

²⁴ Zur Erläuterung der Tabellenrubriken: In der Spalte kontrollierte, selbstständige Ausreise sind jene Personen aufgeführt, die die Schweiz nachweisbar selbstständig verlassen haben. Bei den Rückführungen handelt es sich um jene Personen, die zwangsweise in ihren Heimat- oder in einen Drittstaat zurückgeführt wurden. Unkontrollierte Abreise steht für jene Personen, deren Aufenthaltsort gemäss fremdenpolizeilicher Mitteilung nicht bekannt ist. Kompetenz Kanton umfasst jene, die eine fremdenpolizeiliche Regelung nach ANAG (z. B. Heirat) erhalten haben und unter den anderen Abgängen finden sich u.a. Personen, die während dem Vollzugsprozess gestorben sind oder deren Aufenthaltsgeschäft infolge Mehrfachregistrierung abgeschrieben wurde.

ordnet, in 112 Fällen führte dies zu einer Rückführung, das entspricht einer Rückführungsquote von 54,9 %. Insgesamt sind 96,6 % der 116 Rückgeführten vorher in Ausschaffungshaft gewesen. Dies ist im kantonalen Vergleich ein leicht höherer Anteil als ihn der Kanton ZH ausweist.

2.2 Kanton Genf

2.2.1 Ausgewählte Angaben zum Asyl- und Ausländerbereich

A) Zuständigkeit und rechtliche Grundlagen

Im Kanton GE sind drei Instanzen für die Umsetzung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht zuständig. Dies sind das Office cantonal de la population (OCP), die 3-köpfige Commission cantonale de recours de police des étrangers (CCRP) sowie ein Polizeioffizier der Police judiciaire. Im Loi d'application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LaLSEE) du 16 juin 1988 ist geregelt, welche Behörden welche Kompetenzen besitzen (Art. 7 LaLSEE). Grundsätzlich hat der Polizeioffizier die Kompetenz, Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft als auch Ein- und Ausgrenzungen anzuordnen. In der Kompetenz des OCP liegt es, dem Polizeioffizier vorzuschlagen, jemanden in Haft zu nehmen oder eine Ein- oder Ausgrenzung anzuordnen. Eine Haftanordnung muss innert 72 Stunden von der CCRP auf ihre Legalität und Angemessenheit geprüft werden. Um das zu gewährleisten, tagt die CCRP zweimal pro Woche. Das OCP kann bei der CCRP beantragen, eine – gesetzlich auf sechs Monate beschränkte – Ein- oder Ausgrenzung, um weitere sechs Monate zu verlängern. Die Verlängerung der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft ist ebenfalls durch das OCP bei der CCRP zu beantragen. Schliesslich kann das OCP die Haftentlassung einer Person anordnen.

Hauptaufgabe der CCRP im Bereich der Rayonmassnahmen ist es, Rekurse bezüglich Anordnung von Ein- oder Ausgrenzungen zu untersuchen, Ein- und Ausgrenzungen zu verlängern sowie über Aufhebungsanträge von Ein- und Ausgrenzungen zu entscheiden. Gegen die Entscheide der CCPR kann beim Tribunal administrative, der kantonalen Rekursinstanz, innert 10 Tagen schriftlich Einspruch erhoben werden. Innerhalb der nächsten 10 Tage überprüft es die Angemessenheit der angeordneten Massnahmen, die es bestätigen, abändern oder annullieren kann.

Artikel 6 Absatz 5 des LaLSEE bestimmt, dass die Ausschaffungshaft nicht auf Minderjährige angewendet werden darf. In Artikel 7A ist das *Verfahren* vor dem Polizeioffizier eingehend geregelt. Nach seiner Festnahme wird der Ausländer dem Offizier vorgeführt, der ihn vom Haftantrag des OCP in Kenntnis setzt und dem Ausländer Gelegenheit gibt, sich dazu zu äussern. Wenn die Anhörung nicht zur Entlassung führt, wird der Entscheid, durch den die Ausschaffungshaft begründet wird, dem Interessierten auf der Stelle bekannt gegeben. Wenn der Ausländer in einem Asylverfahren oder in einem früheren fremdenpolizeilichen Verfahren einen Bevollmächtigten hatte, muss dieser sofort informiert und gefragt werden, ob er der betroffenen Personen beizustehen beabsichtige. Wenn dieser nicht will oder nicht erreicht werden kann, werden die Akten dem im Bereitschaftsdienst stehenden Anwalt zugestellt. Dies muss in allen Fällen so schnell als möglich geschehen, damit der Anwalt sich frei und ohne Verzögerung mit seinem Mandanten unterhalten kann.

Im Unterschied zu den anderen untersuchten Kantonen, hat der Ausländer also schon bei der ersten Haftüberprüfung einen Rechtsbeistand zur Seite.

B) Personelle Ressourcen

Im OCP arbeiten sieben Personen in der Sektion Rückkehrhilfe. Für die Anwendung der Zwangsmassnahmen ist der Chef des Asyldienstes des OCP zuständig. Unterstützt wird er dabei vom juristischen Dienst der Polizei. Dieser hat drei Mitarbeiter. Die Hauptarbeit liegt aber bei der Polizei. Bei der Police judiciaire werden die Dossiers für den Polizeioffizier vorbereitet; die zuständige Brigade judiciaire führt den Inhaftierten der CCRP vor. Die Brigade zählt 29 Personen; diese haben nebst den Zwangsmassnahmen noch andere Aufgaben. Bei einer Haftverlängerung macht das OCP die ganze Arbeit.

C) Haftplätze

Der Kanton GE führt zusammen mit den Kantonen Waadt und Neuenburg eine Haftanstalt. Bis Juni 2004 war dies das Zentrum Favra mit 15 Haftplätzen, seither ist es das Centre de Frambois mit 20 Haftplätzen.

D) Ausgewählte Kennzahlen zum Asyl- und Ausländerbereich

Der Kanton GE mit knapp 420'000 Einwohnern steht auf Rang sechs in der Verteilerliste der Asylgesuche. 5,6 % der jährlichen eingereichten Asylgesuche werden GE zugeteilt. Für das Jahr 2000 waren dies 938, für 2001 1101, für 2002 1397 und für 2003 1097 neue zugewiesene Asylgesuche.

Am 31. Dezember 2003 befanden sich im Kanton GE 1525 Personen im Vollzugsprozess im Asylbereich, also Fälle, deren Vollzug oder Regelung hängig oder blockiert war. 274 davon waren rechtskräftig und die Frist war abgelaufen, wie nachstehende Tabelle aufzeigt:

Bestand im Vollzugsprozess GE (ohne vorläufig Aufgenommene)

Tabelle 3

Datum	Total Personen im Vollzugsprozess	Zu- bzw. Abnahme gegenüber Vorjahr	davon Frist abgelaufen	Zu- bzw. Abnahme gegenüber Vorjahr
<i>31.12.2000</i>	<i>1183</i>		<i>509</i>	
<i>31.12.2001</i>	<i>995</i>	<i>-15,9%</i>	<i>340</i>	<i>-33,2%</i>
<i>31.12.2002</i>	<i>1173</i>	<i>17,9%</i>	<i>252</i>	<i>-25,9%</i>
<i>31.12.2003</i>	<i>1525</i>	<i>30,0%</i>	<i>274</i>	<i>8,7%</i>
<i>Veränderung gegenüber 2000</i>		<i>28,9%</i>		<i>-46,2%</i>
<i>Veränderung gegenüber 2001</i>		<i>53,3%</i>		<i>-19,4%</i>

Quelle: BFM

Die im Kanton GE am 31. Dezember 2003 bestehenden Bestände im Vollzugsprozess haben gegenüber den Vorjahren zugenommen; jene Fälle, deren Ausreisefrist abgelaufen ist, haben sich hingegen verringert.

Über die Zahl der jährlichen Aus- und Wegweisungen führt das OCP keine Statistik. 2003 wurden insgesamt 1073 Einreisesperren verhängt: 832 wegen Verletzung fremdenpolizeilicher Vorschriften, wovon 573 wegen illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt, 234 wegen illegalem Aufenthalt und Schwarzarbeit sowie 241 Einreisesperren aus anderen Gründen, darunter 51 Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz. Die Einreisesperren betreffen sowohl Personen aus dem Asyl- wie aus dem ANAG-Bereich.

Der Genfer Flughafen wird laut Police judiciaire kaum mehr zur illegalen Einreise benützt, seitdem die Swiss und andere Linien ihre interkontinentalen Flüge auf Zürich konzentriert hätten.

2.2.2 Anwendung der Ausschaffungshaft

Im Kanton GE herrscht der Grundsatz, die Ausschaffungshaft nur dann anzuordnen, wenn kein anderes Mittel vorhanden ist, um die Wegweisung des Ausländers, insbesondere einer Person mit abgewiesenem Asylgesuch, durchzuführen. Im Wegweisungsvollzug soll zuallererst mit Überzeugungsarbeit und Rückkehrberatung erreicht werden, dass die illegal Anwesenden freiwillig ausreisen. Diese Strategie geht laut OCP auf das Jahr 1992 zurück, als festgestellt worden war, dass nur 22 % jener Personen, die die Schweiz zu verlassen hatten, tatsächlich ausreisten. Der Rest tauchte unter. Um dem zu begegnen, wurde das Genfer Rote Kreuz beauftragt, eine Rückkehrberatungsstelle einzurichten. Dadurch konnte die Ausreiserate auf 68 % erhöht werden. Im Unterschied zu 1992 gehen die Dossiers betroffener Personen seitdem nicht direkt zur Polizei, damit diese die Ausschaffung ausführt, sondern das OCP fordert Personen im Wegweisungsvollzug auf, sich bei der Rückkehrberatung zu melden. Erst danach kann es zu polizeilichen Interventionen kommen. Laut OCP dauere der Wegweisungsvollzug dadurch etwas länger, aber die Leute würden in Würde abreisen – was der Philosophie des internationalen Genfs entspreche – und kämen vor allem nicht mehr wieder. Bei abrupten Ausschaffungen bestehe die Gefahr, dass Leute zurückkämen, um etwa persönliche Angelegenheiten zu regeln. Vor allem mit den Rückkehrern nach Bosnien habe das Rückkehrberatungskonzept gut funktioniert. Heute sei die Situation anders, weil die Population eine andere sei. Die Asylsuchenden sind gemäss OCP bereit zu delinquieren und zögern nicht, physisch gegen eine Ausschaffung zu opponieren. Sie liessen sich auch nicht überzeugen, zurückzukehren. Deshalb würden heute vermehrt Zwangsmassnahmen angewendet.

Der Prozess der Rückführung ist also dreiseitig: das OCP führt das Dossier und setzt die Fristen fest, danach folgt die Phase der Rückkehrberatung und schliesslich kommt die Police judiciaire zum Zug. Erst nachdem die Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr nicht benutzt worden ist, kommt die Etappe der Zwangsausschaffung. Damit Ausschaffungshaft angeordnet werden kann, muss das Indiz der Untertauchensgefahr gegeben sein. Die Person muss sich ganz offensichtlich weigern abzureisen oder muss untergetaucht sein. Das OCP macht dem Polizeioffizier jeweils einen Vorschlag, wie das Indiz des Untertauchens aufgezeigt werden kann. Die Polizei ist bei einer Intervention ja nicht gänzlich über das frühere Verhalten einer Per-

son im Bild. Das Indiz kann erbracht werden, wenn eine Person eine falsche Identität benützt oder kontinuierlich erklärt hat, nicht abreisen zu wollen. Begangene Delikte genügen für die Anordnung von Ausschaffungshaft nicht, es müssen noch andere Umstände wie zum Beispiel die Nichtbeachtung von Vorladungen dazu kommen. Das OCP muss sicher sein, dass die Ausschaffungshaft ihr Ziel erreicht und die Rückführung gelingt. Deshalb müssen das Reisedokument, das Versprechen zurückzukehren und das Reisedatum bekannt sein, wenn Ausschaffungshaft angestrebt wird. Wenn das OCP nicht sicher ist, Identitätspapiere oder ein Laissez-Passer zu erhalten, verzichtet es auf die Massnahmen, weil die CCRP die Ausschaffungshaft ohnehin nicht bestätigen würde.

Im Kanton GE wird relativ wenig zur Ausschaffungshaft gegriffen. Für Angehörige bestimmter Nationalitäten sei es nicht möglich, Papiere zu beschaffen. Ob dann Zwangsmassnahmen angewendet würden oder nicht: diese Personengruppe sei nicht in der Lage, die Schweiz zu verlassen, sei es wegen fehlenden Papieren oder der Unmöglichkeit von Zwangsausschaffungen in deren Herkunftsländer. Deshalb seien unbedingt Rückübernahmeabkommen abzuschliessen, diese – und nicht die Zwangsmassnahmen – würden Rückführungen erlauben.

Der Polizeioffizier hat die Kompetenz, Ausschaffungshaft formell anzuordnen. Beantragt werden drei Monate. Ob Ausschaffungshaft angeordnet werden kann, wird laut Polizei im Einzelfall stets bis ins Detail geprüft. Laut OCP wurde nie auf die Anordnung von Ausschaffungshaft verzichtet, weil nicht genug Haftplätze im Ausschaffungsgefängnis zur Verfügung standen. Nur einmal hat eine Person wegen Platzmangels nach BS in Haft überführt werden müssen; falls nicht genug Platz für die Genfer Ausschaffungshaftfälle zur Verfügung stehe, könne immer eine Lösung mit einem anderen Kanton gefunden werden.

Die CCRP bestätigt diese Praxis und besteht bis heute auf dem Nachweis, dass der betroffene Ausländer die Möglichkeit gehabt hatte, freiwillig abzureisen. Die CCRP gibt an, dass die Ausschaffungshaft nur bestätigt wird, wenn die Rückschaffung realisierbar und ein Rückflug vorhanden ist. Die Rekurskommission lässt keine Ausschaffungshaft zu, wenn nur vage angeführt wird, dass die Behörden Anstrengungen unternehmen, um ein Laissez-Passer zu erhalten und die Person zurückzuführen. Ausschaffungshaft soll die Ausnahme sein. In Genf besteht laut CCRP keine strafrechtliche Auffassung der Ausschaffungshaft. In der Praxis richtet sich die Haftdauer nach dem Datum des Rückfluges, dies ist das Hauptkriterium. Vorgesehen ist auch eine gewisse Zeitmarge, die es den Behörden erlaubt, alles zu organisieren. Die gesetzlich vorgesehene Rechtsvertretung des Ausländers wird zumeist von einem Gerichtsreferendar wahrgenommen. Zudem wird im Kanton GE wann immer möglich das strafrechtliche Verfahren gewählt, insbesondere etwa wenn es um Schwarzarbeit oder Prostitution geht. Bei ausländischen Strafverbüssenden gilt der Grundsatz, dass die Ausschaffung während dieser Zeit organisiert wird.

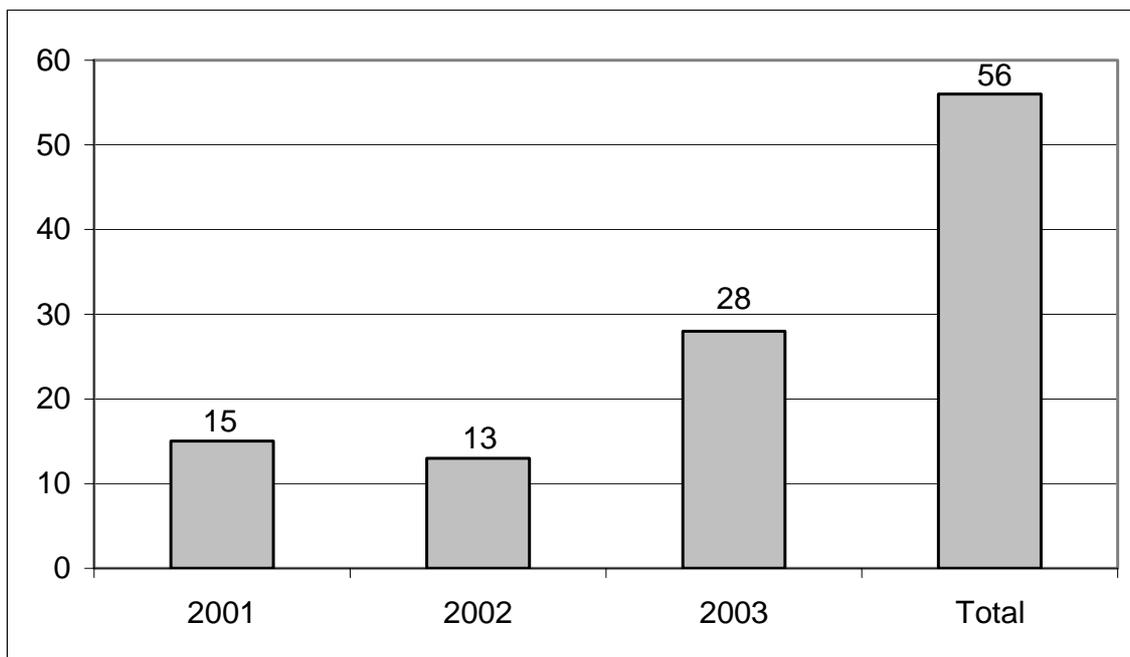
In der Diskussion, die der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Zwangsmassnahmen vorangegangen war, hatten – ausser den Radikalen – alle politischen Parteien diese Massnahmen abgelehnt. In der ersten richterlichen Haftüberprüfung, damals war noch das Tribunal administrativ zuständig, wurde die Inhaftierung der 11 vorgeführten Personen abgelehnt. Seitdem habe sich die Situation aber relativ normalisiert. Die Rekurskommission sei indes, so das OCP, sehr politisiert; alle Parteien seien darin vertreten.

2.2.2.1 Anzahl Fälle

In der untersuchten Zeit wurde die Ausschaffungshaft in Genf insgesamt 56mal angeordnet. Aufgeteilt auf die einzelnen Jahre zeigt sich, dass im 2001 und 2002 die Zahl der Haftfälle mit 15 bzw. 13 in etwa konstant geblieben ist, während sie 2003 mit 28 inhaftierten Personen um rund das Doppelte zugenommen hat.

Ausschaffungshaft GE: Anzahl Fälle (N=56)

Abbildung 13



Quelle: IPZ/PVK

Im Vergleich zu anderen Kantonen wird die Ausschaffungshaft relativ selten angeordnet. Das hängt nach Angaben des OCP einerseits damit zusammen, dass der Kanton GE vom BFM lange Zeit oft Leute aus Afrika zugeteilt erhalten hat, also Personen, für die es heute sehr schwierig ist, ein Laissez-Passer zu erhalten. Die niedrige Fallzahl hängt aber auch damit zusammen, dass die juristische Behörde auf einem Indiz besteht, das ein Untergetauchtsein beweist. Solange man einem abgewiesenen Asylsuchenden nicht die Möglichkeit gegeben habe, freiwillig auszureisen, werde die CCRP eine Ausschaffungshaft niemals bestätigt.

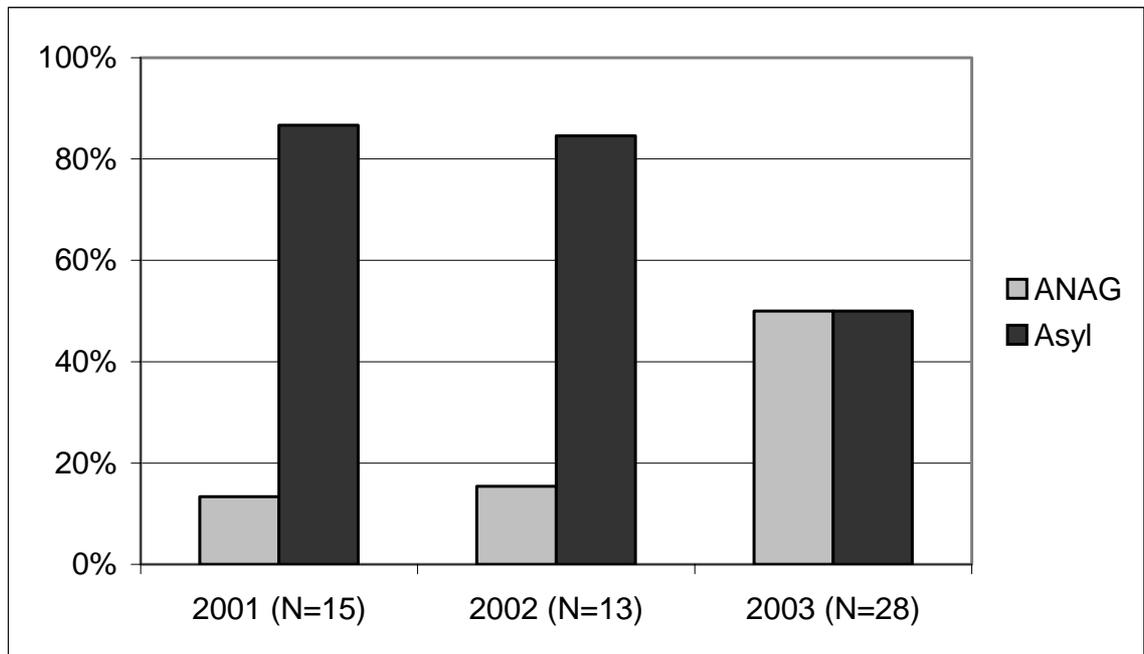
Nach Gründen für die Verdoppelung der Haftfälle im Jahr 2003 befragt, gab die zuständige Polizeibehörde an, dass das algerische Konsulat zwischen Ende 2002 und im 2003 vermehrt Laissez-Passers ausgestellt habe. Zum Zeitpunkt, als die Behörden eine gewisse Anzahl von Personen kannte, die die Bedingungen für eine Inhaftierung erfüllten (Rückkehrentscheid, Delinquenz, Reisepapiere), seien diese in Ausschaffungshaft gesetzt worden.

2.2.2.2 Rechtsgebiet

Mit 68 % überwiegen im gesamten Untersuchungszeitraum die Ausschaffungshaftfälle aus dem Rechtsgebiet Asyl. Abbildung 14 zeigt die Anteile der beiden Rechtsgebiete in den einzelnen Jahren:

Ausschaffungshaft GE: Rechtsgebiet

Abbildung 14



Quelle: IPZ/PVK

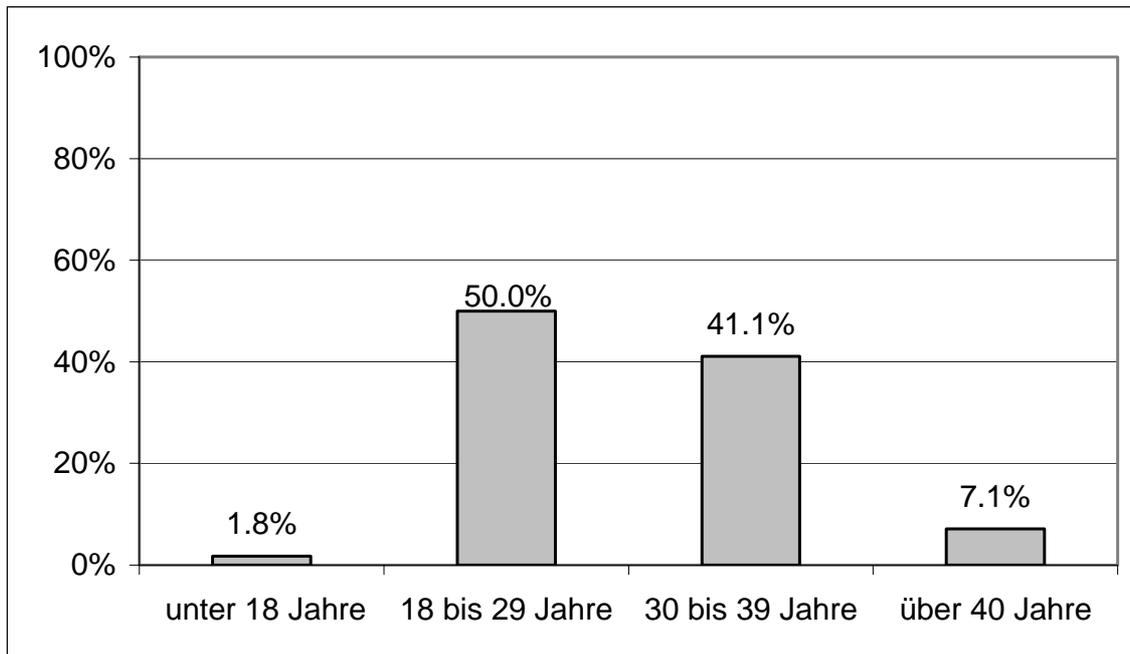
Sowohl im Jahr 2001 als auch 2002 dominieren die Ausschaffungshaftfälle aus dem Rechtsgebiet Asyl mit etwa 85 % deutlich; nur je zwei Fälle betreffen Personen aus dem ANAG-Bereich. 2003 präsentiert sich ein ausgeglichenes Bild, weil im ANAG-Bereich ein Anstieg auf 14 Fälle zu verzeichnen ist.

Gemäss OCP ist dieses Resultat eine Frucht des Zufalls und hängt damit zusammen, dass das Amt zu einem gewissen Zeitpunkt mehrere Reisedokumente erhalten hat, die Rückführungen ermöglichen sollten. Spezielle Massnahmen seien keine durchgeführt worden.

Im Bereich ANAG wird die Ausschaffungshaft laut Polizei nur dann angewendet, wenn der strafrechtliche Weg es nicht erlaubt hat, auf Zwangsmassnahmen zu greifen. Auf Schwarzarbeitende wird die Ausschaffungshaft nie angewendet; falls sie rückfällig werden und der Polizei übergeben würden, wird der strafrechtliche Weg gewählt.

2.2.2.3 Geschlecht und Alter

Von den 56 im Kanton GE zwischen 2001 und 2003 in Ausschaffungshaft genommenen Personen waren vier Frauen. Folgende Abbildung gibt Aufschluss über die Altersstruktur der Inhaftierten.



Quelle: IPZ/PVK

Nur eine Person der 56 Inhaftierten ist jünger als 18 Jahre. Die Hälfte, d. h. 28 Personen sind zwischen 18 und 29 Jahre alt und 23 zwischen 30 und 39. Die restlichen vier in Ausschaffungshaft genommenen sind bereits über 40 Jahre alt und kommen hauptsächlich aus dem ANAG-Bereich. Auffällig an dieser Grafik ist der recht hohe Anteil an Inhaftierten, die zwischen 30 bis 39 Jahre alt sind.

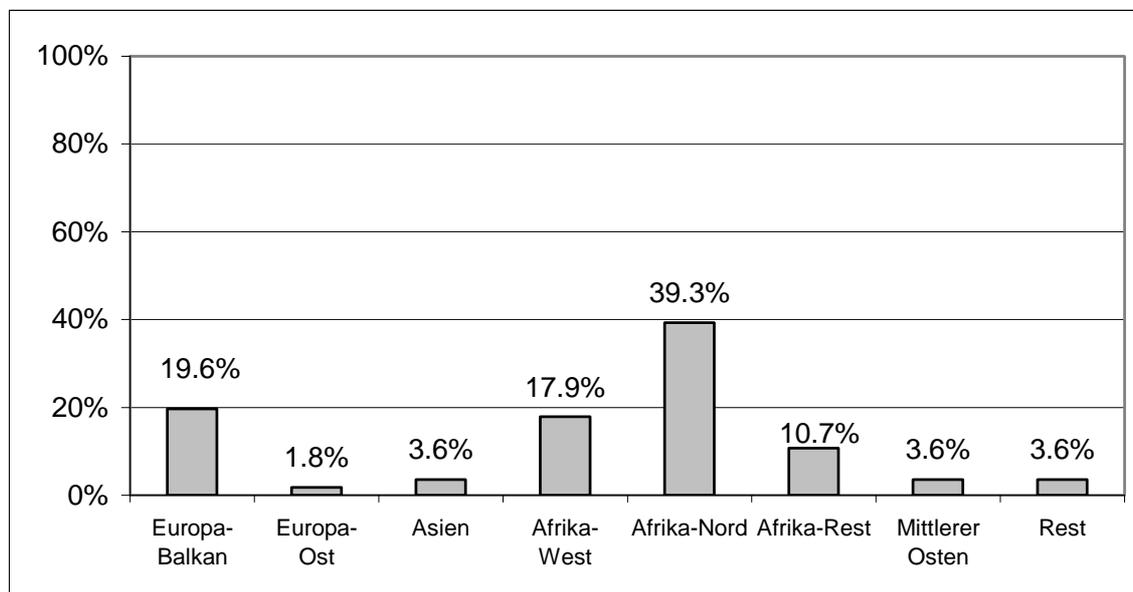
Das Ergebnis korrespondiert laut OCP mit dem Profil im Asylwesen, das aktuell im Kanton GE besteht. Während früher Familien um Asyl ersucht hätten, seien es heute junge Ledige zwischen 18 und 30 Jahren. Frauen wurden deshalb in Haft genommen, weil sie sich gesetzwidrig verhalten und Aufenthaltsverbote missachtet haben. Wenn in der Statistik ein Minderjähriger erscheint, dann darum, weil dieser angegeben hat, er sei jünger als 18-jährig, was sich aber als falsch herausgestellt hat. In Genf ist es gesetzlich verboten, Minderjährige in Haft zu nehmen. Gemäss CCRP kommt es vor, dass die Behörden herausfinden, dass Personen, die sich als minderjährig ausgegeben haben, tatsächlich volljährig sind. Offensichtlich werden dann aber die Akten nicht angepasst, weshalb hier eine minderjährige Person ausgewiesen wird.

2.2.2.4 Regionen

Abbildung 16 zeigt die Herkunftsregionen der im Kanton GE Inhaftierten auf:

Ausschaffungshaft GE: Regionen (N=56)

Abbildung 16



Quelle: IPZ/PVK

Ein sehr grosser Teil der in Haft genommenen Personen stammt aus Afrika: 10 der 56 Inhaftierten kommen aus Afrika-West, 22 aus Afrika-Nord und sechs aus Afrika-Rest. Ein wichtiges Herkunftsgebiet ist mit 11 inhaftierten Personen die Region Europa-Balkan. Eine weitere Person stammt aus Europa-Ost, zwei kommen aus Asien und zwei aus dem Mittleren Osten.

Von den 38 inhaftierten Personen, die aus der Region Afrika stammen, sind zwei Drittel dem Rechtsgebiet Asyl zuzuordnen und 13 Personen dem ANAG-Bereich. Bei den 12 Inhaftierten aus den Regionen Europa-Balkan und Europa Ost sind gar 83 % Asyl-Fälle und bei den vier Personen aus den Regionen Asien und Mittlerer Osten dreiviertel.

Bis im Jahr 2003 hat der Kanton GE gemäss den Genfer Behörden bevorzugt afrikanische Asylsuchende zugeteilt erhalten, was den hohen Anteil dieser Nationen im Asylbereich erklärt. Seither ist nach Meinung des OCP die Aufteilung der Asylsuchenden auf die einzelnen Kantone etwas ausgeglichener. Die meisten Nordafrikaner kommen aus Algerien. Viele von ihnen sind wegen Delikten aufgefallen, weshalb die Behörden diese Personen aus dem Kanton GE entfernen wollten.

2.2.2.5 Haftgrund

Alle 56 Genfer Ausschaffungshaftfälle haben den gleichen Haftgrund: Die Betroffenen wurden aufgrund eines Verstosses gegen Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe c ANAG in Haft gesetzt. Dieser besagt, dass Personen ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in Haft genommen werden dürfen, wenn konkrete Anzei-

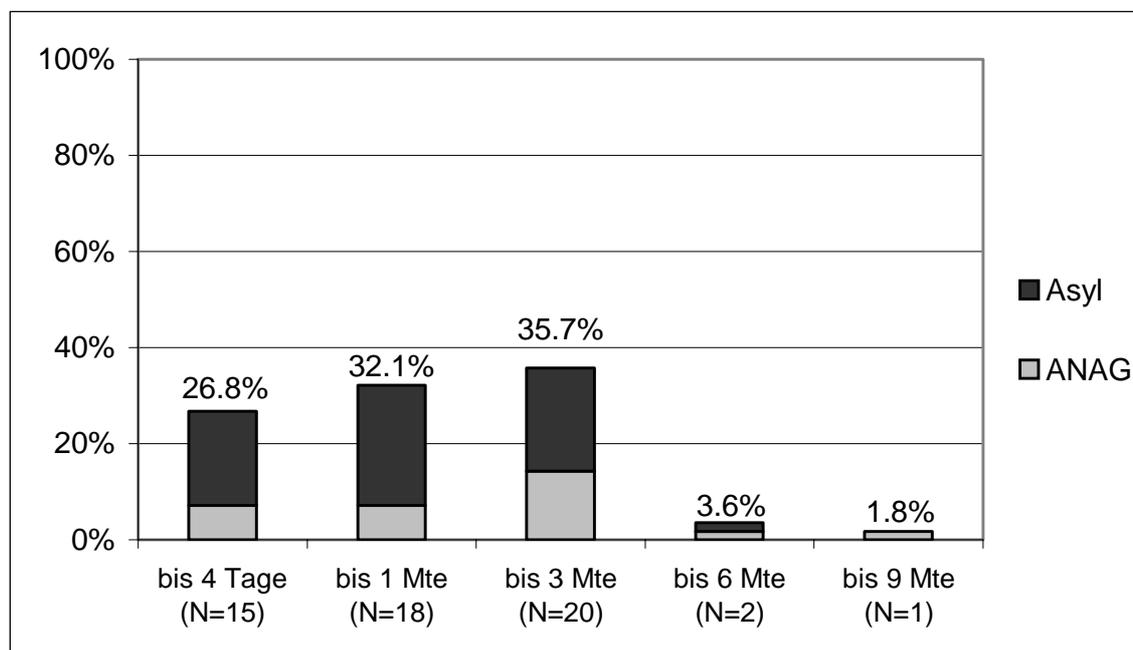
chen befürchten lassen, dass sie sich der Ausschaffung entziehen wollen. Die Gefahr des Untertauchens bildet somit der massgebende Grund für die Anordnung von Ausschaffungshaft im Kanton GE. Das erstaunt insofern, als aus der Expertise (vgl. Anhang 4) bekannt ist, dass das Gros der von Zwangsmassnahmen betroffenen Männern wegen Delinquenz aufgefallen sind.

Für das OPC liegt der Grund für dieses Ergebnis darin, dass gemäss Gesetz und für die richterliche Behörde das Indiz des Untergetauchenseins aufgezeigt werden müsse.

Die Police judiciaire bestätigt, dass man sich hier nach den Anforderungen der CCRP ausrichte; die Schwere eines Deliktes genüge nicht. Die Ausschaffungshaft darf nach Angaben der CCRP keinen strafrechtlichen Charakter haben. Deshalb wendet man – von sehr seltenen Ausnahmen abgesehen – Buchstaben c an. Personen die aufgrund einer Missachtung eines Rayonverbotes verurteilt werden, werden nach Artikel 23a ANAG belangt und in Haftanstalten eingewiesen.

2.2.2.6 Haftdauer

Im Kanton GE wurden 15 Personen bis vier Tage in Ausschaffungshaft genommen, wovon 11 dem Asylbereich und vier dem ANAG-Bereich zuzuschreiben sind (vgl. Abb. 17). Etwas mehr, nämlich 18 Ausländer, wurden bis zu einem Monat inhaftiert und wiederum etwas mehr, 20 Personen, wurden bis zu drei Monaten in Haft gelassen. In beiden Haftdauerkategorien überwiegen Haftfälle aus dem Asylbereich. Bei den 20 Haftfällen, die bis zu drei Monaten dauerten, stammen 12 aus dem Rechtsgebiet Asyl. Zwei Ausländern wurde die Freiheit bis sechs Monate lang entzogen. Dabei ist je einen Haftfall dem Rechtsgebiet Asyl und einer dem Rechtsgebiet ANAG zuzuordnen. Über sechs Monate – nämlich insgesamt sieben Monate – wurde lediglich eine Person aus dem ANAG-Bereich in Haft gelassen. Die durchschnittliche Haftdauer im untersuchten Zeitraum beträgt im Kanton GE 38,4 Tage. Bei Personen aus dem ANAG-Bereich beträgt das Mittel 53,3 Tage; Asylsuchende wurden durchschnittlich 31,3 Tage in Haft genommen.



Quelle: IPZ/PVK

Vergleicht man die Haftperioden in den einzelnen Jahren untereinander, ergibt sich nur diesbezüglich eine klare Entwicklungstendenz, dass die bis drei Monate in Haft genommenen Personen 2002 und 2003 gegenüber 2001 bedeutend zugenommen haben.

Dass die Haft nur selten die Dauer von drei Monaten übersteigt, hängt nach Auskunft des OCP mit der Praxis der CCRP zusammen. Diese bestätigt eine Haft nur dann, wenn ein Ausreisedatum fixiert ist bzw. richtet sich bei der Haftzumessung nach diesem Termin. Die Police judiciaire fügt an, Haft werde von der CCPR nur dann verlängert, wenn neue Tatsachen zum Vorschein gekommen seien, die die Verlängerung der Haft erlauben würden. Meist wird die Haft für höchstens zwei bis drei Monate angeordnet, auch wenn es laut CCRP rechtlich möglich wäre, darüber hinaus zu gehen. Sie hat bisher von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht. Diese Praxis steht in Analogie mit der Untersuchungshaft im Strafrecht, die ebenfalls höchstens drei Monate betragen darf.

Bei den Kurzhafte, handelt es sich laut OCP um Personen, die anfänglich einen Willen zur Zusammenarbeit gezeigt hätten, dann aber nicht zum vereinbarten Zeitpunkt auf dem Flughafen erschienen seien. In solchen Fällen wird die Polizei beigezogen, um die Person zu suchen. Die Person muss dann nur für kurze Zeit festgenommen werden, da die Reisepapiere vorhanden sind und der Rückflug in wenigen Tagen erfolgen kann.

Den Anstieg der dreimonatigen Haftfälle sieht die Police judiciaire dadurch veranlasst, dass die algerischen Laissez-Passers generell mit einer Gültigkeit von drei Monaten ausgesprochen wurden.

Im Kanton GE werden keine Personen in Haft genommen, um sie zwecks Beschaffung von Reisepapieren einer Botschaft zuzuführen, weil Genf über viele Konsulate

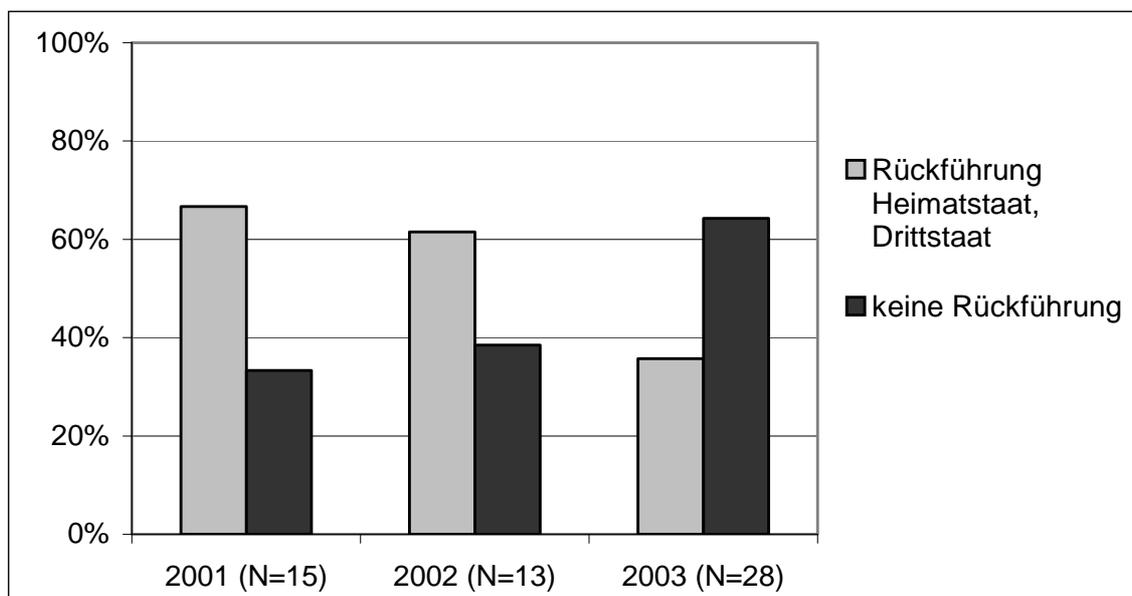
verfügt und Personen sich rasch zu einem solchen begeben könnten. Laut Police judiciaire kommt es in Genf auch nicht in Frage, jemanden zu diesem Zweck in Haft zu nehmen.

2.2.2.7 Haftergebnis

Grafik 18 zeigt die Ergebnisse der Ausschaffungshaft für die Jahre 2001, 2002 und 2003 auf.

Ausschaffungshaft GE: Haftergebnis

Abbildung 18



Quelle: IPZ/PVK

Auffällig ist, dass die Zahl der Rückführungen von 2002 auf 2003 stark zurückgegangen ist. In den Jahren 2001 und 2002 konnten 67 % bzw. 62 % in den Heimat- oder einen Drittstaat rückgeschafft werden. Die restlichen Personen wurden in erster Linie durch das OCP entlassen. Im Jahre 2003 zeigt sich ein umgekehrtes Bild. 64 % der in Haft genommenen Ausländer mussten entlassen werden. Von diesen 18 Personen wurden 16 aufgrund eines Entscheids des OCP entlassen. 10 Personen wurden im Jahr 2003 in den Heimat- oder Drittstaat rückgeführt. Die CCRP hat in der untersuchten Zeit insgesamt dreimal die Haft nicht bestätigt; das Kantonsgericht hat zweimal einem Rekurs stattgegeben.

Das OCP lässt eine Person im Wesentlichen dann frei, wenn faktisch die Unmöglichkeit besteht, die Rückführung durchzuführen. Die Behörde sei ans Gesetz gebunden, das die Freilassung einer Person im Falle der Unmöglichkeit der Rückführung vorsehe. Bei der Einschätzung der faktischen Unmöglichkeit stützt sich das OCP auf den Bescheid der swissREPAT; diese informiert etwa über die Unmöglichkeit Reisepapiere zu erhalten.

Laut Police judiciaire entlässt das OCP Personen aus der Ausschaffungshaft, um unnötige Auditionen bei der CCRP zu vermeiden. Im 2003 hätten viele nicht ausgeschafft werden können, weil sie Widerstand geleistet hätten und sich herumgespro-

chen habe, dass dies erfolgreich sei und weil bekannt geworden war, wie schwierig Sonderflüge zu organisieren seien. Wenn Personen freigelassen würden, könne die Ausschaffungshaft zu einem späteren Zeitpunkt wieder angewendet werden.

Ein Grund für die CCRP eine Haft nicht zu bestätigen ist etwa, wenn keine konkreten Hinweise vorhanden sind, dass der Ausländer sich seiner Ausschaffung widersetzen wird.

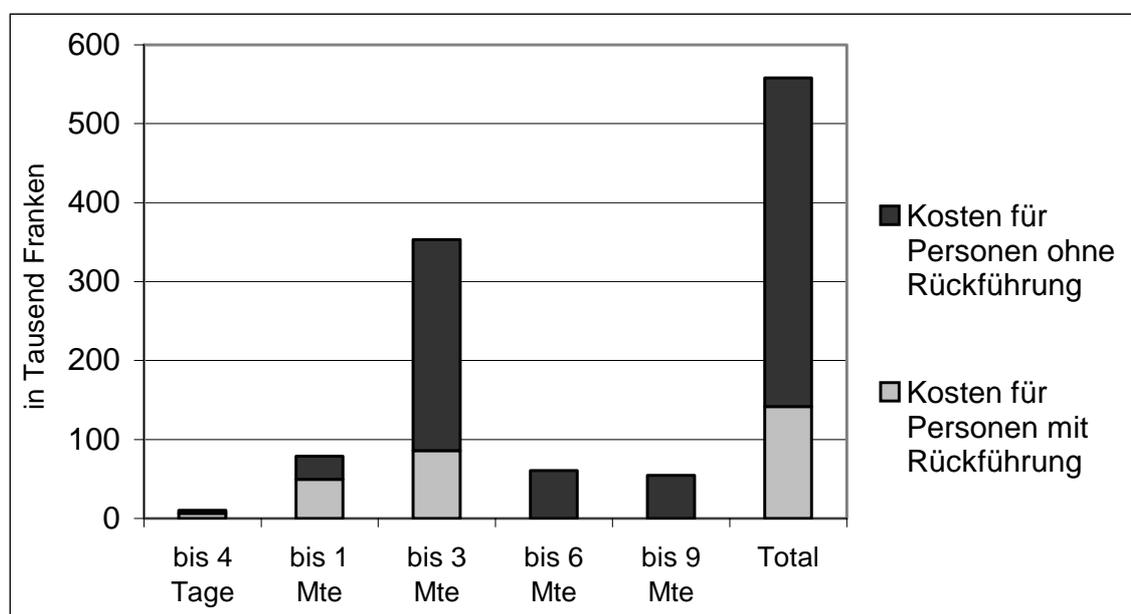
2.2.2.8 Haftkosten

Für ein Hafttag und einen Haftfall wird im Kanton GE 260.00 Franken berechnet. Auf Seiten der CCRP kommt es pro Fall zu folgendem personellen Einsatz: ein Richter, zwei Mitrichter (accessesurs), ein Gerichtsschreiber und ein Anwalt. Gerechnet wird mit zwei Stunden Vorbereitung und einer halben Stunde Verhandlung. Der Anwalt erhält Fr. 70.- pro Stunde, die Richter pro Stunde Fr. 130.00 oder 100.00.

Betrachtet man die Haftkosten eingeteilt in die verschiedenen Kategorien der Haftdauer ergibt sich folgendes Bild (Abb. 19): Insgesamt hat der Kanton GE für die 56 Haftfälle während den Jahren 2001 - 2003 558'220 Franken aufgewendet. 75 % dieser Gesamtkosten wurde für Personen bezahlt, die nach der Haft nicht ausgeschafft werden konnten. Auf 141'960 Franken beliefen sich die Kosten für jene Inhaftierten, die schliesslich in den Heimat- oder einen Drittstaat rückgeführt werden konnten.

Kosten Ausschaffungshaft GE (260.00/Tag)

Abbildung 19



Quelle: IPZ/PVK

Die detaillierte Analyse der Ausschaffungshaftkosten nach Haftdauer zeigt auf, dass die Kosten für mehr als drei und bis zu neun Monaten dauernden Haftfällen für Personen aufgewendet wurden, die schlussendlich nicht rückgeführt werden konnten. Die Kosten der Haftfälle, die über einen und bis zu drei Monaten dauerten, betrafen

zu drei Vierteln Personen, die nach der Haft nicht ausgeschafft werden konnten. Dies ist die kostenstärkste Haftdauer-Kategorie. Lediglich bei den Fällen, bei denen die Haft nicht länger als einen Monat ging, ist der Kostenanteil für Rückgeführte höher als bei jenen, die nicht rückgeführt wurden.

Bei der Beurteilung der Frage, ob Ausschaffungshaft angeordnet werden soll, hat der finanzielle Aspekt laut der Genfer Migrationsbehörde nie eine Rolle gespielt. Die Behörde wende das Gesetz an, das Zwangsmassnahmen vorsehe, unabhängig davon, welche Kosten damit verbunden seien. Auch sei nie eine Empfehlung von der Politik oder des Departementes gekommen, aus Budgetgründen die Ausschaffungshaft einzuschränken. Sowohl die Police judiciaire wie die CCRP bestätigen, dass der Kostenfaktor nie eine Rolle spielt oder gespielt hat. Die Police judiciaire stellt indes fest, dass die über einen Monat dauernden Haft unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit sehr schlecht abschneiden. Störend sind vor allem die hohen Kosten bei den langen Haftfällen.

2.2.2.9 Mögliche Einflussgrössen auf das Haftergebnis

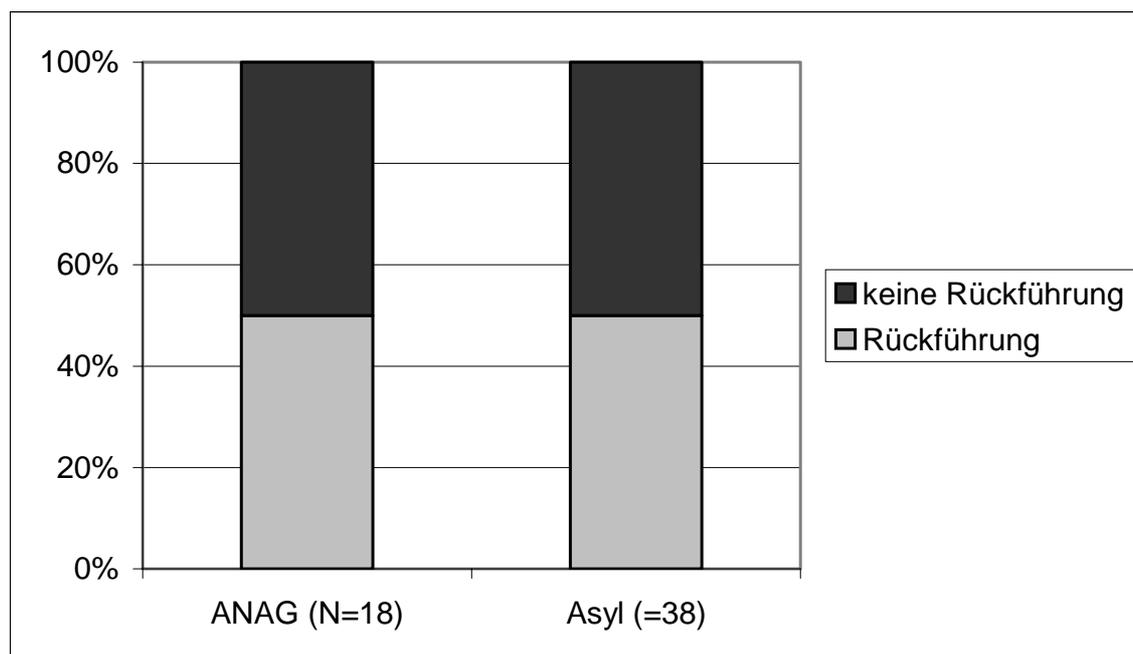
In den folgenden Kapiteln wird das Haftergebnis mit dem Rechtsgebiet, der Nationalität sowie der Haftdauer in Zusammenhang gestellt. Daraus soll ersichtlich werden, welche Faktoren einen Einfluss auf das Haftergebnis haben können und wie stark dieser ist. In Kapitel C wird separat auf die beiden Rechtsbereiche eingegangen.

A) Zusammenhang Rechtsgebiet – Haftergebnis

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen den Variablen Rechtsgebiet und Haftergebnis zeigt sich, dass das Rechtsgebiet im Kanton GE keinen Einfluss auf das Haftergebnis hat. Sowohl Personen aus dem ANAG-Bereich als auch solche aus dem Asylbereich können mit je 50 % gleich häufig rückgeführt bzw. nicht rückgeführt werden. Es besteht kein statistischer Zusammenhang zwischen diesen beiden Variablen. Im Unterschied zu den übrigen Kantonen, ist die Rückführungsquote der Asylsuchenden nicht geringer als jene der illegal anwesenden Ausländer.

Ausschaffungshaft GE: Zusammenhang Rechtsgebiet – Haftergebnis

Abbildung 20



Quelle: IPZ/PVK

Die befragten Behörden haben zu diesem Ergebnis bloss angefügt, dass im ANAG- und im Asylbereich die gleichen Massstäbe angewendet werden.

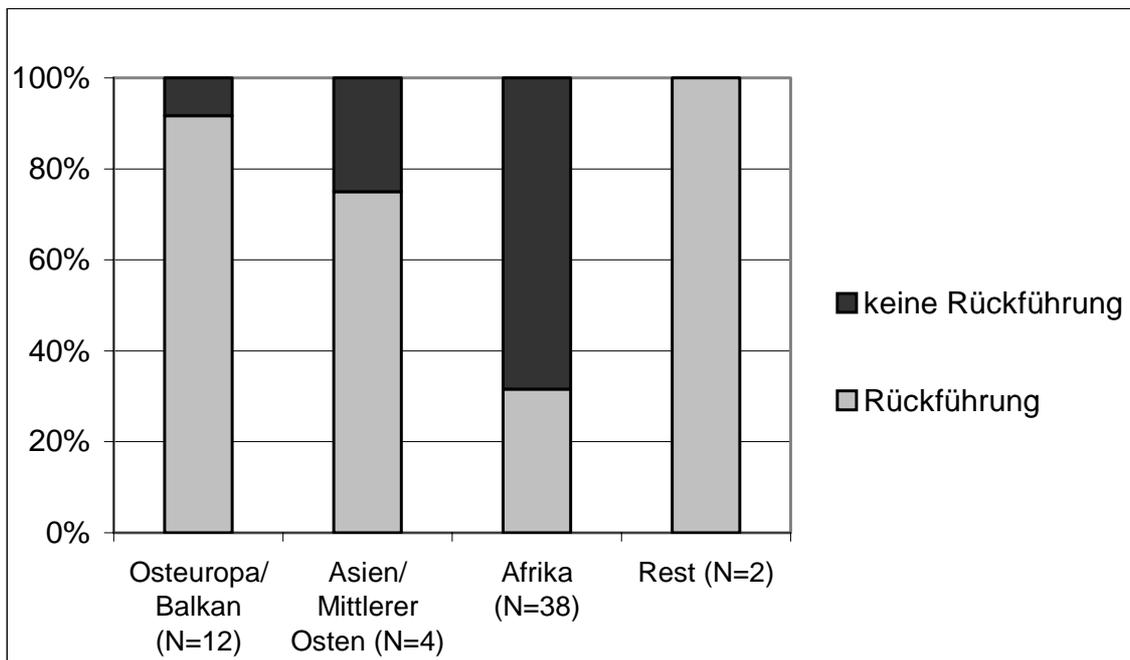
B) Zusammenhang Nationalität – Haftergebnis

Zwischen den Variablen Nationalität und Haftergebnis kann im Kanton Genf ein starker statistischer Zusammenhang festgestellt werden. Die Region, aus der ein Häftling stammt, hat somit einen bedeutenden Einfluss auf das Haftergebnis.

Personen die nicht rückgeführt werden können, stammen in erster Linie aus der Region Afrika. Von den 38 Afrikanern, die in Ausschaffungshaft waren, konnten lediglich 12 ausgeschafft werden. Die restlichen 26 Inhaftierten wurden mehrheitlich durch das OCP entlassen. Ebenfalls konnte je eine Person aus der Region Asien / Mittleren Osten sowie aus der Region Osteuropa / Balkan nicht rückgeführt werden. Bei den Personen aus dem Balkan handelt es sich zu 83 % um Asylfälle; bei den Personen aus Afrika sind 66 % diesem Bereich zuzuordnen.

Ausschaffungshaft GE: Zusammenhang Regionen – Haftergebnis

Abbildung 21



Quelle: IPZ/PVK

Zur hohen Rückführungsrate bei den Personen aus Osteuropa und dem Balkan gibt das OCP an, diese würden sich im Moment der Abreise kaum der Rückführung widersetzen. Laut Police judiciaire sei die Rückreise rasch organisiert. Anders sei es mit den Ausschaffungen nach Afrika. Diese Personen würden ein Maximum an Problemen verursachen. Sie hätten keinen Respekt gegenüber der Autorität und würden alles machen, um nicht ins Flugzeug zu steigen. Kaum gestikuliere ein Auszuschaffender beim Einsteigen in ein Flugzeug, weigere sich der Flugkapitän, diesen mitzunehmen. Inzwischen seien die Polizisten für solche Aktionen besser ausgebildet, aber nun mangle es an Flugmöglichkeiten.

Mit dem Profil der Personen im Wegweisungsvollzug, wie es im Kanton Genf vorliegt, sind laut OCP auch 9 Monate Haft nicht genug, um das Ziel der Rückreise in das Herkunftsland zu erreichen. Denn für Ausländer z. B. aus Äthiopien, Eritrea oder Guinea sei es nutzlos Zwangsmassnahmen anzuwenden, weil keine Dokumente vorhanden seien oder beschafft werden könnten, damit sie ausreisen würden.

C) Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis

C1) Gesamtauswertung

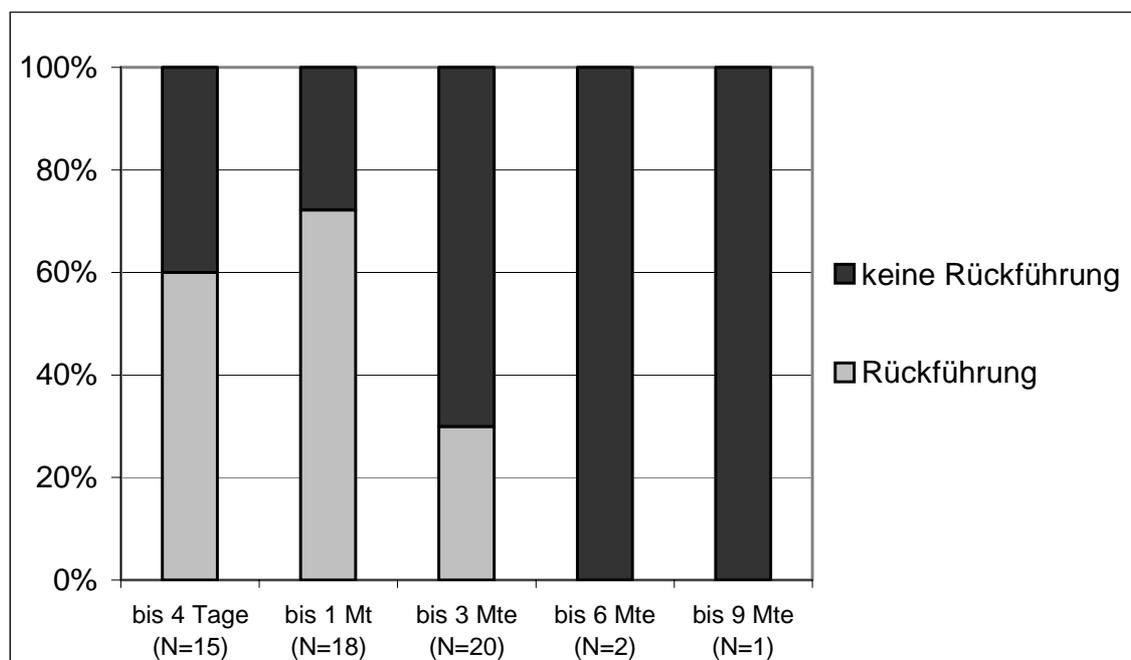
Mit dem Zusammenhang der Haftdauer und dem Haftergebnis soll statistisch aufgezeigt werden, inwieweit Personen mit zunehmender Haftdauer rückgeführt werden können. In Abbildung 22 werden dazu die Ergebnisse der statistischen Analyse der 56 Haftfälle im Kanton GE während des Untersuchungszeitraums 2001 - 2003 aufgezeigt.

Die Rückführungsquote der 15 Haftfälle bis vier Tage liegt bei 60 %. Neun Inhaftierte konnten somit in einen Drittstaat oder in den Heimatstaat ausgeschafft werden. Die Quote nimmt zu und erreicht einen Höchstwert von 72 % bei den bis zu einem

Monat Inhaftierten. Bei einer Haftdauer zwischen einem und drei Monaten sinkt die Rückführungsquote auf 30 %, nur noch sechs der 20 inhaftierten Personen wurden ausgeschafft. Von den drei Haftfällen, die zwischen drei und neun Monaten dauerten, konnte keine Person rückgeführt werden. Alle mussten durch das OCP entlassen werden.

Ausschaffungshaft GE: Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis

Abbildung 22



Quelle: IPZ/PVK

Zwischen den Variablen Haftdauer und Haftergebnis kann statistisch ein Zusammenhang festgestellt werden. Die Haftdauer hat einen *recht starken* Einfluss auf den Haftausgang. Wie in den anderen Kantonen nimmt mit zunehmender Haftdauer die Möglichkeit einer Rückführung ab.

Nach Meinung der Police judiciaire ist die Perspektive, lange in Administrativhaft zu verbringen, oft abschreckend, weshalb viele es vorziehen, ins Heimatland zurückzukehren. Für einige bedeute die Tatsache, nun inhaftiert zu werden, dass ihr Versuch in der Schweiz zu bleiben, gescheitert sei, sie seien resignativ und manchmal genüge ein Überzeugungsgespräch, damit sie ihre Rückkehr akzeptieren. Das sei gerade bei Personen der Fall, deren Dossiers keine Straftaten enthalten.

Ein Maximum an Ausschaffungen in den bis ein Monat dauernden Fällen ist gemäss Police judiciaire darum erreicht worden, weil bekannt gewesen war, dass die Rückreise in den nächsten Wochen organisiert werden kann. Bei Haftfällen von längerer Dauer handelt es sich um Fälle, in denen die Behörden alles versucht haben, um die Betroffenen zum Ausreisen zu bewegen, ohne dass dies aber gelungen wäre.

Wenn die Haft länger dauert, hängt das laut OPC auch damit zusammen, dass Rückschaffungsversuche gescheitert sind. Falls sich eine Person verschiedentlich einer Ausschaffung entgegengestellt hat, so hat – gemäss der Auffassung der CCRP – die

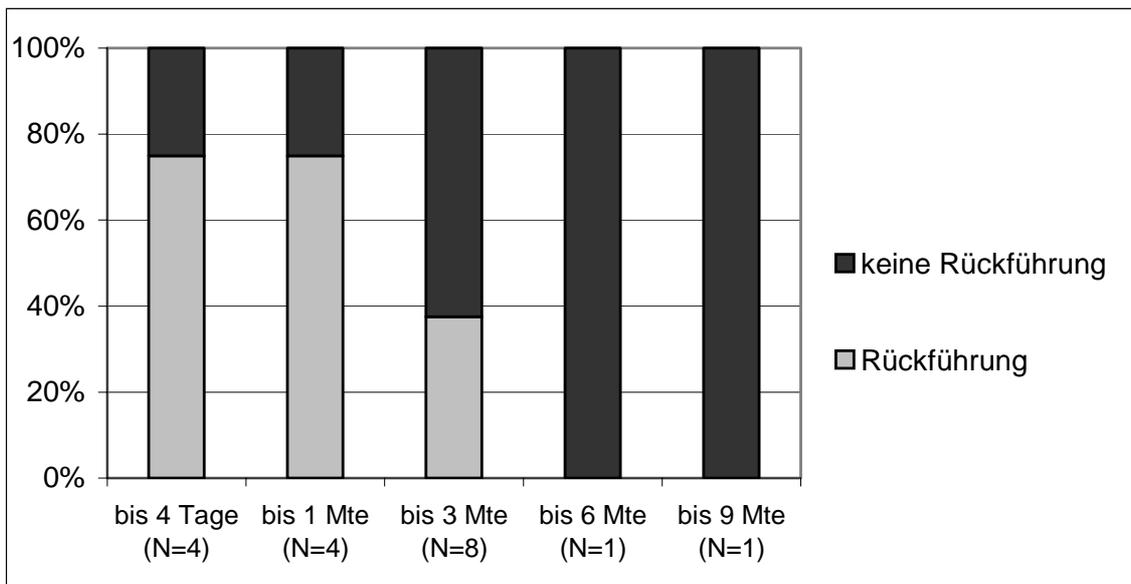
politische Behörde zu entscheiden, ob eine Zwangsrückführung mit einer Privatmaschine organisiert werden soll.

C2) Auswertung ANAG-Bereich

Der Zusammenhang zwischen der Haftdauer und dem Haftergebnis in den ANAG-Fällen stellt sich wie folgt dar:

Ausschaffungshaft GE: Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis; Rechtsgebiet ANAG

Abbildung 23



Quelle: IPZ/PVK

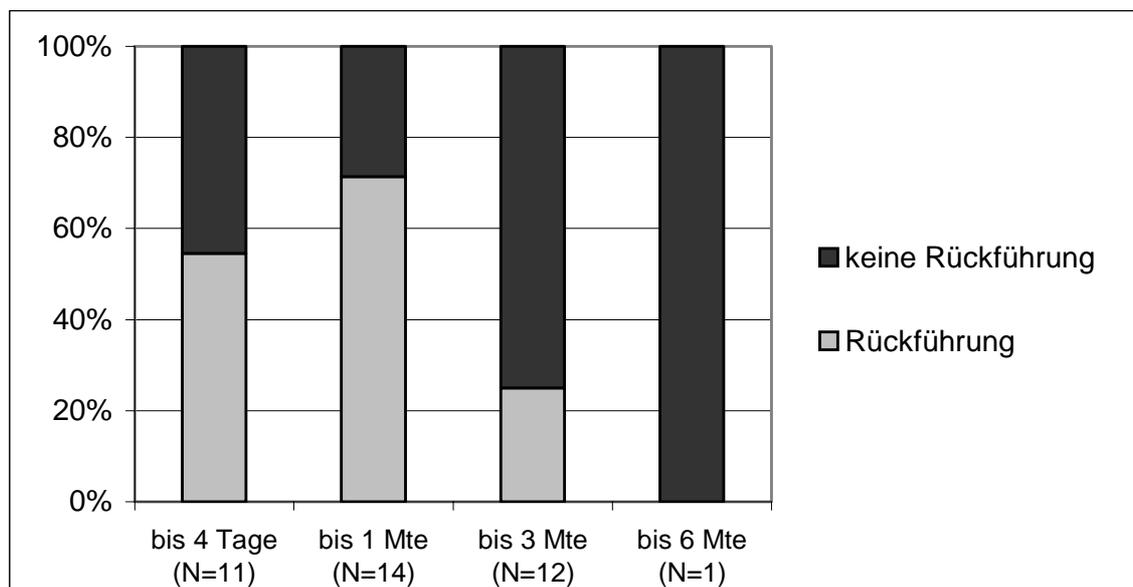
18 Personen aus dem ANAG-Bereich wurden im Kanton GE während den Jahren 2001 - 2003 in Haft genommen. Je vier Personen wurden bis zu vier Tage bzw. bis zu einem Monat inhaftiert, wobei jeweils drei von ihnen ausgeschafft werden konnten. Mit 75 % ist die Rückführungsquote hier entsprechend hoch. Am meisten Personen aus dem Rechtsgebiet ANAG – acht an der Zahl – sind bis zu drei Monaten in Haft genommen worden. Davon konnten fünf nicht rückgeführt werden. Von den beiden Fällen, die bis zu sechs bzw. neun Monaten inhaftiert wurden, konnte keiner ausgeschafft werden.

C3) Auswertung Asylbereich

In Grafik 24 ist der Zusammenhang zwischen den zwei Variablen für das Rechtsgebiet Asyl dargestellt.

Ausschaffungshaft GE: Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis; Rechtsgebiet Asyl

Abbildung 24



Quelle: IPZ/PVK

Die kurzen Haftfälle aus dem Asylbereich haben eine relativ tiefe Rückführungsquote. Die höchste Rückführungsquote liegt bei jenen Haftfällen, die bis zu einem Monat dauerten, 10 der 14 Inhaftierten konnten ausgeschafft werden. Von den 12 Personen, die bis zu drei Monaten in Haft genommen wurden, konnten nur drei rückgeführt werden und der Asylsuchende, der bis sechs Monate in Haft belassen wurde, konnte nicht ausgeschafft werden. Dabei handelte es sich um einen Kongolesen.

2.2.2.10 Die Bedeutung der Ausschaffungshaft im Vollzugsprozess

Um die Bedeutung der Ausschaffungshaft im Asylbereich im Vollzugsprozess bestimmen zu können, werden die von der PVK erhobenen Daten in Bezug mit der Vollzugsstatistik des BFM gesetzt. Die verschiedenen Daten für den Kanton GE sind in Tabelle 4 wiedergegeben:

Abgänge und Vollzugsmeldungen im Asylbereich des Kantons GE im Vergleich zur angeordneten Ausschaffungshaft 2001-2003

Tabelle 4

	Abgänge und Vollzugsmeldungen					Total Anordnungen von Ausschaffungshaft	Ausschaffungshaft mit Haftergebnis Rückführung (absolut und prozentual)	Anteil Rückführungen Heimatsstaat/Drittstaat mit vorhergehender Ausschaffungshaft
	Kontrollierte, selbstständige Ausreise (absolut und prozentual)	Rückführung Heimatsstaat / Drittstaat (absolut und prozentual)	Unkontrollierte Abreise (absolut und prozentual)	Kompetenz Kanton und andere Abgänge (absolut und prozentual)	Total Abgänge			
2001	249	96	457	54	856	13	9	9,4%
	29,1%	11,2%	53,4%	6,3%	100%		50,0%	
2002	118	78	474	89	759	11	6	7,7%
	15,5%	10,3%	62,5%	11,7%	100%		100,0%	
2003	200	103	508	65	876	14	4	3,9%
	22,8%	11,8%	58,0%	7,4%	100%		42,9%	
Total	567	277	1439	208	2491	38	19	6,9%
	22,8%	11,1%	57,8%	8,4%	100%		50,0%	

Quelle: BFM/PVK

In den drei untersuchten Jahren sind im Kanton GE insgesamt 2491 Abgänge zu verzeichnen. Bei 22,8 % handelt es sich um kontrollierte selbstständige Ausreisen, 11,1 % fielen auf Rückführungen und 57,8 % sind unkontrolliert abgereist. In der untersuchten Zeit wurde die Ausschaffungshaft im Asylbereich 38mal angeordnet, die Hälfte davon führte zu Rückführungen. Insgesamt sind also 6,9 % der 277 Rückgeführten vorher in Ausschaffungshaft gewesen, die übrigen 93,1 % wurden von der Polizei am Tag der Abreise verhaftet und zum Flugzeug begleitet.

2.3 Kanton Schaffhausen

2.3.1 Ausgewählte Angaben zum Asyl- und Ausländerbereich

A) Zuständigkeit und rechtliche Grundlagen

Im Kanton SH ist das Ausländeramt im Departement des Innern für den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht zuständig.

Die Umsetzung der Zwangsmassnahmen ist im kantonalen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 25. November 1996 geregelt. Nach Artikel 3 erfolgt die Anordnung von Vorbereitungs- oder Ausschaf-

fungshaft gemäss Artikel 13a bzw. Artikel 13b ANAG durch das Ausländeramt. Über die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der angeordneten Haft entscheidet der Einzelrichter des Kantonsgerichts (Art. 4). Die Anordnung einer Ein- oder Ausgrenzung gemäss Artikel 13e ANAG hingegen erfolgt durch das Departement des Innern (Art. 5). Zuständig ist dabei der Departementssekretär, der gleichzeitig Vorsteher des Rechtsdienstes ist.

B) Personelle Ressourcen

Im kantonalen Ausländeramt sind insgesamt drei Personen für die Anordnung der Zwangsmassnahmen zuständig. Es sind dies zwei Mitarbeitende aus der Abteilung Asyl und Vollzug sowie die Amtsvorsteherin. Die Zwangsmassnahmen machen nur einen kleinen Teil des Aufgabenspektrums dieser Abteilung aus.

C) Haftplätze

In SH stehen vier Ausschaffungs- bzw. Vorbereitungshaftplätze im kantonalen Gefängnis in der Stadt Schaffhausen zur Verfügung (zwei Einzelzellen und eine Zweierzelle). Diese vier Haftplätze sind aber nicht ausschliesslich für Vorbereitungs- oder Ausschaffungshäftlinge reserviert. Werden sie nicht durch das Ausländeramt beansprucht, können sie bei Bedarf durch andere Häftlinge belegt werden. Offen bleibt, ob durch eine solche Organisation die Bestimmungen für Administrativhaft, nämlich eine Trennung der Ausschaffungshäftlinge von anderen Häftlingen, gewährleistet ist.

Ausserkantonale SH im Kanton Basel-Stadt und im Kanton ZH weitere Haftplätze zur Verfügung; dorthin werden laut den kantonalen Behörden in erster Linie die längeren Haftfälle verlegt. Grundsätzlich kennt der Kanton SH kein Haftplatzproblem.

D) Ausgewählte Kennzahlen zum Asyl- und Ausländerbereich

Der Grenzkanton SH hat knapp 74'000 Einwohner. Gemäss dem bevölkerungsproportionalen Verteilschlüssel des Bundes, welcher festlegt wie viele Asylsuchende während des Asylverfahrens einem Kanton zugewiesen werden, steht der Kanton SH schweizweit an acht letzter Stelle. 1,1 % der um Asyl suchenden Personen werden dem Kanton SH zugeteilt. Konkret bedeutet dies für die Jahre 2000, 2001, 2002 und 2003: 198, 248, 285 und 218 zugewiesene Asylsuchende.

Tabelle 5 zeigt auf, dass der Kanton SH am 31. Dezember 2003 142 Personen im Vollzugsprozess im Asylbereich zählte, also Fälle, deren Vollzug oder Regelung hängig oder blockiert war. 22 davon waren rechtskräftig und die Frist war abgelaufen.

Bestand im Vollzugsprozess SH (ohne vorläufig Aufgenommene)

Tabelle 5

Datum	Total Personen im Vollzugsprozess	Zu- bzw. Abnahme gegenüber Vorjahr	davon Frist abgelaufen	Zunahme gegenüber Vorjahr
31.12.2000	72		13	
31.12.2001	57	-20,8%	17	30,8%
31.12.2002	90	57,9%	21	23,5%
31.12.2003	142	57,8%	22	4,8%
<i>Veränderung gegenüber 2000</i>		97,2%		69,2%
<i>Veränderung gegenüber 2001</i>		149,1%		29,4%

Quelle: BFM

Im Kanton SH haben sowohl die Bestände im Vollzugsprozess zugenommen als auch jene Fälle, deren Ausreisefrist abgelaufen ist.

Im Kanton SH wurden im Jahr 2000 neun Wegweisungen aufgrund von Artikel 12a Abschnitt 1 ANAG ausgesprochen, 2001 deren 13, 2002 10 und 2003 sechs.

2003 wurden insgesamt 155 Einreisesperren verhängt: 139 wegen Verletzung fremdenpolizeilicher Vorschriften, wovon 94 wegen illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt, acht wegen illegalem Aufenthalt und Schwarzarbeit sowie 16 Einreisesperren aus anderen Gründen, darunter vier Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz. Die Einreisesperren betreffen sowohl Personen aus dem Asyl- wie aus dem ANAG-Bereich.

2.3.2 Anwendung der Ausschaffungshaft

Der Kanton SH gehört zu jenen Kantonen, welche die Ausschaffungshaft eher zurückhaltend anwenden. Grundsätzlich wird die Haft vor allem im Asylbereich angeordnet. Nach Angaben der zuständigen kantonalen Behörde müssen dazu verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein.

Im *Asylbereich* wird zum einen bei jenen Personen Ausschaffungshaft angeordnet, bei denen die Identität feststeht, Papiere beschafft werden konnten und deren Rückführung in den Heimat- oder Drittstaat in absehbarer Zeit bevorsteht. Zur Sicherstellung der Ausschaffung werden diese Personen wenige Tage vor der Rückführung in Haft genommen, um ein Untertauchen zu verhindern. Die Dauer der Haft beträgt in diesen Fällen weniger als 96 Stunden, so dass eine Überprüfung durch den Haftrichter entfällt. Zum anderen werden aber auch Asylsuchende in Haft gesetzt, welche z. B. untergetaucht und wieder aufgegriffen worden sind sowie wiederholt bzw. schwerwiegend delinquent haben. Wenn in diesen Fällen die Papierbeschaffung bereits mit Aussicht auf Erfolg läuft bzw. wenn eine solche innert nützlicher Frist erfolgen kann, wird ebenfalls eine Ausschaffungshaft angeordnet. Sie kann, je nach

Fall, bis zu neun Monaten dauern. Bei der Anordnung der Ausschaffungshaft spielt das Herkunftsland des Asylsuchenden eine entscheidende Rolle. Falls die betreffende Person aus einem Staat kommt, der nur freiwillig zurückkehrende Staatsangehörige aufnimmt oder wenn die Papierbeschaffung wenig Aussicht auf Erfolg hat, wird auf die Anordnung einer Ausschaffungshaft verzichtet.

Im *ANAG-Bereich*: wird in den meisten Fällen Ausschaffungshaft angeordnet wegen der Verletzung von fremdenpolizeilichen Vorschriften, wegen illegalen Aufenthaltes und/oder Schwarzarbeit sowie Delinquenz.

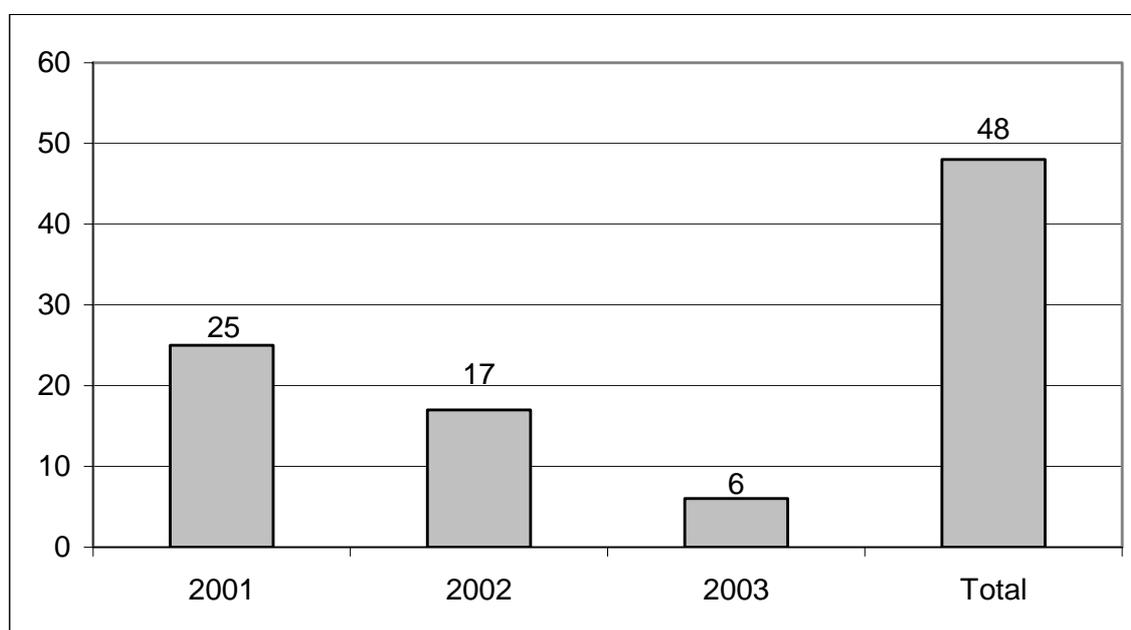
Aufgrund des grossen administrativen Aufwands, der mit einer Haftanordnung verbunden ist, dem zeitlichen Druck und der geringen Anzahl Personen, die für den Vollzug der Zwangsmassnahmen zur Verfügung stehen, wird vom Ausländeramt nur dann Haft angeordnet, wenn davon ausgegangen werden kann, dass sie durch den Haftrichter bestätigt wird.

2.3.2.1 Anzahl Fälle

Zwischen 2001 und 2003 wurde im Kanton SH in 48 Fällen Ausschaffungshaft angeordnet. Abbildung 25 macht ersichtlich, wie sich die 48 Haftfälle auf die drei Jahre aufgeteilt haben.

Ausschaffungshaft SH: Anzahl Fälle (N=48)

Abbildung 25



Quelle: IPZ/PVK

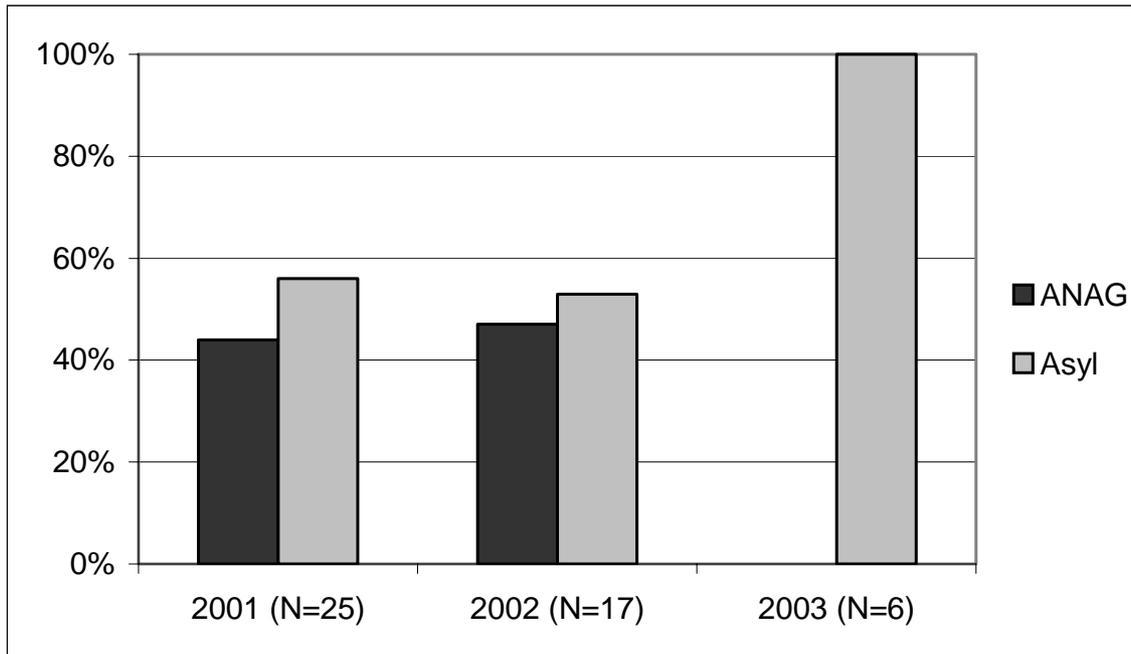
Die Daten zeigen für die letzten drei Jahre einen rückläufigen Trend. Gemäss Angaben des Ausländeramtes ist dieser Rückgang unbeabsichtigt. Eine Änderung der Anordnungspraxis hat in den letzten drei Jahren im Kanton SH laut Behörden nicht stattgefunden. Die Zahl der in Haft genommener Personen widerspiegelt vielmehr die Anzahl der zugewiesenen Asylsuchenden und hängt gleichzeitig stark mit der Frequenz und dem Ergebnis polizeilicher Kontrollen zusammen.

2.3.2.2 Rechtsgebiet

Wird der gesamte Untersuchungszeitraum betrachtet, so betreffen 60 % der Ausschaffungshaftfälle Asylsuchende. Abbildung 26 zeigt die Verteilung in den einzelnen Jahren auf:

Ausschaffungshaft SH: Rechtsgebiet

Abbildung 26

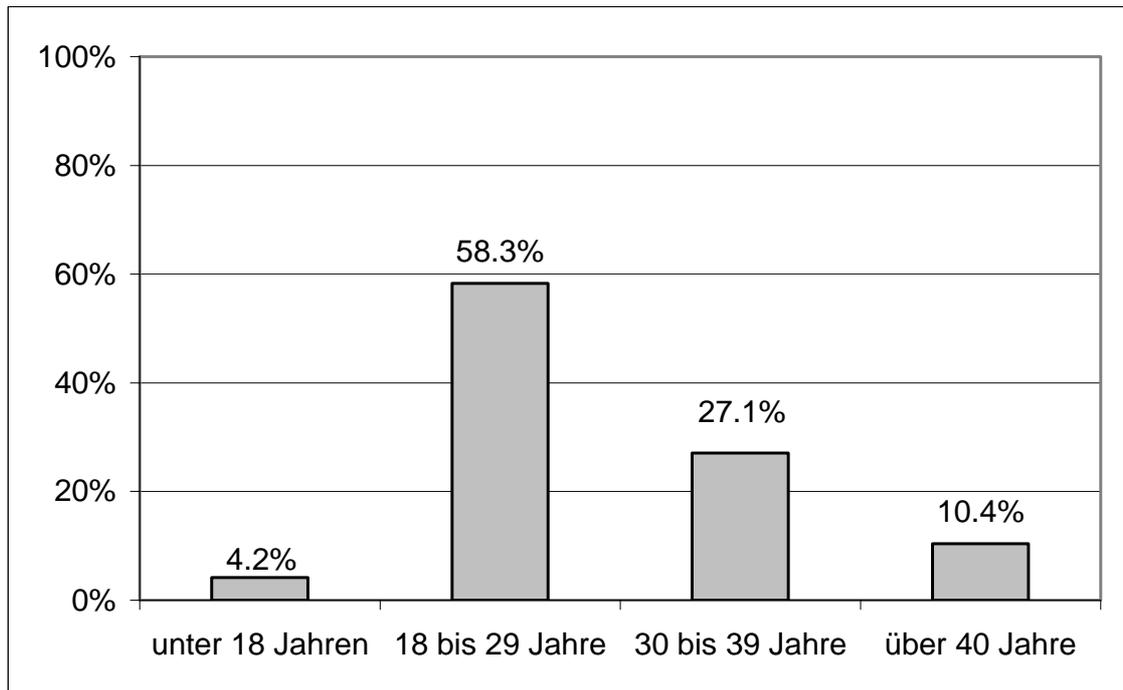


Quelle: IPZ/PVK

44 % aller 2001 in Ausschaffungshaft genommener Personen sind dem Rechtsgebiet ANAG zugeordnet. Die restlichen 14 Fälle kommen aus dem Asylbereich. Auch im Jahre 2002 blieb die Zahl derjenigen Haftfälle, welche aus dem Asylbereich stammen, mit 52,9 % minimal höher gegenüber den ANAG-Fällen. Im Jahre 2003 gehörten alle sechs Personen dem Asylbereich zu. Dieser Umstand kann nach Angaben der kantonalen Behörden nicht auf konkrete Sachverhalte zurückgeführt werden.

2.3.2.3 Geschlecht und Alter

Zwischen 2001 und 2003 wurden insgesamt fünf Frauen inhaftiert. Über die Anteile der Alterskategorien gibt Abbildung 27 Auskunft:



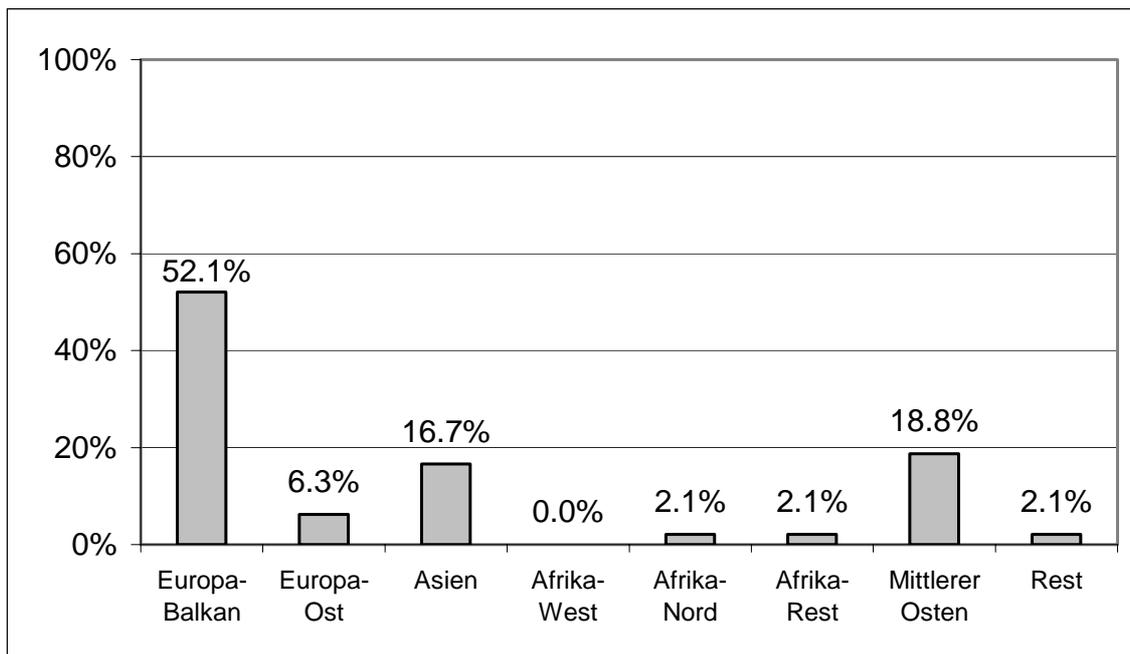
Quelle: IPZ/PVK

Zwei der 48 Inhaftierten sind jünger als 18 Jahre. Beide Fälle stammen aus dem Jahr 2002. Mehr als die Hälfte (28 Personen) der im Kanton SH in Haft genommenen Personen waren zwischen 18 und 29 Jahren alt. Bei den 30- bis 39-Jährigen liegt der Anteil bei 27,1 % und bei den über 40-Jährigen sind es noch 10,4 %.

Die Grafik widerspiegelt die Alterzusammensetzung der Asylsuchenden.

2.3.2.4 Regionen

Etwas mehr als die Hälfte der in der untersuchten Zeitspanne in Ausschaffungshaft genommenen Personen stammen aus der Region Europa-Balkan (25). Gefolgt wird diese Region vom Mittleren Osten mit 18,8 % und Asien mit 16,7 % (Abb. 28).



Quelle: IPZ/PVK

Der grösste Teil der Asylsuchenden in der Schweiz stammt gemäss der Asylstatistik des BFM aus dem Balkan. Dieser Umstand korrespondiert mit den Ausschaffungsfällen im Kanton SH. Bei den afrikanischen Staaten bestehen bekanntlich bei der Papierbeschaffung grosse Probleme, was dazu führt, dass Personen aus diesem Gebiet im Kanton SH nur in ganz seltenen Fällen in Ausschaffungshaft genommen werden.

Von den 28 im Kanton SH inhaftierten Personen aus der Region Europa-Balkan / Europa Ost stammen 17 Haftfälle aus dem Asylbereich, das sind mehr als die Hälfte. Bei den 17 Fällen aus der Region Asien / Mittlerer Osten kommen 10 aus dem Asylbereich. Die beiden Fälle aus der Region Afrika stammen ebenfalls aus dem Rechtsgebiet Asyl.

2.3.2.5 Haftgrund

Die grosse Mehrheit der in Ausschaffungshaft genommenen Personen, knapp 84 %, wurde aufgrund Artikel 13b Buchstabe c ANAG inhaftiert. Dieser besagt, dass Personen ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in Haft genommen werden dürfen, wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass sie sich der Ausschaffung entziehen wollen. In den meisten Fällen führt somit im Kanton SH eine erkennbare Gefahr des Untertauchens zu einer Haftanordnung. Weiteren 10,4 % der inhaftierten Personen wurde aufgrund von Artikel 13b Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 13a Buchstabe e ANAG Haft angeordnet. Nach diesem dürfen Personen ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung inhaftiert werden, wenn sie andere Personen ernsthaft bedrohen oder an Leib und Leben erheblich gefährden und deshalb strafrechtlich verfolgt werden oder verurteilt worden sind.

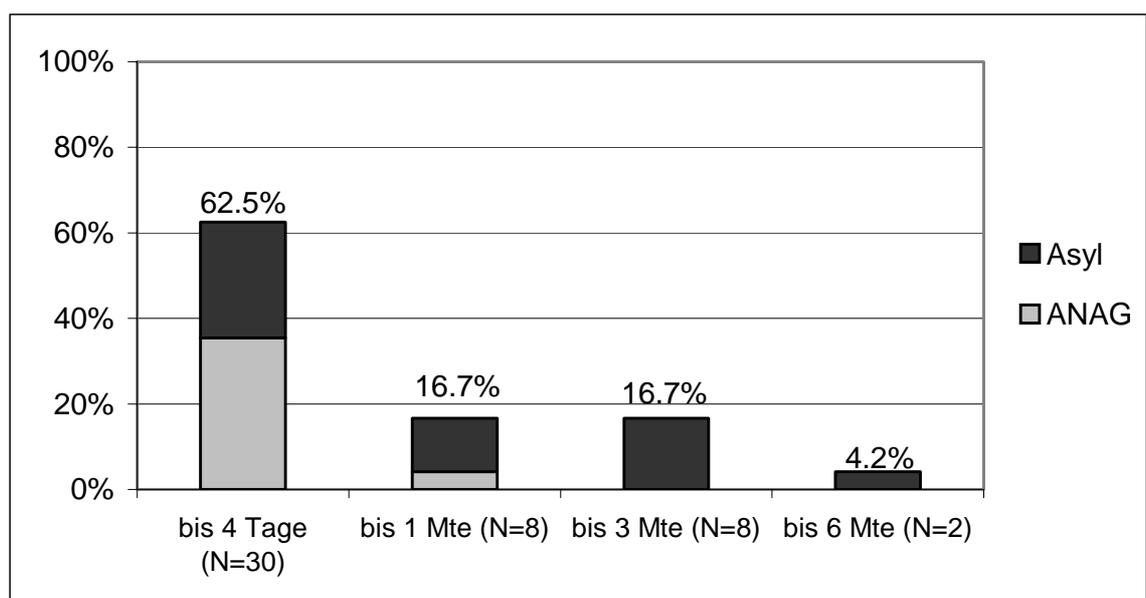
Vom Ausländeramt wird bestätigt, dass es vor allem die Untertauchungsgefahr ist, die zur Anordnung von Ausschaffungshaft führt. Zudem können unter Artikel 13b Buchstabe c ANAG viele Tatbestände subsumiert werden. Bei anderen Haftgründen wie etwa der Gefährdung an Leib und Leben (Art. 13b Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit Art. 13a Bst. e ANAG) liegt laut Ausländeramt der Ermessensspielraum des Haftrichters höher als beim Haftgrund der Untertauchungsgefahr. Gemäss Angaben des Schaffhauser Haftrichters kann Artikel 13b Buchstabe c als Generalklausel bezeichnet werden. Um jedoch Haft anordnen zu können, dies die Sicht des Haftrichters, müssen die Verstösse eine gewisse Schwere angenommen haben.

2.3.2.6 Haftdauer

30 aller 48 Haftfälle im Untersuchungszeitraum konnten innerhalb von vier Tagen abgeschlossen werden (Abb. 29). Davon stammen 17 aus dem Rechtsgebiet ANAG und 13 aus dem Rechtsgebiet Asyl. Mehr als die Hälfte der inhaftierten Personen sind demnach nach spätestens vier Tagen aus der Ausschaffungshaft entlassen worden. 16,7 % aller in Haft Genommenen wurden bis zu einem Monat festgehalten und 16,7 % bis zu drei Monaten. Dabei steigt der Anteil derjenigen Inhaftierten aus dem Asylbereich mit zunehmender Haftdauer. Sechs der acht Personen, die bis zu einem Monat in Haft belassen wurden, sind Asylsuchende. Jene acht Haftfälle, die bis zu drei Monate dauerten, stammen alle aus dem Rechtsgebiet Asyl. Lediglich 4,2 % der Personen wurden bis zu sechs Monaten in Haft gelassen und keine Person wurde länger als sechs Monate inhaftiert. Die zwei Personen, die maximal bis sechs Monate in Haft genommen wurden stammen beide aus dem Asylbereich. Die durchschnittliche Haftdauer im Kanton SH beträgt 20,3 Hafttage. Bei Personen aus dem ANAG-Bereich beträgt das Mittel 4,6 Tage; Asylsuchende wurden durchschnittlich 30,5 Tage in Haft genommen.

Ausschaffungshaft SH: Haftdauer nach Rechtsgebiet

Abbildung 29



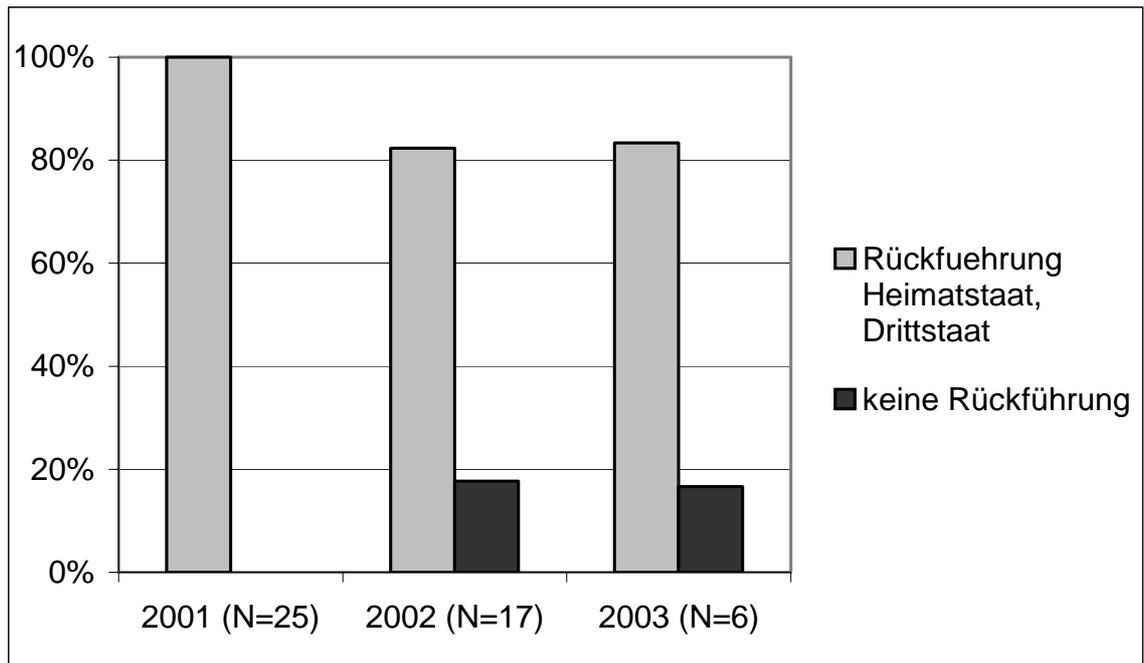
Quelle: IPZ/PVK

Die Grafik zur Haftdauer widerspiegelt die Anwendungspraxis im Kanton SH. Es werden in erster Linie Personen in Ausschaffungshaft genommen, die innerhalb von vier Tagen, d. h. ohne Überprüfung durch den Haftrichter, rückgeführt werden können. Sind keine Papiere vorhanden oder kommt die betreffende Person aus einem Land, das ihre Staatsangehörigen nur auf freiwilliger Basis zurücknimmt, wird auch aufgrund des grossen administrativen Aufwands einer Haftanordnung auf eine Inhaftierung verzichtet. Eine Ausnahme bilden Fälle, in denen der Asylsuchende delinquent ist und Hinweise auf ein Untertauchen vorhanden sind.

Betrachtet man die Entwicklung der Haftdauer zwischen 2001 - 2003 ergibt sich folgendes Bild. Die Zahl derjenigen, welche bis zu vier Tagen in Haft genommen wurden, ist rückläufig. Betrug diese im Jahre 2001 noch 68 %, ging der Wert im Jahre 2002 auf 64,7 % zurück und erreichte im Jahre 2003 den Stand von 33,3 %. Während die Zahl jener, welche bis zu einem Monat in Haft genommen wurden, leicht zurück ging, ist die Zahl derjenigen, welche bis zu drei Monaten inhaftiert wurden, von 8 % im Jahre 2001 auf 23,5 % im Jahre 2002 und 33,3 % im Jahre 2003 gestiegen. Im Jahr 2003 wurden zwei Personen bis sechs Monate in Haft genommen. Wegen der geringen Fallanzahl im Jahr 2003 muss auf eine Interpretation dieser Entwicklung verzichtet werden.

2.3.2.7 Haftergebnis

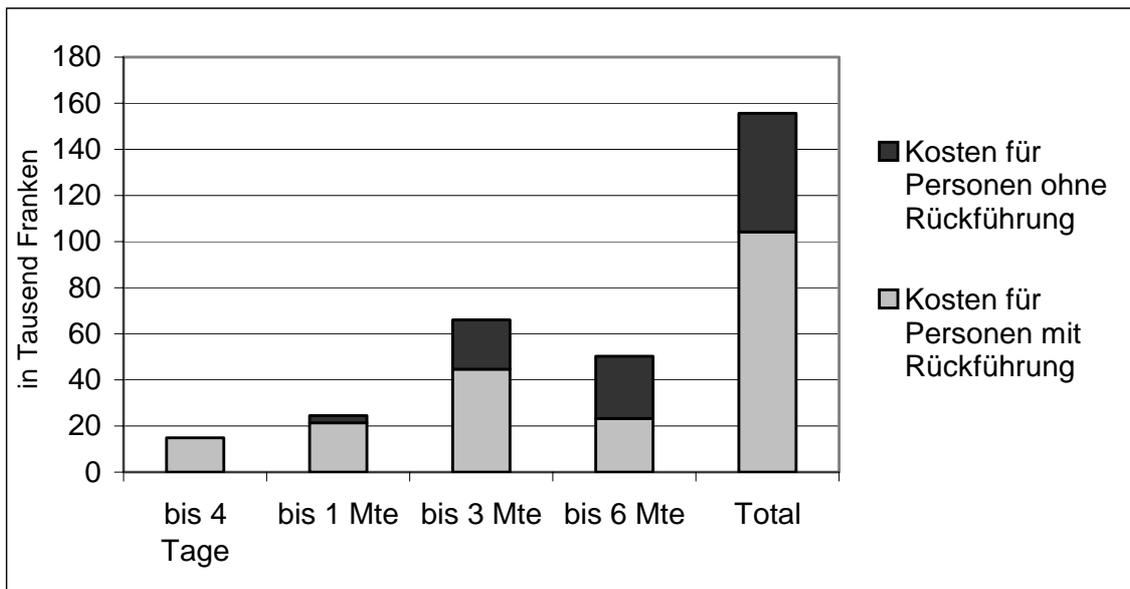
Betrachtet man die Haftergebnisse über die drei untersuchten Jahre verteilt, wird deutlich, dass im Jahre 2001 alle 25 in Ausschaffungshaft genommenen Personen in ihren Heimatstaat rückgeführt werden konnten (Abb. 30). In den Jahren 2002 und 2003 war dies für 82,4 % bzw. 83,3 % der Fall. Bei den restlichen vier Haftfällen führten fehlende Papiere zu einer Entlassung durch das Ausländeramt. In den letzten drei Jahren ist es nie vorgekommen, dass Ausschaffungshäftlinge durch die kantonalen richterlichen Behörden entlassen wurden.



Quelle: IPZ/PVK

2.3.2.8 Haftkosten

Ein Hafttag wird im Kanton Schaffhausen mit 160.00 Franken verrechnet. Gesamthaft gab der Kanton während der Jahre 2001 - 2003 155 680 Franken für die Ausschaffungshaft aus. Der grössere Anteil dieses Betrages, nämlich 104 160 Franken wurde für Haftfälle mit einer Rückführung bezahlt. Die restlichen 51 520 Franken, also rund ein Drittel, fiel auf Personen, die nicht ausgeschafft werden konnten.



Quelle: IPZ/PVK

In Abbildung 31 sind die Haftkosten zwischen 2001 - 2003 hinsichtlich der verschiedenen Haftperioden abgebildet. Bei Personen, die bis zu vier Tagen in Haft genommen wurden, fallen die gesamten Kosten auf Rückgeführte. Nur 12 % der Gesamtkosten der bis zu einem Monat Inhaftierten fällt auf Personen ohne Ausschaffung. Der Kostenanteil für Personen ohne Rückführung und einer Haftdauer von bis zu drei Monaten macht 32 % aus, bei Haftfällen bis sechs Monaten sogar 54 %. Die Kosten haben laut Ausländeramt keinen Einfluss auf die Häufigkeit der Anordnung der Ausschaffungshaft.

2.3.2.9 Mögliche Einflussgrößen auf das Haftergebnis

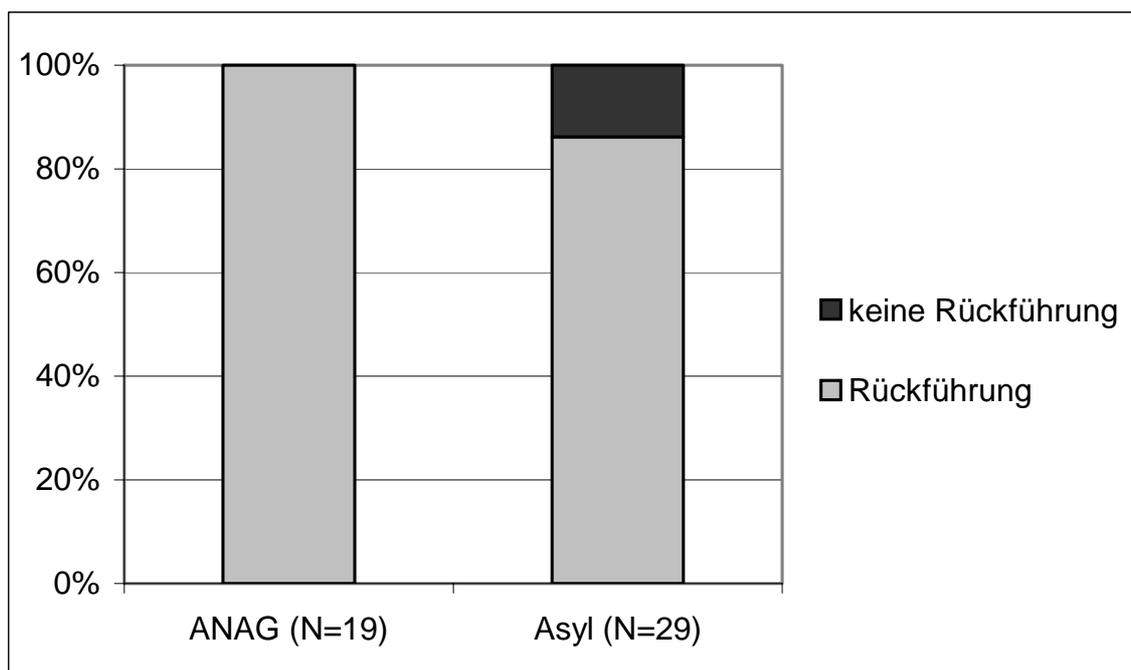
Hinsichtlich des Fallbeispiels SH ist festzuhalten, dass aufgrund der relativ schmalen Datenbasis *nur beschränkt statistische Aussagen* gemacht werden können. Die meisten Zusammenhänge sind zu vernachlässigen. Folgend sollen die Zusammenhänge der Haftergebnisse mit dem Rechtsgebiet, der Nationalität und der Haftdauer genauer erläutert werden.

A) Zusammenhang Rechtsgebiet – Haftergebnis

Alle 19 aus dem ANAG-Bereich stammenden Personen konnten nach der Ausschaffungshaft in ihren Heimatstaat rückgeführt werden. Von den 29 Fällen aus dem Asylbereich konnten 25 nach der Haft ausgeschafft werden. Lediglich vier Personen mussten durch das Ausländeramt entlassen werden, hauptsächlich aufgrund fehlender Papiere.

Ausschaffungshaft SH: Zusammenhang Rechtsgebiet - Haftergebnis

Abbildung 32



Quelle: IPZ/PVK

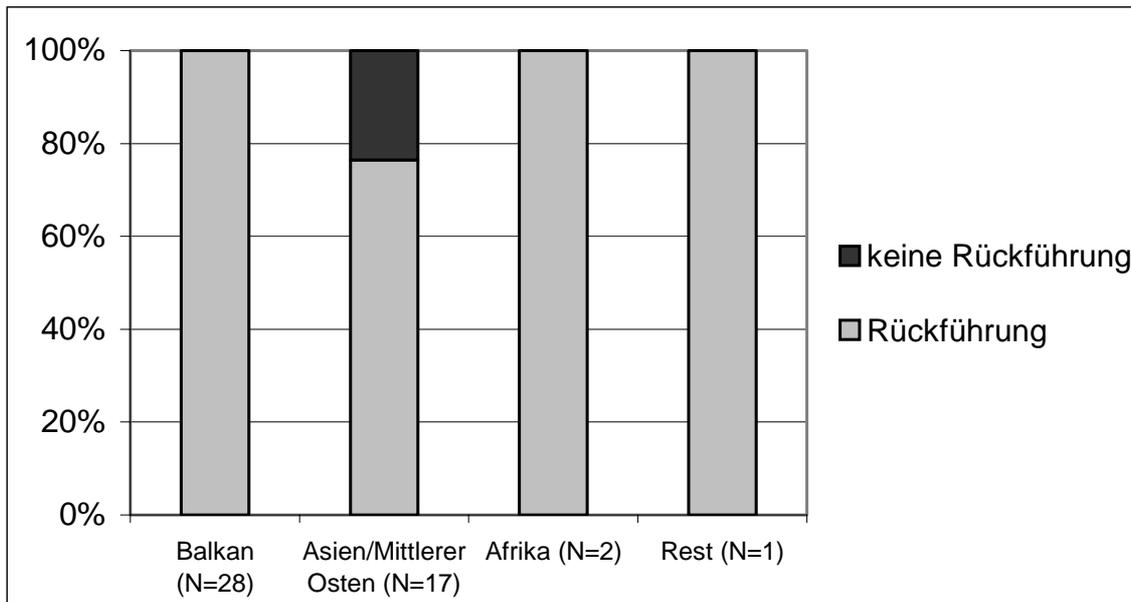
Abbildung 32 zeigt auf, dass alle ANAG-Fälle ausgeschafft werden konnten. Der statistische Zusammenhang indessen ist nur gering; es können somit keine Aussagen darüber gemacht werden, ob Personengruppen aus einem bestimmten Rechtsgebiet generell vermehrt ausgeschafft werden können als andere. Laut der kantonalen Behörden können ANAG-Fälle tatsächlich effizienter rückgeführt werden, je nachdem muss lediglich eine Wegweisungsverfügung ausgestellt werden. Bei Asylfällen ist der Rückführungsaufwand aus den hinlänglich bekannten Gründen meistens grösser.

B) Zusammenhang Nationalität – Haftergebnis

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen den Variablen Nationalität und Haftergebnis zeigt sich, dass die nicht ausgeschafften Personen alle aus derselben Region stammen (Abb. 33).

Ausschaffungshaft SH: Zusammenhang Regionen - Haftergebnis

Abbildung 33



Quelle: IPZ/PVK

Alle 28 Inhaftierten, die aus Europa, vorwiegend aus dem Balkan, stammen, konnten ausgeschafft werden. Ebenso konnten beide Personen aus Afrika nach der Haft in ihren Heimatstaat rückgeführt werden. 13 der 17 Personen aus der Region Asien / Mittlerer Osten wurden nach der Ausschaffungshaft in ihren Heimatstaat rückgeführt. Von den 48 Haftfällen konnten insgesamt 44 Personen, also ca. 92 %, im Anschluss an die Ausschaffungshaft rückgeführt werden. Mit einer Entlassung durch das Ausländeramt des Kantons SH endeten vier Fälle, was acht Prozent aller Haftfälle ausmacht. Dabei handelte es sich um aus der Region Asien / Mittlerer Osten stammende Personen.

Zwischen dem Haftergebnis und der externen Variablen Nationalität kann ein Zusammenhang festgestellt werden: Die Region, aus welcher der Häftling stammt, hat einen *recht starken* Einfluss auf den Haftausgang, d. h. ob eine Personen ausgeschafft werden kann oder nicht.

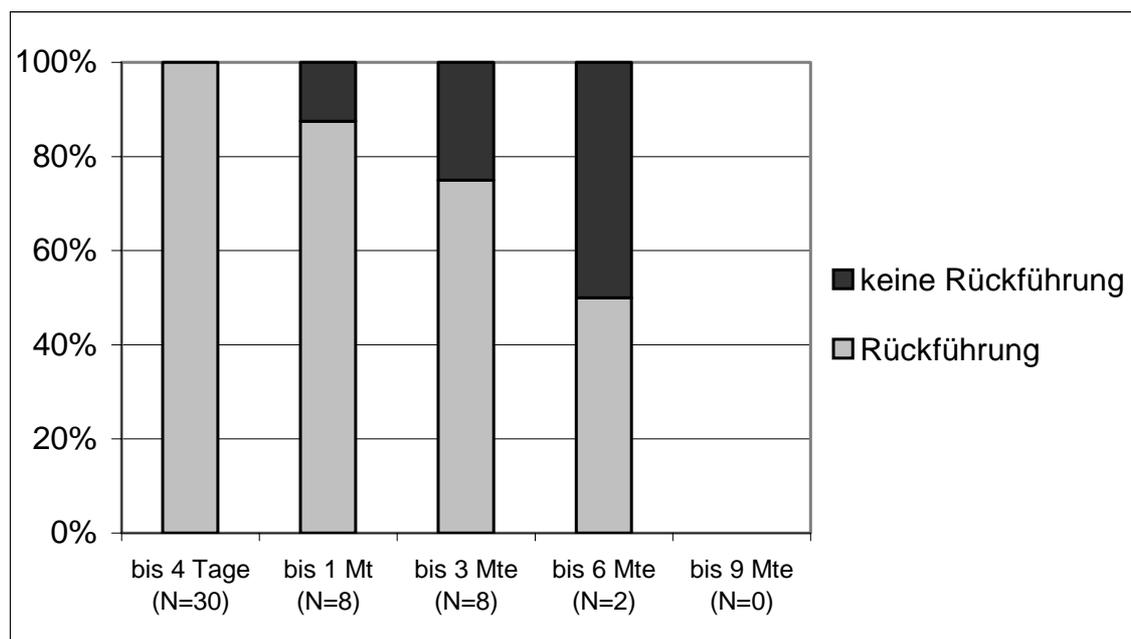
C) Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis

C1) Gesamtauswertung

Beim Zusammenhang Haftdauer und Haftergebnis geht es um die Frage, ob eine Ausdehnung der Haftdauer einen positiven Einfluss auf das Haftergebnis, nämlich die Rückführung in den Heimatstaat, hat. Abbildung 34 hält hierzu die Ergebnisse der statistischen Analyse der 48 Haftfälle im Kanton SH während des Untersuchungszeitraums 2001 - 2003 fest.

Ausschaffungshaft SH: Zusammenhang Haftdauer - Haftergebnis

Abbildung 34



Quelle: IPZ/PVK

Alle 30 Haftfälle, die nicht länger als vier Tage dauerten, konnten mit einer Rückführung in den Heimatstaat abgeschlossen werden. Von den acht Personen, die weniger als einen Monat, aber länger als vier Tage in Haft genommen worden sind, konnten sieben rückgeführt werden. Dies entspricht einer Erfolgsquote von 87,5 %. Aus der statistischen Analyse wird deutlich, dass mit steigender Anzahl Hafttage die Anzahl ausgeschaffter Personen sinkt. Bei einer Haftdauer zwischen einem und drei Monaten liegt die Erfolgsquote bei 75 %. Von den beiden Fällen, welche länger als drei Monate in Haft genommen wurden, konnte eine Person ausgeschafft werden, was einer Erfolgsquote von 50 % entspricht.

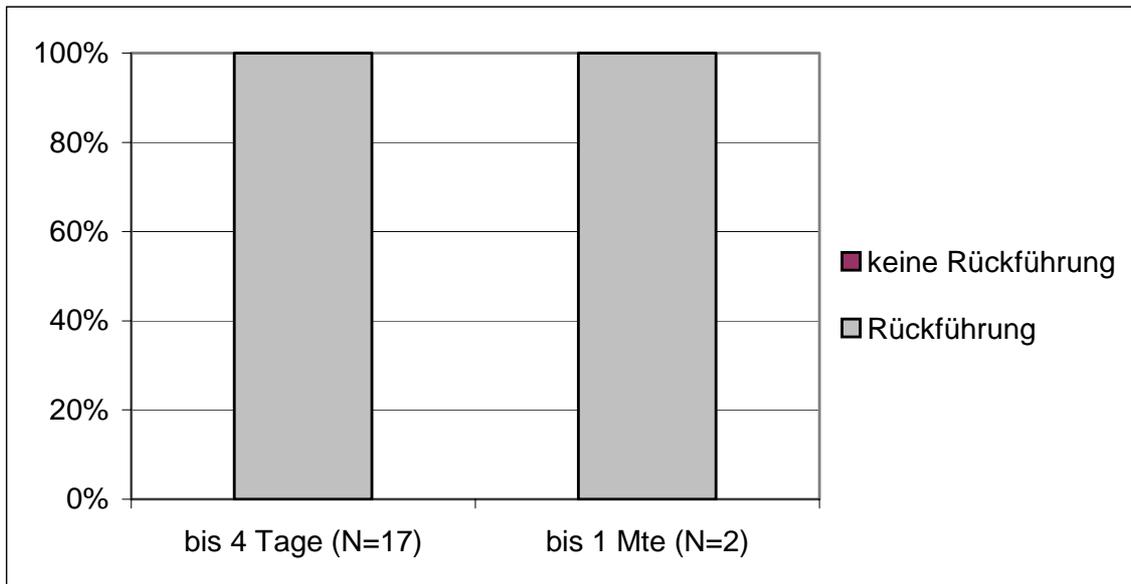
Auch wenn der statistische Zusammenhang aufgrund der schmalen Datenbasis nicht in dem Mass gesichert ist wie z. B. in der Fallstudie BL, ergibt sich ein ähnliches Resultat. Dass eine kürzere Haftdauer mit einer derart hohen Zahl an Rückführungen einhergeht, hängt damit zusammen, dass im Kanton SH in erster Linie Personen in Haft genommen werden, die ohne richterliche Haftüberprüfung, d. h. innert 96 Stunden, ausgeschafft werden können. Bei Fällen, bei denen eine Rückführung nicht absehbar ist, da die Papiere fehlen und die Kooperationsbereitschaft des Herkunftsstaates nicht gewährleistet ist, muss die Person oft zu einem späteren Zeitpunkt durch das Ausländeramt entlassen werden. Solche Fälle werden jedoch nur ausnahmsweise inhaftiert, eben dann, wenn die betreffende Person delinquent ist oder wenn eine erhebliche Gefahr des Untertauchens besteht. Die aufgezeigten statistischen Resultate lassen zudem nicht den Schluss zu, dass durch die Länge der Haft die Kooperationsbereitschaft der Ausschaffungshäftlinge in jedem Fall erreicht wird. Nach Angaben der Behörden kommt es oft vor, dass in Haft genommene Personen bereits nach kurzer Zeit ihre Papiere organisieren. In anderen Fällen kann keine Kooperationsbereitschaft erreicht werden.

C2) Auswertung ANAG-Bereich

Wie unter A) erwähnt, münden alle ANAG-Fälle in eine Rückführung. Das zeigt auch Abbildung 35:

Ausschaffungshaft SH: Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis; Rechtsgebiet ANAG

Abbildung 35



Quelle: IPZ/PVK

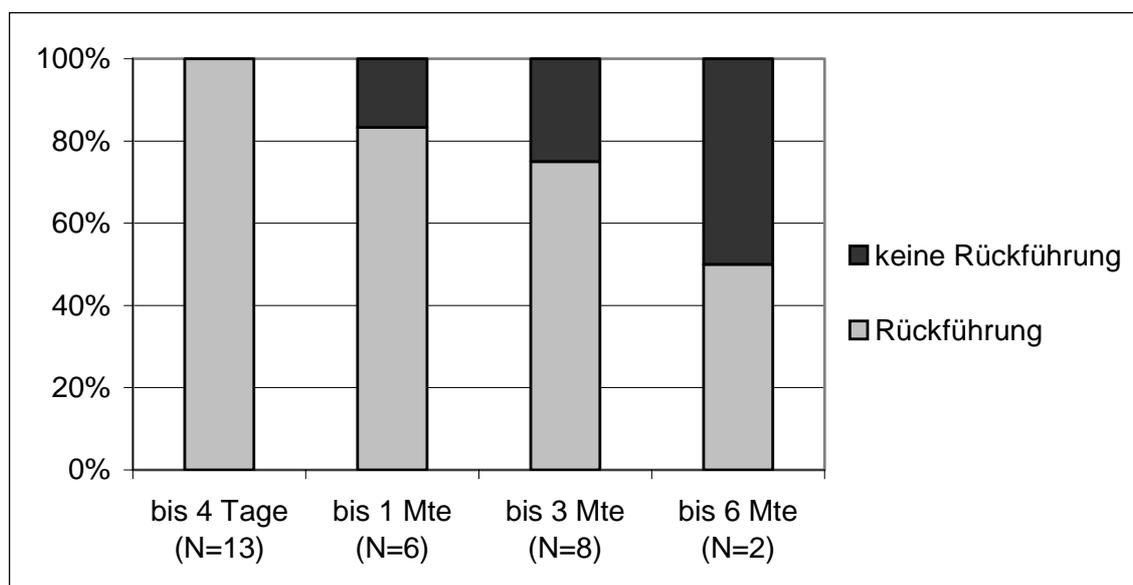
Insgesamt sind im Kanton SH 19 Personen aus dem Rechtsgebiet ANAG in Haft genommen worden. Dabei sind 17 Inhaftierte bis vier Tage in Haft gewesen und konnten darauf rückgeführt werden. Auch die beiden bis zu einem Monat dauernden Haftfälle konnten ausgeschafft werden. Zusammengefasst kann gesagt werden, dass der Kanton SH wenige Haftfälle im ANAG-Bereich hat, diese nur kurz in Haft nimmt und dann rückführen kann.

C3) Auswertung Asylbereich

Im Rechtsgebiet Asyl präsentiert sich die Situation wie folgt (Abb. 36).

Ausschaffungshaft SH: Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis; Rechtsgebiet Asyl

Abbildung 36



Quelle: IPZ/PVK

Von den 13 Asylsuchenden, die bis vier Tage in Haft genommen wurden, konnten alle rückgeführt werden. Auch die sechs bis zu einem Monat dauernden Haftfälle konnten mit einer Ausnahme ausgeschafft werden. Mit zunehmender Dauer sinkt der prozentuale Anteil rückgeführter Personen. So sind es bei einer Haftdauer von bis zu drei Monaten 75 % aller Inhaftierten, die rückgeschafft werden können und bei einer Haftdauer von bis zu sechs Monaten noch 50 %.

Von den insgesamt 19 Haftfällen aus dem Rechtsgebiet ANAG konnten alle und von 29 Haftfällen aus dem Rechtsgebiet Asyl konnten 86,2 % ausgeschafft werden. Es zeigt sich somit, dass im Kanton SH die Rückführungsquote im ANAG-Bereich leicht höher ist. Sie liegt aber in beiden Rechtsgebieten sehr hoch, was auf die Anwendungspraxis des Ausländeramtes zurückzuführen ist, nämlich nur diejenigen Personen zu inhaftieren, die auch in absehbarer Zeit ausgeschafft werden können.

2.3.2.10 Die Bedeutung der Ausschaffungshaft im Vollzugsprozess

Um die Bedeutung der Ausschaffungshaft im Asylbereich im Vollzugsprozess bestimmen zu können, werden die von der PVK erhobenen Daten in Bezug mit der Vollzugsstatistik des BFM gesetzt. Die verschiedenen Daten für den Kanton SH sind in Tabelle 6 wiedergegeben:

Abgänge und Vollzugsmeldungen im Asylbereich des Kantons SH im Vergleich zur angeordneten Ausschaffungshaft 2001-2003

Tabelle 6

	Abgänge und Vollzugsmeldungen					Total Anordnungen von Ausschaffungshaft	Ausschaffungshaft mit Haftergebnis Rückführung (absolut und prozentual)	Anteil Rückführungen Heimatsstaat/Drittstaat mit vorhergehender Ausschaffungshaft
	Kontrollierte, selbstständige Ausreise (absolut und prozentual)	Rückführung Heimatsstaat / Drittstaat (absolut und prozentual)	Unkontrollierte Abreise (absolut und prozentual)	Kompetenz Kanton und andere Abgänge (absolut und prozentual)	Total Abgänge			
2001	15	32	113	16	176	14	14	43,8%
	8,5%	18,2%	64,2%	9,1%	100%		100,0%	
2002	44	13	91	31	179	9	6	46,2%
	24,6%	7,3%	50,8%	17,3%	100%		66,7%	
2003	34	15	110	22	181	6	5	33,3%
	18,8%	8,3%	60,8%	12,2%	100%		83,3%	
Total	93	60	314	69	536	29	25	41,7%
	17,4%	11,2%	58,6%	12,9%	100,0 %		86,2%	

Quelle: BFM/PVK

In den drei untersuchten Jahren sind im Kanton SH insgesamt 536 Abgänge zu verzeichnen. Bei 17,4 % handelt es sich um kontrollierte selbstständige Ausreisen, 11,2 % fielen auf Rückführungen und 58,6 % sind unkontrolliert abgereist. In der untersuchten Zeit wurde die Ausschaffungshaft insgesamt 29mal im Asylbereich angeordnet, in 86,2 % der Fälle erfolgte eine Rückführung. Insgesamt sind also 41,7 % der 60 Rückgeführten vorher in Ausschaffungshaft gewesen.

2.4 Kanton Wallis

2.4.1 Ausgewählte Angaben zum Asyl- und Ausländerbereich

A) Zuständigkeit und rechtliche Grundlagen

Im Kanton VS ist die Dienststelle für Zivilstandswesen und Fremdenkontrolle (DZF) für den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht zuständig. Gemäss Artikel 3 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 15. November 1995 (EGBGZ) kann das DZF Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft anordnen, Verlängerungen beantragen, Haft aufheben sowie Ein- und Ausgrenzungen festlegen. Als zuständige Gerichtsbehörde

wird im Gesetz ein Richter der öffentlich-rechtlichen Abteilung des Kantonsgerichtes bezeichnet Art. 5).

In der Ausführungsverordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 26. Februar 1997 (VEGBGZ) ist weiter präzisiert, dass die DZF zudem mit der Verwaltung der Haftanstalt betraut ist (Art. 4 Abs. 2 VEGBGZ).

B) Personelle Ressourcen

Nebst der polizeilichen Behörde sind gemäss Angaben der DZF sechs Personen für die Umsetzung der Zwangsmassnahmen zuständig. Dabei sind es vier Mitarbeitende aus dem Direktionsbereich, inklusive der Dienststellenvorsteherin, und zwei Mitarbeitende aus dem Sekretariatsbereich.

C) Haftplätze

In der untersuchten Zeit standen dem Kanton VS 18 Haftplätze im Centre LMC de Granges zur Verfügung. Wegen Personalmangels können dort aktuell aber nur 14 Personen untergebracht werden. Falls mehr Personen inhaftiert werden, werden diese in einer Strafanstalt, getrennt von den übrigen Insassen, untergebracht.

D) Ausgewählte Kennzahlen zum Asyl- und Ausländerbereich

Der Kanton VS mit knapp 280'000 Einwohnern bekommt gemäss dem bevölkerungsproportionalen Verteilschlüssel schweizweit am neunt meisten Asylsuchende zugeteilt. Das entspricht einem Anteil von 3,9 % an den jährlich eingereichten Asylgesuchen. Konkret bedeutet dies für das Jahr 2000 642 neue Asylgesuche, für 2001 769, für 2002 986 und für das Jahr 2003 779 Asylgesuche.

Tabelle 7 zeigt auf, dass der Kanton VS am 31. Dezember 2003 554 Personen im Vollzugsprozess im Asylbereich zählte, also Fälle, deren Vollzug oder Regelung hängig oder blockiert war. 108 davon waren rechtskräftig und die Frist war abgelaufen.²⁵

²⁵ Vgl. BFM Jahresstatistik 2003.

Bestand im Vollzugsprozess VS (ohne vorläufig Aufgenommene)

Tabelle 7

Datum	Total Personen im Vollzugsprozess	Zu- bzw. Abnahme gegenüber Vorjahr	davon Frist abgelaufen	Abnahme gegenüber Vorjahr
31.12.2000	419		160	
31.12.2001	344	-17,9%	122	-23,8%
31.12.2002	393	14,2%	117	-4,1%
31.12.2003	554	41,0%	108	-7,7%
Veränderung gegenüber 2000		32,2%		-32,5%
Veränderung gegenüber 2001		61,0%		-11,5%

Quelle: BFM

Während das Total der Personen im Vollzugsprozess Ende 2003 im Vergleich mit den Basisjahren 2000 und 2001 angestiegen ist, haben sich die Bestände der Personen, die sich im Ausreiseprozess befinden und deren Frist abgelaufen ist, gegenüber den Vorjahren verringert.

Über die Zahl der jährlichen Aus- und Wegweisungen führt die DZF keine Statistik. 2003 wurden im Kanton VS insgesamt 319 Einreisesperren verhängt: 260 wegen Verletzung fremdenpolizeilicher Vorschriften, wovon 104 wegen illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt, 96 wegen illegalem Aufenthalt und Schwarzarbeit und 59 Einreisesperren aus anderen Gründen, darunter fünf Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz. Die Einreisesperren betreffen sowohl Personen aus dem Asyl- wie aus dem ANAG-Bereich.

2.4.2 Anwendung der Ausschaffungshaft

Der Kanton VS ordnet Ausschaffungshaft *konsequent* und *regelmässig* an. Die Haft wird häufiger im ANAG-Bereich angewendet als im Asylbereich. Ein Grund dafür ist die Transitlage des Kantons.

Der Kanton VS kennt im Bereich der Administrativhaft keine Polizeihaft, in welche die Kantonspolizei aufgegriffene illegal Anwesende kurzfristig setzen kann. Das bedeutet, dass Personen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung an die DZF weitergeleitet und diese die weiteren Abklärungen vornehmen muss. Ausländer, die die Haftvoraussetzungen erfüllen, werden nach Entscheid der DZF in die Administrativhaft gesetzt. Aufgrund dieses organisatorischen Sachverhalts wurde in der Direktion eine Pikettorganisation eingerichtet. Im Falle eines aufgegriffenen Ausländers benachrichtigt die Polizei eine am Flughafen Sitten eingerichtete Dienststelle der Kantonspolizei, die in engem Kontakt mit der DZF steht. Von dort gelangen die Meldungen an den Pikettdienst der DZF. Schon in dieser Phase entscheidet der Dienst, ob ein strafrechtliches oder ausländerrechtliches Problem vorliegt. Trifft

letzteres zu, so hört die DZF in der Folge den in Haft genommenen Ausländer an und setzt diesen bei Vorliegen von Haftgründen in Ausschaffungshaft.

Während der Zeit der Inhaftierung bemüht sich die Behörde, wo notwendig, die Identität der Insassen festzustellen und Papiere zu beschaffen. Auch wenn die Dienststelle weiss, dass die Person aus einem Staat kommt, der bei der Papier- und Dokumentenbeschaffung nicht kooperiert, hält sie die Abklärungen aufrecht, um die Glaubwürdigkeit zu wahren und ein politisches Signal zu setzen. Insbesondere strebt sie an, den Auszuweisenden zur Kooperation zu bewegen. Sobald nach einigen Monaten deutlich wird, dass die Papierbeschaffung innerhalb der Maximaldauer der Haft nicht möglich ist, wird die betreffende Person aus der Ausschaffungshaft entlassen. Viele Häftlinge werden bereits nach drei Monaten entlassen. In der Regel wird eine Person spätestens nach sieben Monaten aus der Haft entlassen. Nur in ganz seltenen Fällen wird entschieden, einen Inhaftierten über diesen Zeitraum in Haft zu belassen, nämlich dann, wenn mit grosser Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass innerhalb der verbleibenden Zeit ein Laissez-Passer ausgestellt werden kann.

Als Transitkanton mit einer bedeutenden europäischen Eisenbahnachse kennt der Kanton VS ein besonderes Problem. Sehr oft greifen die italienischen Grenzbehörden Personen auf, die keine gültigen Papiere besitzen und nach Italien reisen wollen. Die Einreise wird in der Folge verweigert und diese Personen werden nach Brig zurückgeführt. Die meisten Fälle sind dem Rechtsgebiet ANAG zuzuordnen.

Nach Angaben der administrativen und richterlichen Behörden werden Personen aus dem Asylbereich in erster Linie dann in Haft gesetzt, wenn Zweifel über die Identität vorherrschen oder wenn der Auszuschaffende keine Anstalten macht oder die nötigen Vorkehrungen trifft, die Schweiz zu verlassen. Weiter wird die Haft im Kanton VS als Schutz für mittellose und allein stehende, minderjährige Ausländer eingesetzt, da diese ihnen eine Existenzsicherung garantiert. Laut Haftrichter gibt es kein generelles Muster, auf wen Ausschaffungshaft angewendet wird; es herrsche eher ein Zufallsprinzip.

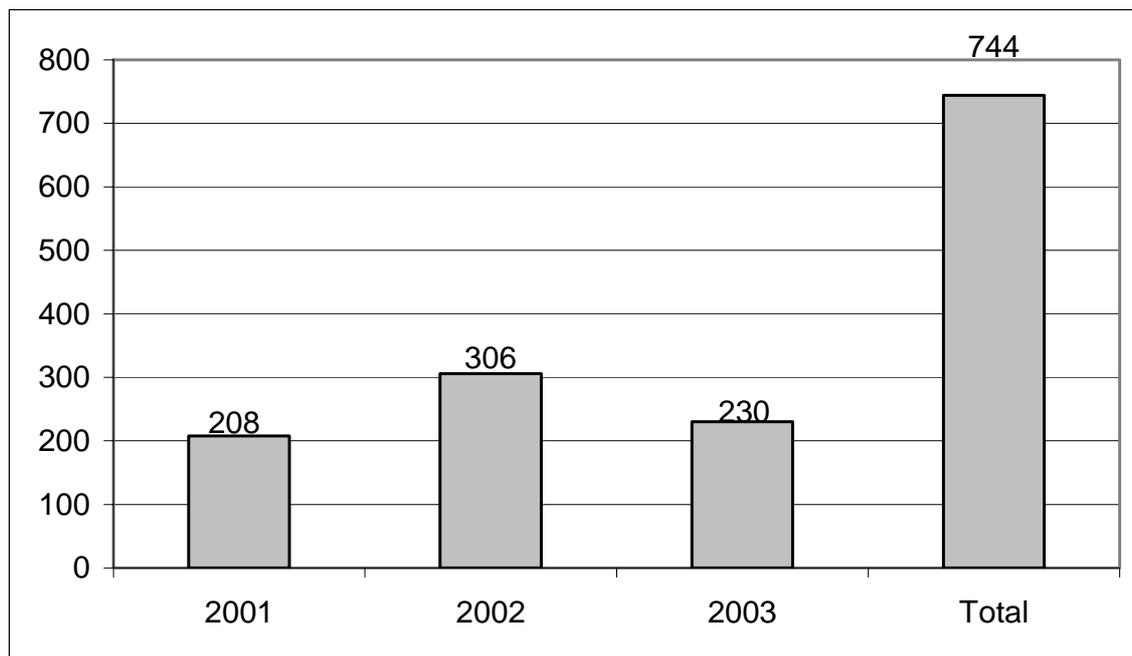
Personen im Asylbereich werden somit bereits während der Identitätsabklärung in Haft genommen. Auch bei Personen, die angeben aus einem Land zu kommen, dessen diplomatische Vertretungen keine Dokumente herausgeben, wird Ausschaffungshaft angeordnet, um die angegebene Nationalität zu verifizieren.

2.4.2.1 Anzahl Fälle

Während den Untersuchungsjahren 2001 - 2003 wurden im Kanton VS 744 Personen in Ausschaffungshaft genommen, wie Abbildung 37 zu entnehmen ist.

Ausschaffungshaft VS: Anzahl Fälle (N=744)

Abbildung 37



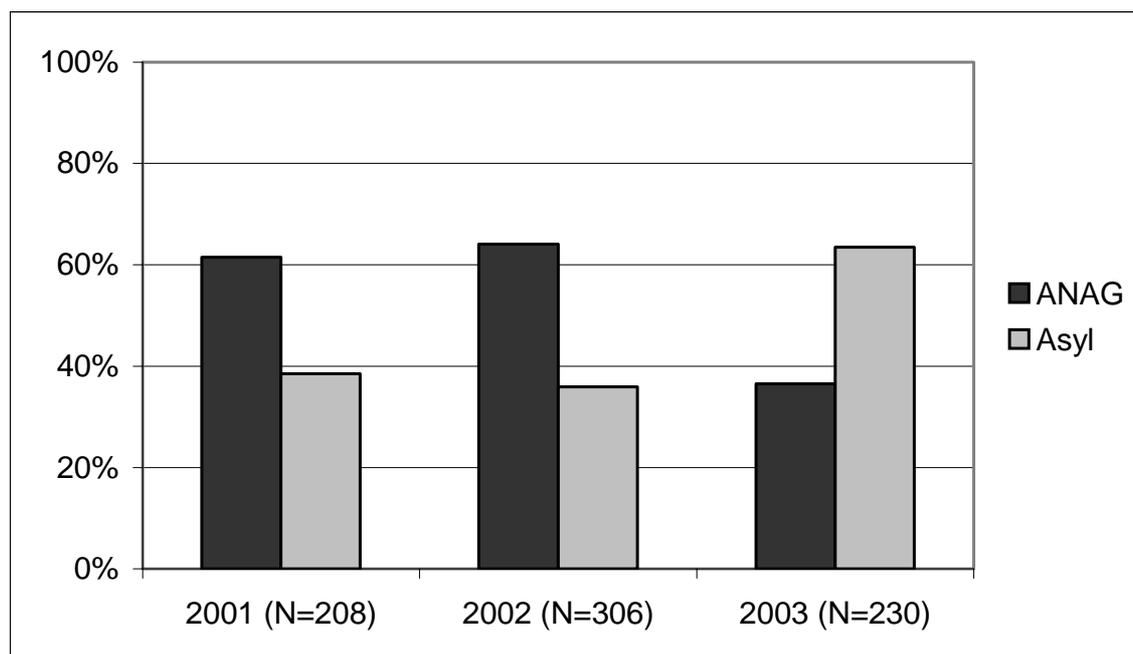
Quelle: IPZ/PVK

2001 waren es 208 Haftfälle, 2002 folgte ein Anstieg auf 306 Fälle und 2003 ein Rückgang auf 230 Fälle. Ein Trend oder eine Regelmässigkeit kann in diesem Resultat nicht erkannt werden.

Die im Vergleich zu anderen Kantonen hohe Zahl der Haftfälle wird von den Behörden mitunter dadurch erklärt, dass die Polizeihaft im asyl- und ausländerrechtlichen Bereich nicht angeordnet werden kann. Personen werden nach Aufgreifen direkt der DZF übergeben und nach deren Entscheid in Ausschaffungshaft genommen.

2.4.2.2 Rechtsgebiet

54,8 % der Fälle betreffen illegal anwesende Personen. Die Aufschlüsselung der Haftfälle auf den asyl- und den ausländerrechtlichen Bereich auf die untersuchten Jahre ergibt folgende Zusammensetzung (Abb. 38):



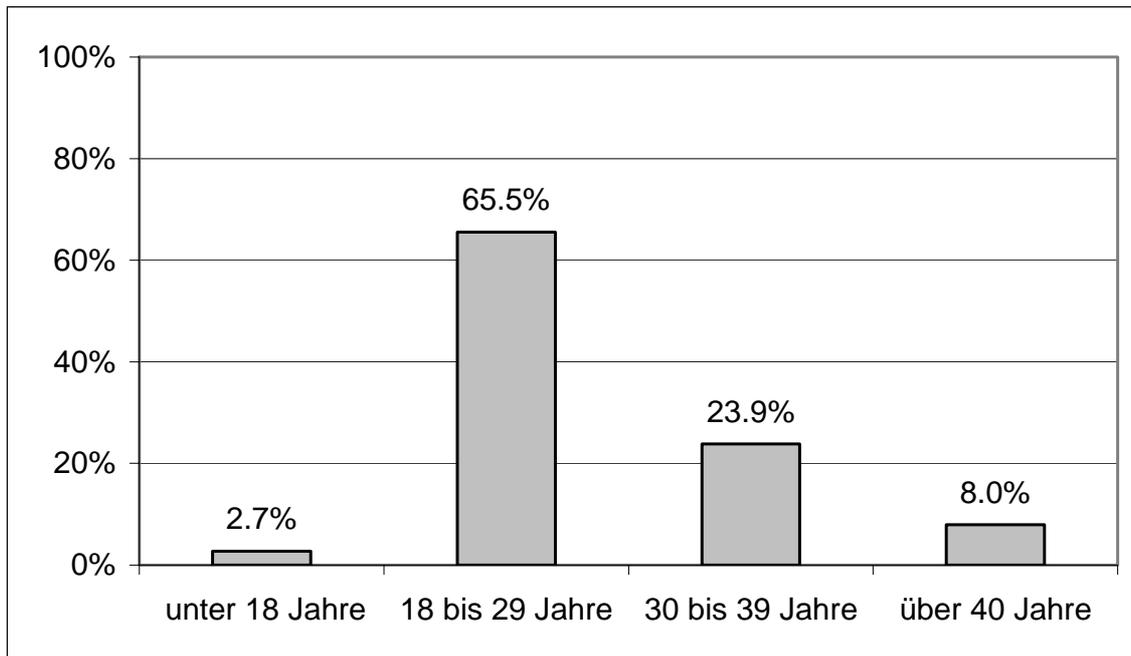
Quelle: IPZ/PVK

In den ersten beiden Untersuchungsjahren liegt die Zahl der inhaftierten Personen aus dem ANAG-Bereich über jenen aus dem Asylbereich. 2001 wurden 128 illegale Ausländer inhaftiert, 2002 waren es 196. Im Jahre 2003 sind es noch 84, im Gegenzug sind die Asylfälle von 110 auf 146 gestiegen.

Nach Aussagen der kantonalen Behörden hat dieses Ergebnis *Zufallscharakter*. Die in den Jahren 2001 und 2002 höhere Zahl der ANAG-Fälle kann laut OZF eventuell dadurch erklärt werden, dass in dieser Zeit vermehrt Personen aus dem Balkan illegal anwesend waren und aufgegriffen wurden. Im Kanton VS gibt es im ANAG-Bereich zwei Hauptgruppen: 1. Ausländer, die durch die Polizei aufgegriffen werden, da sie einen Verstoß begangen haben oder illegal arbeiten und 2. jene, die mit dem Zug durch das Gebiet des Kantons VS reisen, um nach Italien zu gelangen und dabei von den Behörden aufgegriffen werden. Dabei kann es zu jährlichen Schwankungen kommen.

2.4.2.3 Geschlecht und Alter

93 der 744 Personen, die im Kanton VS zwischen 2001 - 2003 in Haft genommen wurden, sind Frauen. Das entspricht einem Anteil von etwa 12 %. Diese doch relativ hohe Quote kann nach Aussagen der kantonalen Behörden damit zusammenhängen, dass unter den Personen, die den Kanton VS im Transit durchqueren, viele Frauen sind. Zudem wird bei Ehepaaren ohne Kinder nicht nur der Mann, sondern auch die Frau in Haft genommen. Und schliesslich gibt es im Kanton VS illegal anwesende Frauen, die als Prostituierte arbeiten. Betrachtet man die Altersstruktur der in Haft genommenen Personen, so ergibt sich untenstehende Verteilung.



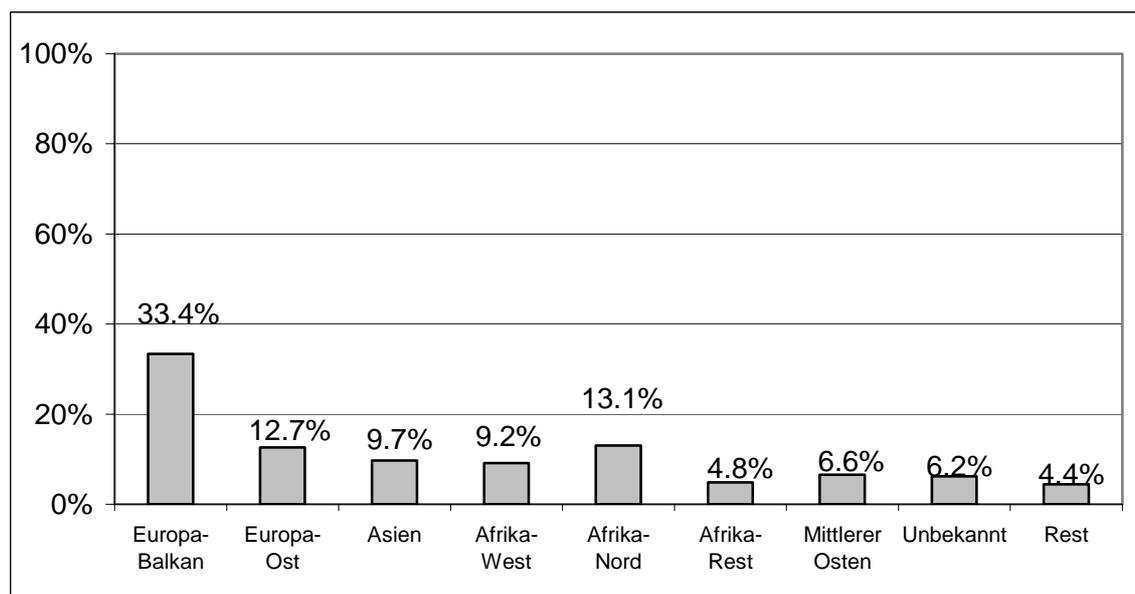
Quelle: IPZ/PVK

Wie in den übrigen Kantonen ist die Mehrheit der in Ausschaffungshaft genommenen Personen zwischen 18 und 29 Jahre alt (Abb. 39). 177 Personen gehören der Altersgruppe der 30 bis 39-Jährigen an und 59 sind über 40 Jahre alt. In der untersuchten Zeit wurden insgesamt 20 Minderjährige inhaftiert.

Nach Aussagen der DZF geben viele Inhaftierte an, noch nicht 18 Jahre alt zu sein. Viele von ihnen seien aber, wie auch medizinische Untersuchungen bestätigen würden, tatsächlich älter. In der Statistik wird in solchen Fällen indessen das angegebene Alter erfasst.

2.4.2.4 Regionen

Abbildung 40 gibt Aufschluss über die Herkunft der in Ausschaffungshaft genommenen Personen.



Quelle: IPZ/PVK

Die häufigste Herkunftsregion der im Kanton VS Inhaftierten ist der Balkan (248 Personen). Aus Afrika stammen insgesamt 201 Personen, was einem Anteil von 27 % entspricht. Davon sind 97 aus Afrika-Nord, 68 aus Afrika-West und 36 aus dem restlichen Afrika. 12,7 % der in Ausschaffungshaft genommenen Personen kommen aus Europa-Ost, 9,7 % aus Asien und 6,6 %, dies entspricht 49 Personen, aus dem Mittleren Osten.

Etwas mehr als die Hälfte der 342 aus Europa-Balkan und Europa-Ost stammenden Inhaftierten sind dem Rechtsgebiet Asyl zugeordnet. Bei den Personen aus den übrigen Regionen überwiegt jeweils das Rechtsgebiet ANAG.

Im Diagramm der Regionen widerspiegelt sich unter anderem die Zusammensetzung der durch den Bund zugewiesenen Asylsuchenden. Laut der DZF hat das BFM in der Vergangenheit den französischsprachigen Kantonen häufiger Personen aus Afrika zugewiesen als den deutschsprachigen Kantonen. Deshalb ist der Anteil der afrikastämmigen Inhaftierten im Kanton VS relativ hoch. Laut der DFZ suchen bis heute viele Personen aus dem Balkan in der Schweiz Asyl, was deren hohe Quote erklärt.

2.4.2.5 Haftgrund

Von den insgesamt 744 Personen, bei denen im Kanton VS Ausschaffungshaft angeordnet wurde, konnte in der statistischen Analyse bei 743 Personen ein Haftgrund ausfindig gemacht werden. Bei 742 Fällen wurde Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe c ANAG, die Gefahr des Untertauchens, geltend gemacht. In einem Fall wurde Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe b als Haftgrund angegeben. Mit welchem Buchstabe aus Artikel 13a dieser in Verbindung steht, wird aber nicht ersichtlich.

Gemäss der DZF halten sich im Kanton VS viele illegal anwesende Ausländer auf, die einer Arbeit nachgehen und nicht gewillt sind, freiwillig auszureisen, obwohl sie in der Schweiz nicht aufenthaltsberechtigt sind. In solchen Fällen sei die Gefahr des Untertauchens gegeben.

Der Walliser Haftrichter sieht in Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe c eine Generalklausel, die auf verschiedene Sachverhalte zutrifft. Er betont weiter, dass nachgewiesene Drogendelikte durch die Strafjustiz behandelt werden.

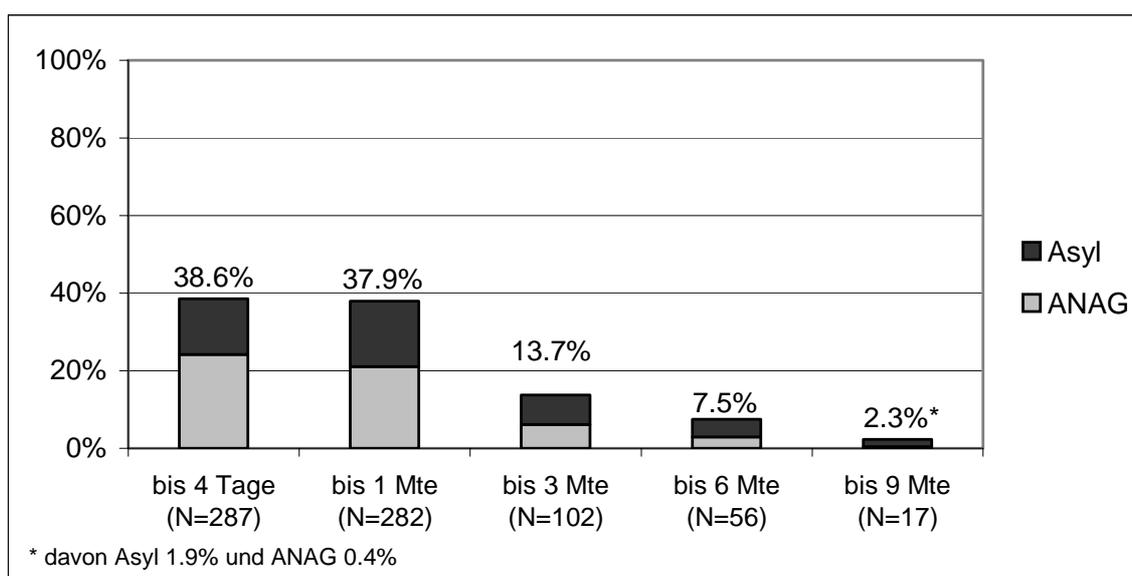
2.4.2.6 Haftdauer

Der grösste Teil der im Untersuchungszeitraum im Kanton VS in Haft genommenen Personen wurde maximal bis zu einem Monat inhaftiert. 287 Ausländer waren bis zu vier Tagen in Haft und 282 zwischen fünf Tagen und einem Monat. Davon stammen 180 respektive 157 Inhaftierte aus dem Rechtsgebiet ANAG. Mit zunehmender Haftdauer nimmt der Anteil von Inhaftierten aus dem Asylbereich zu. Bis zu drei Monaten waren 13,7 % inhaftiert, das entspricht 102 Personen, wovon 56 aus dem Rechtsgebiet Asyl stammen. Bei dieser Haftdauerkategorie übersteigen Personen aus dem Asylbereich jene aus dem ANAG-Bereich. 56 Personen wurden bis sechs Monate in Haft genommen und noch 17 bis zu neun Monaten. Davon sind 34 respektive 14 Haftfälle dem Rechtsgebiet Asyl zuzuordnen. Betrachtet man die über sechsmonatigen Haftfälle genauer, so kann festgestellt werden, dass sechs über acht Monate dauerten, einer davon sogar ganze neun Monate. Die durchschnittliche Haftdauer im Kanton VS beträgt 29,6 Tage. Bei Personen aus dem ANAG-Bereich beträgt das Mittel 21,2 Tage; Asylsuchende wurden durchschnittlich 39,7 Tage in Haft genommen.

In der untersuchten Zeit hat es im Bereich Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft insgesamt 58 Haftentlassungsgesuche gegeben; alle sind abgelehnt worden.

Ausschaffungshaft VS: Haftdauer nach Rechtsgebiet

Abbildung 41



Quelle: IPZ/PVK

Gemäss den Behörden ist die Zahl der kurzen Haftfälle, d. h. jener bis vier Tage, hoch, da der Kanton VS im Ausschaffungsbereich keine Polizeihaft kennt. Personen, die nur für wenige Stunden in Haft sind, da sie an einen anderen Kanton übergeben werden oder kurz vor der Rückführung stehen, werden durch die DZF inhaftiert. Kurzhafte werden zudem bei jenen Personen angeordnet, bei denen die Ausreisepapiere vorhanden sind und die kurz vor ihrer Rückweisung stehen.

Nach Angaben der Dienststelle wird in der Regel niemand länger als sieben Monate inhaftiert. Eine Person wird nur dann in Haft gelassen, wenn das zuständige Konsulat versichert, dass die Papiere demnächst ausgehändigt werden können. In der Regel sei es so, dass Leute nicht länger als zwei Monate in Haft gelassen würden.

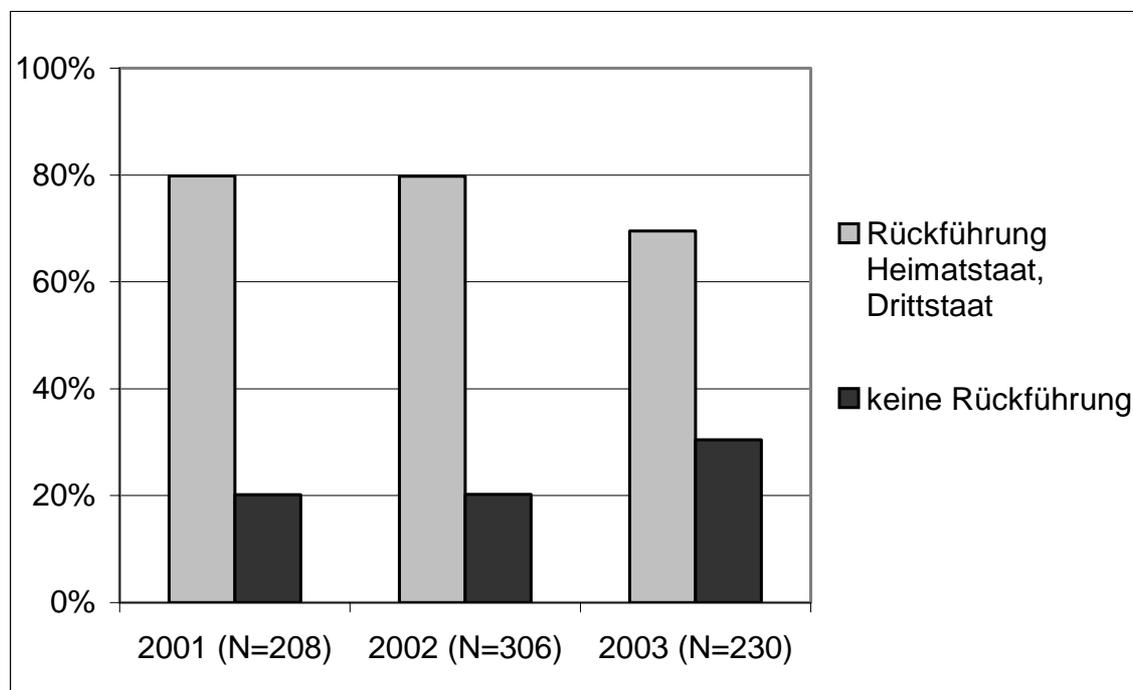
Der Haftrichter benötigt von der DZF eine Prognose, dass die betreffende Person mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschafft werden kann. Erst dann kann er einen Haftverlängerungsantrag gutheissen. Bei der Haftzumessung wird auch darauf geachtet, dass nicht die Maximaldauer ausgeschöpft wird, damit man bei Bedarf eine Person erneut inhaftieren kann.

2.4.2.7 Haftergebnis

Abbildung 42 zeigt auf, zu welchem Ergebnis die Ausschaffungshaft in den untersuchten Jahren geführt hat. Dabei wird das Haftergebnis auf die beiden Ausprägungen ‚Rückführung Heimat- oder Drittstaat‘ und ‚keine Rückführung‘ reduziert.

Ausschaffungshaft VS: Haftergebnis

Abbildung 42



Quelle: IPZ/PVK

Im Jahr 2001 konnten 80 % aller 208 in Haft genommenen Personen in einen Drittstaat oder den Heimatstaat rückgeführt werden. Von den 42 Häftlingen die entlassen

wurden, ist dies in der Mehrheit durch die DZF geschehen. Im Jahr 2002 mündeten 80 % der 306 Haftfälle in eine Rückführung. Einzig im Jahr 2003 konnten mit 70 % weniger Personen rückgeführt werden als in den Jahren zuvor. Während den Untersuchungsjahren wurde keine Person durch den Haftrichter aus der Haft entlassen.

Auffällig, aus der oben stehenden Abbildung jedoch nicht ersichtlich, ist, dass ein hoher Anteil der Rückgeführten in einen Drittstaat ausgeschafft wird. Dabei handelt es sich in erster Linie um ANAG-Fälle. Gemäss der DZF hängt dies damit zusammen, dass viele Personen, die im Zug aufgegriffen werden, ein Bahnbillet oder sonstige Fahrscheine besitzen, woraus ersichtlich wird, aus welchem Land sie kommen. Diese können nach einigen Abklärungen in den jeweiligen Drittstaat zurückgeführt werden. Sind diese Ausländer jedoch ohne Papiere, dann wird eine Rückführung schwierig.

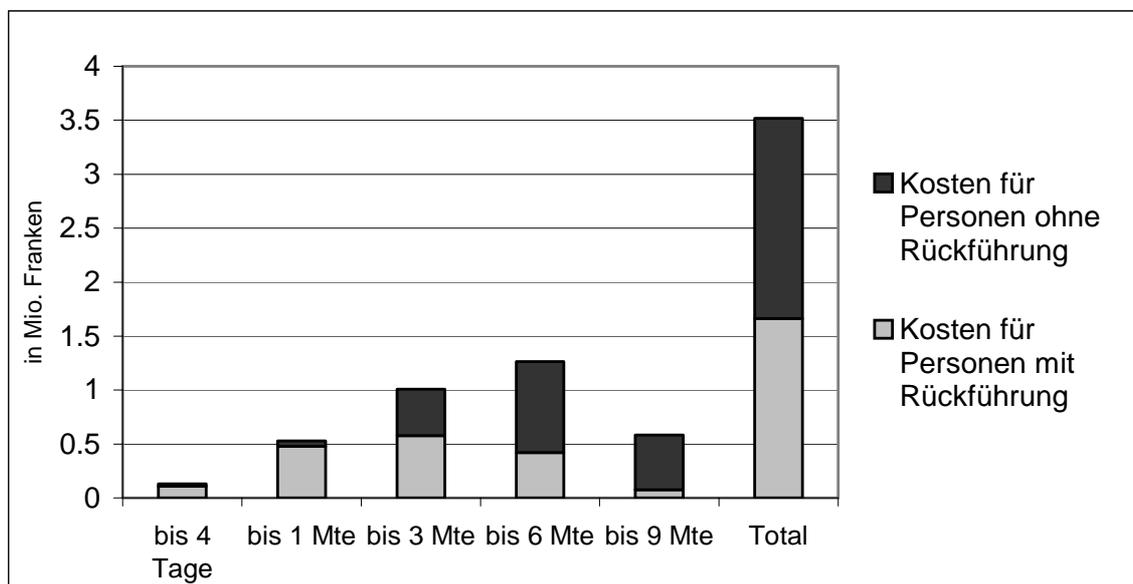
Das DZF entlässt Leute vor allem deshalb aus der Haft, weil die Behörde selber ob der Renitenz des Häftlings entmutigt ist und erkennt, dass eine Rückführung ohne dessen Kooperation nicht möglich ist.

2.4.2.8 Haftkosten

Ein Hafttag im Centre LMC de Granges kostet laut DFZ pro Häftling 160.00 Franken.

Kosten Ausschaffungshaft VS (160.00/Tag)

Abbildung 43



Quelle: IPZ/PVK

Auch im Kanton VS nimmt der Kostenanteil für nicht auszuscaffende Personen mit zunehmender Haftdauer zu. Bei einer Haftdauer bis zu vier Tagen ist der Kostenanteil für Personen, die nicht rückgeführt werden können mit 17 % gering. Ebenfalls tief liegt er bei jenen Inhaftierten, die bis zu einem Monat in Haft blieben. Personen, die zwischen vier und sechs Monaten in Haft genommen wurden, bilden die kosten-

stärkste Kategorie. Der Kostenanteil jener, die nicht ausgeschafft werden konnten, macht 67 % aus.

Die Kosten für Ausschaffungshaft betragen im Kanton VS zwischen 2001 - 2003 3,5 Millionen Franken. Von diesem Betrag fielen 47 %, also fast die Hälfte, auf Personen, die nach der Haft rückgeführt werden konnten. Die restlichen 1,8 Millionen wurde für Ausländer aufgewendet, die schlussendlich nicht ausgeschafft werden konnten.

Für den Kanton VS ist der Kostenaspekt kein Argument, ob Ausschaffungshaft angeordnet werden soll oder nicht. In der Regel wird von einer kurzen Haftdauer ausgegangen. Als störend wird im Kanton VS empfunden, dass nur die Asylfälle und nicht auch die ANAG-Fälle mit Bundesgeldern entschädigt werden, da der Kanton VS aufgrund seiner geografischen Lage als Grenz- und Transitkanton überdurchschnittlich mit diesem Problem konfrontiert ist.

2.4.2.9 Mögliche Einflussgrössen auf das Haftergebnis

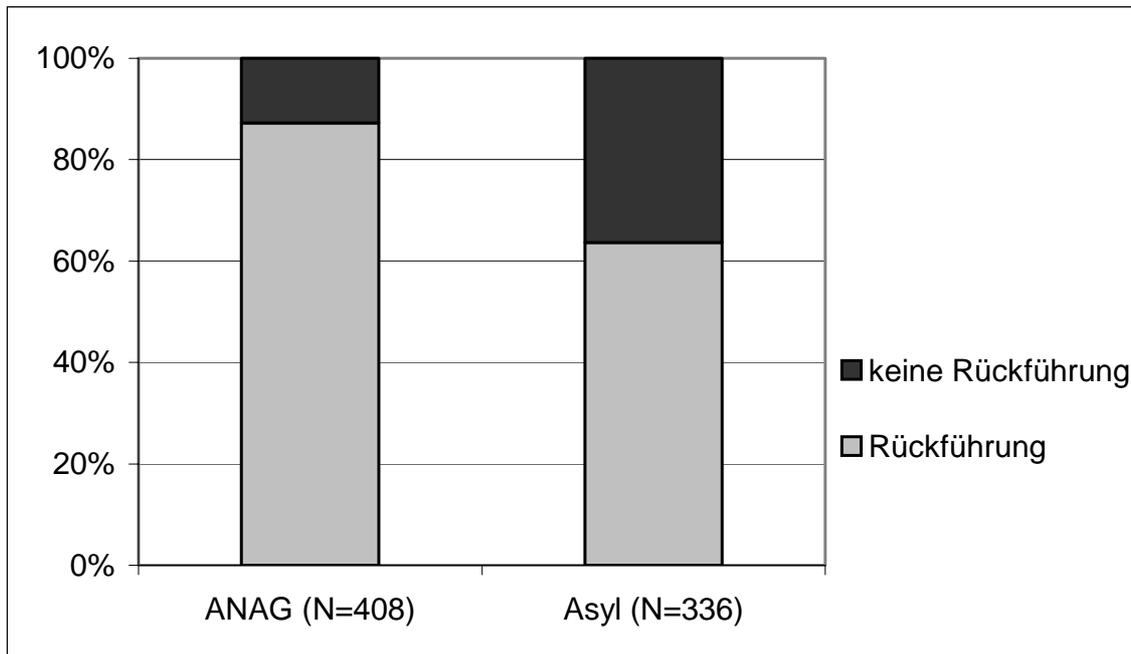
A) Zusammenhang Rechtsgebiet – Haftergebnis

Der Zusammenhang zwischen den Variablen Rechtsgebiet und Haftergebnis ist im Kanton VS relativ schwach ausgeprägt. Mit Kenntnis des Rechtsgebietes kann somit nicht darauf geschlossen werden, ob die betreffende Person rückgeführt werden kann oder nicht.

Von den insgesamt 408 inhaftierten Personen aus dem ANAG-Bereich konnten 87,3 % rückgeführt werden. Bei jenen aus dem Asylbereich trifft dies nur für 63,7 % zu (Abb. 44). Der grösste Teil jener, die nicht rückgeschafft werden konnten, wurden in erster Linie durch die DZF aus der Haft entlassen. 74 der 336 Personen aus dem Asylbereich wurden durch die Dienststelle entlassen, 45 hatten einen anderen Abgang.

Ausschaffungshaft VS: Zusammenhang Rechtsgebiet – Haftergebnis

Abbildung 44



Quelle: IPZ/PVK

Laut den kantonalen Behörden sind im ANAG-Bereich deutlich weniger Haftfälle aus der Region Afrika, in die schwierig auszuschaffen ist, zu verzeichnen. Dieser Sachverhalt führt dazu, dass die Rückführungsrate im ANAG-Bereich sehr hoch ausfällt. Laut DZF heisst das aber nicht, dass illegal anwesende Personen immer leicht auszuschaffen seien, oft sei es schwierig, eine Einschätzung über eine mögliche Rückführung zu machen.

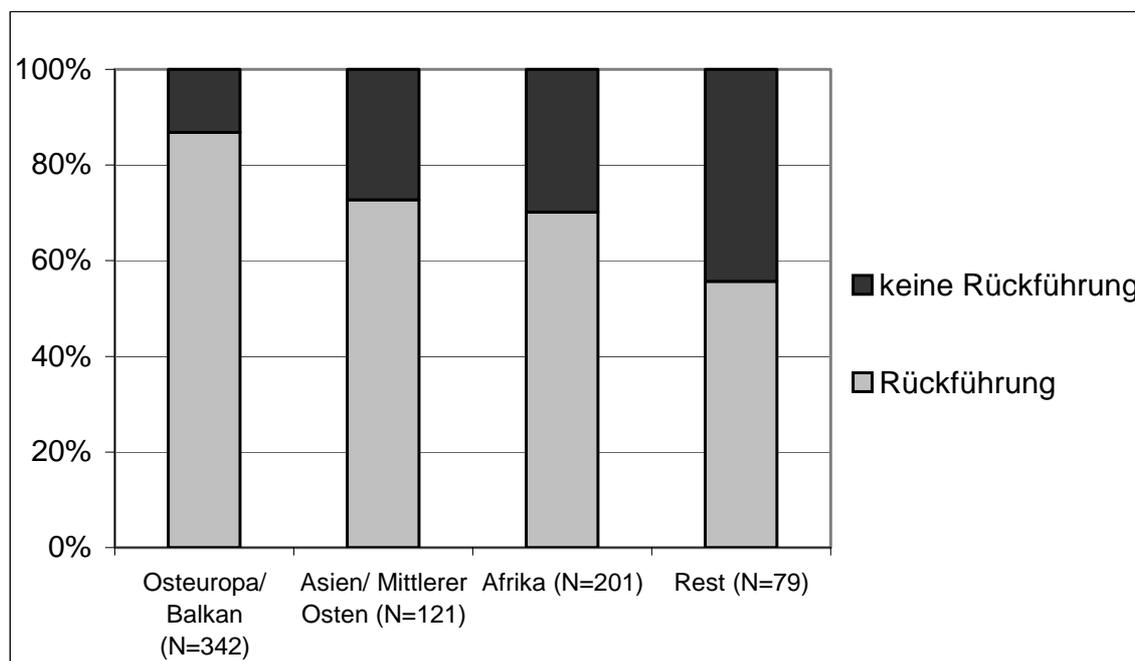
B) Zusammenhang Nationalität – Haftergebnis

Der statistische Zusammenhang zwischen den Variablen Nationalität und Haftergebnis ist im Kanton VS relativ schwach. Aufgrund der Kenntnis der Nationalität kann somit nicht abschliessend beantwortet werden, inwiefern eine Rückführung möglich ist.

Abbildung 45 macht ersichtlich, in welche Regionen eine Rückführung öfter durchgeführt werden konnte und in welche weniger. Osteuropa / Balkan schneiden am besten ab. Von den 342 Haftfällen aus dieser Region konnten 297 Personen, das sind 86,8 %, ausgeschafft werden. An zweiter Stelle folgt die Region Asien / Mittlerer Osten mit 73 %, an dritter die Region Afrika mit 70 % der Inhaftierten, die in den Heimat- oder einen Drittstaat rückgeführt werden konnten.

Ausschaffungshaft VS: Zusammenhang Regionen – Haftergebnis

Abbildung 45



Quelle: IPZ/PVK

Die Behörden hoben auch im Kanton VS hervor, dass insbesondere Personen aus Nordafrika wegen fehlenden Papieren kaum rückgeführt werden könnten. Seit 2003 hätten sich die Probleme bei Rückführungen in afrikanische Staaten verschärft.

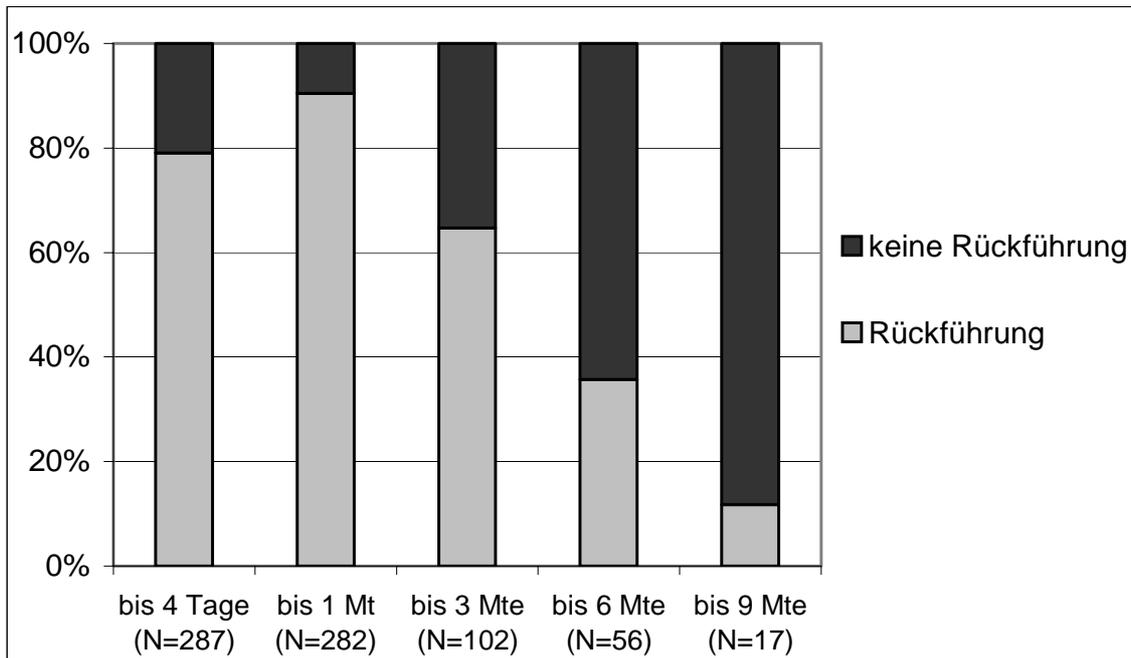
C) Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis

C1) Gesamtauswertung

Abbildung 46 zeigt auf, dass im Kanton VS mit zunehmender Haftdauer die Rückführungsquote abnimmt. Personen, die bis zu vier Tage in Haft genommen wurden, konnten zu 79,1 % rückgeführt werden. Diese Zahl steigt auf 90,4 % bei der Gruppe der zwischen fünf Tagen und einem Monat Inhaftierten. Von diesen 282 Fällen konnten 255 in den Heimatstaat oder einen Drittstaat ausgeschafft werden. Die Rückführungsquote sinkt in den weiteren Haftperioden kontinuierlich. Sie beträgt 64,7 % bei bis zu dreimonatigen Haft und 35,7 % bei den zwischen drei und sechs Monaten dauernden Haftfällen. Von den 17 Personen, die länger als sechs Monate in Ausschaffungshaft genommen wurden, konnten zwei – das entspricht 11,8 % – rückgeführt werden, die übrigen 15 Personen wurden durch die DZF aus der Haft entlassen.

Ausschaffungshaft VS: Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis

Abbildung 46



Quelle: IPZ/PVK

Die kantonalen Behörden bestätigen, dass Personen, für die auch nach sieben Monaten noch keine Rückreisepapiere beschafft werden konnten, kaum mehr rückgeführt werden könnten. Im Allgemeinen können Dokumente für die Ausreise immer innerhalb von drei oder sechs Monaten beschafft werden.

Der statistische Zusammenhang zwischen diesen beiden Variablen ist *relativ stark*. Statistisch gesehen nimmt im Kanton VS mit zunehmender Haftdauer eine mögliche Rückführung ab.

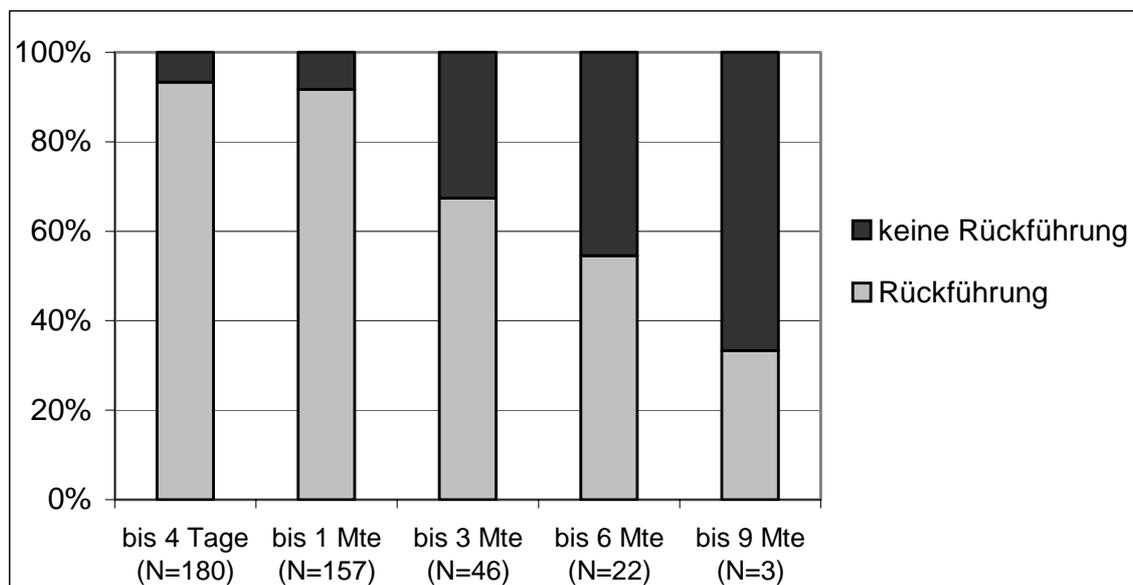
Der Zusammenhang zwischen den Variablen Haftdauer und Haftergebnis wird im Folgenden pro Rechtsgebiet aufgezeigt. Zuerst soll der Zusammenhang im ANAG-Bereich zur Darstellung kommen.

C2) Auswertung ANAG

Eingangs ist festzustellen, dass von den 408 Haftfällen aus dem ANAG-Bereich 356 oder 87,3 % nach der Haft rückgeführt werden konnten. Die Anzahl Haftfälle nimmt mit zunehmender Haftdauer ab, ebenfalls die Rückführungsquote, wie aus Abbildung 47 hervorgeht.

Ausschaffungshaft VS: Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis; Rechtsgebiet ANAG

Abbildung 47



Quelle: IPZ/PVK

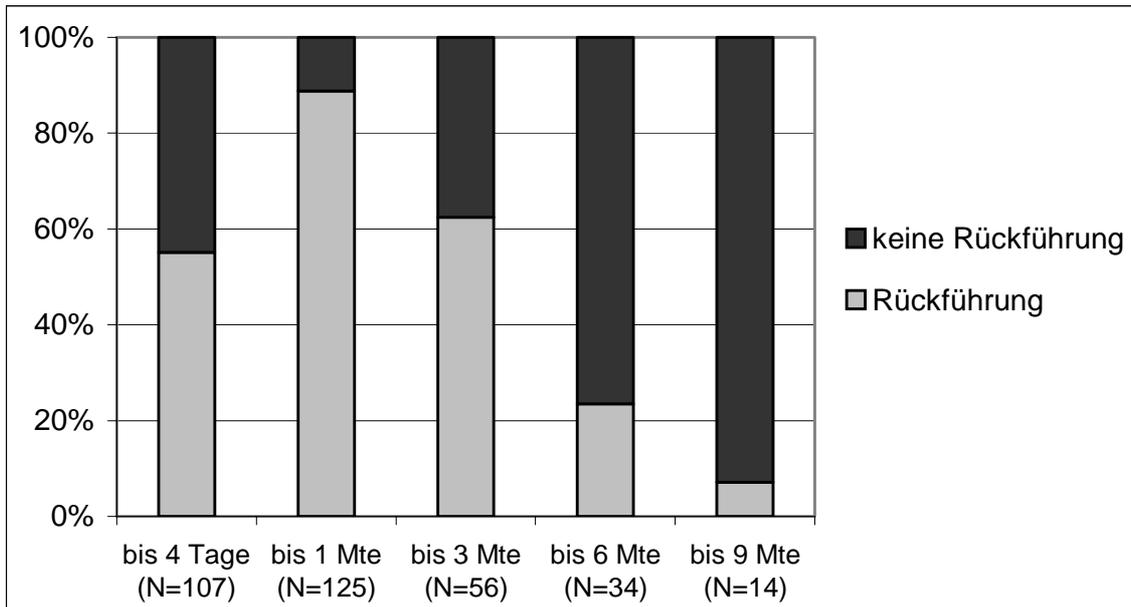
Von den 180 Haftfällen, die bis zu vier Tage dauerten, konnten 168 rückgeführt werden, bei den 157, die bis zu einem Monat in Haft waren, konnten noch 144 und bei den 46, die bis zu drei Monate in Haft waren, 31 ausgeschafft werden. Erst bei einer langen Haftdauer von bis zu neun Monaten konnte die Mehrheit der Inhaftierten nicht rückgeführt werden. Nur eine dieser drei Personen konnte ausgeschafft werden. Bei den ANAG-Fällen bis sechs Monate handelt es sich in erster Linie um Personen aus Nordafrika (11) und Asien (4), davon drei Personen aus China. Die drei Fälle, die bis zu neun Monaten in Haft genommen wurden, stammen alle aus Nordafrika. Im Kanton VS können somit illegal anwesende Nordafrikaner – wie in anderen Kantonen auch – nur schwer ausgeschafft werden, selbst wenn die Haftdauer über sechs Monate beträgt.

C3) Auswertung Asylbereich

Wie in den anderen Kantonen auch liegt die Rückführungsquote im Asylbereich tiefer als im ANAG-Bereich.

**Ausschaffungshaft VS: Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis;
Rechtsgebiet Asyl**

Abbildung 48



Quelle: IPZ/PVK

Die Anzahl Haftfälle nimmt mit zunehmender Haftdauer ab. Gegenüber den Fällen aus dem ANAG-Bereich finden sich im Asylbereich mehr Personen, die länger in Haft blieben. Ebenfalls liegt die Rückführungsquote im Asylbereich bei allen Haftdauerkategorien tiefer als bei den Haftfällen im Rechtsgebiet ANAG. Von den insgesamt 336 Haftfällen konnten 214, das sind 63,7 %, ausgeschafft werden. Die höchste Rückführungsquote liegt bei den Personen, die bis zu einem Monat inhaftiert wurden, von 125 konnten deren 111 rückgeführt werden. Bei den kurzen, bis zu vier Tagen dauernden Haftfällen liegt die Rückführungsquote mit 55,1 % tiefer, ebenso bei den Haftfällen bis zu drei Monaten mit 62,5 %. Die Rückführungen fallen auf 23,5 bzw. 7,1 % bei den Haftfällen bis zu sechs bzw. bis zu neun Monaten. 13 der 14 bis zu neun Monate in Haft genommenen Personen konnten nicht rückgeführt werden.

Nach Aussagen der Behörden ist die tiefe Rückführungsquote bei langen Haftfällen dadurch zu erklären, dass die Papiere auch nach Monaten nicht beschafft werden konnten.

2.4.2.10 Die Bedeutung der Ausschaffungshaft im Vollzugsprozess

Um die Bedeutung der Ausschaffungshaft im Asylbereich im Vollzugsprozess bestimmen zu können, werden die von der PVK erhobenen Daten in Bezug mit der Vollzugsstatistik des BFM gesetzt. Die verschiedenen Daten für den Kanton VS sind in Tabelle 8 wiedergegeben:

Abgänge und Vollzugsmeldungen im Asylbereich des Kantons VS im Vergleich zur angeordneten Ausschaffungshaft 2001-2003

Tabelle 8

	Abgänge und Vollzugsmeldungen					Total Anordnungen von Ausschaffungshaft	Ausschaffungshaft mit Haftergebnis Rückführung (absolut und %ual)	Anteil Rückführungen Heimatsstaat/Drittstaat mit vorhergehender Ausschaffungshaft
	Kontrollierte, selbstständige Ausreise (absolut und prozentual)	Rückführung Heimatsstaat / Drittstaat (absolut und prozentual)	Unkontrollierte Abreise (absolut und prozentual)	Kompetenz Kanton und andere Abgänge (absolut und prozentual)	Total Abgänge			
2001	142	90	375	33	640	80	55	61,1%
	22,2%	14,1%	58,6%	5,2%	100%		68,8%	
2002	116	84	351	45	596	110	74	88,1%
	19,5%	14,1%	58,9%	7,6%	100%		67,3%	
2003	139	104	465	36	744	146	85	81,7%
	18,7%	14,0%	62,5%	4,8%	100%		58,2%	
Total	397	278	1191	114	1980	336	214	77.0%
	20,1%	14,0%	60,2%	5,8%	100.0%		63,7%	

Quelle: BFM/PVK

In den drei untersuchten Jahren sind im Kanton VS insgesamt 1980 Abgänge zu verzeichnen. Bei 20 % handelt es sich um kontrollierte selbstständige Ausreisen, 14 % fielen auf Rückführungen und 60 % sind unkontrolliert abgereist. In der untersuchten Zeit wurde die Ausschaffungshaft insgesamt 336mal im Asylbereich angeordnet, knapp zwei Drittel davon führte zu Rückführungen. Insgesamt sind also 77 % der 278 Rückgeführten vorher in Ausschaffungshaft gewesen.

2.5 Kanton Zürich

2.5.1 Ausgewählte Angaben zum Asyl- und Ausländerbereich

A) Zuständigkeit und rechtliche Grundlagen

Im Kanton ZH ist das Migrationsamt für den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht zuständig. Gemäss Artikel 1 der Verordnung zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 4. Dezember 1996 wirken die Polizeiorgane beim Vollzug mit. Es ist dies die Dienststelle für Ausländerbelange der Verwaltungspolizeiabteilung der Kantonspolizei Zürich. Die zuständige richterliche Behörde ist der Haftrichter des Bezirksgerichts ZH. Das Migrationsamt ordnet

Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft an, um die Durchführung des Wegweisungsverfahrens und den Vollzug eines Weg- oder Ausweisungsentscheids sicher zu stellen (Art. 9 Verordnung). Ebenfalls kann es bei der richterlichen Behörde eine Haftverlängerung beantragen und überprüft Haftentlassungsgesuche (Art. 11 und Art. 12 Verordnung).

B) Personelle Ressourcen

Im Migrationsamt des Kantons ZH sind sechs Personen *ausschliesslich* mit dem Vollzug der Zwangsmassnahmen beschäftigt. Ausser diesen haben sechs weitere Mitarbeitende die Kompetenz, Zwangsmassnahmen anzuordnen. Zudem beschäftigen sich 17 Personen in der Dienststelle für Ausländerbelange der Kantonspolizei mit den Zwangsmassnahmen.

C) Haftplätze

Für die Haft bis maximal sieben Tage kann das Migrationsamt das Polizeigefängnis Zürich benutzen. Die Platzzahl wird nach Massgabe der Bedürfnisse festgelegt. In der Abteilung Ausschaffungshaft des Flughafengefängnisses wird die länger dauernde Haft vollzogen. Dort stehen dem Migrationsamt Zellenplätze für 108 Personen zur Verfügung. Im Durchschnitt befinden sich 120 Personen im Gefängnis, es ist somit überbelegt. Dieses Ausschaffungsgefängnis ist das grösste der Schweiz.

D) Ausgewählte Kennzahlen zum Asyl- und Ausländerbereich

Dem Kanton ZH mit knapp 1,25 Millionen Einwohnern werden gemäss dem bevölkerungsproportionalen Verteilschlüssel schweizweit die meisten Asylsuchenden zugeteilt. 17 % aller Asylgesuche werden dem Kanton zugewiesen. Konkret bedeutet dies für das Jahr 2000 2805 Asylgesuche, für 2001 3316, für 2002 4249 und für das Jahr 2003 3349.

Am 31. Dezember 2003 hatte der Kanton ZH 3489 Personen im Vollzugsprozess im Asylbereich, also Fälle, deren Vollzug oder Regelung hängig oder blockiert war. 398 davon waren rechtskräftig und die Frist war abgelaufen, wie aus Tabelle 9 hervorgeht:

Bestand im Vollzugsprozess ZH (ohne vorläufig Aufgenommene)

Tabelle 9

Datum	Total Personen im Vollzugsprozess	Zu- bzw. Abnahme gegenüber Vorjahr	davon Frist abgelaufen	Zu- bzw. Abnahme gegenüber Vorjahr
31.12.2000	2303		634	
31.12.2001	1904	-17,3%	386	-39,1%
31.12.2002	2203	15,7%	375	-2,8%
31.12.2003	3489	58,4%	398	6,1%
Veränderung gegenüber 2000		51,5%		-37,2%
Veränderung gegenüber 2001		83,2%		3,1%

Quelle: BFM

Das Total der Personen im Vollzugsprozess am 31.12.2003 hat sich gegenüber den Basisjahren 2000 und 2001 relativ stark vergrössert. Die Bestände der Personen, die sich im Ausreiseprozess befinden und deren Frist abgelaufen ist, hat – vergleicht man den Bestand Ende 2003 mit dem Jahr 2000 – um mehr als einen Drittel abgenommen.

2003 wurden im Kanton ZH 49 Wegweisungen und 14 Ausweisungen ausgesprochen sowie 795 Anwesenheitsbewilligungen verweigert. Im selben Jahr wurden insgesamt 1640 Einreisesperren verhängt: 909 wegen Verletzung fremdenpolizeilicher Vorschriften, wovon 277 wegen illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt, 162 wegen illegalem Aufenthalt und Schwarzarbeit, und 731 Einreisesperren aus anderen Gründen, darunter 239 Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz. Die Einreisesperren betreffen sowohl Personen aus dem Asyl- wie aus dem ANAG-Bereich.

2.5.1.1 Asylrechtliches Flughafenverfahren im Kanton ZH

Der internationale Flughafen Zürich ist für Flüchtlinge und Ausländer auch Ankunftsart in der Schweiz. Deshalb wurde dort ein spezielles asylrechtliches Verfahren institutionalisiert, das so genannte Transitverfahren. Dieses Verfahren dauert insgesamt 15 Tage. Es wird vor allem unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte und der Einhaltung der Verfahrensordnung von nichtbehördlicher Seite stark kritisiert. Im Folgenden wird kurz darauf eingegangen, weil einige der Ankommenden später in Ausschaffungshaft überführt werden.

Bei bestimmten Flügen findet bereits beim Aussteigen aus dem Flugzeug eine Einreisekontrolle statt. Ziel dabei ist es, Personen, die die formellen Anforderungen zur Einreise in die Schweiz oder Weiterreise in ein anderes Land, z. B. aufgrund ungültiger Papiere, nicht erfüllen, schnellstmöglich wieder auszuschaffen. Ein Grossteil dieser Zielgruppe wird deshalb bereits bei der Einreisekontrolle abgefangen und wenn möglich zum Rückflug zurück ins Flugzeug gebracht. Diese Personen kommen nicht in ein asylrechtliches Verfahren, sondern werden direkt wieder ausgeschafft, wenn sie sich nicht als Asylsuchende zu erkennen geben können. Dieser Umstand wird aus rechtlicher Sicht stark kritisiert und von NGOs als illegal bezeichnet.²⁶ Es besteht so die Gefahr, dass allfällige Asylsuchende zwangsweise zurückgeführt werden, ohne dass sie die Möglichkeiten haben, ein Gesuch zu stellen.

Stellt eine Person nach Ankunft im Flughafen ein Asylgesuch, beginnt das asylrechtliche Verfahren. Die Flughafenpolizei meldet dem BFM das Gesuch zusammen mit allen weiteren bereits vorliegenden Informationen, worauf dieses über eine allfällige Einreisebewilligung entscheidet. Das BFM muss innerhalb von 48 Stunden seit der Registrierung des Asylgesuchs die Zuweisung der asylsuchenden Person an den Flughafen transit als Aufenthaltsort verfügen. Eine Befragung zu den Asylgründen hat zu diesem Zeitpunkt noch nicht stattgefunden. Dieser Umstand gilt als

²⁶ Vgl. Frei Peter, Referat vom 27.04.2001 anlässlich der Vereinsversammlung von Solidarité sans frontières: Bemerkungen zur aktuellen Rechtslage, zur Rechtsvertretung von Asylsuchenden im Flughafen transit Zürich und Ausblick auf die kommenden Neuerungen. www.sosf.ch/hintergruende/asyl_migration/2.1.html.

problematisch. Denn ohne genauere Abklärungen wird das BFM in fast allen Fällen eine Einreisebewilligung verweigern.²⁷

Die Person, deren Einreisebewilligung abgelehnt worden ist, hat nun 24 Stunden Zeit, Beschwerde bei der Asylrekurskommission (ARK) gegen diesen Entscheid einzureichen. Dabei kann sie auf die Unterstützung durch das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) zählen, das im Flughafentransit sechs Tage in der Woche während drei Stunden Sozial- und Rechtsberatung anbietet. Eine Rechtsvertretung wird den Asylsuchenden jedoch nicht zur Verfügung gestellt, sie haben aber die Möglichkeit, eine solche zu bestellen. Hier stellt sich Vertretern von NGOs die Frage, inwieweit Asylsuchende über ihre Rechte informiert werden.

Die Asylgründe der betroffenen Person überprüft das BFM separat. Dazu führt die Flughafenpolizei im Auftrag des BFM eine Befragung mit dem Asylsuchenden durch. Aufgrund dieser Informationen wird ein Asylentscheid gefällt. Bei diesem Schritt wird aus menschenrechtlicher Sicht bemängelt, dass die Befragungen nicht nach den Vorschriften des Asylgesetzes durchgeführt werden, d. h. sie werden ohne Anwesenheit eines Vertreters eines Hilfswerks gemacht. Zudem wird das Protokoll nicht rückübersetzt und der befragten Person nicht zur Unterschrift unterbreitet. Auch die Vertreter des SRK bezeichnen die Befragung im Flughafenverfahren eindeutig als grosse Schwachstelle, nur schon der Zeitdruck, unter dem Entscheide gefällt werden, sei enorm. Zudem bedeute es für die Flughafenpolizei eine Verquickung der Aufgaben. Einerseits müsse sie Weg- und Abweisungen von Rückzuführenden durchführen und andererseits übernehme sie eine Begleitfunktion bei einem Asylsuchenden. Die Asylsuchenden haben zur Flughafenpolizei kein Vertrauen, da der erste Kontakt mit dieser aufgrund der Anhaltung oft negativer Art ist. Ausserdem hat eine Befragung durch die Polizei mehr Verhör- als Anhörungscharakter.

Bei einem negativen Asylentscheid berät das SRK die betroffenen Personen über die bevorstehende Rückkehr. Dabei wird auch über eine mögliche Haftanordnung bei einer verweigerten Rückkehr informiert. Gemäss Angaben des SRK kommt etwa ein Fünftel jener, die einen negativen Asylentscheid erhalten haben, vom Transitbereich des Flughafens in die Ausschaffungshaft. Bevor jedoch Haft angeordnet wird, wird direkt vom Transit aus versucht, die Person rückzuführen, wobei auch Fesseln verwendet werden. Misslingt ein solcher Versuch, weil sich die Person stark wehrt und der Pilot eine Mitnahme verweigert, kommt diese in Ausschaffungshaft. Die Papiere sind dabei nicht immer vollständig vorhanden. Weiss man jedoch, mit welcher Fluglinie eine Person eingereist ist, kann man auch ohne vollständige Papiere ausschaffen, dies aufgrund des International Civil Aviation Organization (ICAO)-Abkommens.

2.5.2 Anwendung der Ausschaffungshaft

Der Kanton ZH wendet die Ausschaffungshaft *gezielt und konsequent* an. Es werden viele personelle und finanzielle Ressourcen eingesetzt, um die vom Bund verfügbaren Wegweisungen durchzusetzen.

Durch die Attraktivität der Stadt Zürich als Ballungszentrum ist der Kanton stark mit der Problematik von illegal anwesenden Ausländern konfrontiert. Dabei wird die

²⁷ Ebd. S.1.

Ausschaffungshaft primär als Instrument zur Bekämpfung der urbanen *Kriminalität* gesehen. Diebstahl, Prostitution und Drogenhandel stehen im Vordergrund.

Anwendung im *Asylbereich*: Grundsätzlich wird im Kanton ZH dann Ausschaffungshaft angewendet, wenn ein rechtskräftiger Wegweisungsentscheid vorliegt. Zwangsmassnahmen werden auf Personen angewendet, bei denen eine Mitwirkungsbereitschaft bei behördlichen Massnahmen fehlt. Ebenfalls wird dann Ausschaffungshaft angeordnet, wenn Ausreisepapiere vorhanden sind, sich die Person aber weigert, die Schweiz freiwillig zu verlassen.

Anwendung im *ANAG-Bereich*: Nach der polizeilichen Festnahme eines Ausländers überprüft das Migrationsamt in einem ersten Schritt, ob der Aufenthalt dieser Person unerwünscht ist. Trifft dies zu, wird eine Wegweisung innerhalb weniger Tage vorgenommen. Besteht ein Straftatbestand, kümmert sich die Untersuchungsbehörde um den Fall. Besteht kein Strafbestand, wird überprüft, ob die Aufenthaltsvoraussetzungen erfüllt werden. Bewegen sich die Personen in bestimmten Szenen, sind sie mittellos oder besteht keine Gewähr, dass sie die Schweiz fristgerecht verlassen, ist der Aufenthalt der Person unerwünscht und es kann eine Wegweisung ausgesprochen werden. Für den Vollzug wird die Person in Ausschaffungshaft genommen. Aufgegriffen werden diese Personen meist in Polizeiaktionen, worauf sie dem Migrationsamt gemeldet werden. Dabei ist es in erster Linie die Polizei, die mit dem Ausländer in Kontakt tritt und ihm das rechtliche Gehör gewährt. Das Migrationsamt beantragt gegebenenfalls beim Haftrichteramt die 96 Stunden überschreitende Ausschaffungshaft. Das Migrationsamt ist bei diesen Abläufen nicht anwesend, es kommt in den meisten Fällen mit dem Inhaftierten nie in Kontakt.

Aufgrund der beschränkten Anzahl Haftplätze und der knappen personellen Ressourcen kann das Migrationsamt nicht jede Person, bei der ein Haftgrund vorliegt, in Haft nehmen.

Aussichtslose Fälle, bei denen der Vollzug der Wegweisung nicht möglich ist, werden im Kanton ZH, wie vom Gesetz vorgesehen, nicht in Haft genommen. Ist hingegen die technische Durchführbarkeit der Ausschaffung gegeben, diese jedoch erschwert, werden die Personen trotzdem inhaftiert. Dies unter anderem auch deshalb, um die Glaubwürdigkeit einer konsequenten Anwendung des Ausländerrechts durch das Migrationsamt zu gewährleisten. Zudem soll die Inhaftierung auch einen Abschreckungseffekt auf andere in der Schweiz illegal anwesende Ausländer ausüben.

Aus richterlicher Sicht wird die vom Migrationsamt angeordnete Haft dann bestätigt, wenn die gesetzlichen Bestimmungen erfüllt sind. Nur in seltenen Fällen wird die Haftanordnung durch die Haftrichter nicht gutgeheissen. Gründe liegen darin, dass die Bedingungen für eine Haft den haftrichterlichen Kriterien nicht genügen. Es kann auch der Fall eintreten, dass während der Zeit der Antragstellung und der Beurteilung durch den Richter neue Tatsachen bekannt geworden sind.

Von der PVK befragte nichtbehördliche Stellen bemängelten, dass die Ausschaffungshaft im Kanton ZH in gewissen Fällen gesetzeswidrig angewendet werde. So werde die Haft nicht nur zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs angewendet, sondern auch als Beugemittel. Das Migrationsamt hoffe, dass der Druck der Haft die Betroffenen dazu bringe, die Bemühungen des Amtes zu unterstützen. Die Massnahme der Haft werde oft auch dann durchgeführt, wenn bereits feststehe, dass eine Ausschaffung nicht möglich ist. Die Haft sei in diesem Fall eine Alibiübung und

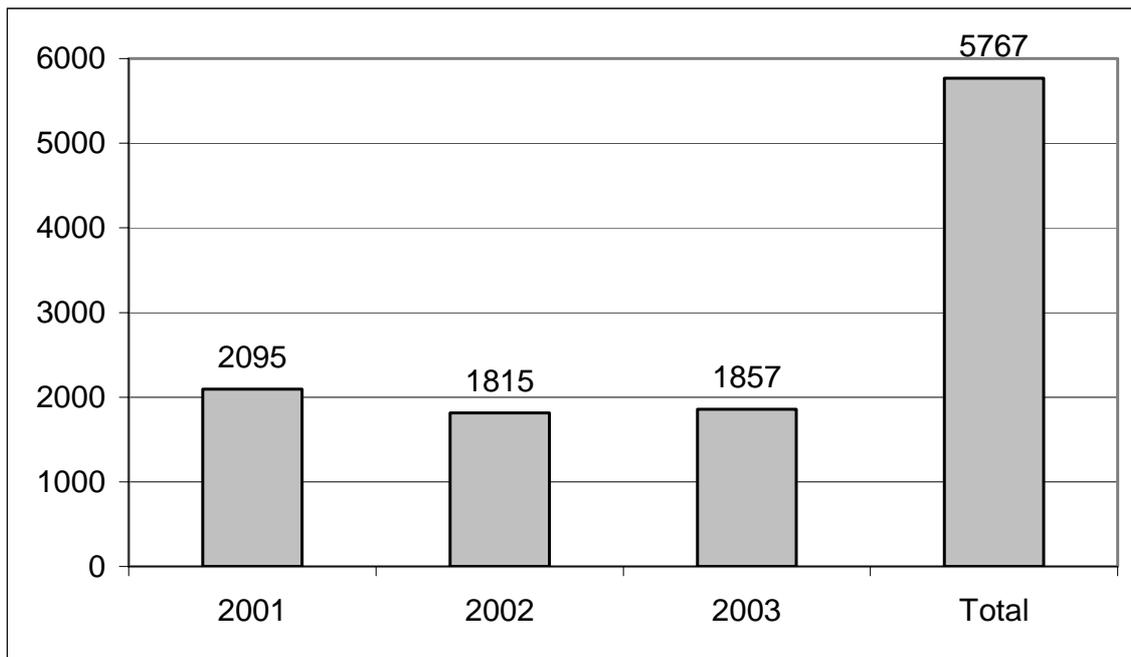
eine Machtdemonstration. Angemerkt wurde weiter, dass das Haftprüfungsverfahren der Haftrichter sich zu stark an den Argumenten des Migrationsamtes orientiere.

2.5.2.1 Anzahl Fälle

Im Kanton ZH sind während den Jahren 2001 - 2003 5767 Personen in Ausschaffungshaft genommen worden.

Ausschaffungshaft ZH: Anzahl Fälle (N=5767)

Abbildung 49



Quelle: IPZ/PVK

Die Ausschaffungshaft ist während der letzten drei Jahre im Kanton ZH häufig und regelmässig angewendet worden. 2001 wurden am meisten Personen inhaftiert, 2095. 2002 und 2003 ist die Zahl der in Haft genommenen Personen mit 1815 bzw. 1857 Fällen in etwa konstant geblieben.

Gemäss der behördlichen Aussagen ist diese hohe Zahl von Ausschaffungshaftfällen dadurch zu erklären, dass die Stadt Zürich ein Anziehungspunkt für illegal und kriminelle Ausländer darstellt. In der anonymen Masse könne man sich unauffällig bewegen und zudem biete die Stadt vermehrt Möglichkeiten, sich deliktisch zu bereichern, sei es durch Drogenhandel, Einbrüche oder Prostitution. Nach Angaben der richterlichen Behörden stimmt die Zahl der Haftfälle nicht mit der Anzahl der Haftüberprüfung überein. Dies deshalb, da sehr viele Fälle nicht von den Haftrichtern beurteilt werden mussten, weil sie unter vier Tage dauerten.

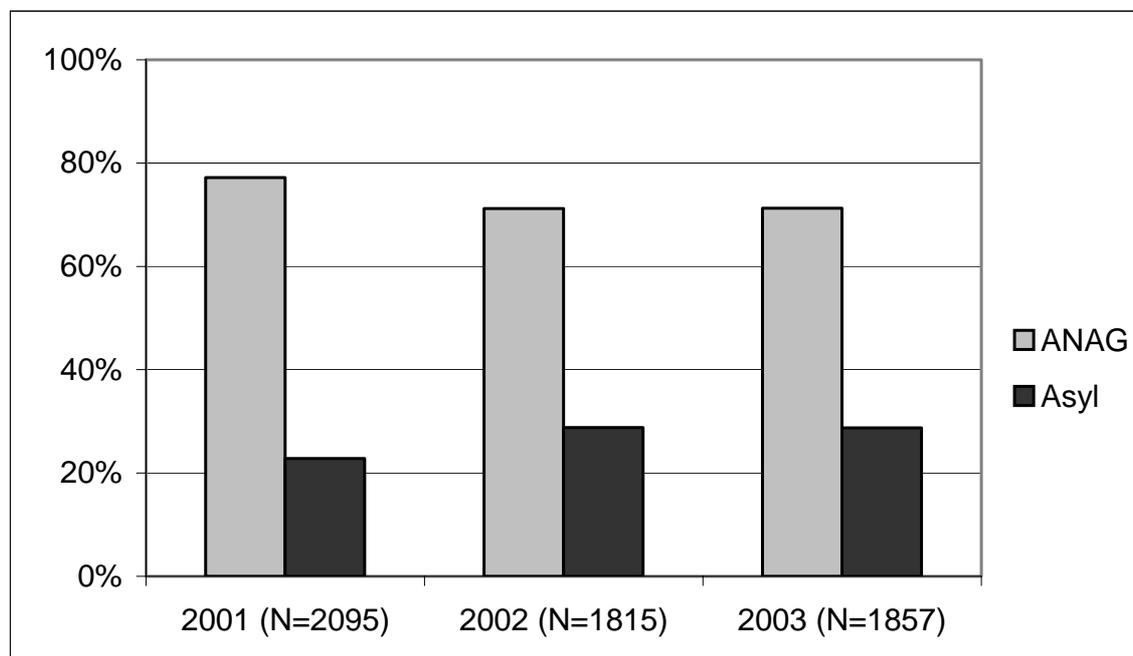
2.5.2.2 Rechtsgebiet

Im Kanton ZH überwiegt im Untersuchungszeitraum 2001 - 2003 deutlich das Rechtsgebiet ANAG. 74 % der in Ausschaffungshaft genommenen Personen sind

Ausländer, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und sich nicht in einem Asylverfahren befinden, wie Abbildung 50 zu entnehmen ist.

Ausschaffungshaft ZH: Rechtsgebiet

Abbildung 50

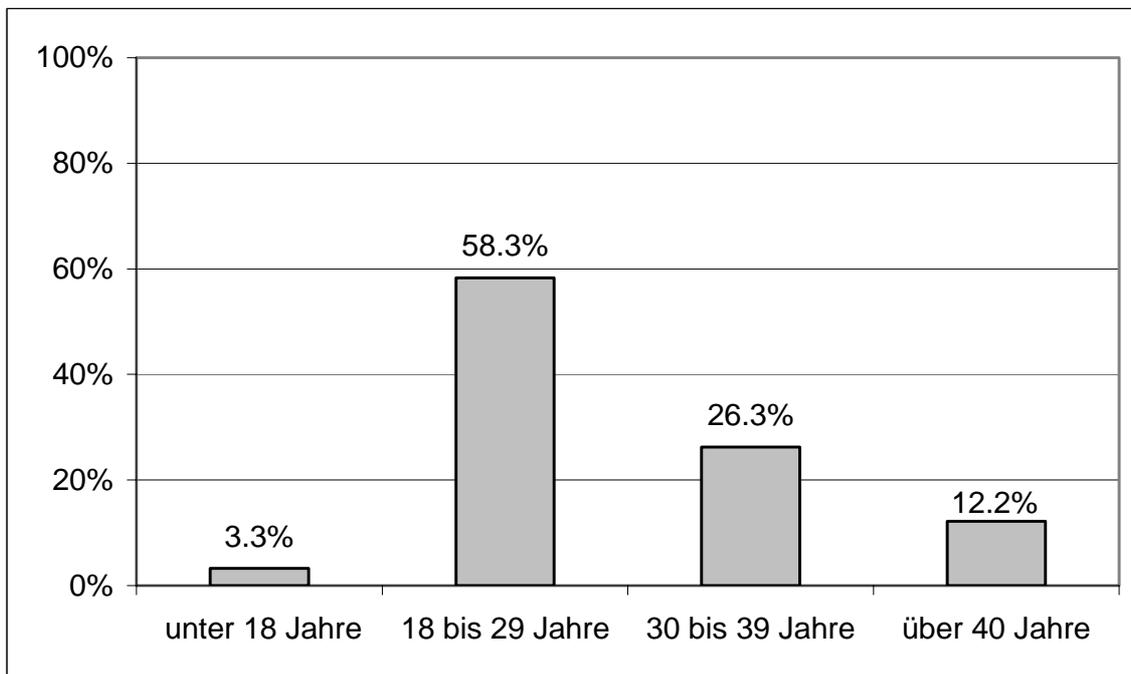


Quelle: IPZ/PVK

Der grosse Teil an ANAG-Fällen wird wiederum durch den Ballungscharakter der Stadt Zürich erklärt. Die Stadt zieht viele illegal anwesende Ausländer an. Das Migrationsamt merkt dazu an, dass die Aufhebung der Visumpflicht gewisser Länder ein Problem darstelle, da so unerwünschte Leute leichter in die Schweiz einreisen könnten. Einige Personen können sich sogar unter verschiedenem Status in der Schweiz aufhalten. Entweder kommen sie als ANAG-Fälle und reichen dann während der Ausschaffungshaft ein Asylgesuch ein. Oder aber abgewiesene Asylsuchende reisen aus und kommen als illegal Anwesende wieder in die Schweiz.

2.5.2.3 Geschlecht und Alter

25 % der Personen, die im Kantone ZH zwischen 2001 und 2003 in Haft genommen wurden, sind Frauen. Dieser ungewöhnlich hohe Frauenanteil wird durch die Behörden damit erklärt, dass die Stadt Zürich eine relativ grosse Milieuzene aufweist. Viele Frauen aus dem ANAG-Bereich arbeiten in der Prostitution. Werden diese illegal anwesenden Personen von der Polizei aufgegriffen, kommen sie in Ausschaffungshaft und können relativ leicht ausgeschafft werden. Oft sind diese im Besitz von Papieren oder es kann ihnen relativ rasch Dokumente ausgestellt werden.

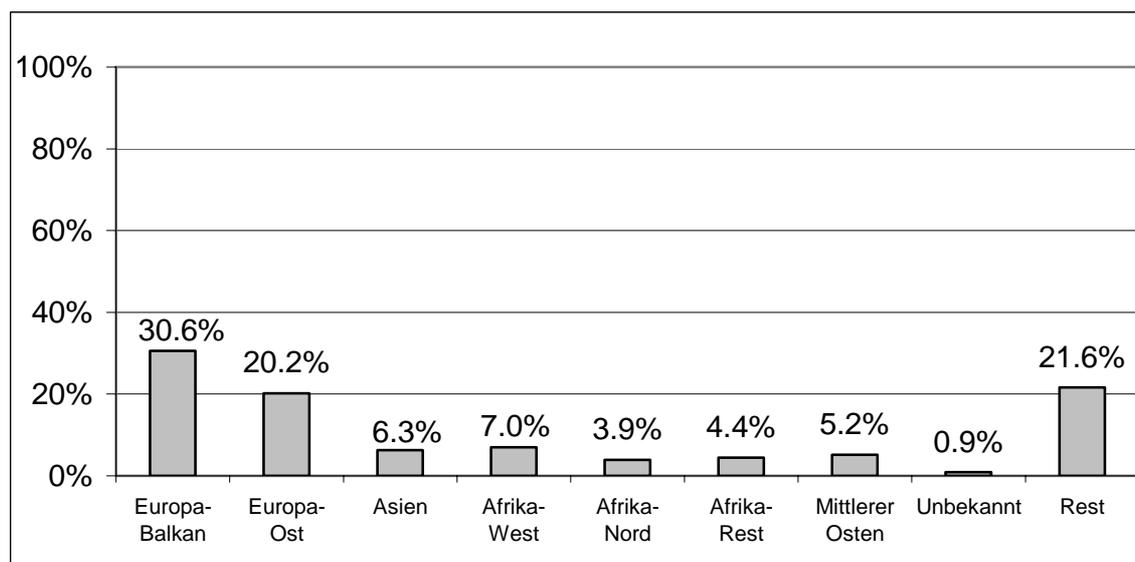


Quelle: IPZ/PVK

Die Mehrheit der in Haft genommenen Personen war zwischen 18 und 29 Jahre alt, 3363 Personen sind in dieser Alterskategorie (Abb. 51). Gefolgt werden sie von 1514 30 bis 39-Jährigen. Von den über 40-Jährigen waren 701 Personen in Haft.

2.5.2.4 Regionen

Abbildung 52 zeigt die Herkunftsregion der im Kanton ZH in Ausschaffungshaft genommenen Personen auf. Der grösste Teil stammte aus der Region Europa-Balkan und Europa-Ost mit 1763 bzw. 1165 Inhaftierten. Ebenfalls hoch ist der Anteil „Rest“ mit 1248 Personen; diese sind fast ausschliesslich ANAG-Fälle. Etwa ein Drittel dieser Kategorie stammt aus Brasilien, ein weiteres Drittel aus dem restlichen Südamerika und das letzte Drittel aus europäischen Staaten. Aus der Region Afrika stammen 880 Inhaftierte, wovon der Anteil derjenigen aus Westafrika mit 402 Personen am höchsten ist. Aus der Region Asien sind 361 und der Region Mittlerer Osten 299 Personen in Ausschaffungshaft genommen worden. Während die Asylsuchenden in erster Linie aus Afrika stammen, kommen die illegal anwesenden Ausländer überwiegend aus dem Balkan und Osteuropa.



Quelle: IPZ/PVK

Zu den Regionen hat das kantonale Migrationsamt angemerkt, dass die von den Inhaftierten angegebenen Herkunftsstaaten oftmals nicht der Wahrheit entsprechen.

Nach Aussagen der richterlichen Behörde kommen Personen aus der Region Europa-Balkan weniger zur Ausschaffungshaftüberprüfung, dies obwohl der grösste Teil der Inhaftierten aus dieser Region kommt. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass diese Ausländer auch rasch, d. h. innerhalb von vier Tagen, ausgeschafft werden können.

2.5.2.5 Haftgrund

Die Analyse der Haftgründe hat zu folgenden Ergebnissen geführt: In 5425 Fällen wurde Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe c, die Untertauchensgefahr, als Haftgrund geltend gemacht. Fast 4000 dieser Fälle wurden aber nicht durch den Haftrichter überprüft, da die Inhaftierten aufgrund der 96-Stunden-Frist nicht vor den Haftrichter geführt werden mussten. In diesen Fällen hat das Migrationsamt den Haftgrund festgelegt. Die Personen wurden in erster Linie wegen der Gefahr des Untertauchens kurz vor ihrer Rückführung in Haft genommen. Der zweithäufigste, jedoch weniger ins Gewicht fallende Haftgrund ist Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe b mit 333 Haftfällen. Dabei liegt ein Verstoss gegen eine Ein- oder Ausgrenzung sowie delinquentes Verhalten im Vordergrund. Ein weiterer, in neun Fällen angewendeter Haftgrund ist Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe a. Dieser besagt, dass Personen in Ausschaffungshaft genommen werden, wenn sie sich gestützt auf Artikel 13a bereits in Vorbereitungshaft befinden.

Nach Aussage der richterlichen Behörden ist es problematisch, Haftfälle unter vier Tagen global unter Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe c zu subsumieren. Die Administrativbehörde habe während dieser kurzen Zeit nicht die Möglichkeit, einen speziellen Haftgrund ausfindig zu machen. Trotzdem ist es die Gefahr des Untertau-

chens, die als Haftgrund im Vordergrund steht. Der Ermessensspielraum, innerhalb der 96-Stunden-Frist jemanden in Haft zu nehmen, ist somit vorhanden. Ausschaffungshaft ohne Haftgrund gebe es nicht, es kann aber durchaus sein, dass es Ausschaffungshaft ohne eine richterliche Fixierung gebe.

Von nichtbehördlicher Seite wird kritisiert, dass das Migrationsamt bei Haftfällen unter vier Tagen das Kriterium des Haftgrundes nicht konsequent berücksichtigt. Es sei oft so, dass Personen zuerst in Haft genommen würden und erst zu einem späteren Zeitpunkt die rechtliche Auseinandersetzung mit dem Fall stattfinde. Aus juristischer Sicht muss jedoch ein Haftgrund vorliegen, bevor das Amt aktiv werden und eine Person in Haft nehmen kann. Im Kanton ZH entstehe jedoch der Eindruck, dass Personen willkürlich in Haft genommen werden und ein Haftgrund erst zu einem späteren Zeitpunkt der Form halber angefügt wird.

2.5.2.6 Haftdauer

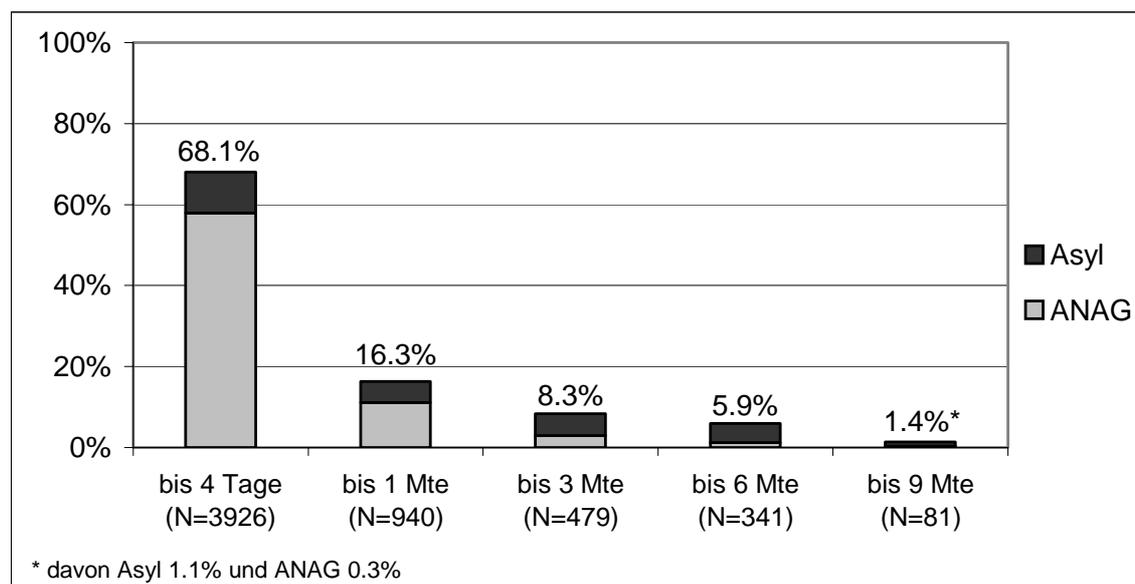
Bei der Haftdauer im Kanton ZH fällt auf, dass 68,1 %, das sind 3926 Personen, nur gerade bis vier Tage in Ausschaffungshaft genommen wurden. Darin nicht mit einbezogen sind die Botschaftszuführungen, die in anderen Kantonen unter die Kurzhaft fallen.²⁸ Zwischen fünf Tagen und einem Monat sind noch 940 Personen inhaftiert. Etwa halb so viele, 479 Haftfälle, wurden bis drei Monate in Ausschaffungshaft genommen und 341 bis sechs Monate. 81 Personen waren bis neun Monate in Haft. Davon sind 29 Personen zwischen acht und neun Monaten inhaftiert geblieben, also nahezu während der maximalen Haftzeit. Die durchschnittliche Haftdauer beträgt 21,6 Tage. Bei Personen aus dem ANAG-Bereich beträgt das Mittel 9,8 Tage; Asylsuchende wurden durchschnittlich 54,3 Tage in Haft genommen.

Die bis vier Tage dauernden Haftfälle stammen mehrheitlich aus dem Rechtsgebiet ANAG: 3340 der 3926 kurzen Haftfälle, betrifft Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und keinen Asylstatus haben. 586 Haftfälle bis zu vier Tagen können dem Asylbereich zugeordnet werden. Mit zunehmender Haftdauer nimmt der Anteil der Haftfälle aus dem Rechtsgebiet ANAG ab und jener aus dem Rechtsgebiet Asyl zu. Bei den Haftfällen, die bis einen Monat inhaftiert wurden, überwiegen Personen aus dem ANAG-Bereich. Ab einer Haftdauer von einem Monat übersteigt die Anzahl Personen aus dem Asylbereich jene aus dem Rechtsgebiet ANAG. Von den 479 Personen, die bis zu drei Monate in Haft genommen wurden, stammen 313 aus dem Asylbereich, bei den 341 Personen bis sechs Monaten sind 273 aus dem Asylbereich und bei den 81 Fällen bis neun Monate deren 62.

²⁸ Dabei handelt es sich für das Jahr 2001 um etwa 280, im Jahr 2002 um 127 und im Jahr 2003 um 216 Botschaftszuführungen.

Ausschaffungshaft ZH: Haftdauer nach Rechtsgebiet (N=5767)

Abbildung 53



Quelle: IPZ/PVK

Nach Meinung der Behörden können illegal anwesende Ausländer rascher ausgeschafft werden, weil sie einerseits oft aus Staaten kommen, mit denen Rückübernahmeabkommen bestehen. Andererseits haben illegal anwesende Personen in erster Linie das Ziel, sich in der Schweiz zu bereichern. Sind sie jedoch inhaftiert, entfällt diese Möglichkeit und sie streben eine Entlassung an, um in einem anderen Land aktiv zu werden. Die Ausschaffung kann in diesen Fällen somit relativ rasch vollzogen werden.

Grundsätzlich werden im Kanton ZH die sich während des Haftverlaufs als nicht sehr aussichtsreich erweisenden Fälle nach drei bis sechs Monaten entlassen. Selten werden sie bis zu neun Monaten in Haft belassen.

Gemäss der richterlichen Behörde findet alle drei Monate eine Haftüberprüfung statt. Nach den ersten drei Monaten ist es gesetzlich vorgeschrieben, dass die Haftanordnung durch den Haftrichter überprüft wird. Rechtlich wäre es möglich, dass dann die Haft um weitere sechs Monate verlängert wird. In der Praxis wird dies nicht so gehandhabt und die Haft wird höchstens für drei weitere Monate bewilligt. Diese Praxis hat sich im Kanton ZH bereits gut eingespielt und das Migrationsamt beantragt nie länger als drei Monate Haftverlängerung.

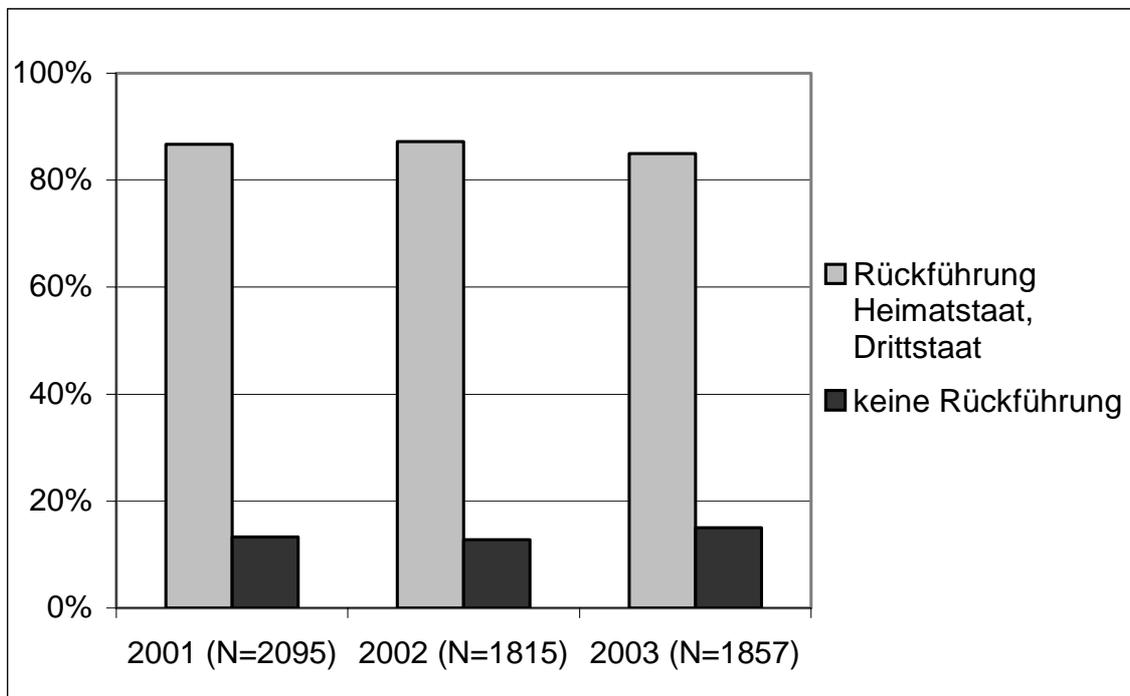
Das SRK, welches im Flughafengefängnis Zürich die Häftlinge dreimal wöchentlich betreut, kommt in erster Linie mit Personen mit längerer Haftdauer in Kontakt. Die kurzen Haftfälle werden nämlich im Polizeigefängnis des Kantons Zürich vollzogen. Nach Ansicht der Betreuer entstehe in vorliegender Evaluation durch den Einbezug der Kurzhaften ein verzerrtes Bild. Das Übergewicht der Kurzhaften führe dazu, dass die lang dauernden Haftfälle im Ausschaffungsgefängnis nicht als bedeutend wahrgenommen würden. Die Problematik der Ausschaffungshaft werde dadurch gewaltig entschärft und die Zahlen würden positiv verfärbt.

2.5.2.7 Haftergebnis

In den drei Untersuchungsjahren wurde im Kanton ZH immer etwa ein gleich grosser Anteil Personen rückgeführt (Abb. 54). 86,3 % aller Personen, die während 2001 - 2003 in Haft genommen wurden, konnten in den Heimat- oder einen Drittstaat rückgeführt werden, das sind 4978 Ausländer. 686 der 789 nicht rückgeführten Personen wurden durch das Migrationsamt entlassen und 51 in den Strafvollzug oder die Untersuchungshaft überführt. Der Rest der nicht rückgeführten Inhaftierten hatte einen anderen, nicht präzisierten Abgang. Im Gegensatz zu den anderen untersuchten Kantonen sind die Personen, die durch den Haftrichter entlassen wurden, in dieser Statistik unter Entlassung durch das Migrationsamt erfasst. Gemäss Informationen der kantonalen Behörden werden allerhöchstens fünf Prozent der Haftanordnungen vom Richter nicht bestätigt.

Ausschaffungshaft ZH: Haftergebnis (N=5767)

Abbildung 54



Quelle: IPZ/PVK

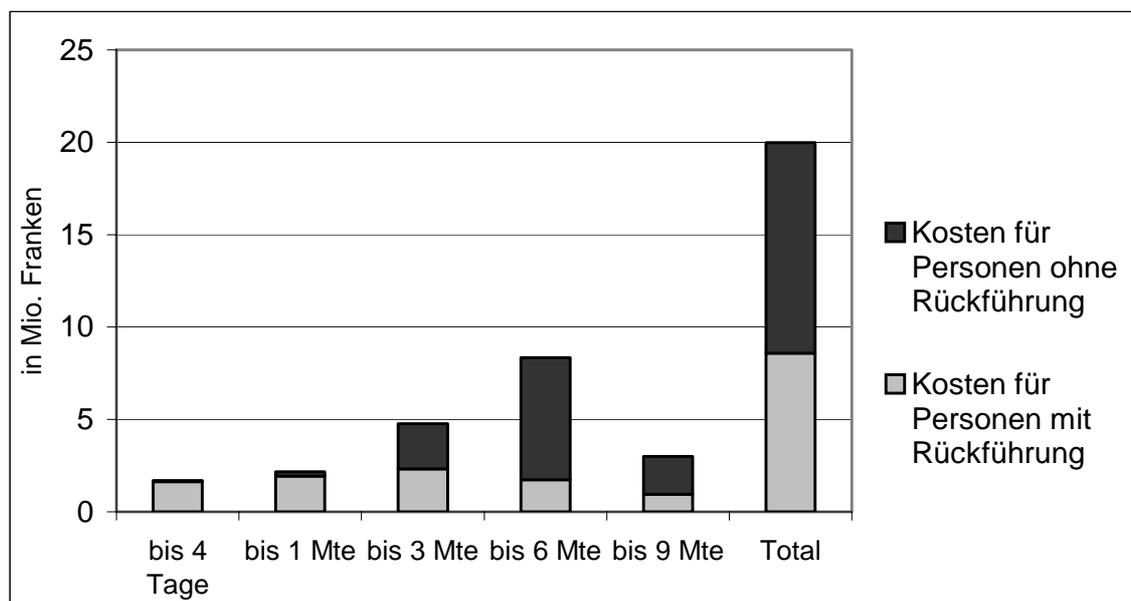
Hinsichtlich des Kantons ZH ist zu erwähnen, dass ein relativ hoher Anteil der Ausschaffungen in Drittstaaten erfolgte. Gemäss dem Migrationsamt ist dies unter anderem dadurch zu erklären, dass einige der Ausschaffungen aufgrund der Rückübernahmeabkommen zustande kommen. Ebenfalls gibt es im Rahmen der ICAO-Bestimmungen Rückübergaben in Drittstaaten, wenn jemand im Transitbereich die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt hat.

2.5.2.8 Haftkosten

Das Flughafengefängnis verrechnet dem Migrationsamt 160 Franken pro Tag und pro Häftling.

Kosten Ausschaffungshaft ZH (160.00/Tag)

Abbildung 55



Quelle: IPZ/PVK

Während der drei untersuchten Jahre hat der Kanton ZH knapp 20 Millionen Franken für die Ausschaffungshaft ausgegeben. Von diesem Betrag ging 57 % an Inhaftierte ohne Rückführung, was mehr als der Hälfte der Gesamtkosten entspricht. 8,6 Millionen Franken wurden für jene Häftlinge aufgewendet, die schlussendlich ausgeschafft werden konnten.

Bei einer Haftdauer von bis zu einem Monat übersteigen die Kosten für Personen mit Rückführung jene für Personen ohne Ausschaffung deutlich. Ab dem dritten Monat überwiegt der Kostenanteil für Personen ohne abschliessende Rückführung jenen für Personen, die nach der Haft in den Heimat- oder einen Drittstaat rückgeführt werden konnten. Der kostenstärkste Anteil fällt auf jene Inhaftierte, die zwischen vier und sechs Monate in Haft waren. Davon wurde 74 % für Inhaftierungen bezahlt, die nicht in einer Ausschaffung endeten.

Der Kostenaspekt ist für den Kanton zweitrangig. In erster Linie hat der Kanton ZH den Auftrag, abgewiesene und illegal anwesende Personen auszuschaffen. Dafür werden Kosten in Kauf genommen. Für das Migrationsamt ist es wichtig, die eigene Glaubwürdigkeit aufrecht zu erhalten. Insbesondere im Falle von delinquenten Personen dient eine konsequente Anwendung der Zwangsmassnahmen auch dem Schutz der Öffentlichkeit. Nichtbehördliche Stellen empfinden den Kosteneinsatz jedoch als nicht effizient und zeigen sich überrascht, dass der Kanton ZH bereit ist, soviel Geld für die Massnahme auszugeben.

Kosten Bezirksgericht ZH: Das Bezirksgericht des Kantons ZH kann die Kosten der Haftprüfungsverfahren während der untersuchten Zeit ausweisen (Tab. 10). Kosten für das Gericht entstanden vor allem dann, wenn ein unentgeltlicher Rechtsbeistand herbeigezogen werden musste. Während den Jahren 2001 - 2003 wurden von den Haftrichtern 2370 Haftprüfungsverfahren durchgeführt. 592 wurden dabei mit unentgeltlichem Rechtsbeistand abgewickelt. Das entspricht einem Viertel aller Haftprüfungsverfahren. Für die restlichen drei Viertel der Fälle wurde kein Anwalt

bestellt. Dabei wird zwischen erstmaliger Haftüberprüfung und Verlängerung oder Haftentlassungsgesuchen unterschieden. Im ersten Fall wird nur in bestimmten Fällen ein unentgeltlicher Rechtsbeistand herbeigezogen, insbesondere wenn es sich um Jugendliche oder psychisch Angeschlagene handelt. Bei Verlängerung und Haftentlassungsgesuchen wird in den allermeisten Fällen ein Rechtsbeistand gewährleistet. Die Gesamtkosten für den unentgeltlichen Rechtsbeistand belaufen sich für das Bezirksgericht ZH über die drei Jahre auf 319'837 Franken. In der untersuchten Zeit haben die Haftprüfungsverfahren mit unentgeltlichem Rechtsbeistand zugenommen. Die Haftprüfungsverfahren durch das Zürcher Bezirksgericht sind nach einem minimalen Rückgang von 2001 auf 2002 im Jahr 2003 auf 834 Fälle angestiegen. Im Durchschnitt erhält ein Anwalt, der ein Haftprüfungsverfahren bearbeitet, vom Bezirksgericht ZH 540 Franken abgegolten.

Haftprüfungsverfahren und Kosten

Tabelle 10

	2001	2002	2003	Total
Anzahl Haftprüfungsverfahren Bezirksgericht ZH	784	752	834	2370
Anzahl Haftprüfungsverfahren mit unentgeltlichem Rechtsbeistand	164 (20,9 %)	177 (23,5 %)	251 (30 %)	592 (25 %)
Total Kosten Unentgeltlicher Rechtsbeistand Bezirksgericht ZH (in Fr.)	77'822.00	99'258.00	142'757.00	319'837.00
Fallkostendurchschnitt (in Fr.)	475.00	561.00	569.00	540.00

Quelle: Bezirksgericht Zürich

Das Bezirksgericht hat im Weiteren die Kosten, die im Bezirksgericht im Bereich der Ausschaffungshaft anfallen, beziffert. Insgesamt werden jährlich eine Richterstelle, eine juristische Sekretärenstelle und eine halbe kaufmännische Kanzleistelle für die Überprüfung der Ausschaffungshaftfälle benötigt. Diese Stellen, zusammen mit einem Polizeibeamten, der Infrastruktur, den Raumkosten, dem Unterhalt, der Informatik sowie der Sicherheitskontrolle und dem Hausdienst kosten das Bezirksgericht hochgerechnet jährlich etwa 0,5 Millionen Franken.

Die richterliche Behörde ist der Meinung, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis stimme und das Bezirksgericht im Bereich der Zwangsmassnahmen kostengünstig arbeite. Denn jedes Haftprüfungsverfahren sei mit einer Anhörung verbunden. Ein schriftliches Verfahren ohne den Häftling sei gesetzlich nicht erlaubt. Zudem erhält jede zur Haftüberprüfung zugeführte Person nach der Verhandlung den ausgedruckten und ausformulierten Entscheid. Gemäss nichtbehördlichen Aussagen liegt bei der unentgeltlichen Rechtsvertretung ein Problem darin, dass die beigezogenen Anwälte zum einen behördentreu und deshalb unkritisch seien. Zum andern werde für die Fallbearbeitung oft wenig Zeit investiert und zu wenig gründlich abgehandelt.

2.5.2.9 Mögliche Einflussgrössen auf das Haftergebnis

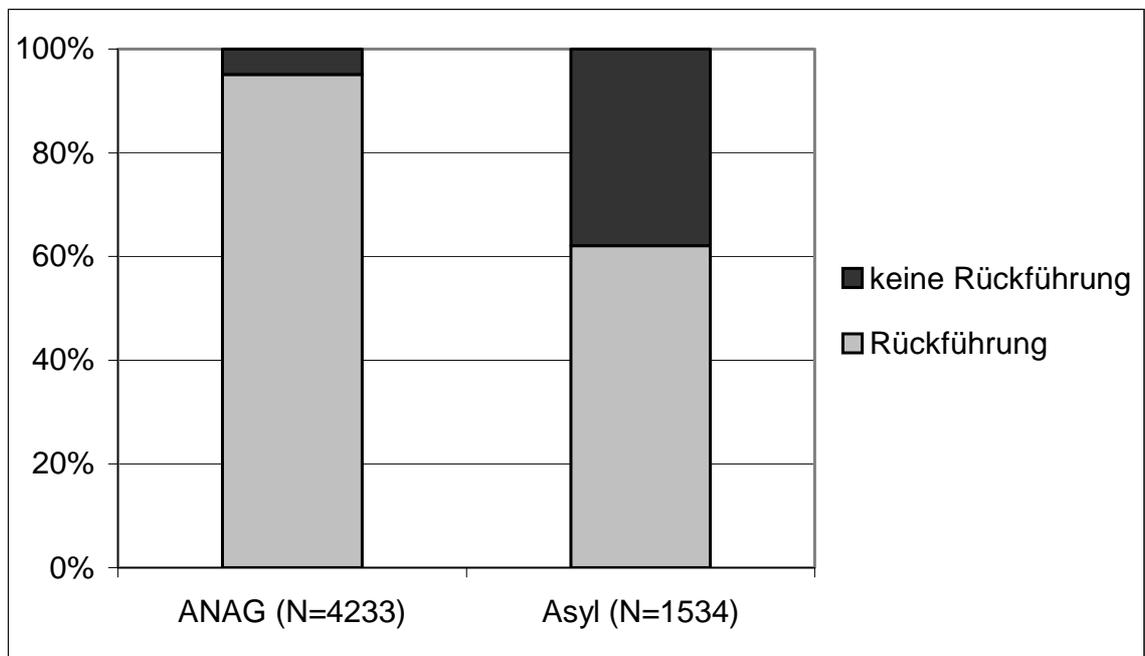
A) Zusammenhang Rechtsgebiet – Haftergebnis

Dieser Zusammenhang in Abbildung 56 soll verdeutlichen, inwiefern das Rechtsgebiet einen Einfluss auf eine mögliche Ausschaffung hat. Von den zwischen 2001 und 2003 inhaftierten ANAG-Fällen konnten 95 % rückgeführt werden. Von den 953 Fällen aus dem Asylbereich trifft dies für 62 % zu. Ein Drittel aller Asylfälle mussten durch das Migrationsamt entlassen werden. Dies trifft bei den Personen aus dem ANAG-Bereich nur für vier Prozent zu.

Dieser Zusammenhang wird durch die Behörden mit denselben Argumenten kommentiert wie bei der Haftdauer. ANAG-Fälle kommen vielfach aus Staaten, mit denen die Schweiz in der Kooperation keine Schwierigkeiten hat. Ebenfalls gibt es unter ihnen viele Kleinkriminelle, die an einem Gefängnisaufenthalt kein Interesse haben und bevorzugen, die Schweiz verlassen.

Ausschaffungshaft ZH: Zusammenhang Rechtsgebiet – Haftergebnis

Abbildung 56



Quelle: IPZ/PVK

Der Zusammenhang zwischen den beiden Variablen ist relativ stark. Das Rechtsgebiet spielt im Kanton ZH eine nicht unbedeutende Rolle, ob eine Person rückgeführt werden kann oder nicht.

B) Zusammenhang Nationalität – Haftergebnis

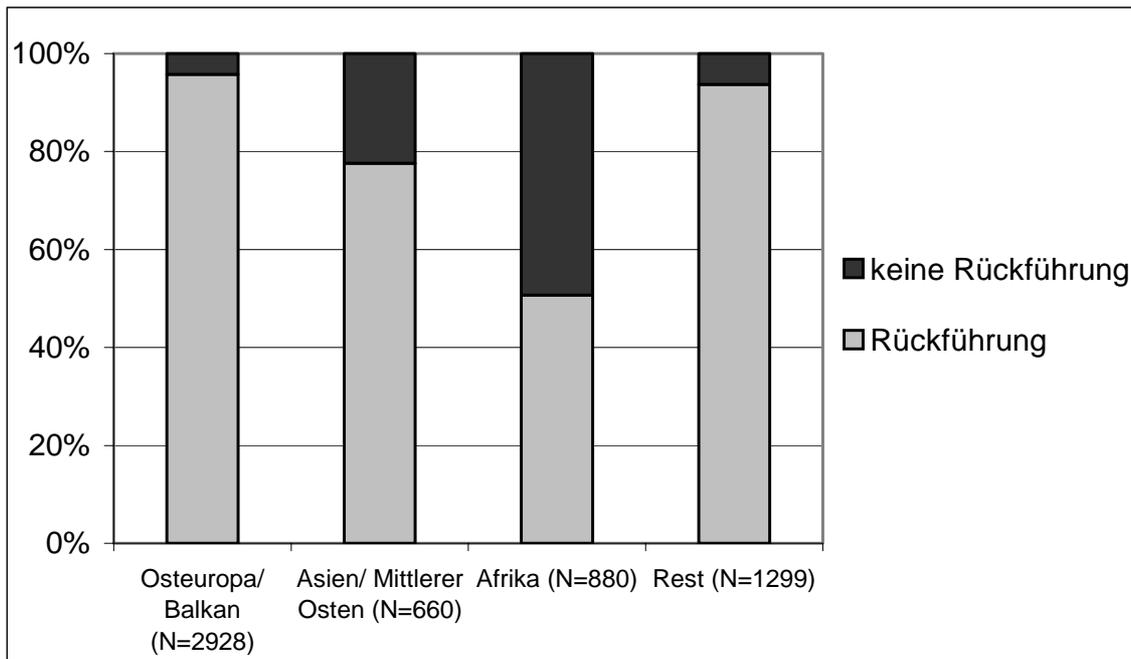
Der statistische Zusammenhang zwischen den Variablen Nationalität und Haftergebnis erweist sich als stark. Aufgrund der Herkunft des Inhaftierten kann im Kanton ZH gefolgert werden, wie wahrscheinlich eine Rückführung wird.

Besser rückgeführt werden können Personen, die aus der Region Osteuropa / Balkan stammen. Von den 2928 aus dieser Region Inhaftierten können 96 % rückgeführt

werden. 78 % der aus der Region Asien und Mittlerer Osten in Haft genommenen Personen können ausgeschafft werden. Afrika schneidet am schlechtesten ab, von den 1299 inhaftierten Personen afrikanischer Abstammung können im Kanton ZH nur 51 % in den Heimat- oder einen Drittstaat ausgeschafft werden. Bei den restlichen Nationen – hauptsächlich südamerikanische Staaten – können 94 % rückgeführt werden.

Ausschaffungshaft ZH: Zusammenhang Regionen – Haftergebnis

Abbildung 57



Quelle: IPZ/PVK

Nach Angaben des Migrationsamtes ist es unmöglich, Personen rückzuführen, wenn die Herkunftsnation sich weigert, nicht freiwillig einreisende Landsleute aufzunehmen. Auszuschaffende dieser Regionen wissen über die Rücknahmepaxis ihrer Herkunftstaaten Bescheid und verhalten sich dementsprechend unkooperativ. Solche Umstände sind vor allem bei Personen aus der Region Afrika anzutreffen.

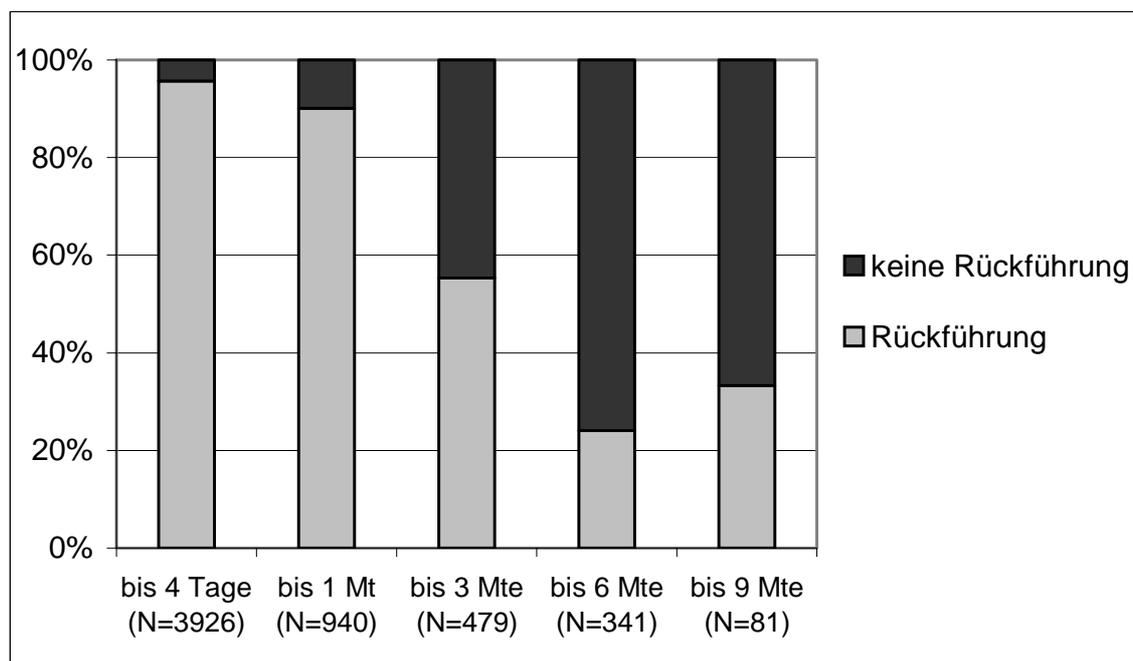
C) Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis

C1) Gesamtauswertung

Der statistische Zusammenhang zwischen den Variablen Haftdauer und Haftergebnis ist stark. Die Wahrscheinlichkeit einer Rückführung in den Heimatstaat oder einen Drittstaat nimmt bis zum sechsten Haftmonat ab und danach wieder leicht zu.

Ausschaffungshaft ZH: Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis

Abbildung 58



Quelle: IPZ/PVK

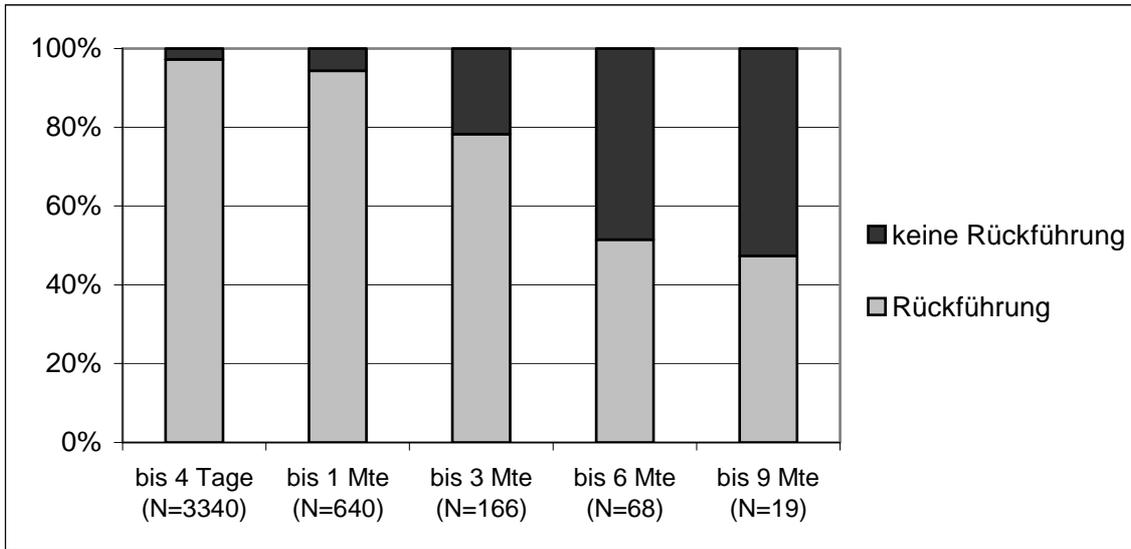
Abbildung 58 zeigt, dass die Kurzhafte die höchsten Rückführungsquoten aufweisen. Von den 3926 für vier Tage in Haft genommenen Personen konnten bis auf 169 alle zurückgeführt werden. Von den 940 Ausländern, die zwischen fünf Tagen und einem Monat in Ausschaffungshaft genommen wurden, konnten 90 %, das sind 847 Personen, rückgeführt werden. Immer noch mehr als die Hälfte der Inhaftierten konnte bei einer Haftdauer bis zu drei Monaten ausgeschafft werden, von 479 Personen deren 265. Bei denjenigen, die bis zu sechs Monaten in Haft waren, sinkt die Rückführungsquote auf 24 %. Von den 341 Inhaftierten konnten 259 nicht ausgeschafft werden. Der grösste Teil der nicht rückgeführten Personen wurde vom Migrationsamt entlassen; sie gelten als Nichtvollzugsfälle. Untypischerweise steigt im Kanton ZH die Rückführungsquote bei jenen, die bis zu neun Monaten in Haft genommen wurden, leicht an (auf 33,3 %). Von den 81 langen Haftfällen konnten 54 jedoch nicht rückgeführt werden. Davon wurde 65 % durch das Migrationsamt entlassen.

C2) Auswertung ANAG-Bereich

Wird der ANAG-bereich gesondert betrachtet, so zeigt sich hier ein Ergebnis, das auch für alle andern untersuchten Kantone charakteristisch ist (Abb. 59).

**Ausschaffungshaft ZH: Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis;
Rechtsgebiet ANAG**

Abbildung 59



Quelle: IPZ/PVK

Grundsätzlich können im Kanton ZH Personen aus dem Rechtsgebiet ANAG häufiger ausgeschafft werden als jene aus dem Asylbereich. Von den insgesamt 4233 ANAG-Fällen konnten 4025, das sind 95 %, rückgeführt werden. Im ANAG-Bereich finden sich 19 Personen, die zwischen sechs und neun Monaten in Haft sind. Bei den länger dauernden ANAG-Fälle mit relativ tiefen Rückführungsquoten handelt es sich um illegal anwesende Personen, die zu einem grossen Teil aus den Regionen Afrika und Asien stammen; aus China kommt mit 13 Personen die grösste Gruppe.

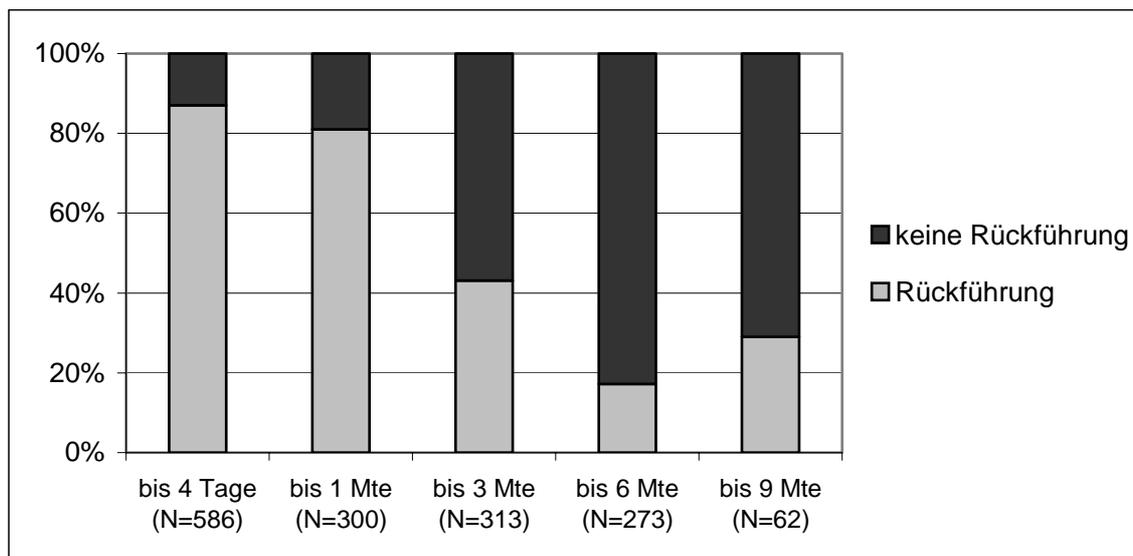
Die Rückführungsquote beträgt bei den 3340 Haftfällen bis zu vier Tagen 97,2 %. Bei denjenigen bis zu einem Monat 94,4 % und bei jenen bis zu drei Monaten noch 78,3 %. Von den 68 Personen, die bis zu sechs Monate in Haft genommen wurden, konnten immer noch etwas mehr als die Hälfte, nämlich 35 rückgeschafft werden. Bis neun Monate wurden noch 19 Personen inhaftiert, wovon bei 10 Personen die Wegweisung nicht vollzogen werden konnte.

C3) Auswertung Asylbereich

Die auf den Asylbereich ausgerichtete Auswertung zeigt folgende Zusammenhänge zwischen Haftdauer und Haftergebnis (Abb. 60):

Ausschaffungshaft ZH: Zusammenhang Haftdauer – Haftergebnis; Rechtsgebiet Asyl

Abbildung 60



Quelle: IPZ/PVK

Der Anteil nicht Auszuschaffender ist durchwegs grösser als im ANAG-Bereich und zudem sind mehr Personen lange in Haft. Von den insgesamt 1534 in Haft genommenen Personen aus dem Asylbereich konnten 62,1 % ausgeschafft werden. Die höchste Rückführungsquote liegt bei Asylsuchenden mit kurzer Haftdauer. Von den 313 Personen, die bis zu drei Monaten in Haft waren, konnten weniger als die Hälfte, 43,1 % ausgeschafft werden, von den bis zu sechs Monate Inhaftierten sind es noch 17,2 %. Bei jenen, die bis zu neun Monaten in Haft waren, steigt die Rückführungsquote wieder, und zwar auf 29 %. Trotzdem bleibt der grösste Teil der langen Haftfälle auch im Asylbereich nicht vollzugsfähig.

Der Anstieg der Rückführungsquote ab dem sechsten Monat begründet das Migrationsamt damit, dass es vor Ablauf von sechs Monaten Inhaftierte mit geringer Rückführungswahrscheinlichkeit entlässt und nur die übrigen erneut vor den Haftrichter führt. Das Migrationsamt macht diese Triage auch darum, damit es Entlassene wieder in Haft nehmen kann, wenn sich die Rückführungschancen erhöhen sollten.

2.5.2.10 Die Bedeutung der Ausschaffungshaft im Vollzugsprozess

Um die Bedeutung der Ausschaffungshaft im Asylbereich im Vollzugsprozess bestimmen zu können, werden die von der PVK erhobenen Daten in Bezug mit der Vollzugsstatistik des BFF gesetzt. Die verschiedenen Daten für den Kanton ZH sind in Tabelle 11 wiedergegeben:

Abgänge und Vollzugsmeldungen im Asylbereich des Kantons ZH im Vergleich zur angeordneten Ausschaffungshaft 2001-2003

Tabelle 11

	Abgänge und Vollzugsmeldungen					Total Anordnungen von Ausschaffungshaft	Ausschaffungshaft mit Haftergebnis Rückführung (absolut und prozentual)	Anteil Rückführungen Heimataat/Drittstaat mit vorhergehender Ausschaffungshaft
	Kontrollierte, selbstständige Ausreise (absolut und prozentual)	Rückführung Heimataat / Drittstaat (absolut und prozentual)	Unkontrollierte Abreise (absolut und prozentual)	Kompetenz Kanton und andere Abgänge (absolut und prozentual)	Total Abgänge			
2001	581	311	1266	218	2376	477	292	93,9%
	24,5%	13,1%	53,3%	9,2%	100%		61,2%	
2002	554	354	1462	297	2667	523	337	95,2%
	20,8%	13,3%	54,8%	11,1%	100%		64,4%	
2003	430	341	1629	222	2622	534	324	95,0%
	16,4%	13,0%	62,1%	8,5%	100%		60,7%	
Total	1565	1006	4357	737	7665	1534	953	94,7%
In %	20,4%	13,1%	56,8%	9,6%	100%		62,1%	

Quelle: BFF/PVK

In den drei untersuchten Jahren sind im Kanton ZH insgesamt 7765 Abgänge zu verzeichnen. Bei 20,4 % handelt es sich um kontrollierte selbständige Ausreisen, 13,1 % fielen auf Rückführungen und 56,8 % sind unkontrolliert abgereist. In der untersuchten Zeit wurde die Ausschaffungshaft insgesamt 1534mal im Asylbereich angeordnet, in 62,1 % der Fälle erfolgte eine Rückführung. Insgesamt sind 94,7 % der 1006 Rückgeführten vorher in Ausschaffungshaft gewesen.

3 Anwendung der Vorbereitungshaft und Rayonverbote

In den untersuchten Kantonen wurden auch die Anordnung der Vorbereitungshaft und ihre Ergebnisse sowie – soweit vorhanden – Daten zu den Ein- und Ausgrenzungen erhoben. Dabei hat sich gezeigt, dass diese Instrumente sehr unterschiedlich eingeschätzt und angewendet werden.

3.1 Vorbereitungshaft

3.1.1 Kanton Basel-Landschaft

Der Kanton BL gehört neben dem Kanton ZH zu jenen Kantonen, welche die Vorbereitungshaft relativ oft anordnen. Im Untersuchungszeitraum kam dies insgesamt 24mal vor, wobei 21 Haftfälle dem Asylbereich zuzuordnen waren. Dieser Überhang zeigt sich hier also noch deutlicher als im Bereich der Ausschaffungshaft. Auf die einzelnen Jahre verteilen sich die Fälle wie folgt: 2001 10, 2002 und 2003 je sieben. Alle Betroffenen waren männlichen Geschlechts; sieben von ihnen waren unter achtzehn Jahre alt. Hinsichtlich Nationalitäten steht die Region Mittlerer Osten mit 9 Personen an der Spitze, gefolgt von Europa-Balkan (5 Personen) und Afrika-West (4). Alle Haftgründe aus Artikel 13a wurden bei der Haftanordnung beigezogen, sechsmal in Kombination miteinander. Häufigster Haftgrund war die Missachtung eines Rayonverbotes (15mal Art. 13a Bst. b ANAG), Gefährdung von Leib und Leben (Bst. e) wird siebenmal angeführt, das nachträgliche Einreichen eines Asylgesuches nach einer Ausweisung viermal, die Weigerung die Identität offen zulegen (Bst. a) dreimal und die Missachtung einer Einreisesperre (Bst. c.) einmal. Die durchschnittliche Haftdauer beträgt 48,5 Tage. Drei Fälle dauerten bis vier Tage, sechs Fälle bis einen Monat und 15 Fälle bis zu drei Monaten. Betrachtet man letztere etwas genauer, so zeigt sich, dass die Vorbereitungshaft siebenmal über zweieinhalb Monate dauerte, wobei sie dreimal nahezu ausgeschöpft und je einmal um zwei bzw. vier Tage überschritten wurde. Die Auswertung der Haftergebnisse führt zum Resultat, dass 15 Inhaftierte (62,5 %) in Ausschaffungshaft überführt wurden, fünf direkt in den Heimatstaat rückgeführt werden konnten und vier durch das AfM entlassen wurden, darunter drei Personen, die fast drei Monate in Haft waren. Alle Entlassenen waren Asylsuchende aus der Region Asien/Mittler Osten oder Afrika. Die restlichen Inhaftierten aus Afrika wurden in Ausschaffungshaft übergeführt.

Obwohl das Instrument der Vorbereitungshaft so wenig angewendet wird, erachten es die kantonalen Behörden als sinnvoll. Vor allem bei der Bekämpfung von Kleinkriminalität hat die Haft eine wichtige Funktion. So werden bei Fällen von Kleinkriminalität oft Ein- oder Ausgrenzungen angeordnet; ohne das Instrument der Vorbereitungshaft bringen diese aber nichts, da bei einer Missachtung die Sanktionsmöglichkeiten fehlen würden.

3.1.2 Kanton Genf

Im Kanton GE ist in der fraglichen Untersuchungszeit keine Vorbereitungshaft angeordnet worden. Gemäss OCP liegt der Grund darin, dass in der Vorbereitungsphase eines Asylentscheids noch nicht bekannt ist, ob der Asylsuchende weggewiesen wird.

3.1.3 Kanton Schaffhausen

Im Kanton SH wurde Vorbereitungshaft nur einmal, im Jahr 2002, angewendet. Der Betroffene war ein 34-jähriger Asylsuchender aus dem mittleren Osten. Haftgrund war Artikel 13a Buchstaben d und e ANAG. Die Haft dauerte 40 Tage und mündete in eine Entlassung durch das Ausländeramt.

Die kantonalen Behörden heben hervor, dass es so gut wie keine Fälle gibt, auf die das Instrument der Vorbereitungshaft angewendet werden kann. Die Vorbereitungshaft nimmt eine untergeordnete Rolle im Instrumentarium der Zwangsmassnahmen ein.

3.1.4 Kanton Wallis

Im Kanton VS ist die Vorbereitungshaft in den untersuchten drei Jahren viermal angewendet worden: im 2001 einmal im Rechtsgebiet ANAG, im 2002 je einmal im Asyl- und ANAG-Bereich und 2003 in einem Asylfall. Alle Betroffenen waren volljährig, männlichen Geschlechts und stammten aus dem Balkan. Dreimal waren sie der Altersgruppe der 18 bis 29-Jährigen zuzuordnen, im 2002 war einer der in Vorbereitungshaft Sitzenden über 40-Jährig. Als Haftgrund wurde dreimal Artikel 13a Buchstabe a ANAG, also die Weigerung, die Identität offen zulegen, angegeben (2001 und 2002), wobei in einem Fall zusätzlich Buchstabe e, also die Gefährdung Leib und Leben, zur Anwendung kam. 2003 erfolgte die Vorbereitungshaft aufgrund von Artikel 13a Buchstaben e ANAG. Die Haft dauerte stets nur kurze Zeit und bis ein Wegweisungsentscheid vorlag; einmal dauerte sie einen Tag, zweimal vier Tage und einmal elf Tage. Der Mittelwert beträgt 5,3 Tage. In allen Fällen lautete das Haftergebnis „Überführung Ausschaffungshaft“.

3.1.5 Kanton Zürich

Vorbereitungshaft wird im Kanton ZH im Vergleich zur Ausschaffungshaft nur selten angewendet: 2001 genau 12mal, 2002 13mal und im folgenden Jahr viermal. Total sind das 29 Fälle, 27 davon betrafen das Rechtsgebiet Asyl. Drei Viertel der Inhaftierten waren zwischen 18 und 29 Jahre alt, einer war minderjährig. Unter den Inhaftierten befanden sich zwei Frauen. 55 % der Inhaftierten stammten aus Afrika, 21 % aus dem Balkan. Die Regionen Asien und Mittlerer Osten haben Anteile von je 10 %. Die weitaus meisten Personen, nämlich 23 (fast 80 %), wurden aufgrund einer Gefährdung von Leib und Leben festgenommen (Art. 13a Bst. e ANAG). Dreimal kam Buchstabe c zum Zuge und zweimal Buchstabe a. Die Ausschaffungshaft dauerte im Mittel 85 Tage. 20 Personen wurden bis zu drei Monaten festgehalten, sieben bis einen Monat und zwei bis zu vier Tagen. Die Haft führte zu insgesamt 16 Entlassungen, 10 Rückschaffungen in den Heimatstaat, 2 Überführungen in den Strafvollzug und zu einem anderen Abgang.

Die Rückführungsquote bei der Vorbereitungshaft betrug 35,5 %. Die beiden Personen aus dem Rechtsgebiet ANAG konnten rückgeführt werden. Im Rechtsgebiet Asyl standen acht rückgeführte Personen 19 nichtrückgeführten gegenüber. 14 der 16 inhaftierten Afrikaner konnten nicht ausgeschafft werden. Es zeigt sich, dass gerade bis zum Maximum der Haftzeit Einsitzende zu drei Vierteln wieder entlassen bzw. in eine andere Untersuchungshaft übergeführt werden mussten.

Gemäss Artikel 13a Buchstaben a kann Vorbereitungshaft dann angeordnet werden, wenn jemand sich weigert, die Identität offen zu legen. Die kantonalen Behörden betonen, dass es diesen Fall so gut wie nie gibt, da die Leute eine Identitätsangabe nicht verweigern, sondern falsche Personalien angeben, was keinen Haftgrund bildet. Aus datenschützerischen Gründen, so eine Erklärung der Bundesbehörden, dürfen während der Vorbereitungshaft keine Identitätsabklärungen bei möglichen

Herkunftsländern vorgenommen werden, da noch keine rechtskräftige Wegweisungsverfügung vorliegt. Die tiefen Zahlen bezüglich der Vorbereitungsphase hängen mit den hohen Anforderungen zusammen.

3.2 Ein- und Ausgrenzungen

Nicht alle Kantone haben vollständig angegeben, wie oft die Rayonverbote angewendet werden. Wir gehen hier nur kurz auf diese Massnahmen ein und verweisen auf die Expertise, in der die Wirkungen der Rayonverbote auf delinquente Ausländer in den Kantonen GE und ZH analysiert worden sind.

3.2.1 Kanton Basel-Landschaft

Der Kanton BL führt eine detaillierte Grenzungs-Statistik, die über Zahl und Art der Rayonverbote Auskunft gibt. Sie umfasst insgesamt sechs Kategorien, wie Tabelle 12 zeigt:

Ein- und Ausgrenzungen im Kanton BL im Jahr 2003

Tabelle 12

Ausgrenzung Gemeinde	5
Ausgrenzung Bezirk	-
Ausgrenzung Kanton	30
Eingrenzung Kanton	29
Eingrenzung Bezirk	25
Eingrenzung Gemeinde	14
Total Grenzungen	103

Quelle: AfM

Die Zahl der Grenzungen hat im Vergleich mit 2001 zugenommen; damals wurden 19 Ausgrenzungen und 40 Eingrenzungen ausgesprochen. Aus der Tabelle geht hervor, dass Rayonverbote im Kanton BL gezielt eingesetzt werden. Die zweimalige Verletzung einer Grenzung gilt als Haftgrund.

Gemäss Aussagen der kantonalen Behörden werden Eingrenzungen auf den Kanton BL selten vorgenommen. Die Ausgrenzung bringe aber eindeutig Vorteile mit sich. Vom AfM werden sie gelegentlich als mildere Massnahme verfügt, obwohl bereits ein Haftgrund gegeben wäre. Das macht Sinn, da die Haft teuer ist. Und bei gewissen Leuten reiche aus, wenn sie auf ein bestimmtes Gebiet eingegrenzt werden könnten. Gelegentlich wird auch eingegrenzt, damit die betreffenden Personen den Behörden jederzeit zur Verfügung stehen. Ein- und Ausgrenzungen werden aber oft auch angeordnet, um Haftgründe zu schaffen. Vielfach ist es so, dass die Bedingungen für eine Ausschaffungshaft nicht erfüllt sind. Um gewisse Personen jedoch trotzdem von der „Strasse“ holen zu können, wird ihnen eine Ein- oder

Ausgrenzung auferlegt, die sie in der Folge zumeist missachten. Somit ist ein legitimer Grund vorhanden, die Person in Haft zu nehmen.

3.2.2 Kanton Genf

Im Jahr 2003 wurden im Kanton GE 218 Ausgrenzungen ausgesprochen, die meisten von ihnen betrafen Asylsuchende im Asylprozess oder in der Wegweisungsphase. Ihnen wurde untersagt, ein bestimmtes Gebiet zu betreten. Daneben wurden 294 Asylsuchende aus anderen Kantonen mit einer Ausgrenzung belegt, weil sie entweder in Genf mit Drogen gehandelt oder Diebstähle begangen hatten. Laut OCP wurden die Rayonverbote ausgesprochen, um die öffentliche Ordnung zu wahren. Die Verbote betrafen im wesentlichen Drogenhändler, die vornehmlich aus den Regionen Westafrika und Algerien stammten. Gegen Ausgrenzungen wurde im Jahr 2003 bei der CCRP insgesamt 44mal Rekurs erhoben. 25 Anfechtungen betrafen lokale Ausgrenzungen, wovon die CCRP drei annullierte, und 21 betrafen Ausgrenzungen das ganze Kantonsgebiet; deren vier hob die CCRP aber auf. 2001 hatte die Kommission noch 125 Rekurse zu beurteilen, 2002 194.²⁹

Laut OCP wird die Ausgrenzung sehr strikt ausgesprochen: der Verkauf von Haschisch wird mit einer Ausgrenzung beantwortet. Die Polizei entscheidet über Rayonverbote. Ein Verstoß dagegen wird unverzüglich dem Untersuchungsrichter vorgelegt. Bei Verletzung einer Ein- oder Ausgrenzung wird nicht Ausschaffungshaft angeordnet, sondern es kommt Artikel 23a ANAG zum Zuge. Solche Fälle seien aber selten. Bei Rückfälligkeit reagiere die Polizei. Die Polizei kennt aber dennoch Fälle, in denen Personen Grenzungen regelmässig verletzen würden und darum zwischen Phasen in Freiheit und in Haft wechselten. Ein zum ersten oder zweiten Mal Rückfälliger riskiere eine Gefängnisstrafe von einem bis zu drei Monaten. Einige Betroffene würden deswegen die Ausgrenzung befolgen. Die CCRP hat die Beobachtung gemacht, dass die Rayonverbote bei einigen Personen gar nichts nützen, für andere aber abschreckend wirken. In der Expertise des ICDP finden sich hierzu weitere Angaben.

3.2.3 Kanton Schaffhausen

Im Kanton SH wird das Instrument der Ein- und Ausgrenzung nur selten angewendet. Zuständig für eine Anordnung ist das Departement des Innern. Das Instrument wird von den Behörden als nicht sehr effizient eingeschätzt, da bei Missachtung kaum Sanktionen erhoben werden.

3.2.4 Kanton Wallis

Im Kanton VS werden Ein- und Ausgrenzungen nur selten angewendet. Bei den 744 statistisch erfassten Fällen von Ausschaffungshaft fanden sich vier Anordnungen; sie betrafen den Asylbereich und je zur Hälfte Männer aus dem Balkan und aus Osteuropa. Alle waren nur wenige Tage in Ausschaffungshaft und wurden wahrscheinlich in eine andere Haftart übergeführt (anderer Abgang). Strafurteile wegen einer

²⁹ Vgl. Commission de Gestion du Pouvoir judiciaire, 2003: Comte rendu de l'activité des tribunaux en 2003, Genève.S. 21.

Verletzung eines Rayonverbots (Art. 23a ANAG) hat es im Kanton VS keine gegeben.

3.2.5 Kanton Zürich

Die Erhebung der PVK hat keine Zahlen zur Anwendung der Rayonverbote erbracht. In der fraglichen Zeit kam es zu einem Strafurteil gemäss Artikel 23a ANAG. In der Expertise des ICDP finden sich genauere Angaben zum Einsatz dieser Massnahme im Kanton ZH.

Gemäss den Behörden werden Personen aus dem Asylbereich, die weder ausgeschafft, noch strafrechtlich belangt werden können, mit dieser Massnahme von bestimmten Gebieten ferngehalten. 99 % sind Ausgrenzungen und betreffen vor allem den Drogenbereich. Eingrenzungen werden kaum vorgenommen. Werden die Ausgrenzungen missachtet, bringt dies den Vorteil mit sich, dass die Personen kriminalisiert werden und inhaftiert werden können. Auf die zweite Missachtung folgt eine Haft. Oft handelt es sich um Personen, die bereits in Ausschaffungshaft waren oder um solche, bei denen die Ausschaffung nicht vollzogen werden kann.

4 Verbesserungen im Wegweisungsvollzug

Die Ausschaffungshaft verfolgt verschiedene Ziele hinsichtlich der Verbesserung des Wegweisungsvollzugs. Die kantonalen Behörden wie auch die Bundesbehörden und nichtbehördliche Stellen haben zu den Verbesserungen, die die Ausschaffungshaft gebracht hat, Stellung bezogen.

Ein erstes wichtiges Ziel ist die *Sicherstellung der Wegweisung* von Ausreisepflichtigen. Für BL wurde dieses Ziel zweifellos erfüllt: Aufgrund einer Inhaftierung können auszuschaffende Personen während des Papierbeschaffungsprozesses nicht untertauchen. Sind die Reisepapiere dann vorhanden, kann der Ausländer unverzüglich rückgeführt werden. Der Kanton GE vertritt die Ansicht, dass die Zwangsmassnahmen nicht dazu beigetragen haben, die Anzahl der kontrollierten Rückführungen zu erhöhen. Die Ausschaffungshaft steuere somit wenig zur Sicherstellung der Wegweisungen bei, wie dies auch die geringe Anzahl der eigenen Haftfälle zeige. Für den Kanton VS gilt die Sicherstellung der Wegweisung nur bedingt als erfüllt. Für eine Rückführung spielt auch die Staatsangehörigkeit des Auszuschaffenden eine zentrale Rolle. Wenn die Zusammenarbeit mit der heimatlichen Vertretung versagt, kann eine Wegweisung nicht garantiert werden, trotz des Instruments der Ausschaffungshaft. Auch im Kanton ZH ist man skeptisch gegenüber der Ausschaffungshaft als Massnahme zur Sicherstellung der Wegweisung. In erster Linie ist es der Zeitgeist, das Klientel und dessen Verhalten, welches dazu geführt hat, dass die Ausschaffungshaft an ihre Grenzen stösst und die Wegweisung nicht mehr garantieren kann. Für den Kanton SH hingegen ist es klar, dass die Ausschaffungshaft den Wegweisungsvollzug sicherstellen hilft. Die Bundesbehörden sehen das Ziel der Sicherstellung der Wegweisung teilweise als erreicht. Die Situation habe sich im Vergleich zu jener vor der Einführung der Zwangsmassnahmen verbessert. Das Problem liege darin, dass es immer mehr schwierigere Rückführungsfälle gebe. Auch eine nichtbehördliche Stelle vermutet, dass das Ziel bis zu einem gewissen Grad erreicht werden konnte.

Ein weiteres Ziel, dass mit der Ausschaffungshaft erreicht werden soll, ist die *Beschleunigung des Wegweisungsverfahrens*. Aufgrund von Artikel 13b Absatz 3 ANAG (Beschleunigungsgebot) sind die kantonalen Behörden aufgefordert, die für den Vollzug der Wegweisung notwendigen Vorkehrungen umgehend zu treffen. Die Behörden des Kantons BL gaben an, dass die Ausschaffungshaft durchaus zur Beschleunigung des Wegweisungsverfahrens beigetragen habe. In Haft genommene Personen sind jederzeit erreichbar, wenn von ihnen Informationen benötigt werden oder wenn Mitteilungen weitergegeben werden müssen, was das Verfahren beschleunigt. Auch der Kanton SH stellt eine Beschleunigung fest. Das Problem liegt jedoch darin, dass Ausschaffungshaft in vielen Fällen gar nicht angeordnet werden kann und somit weder zur Sicherstellung der Wegweisung noch zur Beschleunigung des Ausschaffungsverfahrens beiträgt. Die Behörden des Kantons VS gaben zudem an, dass die Haft zwar zur Beschleunigung des Wegweisungsverfahrens beigetragen hat, dass aber aufgrund der zum Teil schlechten Zusammenarbeit mit den heimatlichen Vertretungen die Beschleunigung beim Vollzug beeinträchtigt wird. Der Bund sollte dabei seine Rolle vermehrt wahrnehmen. Die Bundesbehörden sind der Ansicht, dass das Wegweisungsverfahren mit der Einführung der Zwangsmassnahmen nicht unbedingt beschleunigt worden ist. Eine wichtige Rolle spielen dabei nicht nur die Zwangsmassnahmen, sondern auch die Population der Ausreisepflichtigen. Heute besteht diese aus Personen aus Ländern, in welche der Vollzug schwierig ist. Eine nichtbehördliche Stelle geht davon aus, dass eine Beschleunigung des Wegweisungsverfahrens nur bedingt erreicht worden ist. Andere Massnahmen wie die Vollzugsunterstützung des Bundes würden effizienter auf die Beschleunigung des Verfahrens wirken als eine Haftanordnung.

Durch eine Inhaftierung soll zudem erreicht werden, dass die *Kooperationsbereitschaft* der ausreisepflichtigen Ausländer bei der Papierbeschaffung erhöht wird. Der Kanton BL gab an, dass die Kooperationsbereitschaft der in Haft genommenen Personen zusätzlich von deren Nationalität abhängt. Je nach Herkunftsregion und Anreiseweg steht für den Auszuschaffenden mehr oder weniger auf dem Spiel, was sich auf die Kooperation auswirkt. Eine NGO erklärte zudem, die Stigmatisierung durch eine Haft sei bei betroffenen ausländischen Personen weniger schlimm als für Schweizer. Weiter ist das Haftregime ein entscheidender Faktor, ob eine Person kooperationswillig ist oder nicht. Je lockerer dieses ist, desto kleiner wird gemäss Aussagen der kantonalen Behörden die Bereitschaft zur Kooperation. Der Kanton SH hat gute Erfahrungen mit der Kooperationsbereitschaft der in Haft genommenen Personen gemacht. Oft tauchen bereits nach kurzer Haftzeit anfänglich nicht vorhandene Papiere plötzlich auf. Die Haft kann also durchaus dazu führen, dass Personen mitarbeiten, um Ausreisepapiere zu erhalten und gleich in ihren Heimatstaat zurückkehren wollen, anstatt im Gefängnis zu warten, bis sie ausgeschafft werden. Im Kanton ZH ist man der Auffassung, dass die Zwangsmassnahmen nur dann ihre Wirkung entfalten können, wenn die davon betroffene Person sieht, dass bei Nichtkooperation auch tatsächlich Sanktionen drohen. Ob eine Gefängnisstrafe von den Betroffenen auch tatsächlich als Sanktion angesehen wird, kann von der Nationalität der Person abhängen. Im Kanton VS wird beobachtet, dass die Ausschaffungshaft keine Änderung in der Kooperationsbereitschaft des Betroffenen bringt. Der Kanton GE hat die Erfahrung gemacht, dass die Ausschaffungshaft keinen Effekt auf die Kooperationsbereitschaft ausübt. Die Inhaftierten verhalten sich weiterhin passiv, da sie sich durchaus bewusst sind, dass eine Haftanordnung nicht mit einer Rückführung enden muss. Eine tatsächlich mögliche Ausschaffung muss deshalb als Druckmittel vorhanden sein. Die Bundesbehörden sind der Meinung, dass die Koopera-

tionsbereitschaft in gewissen, aber nicht allen Fällen erreicht werden kann. Denn für viele Leute ist es sehr unangenehm, in Haft zu sein, was eine Kooperation begünstigt. Die Behörden machen geltend, dass der durchschnittliche Fall nach einer Inhaftierung kooperiert. Nichtbehördliche Stellen bezweifeln, ob eine Inhaftierung auch einen Einfluss auf das Kooperationsverhalten hat, da für viele Ausreisepflichtige der Anreiz, in der Schweiz zu bleiben, sehr gross ist.

Ein weiteres Ziel der Ausschaffungshaft ist es, die *Delinquenz* der Ausländer einzudämmen. Gemäss der Basellandschaftlichen Migrationsbehörde hat die Haft einen gewissen Erfolg hinsichtlich der Delinquenzbekämpfung. Immerhin kann eine Person, die sich in der Kleinkriminalität bewegt, aus diesem Kreis heraus genommen werden. In erster Linie ist es aber das Instrument der Ein- und Ausgrenzung, das dazu dient, der Delinquenz unter Ausländern entgegen zu wirken. In den Kantonen SH und ZH ist man der Ansicht, dass die Zwangsmassnahmen nicht allein dazu beitragen können, dass die Delinquenz zurückgeht. Heute ist das Klientel anders, es kommen Personen mit krimineller Absicht in die Schweiz. Die Zwangsmassnahmen schrecken bei solchen Personen nicht ab. Im Kanton VS sieht man zwischen den Zwangsmassnahmen und der Delinquenzrate von Ausländer keine Parallelen. Auch im Kanton GE ist man der Ansicht, dass eine drohende Haftanordnung keinen Effekt auf die Delinquenz ausübt. Gemäss Aussagen der Bundesbehörden ist es in erster Linie ein Ziel der Ein- und Ausgrenzungen, die Delinquenz zu vermindern. Es ist kein wesentliches Ziel der Ausschaffungshaft, die Delinquenz zu verhindern. Nach Aussagen eines NGO kann das Instrument der Ein- und Ausgrenzung durchaus einen Einfluss auf die Delinquenz von Ausländern haben, vor allem dann, wenn Drogenszenen aufgelöst werden müssen. Verhindert werden kann die Delinquenz nicht, sie wird jedoch erschwert.

Schliesslich stellt sich die Frage, inwiefern die Anwendung der Zwangsmassnahmen der Wahrung der *Rechtsstaatlichkeit und besseren Akzeptanz der Asyl- und Ausländerpolitik* dient. Hier sind die Behörden der Kantone BL, SH und ZH der Meinung, dass sich die Akzeptanz der Asyl- und Ausländerpolitik in der schweizerischen Bevölkerung dadurch nur gering verbessert hat. Die Bevölkerung kenne die Instrumente der Zwangsmassnahmen zu wenig; zudem vermittelten die Medien ein einseitiges Bild. So könne die Bevölkerung zum Beispiel nicht nachvollziehen, weshalb delinquente Ausländer in der Schweiz bleiben würden und eine unauffällige, integrierte Familie ausgeschafft werde. Zudem habe die Realität die Instrumente der Zwangsmassnahmen überholt. Diese müssten dem neuen Klientel angepasst werden. Ebenfalls empfinden es einzelne Kantone als negativ, dass sie die vom Bund gefällten Asylentscheide vollziehen müssen und für bestimmte Bevölkerungsgruppen zur Zielscheibe werden, wenn eine Wegweisung nicht nachvollziehbar ist. Der Kanton VS ist klar der Ansicht, dass die Zwangsmassnahmen zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit geführt haben. Gemäss dem Kanton GE hätte eine rigorose Anwendung der Zwangsmassnahmen durchaus einen positiven Einfluss auf die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit. Wenn man aber sehe, dass die Haft nicht zwingend in eine Rückführung mündet, verfehle sie dieses Ziel. Die Bundesbehörden betonen zudem, dass die Zwangsmassnahmen selber in der Bevölkerung akzeptiert werden, das zeige sich dadurch, dass ihre Einführung in der Referendumsabstimmung vom Volk angenommen worden ist. Die Akzeptanz der Ausländer- und Asylpolitik hängt nach Aussagen nichtbehördlicher Stellen nicht von den Zwangsmassnahmen ab, sondern vielmehr von anderen Faktoren wie dem erfolgreichen Wegweisungsvollzug.

Die kantonalen Behörden sind generell der Ansicht, dass die Zwangsmassnahmen Verbesserungen im Wegweisungsvollzug gebracht hätten. Sie wiesen aber auch Schwächen auf und hätten nicht alle Ziele erreicht. Zudem habe das potentielle Klientel geändert, so dass die Zwangsmassnahmen den neuen Gegebenheiten angepasst werden müssten.

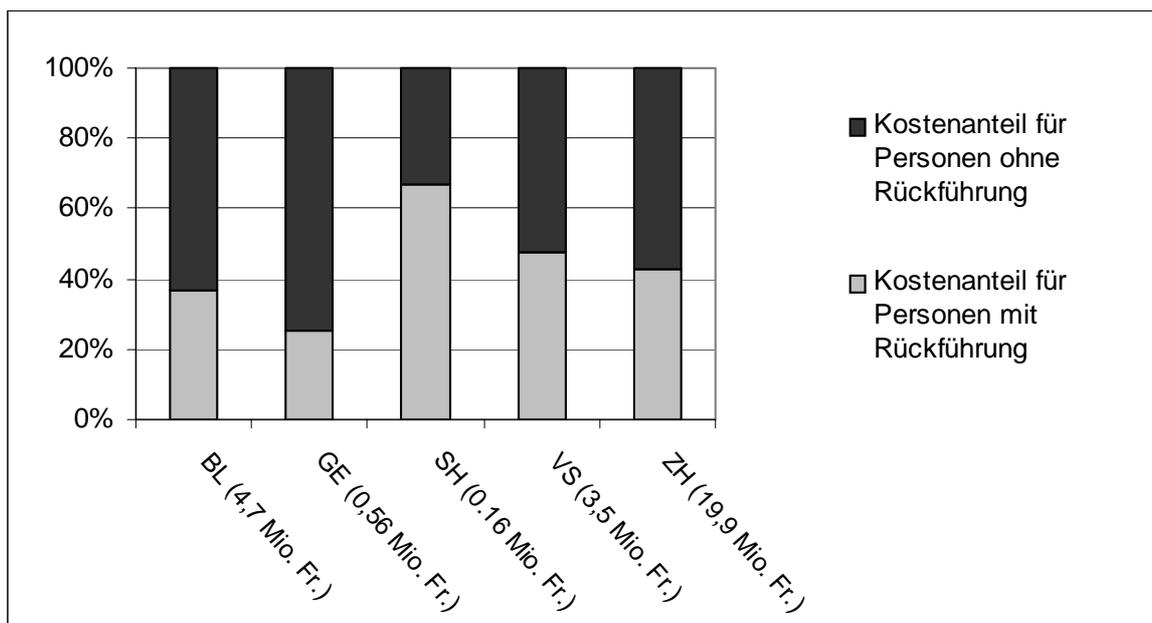
5 Einschätzungen zur Kosten-Nutzen-Frage

Die Kosten für die Ausschaffungshaft werden in erster Linie durch die kantonale Anwendungspraxis und die Kosten pro Hafttag bestimmt. So rechnet der Kanton BL mit 300 Franken pro Tag, gefolgt vom Kanton GE mit 260 Franken. Die Kantone SH, VS und ZH berechnen für einen Haftfall 160 Franken im Tag. Ein reiner Vergleich der gesamten Ausschaffungshaftkosten zwischen den untersuchten Kantonen ist nicht sinnvoll, da die Haftkosten pro Tag unterschiedlich hoch sind und zudem nicht in allen Kantonen auf einer Vollkostenrechnung basieren. Deshalb soll an dieser Stelle das Verhältnis der Kostenanteile für Personen mit und ohne Rückführung in den jeweiligen Kantonen verglichen werden. Das Ziel der Ausschaffungshaft ist die Rückführung eines Inhaftierten in den Heimat- oder in einen Drittstaat. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass das in die Ausschaffungshaft eingesetzte Geld dann effizient verwendet wurde, wenn die Haft mit einer Ausschaffung endete.

Gemäss Abbildung 61 ist es der Kanton SH, der den grössten Teil der Ausschaffungskosten für Personen aufwendet, die rückgeführt werden. 67 % der gesamten Kosten gehen an Personen, die nach der Haft ausgeschafft werden können. Dies ist u.a. dadurch zu erklären, dass dieser Kanton in erster Linie viele kurze und somit kostengünstige Haftfälle und zudem eine sehr hohe Rückführungsquote aufweist.

Die kantonalen Haftkostenanteile für Fälle 'mit' und 'ohne' Rückführung im ANAG- und Asylbereich

Abbildung 61



Quelle: PVK/IPZ

Den höchsten Kostenanteil für Personen ohne Rückführung verzeichnet der Kanton GE: 75 % der für die Ausschaffungshaft aufgewendeten Kosten gingen an Personen, die am Ende der Haft nicht rückgeführt werden konnten. Im Kanton BL trifft dies für 63 % der Gesamtkosten zu, im Kanton ZH für 57 % und im Kanton VS noch für 53 %. In diesen vier Kantonen überwiegen somit die Kosten für nicht Auszuschaffende jene für Personen, die rückgeführt werden konnten.

Ebenfalls müssen die Kantone in den zuständigen Ämtern Personal zur Verfügung haben, das für die Anordnung der Zwangsmassnahmen zuständig ist. In ZH sind das 6 Personen, in BL 5, im VS 4, in SH 3 und in GE eine Person. Zusätzlich fallen bei der Polizei und bei den zuständigen Gerichten Kosten an.

Zu den *Gerichtskosten* äusserten sich die Kantone BL und ZH präziser. In BL rechnet das Gericht bei ca. 150 Fällen pro Jahr mit Kosten von 132'000 Franken für Ausschaffungshaftfälle. In Kanton ZH wurden für 800 Fälle im Jahr 500'000 Franken Gerichtskosten hochgerechnet. Darin enthalten sind der Aufwand des Richters, des Gerichtsschreibers, der Kanzlei sowie eines Dolmetschers. In beiden Kantonen wurde durch die Haftrichter bestätigt, dass die Gerichte im Bereich der Zwangsmassnahmen kostengünstig und effizient arbeiten. Die Kosten werden eindeutig durch den Nutzen gerechtfertigt. Problematisch sind nicht die finanziellen Ressourcen, die durch die Überprüfung der Ausschaffungshaft gebunden werden, sondern die zur Verfügung stehende knappe Zeit, in der die Gerichte die Haftfälle zu überprüfen haben. Der Richter aus dem Kanton SH bezweifelt, ob der Nutzen der Ausschaffungshaft den hohen Aufwand und die Kosten rechtfertigt. Im Kanton VS werden die Kosten für die Haftüberprüfung als gering eingestuft. In den meisten Haftfällen handelt es sich um unkomplizierte Sachverhalte, so dass eine Überprüfung in einer Stunde abgewickelt werden kann. Im Kanton GE rechnet man für einen Fall mit 2,5 Stunden Arbeitsaufwand.

Auch beim Bund fallen Kosten im Bereich der Ausschaffungshaft an. Jeder Hafttag eines Asylsuchenden entschädigt der Bund mit einer Zahlung von 130.00 Franken.³⁰ Zudem kommt er für die Gesundheitskosten von inhaftierten Asylsuchenden auf.

Die befragten zuständigen kantonalen Behörden sind der Ansicht, dass der *Nutzen* den zum Teil grossen Aufwand und die Kosten der Zwangsmassnahmen rechtfertigt. Eine konsequente Anwendung wird von den Behörden jedoch als ein Verlustgeschäft für die Kantone beurteilt. Diese Aussage wird durch Abbildung 61 bestätigt. Der grössere Teil der Kosten für die Ausschaffungshaft wird für Inhaftierte aufgewendet, die schlussendlich nicht rückgeführt werden können. Wendet ein Kanton die Ausschaffungshaft bei allen Personen, deren Rückführung technisch machbar, jedoch mit viel Zeitaufwand verbunden ist, konsequent an, dann steigen die Kosten für die Ausschaffungshaft mit zunehmender Haftdauer, ohne dass eine Rückführung garantiert ist. Nach Aussagen des Migrationsamtes des Kantons ZH misst sich staatliches Handeln jedoch nicht nur an den Kosten, sondern auch an der Glaubwürdigkeit der Behörden. Um diese zu gewährleisten, ist ein gewisser Aufwand vonnöten, der nicht immer kosteneffizient ist. Andere Kantone betonen, dass der Nutzen der Ausschaffungshaft verbessert werden kann, wenn das Instrument den neuen Gegebenheiten angepasst wird. Auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis angesprochen wurde im Kanton GE gesagt, der Nutzen würde die Kosten

³⁰ Im Jahr 2003 betrug die Kosten der Vorbereitungshaft und Ausschaffungshaft, die das BFM zu tragen hatte, 8,45 Millionen Franken (inkl. Gesundheitskosten während der Haft). 2002 erreichten sie 7,59 Millionen und 2001 6,99 Millionen Franken.

nicht rechtfertigen, es sei unbefriedigend, wobei die Hoffnung bestehe, dass sich das ändern würde. Man müsse die Fälle gezielter auswählen. So komme man vielleicht zu effizienteren Lösungen. Selbst wenn die Ausschaffungshaft nicht unmittelbar zur Ausreise geführt habe, könne sie aber durchaus einen beförderlichen Effekt auf die betroffene Person haben, den Aufenthalt in der Folge freiwillig zu beenden. Die Mehrzahl der Personen verlasse die Schweiz.

Die Behörden schätzen die Ausschaffungshaft grossmehrheitlich als relativ aufwändig und teuer, aber dennoch als ein Instrument ein, dessen Kosten durch den Nutzen gerechtfertigt werden. Dabei ist auch in Betracht zu ziehen, dass die Durchsetzung rechtsstaatlicher Massnahmen stets mit Kosten verbunden ist.

6 Zusammenarbeit zwischen dem BFM und den Kantonen

In diesem Kapitel kommen Ergebnisse der Interviews, die die Zusammenarbeit der kantonalen und der Bundesbehörden im Bereich des Rückführungsvollzugs betreffen, zur Sprache.

Der Kanton BL unterstreicht, dass die Koordination und Zusammenarbeit mit der Abteilung Vollzugsunterstützung des BFM gut funktionieren. Wünschenswert wäre jedoch ein Ausbau dieser Abteilung, um deren Effizienz zu steigern. Die administrative Zusammenarbeit mit dem Bund wird als schwierig empfunden; sie sei durch einen „Formularkrieg“ geprägt. Der Kanton GE ist sehr befriedigt über die Zusammenarbeit mit dem BFM und der Abteilung Vollzugsunterstützung. Bei letzterer könnte die Effizienz verstärkt werden, weshalb zu fragen sei, ob man dort nicht mehr Mittel einsetzen wolle. Die Mitarbeitenden seien nicht ineffizient, es sei aber extrem schwierig und teilweise auch frustrierend mit gewissen Ländern zu verhandeln. Auch der Kanton SH bestätigt, dass die Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden gut funktioniert. Das BFM mache alles, was in seiner Macht stehe, vor allem wenn eine Person in Haft ist und die Papierbeschaffung vorangetrieben werden muss. Diese Fälle werden prioritär behandelt. Auch mit swissREPAT laufe die Zusammenarbeit gut: Flüge werden, wenn nötig, immer schnell und unkompliziert organisiert. Ein Problem liege darin, dass das BFM bei den heimatlichen Vertretungen nicht mehr Druck ausüben kann. Das BFM mache aber das Maximum bezüglich der Arbeit mit den heimatlichen Vertretungen. Grundsätzlich informiert das BFM ausführlich über die Dauer und Möglichkeit bei der Papierbeschaffung. Die Mitarbeitenden seien kompetent und hilfsbereit. Der Kanton VS ist ebenfalls zufrieden mit der Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden im Bereich Vollzug. In gewissen Sektionen würden die Prozeduren jedoch zu lange dauern. Ein Problem wird auch darin gesehen, dass die Arbeit auf Bundesebene sehr bürokratisch ist: Das BFM beschäftige sich mit den Dossiers und nicht mit den Personen. Ebenfalls wäre es gern gesehen, wenn die Zahl der Angestellten beim BFM erhöht würde. Die Arbeit der Papierbeschaffung sei langwierig und zermürend, das sehe man an der zu geringen Anzahl beschaffter Dokumente. Die Zusammenarbeit mit swissREPAT wird im Kanton VS gelobt. Dieser Dienst helfe viel; dank dessen effizienter Arbeit können zahlreiche Rückführungen vollzogen werden. Der Kanton ist der Meinung, dass das BFM starke und erfahrene Leute benötigt, um die Zusammenarbeit mit den ausländischen Vertretungen voranzutreiben. Der Kanton ZH ist der Meinung, dass die Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden sehr gut funktioniert. Das Problem liege vielfach beim Ergebnis. Denn wenn sich Ausreisepflichtige weigern auszurei-

Für das BFM bereitet diese uneinheitliche Praxis in den Kantonen jedoch vermehrt Probleme; verstärkt wird dies durch die unterschiedliche Entscheidpraxis der Haftrichter. Die föderalistische Vollzugspolitik in den Kantonen führe zu Koordinationsproblemen bei der Ausführung der Ausreiseorganisation und zu einem Kontrollverlust. Um dem entgegenzuwirken, reicht das EJPD in einigen Fällen gegen haftrichterliche Urteile Behördenbeschwerde ein (seit 2002 bis Oktober 2004: 12). Damit soll auch eine einheitlichere Anwendung der Zwangsmassnahmen in den Kantonen erzielt werden.

Von nichtbehördlicher Seite wird die Problematik der uneinheitlichen Anwendung kritisiert. Die unterschiedlich strenge Anordnung von Zwangsmassnahmen rufe bei den Betroffenen Unverständnis hervor oder auch den Eindruck, dass hinter der Anwendung der Zwangsmassnahmen Willkür oder Fremdenfeindlichkeit stehen, was die Akzeptanz der Verfügungen mindert.

8 Nebeneffekte der Ausschaffungshaft

8.1 Positive Nebeneffekte: Abschreckungseffekt

Nur wenige Befragte konnten spontan positive Nebeneffekte der Haft nach ANAG nennen. Zwar wird das Instrument der Ausschaffungshaft als ein zentrales und wichtiges Element zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs genannt, zusätzliche unbeabsichtigte, positive Effekte wurden jedoch kaum angeführt. Eine mögliche indirekte Wirkung der Ausschaffungshaft, die genannt wurde, ist der psychologische Effekt. Die bestehende Gefahr einer Inhaftierung bei keiner freiwilligen Rückkehr kann für die auszuschaffenden Personen durchaus eine *abschreckende Wirkung* haben. Von den kantonalen und den Bundesbehörden wird ein solcher Abschreckungseffekt stark angenommen. Allerdings sei es zusätzlich nötig, dass die Ausschaffung im Anschluss an die Haft auch stets vollzogen werden kann, erst dann kann eine drohende Haft auch eine abschreckende Wirkung entfalten. Die Haft alleine ist für viele Rückzuschaffende nicht abschreckend genug, vor allem dann, wenn die Lebenssituation im Heimatland miserabel ist. Eine Abschreckung aufgrund einer drohenden Inhaftierung spiele bei der Auswahl des Asyllandes eher keine Rolle, habe jedoch eine Wirkung, wenn die Person sich bereits in der Schweiz befindet und vor der Wahl steht, auszureisen oder in Haft zu kommen. Dabei wird in den Kantonen die Ausschaffungshaft bewusst zur Abschreckung eingesetzt, indem beispielsweise einzelne Personen einer bestimmten Nationalität in Haft genommen werden. Dadurch soll eine abschreckende Wirkung auf andere Ausreisepflichtige derselben Nationalität erreicht werden. Zudem wird gesagt, dass nicht nur die Haft, sondern auch die Art und Weise der Ausschaffung eine abschreckende Wirkung auf die betroffenen Personen ausüben könne. Ebenso eine Rolle spielt gemäss Aussagen der Behörden die mögliche Dauer der Haft. Eine lange Haft wirkt dabei abschreckender, als wenn die inhaftierte Person weiss, dass sie bereits nach einer gewissen Zeit wieder entlassen wird. Die gegenwärtige Gesetzgebung hat nach Ansicht einiger Behörden zu wenig abschreckende Wirkung, da sie zu Beginn nur eine Inhaftierung von drei Monaten zulasse und nicht gleich für neun Monate.

Aus Sicht der befragten nichtbehördlichen Personen und Organisationen wird der Abschreckungseffekt der Ausschaffungshaft auf Ausreisepflichtige überschätzt. Die psychologische Wirkung auf deren Verhalten sei minimal. Oft seien die Personen in ihrem Heimatland einem hohen Erfolgsdruck ausgesetzt, was sie in einem gewissen

Sinne haftresistent werden lasse. Die Ausreisepflichtigen haben teilweise viel auf sich genommen und bezahlt, um in die Schweiz gelangen zu können. Für diese Personen ist es dann auch durchaus eine Option, während einer gewissen Zeit inhaftiert zu sein. Ebenfalls entfällt der Abschreckungseffekt, da für diese Personen Haft einen weniger starken Einschnitt in der Biografie bedeutet. Bei einer Verschärfung sei eine Abschreckung kurzfristig gegeben, dann aber würden andere Staaten ebenfalls verschärfen und die Abschreckung nehme wieder ab, da keine Ausweichstrategien vorhanden seien.

Ein weiterer positiver Nebeneffekt betrifft laut Behörden die *Ausländer- und Asylpolitik* des Bundes. Die Ausschaffungshaft als Massnahme zu einer effizienten Durchführung des Wegweisungsvollzugs trage dazu bei, dass die Bevölkerung ein positives Bild der Asyl- und Ausländerpolitik erhält. Zum einen deshalb, weil unerwünschte Personen ausgeschafft werden und zum andern weil der Bund mit dem Instrument der Ausschaffungshaft signalisiert, dass er die Vollzugsprobleme bekämpfen will.

8.2 Negative Nebeneffekte

Auf die Frage der negativen Nebeneffekte, die die Ausschaffungshaft mit sich bringt, wurden verschiedene Faktoren aufgezählt. Es kann dabei zwischen Nebeneffekten, die die Inhaftierten betreffen und solchen, die die Behörden betreffen, unterschieden werden.

Sowohl von behördlicher als auch von nichtbehördlicher Seite wurde genannt, dass die Haft negative Folgen auf die *psychische Verfassung* eines Inhaftierten haben kann. Dabei haben nach Angaben der Leitung des Flughafengefängnisses die psychischen Probleme in Zürich in den letzten Jahren zugenommen. Inhaftierte seien heute öfter in psychologischer Behandlung. Die Inhaftierten leiden an Depressionen, verüben Selbstverstümmelungen und sind teilweise suizidgefährdet. Verstärkt wird die psychische Belastung durch die Ungewissheit, da den Betroffenen nicht bekannt ist, ob und wann sie zwangsrückgeführt werden. Personen, die aufgrund einer Beratungs- und Betreuungsfunktion oft mit den Häftlingen in direktem Kontakt stehen, betonen zudem, dass die Betroffenen in den meisten Fällen über kein Schuldbewusstsein verfügen. Ihnen sei nicht bewusst, weshalb sie im Gefängnis sind und was sie ‚verbrochen‘ haben. Dieser Umstand trage auch dazu bei, dass die Insassen die Haft schlecht akzeptieren und unter ihr leiden.

Von den kantonalen und juristischen Behörden wurden zudem negative Auswirkungen der Zwangsmassnahmen im Bereich der *Ressourcen* geltend gemacht. Vor allem die Ämter aus kleineren Kantonen erwähnen den enormen administrativen Aufwand, der mit den Zwangsmassnahmen verbunden ist. Sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht absorbiere das Anordnen und die Ausschaffungshaft selber viele Mittel. Zudem gibt es Kantone, welche einen Pikettdienst eingerichtet haben. Im Kanton VS kennt man beispielsweise keine Polizeihaft. Aufgegriffene illegal Anwesende müssen durch das Migrationsamt in Haft genommen werden. Dazu ist es nötig, dass rund um die Uhr jemand aus dem Amt erreichbar ist, um eine allfällige Haft anzuordnen. Auch auf Seiten der juristischen Behörden wird teilweise als negative Auswirkung genannt, dass die Haftüberprüfungen viele Ressourcen beanspruchen. Oft müssen die Haftrichter mittels einer Pikettorganisation an Wochenenden oder Feiertagen abrufbar sein, da für die Haftbestätigung knappe

zeitliche Limiten festgelegt sind. Werden die Fristen verpasst muss die inhaftierte Person wieder entlassen werden.

Der Frage, ob aufgrund einer Inhaftierung unter den Häftlingen leichter *Informationen* zum missbräuchlichen Verhalten gegenüber den behördlichen Anordnungen ausgetauscht werden können, stimmten die Befragten zu. Es wurde jedoch klar der Vorbehalt gemacht, dass Informationen, welche zum Beispiel zur Umgehung einer Ausschaffung dienen, auch ausserhalb der Gefängnismauern ausgetauscht werden. Von nichtbehördlicher Seite und Personen, die direkt mit Ausländern arbeiten, wurde bestätigt, dass unter den Betroffenen Informationsnetze bestehen und der Austausch relevanter Hinweise auch ohne Haft stattfindet.

Von nichtbehördlicher Seite wird als negativ eingeschätzt, dass während der Haft *straffällige Insassen* und solche, die strafrechtlich unbescholten sind, aufeinander treffen (bedingt durch Art. 13a Bst. e und Art. 13b Abs. 1 Bst. b ANAG). Dadurch müssten Menschen, die sich anständig verhalten und gut in das Haftregime einfügen, mit anderen zusammen leben, die gewaltbereit oder psychisch auffällig sind. Dies erzeuge erhebliche Spannungen unter den Insassen, was auch für das Personal belastend sei. Eine klare Trennung von straf- und administrativrechtlicher Sanktionen würde in dieser Hinsicht zu einer Entspannung der Haftsituation führen.

Ein weiterer negativer Nebeneffekt, der die Ausschaffungshaft mit sich bringt, ist die *Untertauchensgefahr*. Durch eine bevorstehende drohende Inhaftierung werden die Betroffenen auch gezwungen, Abwehr- und Ausweichstrategien zu entwickeln, um einen Gefängnisaufenthalt zu umgehen und eine Rückschaffung zu verhindern. Dabei steht die Strategie des Abtauchens und Abdriftens in die Illegalität im Vordergrund. Die Behörden werden umgangen, betrogen und belogen, was zusätzlich das gegenseitige Misstrauen fördert. Die nichtbehördliche Seite macht geltend, dass die Behörden oft das Vertrauen in die Betroffenen verloren haben und in ihnen in erster Linie potentielle Lügner sehen. Ebenfalls wird durch die Anwendung der Ausschaffungshaft eine Menschengruppe kriminalisiert. Da es eine Haft sei, die nur für ausländische Personen angeordnet werden kann, besteht laut einem NGO die Gefahr, dass diese Gruppe in der Bevölkerung falsch wahrgenommen werde, nämlich im Bereich der Kriminalität.

Als unerwünschten Nebeneffekt der Ausschaffungshaft wird von einzelnen Befragten der Umstand genannt, dass während der Inhaftierung einer Beschäftigung nachgegangen und *Geld verdient* werden kann. Die Behörden sehen die Gefahr, dass die Auszuschaffenden deswegen die Haft einer Rückkehr in den Heimatstaat vorziehen. Zudem haben die Ausreisepflichtigen nur während einer Inhaftierung die Möglichkeit, auf legale Art und Weise Geld zu verdienen. Somit biete die Ausschaffungshaft einen gewissen Anreiz für Auszuschaffende und werde einer Rückkehr vorgezogen.

8.3 Bedingungen im Rückführungsprozess

Zur Beantwortung der Frage, inwiefern die Zwangsmassnahmen – insbesondere die Ausschaffungshaft – eine Wirkung auf eine Rückführung erzielen, muss in Betracht gezogen werden, welche anderen Faktoren von Bedeutung sind, um eine Ausschaffung zu gewährleisten. Die Ausschaffungshaft ist nur ein Faktor unter mehreren, die eine Rolle spielen, damit Asylsuchende und illegal anwesende Ausländer in ihren Heimat- oder einen Drittstaat rückgeführt werden können. Dabei ist zwischen subjektiven und objektiven Faktoren zu unterscheiden. Subjektive Faktoren liegen im

Verhalten der betroffenen Personen, objektive sind von der Person losgelöst und betreffen äussere Umstände.

Sowohl von den kantonalen als auch den Bundesbehörden wird das Vorhandensein von *Rückübernahmeabkommen* mit Drittstaaten als wichtiger Bestandteil für die Durchführbarkeit einer Ausschaffung genannt. Die Abkommen regeln nicht nur die Rückübernahme von eigenen Staatsangehörigen, sondern auch die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen, die durch das fragliche Land in die Schweiz gelangen. Ein Rückkehrabkommen gibt gemäss Aussage der Bundesbehörden jedoch noch keine Gewähr, dass die Ausschaffungen einwandfrei funktionieren. In viele Staaten kann im Übrigen auch ohne Rückübernahmeabkommen ausgeschafft werden, zwingend nötig sind sie somit nicht. Wichtig ist es, dass die Bundesbehörden mit den Herkunftsstaaten in Kontakt stehen, damit überhaupt Verhandlungen geführt werden können. Neben repressiven Ausschaffungsinstrumenten müssen deshalb auch Rückübernahmeabkommen und die Mitarbeit der heimatlichen Vertretungen gefördert werden. Ohne dies ist laut Behörden das Instrument der Ausschaffungshaft nur halb so wirksam. Die Aussagen der kantonalen Behörden zielen in diesem Bereich auf das Verhalten der zuständigen Bundesbehörden. Vielfach wird beklagt, dass diese im Bereich der Abkommen zu wenig unternehmen und der Zusammenarbeit mit anderen Staaten zuwenig Bedeutung beimessen. Auch von nichtbehördlicher Seite wird betont, dass auf Rückübernahmeabkommen zu wenig Gewicht gelegt wird, diese aber ein zentrales Element für eine erfolgreiche Wegweisungspolitik seien. Dabei könne es von Vorteil sein, wenn die Schweiz in diesem Bereich vermehrt mit anderen europäischen Staaten zusammenarbeiten würde, um die Druckmöglichkeiten auf Länder, in die ausgeschafft werden muss, zu verbessern. Die Bundesbehörden betonen, dass heute die Gesuchsteller aus vielen verschiedenen Gegenden kommen und vermehrt auch aus Ländern, die bei der Rückübernahme Schwierigkeiten bereiten. Heute bestehen über 30 Rückübernahmeabkommen und die Behörden sind daran, weitere auszuarbeiten. Die Abkommen sind ein Element der Vollzugsinstrumente, die im Zusammenhang mit der Ausschaffungshaft stehen. Akzeptiert ein Heimatstaat nur freiwillig rückkehrende Landsleute und besteht auch kein Rückübernahmeabkommen, dann kann die Ausschaffungshaft keine Wirkung erzielen und ist unnütz. Umgekehrt kann ein solches Abkommen obsolet werden, wenn keine Zwangsmassnahmen vorhanden sind, mit denen der Rückführungsprozess gewährleistet wird. Neben dem Heimatstaat spielen seine Vertretungen in der Schweiz und deren Kooperationsbereitschaft eine nicht unbedeutende Rolle, ob eine Wegweisung vollzogen werden kann oder nicht. Auch die Person des Botschafters kann einen Einfluss haben, ob dessen Staatsangehörige leicht oder schwierig rückzuführen sind. Für das Flughafenverfahren im speziellen ist es zudem sinnvoll, mit den verschiedenen Airlines zusammen zu arbeiten, um Rücktransporte gleich nach der Ankunft zu gewährleisten.

Neben den Abkommen können auch *Anreizsysteme* dazu beitragen, dass illegal anwesende Personen in ihren Heimatstaat zurückreisen. Dieser Faktor wird sowohl von den Behörden als auch von nichtbehördlicher Seite erwähnt. Die Rückkehrhilfe eignet sich aber nicht für alle Herkunftsnationen. Bei den Rückkehrprogrammen kann gemäss Aussagen der Bundesbehörden zwischen offiziellen und inoffiziellen unterschieden werden. Bei den inoffiziellen wird je nach Bedarf und zum Teil auch auf Forderung der Rückzuführenden ein kleiner Geldbetrag ausgehändigt. Bei den offiziellen Rückkehrprogrammen gibt es erfolgreiche und weniger erfolgreiche. Insbesondere seien die Rückkehrprogramme bei afrikanischen Staaten bis jetzt wenig

erfolgreich gewesen. Die Programme in diesen Ländern sehen meistens so aus, dass den aus der Schweiz zurückgekehrten Personen in ihrem Heimatstaat eine Starthilfe gegeben wird, dies via Partnerorganisationen, die vor Ort tätig sind. Nicht immer wird untersucht, inwiefern die Programme effizient sind; zudem sind die finanziellen Mittel für solche Projekte beschränkt. Von der Bundesbehörde wird aber betont, dass auch Anreizprogramme nur ein Faktor sind, der zu einer erfolgreichen Rückführungspolitik führen kann. Besteht für ein Land keine Möglichkeit, eine zwangsweise Ausschaffung durchzuführen, weil zum Beispiel das Herkunftsland nur freiwillig zurückkehrende Staatsangehörige zurücknimmt, werden auch Rückkehrprogramme unbrauchbar. Wie bei den Rückübernahmeabkommen greift die Rückkehrhilfe erst, wenn im Hintergrund das Druckmittel der Zwangsrückführung via Ausschaffungshaft möglich ist. Anreizsysteme und Rückkehrhilfe haben aber auch Nachteile. Von einzelnen behördlichen Stellen wird die erwünschte Wirkung angezweifelt. Diese Hilfe berge die Gefahr in sich, dass zusätzlich Personen aufgemuntert werden, in die Schweiz zu kommen, um dann von der finanziellen Rückkehrhilfe zu profitieren. Vor allem von nichtbehördlicher Seite wird die Rückkehrhilfe als bedeutender Faktor bei einer Ausschaffung angesehen. Wichtig ist dabei, dass der Betrag der Rückkehrhilfe den aufgewendeten Mitteln für die Reise in die Schweiz gerecht wird, ansonsten verliert das Anreizsystem möglicherweise die Wirkung.

Ein dritter zentraler Faktor, den die behördliche Seite oft erwähnte, war die Tatsache, dass von den Auszuschaffenden einerseits die *Identität* bekannt und andererseits *Papiere* vorhanden sein müssen. Gelingt dies nicht, ist eine Rückführung fast unmöglich. Dabei ist nicht unbedingt entscheidend, um welches Papier es sich handelt, es kann auch ein Schulausweis oder ein Zeugnis sein. Der Vorteil beim Vorhandensein eines Papiers liegt darin, dass zum einen der Name und zum andern die Heimat des Ausländers erwiesenermassen richtig sind und als Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen dienen kann.

Eine weitere Massnahme liegt darin, die *Attraktivität der Schweiz* als Zielland für Asylsuchende zu senken, wie dies u. a. im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 eingeleitet worden ist. Die geplanten Verschärfungen im Bereich der Zwangsmassnahmen sollen die Schweiz gegenüber anderen europäischen Staaten ebenfalls unattraktiv zu machen. Gemäss Aussagen nichtbehördlicher Seite wird so aber eine Verschärfungsspirale in Gang gesetzt: Umliegende Staaten verschärfen ihre Ausländer- und Asylpolitik ebenfalls, um nicht als ‚liberale Inseln‘ für Ausländer zu gelten und somit eine Zieldestination zu werden.

Des Weiteren wurden von Behördenseite folgende Faktoren aufgezählt, die auf den Erfolg einer Ausschaffung einen Einfluss haben. So ist neben der *Perspektive*, welche der Rückzuschaffende in seinem Land hat, auch der *Druck* zum Erfolg im Fluchtland, der von Angehörigen oder einem ganzen Dorf ausgeübt wird, von zentraler Bedeutung. In jenen Fällen, in denen die Rückführung nicht zwangsweise vollzogen werden kann, sind der *Wille* und die *Kooperationsbereitschaft* des Ausländers von zentraler Bedeutung.

Die Behörden betonen, dass die genannten Bedingungen und Faktoren sehr wichtig sind, ob eine Person ausgeschafft werden kann oder nicht. Sie werden jedoch nur als Ergänzung zu den repressiven Vollzugsinstrumenten verstanden.

Von nichtbehördlicher Seite wurden zudem Faktoren, die in der Kompetenz der Behörden liegen, für eine Rückführung als wichtig erachtet. So wird beispielsweise

der hohe Druck, der aufgrund des *Beschleunigungsgebotes* auf die Behörden ausgeübt wird, als wichtiger Bestandteil für eine erfolgreiche Wegweisungspolitik aufgeführt. Eine kurze *Verfahrensdauer* im Asylbereich hat verschiedene Vorteile. Je schneller das Verfahren abläuft, desto weniger könne sich eine ausländische Person in der Schweiz festigen und desto einfacher könne sie sich im Falle eines negativen Entscheides wieder lösen. Nach Ansicht nichtbehördlicher Stellen sollten die Behörden mehr *Überzeugungsarbeit* leisten. Dabei ginge es darum, die weggewiesenen Personen freiwillig zu einer Rückkehr zu bewegen. Schliesslich sind die migrationspolitischen Einstellungen des Herkunftslandes von Bedeutung. Je nach dem könne es für dieses attraktiv sein, Staatsangehörige im Ausland zu haben, da diese Geld in die Heimat senden.

Es gibt also eine ganze Reihe von Faktoren, die entscheidend sind, ob eine Person ausgeschafft werden kann oder nicht. Zentral ist dabei die Aussage, dass die Zwangsmassnahmen deshalb nicht unentbehrlich werden, sondern im Gegenteil einen wichtigen Bestandteil im Vollzugsinstrumentarium bilden. Im Gegensatz dazu wird betont, dass die Zwangsmassnahmen alleine nicht zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs genügen. Vor allem Rückübernahmeabkommen und Rückkehrprogramme bilden zentrale Pfeiler einer erfolgreichen Rückführungspolitik. Von den Vollzugsbehörden wird deshalb gefordert, dass der Bund in diesen Bereichen mehr unternimmt, nicht zuletzt deshalb, damit die Zwangsmassnahmen als ein Instrument der Kantone auch ihre Wirkung entfalten können.

9 Alternative Mittelverwendung

In den Interviews wurde abschliessend gefragt, ob das Geld, das für den Vollzug der Zwangsmassnahmen aufgewendet wird, alternativ eventuell effizienter eingesetzt werden könnte. Von den Behörden wurde diese Frage eher distanziert beantwortet. Für sie sind die Zwangsmassnahmen ein wichtiges und zentrales Instrument, zu dem es keine gleichwertige Alternative gibt. Nur in Rückkehrprogramme zu investieren wird als nicht sehr sinnvoll erachtet. Als Alternativen wurde von Behördenseite neben der Integrationsarbeit und der Rückübernahmeabkommen auch die Entwicklungshilfe erwogen. Entwicklungshilfe packe zwar das Übel bei der Wurzel an, indem die Leute weniger gezwungen sind, aus wirtschaftlichen Gründen auszuwandern; sie bilde aber keine wirkliche Alternative zu den Zwangsmassnahmen. Die Behörden sind sich einig, dass es angemessen ist, finanzielle Mittel in den Vollzug zu investieren, um diesen zu verbessern.

Die nichtbehördliche Seite dagegen sieht vermehrt Möglichkeiten, das für die Zwangsmassnahmen aufgewendete Geld in anderen Bereichen zu investieren. In erster Linie werden die oben aufgeführten anderen Faktoren genannt. Das Gewicht sollte von den Zwangsmassnahmen zu anderen Vollzugsinstrumenten gelegt werden. Dabei wird die Rückkehrberatung und -hilfe ins Zentrum gerückt. Die Migranten sollten dazu gebracht werden, dass sie die Schweiz freiwillig verlassen und in ihren Heimatstaat zurückkehren. Die für die Ausschaffungshaft eingesetzten Mittel würden für viele die Grundlage für eine neue Zukunft in ihrem Heimatland bedeuten. Das Problem der Migration solle zudem zu einem früheren Zeitpunkt angegangen werden und es solle vermehrt mit Präventionsarbeit bekämpft werden. Nebst den Anreizsystemen sollten auch Integrationsprojekte und Beschäftigungsprogramme vermehrt finanzielle Unterstützung erhalten. Für einige nichtbehördliche Organisationen ist es somit nicht in erster Linie das Ziel der Asyl- und

Ausländerpolitik, die Menschen in ihren Heimatstaat zurück zu schicken, sondern diese in der Schweiz zu integrieren und ihnen hier eine Chance geben, sofern sie einer Beschäftigung nachgehen können.

Abkürzungsverzeichnis

AfM	Amt für Migration (BL)
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (SR 142.20)
AsylG	Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 (SR 142.31)
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge, ab 01.01.2005 Bundesamt für Migration
BFM	Bundesamt für Migration
BL	Basel-Landschaft
CCRP	Commission cantonale de recours de police des étrangers (GE)
DZF	Dienststelle für Zivilstandswesen und Fremdenkontrolle
GE	Genf
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICDP	Institut de Criminologie et de Droit Pénal, Université Lausanne
IPZ	Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich
LaLSEE	Loi d'application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 16 juin 1988
NGO	Non Governmental Organization
OCP	Office cantonal de la population (GE)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RIPOL	Automatisiertes Fahndungssystem
SH	Schaffhausen
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
VS	Wallis
ZH	Zürich

Anhänge

- Anhang 1: Liste der befragten Personen
- Anhang 2: Zuordnung der Nationen auf Regionen
- Anhang 3: Widmer Thomas, Swen Hutter (2004): Einflussfaktoren auf das Ergebnis einer Ausschaffungshaft. Bericht zuhanden der PVK. Zürich
- Anhang 4: Schenker Silvia, Leslie Herrmann, Martin Killias (2004): La Délinquance parmi les Requérants d'Asile et les Effets des Mesures de Contrainte/Die Delinquenz unter Asylsuchenden und die Wirkung von Zwangsmassnahmen. Bericht zuhanden der PVK. Lausanne

Liste der befragten Personen

Arn Urs	Bundesamt für Migration, DB Einreise Aufenthalt & Rückkehr
Arnold Stephan	Chef Abteilung Recht und Internationales, Bundesamt für Flüchtlinge, Bern
Bétrisey André	Chef de la section « Etrangers et passeports », SEE, Sion
Biland Sabine	Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK) Kanton Zürich, Transitbereich Flughafen Zürich
Caduff Pius	Abteilungschef Vollzugsunterstützung, Bundesamt für Migration, Bern
Crisinel Pierre	Chef de la section Police judiciaire, Genève
Dalla Valle Remo	Abteilungsleiter, Abteilung Ausschaffungshaft, Flughafengefängnis Zürich, Zürich
Ducrest Bernard	Vice-directeur, Chef du Service de l'asile, Service cantonal de la population, Genève
Fournier Jean-Bernard	Juge, Tribunal cantonal, Sion
Gianadda Françoise	Directrice du Service de l'état civil et des étrangers (SEE), Sion
Göttl Johan	Mitarbeiter Anlaufstelle für Asylsuchende, Pratteln
Guidon Daniel	Inspecteur chef de la brigade des enquêtes administratives de la Police judiciaire, Genève
Hauri Max, Dr.	Stellvertretender Gerichtspräsident, Bezirksgericht Kanton Zürich, Zürich
Iselin Hanspeter	Dienststellenleiter, Amt für Migration, Baselland
Jacobsen Bertrand	Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK) Kanton Zürich, Transitbereich Flughafen Zürich
Meier Peter	Präsident, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgericht, Baselland
Müller Thomas, Dr.	Bezirksrichter, Bezirksgericht Kanton Zürich, Zürich
Nideröst Peter	Rechtsanwalt, Zürich
Olschewski Dirk	Bundesamt für Migration, SB Recht, Bern
Pavlovic Sinisa	Sachbearbeiter, Kantonales Ausländeramt, Bereich Vollzug, Schaffhausen
Plüss Ernst	Leiter des Durchgangszentrum Leutschenbach, Zürich
Rendl Renata	Amtsvorsteherin, Kantonales Ausländeramt, Schaffhausen
Richard Cédric	Chef de section « Bureau de l'asile », SEE, Sion
Robert David M.	Président de la Commission cantonale de recours en matière de police des étrangers, Genève
Rohner Ernst	Leiter Flughafengefängnis Zürich, Zürich

Schäppi Peter, Dr.	Bezirksrichter, Bezirksgericht Kanton Zürich, Zürich
Schertenleib Jürg	Leiter Recht, Verfahren, Länder, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern
Schwarz Urs	Abteilungschef Asyl und Massnahmen, Migrationsamt des Kantons Zürich, Zürich
Sulzberger Ernst	Vizepräsident, Kantonsgericht, Schaffhausen
Vogt Walter	Abteilung Untersuchungshaft und Strafvollzug, Flughafengefängnis Zürich, Zürich
Weber Emanuel	Gefängnisseelsorger Kanton Basel-Landschaft, Emmen

Zuordnung der Nationen auf Regionen

Europa-Balkan

Albanien
Bosnien und Herzegowina
Bulgarien
Kroatien
Mazedonien
Serbien und Montenegro
Europa-Ost
Belarus
Bulgarien
Estland
Lettland
Litauen
Moldau
Moldawien
Polen
Rumänien
Russland
Slowakei
Slowenien
Tschechei
Tschechoslowakei
Ukraine
Ungarn

Asien

Afghanistan
Bangladesch
Hongkong
Indien
Indonesien
Japan

Kambodscha
Malaysia
Mongolei
Nepal
Nordkorea
Pakistan
Philippinen
Singapur
Sri Lanka
Südkorea
Thailand
Tibet
Vietnam
VR China

Afrika-West

Benin
Burkina Faso
Cote d'Ivoire
Gambia
Ghana
Guinea
Guinea-Bissau
Kapverden
Liberia
Mali
Mauretanien
Niger
Nigeria
Senegal
Sierra Leone
Togo
Tschad

Afrika-Nord

Ägypten
Algerien
Lybien
Marokko
Sudan
Tunesien
West-Sahara

Afrika-Rest

Äthiopien
Angola
Botswana
Burundi
Eritrea
Gabun
Kamerun
Kenia
Kongo
Madagaskar
Mosambik
Namibia
Ruanda
Somalia
Südafrika
Surinam
Tansania
Uganda
Zentralafrikanische Republik
Zimbabwe

Mittlerer Osten

Armenien
Aserbeidschan
Georgien
Irak
Iran
Israel

Jordanien
Kasachstan
Kirgistan
Kuwait
Libanon
Palestina
Saudiarabien
Syrien
Türkei
Usbekistan
Zypern

Rest

Argentinien
Australien
Bahamas
Belgien
Bermuda Inseln
Bolivien
Brasilien
Chile
Costa Rica
Dänemark
Deutschland
Dom. Republik
Ecuador
El Salvador
Fidschi
Frankreich
Griechenland
Grossbritannien
Guatemala
Haiti
Irland
Island
Italien
Jamaika
Kanada

Kolumbien
Kuba
Martinique
Mexiko
Niederlande
Norwegen
Österreich
Paraguay
Peru
Portugal
Schweden
Spanien
Trinidad und Tobago
Uruguay
USA
Venezuela

Unbekannt
Staatenlos
Unbekannt

Widmer Thomas, Swen Hutter (2004): Einflussfaktoren auf das Ergebnis einer Ausschaffungshaft. Bericht zuhanden der PVK. Zürich

Universität Zürich
Institut für Politikwissenschaft

Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation

Dr. Thomas Widmer und Swen Hutter

Einflussfaktoren auf das Ergebnis einer Ausschaffungshaft

Bericht zuhanden der Parlamentarischen
Verwaltungskontrolle

Zürich, den 5. Oktober 2004

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG.....	1
2	MODELL UND VARIABLEN	3
3	AUSWAHL DER ANALYSIERTEN VARIABLEN UND FÄLLE.....	4
4	LOGISTISCHE REGRESSION	5
5	INTERPRETATION <i>DISCRETE CHANGE</i>	7
6	GRAFISCHE DARSTELLUNGEN	9
	6.1 ZUSAMMENHANG HAFTDAUER - HAFTERGEBNIS.....	9
	6.2 ZUSAMMENHANG ALTER - HAFTERGEBNIS.....	12
7	INTERPRETATION <i>ODDS RATIO</i>	15
8	INTERKANTONALE UNTERSCHIEDE	17
9	ZUSAMMENFASSUNG.....	20
10	LITERATURVERZEICHNIS	21
A	ANHANG	22

1 Einleitung

Nachfolgend werden die Ergebnisse der multivariaten logistischen Regression (Logitmodell) über den Zusammenhang der ausgewählten unabhängigen Variablen (s. Hypothesenmodell) und dem Haftergebnis als abhängiger Variable diskutiert. Die Darlegung der Resultate beschränkt sich auftragsgemäss auf die Präsentation der Analysen in Tabellenform sowie kurze Lesehilfen zu den einzelnen Auswertungen. Der vorliegende Bericht enthält keine umfassende Interpretation, Diskussion und Bewertung der Analysen und deren Ergebnisse. Dazu verweisen wir auf den Hauptbericht.

Das logistische Regressionsmodell wird in dieser Analyse eingesetzt, da es sich bei der abhängigen Variablen um eine dichotome Variable handelt. Somit wird die Unterstellung eines linearen Wahrscheinlichkeitsmodells als wenig plausibel eingestuft, viel eher ist von einer allmählichen Annäherung an die Extremwerte auszugehen. Die Beziehung der bedingten Wahrscheinlichkeiten und der abhängigen Variablen wird daher als logistische Wahrscheinlichkeitsverteilung modelliert. Nebst dem Logitmodell wäre auch ein Probitmodell denkbar, das eine Normalverteilung unterstellt. Da sich das Logitmodell speziell bei kleinen Fallzahlen gut eignet und die beiden Modelle bei grossen Fallzahlen in etwa zu identischen Resultaten gelangen, wird das Logitmodell bevorzugt. Ebenfalls können bei Logitmodellen im Gegensatz zu Probitmodellen auch Veränderungen der *Odds* (s. Kapitel 7) interpretiert werden (vgl. Andres/Hagenaars/Kühnel 1997; Long/Freese 2001).

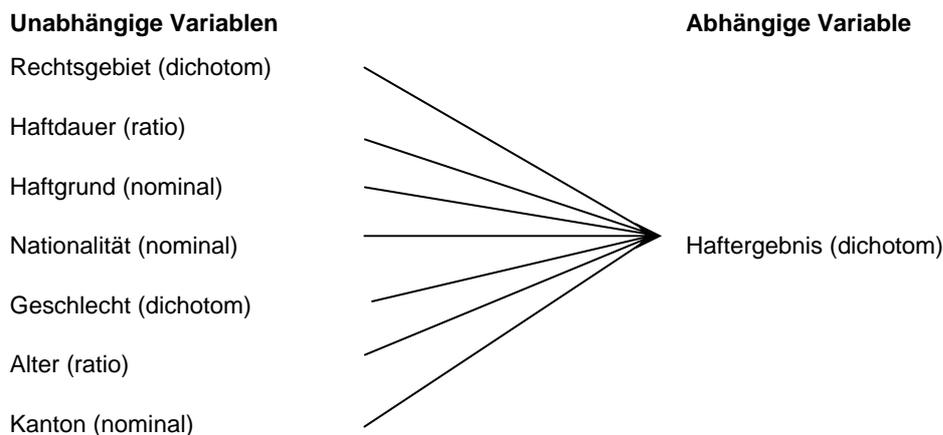
Die Diskussion der Analyse ist wie folgt aufgebaut: Zuerst wird das zugrundeliegende, von der PVK vorgeschlagene Hypothesenmodell und die Codierung der Variablen dargestellt, im Anschluss wird die Auswahl der in das Modell einbezogenen Variablen begründet. Die Resultate der multivariaten Analyse zu diesem Modell werden danach in fünf Schritten präsentiert:

- (1) Logistische Regression mit Signifikanzniveaus und Pseudo R^2
- (2) Diskrete Veränderung (*discrete change*) der vorhergesagten Wahrscheinlichkeit für eine bestimmte Veränderung jeweils einer der unabhängigen Variablen
- (3) Grafische Darstellungen dieser unstetigen Veränderungen über die beiden metrischen unabhängigen Variablen Alter und Dauer hinweg
- (4) Veränderungen des Chancenverhältnisses (*Odds Ratio*) für eine bestimmte Veränderung jeweils einer der unabhängigen Variablen

(5) Abweichungen der Resultate für die Kantone Basel-Land, Wallis und Zürich von den Ergebnissen der Gesamtanalyse über alle Kantone hinweg

Abschliessend folgt noch eine kurze Zusammenfassung der Resultate, die einen Rückbezug zu den Resultaten der bivariaten Analyse herstellt.

2 Modell und Variablen



Zur Berechnung der logistischen Regression werden die nominalen Variablen in sogenannte Dummy-Variablen (Ausprägungen 0 und 1) umcodiert. Dabei werden zu einer nominalen Variablen mit j Kategorien $j-1$ Dummy-Variablen erzeugt. Eine Kategorie – meist jene mit der grössten Fallzahl – wird als Referenzkategorie benötigt, die in allen $j-1$ Dummy-Variablen die Ausprägung 0 annimmt und auf die man sich bei der Interpretation der Ergebnisse bezieht. Bei der nachfolgenden Analyse wurden für die Variablen *Nationalität nach Regionen* sieben Dummy-Variablen (Referenzkategorie: Balkan) und für die Variable *Kanton* vier Dummy-Variablen (Referenzkategorie: ZH) erzeugt.

Die Variable *Haftgrund* wurde aufgrund der grossen Unterschiede in der Praxis der einzelnen Kantone als binäre Variable konzeptualisiert (0=Rest, 1=Art. 13b lit c bzw. 0=Rest, 1=Art. 13b lit /Kombination Art. 13 b lit c mit lit a oder lit b). Die weiteren dichotomen Variablen wurden folgendermassen codiert: *Rechtsgebiet* (0=ANAG, 1=Asyl), *Geschlecht* (0=weiblich, 1=männlich), *Haftergebnis* (0=keine Rückführung, 1= Rückführung in Heimatstaat resp. Drittstaat).

Die beiden ratioskalierten Variablen weisen die Masseinheiten *Alter in Jahren* und *Haftdauer in Tagen* auf.

3 Auswahl der analysierten Variablen und Fälle

Die ausgewiesenen Resultate basieren auf den Daten zur Ausschaffungshaft aller fünf Kantone. Diese Auswahl liegt einerseits in der dadurch zur Verfügung stehenden grossen Fallzahl begründet. So wäre eine logistische Analyse für die Kantone Genf (N=56) und Schaffhausen (N=48) einzeln nicht möglich. Andererseits können mittels der Berücksichtigung der Kantonsvariablen auch interkantonale Unterschiede eruiert werden. Da jedoch rund 83 Prozent der Fälle auf den Kanton Zürich entfallen, werden im Anschluss an die Gesamtauswertung auch noch Unterschiede zwischen den gesonderten Ergebnissen zu Basel-Land, Wallis und Zürich aufgezeigt.

Eine erste Berechnung des Modells mit allen unabhängigen Variablen zeigte auf, dass alle Variablen mit Ausnahme des *Haftgrundes* (beide Codierungen) sowie der Kantonsvariablen *BL* und *GE* einen signifikanten Einfluss auf das Haftergebnis ausüben. Insbesondere der nicht signifikante Einfluss der Variable *Haftgrund* erstaunt wenig, da hinter der Zuweisung der Haftgründe zwischen den einzelnen Kantonen kein einheitliches Muster zu erkennen ist. Auch der Einbezug einer Interaktionsvariablen von Kanton und Haftgrund liefert keine signifikanteren Resultate. Wiederum lässt sich dies wohl auf die unterschiedliche Praxis in den Kantonen zurückführen. So weisen im Kanton Genf 100 Prozent und im Kanton Wallis 99.9 Prozent der Fälle den Haftgrund Art. 13b lit c auf. Ebenfalls fehlt die Angabe zum Haftgrund in rund 70 Prozent der Fälle Kantons Zürich. Dies entspricht einer Fallzahl von etwa 4'100. Ebenfalls zeigt ein Vergleich der beiden Modelle (mit und ohne Haftgrund) auf, dass das Modell ohne Haftgrund einen um fünf Prozent höheren Erklärungsgrad aufweist als jenes unter Einbezug des Haftgrundes. Aufgrund dieser Überlegungen wurde das Modell ohne Berücksichtigung der unabhängigen Variable *Haftgrund* berechnet. Unter Ausschluss fehlender Werte ergibt sich somit eine Fallzahl von 6'949 zur Berechnung der logistischen Regression.

4 Logistische Regression

Alle Kantone:

	Abhängige Variable: Haftergebnis
Rechtsgebiet: 0=ANAG, 1=Asyl	-1.447 (14.57)**
Geschlecht: männlich	-0.222 (1.73)
Dauer (d)	-0.016 (19.52)**
Alter (y)	0.018 (3.16)**
Europa-Ost	-0.414 (2.53)*
Asien	-1.176 (7.09)**
Afrika-West	-1.639 (10.71)**
Afrika-Nord	-1.728 (10.35)**
Afrika-Rest	-2.345 (12.90)**
Mittlerer Osten	-0.877 (5.01)**
Rest	-1.242 (8.12)**
BL	-0.859 (5.65)**
GE	-1.036 (3.27)**
SH	0.705 (1.22)
VS	-0.457 (3.83)**
Constant	3.703 (16.18)**
Observations	6949

Absolute value of z statistics in parentheses
* significant at 5%; ** significant at 1%

LR $\chi^2(16) = 2328.18$
 Prob > $\chi^2 = 0.0000$
 Pseudo $R^2 = 0.3771$

Der χ^2 -Test weist auf die hohe Signifikanz des gesamten Modells hin. Ebenfalls ist das Pseudo R^2 mit einem Erklärungsgrad von rund 38 Prozent relativ hoch.

Mit Ausnahme der Variable *Geschlecht* sowie der Kantonsvariable *SH* haben alle unabhängigen Variablen einen signifikanten Einfluss auf das Haftergebnis. Alle dichotomen Variablen wirken sich bei einer Änderung des Werts von 0 (Referenzkategorie) zu 1 negativ auf das Haftergebnis aus. So ist bspw. die Wahrscheinlichkeit einer Rückführung bei einer Person aus dem Asylbereich geringer als diejenige einer Person der Kategorie ANAG. Ebenfalls einen negativen Einfluss auf das Haftergebnis übt die Variable Haftdauer aus. Im Gegensatz hierzu weist die Variable Alter einen leicht positiven Effekt auf das Haftergebnis auf.

Einen relativ starken Einfluss üben besonders die drei *Nationalitätsvariablen Afrika-West, Afrika-Nord* und *Afrika-Rest* sowie das *Rechtsgebiet* und die *Haftdauer* auf das *Haftergebnis* aus. Ein Modell – bestehend aus lediglich diesen fünf Variablen – weist bereits ein Pseudo R^2 von rund 0.35 auf.

5 Interpretation *discrete change*

Untenstehende Tabelle weist die unstetigen Veränderungen (*discrete change*) der vorhergesagten Wahrscheinlichkeit für eine Veränderung jeweils einer der unabhängigen Variablen von 0 zu 1 aus, wenn gleichzeitig die restlichen unabhängigen Variablen auf ihrem Mittelwert gehalten werden.

	von: x=0	bis: x=1	Differenz: 0->1
Rechtsgebiet	0.9421	0.7929	-0.1492
<i>Dauer (s. unten)</i>	0.9382	0.9372	-0.0010
<i>Alter (s. unten)</i>	0.8594	0.8616	0.0022
Osteuropa	0.9174	0.8802	-0.0373
Asien	0.9176	0.7746	-0.1430
Afrika-West	0.9207	0.6927	-0.2280
Afrika-Nord	0.9186	0.6673	-0.2513
Afrika-Rest	0.9194	0.5223	-0.3971
Mittlerer Osten	0.9154	0.8182	-0.0972
Nationalität (Rest)	0.9297	0.7925	-0.1372
BL	0.9147	0.8195	-0.0952
GE	0.9120	0.7863	-0.1257
VS	0.9152	0.8723	-0.0429

Lesehilfe

Die Wahrscheinlichkeit einer Rückführung liegt bei einem Inhaftierten der Kategorie ANAG bei 94.21 Prozent und bei einer Person aus dem Asylbereich bei 79.29 Prozent, somit weisen die Asyl-Fälle eine um 14.92 Prozentpunkte geringere Rückführungswahrscheinlichkeit auf als Fälle aus dem Asylbereich. Dies immer unter der Bedingung, dass alle anderen Variablen auf ihrem Mittelwert gehalten werden.

Die Wahrscheinlichkeit einer Rückführung ist bei Westafrikanern um rund 23 Prozentpunkte geringer als bei Personen aus dem Balkan (Referenzkategorie), wenn alle anderen Variablen auf ihrem Mittelwert verharren.

Im Kanton Genf sinkt die Wahrscheinlichkeit einer Rückführung um rund 13 Prozentpunkte gegenüber der Wahrscheinlichkeit einer Rückführung im Kanton Zürich (Referenzkategorie), wenn alle anderen Variablen auf ihrem Mittelwert gehalten werden.

Da die Wahrscheinlichkeitskurve nicht linear ist, können die Werte beim *Alter* und der *Dauer* nicht in derselben Weise interpretiert werden. Es muss hierzu jeweils ein Anfangswert (z.B. Alter in Jahren) sowie das Ausmass der Veränderung dieser Variablen (z.B. Veränderung in Jahren) bestimmt werden.

Alter

Anfangswert	Endwert	Änderung Wahrscheinlichkeit Rückführung
15	25	+0.0167
25	35	+0.0144
35	45	+0.0124
45	55	+0.0106
55	65	+0.0090

Lesehilfe

Die Wahrscheinlichkeit einer Rückführung einer 35-jährigen Person ist um 1.48 Prozentpunkte grösser als die Wahrscheinlichkeit einer Rückführung bei einer 25-jährigen Person, wenn die restlichen Variablen auf ihrem Mittelwert gehalten werden.

Dauer

Anfangswert	Endwert	Änderung Wahrscheinlichkeit Rückführung
1 Tag	4 Tage	-0.0029
4 Tage	1 Monat	-0.0329
1 Monat	3 Monate	-0.1272
3 Monate	6 Monate	-0.3376
6 Monate	9 Monate	-0.2876

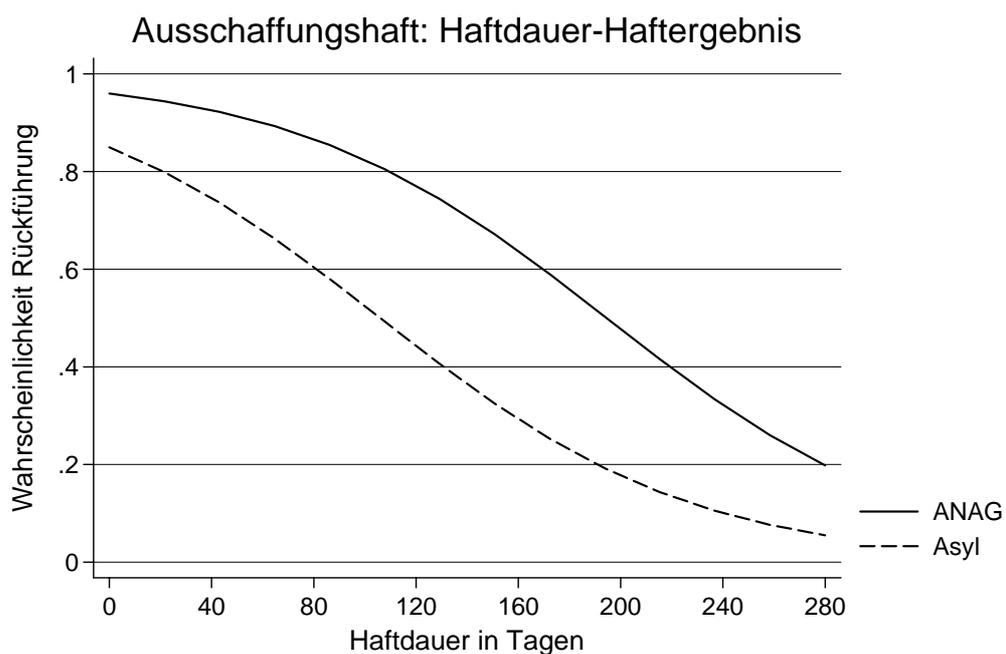
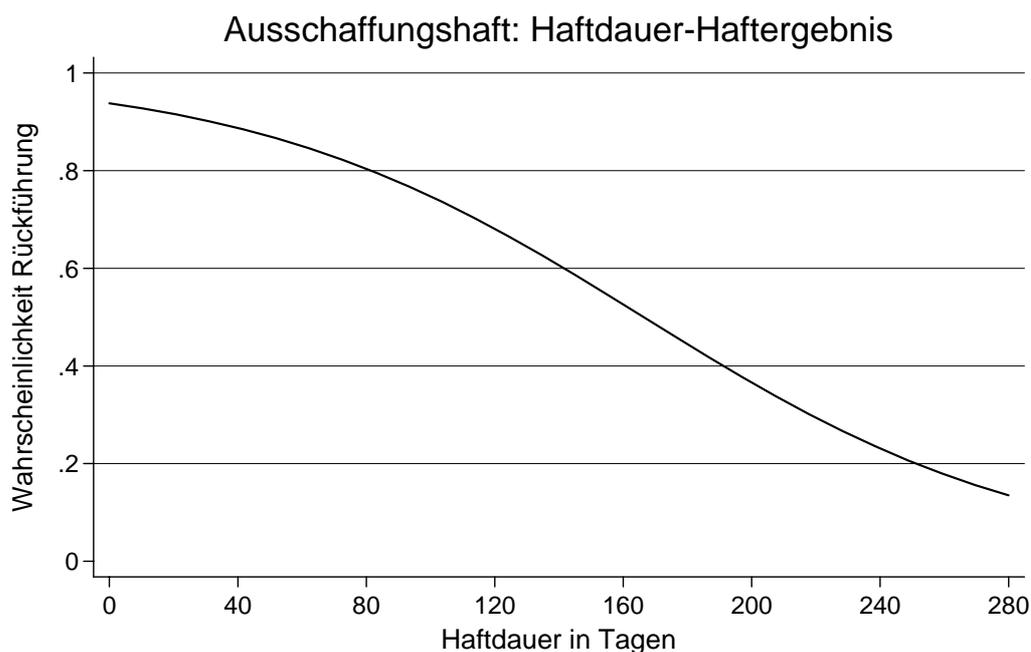
Lesehilfe

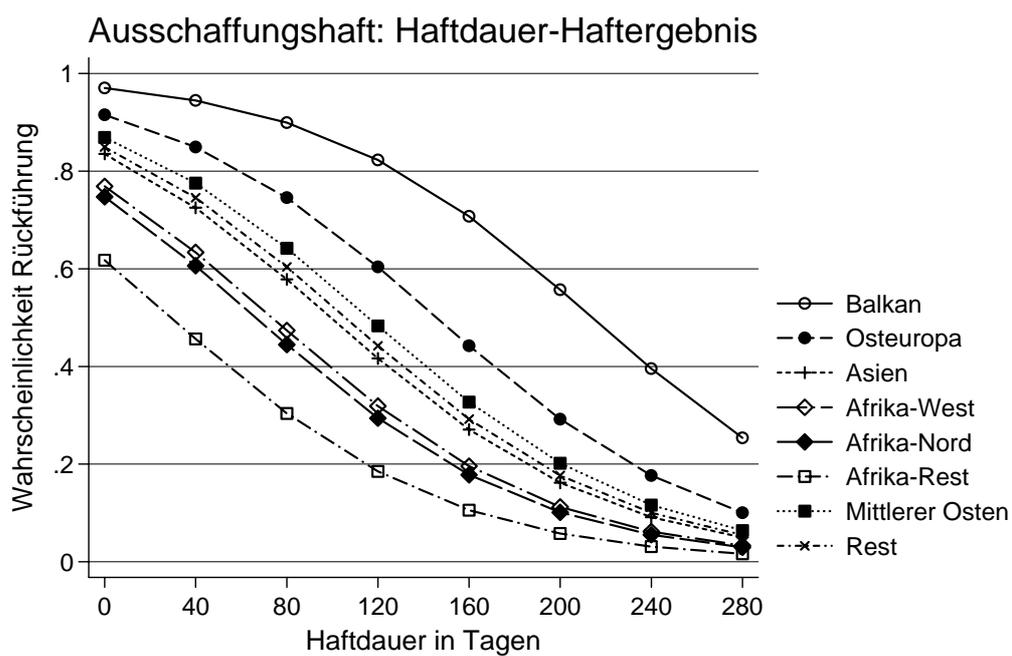
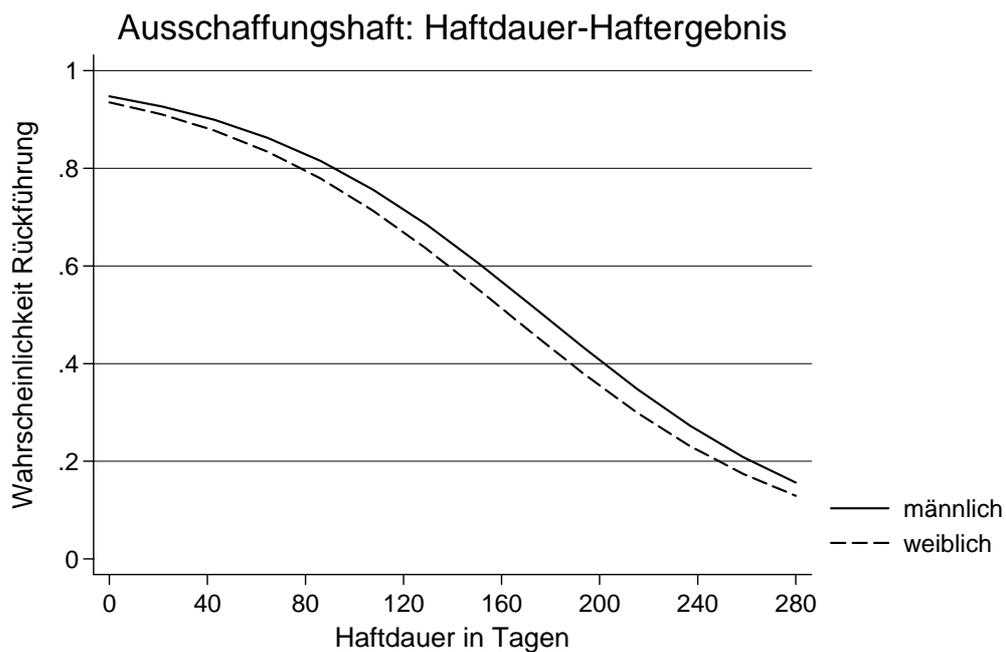
Der Anstieg der Haftdauer von drei Monaten auf sechs Monate verringert die Wahrscheinlichkeit einer Rückführung um rund 34 Prozentpunkte wenn alle anderen Variablen auf ihrem Mittelwert konstant gehalten werden.

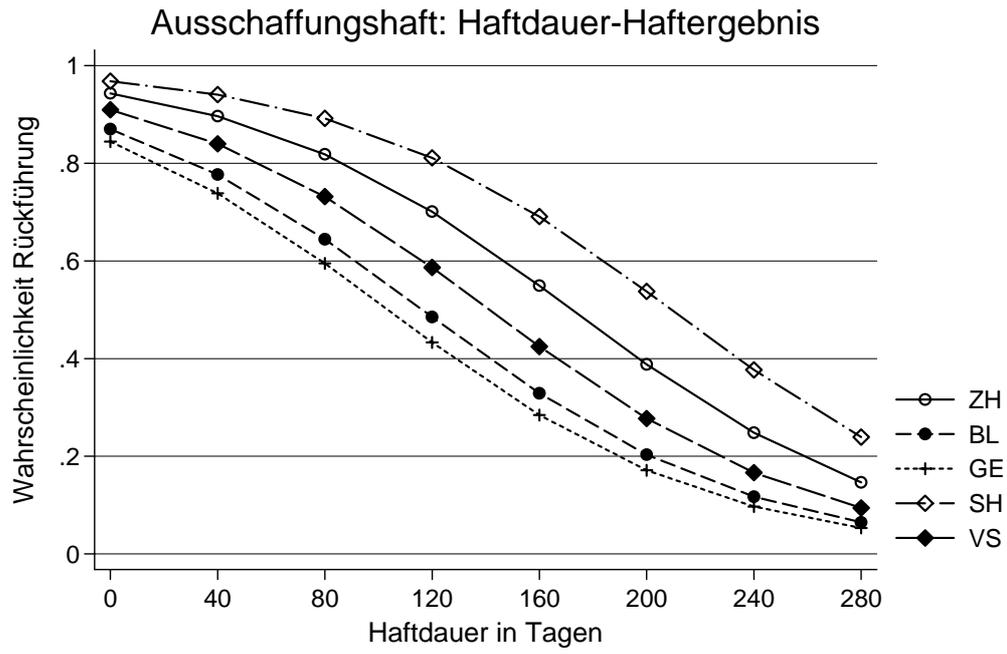
6 Grafische Darstellungen

6.1 Zusammenhang Haftdauer - Haftergebnis

In diesem Kapitel wird die vorhergesagte *Wahrscheinlichkeit einer Rückführung* (y-Achse) über die Variable *Haftdauer* (x-Achse) hinweg dargestellt. Die nachfolgenden Grafiken weisen denselben Zusammenhang über die verschiedenen Kategorien der restlichen unabhängigen Variablen aus.

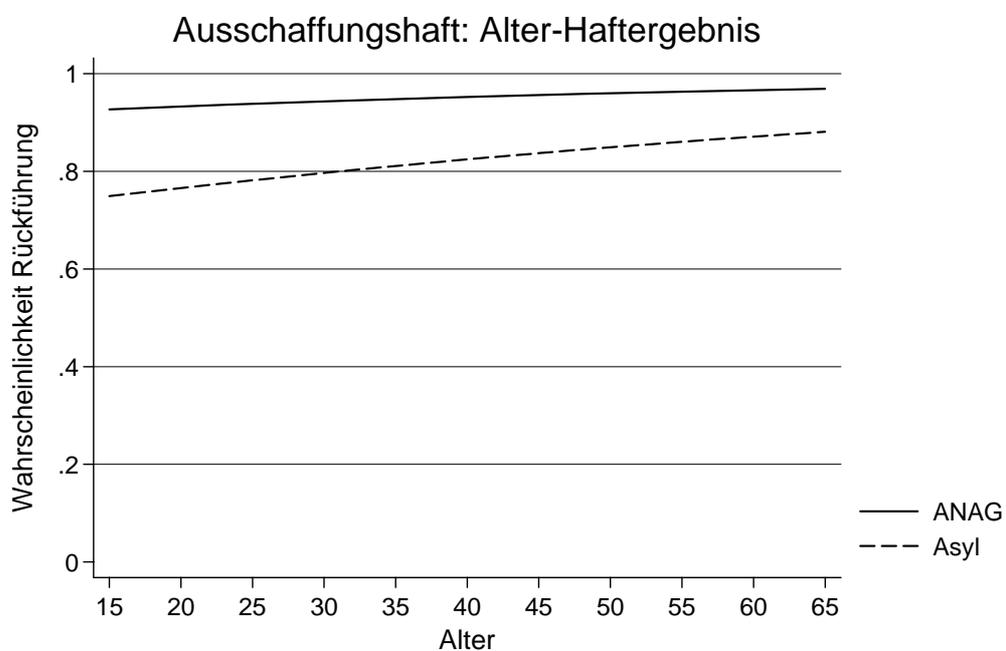
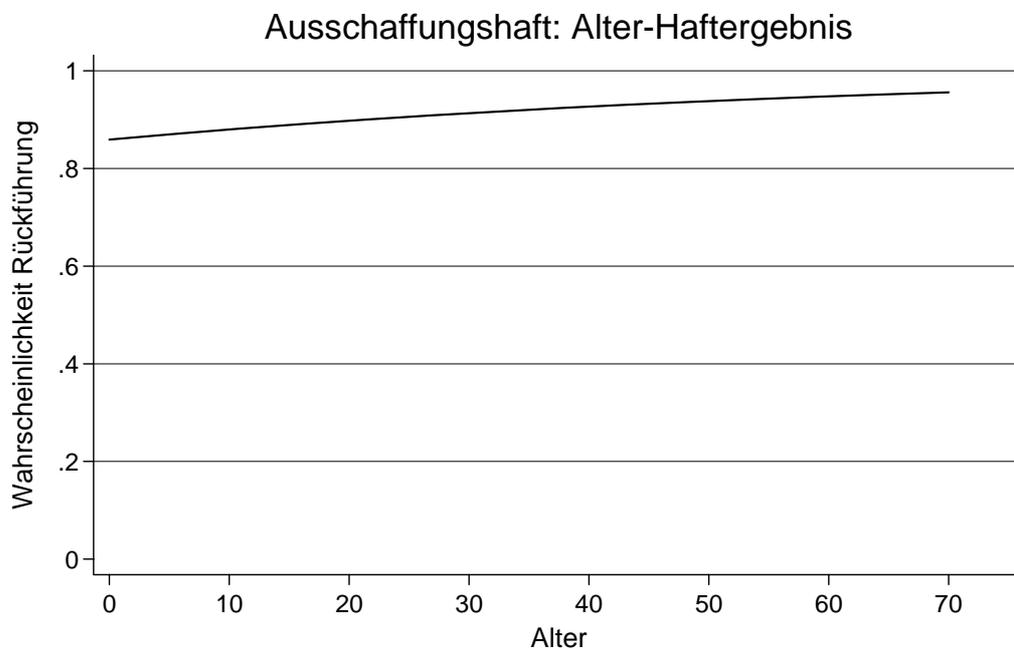


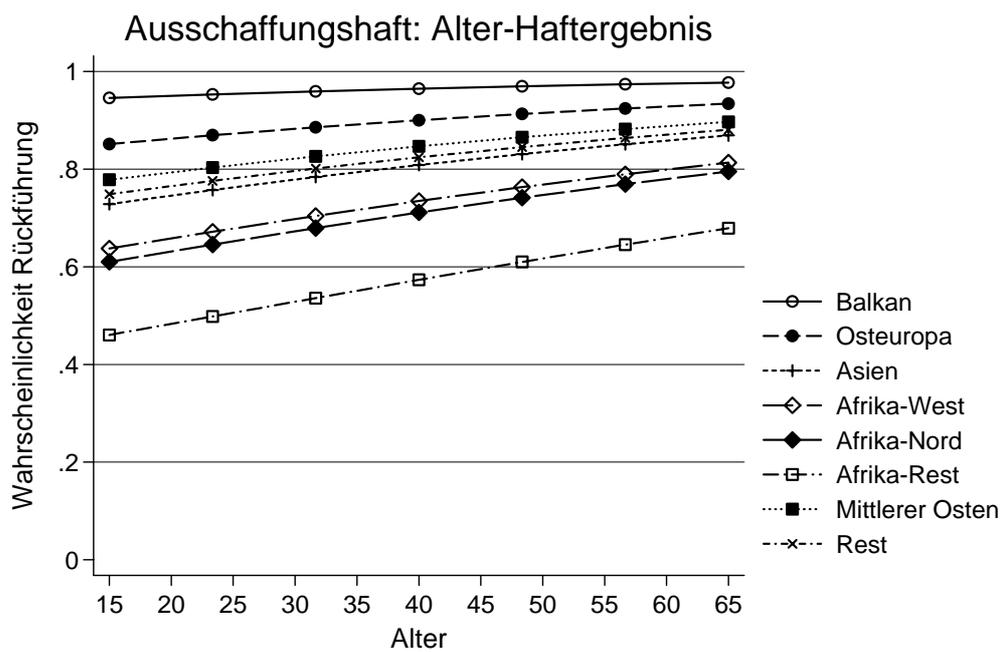
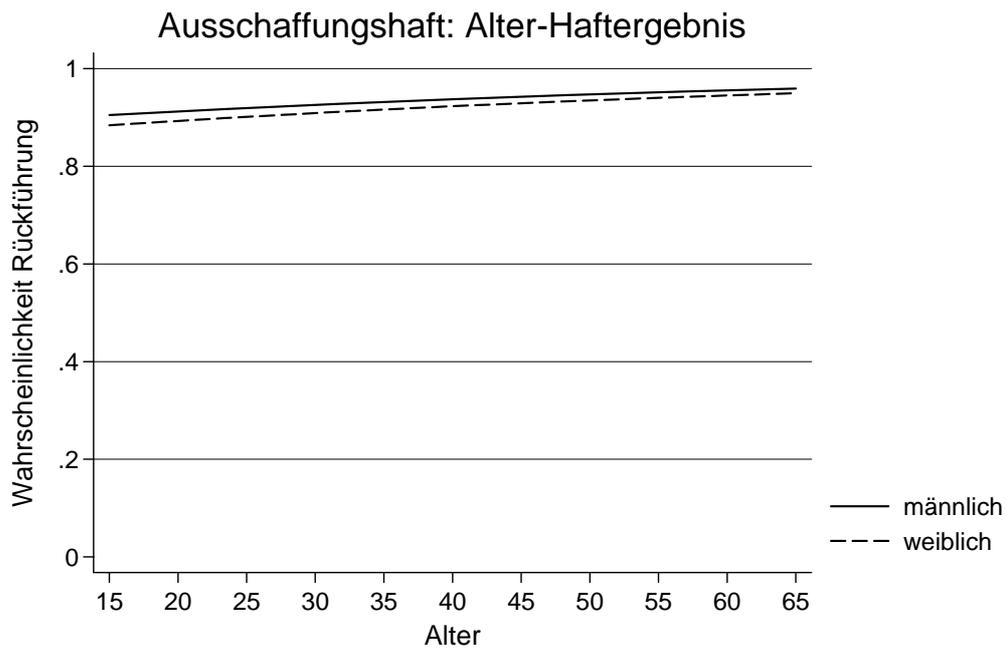


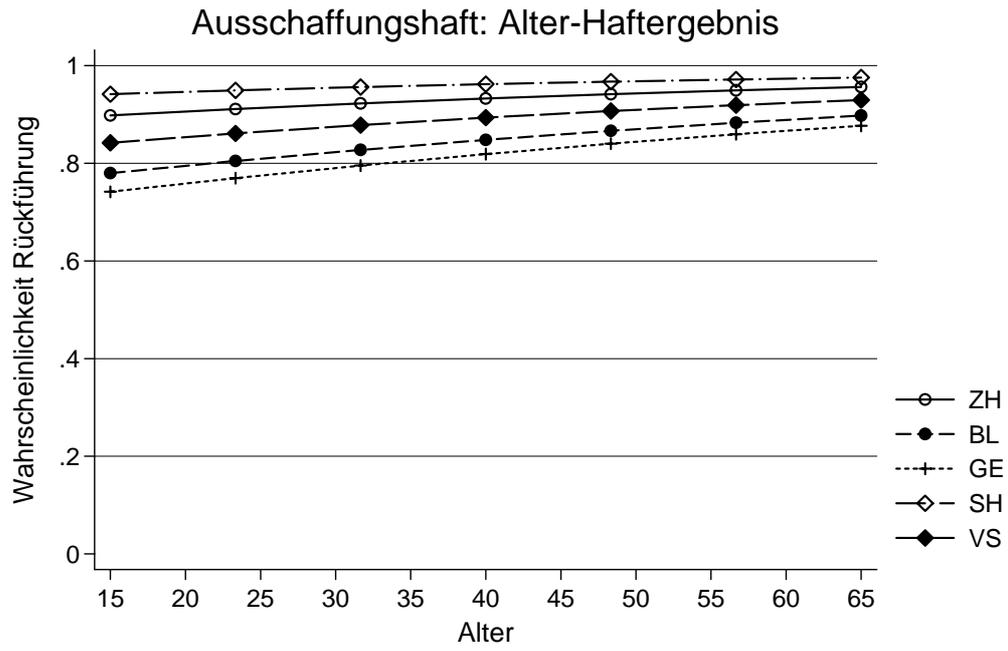


6.2 Zusammenhang Alter - Haftergebnis

Die untenstehenden Grafiken zeigen den Zusammenhang der *vorhergesagten Wahrscheinlichkeit einer Rückführung* (y-Achse) und dem *Alter* des Inhaftierten (x-Achse) auf.







7 Interpretation *Odds Ratio*

Das Verhältnis zweier Wahrscheinlichkeiten bezeichnet man als Odd – in unserem Fall das Verhältnis der Wahrscheinlichkeit *einer* Rückführung zur Wahrscheinlichkeit *keiner* Rückführung. Das Verhältnis zweier Odds wird als Odds Ratio (auch Chancenverhältnis) bezeichnet. Damit kann zum Ausdruck gebracht werden, dass die Chance „Rückführung vs. keine Rückführung“ der Person A bspw. rund dreimal so gross ist wie die Chance der Person B. Ein einfaches Beispiel zur Veranschaulichung findet sich im Anhang A.

	Logit	Odds Ratio (factor change)	Odds Ratio (percent change)
Rechtsgebiet	-1.44694	0.2353	-76.5
<i>Dauer</i>	-0.01634	0.9838	-1.6
<i>Alter</i>	0.01817	1.0183	1.8
Osteuropa	-0.41429	0.6608	-33.9
Asien	-1.17563	0.3086	-69.1
Afrika-West	-1.63926	0.1941	-80.6
Afrika-Nord	-1.72755	0.1777	-82.2
Afrika-Rest	-2.34490	0.0959	-90.4
Mittlerer Osten	-0.87717	0.4160	-58.4
Nationalität (Rest)	-1.24172	0.2889	-71.1
BL	-0.85901	0.4236	-57.6
GE	-1.03583	0.3549	-64.5
VS	-0.45734	0.6330	-36.7

Lesehilfe

Die Chance „Rückführung vs. keine Rückführung“ ist bei Personen aus dem Asylbereich nur 0.24 mal so gross wie bei Personen der Kategorie ANAG, wenn alle anderen Variablen konstant gehalten werden. Anders formuliert: Das Verhältnis der Wahrscheinlichkeit *einer* Rückführung zur Wahrscheinlichkeit *keiner* Rückführung ist bei Fällen aus dem Asylbereich 76.5 Prozent kleiner als jenes von ANAG-Fällen, wenn alle anderen Variablen konstant gehalten werden.

Das Chancenverhältnis bei den beiden metrischen Variablen Haftdauer und Alter nimmt pro Einheit mit einem multiplikativen Effekt zu. Untenstehende Tabellen sollen dies verdeutlichen.

Alter

Zunahme (in y)	kumulierte Veränderung Odds Ratio	
1	1.0183^1	= 1.0189
5	1.0183^5	= 1.0949
10	1.0183^{10}	= 1.1988
15	1.0183^{15}	= 1.3126
20	1.0183^{20}	= 1.4371
25	1.0183^{25}	= 1.5736
30	1.0183^{30}	= 1.7229

Lesehilfe

Das Chance „Rückführung vs. keine Rückführung“ nimmt bei einem Altersunterschied von 10 Jahren um den Faktor 1.1988 zu, wenn alle anderen Variablen konstant gehalten werden.

Dauer

Zunahme (in d)	kumulierte Veränderung Odds Ratio	
1	0.9838^1	= 0.9838
30	0.9838^{30}	= 0.6126
60	0.9838^{60}	= 0.3753
90	0.9838^{90}	= 0.2299
180	0.9838^{180}	= 0.0529

Lesehilfe

Das Chance „Rückführung vs. keine Rückführung“ nimmt bei einer um 30 Tage längeren Haftdauer um den Faktor 0.6126 ab, wenn alle anderen Variablen konstant gehalten werden.

8 Interkantonale Unterschiede

Kanton Zürich

	Haftergebnis: 0=keine Rückführung, 1=Rückführung
Rechtsgebiet: 0=ANAG, 1=Asyl	-1.450 (12.05)**
Geschlecht: männlich	-0.099 (0.68)
Dauer (d)	-0.018 (17.98)**
Alter (y)	0.014 (2.07)*
Europa-Ost	-0.453 (2.25)*
Asien	-1.008 (4.80)**
Afrika-West	-1.793 (9.63)**
Afrika-Nord	-2.034 (9.49)**
Afrika-Rest	-2.400 (11.08)**
Mittlerer Osten	-1.075 (5.00)**
Rest	-1.051 (5.60)**
Constant	3.819 (14.16)*
Observations	5767

Absolute value of z statistics in parentheses

* significant at 5%; ** significant at 1%

LR $\chi^2(16) = 1890.24$

Prob > $\chi^2 = 0.0000$

Pseudo $R^2 = 0.4106$

Die Werte für den Kanton Zürich decken sich in etwa mit den Resultaten für das Total aller Kantone. Die Erklärungskraft des Modells ist noch leicht höher als beim Gesamtmodell. Dieses Resultat überrascht wenig, da die Einflussgrößen des Gesamtmodells überproportional stark von den Fällen des Kantons Zürich bestimmt werden, auf welchen rund 70 Prozent der analysierten Fälle entfallen. Ein Modell mit den fünf einflussreichsten Variablen *Rechtsgebiet*, *Haftdauer* sowie den Nationalitätsvariablen *Afrika-West*, *Afrika-Nord* und *Afrika-Rest* erklärt rund 39 Prozent der Varianz der abhängigen Variablen.

Kanton Basel-Land

	Haftergebnis: 0=keine Rückführung, 1=Rückführung
Rechtsgebiet: 0=ANAG, 1=Asyl	0.055 (0.14)
Geschlecht: männlich	-0.808 (1.09)
Dauer (d)	-0.007 (2.96)**
Alter (y)	0.026 (1.34)
Europa-Ost	-0.827 (1.86)
Asien	-1.920 (3.95)**
Afrika-West	-2.133 (4.37)**
Afrika-Nord	-2.691 (4.89)**
Afrika-Rest	-4.176 (3.57)**
Mittlerer Osten	-0.259 (0.54)
Nationalität (Rest)	-2.821 (5.16)**
Constant	1.950 (2.08)*
Observations	337

Absolute value of z statistics in parentheses

* significant at 5%; ** significant at 1%

LR χ^2 (16) = 119.24

Prob > χ^2 = 0.0000

Pseudo R^2 = 0.2614

Im Gegensatz zur Gesamtauswertung und den Ergebnisse für den Kanton Zürich zeigt sich bei der Einzelauswertung der Daten zu Basel-Land, dass fünf der elf unabhängigen Variablen keinen signifikanten Einfluss auf das Haftergebnis ausüben. Dies sind die Variablen *Rechtsgebiet*, *Geschlecht* und *Alter* sowie die Nationalitätsvariablen *Europa-Ost* und *Mittlerer Osten*. Einen signifikanten Einfluss üben dahingegen die Variable *Dauer* sowie die Nationalitätsvariablen *Asien*, *Afrika-West*, *Afrika-Nord*, *Afrika-Rest* und *Nationalität (Rest)* aus. Ausser dem *Rechtsgebiet* beeinflussen in Basel-Land jene vier Variablen das Haftergebnis am stärksten, welchen auch die Gesamtauswertungen den höchsten Einfluss zuweist. Ein Modell, welches nur die vier Variablen *Afrika-West*, *Afrika-Nord*, *Afrika-Rest* und *Dauer* enthält, weist ein Pseudo R^2 von rund 25 Prozent auf.

Kanton Wallis

	Haftergebnis: 0=keine Rückführung, 1=Rückführung
Rechtsgebiet: 0=ANAG, 1=Asyl	-1.525 (6.51)**
Geschlecht: männlich	-0.459 (1.23)
Dauer (d)	-0.014 (6.22)**
Alter (y)	0.038 (2.35)*
Europa-Ost	-0.315 (0.80)
Asien	-1.414 (3.82)**
Afrika-West	-0.802 (2.06)*
Afrika-Nord	-0.618 (1.65)
Afrika-Rest	-1.447 (3.27)**
Mittlerer Osten	-0.845 (2.04)*
Nationalität (Rest)	-2.016 (5.14)**
Constant	2.651 (4.26)**
Observations	741

Absolute value of z statistics in parentheses

* significant at 5%; ** significant at 1%

LR $\chi^2(16) = 192.05$

Prob > $\chi^2 = 0.0000$

Pseudo $R^2 = 0.2392$

Die Analyse auf der Basis der Daten zum Kanton Wallis weist drei der elf Variablen als nicht signifikant aus (*Geschlecht*, *Europa-Ost*, *Afrika-Nord*), wobei zwei weitere Variablen (*Alter*, *Mittlerer Osten*) ein geringeres Signifikanzniveau als in der Gesamtauswertung aufweisen. Einen signifikanten Einfluss auf das Haftergebnis haben die Variablen *Rechtsgebiet*, *Dauer* und *Alter* sowie *Asien*, *Afrika-West*, *Afrika-Rest* und *Nationalität (Rest)*. Wie in der Gesamtauswertung haben das *Rechtsgebiet*, die *Dauer* und einige der *Nationalitätsvariablen* den stärksten Einfluss auf das Haftergebnis. Im Gegensatz zur Gesamtauswertung sowie den Analysen zu Zürich und Basel-Land wirken sich jedoch die beiden Nationalitätsvariablen *Afrika-West* und *Afrika-Rest* weniger stark auf das Haftergebnis aus. Somit erklärt ein Modell, welches die Variablen *Rechtsgebiet*, *Haftdauer* sowie *Afrika-West* und *Afrika-Rest* umfasst, 19 Prozent der Varianz der abhängigen Variablen, wohingegen dasselbe Modell bei einer Berechnung mit allen Kantonen rund 34 Prozent Erklärungskraft aufweist.

9 Zusammenfassung

Die multivariate Analyse bestätigt die bivariaten Ergebnisse zu den einzelnen Kantonen. So wirken sich besonders das *Rechtsgebiet*, die *Haftdauer* sowie die *Nationalität nach Regionen* auf die Wahrscheinlichkeit einer Rückführung aus. Ebenfalls zeigt sich ein relativ geringer Einfluss des *Kantons* auf das *Haftergebnis*. Dieser ist signifikant für die drei Kantone Basel-Land, Genf und Wallis, wenn Zürich als Referenzkategorie beigezogen wird. Die dichotomen Variablen *Rechtsgebiet*, *Nationalität nach Regionen* und *Kanton* wirken sich bei einer Veränderung von 0 (Referenzkategorie) zu 1 negativ auf die Wahrscheinlichkeit einer Rückführung aus. Ebenfalls einen negativen Einfluss übt die Variable *Haftdauer* aus. Das *Alter* wiederum hat einen sehr geringen, positiven Effekt auf das *Haftergebnis*.

Gleichzeitig weisen aber auch die Resultate der logistischen Regressionen – wie bereits die bivariaten Assoziationsmasse – auf interkantonale Unterschiede bezüglich der einzelnen Einflussgrößen hin. Für den Kanton Zürich lässt sich dasselbe Bild wie bei der Gesamtauswertung aufzeigen: Relativ starker Einfluss von *Rechtsgebiet*, *Haftdauer* und *Nationalität nach Regionen* sowie ein schwacher positiver Einfluss der Variable *Alter*. Im Kanton Basel-Land bestätigen sich ebenfalls die Resultate der bivariaten Analyse, wonach insbesondere eine zunehmende *Haftdauer* und gewisse *Regionszugehörigkeiten* die Wahrscheinlichkeit einer Rückführung verringern. Keinen signifikanten Einfluss üben dahingegen im Kanton Basel-Land im Vergleich zur Gesamtauswertung die Variablen *Rechtsgebiet* und *Alter* auf das *Haftergebnis* aus. Zum Kanton Wallis lässt sich wie beim Kanton Zürich festhalten, dass das *Rechtsgebiet* einen gewissen Einfluss auf das *Haftergebnis* hat. Ebenfalls wirken sich die *Haftdauer*, das *Alter* und die *Nationalität* eines Inhaftierten auf die Wahrscheinlichkeit einer Rückführung aus. Wobei der Einfluss der Nationalitätszugehörigkeit allgemein und besonders für die Variablen *Afrika-West* und *Afrika-Rest* geringer ausfällt als in den Kantonen Zürich und Basel-Land.

10 Literaturverzeichnis

Andress, Hans-Jürgen/ Hagenaars, Jacques A./ Kühnel, Steffen (1997): Analyse von Tabellen und kategorialen Daten. Log-lineare Modelle, latente Klassenanalyse, logistische Regressionen und GSK-Ansatz. Berlin: Springer-Verlag.

Long, J. Scott/ Freese, Jeremy (2001): Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata. Texas: Stata Press.

A Anhang

Titanic-Beispiel: In diesem einfachen Beispiel geht es darum die Überlebenswahrscheinlichkeit von Frauen auf der Titanic mit jener der Männer an Bord zu vergleichen. Untenstehende Tabelle zeigt die Überlebensstatistik.

Geschlecht	Überlebende		Total
	nein	ja	
weiblich	126	344	470
männlich	1364	367	1731
Total	1490	711	2201

Odd-Frauen: $344/126 = 2.73$

Odd-Männer: $367/1364 = 0.269$

→ Odds-Ratio: $\text{Odd-Frauen}/\text{Odd-Männer} = 2.73/0.269 = 10.15$

Diese Resultat besagt somit, dass die Chance „Überleben vs. Sterben“ bei der Titanic-Katastrophe bei Frauen 10.15 mal so gross war wie bei Männern.

Schenker Silvia, Leslie Herrmann, Martin Killias (2004): La Délinquance parmi les Requérants d'Asile et les Effets des Mesures de Contrainte/Die Delinquenz unter Asylsuchenden und die Wirkung von Zwangsmassnahmen. Bericht zuhanden der PVK. Lausanne

Institut de Criminologie et de Droit Pénal (ICDP)
Ecole des Sciences Criminelles (ESC)
Université de Lausanne

22.12.04

**LA DELINQUANCE PARMI LES RE-
QUERANTS D'ASILE
ET LES EFFETS DES MESURES
DE CONTRAINTE**

**DIE DELINQUENZ UNTER ASYLSU-
CHENDEN UND DIE WIRKUNG VON
ZWANGSMASSNAHMEN**

Rapport à l'intention
du Contrôle parlementaire de l'administration

Bericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle

Rapport réalisé par
Silvia Schenker
Leslie Herrmann
Martin Killias

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	4
<i>RÉSUMÉ</i>	6
1. EINLEITUNG	8
2. METHODOLOGIE : METHODE DER DATENERHEBUNG, DER INTERVIEWS UND DER EXPERTENGESPRÄCHE IN ZÜRICH UND IN GENÈVE	11
2.1 ALLGEMEINES	11
2.2 LISTE DES REQUÉRANTS D'ASILE ET CLANDESTINS / LISTEN DER ASYL- SUCHENDEN UND DER ILLEGAL EINGEREISTEN PERSONEN	11
2.2.1 Datenerhebung mittels den Datenbanken	11
2.2.2 Kanton Zürich	11
2.2.2.1 Die Grundlage der Datenerhebung	11
2.2.2.2 Die Datenbanken des Migrationsamtes Zürich.....	13
2.2.2.3 Die Datenbank bei der Kantonspolizei	13
2.2.3 Genève: L'obtention des listes	14
2.2.3.1 La liste générale.....	14
2.2.3.2 La liste des assignations territoriales.....	14
2.2.3.3 La liste des mesures de détention en vue d'expulsion	15
2.2.3.4 L'étude des dossiers à la police cantonale genevoise.....	15
2.2.4 Vorgehensweise bei der Datenerhebung in beiden Kantonen	16
2.2.4.1 Fragebogen und Kodierliste	16
2.2.4.2 Die Auswahl der Personen und die Anonymisierung.....	16
2.2.5 Besonderheiten bei der Datenerhebung.....	16
2.2.5.1 Im Allgemeinen.....	16
2.2.5.2 Kriterien für das Erstellen der einzelnen Listen in beiden Kantonen	17
2.2.6 Statistische Analysen und Standardisierungsmethode.....	18
2.3 INTERVIEWS DES REQUÉRANTS D'ASILE	20
2.3.1 Ziel der Interviews mit den Asylsuchenden	20
2.3.2 Zur Auswahl der Durchgangszentren und der Asylsuchenden.....	20
2.3.2.1 Durchgangszentren in Zürich und in Genève.....	20
2.3.2.2 Die Asylsuchenden in Zürich und in Genève	21
2.3.3 Der Fragebogen für die Interviews der beiden Kantone	22
2.3.4 Das Verhalten der Asylsuchenden während der Interviews in beiden Kantonen.....	22
2.3.5 Statistische Analyse des Fragebogens	22
2.4 INTERVIEWS AVEC DES RESPONSABLES	22
2.4.1 Ziel der Expertengespräche	22
2.4.2 Die Verantwortlichen der Durchgangszentren.....	23
2.4.3 Die Expertengespräche in Zürich und in Genève.....	23
3. RÉSULTATS	24
3.1 REQUÉRANTS ET ILLÉGAUX CONNUS DE LA POLICE (LISTE GÉNÉRALE)	24
3.1.1 Données générales	24

3.1.2	Détentions subies.....	24
3.1.3	Assignation territoriale.....	26
3.1.4	Enregistrement RIPOLE.....	26
3.1.5	Délits en général.....	27
3.1.6	Délits « drogue ».....	34
3.1.7	Délits contre le patrimoine.....	36
3.1.8	Délits contre l'intégrité corporelle	
3.1.9	Autres délits	
3.1.10	La délinquance grave.....	37
3.1.11	Synthèse des résultats de la liste générale.....	38
3.2	EFFETS DES MESURES DE CONTRAINTE : LA DETENTION EN VUE D'EXPULSION	38
3.2.1	Données générales.....	39
3.2.2	Détentions subies.....	39
3.2.3	Effet de la détention en vue d'expulsion.....	39
3.2.3.1	Délits en général.....	40
3.2.3.2	Délits « drogue ».....	43
3.2.3.3	Délits contre le patrimoine.....	44
3.2.4	Synthèse des résultats de la liste des détentions en vue d'expulsion.....	46
3.3	EFFETS DES MESURES DE CONTRAINTE : L'ASSIGNATION TERRITORIALE	46
3.3.1	Données générales.....	46
3.3.2	Assignation territoriale.....	47
3.3.3	Effet de la mesure d'assignation territoriale.....	47
3.3.3.1	Delits en général.....	48
3.3.3.2	Délits « drogue ».....	51
3.3.3.3	Délits contre le patrimoine.....	53
3.3.4	Synthèse des résultats de la mesure d'assignation territoriale.....	54
3.3.5	Résumé des résultats.....	55
3.4	ASILE ET DÉLINQUANCE VUS PAR LES REQUÉRANTS	57
3.4.1	Données générales.....	57
3.4.2	Les activités et les dépenses.....	59
3.4.3	Les perspectives d'avenir.....	59
3.4.4	Les comportements illicites vus par les requérants.....	60
3.4.5	Les comportements délinquants.....	60
3.4.6	Les expériences personnelles et la victimisation.....	62
3.5	ASILE ET DÉLINQUANCE VUS PAR DES RESPONSABLES GENEVOIS ET ZURICHOIS	62
3.5.1	De quel pays viennent principalement les requérants ? Aus welchen Län- dern stammen die Bewohner ihres Zentrums?.....	62
3.5.2	Avez-vous remarqué des changements dans leur comportement en général et au foyer ? Kann man auf Grund der Nationalitäten einen Unterschied im Verhalten der Heimbewohner feststellen?.....	63

3.5.3	Que font-ils la journée et quelles sont les possibilités d'activités en ville et au foyer? Was machen die Asylsuchenden am Tag und in ihrer Freizeit?	64
3.5.4	Comment jugez vous leur situation financière ? Wie sehen die finanziellen Verhältnisse der Asylsuchenden aus?	65
3.5.5	Comment jugez-vous la criminalité dans votre foyer ? Wie schätzen Sie die Kriminalität in ihrem Durchgangszentrum ein ?	65
3.5.6	Quelles sont les mesures les plus prononcées contre eux ? Was für Massnahmen werden gegen delinquente Personen nach ihrer Erfahrung ausgesprochen? 67	
3.5.7	Comment jugez-vous l'efficacité de ces contraintes sur la criminalité ? (assignation et détention) ? Quelle est votre opinion sur les mesures d'assignation territoriale ? Was halten sie von der Ausschaffungshaft? Haben sie das Gefühl, dass die Ausschaffungshaft eine Wirkung auf die Delinquenz hat? Wäre die Ausschaffungshaft ein Mittel die Delinquenz zu beeinflussen?	67
3.5.8	Y'aurait-il d'autres possibilités d'influencer le comportement délictueux des requérants ? Que faudrait-il changer ? Was für andere Möglichkeiten als die Zwangsmassnahmen gebe es sonst noch, um die Delinquenz zu verringern oder zu verhindern?.....	69
4.	DISKUSSION: WAS BEDEUTEN DIE ERGEBNISSE ?	71
4.1	ZUM AUSMASS DER DELINQUENZ UNTER ASYLSUCHENDEN	71
4.1.1	Überblick	71
4.1.2	Interviews und Selbstangaben	72
4.1.3	Vergleiche mit anderen jungen Männern und früheren Jahren	72
4.2	ZU DEN WIRKUNGEN VON SANKTIONEN	74
4.2.1	Wer wird von Zwangsmassnahmen betroffen ?.....	74
4.2.2	Zu den Wirkungen von Zwangsmassnahmen	74
4.3	FOLGERUNGEN	75

ZUSAMMENFASSUNG

Im Mai 2004 hat uns die parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) den Auftrag erteilt, die Wirkung der Zwangsmassnahmen auf die Verminderung der Delinquenz von Asylsuchenden und illegal anwesenden Personen zu untersuchen. Im Rahmen dieses Auftrags haben wir in den Kantonen Genf und Zürich verschiedene Erhebungen anhand der Polizeiregister vorgenommen. Untersucht wurde in einem ersten Schritt, wie viele Personen (aus einer Zufallsstichprobe von je 200 Asylsuchenden männlichen Geschlechts, die 2001 oder 2002 eingereist bzw. ein Asylgesuch eingereicht hatten) in diesen beiden Kantonen polizeilich als angeschuldigt oder verzeigt registriert waren. Dies traf, sieht man von ausländerrechtlichen Strafbestimmungen und vom Schwarzfahren in öffentlichen Verkehrsbetrieben ab, auf 28 Prozent im Kanton Genf und auf 35 Prozent im Kanton Zürich zu. Im Durchschnitt beider Kantone sind 32 Prozent polizeilich als angeschuldigt registriert. Das Vertrauensintervall beträgt bei der gegebenen Stichprobengrösse von 400 in beiden Kantonen +/- 4.6 Prozent; das heisst, dass in der Grundgesamtheit der Asylsuchenden der Jahre 2001/2002 mit 95-prozentiger Sicherheit zwischen 27 Prozent und 37 Prozent als angeschuldigt registriert sind. Die häufigsten Delikte sind Vermögensdelikte, wofür (in beiden Kantonen zusammen) 13 Prozent als angeschuldigt registriert sind. Diese werden dicht gefolgt vom Drogenhandel mit Cannabis, Kokain und Heroin (12 Prozent). Nach Nationalität gegliedert sind bei der gegebenen Stichprobengrösse nur für grössere Regionen und auch hier nur eingeschränkt Aussagen möglich. Danach stehen bei Asylsuchenden aus Afrika klar Drogendelikte (14 Prozent) im Vordergrund, wogegen bei Personen aus Ost- und Südosteuropa auch Diebstähle eine grössere Rolle (für Drogendelikte und Diebstähle je 16 Prozent) spielen. Die Kontrolle einer Zufallsstichprobe von 100 illegal anwesenden Ausländern (der Kanton Zürich verfügt über eine entsprechende Liste) hat ähnliche Ergebnisse erbracht, wobei die Raten tiefer liegen als bei den Asylsuchenden. Generell liegt die Delinquenzrate bei Asylsuchenden zu Beginn des Aufenthalts deutlich höher und flacht mit der Zeit ab. Dies spricht für die Vermutung, dass weniger endogene Faktoren innerhalb des Aufenthaltslandes als "importierte" eine Rolle spielen.

Die Untersuchungen zur Wirkung von Zwangsmassnahmen haben zunächst das überraschende Ergebnis zutage gefördert, dass in den Kantonen Genf und Zürich unterschiedlich davon Gebrauch gemacht wird. Während in Genf Haft nur selten angeordnet wird und die Ein-/Ausgrenzung klar im Vordergrund steht, kommt die Ausschaffungshaft im Kanton Zürich deutlich häufiger vor. Zudem zeigte sich, dass im Kanton Genf derartige Massnahmen praktisch ausschliesslich gegenüber Delinquenten verhängt werden, wogegen im Kanton Zürich offenbar eher die Durchsetzung fremdenrechtlicher Anordnungen im Vordergrund steht.

Was die Wirkung dieser Massnahmen auf die Delinquenz anbelangt, so waren sie in Genf und in Zürich allgemein günstig bezüglich den Delikten im Allgemeinen und den Drogendelikten. Bei den Vermögensdelikten hingegen war die Wirkung nicht immer feststellbar. Nicht ohne weiteres zu erwarten war im Weiteren, dass Ein-/Ausgrenzungen hinsichtlich der Wirksamkeit den Anordnungen der Haft anscheinend überlegen sind. Da die "Verbannung" wesentlich weniger Kosten verursacht und auch sonst deutlich weniger einschneidend ist, wäre allenfalls zu überlegen, inwiefern Massnahmen zur

Einschränkung der räumlichen Mobilität (etwa im Anfangsstadium des Asylverfahrens) nicht eine Alternative zur Haft sein könnten.

Die Interviews mit je 50 Asylsuchenden in den Kantonen Genf und Zürich zeigten die extreme Heterogenität dieser Population. Auch wenn die Interview-Partner nur ausnahmsweise eigene Delinquenz zugaben, werden die diesbezüglichen Probleme von den meisten dennoch wahrgenommen. Unter den verantwortlichen Betreuern von Asylsuchenden dominiert eine eher pessimistische Sichtweise bezüglich den Asylsuchenden oder der Asylpolitik, was insofern nicht zu überraschen vermag, als Praktiker öfter mit "schwierigen" Fällen (also Misserfolgserlebnissen) konfrontiert sind als mit Fällen gelungener Integration.

RÉSUMÉ

En mai 2004, la Commission de Gestion du Parlement nous a demandé d'évaluer l'efficacité des mesures de contrainte (l'assignation territoriale et la détention d'expulsion) sur les requérants d'asile et les clandestins. Dans le cadre de cette demande, nous avons étudié les registres de police des cantons de Zurich et de Genève. Dans un premier temps, nous avons observé combien de personnes parmi un échantillon aléatoire de 200 requérants (entrés en 2001 ou 2002 en Suisse) par canton étaient connues des services de police. Il s'avère que 28 pourcent des requérants sélectionnés au hasard dans le canton de Genève et 35 pourcent des requérants sélectionnés dans le canton de Zurich sont soupçonnés d'avoir commis au moins un délit par la police. Si l'on unit les listes zurichoise et genevoise, il apparaît que 32 pourcent des requérants sélectionnés sont soupçonnés d'avoir commis au moins un délit. Avec 400 personnes, notre intervalle de confiance est de 4.6, ce qui implique qu'il y a 95 pourcent de chance que le taux de requérants « délinquants » se situe entre 27 pourcent et 37 pourcent.

Les délits les plus fréquents sont les délits contre le patrimoine (13 pourcent) suivis du trafic de drogue (12 pourcent). Si l'on catégorise les nationalités par région du monde, il apparaît que près de 16 pourcent des requérants provenant d'Europe de l'Est et 14 pourcent des requérants venant d'Afrique ont déjà été enregistrés pour un délit concernant les stupéfiants. En ce qui concerne les délits contre le patrimoine, les requérants d'Europe de l'Est sont aussi nombreux que pour les délits « drogue » (16 pourcent), alors que les requérants d'Afrique sont moins nombreux (11 pourcent). Nous avons également observé un échantillon de 100 clandestins à Zurich et les résultats sont similaires, quoique légèrement inférieurs. De manière générale, les requérants enregistrés pour un ou plusieurs délits ont été très actifs dès leur arrivée en Suisse, et l'on peut observer une diminution du nombre de délits enregistrés au fil du temps. Ces résultats vont dans le sens d'une délinquance « importée » et non « développée » en Suisse.

La comparaison de l'efficacité des mesures de contrainte dans les cantons de Zurich et de Genève a fait apparaître des différences intéressantes. Alors qu'à Genève la détention en vue d'expulsion est rarement ordonnée, les assignations territoriales sont fréquentes. Ces deux mesures sont majoritairement appliquées sur des requérants délinquants et plus particulièrement sur les trafiquants de drogue. A Zurich, la détention en vue d'expulsion est, au contraire, beaucoup plus souvent utilisée. Il apparaît cependant qu'elle est plus souvent motivée par l'application de la LSEE que par les comportements illicites des requérants. En effet, la détention, mais aussi l'assignation territoriale, touchent moins les requérants « délinquants » qu'à Genève.

Il apparaît que les mesures de contrainte sont efficaces dans les cantons de Zurich et de Genève tant sur les délits en général que sur les délits « drogue ». Cependant les mesures sont rarement efficaces sur les délits contre le patrimoine. De manière générale, l'assignation territoriale est plus efficace

que la détention en vue d'expulsion et elle est aussi moins coûteuse. Ces deux observations nous amènent à penser que la mesure d'assignation territoriale pourrait peut-être faire office de peine alternative à la détention.

Les interviews avec cinquante requérants d'asile dans les cantons de Genève et de Zurich ont montré l'extrême hétérogénéité de cette population. De plus, beaucoup de requérants ont montré qu'ils avaient conscience du problème de la délinquance dans leur population, mais il est extrêmement rare que ces derniers aient parlé de leurs propres actes délinquants. Parmi les experts interrogés, il règne la plupart du temps une vision pessimiste des requérants et/ou de la politique d'asile, ce qui peut partiellement être expliqué par les cas difficiles qu'ils traitent chaque jour.

1. EINLEITUNG

Die Kriminalität unter Asylsuchenden wird sehr kontrovers diskutiert. Von der einen Seite wird eine zunehmende Belastung der öffentlichen Sicherheit durch delinquierende - namentlich mit Drogen Handel treibende - Asylsuchende behauptet, was umgekehrt von anderen als Schwarzmalerei oder gar rassistische Hetze abgetan wird. Jenseits dieser kontroversen Einschätzung der Lage stellt sich die Frage, ob die im Zuge verschiedener Revisionen der Asylgesetzgebung eingeführten Zwangsmassnahmen überhaupt die ihnen zugedachte Aufgabe erfüllen. Wissenschaftlich ist dieses Thema weit weniger bearbeitet worden, als seine hohe Medienpräsenz erwarten liesse. In der Schweiz haben vor allem Eisner, Niggli und Manzoni¹ versucht, die Delinquenzbelastung dieser Bevölkerungsgruppe über mehrere Jahre hinweg darzustellen und mit der übrigen Bevölkerung zu vergleichen. Ihre Befunde gingen - kurz zusammengefasst - dahin, dass junge Männer unter den Asylsuchenden eine gegenüber Schweizern und anderen Ausländern desselben Alters deutlich häufiger wegen strafbarer Handlungen in Erscheinung treten². Sodann stellten sie im Zeitablauf eine gewisse Austauschbeziehung zwischen der Delinquenz unter Asylsuchenden und Personen ohne Anwesenheitsrecht fest, was sie zur Vermutung veranlasste, dass Personen, die mit der Absicht zu delinquieren einreisen, jeweils den für sie momentan gerade günstigsten Status aussuchen. Sie hielten es in diesem Zusammenhang für wenig wahrscheinlich, dass zuvor unbescholtene Personen plötzlich und relativ kurz nach ihrer Einreise Straftaten teils erheblicher Schwere begehen, und neigten von daher zur Einschätzung, dass viele delinquierende illegal anwesende Ausländer oder Asylsuchende schon mit entsprechenden Absichten eingereist sind. Eine Sonderauswertung des Bundesamts für Statistik³ bestätigte eine - im Vergleich zu gleichaltrigen Schweizern oder Ausländern gleichen Alters - erhöhte Verurteilungsrate unter vor allem jungen Männern mit Asylbewerberstatus⁴. In keiner dieser Studien konnte indessen die Frage geklärt werden, wie sich die Zwangsmassnahmen, die teilweise erst seither in Kraft getreten sind, ausgewirkt haben.

An dieser Stelle setzt der uns erteilte Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) an. In erster Linie sollten die Wirkungen der Zwangsmassnahmen in zwei Kantonen, nämlich Genf und Zürich, untersucht werden. Dies setzte die Klärung verschiedener Vorfragen voraus. Anhand der Er-

¹M. Eisner, M. Niggli und P. Manzoni, *Kriminalität unter Asylsuchenden*, Zürich: Schweiz. Flüchtlingshilfe 1998.

²Für Asylsuchende beider Geschlechter und alle Altersklassen ermittelte ihren Daten zufolge die Zürcher Polizei im Jahre 1997 13 Prozent als tatverdächtig im Zusammenhang mit einem StGB-Delikt oder wegen Drogenhandels. Unter der übrigen Wohnbevölkerung von 18 bis 30 Jahren waren dies nur 3.5 Prozent.

³*Kriminalität von Asylsuchenden - Analyse einer kleinen Gruppe von Verurteilten*, Neuenburg: BfS 2000.

⁴Die Daten beziehen sich auf das Jahr 1997 und die Altersklasse von 18 bis und mit 29 Jahren. Danach wurden in diesem Alter 15 Prozent der männlichen Asylsuchenden verurteilt (ohne spezifisch ausländerrechtliche Strafbestimmungen), gegenüber 4 bzw. 3 Prozent unter gleichaltrigen sonstigen Ausländern und Schweizern. Besonders ins Gewicht fiel die Delinquenz von Asylsuchenden und illegal anwesenden Ausländern beim Drogenhandel (wo nahezu 60 Prozent der Verurteilungen auf sie entfielen), bei Einbruch, Tötungsdelikten und Vergewaltigungen (mit Anteilen um je rund 40 Prozent), Bundesamt f. Statistik, *Die strafrechtliche Verurteilung von ausländischen Personen*, Neuenburg: BfS 2000.

gebnisse von Vorabklärungen über die verfügbaren Register und Daten wurde beschlossen, folgende Fragen anzugehen:

1. Zunächst sollte in beiden Kantonen anhand einer Liste zufällig ausgewählter Asylsuchender männlichen Geschlechts⁵ geklärt werden, wie viele Asylsuchende polizeilich als tatverdächtig registriert sind. Diese erste Auswertung erlaubt eine Einschätzung (1) hinsichtlich der Delinquenz in dieser Population allgemein, und (2) eine Beurteilung, inwieweit in beiden Kantonen Zwangsmassnahmen gegenüber delinquierenden oder sonstigen Asylsuchenden verhängt werden. Die Zufallsstichprobe betrug anfänglich in beiden Kantonen je 100 und wurde später im Einvernehmen mit der PVK auf je 200 erhöht. Dazu kam noch eine analoge Auswertung anhand von 100 zufällig ausgewählten Namen auf der Liste der illegal anwesenden Ausländer im Kanton Zürich (eine solche Liste existiert in Genf nicht).

2. In beiden Kantonen wurden zufällig Personen ausgewählt, die 2001 oder 2002 mit einer ausländerrechtlichen Zwangsmassnahme (Haft oder Ein-/Ausgrenzung) belegt worden waren⁶. Hier ging es darum, ihre Delinquenz in einem standardisierten, gleich langen Zeitraum vor und nach Verhängung der Zwangsmassnahme miteinander zu vergleichen. Das Vorgehen gleicht jenem bei der Evaluation der Versuche mit Opiatverschreibung, welche von unserem Institut durchgeführt wurden. Abgestellt wurde auch hier auf die polizeiliche Registrierung einer Person als angeschuldigt oder verzeigt.

3. Da "trockene" Auswertungen aus Registern die Lebenswirklichkeit nie in all ihrer Komplexität zu erfassen vermögen, wurde weiter beschlossen, in Genf wie auch in Zürich je 50 Asylsuchende in Asylunterkünften zu befragen. Bei dieser weitgehend qualitativen Untersuchung geht es darum, mehr über den Kontext zu erfahren, in welchem sich Delinquenz und Zwangsmassnahmen wie auch andere Sanktionen abspielen, und wie die befragten Asylsuchenden selber diese Aspekte beurteilen.

4. Schliesslich wurde beschlossen, in Genf wie auch im Kanton Zürich je fünf in der Asylbetreuung tätige Personen anonym zu befragen. Da es sich hier um eine Gruppe handelt, die bei diesen Fragen nur wenig zu Wort kommt, indessen aber über umfassende Beobachtungsmöglichkeiten verfügt, bestand Hoffnung, auch auf diesem Wege mehr über die gestellten Fragen zu erfahren.

Unternommen haben wir diese Untersuchung auch in der Hoffnung, dem Parlament als Entscheidungsträger durch die Zulieferung einiger empirischer Grundlagen die Arbeit zu erleichtern und generell zu einer Versachlichung des Klimas beizutragen. Empirische Studien pflegen selten eine Seite voll

⁵Die Untersuchung wurde bewusst auf Männer beschränkt, weil bei Mitberücksichtigung der Frauen zufolge ihrer deutlich tieferen Delinquenzraten höhere Stichproben erforderlich gewesen wären, die zu erheben die verfügbaren Mittel indessen nicht zuliesse.

⁶Die Einschränkung auf diese beiden Jahre erklärt sich, weil bei aktuelleren Daten die Wirkungen der Massnahmen u.U. während weniger als nur eines Jahres hätten verfolgt werden können.

zu bestätigen und die andere voll zu widerlegen. Die Ergebnisse - so viel sei hier schon vorausgeschickt - bestätigen diese Regel durchaus. Im Übrigen möchten wir hoffen, dass nicht wir als Überbringer allfälliger schlechter Nachrichten bestraft werden mögen.

2. METHODOLOGIE : METHODE DER DATENERHEBUNG, DER INTERVIEWS UND DER EXPERTENGESPRÄCHE IN ZÜRICH UND IN GENÈVE

2.1 ALLGEMEINES

Die Untersuchung der Wirkungen der Zwangsmassnahmen im Bezug auf die Zielgruppe krimineller, illegal in der Schweiz anwesender Ausländer und Asylsuchender wurde in beiden Kantonen mittels statistischen Analysen von Daten aus Datenbanken der Migrationsamtes und der Polizei, von Ergebnissen aus Interviews mit Asylsuchenden und mittels Expertengesprächen durchgeführt. Dabei wurden nur männliche Asylsuchende und illegal eingereiste Personen berücksichtigt.⁷ Zusätzlich wurde die Stichprobe auf Grund der Altersstruktur der Asylsuchenden und der illegal eingereisten Personen auf Personen, welche das 16. Alterjahr schon erreicht haben, beschränkt.

2.2 LISTE DES REQUÉRANTS D'ASILE ET CLANDESTINS / LISTEN DER ASYLSUCHENDEN UND DER ILLEGAL EINGEREISTEN PERSONEN

2.2.1 Datenerhebung mittels den Datenbanken

Die Datenerhebung konnte auf Grund der in den Kantonen Genf und Zürich unterschiedlich zur Verfügung gestellten Mittel nicht auf dieselbe Weise erfolgen.

2.2.2 Kanton Zürich

2.2.2.1 Die Grundlage der Datenerhebung

Das Migrationsamt Zürich stellte im Vorfeld der Untersuchung gemäss unseren Vorgaben die verschiedenen Listen von Asylsuchenden und illegal eingereisten Personen zusammen. Es handelte sich dabei um fünf verschiedene Listen, bei denen das Migrationsamt unterschiedliche Kriterien berücksichtigen musste. Von diesen Listen wurden dann später zufällig die jeweils erforderliche Anzahl Personen ausgewählt (Siehe Kapitel 2.2.4.2).

1. Allgemeine Liste Asylsuchender: Da der Kanton Zürich eine grosse Anzahl von Asylsuchenden aufweist, berücksichtigte das Migrationsamt für diese Liste alle männlichen Asylsuchende, welche am 15./16. und am 27./28. eines jeden Monats im Jahr 2001/2002 in die Schweiz eingereist waren. Insgesamt bestand die Liste des Migrationsamtes aus 505 männlichen Asylsuchenden. Für die Untersuchung wurden davon zufällig 200 Asylsuchende ausgewählt, indem in einem ersten Durchlauf der Liste jede fünfte Person und im einem späteren wiederum jede fünfte Person dieser Liste berücksichtigt wurde.

2. Allgemeine Liste illegal eingereister Personen: Da bei den illegal eingereisten Personen das Einreisdatum nicht überall bekannt war, wurde bei der Erstellung der Liste durch das Migrationsamt auf die erstmalige Registrierung dieser Personen beim Migrationsamt Zürich am 10./15. und 25./30. eines jeden Monats im Jahr 2001/2002 abgestellt. Insgesamt bestand die Liste aus 478 männlichen illegal

⁷ Knappe Mittel erlaubten nur relativ kleine Stichproben. Würden auch die wesentlich seltener delinquierenden Frauen berücksichtigt, wären die Stichproben zu klein, um die Frage der Wirkungen der Zwangsmassnahmen zu beantworten.

eingereisten Personen. Von diesen Personen wurden für die Untersuchung 100 zufällig ausgewählt, indem jede fünfte Person beim Durchlesen der Liste berücksichtigt wurde. Da ein Durchgang der Liste nicht genügte wurde ein weiterer gestartet, wobei wiederum jede fünfte Person ausgewählt wurde, bis das erforderliche Total von 100 Personen erreicht war.

3. Liste Asylsuchender mit Ausschaffungs- oder Vorbereitungshaft: Für diese Liste wurden alle männlichen Asylsuchenden berücksichtigt, welche im Jahr 2001/2002 eine erste Zwangsmassnahme wie Ausschaffungs- oder Vorbereitungshaft auferlegt wurde. Diese Liste bestand aus 516 männlichen Asylsuchenden. Von dieser Liste wurden für die Untersuchung 100 Personen berücksichtigt, indem jede fünfte Person ausgewählt wurde.

4. Liste illegal eingereister Personen mit Ausschaffungs- oder Vorbereitungshaft: Hier wurden diejenigen Personen berücksichtigt, welchen im Jahr 2001/2002 erstmals in Ausschaffungshaft und in Vorbereitungshaft waren. Diese Liste bestand aus 539 männlichen illegal eingereisten Personen. Von dieser Liste wurden für die Untersuchung 100 Personen berücksichtigt, indem jede fünfte Person ausgewählt wurde.

5. Liste von Personen mit Ein- oder Ausgrenzung: Für die Liste mit 100 Personen, gegen welche die Massnahme einer Aus- oder Eingrenzung ausgesprochen wurde, konnten nur Asylsuchende berücksichtigt werden, da es im gewünschten Zeitraum praktisch keine illegal eingereisten Personen gab, gegen welche eine Aus- oder Eingrenzung ausgesprochen wurde. Die Liste wurde unter der Berücksichtigung aller im Jahr 2001/2002 ausgesprochenen Ein- oder Ausgrenzungen zusammengestellt. Sie bestand aus 387 Personen. Von diesen Personen wurden für die Untersuchung 100 zufällig ausgewählt, indem jede vierte Person beim Durchlesen der Liste berücksichtigt wurde. Da ein Durchgang der Liste nicht genügte wurde ein weiterer gestartet, wobei wiederum jede fünfte Person ausgewählt wurde, bis das erforderliche Total von 100 Personen erreicht war.

Tableau 1 : Zusammenfassung / Synthèse de la création des différentes listes de Zurich

Zürich	Allgemeine Liste Asylsuchender (Einreise 2001/2002)	Allgemeine Liste Illegal eingereiste Personen (Registrierung 2001/2002)	Liste Asylsuchender mit Ausschaffungshaft (Massnahme 2001/2002)	Liste Illegal Eingereister mit Ausschaffungshaft (Massnahme 2001/2002)	Liste von Personen mit Ein- oder Ausgrenzung (Massnahme 2001/2002)
Liste des Migrationsamtes	505	478	516	539	387
Zufällig erstellte Liste der Untersuchung	200	100	100	100	100

2.2.2.2 Die Datenbanken des Migrationsamtes Zürich

Mit Hilfe der Verfahrenskontrolle des Migrationsamtes wurden die folgende Daten der Asylsuchenden und der illegal eingereisten Personen erhoben: heutiger Status (ausgeschafft, verschwunden, registrierter Aufenthalt, kontrollierte Ausreise, Heirat mit einer Schweizerin), Art der auferlegten Zwangsmassnahmen, Datum und Dauer der Zwangsmassnahme, Art der Ein- oder Ausgrenzung, Datum und Ort der Ein- oder Ausgrenzung. Das Datum der Einreise konnte lediglich bei den Asylsuchenden erhoben werden.

Mit Hilfe der zur Verfügung gestellten Datenbank ZAR (Zentrales Ausländerregister) wurden zusätzlich Daten über allfällige Ausschreibungen im RIPOL erhoben. Dadurch konnte zusätzlich untersucht werden, ob und aus welchem Grund die betreffenden Personen in anderen Kantonen zur Verhaftung, Personenfahndung oder Wegweisung ausgeschrieben worden waren.

Zur Kontrolle oder Ergänzung der erhobenen Daten wurde noch die eidgenössische Datenbank AUPER zugezogen. Dies war vor allem bei der Liste über die Ein- oder Ausgrenzung notwendig, da die kantonale Verfahrenskontrolle keine Auskünfte über Asylsuchende gab, die nicht dem Kanton Zürich zugewiesen worden waren. Bei dieser Liste stammten die von einer Ein- oder Ausgrenzung betroffenen Personen nicht nur aus dem Kanton Zürich sondern auch aus anderen Kantonen. Zusätzlich gab das AUPER Auskunft darüber, ob ein Asylsuchender, welcher im Kanton Zürich als verschwunden galt, in einem anderen Kanton neu auftauchte, oder nach seiner Ausschaffung in einem anderen Kanton erneut um Asyl nachsuchte. Dies war wiederum eine wichtige Information für die Beantwortung der Frage, wo sich die Person zum heutigen Zeitpunkt aufhält.

2.2.2.3 Die Datenbank bei der Kantonspolizei

Nach der Datenerhebung beim Migrationsamt wurden die ausgewählten Personennamen in die Datenbank POLIS der Kantonspolizei Zürich eingegeben, um herauszufinden, ob diese Personen bereits einmal wegen strafrechtlich relevanten Verhaltens angeschuldigt oder bei Übertretungen verzeigt wurden. Die übrigen Rubriken wie „tatverdächtig“, „überprüft“ oder „beteiligt“ wurden mangels Relevanz nicht beachtet. Bei der Datenerhebung wurde die Art des Deliktes, das Datum und der Begehungsort berücksichtigt. Unter einem Delikt ist in dieser Untersuchung jedes strafrechtlich relevante Verhalten zu verstehen, welches im Strafgesetzbuch (StGB), im Strassenverkehrsgesetz (SVG), im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), im Waffengesetz oder in anderen auch kantonalen Gesetzgebungen geahndet werden. Dabei wurden Delikte nicht nur aus dem Kanton Zürich, sondern auch aus der ganzen Schweiz berücksichtigt.

2.2.3 Genève: L'obtention des listes

A l'opposé de Zurich, Genève ne possède pas de liste de clandestins et ceci a eu pour conséquence de réduire le nombre de listes à trois : la liste générale, la liste des détentions et la liste des assignations territoriales.

2.2.3.1 La liste générale

L'Office Cantonal de la Population de Genève nous a fourni une liste de 200 requérants d'asile de sexe masculin enregistrés en 2001 et 2002 à Genève. L'Office a sélectionné aléatoirement 100 requérants d'asile pour l'année 2001 et 100 pour l'année 2002, en choisissant deux jours au hasard pour chaque mois (ainsi, il a sélectionné les personnes enregistrées le 16 et le 17 de chaque mois des années 2001 et 2002, par exemple). Cette liste comportait le nom du requérant d'asile, son numéro d'identification, la date de son enregistrement ainsi que son statut actuel. Munis de cette liste aléatoire de 200 personnes, nous avons sélectionné tous les sujets pour obtenir une liste de 200 requérants d'asile de sexe masculin entrés en 2001 et 2002 à Genève.

2.2.3.2 La liste des assignations territoriales

L'Office Cantonal de la Population de Genève a procédé de la même manière que pour la liste générale. Il nous a fourni une liste aléatoire (selon les mêmes modalités) de 200 requérants d'asile ayant été soumis à une interdiction de pénétrer dans le Canton de Genève ou dans certains de ses quartiers (la Place Cornavin et la Place des Volontaires) en 2001 et 2002. Nous avons ensuite sélectionné aléatoirement les sujets de cette liste pour obtenir 100 requérants de sexe masculin âgés de 16 ans au minimum soumis à une assignation territoriale. Il est important de noter que le Canton de Genève ne délivre que des interdictions de pénétrer son territoire et non des interdictions de le quitter. De plus, cette liste contient des requérants d'asile habitant Genève, mais aussi des requérants étant domiciliés dans un autre canton, qui ont reçu une interdiction de pénétrer sur le territoire genevois suite à l'enregistrement de comportements délinquants par la police ou pour d'autres raisons liées à la LSEE.

2.2.3.3 La liste des mesures de détention en vue d'expulsion

Contrairement aux deux autres listes, il n'a pas été possible de faire une sélection aléatoire pour cette troisième liste. En effet, la détention en vue d'expulsion est si rare dans le Canton de Genève que seuls 24 cas ont été recensés pour les années 2001 et 2002. Après avoir éliminé les personnes mineures, les femmes, ainsi que les personnes qui avaient été soumises à cette mesure à leur arrivée puis directement expulsées (puisque ces personnes n'ont pas eu le temps « d'être » en Suisse), il nous reste une liste de 18 hommes (dès 16 ans) requérants d'asile et clandestins ayant été soumis à une détention en vue d'expulsion. Cette liste, à cause de son nombre restreint, sera donc plus informative que réellement probante au niveau statistique.

2.2.3.4 L'étude des dossiers à la police cantonale genevoise

L'Office Cantonal de la Population de Genève a transmis ces trois listes à la Police Cantonale Genevoise qui a sorti les dossiers de chaque requérant d'asile, connus de leur service, quelle que soit l'infraction commise. Elle a également sorti les dossiers RIPOL (recherche intercantonale) et AUPER (statut actuel) de chaque requérant concerné.

Nous avons ensuite consulté ces dossiers pour établir les bases de données. Bien que le nom du requérant d'asile apparaissait évidemment sur les dossiers, nous n'avons enregistré dans la base de données que son numéro d'identification de l'Office Cantonal de la Population (pour pouvoir retrouver le dossier en cas de problème dans la base de données) ainsi que celui que nous lui avons attribué. Nous avons ensuite inscrit des éléments variables selon la liste concernée, identiques à ceux relevés pour les bases de données zurichoises. Le tableau 2 résume ces démarches.

Tableau 2 : Synthèse de la création des différentes listes de Genève

Genève	Liste générale des requérants	Liste des mesures de détention en vue d'expulsion des requérants	Liste des assignations territoriales des requérants
Liste de l'Office Cantonal de la Population	240 sujets choisis au hasard en fonction de dates aléatoires	24 sujets recensés par l'OCP entre 2001 et 2002	200 sujets choisis au hasard en fonction de dates aléatoires
Liste pour la recherche	200 sujets aléatoirement sélectionnés dans la liste de l'OCP	18 sujets sélectionnés après sélection	100 sujets aléatoirement sélectionnés dans la liste de l'OCP

2.2.4 Vorgehensweise bei der Datenerhebung in beiden Kantonen

2.2.4.1 Fragebogen und Kodierliste

Im Vorfeld der Datenerhebung wurde eine allgemeine Kodierliste und für die fünf verschiedenen Listen je ein Fragebogen erstellt. Diese Instrumente richteten sich nach dem Vorbild der Untersuchungen zur Wirkung der Heroinvertreibung

In der Kodierliste wurden die verschiedenen Delikte des Straf-, Ausländer-, Betäubungsmittel-, Strassenverkehrs- und des Waffengesetzes, die verschiedenen ausländerrechtlichen und strafrechtlichen Zwangsmassnahmen und die unterschiedlichen Nationalitäten, der heutige Status (September 2004) und die verschiedenen Kantone der Schweiz kategorisiert und nummeriert.

Die Fragebogen mit Fragen bezüglich Alter, Nationalität, Status, Zwangsmassnahmen (Haft, Ein- oder Ausgrenzung), Eintragungen im RIPOI und allfällige Delikte wurden anonymisiert und in das Statistikprogramm SPSS übertragen. Dadurch entstand für jede Liste eine eigene SPSS - Datenbank. Diese Methode erlaubte, dass die beim Migrationsamt und bei der Kantonspolizei erhobenen Daten direkt vor Ort mit Hilfe der erstellten Kodierliste in die SPSS - Datenbanken übertragen werden konnten. Dabei wurden nur die erwähnten Daten in die Datenbanken übernommen.

2.2.4.2 Die Auswahl der Personen und die Anonymisierung

Für die Datenerhebung wurden neben dem Fragenkatalog und der Kodierliste auch die fünf vom Migrationsamt ausgestellten Listen benötigt. Von diesen Listen wurden wie bereits erwähnt je 100 oder 200 Personen zufällig ausgewählt, indem zufällig je nach Bestand der Namensliste in Zürich jede vierte oder fünfte Person und in Genf je nach Anzahl Personen jede zweite Person berücksichtigt wurde. Auf diese Weise wurde verhindert, dass die Wahl der Personen durch irgendein persönliches Kriterium beeinflusst wurde. Bei der Erhebung der Daten wurden die Namen nicht in die SPSS Datenbank übertragen. Die Datenübertragung erfolgte somit vollkommen anonymisiert. Damit bei allfälligen Fehlern dennoch die notwendigen Daten gefunden werden konnten, wurden die Verfahrenskontrollnummern der betroffenen Personen in die Datenbank übertragen. Zusätzlich verliessen die Namenslisten nie die Obhut des Migrationsamtes oder der Kantonspolizei Zürich. Nach Abschluss der Datenerhebung wurde sie durch die Kantonspolizei vernichtet.

2.2.5 Besonderheiten bei der Datenerhebung

2.2.5.1 Im Allgemeinen

Vor dem Beginn der Datenerhebung stellten sich einige Fragen betreffend die Durchführbarkeit der Untersuchung. Aus der vom Migrationsamt zur Verfügung gestellten Listen mussten valide Listen erstellt werden.

Die Datenerhebung beim Migrationsamt und bei der Kantonspolizei wurde vor allem auf Grund der Aliasnamen der Personen sehr erschwert. In den verschiedenen Datenbanken wurden dieselben Personen unter unterschiedlichen Namen aufgeführt. Auffallend war, dass die Namen in der Datenbank ZAR nicht immer mit den Namen in der Verfahrenskontrolle oder in der Datenbank AUPER überein-

stimmten. Dies kam vor allem deshalb vor, weil die Namen der Personen während des Asylverfahrens aus verschiedensten Gründen änderten oder dieselben Familiennamen und Geburtsdaten mehrmals für verschiedene Personen verwendet wurden oder weil die Namen mit unterschiedlicher Schreibweise registriert wurden. Einige Personen konnten so nur über die Dossiernummern gefunden werden. Dank der intensiven Unterstützung des Migrationsamtes konnten diese Schwierigkeiten überwunden werden.

In der Datenbank der Kantonspolizei Zürich stellte sich wiederum dasselbe Problem. Sind die Personen, welche sich auf der Namensliste des Migrationsamtes befinden, im POLIS unter demselben Familiennamen und demselben Geburtsdatum aufzufinden? Diese Frage konnte nicht mit hundertprozentiger Sicherheit bejaht werden. Dies bedeutet, dass die Delinquenzraten möglicherweise unterschätzt werden.

Neben diesen Schwierigkeiten stellte zudem die Berechnung der Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz bei den illegal eingereisten Personen ein Problem dar. Bei den illegal in die Schweiz eingereisten Personen war das Einreisedatum nur sehr selten bekannt. Zudem war es auch nicht immer in den Datenbanken, in der Verfahrenskontrolle des Kantons Zürich oder im AUPER, registriert. Aus diesem Grund konnte die „Risiko“-Zeit nicht eruiert werden, auf welche die allfällige Delinquenz einer Person bezogen werden muss.

2.2.5.2 Kriterien für das Erstellen der einzelnen Listen in beiden Kantonen

a) Allgemeine Liste der Asylsuchenden und der illegal eingereisten Personen

Es stellte sich die Frage, auf welche Kriterien bei der Erhebung der verschiedenen Liste abgestellt werden sollte, und welche Personen allenfalls in der Untersuchung nicht zu berücksichtigen waren.

Allgemein bestand das Problem, dass auf den Namenslisten der Asylsuchenden alle Asylsuchenden aufgeführt waren, welche irgendwie mit dem Migrationsamt Zürich in Kontakt kamen, aber welche nicht unbedingt vom Bundesamt für Flüchtlinge dem Kanton Zürich zugeteilt worden waren. Für die Untersuchung des allgemeinen delinquenten Verhaltens gemäss dieser allgemeinen Liste und gemäss der „Liste Asylsuchender mit Ausschaffungshaft“ konnten nur Personen berücksichtigt werden, welche dem Kanton Zürich zugeteilt waren. Dank den Informationen der Datenbank AUPER liessen sich die nicht dem Kanton Zürich zugeteilten Personen von den betroffenen Listen ausschliessen. Somit ergaben sich bei der Erstellung der allgemeinen Liste keine besonderen Schwierigkeiten.

Bei der Kantonspolizei wurde ein allfälliges delinquentes Verhalten der in der Liste enthaltenen Personen vom Zeitpunkt ihrer Einreise oder ihrer Registrierung beim Migrationsamt bis September 2004 berücksichtigt. Um die zeitliche Entwicklung des delinquenten Verhaltens aufzeigen zu können, wurde zusätzlich beobachtet, wie sich die Personen im ersten, zweiten Jahr und allenfalls im dritten Jahr ihres Aufenthaltes in der Schweiz verhalten haben.

b) Liste der Asylsuchenden und illegal eingereisten Personen mit Ausschaffungs- oder Vorbereitungshaft

Bei dieser Liste stellte sich die Frage, ob allein auf das Kriterium der ersten Ausschaffungs- oder Vorbereitungshaft, ausgesprochen im Jahr 2001/2002, abgestellt werden soll. Stellt man für das Erstellen der Liste nur auf das Kriterium dieser Haftarten ab, so befinden sich auch Personen in dieser Liste, welche zwar in Ausschaffungshaft waren, aber in die Schweiz nie in Freiheit gelebt haben, weil sie bei ihrer Einreise verhaftet und nach der Haft in ihr Heimatland zurückgeschafft wurden. Diese Situation würde aber eine Untersuchung der Auswirkung der Zwangsmassnahmen auf eine allfällige Delinquenz nicht zulassen. Deshalb wurde neben dem Kriterium der erstmaligen ausgesprochenen Ausschaffungs- und Vorbereitungshaft im Jahr 2001/2002 darauf geachtet, dass diese Personen nicht berücksichtigt wurden.

Im Gegensatz dazu befinden sich Personen in dieser Liste, welche zuerst über Monate in der Schweiz lebten, dann in Ausschaffungs- oder Vorbereitungshaft genommen und anschliessend ausgeschafft wurden. Hier kann aufgezeigt werden, welche Personen vor der Ausschaffungshaft delinquent waren und welche auf Grund der erfolgten Ausschaffung in der Schweiz nicht mehr delinquenten konnten. Neben diesen Personen sind in der Liste auch solche anzutreffen, welche unmittelbar nach ihrer Einreise in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft genommen wurden, später aber aus rechtlichen Gründen wieder freigelassen werden mussten. Bei diesen Personen ist es möglich aufzuzeigen, wie sie sich bezüglich Delinquenz nach der Freilassung aus der Haft verhalten haben.

Damit das Ziel dieser Liste, die Auswirkung der Zwangsmassnahme auf die Kriminalität zu überprüfen, erfüllt werden konnte, wurde ein allfälliges delinquentes Verhalten der in der Liste enthaltenen Personen einerseits in der Zeitspanne von zwei Jahren vor der Anordnung der ersten Zwangsmassnahme 2001/2002 und andererseits in der Zeitspanne von maximal zwei Jahren danach beobachtet.

c) Liste der Asylsuchenden mit einer Aus- oder Eingrenzung

In dieser Liste wurden als einzige auch Asylsuchende aus anderen Kantonen berücksichtigt, welche sich in Zürich aufgehalten haben. Wie bei der vorherigen Liste wurden alle Delikte der in der Liste enthaltenen Personen berücksichtigt, welche in der Zeitspanne von zwei Jahren vor der Ausgrenzung im Jahr 2001/2002 bis zwei Jahre nach dieser bei der Polizei registriert wurden.

2.2.6 Statistische Analysen und Standardisierungsmethode

Die erhobenen Daten, insbesondere die Anzahl Delikte und die Anzahl von delinquenten Asylsuchenden und illegal anwesenden Personen, wurden mittels des Statistikprogramms SPSS bearbeitet und ausgewertet. Mit Hilfe dieses Programms wurden die einzelnen Variablen mit Hilfe statistischer Masszahlen und Häufigkeitsverteilungen untersucht. Zusätzlich wurden mit Hilfe von Kreuztabellen vorhandene Zusammenhänge zweier Variablen aufgezeigt. Mit dem T-Test war es zudem möglich, aus den Beobachtungen der Stichprobe Rückschlüsse auf bestimmte Eigenschaften der Grundgesamtheit zu ziehen. Insbesondere diente der T-Test bei gepaarten Stichproben dazu, zwei Mittelwerte von verschiedenen Stichproben miteinander zu vergleichen. Zudem zeigte er auf, ob es einen Unterschied zwischen diesen Mittelwerten gab und ob dieser Unterschied zufällig war. Aus diesem Grund war der T-Test dazu geeignet, darzustellen, ob die Zwangsmassnahmen eine Wirkung auf die Delinquenz der

betroffenen Personen haben, indem die durchschnittliche Delinquenz vor der Zwangsmassnahme mit der durchschnittlichen Delinquenz nach der Zwangsmassnahme verglichen wurde. Neben dem T-Test wurde zusätzlich der Wilcoxon Test durchgeführt, welcher bei zwei miteinander verbundenen Stichproben angewendet wurde, wenn ihre Werte gemeinsam und damit paarweise auftraten und inhaltlich zusammenhingen. Dieser Test gab Aufschluss darüber, ob die beiden Stichproben aus Grundgesamtheiten mit der gleichen Verteilung gezogen wurden.

Damit die statistischen Analyse betreffend der Delinquenz im Allgemeinen und einer allfälligen Wirkung der Zwangsmassnahmen durchgeführt werden konnte, mussten die Daten über die Delinquenz der Listen, Allgemeinen Liste und Liste Asylsuchender mit Ausschaffungs- oder Vorbereitungshaft, zuerst hinsichtlich der „Risiko“-Zeit standardisiert werden:

1. Methode bei der allgemeinen Liste der Asylsuchenden: Um die Häufigkeit der Delinquenz in den zeitlichen Verhältnissen untersuchen zu können, wurde die Delinquenz in Zeitabschnitten von zwölf Monaten nach der Einreise der jeweiligen Person bis im September 2004 betrachtet. Dank dieser Methode konnte dargelegt werden, in welcher Zeit die Personen mehr Delikte begehen und wie viele Delikte durchschnittlich in den ersten zwölf Monaten begangen wurden. Daneben wurde auch eine allfällige Delinquenz in Bezug auf die tatsächliche Anwesenheit jeder einzelnen Person untersucht. Da zu dieser Erhebung das Datum der Einreise notwendig war und dieses bei den illegal eingereisten Personen unzuverlässig oder gar nicht vorhanden war, wurde die Untersuchung nur bei den Asylsuchenden Personen aus den Kantonen Zürich und Genf durchgeführt.

2. Bei den Listen Asylsuchender mit Ausschaffungs- oder Vorbereitungshaft und Personen mit Ein- oder Ausgrenzung wurden der Mittelwert und die Häufigkeit der Delikte (begangen in der Zeit bis maximal zwei Jahre *vor* der ersten Zwangsmassnahme) mit Mittelwert und der Häufigkeit der Delikte (begangen in der Zeit bis maximal zwei Jahre *nach* der Zwangsmassnahme) verglichen. Dazu wurde der statistische Test von Student verwendet. Es wurde insgesamt eine Zeit von vier Jahren beobachtet. Diese Untersuchung trägt aber der zeitlichen Anwesenheit der einzelnen Personen keine Rechnung, da sich einige Personen nicht sehr lange vor der Anordnung der ersten Zwangsmassnahme in der Schweiz aufhielten oder diese kurz nach Verbüssung der Haft oder nach Eröffnung Ausgrenzung verliessen oder untertauchten. Da dieser Umstand bei den statistischen Analysen berücksichtigt werden muss, ist bei jedem Asylsuchenden die Delinquenz während der wirklichen Dauer seiner Anwesenheit bis maximal zwei Jahre vor der Zwangsmassnahme und bis maximal zwei Jahre nach der Zwangsmassnahme zu beobachten. Um die Delinquenz während der Anwesenheit des Angeschuldigten zu berechnen, wurde die tatsächliche Anwesenheit der Person in Tagen und später in Monaten vor der Zwangsmassnahme bis maximal 730 Tagen oder 24 Monate ausgerechnet. Danach wurde die Anzahl der in dieser Zeit allfällig begangenen Delikte durch diese Zahl dividiert. Dieselbe Vorgehensweise wurde für die Berechnung einer allfälligen Delinquenz nach der Zwangsmassnahme angewendet. Die Ergebnisse spiegelten dadurch die monatliche durchschnittliche Delinquenz einer Person vor und nach der Zwangsmassnahme wieder. Mit diesen Ergebnissen konnte die Wirkung der Zwangsmassnahme noch besser mit Hilfe des statistischen Tests von Student untersucht werden.

Um daneben die Häufigkeit der Delinquenz in den zeitlichen Verhältnissen der Anwesenheit vor und nach der Zwangsmassnahme untersuchen zu können, wurde die Delinquenz in Zeitabschnitten von drei Monaten betrachtet. Dank dieser Methode konnte dargelegt werden, in welcher Zeit die Personen mehr Delikte begehen und wie viele Delikte durchschnittlich in den Monaten vor und nach der Zwangsmassnahme begangen wurden.

2.3 INTERVIEWS DES REQUÉRANTS D'ASILE

2.3.1 Ziel der Interviews mit den Asylsuchenden

Das Ziel der Interviews mit Asylsuchenden war es, neben den erhobenen, etwas trockenen Daten des Migrationsamtes und der Polizei, Asylsuchende über ihre Umstände und ihr Leben berichten zu lassen. Die Interviews zeigen auf, wie die Asylsuchenden das Asylwesen und insbesondere die ausländerechtlichen Massnahmen wahrnehmen. Sie geben zudem darüber Aufschluss, ob die Zwangsmassnahmen überhaupt abschreckende Wirkungen haben und inwiefern sie das kriminelle Verhalten aus Sicht der Asylsuchenden beeinflussen. Deshalb wurden in beiden Kantonen je 50 Asylsuchenden über ihre Wahrnehmungen bezüglich Risiken delinquenten Verhaltens, über ihre Beurteilung von strafrechtlichen Zwangsmassnahmen und über ihre längerfristigen Integrations- und Mobilitätschancen befragt.

2.3.2 Zur Auswahl der Durchgangszentren und der Asylsuchenden

2.3.2.1 Durchgangszentren in Zürich und in Genf

Dank der ausgezeichneten Mithilfe der Asyl-Organisation Zürich, Abteilung Information und Kommunikation, der Organisation ORS Service AG, Organisation für Regie- und Spezialaufträge und des „Hospice général genevois“ war es möglich, die insgesamt 100 Interviews mit Asylsuchenden aus verschiedenen Durchgangszentren (6 in Zürich und 5 in Genf) durchzuführen.

Bei der Auswahl der Durchgangszentren in Zürich wurde darauf geachtet, dass sowohl Zentren auf dem Land und als auch solche in der Stadt Zürich berücksichtigt wurden. Dabei wurden fünf Zentren in oder am Rande der Stadt Zürich (Regensbergstrasse, Aspholz, Leutschenbach, Bombach, Juchstrasse) und sechs Zentren ausserhalb der Stadt (Lilienberg in Affoltern am Albis, Adliswil, Embrach 1, Embrach 2, Thalwil und das Minimalzentrum) ausgewählt. Eigentlich sollten im Kanton Zürich nur 10 Zentren berücksichtigt werden. Da aber nicht in jedem Zentrum fünf freiwillige Personen befragt werden konnten, musste noch ein elftes Durchgangszentrum besucht werden, damit insgesamt 50 Interviews durchgeführt werden konnten.

In Genf wurden fünf verschiedene in oder am Rand der Stadt gelegene Durchgangszentren berücksichtigt.

Die Durchgangszentren unterschieden sich jeweils sehr in der Führung, im Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten und in der Handhabung von Sanktionen.

So führten ein Teil der Zentren eine Art Belohnungssystem für die Einhaltung der Hausordnung und wiederum andere Zentren eine Art Sanktionensystem für deren so genannte Nichteinhaltung. In Zürich war das Angebot von Schul- resp. Deutschunterricht nicht überall gleich und die Möglichkeit, ein zusätzliches Sackgeld zu verdienen, war nicht überall gegeben.

2.3.2.2 Die Asylsuchenden in Zürich und in Genf

Es war schwierig, freiwillige Asylsuchende für ein Interview zu rekrutieren. Personen, welche den Leitern mitgeteilt hatten, an einem Interview teilzunehmen, waren zu gegebener Zeit nicht im Durchgangszentrum anwesend. Ein paar der Freiwilligen waren zwar zuerst bereit, die Fragen zu beantworten. Als sie aber auf Grund der Einleitung bemerkten, dass dieses Interview ihnen persönlich oder ihrer Situation in der Schweiz nichts bringen würde, brachen sie das Gespräch ab und verliessen den Raum. Andere wollten wiederum nur ihre persönliche Meinung über die Zustände im Asylwesen in der Schweiz kundtun und waren nicht bereit, die gestellten Fragen zu beantworten. Diese Personen wurden auf Grund ihres Verhaltens für die Interviews nicht berücksichtigt.

Ursprünglich war vorgesehen, die Asylsuchenden nach dem Zufallsprinzip auszuwählen. Da die Mitbewohner den Durchgangszentren nach deren verfügbaren Kapazität und nicht aus einem speziellen Grund zugeteilt wurden, konnte zunächst davon ausgegangen werden, dass durch die Auswahl der Durchgangszentren die Zufallsstichprobe nicht beeinflusst wurde. Die Leiterinnen und Leiter sollten im Vorfeld der Interviews je nach Anzahl der Mitbewohner jeden fünften oder zehnten männlichen Bewohner ihrer Zentren auswählen, welcher sich auf deutsch, französisch, englisch oder italienisch verständigen konnte. Falls diese Person sich nach der Anfrage dazu bereit erklärte, an einem solchen Interview teilzunehmen, sollte an einem mit der Leitung vereinbarten Termin dieses Interview statt finden.

Diese Art Rekrutierung war gemäss Auskunft der Leitungen der Durchgangszentren jedoch nicht immer möglich. Die von den Leitern oder Leiterinnen zufällig ausgewählten Personen wollten oft entweder an keinen Interviews teilnehmen oder waren am vereinbarten Termin nicht im Zentrum anzutreffen. Aus diesen Gründen kam es vor, dass die Leiterinnen oder Leiter am vereinbarten Tag die im Durchgangszentrum anwesenden Asylsuchenden fragten, ob sie bereit wären, an einem Interview teilzunehmen. Auch hier war es nicht ganz einfach Freiwillige zu finden. Das Misstrauen gegenüber den Fragen war sehr gross. Dies führte dazu, dass in einem Zentrum nicht immer die gewünschten fünf Personen interviewt werden konnten. Es wurde jedoch in keinem Durchgangszentrum mehr als fünf Interview in Zürich durchgeführt.

Betrachtet man unter diesen Umständen die Auswahl der Asylsuchenden genau, so wurden im Grunde genommen mehr als 50 Personen in beiden Kantonen für die Interviews rekrutiert. Nur erschienen diese nicht zu den Interviews oder wechselten während diesen die Meinung und verweigerten die Teilnahme. Drei Personen verweigerten die Interviews. 7 Personen sind erst gar nicht zur vereinbarten Zeit der Interviews erschienen. Insgesamt wurden auf diese Weise mindestens 60 Personen angefragt. Wie gross die Zahl der Personen ist, welche bei der Anfrage durch die Leiter und Leiterinnen

eine Teilnahme an den Interviews kategorisch abgelehnt haben, können wir mangels Informationen nicht genau beurteilen. Tatsache ist aber, dass es bei einem Durchgangszentrum mit ca. 100 Bewohnern sehr schwierig war, fünf freiwillige Personen zu rekrutieren. Die Gründe dafür waren einerseits die Angst und das Misstrauen vor solchen Befragungen und andererseits die Absenz der Bewohner in den Durchgangszentren, da sich diese sehr oft ausserhalb der Zentren aufhielten.

Obwohl die Teilnahme an den Interviews auf Grund der Sprache (deutsch, französisch, englisch und italienisch) begrenzt war, konnten trotz diesen Einschränkungen Interviews mit Asylsuchenden aus anderen Sprachgebieten wie z. B. Russland, Kosovo, Rumänien, Irak, Iran und Pakistan durchgeführt werden. Die Befürchtungen, dass sich die Interviews nur auf Personen aus afrikanischen Ländern beziehen wurden, haben sich somit nicht bestätigt. Es ist zwar möglich, dass durch die gegebene Art der Auswahl der Interviewpartner vorwiegend weniger mobile und weniger delinquente Personen befragt wurden. Hingegen wurde die ursprünglich über das Zufallsprinzip angestrebte Durchmischung hinsichtlich der Herkunft dennoch erreicht.

2.3.3 Der Fragebogen für die Interviews der beiden Kantone

Der zusammengestellte Fragebogen bestand aus 62 Fragen, welche in verschiedene Themen gegliedert waren: Background, Leben im Durchgangszentrum, Zukunftsperspektiven, die Menschen im Durchgangszentrum, persönliche Erlebnisse, Verhalten, Kontakt mit der Polizei, Justiz oder mit dem Gefängnis, Aussichten bei einer eventuellen Rückkehr in das Heimatland. Es handelte sich meistens um geschlossene Fragen, bei welchen verschiedene Antworten zur Auswahl standen.

Um Missverständnisse vorzubeugen wurden die Fragen möglichst einfach gestellt. Da sich solche nicht immer vermeiden liessen, konnten diese anfänglichen Hürden mit Hilfe von Erklärungen und Übersetzungen in eine andere Sprache überwunden werden.

2.3.4 Das Verhalten der Asylsuchenden während der Interviews in beiden Kantone

Diejenigen Personen, welche zu Beginn des Interviews ihre Bereitschaft dazu bestätigten, antworteten meistens spontan und ohne zu zögern. Nur wenige Asylsuchende wollten bei gewissen Fragen keine Antwort geben. Wie die Personen bei den verschiedenen Fragen im Besonderen reagierten und welche Antworten gegeben wurden, wird aus der Auswertung des Fragebogens ersichtlich.

2.3.5 Statistische Analyse des Fragebogens

Mittels des Programms SPSS wurden die Antworten der verschiedenen Fragen ausgewertet. Dabei interessierten vor allem die Häufigkeiten der Antworten und die statistischen Masszahlen.

2.4 INTERVIEWS AVEC DES RESPONSABLES

2.4.1 Ziel der Expertengespräche

Die Expertengespräche dienen der Validierung der Ergebnisse aus den Datenerhebungen und aus den Interviews mit den Asylsuchenden. Zusätzlich sollten sie Informationen über mögliche uner-

wünschte Nebenwirkungen der Zwangsmassnahmen liefern. Bei diesen Gesprächen sollen gerade diejenigen Personen zu Worte kommen, die dem Leben der Asylsuchenden am nächsten sind. Sie sehen sie in verschiedenen Situationen und kennen ihre Situation und ihre Gedanken am besten. Auch lernen sie die Personen nicht wegen einer allfälligen Delinquenz kennen. Aus diesen Gründen wurden die Expertengespräche nicht mit Richtern, Polizisten oder mit Sachbearbeitern des Migrationssamtes, sondern mit den Leitern oder Leiterinnen der Durchgangszentren geführt.

2.4.2 Die Verantwortlichen der Durchgangszentren

Die Verantwortlichen oder die Angestellten der Durchgangszentren waren in den meisten Fällen an der Studie interessiert und gaben offen Auskunft über Fragen, welche sich bezüglich des Verhaltens der Asylsuchenden und ihren Lebensbedingungen stellten. In Zürich setzte sich die Leitung der 11 berücksichtigten Durchgangszentren aus fünf Leiterinnen und sechs Leitern zusammen. Die Leitung der Durchgangszentren in Genf gestaltete sich anders. Die fünf besuchten Durchgangszentren standen unter der Leitung von drei verschiedenen Verantwortlichen. Dies kommt daher, dass in Genf eine Person für mehrere Durchgangszentren verantwortlich ist.

Für die Expertengespräche in Zürich wurden drei Leiterinnen und drei Leiter befragt. Drei Personen stammten aus städtischen und drei aus ländlichen Durchgangszentren. Da in Genf, wie bereits erwähnt, eine andere Struktur der Organisation der Durchgangszentren existiert, wurden nur zwei Verantwortliche befragt. Damit aber die Gespräche mit mindestens fünf Personen aus der Leitung von Durchgangszentren durchgeführt werden konnten, wurden drei Angestellte des „Hospice“ befragt, welche in den verschiedenen Durchgangszentren als Betreuer oder Stellvertreter der Verantwortlichen arbeiteten.

2.4.3 Die Expertengespräche in Zürich und in Genf

Die Expertengespräche folgten nicht einem vorgegebenen Fragebogen. Vielmehr sollten die Befragten frei ihre Eindrücke, Meinungen und Änderungsvorschläge bezüglich des Asylwesens mitteilen und schildern können. Damit das Gespräch dennoch strukturiert erfolgen konnte, wurde ein Protokoll als Leitfaden erstellt, welches verschiedene Themen beinhaltete. Einerseits sollte das Expertengespräch Aufschluss über das Leben und Verhalten der Asylsuchenden in den Durchgangszentren geben und andererseits sollte es über die Effizienz der Zwangsmassnahmen gegenüber der Kriminalität Asylsuchender informieren. Die Verantwortlichen der Durchgangszentren waren sehr offen und gaben gerne Auskunft über ihre Eindrücke der heutigen Situation im Asylwesen. Die Wahrnehmungen und Erfahrungen der Verantwortlichen unterschieden sich nicht sehr stark voneinander, dies kommt vor allem in der sich im Kapitel 3.5 befindenden Synthese der Gespräche zum Ausdruck.

3. RÉSULTATS

3.1 REQUÉRANTS ET ILLÉGAUX CONNUS DE LA POLICE (LISTE GÉNÉRALE)

3.1.1 Données générales

Les sujets de cette liste générale sont des requérants d'asile entrés en Suisse en 2001 (100 requérants à Genève et 86 à Zurich) et en 2002 (100 sujets à Genève et 114 à Zurich), enregistrés dans les cantons de Genève et de Zurich, ainsi que des clandestins enregistrés à Zurich en 2001 (50 clandestins) et 2002 (50 clandestins). Les requérants avaient environ 25 ans (26 ans à Genève) lors de leur arrivée en Suisse, alors que la moyenne d'âge des clandestins était de 28 ans. Dans les deux cantons, les requérants d'asile viennent principalement d'Europe de l'Est et d'Afrique de l'Ouest. Les clandestins originaires d'Europe de l'Est sont majoritaires. Pour Zurich, les fréquences les plus élevées se trouvent pour les requérants venant de Serbie-Montenegro (9%), les Nigériens (7 %) et les Guinéens (7%). La Serbie-Montenegro et la Guinée sont les deux origines les plus représentées à Genève (environ 20 %). Quant aux clandestins, les fréquences les plus élevées sont celles des personnes venant de Serbie-Montenegro (14%) et d'Albanie (14%).

En ce qui concerne le statut actuel des sujets, 42% des requérants de Zurich sont actuellement introuvables contre 32% des requérants genevois. A Genève, la majorité des requérants est actuellement enregistrée en Suisse, contrairement à Zurich, où moins de 30% des requérants sont enregistrés. Les sorties contrôlées sont relativement rares dans les deux cantons. Quant aux clandestins, les deux tiers ont été expulsés et un tiers reste introuvable.

3.1.2 Détentions subies

Par détentions, nous entendons ici l'ensemble des détentions pénales, policières, ainsi que les détentions ordonnées en vertu de la LSEE.

On observe plus de détentions à Zurich qu'à Genève, mais elles durent en moyenne moins longtemps. Cependant, les écart-types (Std. Deviation) sont plus importants à Zurich, ce qui indique que moins de sujets ont fait de la prison, mais que ces derniers y sont allés plus souvent, comme le montrent les fréquences détaillées ci-dessous. La moyenne du nombre de détentions subies par les clandestins dépasse largement celle des requérants d'asile. De plus, les détentions des clandestins durent souvent plus longtemps, comme le démontrent les tableaux suivants.

Tableau 3 : Moyennes du nombre de détentions (policières, pénales ou LSEE) subies par sujet / *Durchschnittliche Anzahl von Gefängnisaufenthalten*

	Moyennes du nombre de détentions par sujet	Std. Deviation	Nombre minimum de détentions	Nombre maximum de détentions
Genève	0.38	0.840	0	4
Zurich requérants	0.57	1.914	0	23
Zurich clandestins	1.29	0.65	0	4

Tableau 4 : Moyennes des jours de détention (policières, pénales ou LSEE) subis par sujet / *Mittelwert der durchschnittlich in Haft verbrachten Tage pro Person*

	Moyennes des jours de détentions par sujet	Std. Deviation	Nombre minimum de jours de détention	Nombre maximum de jours de détention
Genève	14.08	76.32	0	900*
Zurich requérants	8.84	40.75	0	361
Zurich clandestins	35.64	74.84	0	412

*le cas ayant subi 900 jours de détention est extrême

De manière générale, les requérants ne subissent presque pas de détention selon la LSEE. La détention policière est beaucoup plus fréquente à Zurich (20%) qu'à Genève (5%). Cette différence peut s'expliquer en partie par le fait que l'Office de Migration de Zurich a le droit d'ordonner une détention de moins de 48 heures. Presque 16 % des requérants de Genève ont déjà subi une détention pénale, alors qu'il n'y a que deux cas à Zurich. Les clandestins sont plus de 70% à avoir subi une détention policière et environ 30 % à avoir été détenus selon la LSEE.

Tableau 5 : Pourcentages de requérants et clandestins ayant subi au moins une détention (policière, pénale, ordonnée par le Juge d’Instruction ou selon LSEE) / *Prozentsatz der Personen, welche mindestens einmal in Haft waren (Polizeihaft, strafrechtliche Haft, Untersuchungshaft oder Haft gemäss ANAG)*

	Détention policière (moins de 48h)	Détention pénale (pour exécution d’une peine)	Détention préventive	Détention LSEE
Genève (n=200)	5% (n=10)	16% (n=31)	3% (n=5)	3% (n=6)
Zurich requérants (n=200)	20% (n=39)	1% (n=2)	14% (n=27)	6% (n=12)
Zurich clandestins (n=100)	71% (n=71)	1% (n=1)	14% (n=14)	28% (n=28)

3.1.3 Assignation territoriale

Notons tout d’abord que, dans cette liste générale, l’ensemble des assignations territoriales concerne uniquement des interdictions de pénétrer un lieu, et non des interdictions de quitter un lieu ou un canton. Notons également qu’aucun des clandestins sélectionnés n’a été soumis à une assignation territoriale.

A Zurich, 8% des requérants ont reçu au moins une assignation (deux au maximum). La majorité des interdictions proviennent de Zurich et de Winterthur. A Genève, 12% des requérants ont reçu une assignation (deux au maximum) qui, dans une large majorité, leur interdisait de se rendre dans les secteurs de Cornavin et de la Place des Volontaires.

3.1.4 Enregistrement RIPOL

19 % des requérants de Zurich sont recherchés pour savoir où ils se trouvent, alors que les requérants de Genève et les clandestins de Zurich sont rares à entrer dans ce type de recherche. Ce sont à nouveau les requérants de Zurich qui sont le plus souvent recherchés pour être arrêtés (12%), alors qu’il n’y a que quatre cas à Genève et 8 cas parmi les clandestins zurichois. Le même phénomène apparaît pour les recherches à des fins d’expulsion. Ce type de recherche RIPOL concerne plus d’un quart des requérants zurichois et moins de 10 % des requérants de Genève. Seul un clandestin est recherché pour être expulsé. Le tableau suivant résume ces données.

Tableau 6 : Pourcentages de requérants et clandestins recherchés (RIPOL) par cantons et par catégories / *Prozentsatz der Personen, welche zur Fahndung (RIPOL) ausgeschrieben wurden*

	Recherché pour savoir où il se trouve	Recherché pour être arrêté	Recherché pour être expulsé
Genève (n=200)	4% (n=7)	2% (n=4)	7% (n=14)
Zurich requérants (n=200)	19% (n=37)	12% (n=24)	26% (n=51)
Zurich clandestins (n=100)	4% (n=4)	8% (n=8)	1% (n=1)

3.1.5 Délits en général

Le nombre de personnes n'ayant jamais été enregistrées par la police pour une infraction est plus élevé à Genève qu'à Zurich. En effet 67% des requérants de Genève contre 52% de Zurich ne sont pas connus des services de police. La moyenne annuelle du nombre de délits enregistrés par requérant soupçonné est plus élevée à Genève (2.07) qu'à Zurich (1.56). Cependant, il est important de relever que les pourcentages varient lorsque l'on soustrait les resquilles et les délits contre la LSEE de la totalité des délits de Zurich. A Genève, aucun requérant de la liste générale n'a été enregistré pour resquille. Nous avons cependant calculé les moyennes et les pourcentages sans les délits contre la LSEE, comme le démontre le tableau ci-dessous.

Tableau 7 : Pourcentages des requérants et clandestins enregistrés par la police pour au moins une infraction depuis leur arrivée en Suisse et moyennes annuelles du nombre de délits enregistrés par requérant / *Prozentsatz der Personen, welche auf Grund mindestens eines Deliktes polizeilich registriert waren, und die durchschnittlich jährliche Anzahl polizeilicher Eintragungen pro Person*

	Pourcentages des requérants connus de la police pour au moins une infraction	Moyennes annuelles du nombre de délits par requérant	Pourcentage des requérants connus de la police pour au moins une infraction autre que LSEE ou resquiller	Moyennes annuelles du nombre de délits autre que LSEE ou resquiller par requérant
Genève (n=200)	33% (n=66)	2.07	28% (n= 56)	1.65
Zurich requérants (n=200)	48% (n=95)	1.56	35% (n= 70)	1.12
Zurich clandestins (n=100)	97% (n=97)	1.5 (Moyenne brute)	31% (n= 31)	0.54 (Moyenne brute)

Presque la totalité des clandestins ont été enregistrés pour au moins un délit, et la moyenne brute (non pondérée par le temps passé en Suisse) du nombre de délits par clandestin est de 1.5. Cependant lorsqu'on soustrait les délits LSEE et les resquilles, les clandestins ne sont plus que 31 % à avoir déjà transgressé la loi. Ces résultats nous montrent qu'il y a moins de requérants enregistrés pour des délits à Genève qu'à Zurich, mais que ces derniers commettent en moyenne plus d'infractions.

Dans un premier temps, nous avons observé le lien entre nationalité et commission de délits à Genève et à Zurich. Il apparaît à Genève que plus de 60% des délits sont commis par des requérants d'Afrique et qu'environ 30% sont commis par des personnes venant d'Europe de l'Est. Cette relation est significative. A Zurich, le lien entre nationalité et nombre de délit n'est pas significatif. Dans un deuxième temps, nous avons observé le lien global entre la nationalité et les délits pour les listes de Genève et de Zurich, en unissant les deux listes et élargi les catégories pour obtenir des résultats plus fiables. Il n'existe cependant pas de lien significatif entre les régions du monde d'où proviennent les requérants (soit l'Afrique, l'Europe de l'Est et les autres régions) et la délinquance lorsque nous unissons ces deux listes. Nous entendons ici par « délit » toutes les catégories entrées dans la base de données. Le tableau qui suit reprend ces résultats en terme de pourcentages.

Tableau 8 : Pourcentages de requérants enregistrés par la police pour au moins une infraction depuis leur arrivée en Suisse par origine / *Prozentsatz von Asylsuchenden, kategorisiert in Regionen, welche auf Grund mindestens eines Deliktes polizeilich registriert waren*

	Afrique (n=181)	Europe de l'Est (n=138)	Autres (n=81)	N (n=400)
Genève et Zurich	40% (n=73)	41% (n=57)	38% (n=31)	40%(n=161)

Afin de mieux cerner l'évolution de la criminalité des requérants, nous avons observé le nombre de délits enregistrés par tranche de 12 mois dès l'arrivée du requérant en Suisse. Ces calculs ont été effectués séparément pour chaque requérant en fonction de sa date d'arrivée et sont donc basés sur le temps qu'il a effectivement passé en Suisse. Nous n'avons pas fait de tels calculs pour les clandestins de Zurich car, comme nous l'avons déjà mentionné dans la méthode, la date exacte d'entrée en Suisse de ces personnes n'est pas connue. Il est intéressant d'observer que les moyennes du nombre de délits enregistrés pendant les 12 premiers mois sont plus élevées que les moyennes « générales » des délits à Zurich (cf. tableau 7) et que les moyennes du nombre de délits par requérant « délinquant » chute au fil du temps dans les deux cantons. De plus, il apparaît que les requérants de Zurich commettent plus de délits que les requérants genevois durant la première année en Suisse, mais moins que les requérants de Genève par la suite. Ces constatations diffèrent quelque peu lorsque l'on calcule les moyennes du nombre de délits que la police a enregistré par requérant, en excluant les infractions LSEE et la resquille. Le tableau 9 résume ces résultats.

Tableau 9 : Moyennes du nombre de délits enregistrés par la police par requérant (parmi les requérants « délinquants ») et par tranche de 12 mois depuis l'arrivée en Suisse / Durchschnittliche Anzahl polizeilicher Eintragungen pro Asylsuchender, gemessen in jeweiligen Zeitabschnitten von 12 Monaten seit seiner Einreise

	Moyennes des délits enregistrés par la police par requérant à Genève (n= 66)	Moyennes des délits enregistrés par la police par requérant à Genève sans resquille et délits LSEE (n=56)	Moyennes des délits enregistrés par la police par requérant à Zurich (n=95)	Moyennes des délits enregistrés par la police par requérant à Zurich sans resquille et délits LSEE (n=69)
Dans les 12 premiers mois	1.88	1.91	2.32	2.31
Dans les 12 mois suivants	0.70	0.57	0.68	0.61
Dans les 12 mois suivants	0.29	0.26	0.15	0.13
Dans les 12 mois suivants	0.14	0.16	0.00	0.00

Les mêmes constatations s'offrent à nous lorsque nous observons plus en détail les pourcentages de requérants connus de la police pour au moins un délit durant leur séjour en Suisse. Parmi les 66 requérants genevois délinquants, plus des trois quarts ont commis au moins un délit durant les 12 premiers mois en Suisse. Durant les 12 mois suivants, ils sont moins de la moitié et ce pourcentage baisse encore de moitié dans les 12 mois suivants, soit durant la troisième année. Ils sont moins de 10% à avoir commis un délit durant les derniers mois précédant l'enregistrement dans notre base de données. La délinquance semble donc baisser au fil des ans. Les données sont semblables à Zurich pour les 24 premiers mois, mais la délinquance chute encore plus durant les années suivantes. Les résultats obtenus lorsque l'on exclut les délits contre la LSEE et la resquille sont similaires, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 10 : Pourcentages de requérants enregistrés par la police pour au moins une infraction par tranche de 12 mois (parmi les requérants « délinquants ») / *Prozentsatz von Asylsuchenden, welche im Zeitabschnitt von 12 Monaten auf Grund mindestens eines Deliktes polizeilich registriert waren*

	Pourcentages de requérants connus de la police de Genève (n=66)	<i>Pourcentages de requérants connus de la police de Genève pour une infraction autre que la resquille ou LSEE (n=56)</i>	Pourcentages de requérants connus de la police de Zurich (n=95)	<i>Pourcentages de requérants connus de la police de Zurich pour une infraction autre que la resquille ou LSEE (n=69)</i>
Dans les 12 premiers mois	80% (n=53)	84% (n= 47)	85% (n=81)	86% (n=59)
Dans les 12 mois suivants	41% (n=27)	39% (n= 22)	37% (n=35)	36% (n=25)
Dans les 12 mois suivants	21% (n= 14)	20% (n= 11)	10% (n=9)	9% (n= 6)
Dans les 12 mois suivants	9% (n=6)	11% (n= 6)	0%	0%

Cette liste étant basée sur des requérants enregistrés en 2001 ou 2002, il est évident que certaines personnes (les requérants arrivés en 2001) ont eu plus de « temps » pour commettre des délits jusqu'au moment où elles ont été enregistrées dans nos base de données (soit entre juillet et septembre 2004). Nous avons donc décidé d'observer séparément les requérants enregistrés en 2001 et en 2002 pour s'assurer que le phénomène était identique, quelque soit l'année d'enregistrement. Le tableau 11 expose les pourcentages des requérants « délinquants » enregistrés en 2001 ou 2002.

Tableau 11 : Année d'enregistrement en Suisse des requérants enregistrés par la police pour au moins une infraction / *Das Jahr, in welchem die Asylsuchenden, welche wegen eines Deliktes bei der Polizei registriert waren, bei den Behörden auf Grund ihres Asylgesuches registriert wurden*

	Enregistrés en Suisse en 2001 (n=78)	Enregistrés en Suisse en 2002 (n= 83)
Genève (n=66)	62% (n=41)	38% (n=25)
Zurich (n=95)	39% (n=37)	61% (n=58)

Il est étonnant d'observer que les requérants enregistrés en 2001 à Genève sont plus délinquants que ceux qui ont été enregistrés en 2002. La tendance est inverse à Zurich. Il apparaît cependant que les résultats sont similaires pour les requérants arrivés en 2001 et en 2002 en Suisse : les moyennes et les pourcentages des délits sont plus élevés durant les 12 premiers mois et baissent les années suivantes. La première année est, en moyenne, celle durant laquelle les requérants commettent le plus de délits. En moyenne, les requérants arrivés en 2002 ont même commis plus de délits durant leurs 12 premiers mois en Suisse. Les deux graphiques (figures 1 et 2) qui suivent permettent d'observer la similitude des moyennes de délits commis par les personnes enregistrées en Suisse en 2001 et 2002.

Figure 1 : Moyennes des délits enregistrés par la police genevoise par requérant (parmi les requérants « délinquants ») et par tranche de 12 mois selon la date d'arrivée en Suisse / Durchschnittliche Anzahl polizeilicher Eintragungen von Asylsuchenden aus Genf, gemessen in jeweiligen Zeitabschnitten von 12 Monaten seit ihrer Einreise

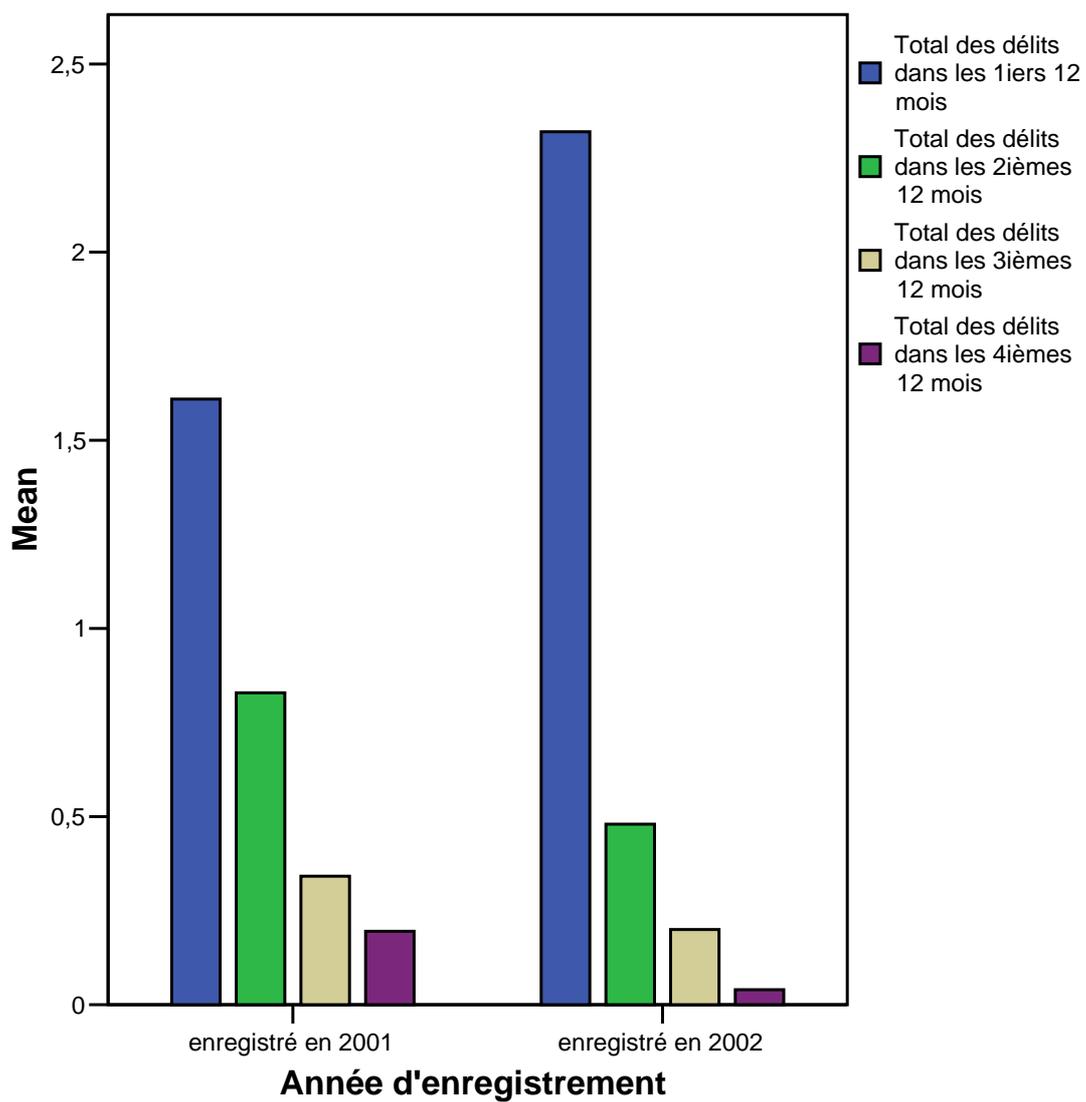
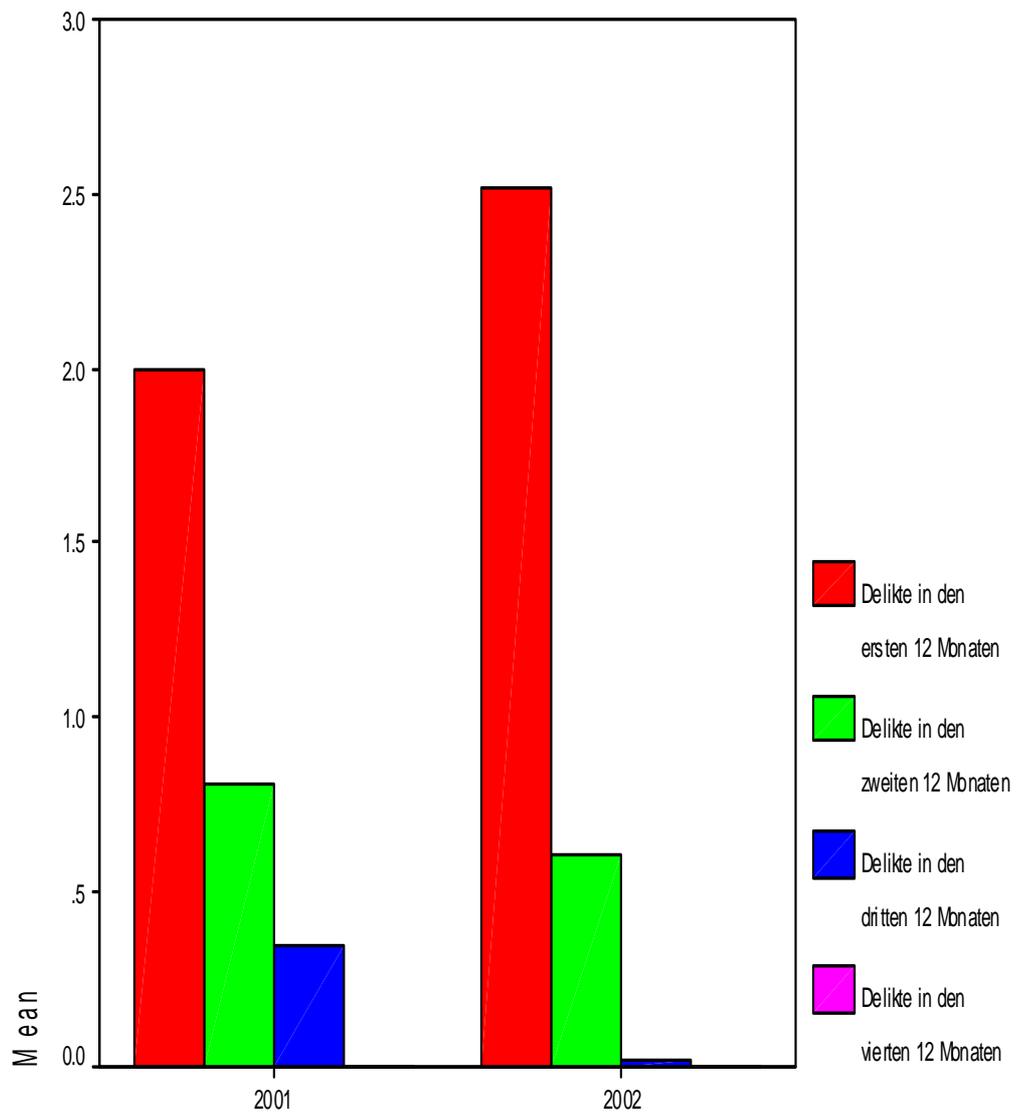


Figure 2 : Moyennes des délits enregistrés par la police zurichoise par requérant (parmi les requérants « délinquants ») et par tranche de 12 mois selon la date d'arrivée en Suisse / Durchschnittliche Anzahl polizeilicher Eintragungen von Asylsuchenden aus Zürich, gemessen in jeweiligen Zeitabschnitten von 12 Monaten seit ihrer Einreise



Einreise im Jahr 2001 oder 2002

3.1.6 Délits « drogue »

Environ 20% des requérants de Genève et moins de 15% des requérants de Zurich ont déjà été enregistrés par la police pour une infraction concernant les stupéfiants. Le nombre de clandestins est d'environ 10 %. Notons cependant que cette catégorie « délits drogue » comprend à la fois la consommation et la vente de drogues dures et douces.

Tableau 12 : Pourcentages de requérants et clandestins enregistrés par la police pour au moins un délit « drogue » depuis leur arrivée en Suisse / *Prozentsatz von Personen, welche auf Grund mindestens eines Drogendelikttes polizeilich registriert*

	Enregistrés pour au moins un délit « drogue »
Genève (n= 200)	19% (n=38)
Zurich requérants (n=200)	13% (n=26)
Zurich clandestins (n= 100)	11% (n=11)

Nous avons relevé douze cas de consommation de stupéfiants à Genève et il s'agissait toujours de cannabis (un cas fait exception). A Zurich, il y a autant de consommations de cannabis que d'héroïne et de cocaïne, mais les cas, comme à Genève, sont plutôt rares. Le trafic de stupéfiant, et plus particulièrement de cocaïne, semble en effet plus fréquent dans les deux cantons, comme le détaille le tableau suivant.

Tableau 13 : Fréquences des différents délits de ventes et consommations de stupéfiants / Häufigkeiten der verschiedenen Drogendelikte, insbesondere Konsum und Verkauf

	Genève (n= 200)	Zurich requérants (n=200)	Zurich clandestins (n=100)
Consommation de cannabis	11	3	2
Consommation de cocaïne	1	2	0
Consommation d'héroïne	0	3	0
Total consommation	12	8	2
Trafic d'héroïne	1	3	7
Trafic de cannabis	10	0	0
Trafic de cocaïne	27	9	1
Total trafic	38	12	8

Lorsqu'on regarde la corrélation entre la nationalité des requérants et les délits « drogue », il apparaît qu'il n'y a pas de lien significatif entre ces deux variables pour Zurich (requérants et clandestins), mais que le lien est par contre significatif à Genève. En effet, dans cette ville, 87% des délits « drogue » sont commis par des requérants d'origine africaine. A Zurich, dix-huit des soixante-huit requérants d'Afrique et sept des cinquante requérants de l'Europe de l'Est ont été enregistrés pour au moins un délit « drogue ».

Lorsque l'on unit les listes zurichoise et genevoise, il n'y a pas de lien significatif entre la nationalité et la commission de délits liés à la drogue. Notons cependant qu'environ 40% des délits « drogue » sont commis par des personnes venant du continent Africain, environ 35% par des requérants d'Europe de l'Est et environ 25% par des requérants provenant d'autres régions du monde. Le tableau suivant indique quel pourcentage de requérants, au sein d'une origine, ont été enregistrés par la police pour au moins un délit « drogue » depuis leur arrivée en Suisse.

Tableau 14 : Pourcentages de requérants enregistrés par la police pour au moins un délit « drogue » depuis leur arrivée en Suisse par origine / Prozentsatz von Asylsuchenden in Re-

gionen kategorisiert, welche auf Grund mindestens eines Drogendelikttes polizeilich registriert waren

	Afrique (n=181)	Europe de l'Est (n=138)	Autres (n=81)	N (n=400)
Genève et Zurich	14% (n=26)	16% (n=22)	30% (n=16)	16%(n=35)

3.1.7 Délits contre le patrimoine

Les délits contre le patrimoine (sans resquille) sont plus fréquents à Zurich qu'à Genève, comme le démontre le tableau 15 ci-dessous.

Tableau 15 : Pourcentages de requérants et clandestins enregistrés par la police pour au moins un délit contre le patrimoine depuis leur arrivée en Suisse / Prozentsatz der Personen, welche auf Grund mindestens eines Vermögensdelikttes seit ihrer Einreise polizeilich registriert waren

	Enregistrés par la police pour au moins un délit contre le patrimoine
Genève (n=200)	7% (n=13)
Zurich requérants (n=200)	20% (n=40)
Zurich clandestins (n=200)	14% (n=14)

Le vol à l'étalage (n=33) est la catégorie la plus représentée dans les délits contre le patrimoine à Zurich. A Genève et pour les clandestins, aucun délit contre le patrimoine n'est plus présent qu'un autre. Comme pour les délits en général, nous avons uni les deux listes, et recodé les nationalités pour obtenir des chiffres plus précis quant aux nationalités, bien qu'à Zurich comme à Genève, il n'existe pas de lien significatif entre la nationalité du requérant et le fait qu'il commette plus ou moins de délits contre le patrimoine.

Tableau 16 : Pourcentages de requérants enregistrés par la police pour au moins un délit contre le patrimoine depuis leur arrivée en Suisse par origine / *Prozentsatz der Asylsuchenden kategorisiert in Regionen der Welt, welche auf Grund mindestens eines Vermögensdeliktes seit ihrer Einreise polizeilich registriert waren*

	Afrique (n=181)	Europe de l'Est (n=138)	Autres (n=81)	N (n=400)
Genève et Zurich	11% (n=20)	16% (n=22)	14% (n=11)	13% (n=53)

L'Europe de l'Est est la catégorie la plus représentée dans les délits contre le patrimoine, alors que les sujets venant du continent Africain sont moins nombreux, en regard des pourcentages.

3.1.8 Délits contre l'intégrité corporelle

Les cas de délits contre l'intégrité corporelle sont très rares : on en compte deux à Zurich, trois à Genève et un parmi les clandestins.

3.1.9 Autres délits

Les délits contre la LSEE sont surreprésentés parmi les clandestins qui sont 89% à avoir été interpellés pour un tel délit alors que les requérants de Zurich sont moins de 6% (11 cas) à être enregistrés à la police pour cette raison, et que les cas genevois sont rares. Les autres délits sont peu fréquents et mineurs.

3.1.10 La délinquance grave

Sur les 500 requérants d'asile et clandestins sélectionnés aléatoirement dans cette liste générale, les délits que l'on peut qualifier de graves (à part le trafic de drogue que nous avons déjà mentionnés) sont rares. Nous avons recensé un viol, un brigandage, un cas de rixe avec mort d'homme et un cas de vol en bande, soit quatre infractions graves en tout. Tous ces délits concernent Zurich. Dans l'ensemble, on recense donc environ 0.6 % de personnes mises en cause pour avoir commis un délit grave. A titre de comparaison, signalons que la statistique policière zurichoise recense, pour les mêmes délits, environ 0.3 suspects sur 100 parmi les hommes âgés de 20 à 29 ans, toutes nationalités confondues en 2003.⁸ C'est dire que la criminalité grave n'est pas absente de nos échantillons, mais qu'elle est peu différente de la criminalité d'autres groupes démographiques. En revanche, les délits graves sont plus fréquents parmi les requérants ayant fait l'objet d'une mesure de contrainte⁹ ce qui paraît logique du fait que ces personnes ont précisément « fait problème ».

⁸ Krista 2003, *Kriminalstatistik des Kantons Zürich*, KDMZ, Zürich 2004.

⁹ Soit trois viols, un cas de séquestration et enlèvement, un homicide intentionnel et six brigandages parmi 418 requérants soumis à une assignation territoriale ou une détention en vue d'expulsion.

3.1.11 Synthèse des résultats de la liste générale

De manière générale, les requérants et les clandestins que nous avons sélectionnés aléatoirement viennent d'Afrique de l'Ouest et de d'Europe de l'Est. Entre 30 et 40% des requérants sont actuellement introuvables (32% à Genève et 42% à Zurich). En ce qui concerne les clandestins de Zurich, les deux tiers ont été expulsés et environ un tiers est introuvable.

Les clandestins subissent plus de détentions que les requérants, et elles durent également plus longtemps. Si l'on compare Genève et Zurich, il apparaît que les requérant genevois subissent moins de détentions que les requérants zurichois mais qu'elles durent en moyenne plus longtemps.

Les pourcentages de personnes recherchées (RIPOL) sont beaucoup plus importants parmi les requérants de Zurich (trois à cinq fois plus) que parmi les requérants de Genève et les clandestins.

La criminalité des requérants d'asile est plus importante à Zurich qu'à Genève, et ceci même lorsque l'on exclut les délits de resquille et les délits contre la LSEE dans ces deux cantons (28% de requérants connus des services de police à Genève et 35% à Zurich). Les clandestins sont 97% à avoir déjà transgressé la loi, mais il apparaît cependant qu'il s'agit de resquilles ou de délits contre la LSEE dans 66% des cas (31% des clandestins ont déjà commis un délit autre que la resquille ou une violation de la LSEE). Tant à Genève qu'à Zurich, la majorité des délits sont enregistrés dans les 12 premiers mois après l'arrivée du requérant et la délinquance semble baisser au fil du temps.

Environ 20% des requérants à Genève, 13% à Zurich et 10% des clandestins ont commis au moins un délit concernant les stupéfiants. Les requérants connus de la police pour au moins un délit contre le patrimoine sont beaucoup moins nombreux à Genève qu'à Zurich (respectivement 6% et 20% ; 14% des clandestins). Enfin, les délits contre l'intégrité corporelle sont très rares, on ne comptabilise que quelques cas.

3.2 EFFETS DES MESURES DE CONTRAINTE : LA DETENTION EN VUE D'EXPULSION

Cette liste ayant principalement pour but d'évaluer l'effet de la détention en vue d'expulsion sur les requérants et les clandestins, nous décrivons brièvement quelques données générales avant de nous centrer sur l'essentiel, les résultats détaillant l'effet de la mesure susmentionnée. Pour ce faire, nous avons observé les délits commis par les requérants deux ans avant la première mesure en vue d'expulsion (selon la LSEE) et deux ans après cette même mesure. Comme nous l'avons déjà mentionné dans la partie concernant la méthodologie, la liste des détentions en vue d'expulsion de Genève ne contient que dix-huit sujets. Les chiffres doivent donc être lus avec prudence et sont plus indicatifs que probants. Les résultats qui suivent ne mentionnent que trois catégories de délits, les autres, notamment les délits de violence, étant trop rares.

3.2.1 Données générales

Les requérants soumis à une détention en vue d'expulsion à Zurich et à Genève, ainsi que les clandestins, ont 25 ans en moyenne. Ils sont essentiellement originaires d'Afrique (de l'Ouest, Centrale et du Sud) pour Zurich, d'Afrique du Nord pour Genève et d'Europe de l'Est pour les clandestins. Un tiers des requérants de Zurich est enregistré, un tiers a disparu et un tiers a été expulsé, alors que 66% des clandestins ont été expulsés, 18% enregistrés et 10% ont disparu. A Genève, seize des dix-huit requérants de la liste ont été expulsés.

3.2.2 Détentions subies

La première détention d'expulsion, qui a servi de marque dans le temps pour observer les délits « avant et après », a duré en moyenne 103 jours à Zurich pour les requérants, et 51 jours pour les clandestins.

Parmi les autres détentions subies, les détentions selon la LSEE 13b litt.b (menace sérieuse) et 13b litt.c (crainte qu'il se soustrait au refoulement) sont les plus fréquentes à Zurich. A Genève, la détention selon la LSEE 13b litt.c est également relativement fréquente, tout comme la détention pénale. Une éventuelle détention préventive n'a pu être prise en compte que dans les cas où une telle détention figurait dans les dossiers, mais non pas de manière systématique.

3.2.3 Effet de la détention en vue d'expulsion

Pour évaluer l'effet de la mesure de détention sur la délinquance des sujets, nous avons observé les moyennes du total des délits commis deux ans avant et deux ans après la mesure (en fonction du nombre de sujets « délinquants »), ainsi que le nombre de sujets ayant été enregistrés pour un délit au moins avant et après la mesure, puis comparé ces données à l'aide de tests statistiques (Test de Student). Les délits en général, mais aussi les délits par catégories, ont été analysés. L'évaluation de l'efficacité des mesures se fondant sur une comparaison « avant-après » la première mesure de contrainte, les périodes de référence « avant-après » sont de 24 mois chacune au maximum. Le temps passé réellement en liberté en Suisse peut être sensiblement plus bref (ou plus long) dans certains cas. Nous avons donc estimé préférable de calculer pour chaque individu le « temps à risque », en tenant compte de (1) la date d'arrivée, (2) de la date de la (première) mesure, (3) de sa sortie éventuelle de prison et (4) de son départ de Suisse. Il s'avère que les informations (1) à (3) sont connues et enregistrées dans notre base de données ; cependant le moment du départ de Suisse (4) ne l'est pas, mis à part les cas d'expulsion. Au vu de l'impossibilité de connaître avec précision la durée réelle du séjour en Suisse après une mesure de contrainte, nous avons décidé de prendre en compte le dernier délit commis par le requérant comme date de « fin », si la date du statut n'était pas fiable. Un tel choix est acceptable dans le sens où il entraîne une erreur conservatrice. Ce calcul n'a pas été possible pour les clandestins, pour les raisons évoquées plus haut. Nous donnerons cependant, à titre indicatif, les moyennes non pondérées obtenues pour cette population. Le chapitre 2.2.6.1 de la partie méthodologie détaille la manière dont nous avons procédé afin de pondérer et donc affiner les résultats.

Sachant que 14 requérants et 40 clandestins zurichoïses ont été expulsés juste après la mesure, nous avons calculé les pourcentages d'enregistrement après la mesure en fonction de ces expulsions.

A Genève, 16 requérants ont été expulsés après la détention, et ce, directement à la fin de la mesure pour 14 cas. Tirer des moyennes et pondérer les chiffres est donc « inutile » pour Genève, et ceci explique l'absence des résultats genevois dans les différents tableaux.

3.2.3.1 Délits en général

Avant la mesure, 44% des requérants zurichoïses, 94% (soit 17 sujets) des requérants genevois et 52% des clandestins ont été enregistrés pour au moins un délit par la police. A Genève, les requérants qui n'ont pas été expulsés immédiatement après la mesure (soit 4 sujets) ont tous été enregistrés pour au moins un délit après la mesure.

Tableau 17: Pourcentages de requérants zurichoïses enregistrés par la police pour au moins un délit deux ans avant et deux ans après la mesure et Test de Student/ *Prozentsatz von Asylsuchenden aus Zürich, welche auf Grund mindestens einem Delikt vor und mindestens einem Delikt nach der Zwangsmassnahme polizeilich registriert waren*

	Enregistrés pour au moins un délit avant la détention (n=100)	Enregistrés pour au moins un délit après la détention (n=86 requérants) (n=60 clandestins)	Test de Student
Zurich requérants	44% (n=44)	41% (n=35)	Non significatif
Zurich clandestins	52% (n=52)	60% (n=36)	Significatif

Bien que le nombre de requérants zurichoïses enregistrés après la mesure diminue, cette baisse n'est pas significative et ne peut donc pas être attribuée à l'application de la mesure. La différence est par contre significative pour les clandestins zurichoïses, qui sont plus nombreux à être enregistrés par la police après la mesure de détention en vue d'expulsion. Cette augmentation significative doit cependant être relativisée dans le sens où le nombre de clandestins est faible, et que le pourcentage tient compte des clandestins expulsés.

Afin d'être plus précis, nous avons observé le nombre de requérants « délinquants » enregistrés par trimestre et évalué ainsi l'évolution avant et après la détention en vue d'expulsion à Zurich. Les graphiques qui suivent illustrent les résultats.

Figure 3 : Evolution par trimestre du nombre de requérants enregistrés par la police zurichoise avant la mesure (parmi les requérants « délinquants ») / *Entwicklung der Anzahl von polizeilich registrierten Asylsuchenden vor der Zwangsmassnahme in dreimonatigen Zeitabständen in Zürich*

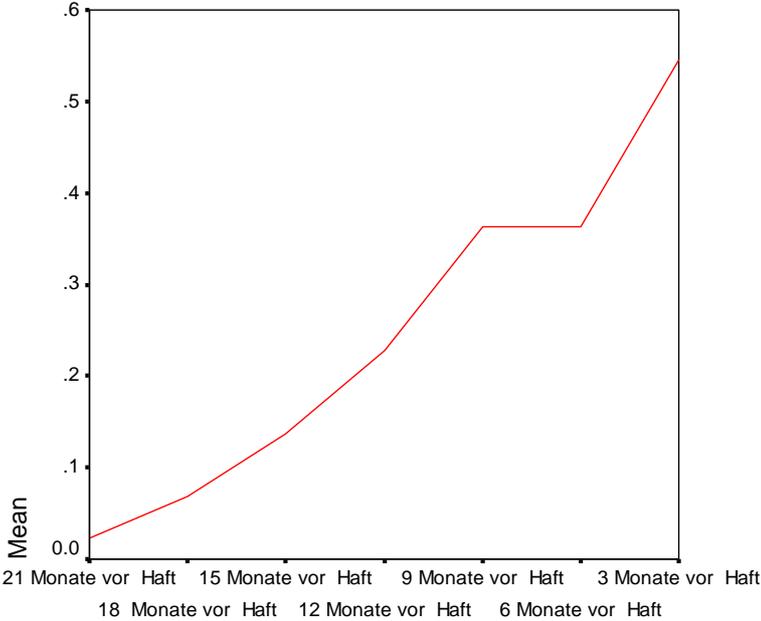
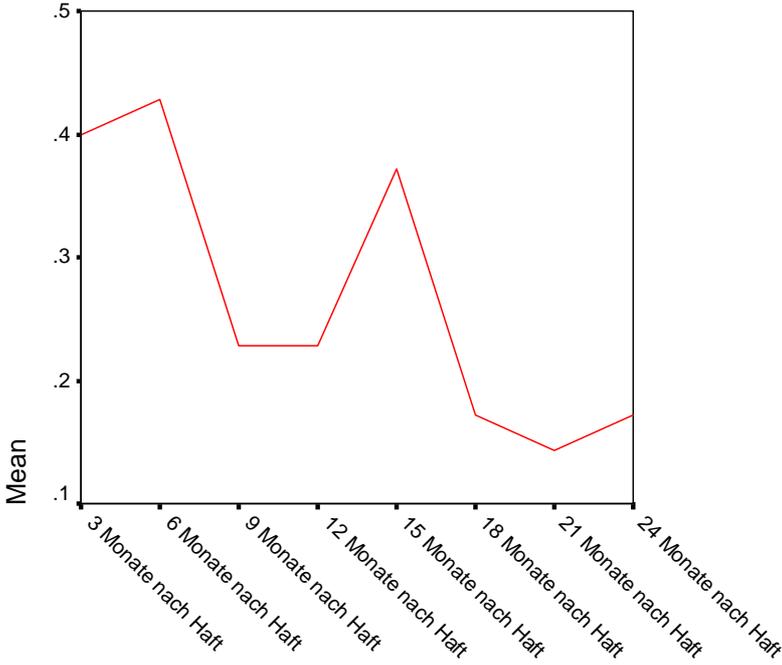


Figure 4 : Evolution par trimestre du nombre de requérants enregistrés par la police zurichoise après la mesure (parmi les requérants « délinquants ») / *Entwicklung der Anzahl von polizeilich registrierten Asylsuchenden nach der Zwangsmassnahme in dreimonatigen Zeitabständen in Zürich*



Nous pouvons observer que la majorité des requérants ont commis des délits dans les trois mois précédant la mesure et qu'elle est donc appliquée rapidement après l'enregistrement d'une infraction. Après la détention le nombre de requérants « délinquants » chute, mais augmente à nouveau quinze mois après la mesure.

Le tableau 18 révèle que les requérants « délinquants » de Zurich, bien qu'ils ne soient pas significativement moins nombreux à commettre des délits après la détention (cf. tableau 17), ont tendance à être enregistrés pour un nombre moins important d'infractions. La baisse du nombre annuel moyen d'infractions enregistrées est significative, et peut donc être attribuée à la détention.

Ceci est également valable lorsque l'on exclut la resquille et les délits liés à la LSEE. Comme nous l'avons relevé plus haut, il n'a pas été possible de calculer des moyennes pondérées pour les clandestins de Zurich, notons cependant que les moyennes « brutes » ne tenant pas compte du temps effectivement passé en Suisse, nous indiquent que les clandestins continuant à être enregistrés pour des délits après la mesure commettent plus de délits après la détention qu'avant (Moyenne parmi les clandestins « délinquants » avant la mesure : 1.9 / Moyenne parmi les clandestins « délinquants » après la mesure : 2.3).

Tableau 18 : Moyennes annuelles des délits (parmi les requérants « délinquants ») enregistrés deux ans avant et deux ans après la détention en vue d'expulsion et Test de Student / *Jährlicher Mittelwert der Delikte, welche pro Monat bis maximal zwei Jahre vor und nach der Zwangsmassnahme polizeilich registriert wurden*

	Moyenne annuelle des délits avant la détention (n=44)	Moyenne annuelle des délits après la détention (n= 35)	Test de Student
Zurich requérants	4.6 *(3.6)	1.8 *(1.5)	Significatif *(Significatif)

* Moyennes mensuelles sans les resquilles et les infractions LSEE

En bref, il apparaît que la détention en vue d'expulsion permet de diminuer le nombre de requérants et de clandestins enregistrés par la police. Cette diminution peut être attribuée à la mesure pour les clandestins mais n'est pas significative pour les requérants zurichois. Notons cependant que les clandestins continuant à être « délinquants » après la mesure sont enregistrés pour plus de délits qu'avant la mesure, si l'on en croit les moyennes « brutes ».

La baisse du nombre de délits enregistrés par la police par requérant après la mesure est par contre significative. Si les requérants zurichois ne sont pas significativement moins nombreux à commettre

des délits après la mesure, ils en commettent cependant moins. De plus, il apparaît que, la détention en vue d'expulsion frappe plus les délinquants et expulse plus de requérants à Genève qu'à Zurich. En effet, la liste de Genève est composée de dix-sept délinquants (sur dix-huit requérants mis en détention), alors qu'à Zurich, moins de la moitié (44 sur 100) des requérants placés en détention ont été enregistrés pour au moins un délit avant la mesure. Parmi ces quarante-quatre requérants, quatorze ont été expulsés après la mesure. A Genève, quatorze des requérants « délinquants » ont été expulsés juste après la mesure et deux autres un peu plus tard.

3.2.3.2 Délits « drogue »

A Zurich, 33% des requérants sont connus des services de police pour au moins un délit « drogue » avant la mesure, et le pourcentage est identique pour les clandestins. Après la mesure, 23 % des requérants et 43% des clandestins ont à nouveau été enregistrés pour un délit « drogue » au moins. A Genève, douze des requérants de la liste ont commis un tel délit avant la mesure, et un sujet après la mesure. Le tableau 19 résume ces résultats.

Tableau 19 : Pourcentages des requérants enregistrés par la police pour au moins un délit « drogue » deux ans avant et deux ans après la mesure en vue d'expulsion et Test de Student / *Prozentsatz von Asylsuchenden, welche auf Grund mindestens einem Drogendelikt in der Zeitspanne von maximal zwei Jahren vor bis zwei Jahre nach der Zwangsmassnahme polizeilich registriert waren*

	Enregistrés pour au moins un délit « drogue » avant la mesure (n=100)	Enregistrés pour au moins un délit « drogue » après la mesure (n=86 requérants) (n=60 clandestins)	Test de Student
Zurich requérants	33% (n=33)	27% (n=23)	Non significatif
Zurich clandestins	33% (n=33)	43% (n=26)	Significatif

Comme pour les délits en général, la différence du nombre de sujets enregistrés avant et après la mesure est significative pour les clandestins mais ne l'est pas pour les requérants zurichois. Il apparaît que les clandestins sont plus nombreux à être enregistrés après la détention qu'avant.

Parmi les délits concernant les stupéfiants à Zurich, la cocaïne est plus représentée avant la mesure qu'après. A Genève, le cannabis, l'héroïne et la cocaïne sont également représentés. Cela dit, on recense plus de délits liés à la cocaïne après la mesure.

Le tableau 20 met en avant le fait que le nombre de délits liés à la drogue baisse de manière significative lorsque l'on pondère le temps passé en Suisse pour chaque requérant. Bien que les requérants zurichois ayant commis au moins un délit « drogue » ne sont pas moins nombreux à être enregistrés par la police après la mesure, ils commettent néanmoins moins de délits liés aux stupéfiants après avoir subi une détention. Les moyennes non pondérées (« moyennes brutes ») du nombre de délit « drogue » enregistrés par clandestin nous indiquent que ces derniers commettent autant d'infractions liées aux stupéfiants après la mesure de détention en vue d'expulsion qu'avant (Moyenne parmi les clandestins « délinquants » avant la mesure : 1.3 / Moyenne parmi les clandestins « délinquants » après la mesure : 1.4).

Tableau 20 : Moyennes annuelles des délits « drogue » (parmi les requérants « délinquants ») enregistrés deux ans avant et deux ans après la détention en vue d'expulsion et Test de Student / *Jährlicher Mittelwert der Drogendelikte unter den delinquenten Asylsuchenden, welche monatlich bis maximal zwei Jahre vor und nach der Zwangsmassnahme polizeilich registriert wurden und das Ergebnis des Test von Student*

	Moyenne annuelle des délits « drogue » avant la détention (n=33)	Moyenne annuelle des délits « drogue » après la détention (n=23)	Test de Student
Zurich requérants	3.42	0.5	Significatif

3.2.3.3 Délits contre le patrimoine

A Zurich, 24% des requérants zurichois ont commis au moins un délit contre le patrimoine avant la mesure et 20% après la mesure. Les clandestins sont 11% avant et 18% après à avoir commis un tel délit. Avant la mesure, le délit contre le patrimoine le plus représenté à Zurich est le vol parmi les requérants et les clandestins. Après la mesure, le constat est identique.

Tableau 21 : Pourcentages de requérants enregistrés par la police pour au moins un délit contre le patrimoine deux ans avant et deux ans après la mesure et Test de Student / *Prozentsatz der Asylsuchenden, welche auf Grund mindestens eines Vermögensdeliktes begangen in der Zeitspanne von zwei Jahren vor und bis zwei Jahre nach der Zwangsmassnahme polizeilich registriert waren*

	Enregistrés pour au moins un délit « patrimoine » avant la mesure (n=100)	Enregistrés pour au moins un délit « patrimoine » après la mesure (n=86 requérants) (n=60 clandestins)	Test de Student
Zurich requérants (n=100)	24% (n=24)	23% (n=20)	Non significatif
Zurich clandestins (n=100)	11% (n=11)	30% (n=18)	Non significatif

Tant la baisse du nombre de requérants, que l'augmentation du nombre de clandestins enregistrés après la mesure pour un délit contre le patrimoine au moins ne peuvent pas être attribuées à la mesure de détention en vue d'expulsion. De plus, bien que la moyenne du nombre de délits enregistrés par requérant avant et après la mesure diminue, cette différence n'est pas significative. De plus, les moyennes « brutes » du nombre de délits contre le patrimoine enregistrés parmi les clandestins nous indiquent une diminution du nombre de délits après la mesure (Avant : 3.1 / Après : 1.1)

Tableau 22 : Moyennes annuelles des délits contre le patrimoine (parmi les requérants « délinquants ») commis deux ans avant et deux ans après la détention en vue d'expulsion avec Test de Student / *Jährlicher Mittelwert von Vermögensdelikten unter den delinquenten Asylsuchenden, welche monatlich bis maximal zwei Jahre vor und nach Zwangsmassnahme polizeilich registriert wurden und das Ergebnis des Tests von Student*

	Moyenne annuelle des délits avant la détention (n= 24)	Moyenne annuelle des délits après la détention (n= 20)	Test de Student
Zurich requérants	2.6	1.7	Non significatif

La mesure de détention en vue d'expulsion ne semble donc pas avoir d'effet sur le nombre de requérants et de clandestins enregistrés pour un délit contre le patrimoine au moins, et elle n'influence pas non plus le nombre de délits contre le patrimoine commis.

3.2.4 Synthèse des résultats de la liste des détentions en vue d'expulsion

De manière générale, la mesure de détention en vue d'expulsion ne permet pas de diminuer le nombre de clandestins enregistrés pour des délits après la mesure. La baisse du nombre de requérants connus de la police pour les délits en général et pour les délits « drogue » n'est pas significative alors que le nombre de délits diminue grâce à la détention. Ceci nous indique qu'il n'y a pas moins de requérants enregistrés pour des délits après la mesure, mais que ces derniers sont moins souvent enregistrés. La détention en vue d'expulsion est donc efficace sur le nombre de délits commis par les requérants, alors qu'elle paraît inefficace sur le nombre de clandestins qui commettent des infractions après la mesure.

A Genève, la criminalité baisse également, mais cela est dû au nombre important de requérants soumis à cette mesure qui ont été expulsés. En effet, le groupe de personnes soumises à cette détention est différent dans les deux cantons et cela a une influence sur les résultats.

A Genève, l'application de cette mesure est ciblée sur des requérants qui ont presque tous été enregistrés par la police (un cas fait exception) et qui ont été expulsés à la fin de la détention dans la majorité des cas (14 cas ont été expulsés immédiatement après et deux cas quelques temps plus tard), ce qui est également valable pour Zurich, mais dans une moindre mesure.

3.3 EFFETS DES MESURES DE CONTRAINTE : L'ASSIGNATION TERRITORIALE

Cette liste ayant principalement pour but d'évaluer l'effet de l'assignation territoriale sur les requérants et les clandestins, nous décrivons brièvement quelques données générales avant de nous centrer sur l'essentiel. Comme pour l'évaluation de l'efficacité des mesures de détention en vue d'expulsion, nous avons pondéré le temps passé en Suisse avant et après l'assignation territoriale, puis effectué les mêmes tests.

3.3.1 Données générales

La moyenne d'âge des requérants ayant reçu une assignation territoriale à Genève est de 31 ans, alors qu'elle est de 25 ans chez les requérants de Zurich. Le continent Africain (Afrique du nord non comprise) représente presque 80% des requérants ayant été soumis à une assignation territoriale à Zurich ou à Genève. Le nombre de requérants introuvables est de 49% à Zurich et de 46% à Genève. Les requérants enregistrés en Suisse sont deux fois plus nombreux à Genève (41%) qu'à Zurich (24%). Presque 20% des sujets de Zurich ont été expulsés contre 10 % des sujets de Genève.

Il est également intéressant d'observer les cantons dans lesquels vivent les personnes assignées. A Genève, environ 30 % des sujets vivent dans cette ville, 11% se trouvent à Fribourg et dans le canton de Vaud, 9% vivent en Valais, et le reste des personnes est réparti dans des cantons suisses allemands ou encore à Neuchâtel. A Zurich, la situation est différente puisque presque 65% des sujets

vivent dans cette même ville. Pour les autres, 9 % viennent de l'Argovie, 8% environ viennent de Thurgovie et 7% de Saint Gall. Les autres requérants viennent de la Suisse allemande. Le tableau suivant résume ces pourcentages.

Tableau 23 : Lieu d'habitation des sujets assignés en 2001/2002 / Wohnort der Asylsuchenden, gegen welche im Jahr 2001/2002 eine Ein-oder Ausgrenzung ausgesprochen wurden

	Genève	Fribourg	Valais	Vaud	Zurich	Cantons alémaniques
Genève (n=100)	30%	11%	9%	11%	0	39%
Zurich (n=100)	0	0	0	0	65%	35%

3.3.2 Assignment territoriale

A Zurich, les sujets ont reçu moins d'assignations qu'à Genève. En effet, les personnes ayant reçu une seule assignation représentent 78% de l'échantillon zurichois et 58% de l'échantillon genevois. Le maximum d'assignation par personne est de trois à Zurich, et de cinq à Genève.

Tableau 24 : Fréquence des assignations par requérants à Genève et à Zurich / Häufigkeit der Ein- oder Ausgrenzungen pro Asylsuchenden aus Genf und Zürich

	Une assignation	Deux assignations	Trois assignations	Quatre assignations	Cinq assignations
Genève (n=100)	58% (n=58)	32% (n=32)	7% (n=7)	2% (n=2)	1% (n=1)
Zurich (n=100)	78% (n=78)	18% (n=18)	4% (n=4)	0	0

L'ensemble des assignations constitue des interdictions de pénétrer un lieu, à l'exception de deux cas à Zurich. Les interdictions concernent principalement les villes de Winterthur (31%) et Zurich (39%) ainsi que le canton de Zurich (37%). A Genève, plus de 50% des interdictions concernent la ville entière et 20% concernent le secteur de la Place Cornavin et de la Place des Volontaires.

3.3.3 Effet de la mesure d'assignation territoriale

Pour évaluer l'effet de l'assignation territoriale sur la délinquance des sujets, nous avons observé les moyennes du total des délits commis ainsi que le nombre de requérants enregistrés pour au moins un délit deux ans avant la mesure et deux ans après la mesure, puis comparé ces données à l'aide de

tests statistiques (Test de Student). Les délits en général, mais aussi les délits par catégories, ont été analysés. Le temps passé en Suisse a été calculé et pondéré pour chaque requérant et par année afin de préciser les résultats.

3.3.3.1 Delits en général

Les trois quarts des requérants de Zurich ont commis au moins un délit avant l'assignation, et ils sont 51 % après l'assignation. A Genève, 99% des requérants assignés ont commis au moins un délit avant, et le pourcentage baisse à 50% après l'assignation. Il apparaît donc que la mesure d'assignation territoriale est plus utilisée à Genève contre des délinquants qu'à Zurich.

Tableau 25 : Pourcentages des requérants enregistrés par la police pour au moins un délit deux ans avant et deux ans après l'assignation et Test de Student / *Prozentsatz von Asylsuchenden, welche auf Grund mindestens einem Delikt begangen in der Zeitspanne zwei Jahre vor bis zwei Jahre nach der Ein- oder Ausgrenzung polizeilich registriert waren*

	Enregistrés pour au moins un délit avant l'assignation	Enregistrés pour moins un délit après l'assignation	Test de Student
Genève (n=100)	99% (n=99)	50% (n=50)	Significatif
Zurich requérants (n=100)	75% (n=75)	51% (n=51)	Significatif

A Zurich comme à Genève, il s'avère que la diminution du nombre de requérants connus de la police après la mesure est significative. La mesure d'assignation territoriale est donc efficace dans les deux cantons en ce qui concerne les délits en général ; moins de requérants sont enregistrés par la police après avoir été assignés. A Genève, 82% des requérants délinquants commettent moins de délits ou aucun délit après l'assignation et ils sont 61% à Zurich.

Afin d'être plus précis, nous avons observé le nombre de requérants enregistrés par la police par trimestre et évalué ainsi l'évolution avant et après l'assignation territoriale. Les graphiques qui suivent illustrent les résultats.

Figure 5 : Evolution par trimestre du nombre de requérants enregistrés par la police genevoise avant l'assignation (parmi les requérants « délinquants ») / *Entwicklung der Anzahl von polizeilich registrierten Asylsuchenden vor der Zwangsmassnahme in dreimonatigen Zeitabständen in Genf*

§

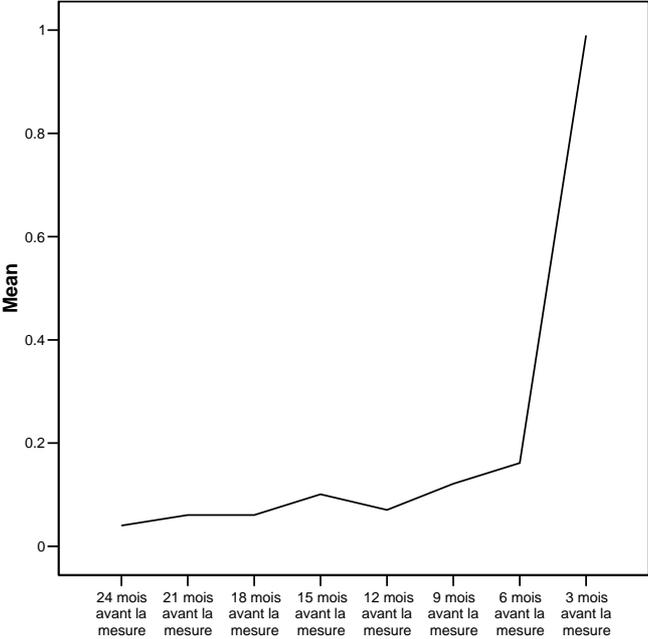


Figure 6 : Evolution par trimestre du nombre de requérants enregistrés par la police genevoise après l'assignation (parmi les requérants « délinquants ») / *Entwicklung der Anzahl von polizeilich registrierten Asylsuchenden nach der Zwangsmassnahme in dreimonatigen Zeitabständen in Genf*

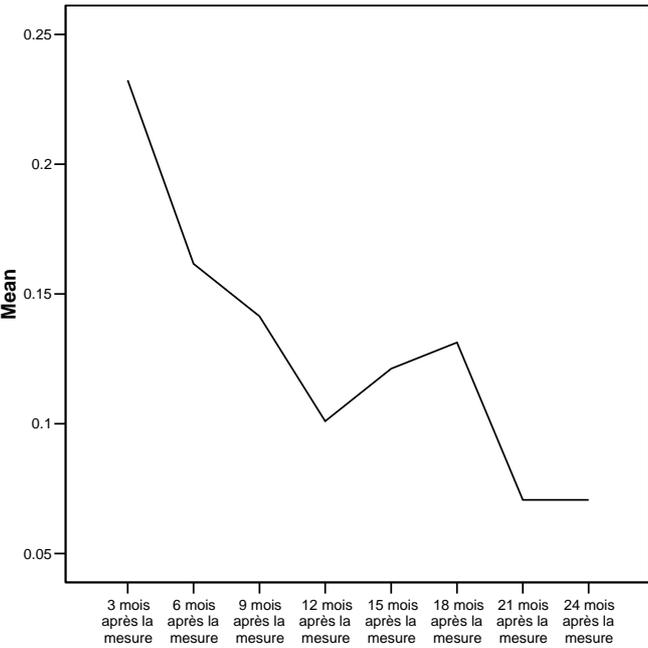


Figure 7 : Evolution par trimestre du nombre de requérants enregistrés par la police zurichoise avant l'assignation (parmi les requérants « délinquants ») / *Entwicklung der Anzahl von polizeilich registrierten Asylsuchenden vor der Zwangsmassnahme in dreimonatigen Zeitabständen in Zürich*

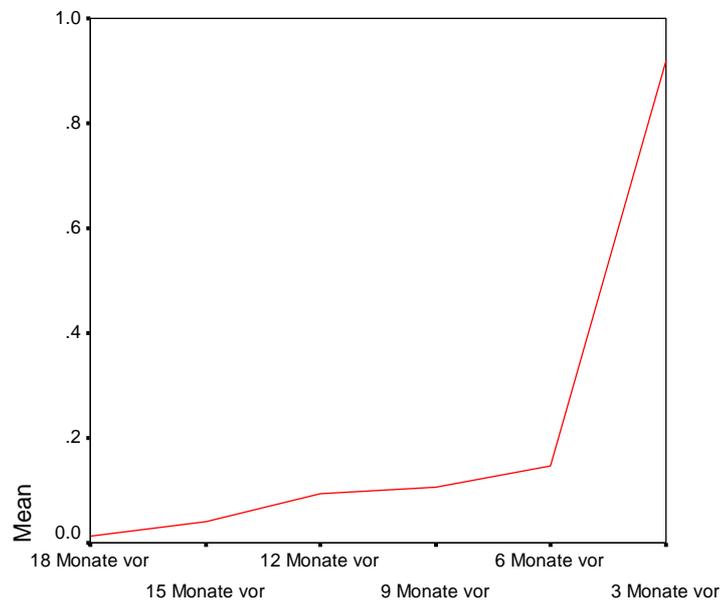
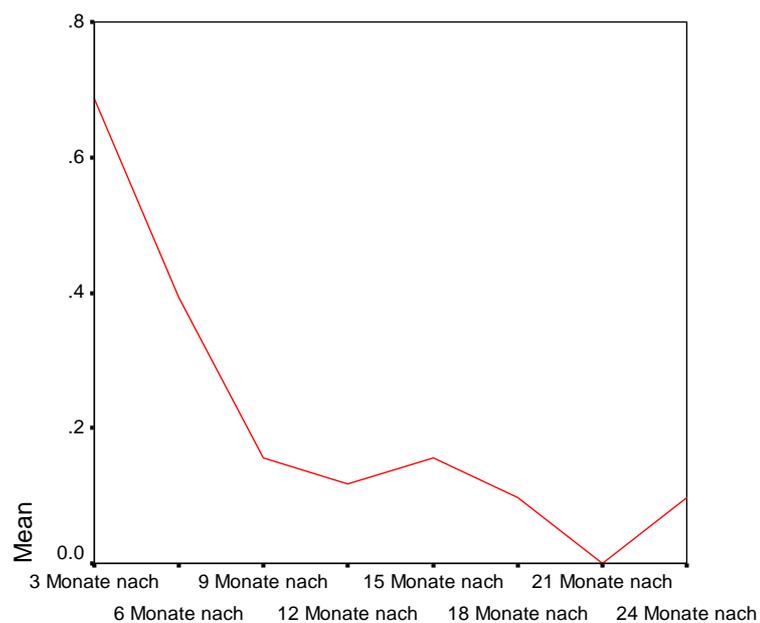


Figure 8 : Evolution par trimestre du nombre de requérants enregistrés par la police zurichoise après l'assignation (parmi les requérants « délinquants ») / *Entwicklung der Anzahl von polizeilich registrierten Asylsuchenden nach der Zwangsmassnahme in dreimonatigen Zeitabständen in Zürich*



A Genève et à Zurich, il apparaît clairement que le nombre de requérants enregistrés augmente énormément avant l'assignation et diminue ensuite. Ceci indique que, dans ces cantons, les requérants délinquants reçoivent leur assignation rapidement après l'enregistrement de leur délit et que l'assignation territoriale a une grande efficacité sur le nombre de requérants commettant des infractions.

Nous avons également calculé la moyenne annuelle des délits commis par requérant délinquant avant et après la mesure d'assignation territoriale. Il apparaît qu'à Genève, les requérants encore délinquants après l'assignation commettent en moyenne plus de délits qu'avant la mesure, ce qui n'est pas le cas des requérants de Zurich qui sont enregistrés par la police pour moins de délits après l'assignation qu'avant. La resquille et les délits contre la LSEE étant fréquents à Zurich, nous avons calculé les moyennes annuelles du nombre de délits enregistrés par requérant « délinquant » en excluant ces deux types d'infractions. Les résultats sont semblables et la moyenne du nombre de délits commis après la mesure diminue également. Ces fluctuations du nombre de délits enregistrés avant et après l'assignation territoriale parmi les requérants « délinquants » de Zurich sont significatives. Le tableau suivant résume ces observations.

Tableau 26 : Moyennes annuelles des délits (parmi les requérants « délinquants ») enregistrés par la police deux ans avant et deux ans après l'assignation avec Test de Student / *jährlicher Mittelwert der Delikte unter den delinquenten Asylsuchenden, welche bis maximal zwei Jahre vor und nach der Ein-oder Ausgrenzung polizeilich registriert wurden*

	Moyennes annuelles des délits avant l'assignation (n=99 à Genève) (n=75 à Zurich)	Moyennes annuelles des délits après l'assignation (n=50 à Genève) (n=51 à Zurich)	Test de Student
Genève	5.9	6.8	Non significatif
Zurich requérants	5.7 *5.2	1.9 *1.4	Significatif * Significatif

*Resquilles et délits LSEE exclus

3.3.3.2 Délits « drogue »

Avant la mesure 64% des requérants assignés de Zurich ont été enregistrés pour au moins un délit de stupéfiants (vente ou consommation) et ce pourcentage baisse jusqu'à 27% après la mesure. Ces délits liés à la drogue concernent plutôt la cocaïne, tant avant l'assignation qu'après. A Genève, 93%

des sujets assignés ont commis un délit « drogue » avant la mesure, et 33% après l'assignation. Les délits concernent comme à Zurich la cocaïne, mais aussi le cannabis.

Ces baisses importantes du nombre de requérants enregistrés pour un délit concernant les stupéfiants avant et après la mesure sont significatives dans les deux cantons.

Tableau 27 : Pourcentages des requérants enregistrés par la police pour au moins un délit « drogue » deux ans avant et deux ans après l'assignation et Test de Student/ *Prozentsatz von Asylsuchenden, welche auf Grund von mindestens einem Drogendelikt in der Zeitspanne von zwei Jahren vor bis zwei Jahre nach der Ein- oder Ausgrenzung polizeilich registriert waren*

	Enregistrés pour au moins un délit « drogue » avant l'assignation	Ont commis au moins un délit « drogue » après l'assignation	Test de Student
Genève (n=100)	93% (n=93)	33% (n=33)	Significatif
Zurich requérants (n=100)	64% (n=64)	27% (n=27)	Significatif

Ces résultats soulignent le fait que l'assignation territoriale est surtout appliquée contre les trafiquants de drogue à Genève et qu'elle est particulièrement efficace contre ces infractions. Il importe donc d'observer l'impact de l'assignation sur les délits « drogue ». Lorsque l'on observe les moyennes du nombre de délits « drogue » commis par an et les résultats du test de Student obtenus après la pondération, les mêmes baisses apparaissent, comme le démontre le tableau suivant.

Tableau 28 : Moyennes annuelles (parmi les requérants „délinquants“) des délits « drogue » enregistrés par la police deux ans avant et deux ans après l’assignation avec tests de significativité / *jährlicher Mittelwert der Drogendelikte unter den delinquenten Asylsuchenden, welche monatlich bis maximal zwei Jahre vor und zwei Jahre nach der Ein-oder Ausgrenzung polizeilich registriert wurden*

	Moyennes annuelles des délits « drogue » avant l’assignation (n=93 à Genève) (n=64 à Zurich)	Moyennes annuelles des délits « drogue » après l’assignation (n=33 à Genève) (n=27 à Zurich)	Test de Student
Genève	4.32	0.62	Significatif
Zurich requérants	5.04	0.084	Significatif

Non seulement le nombre de requérants enregistrés pour un délit « drogue » diminue après la mesure, mais aussi le nombre d’infractions concernant les stupéfiants. Les requérants sont donc moins nombreux à recommencer après l’assignation, et s’ils le font, ils sont significativement moins actifs qu’avant l’assignation territoriale. En effet, parmi les requérants enregistrés à Genève pour au moins un délit « drogue » avant l’assignation, 91% d’entre eux commettent moins de délits liés aux stupéfiants après avoir été assignés. Ils sont 63% dans le même cas à Zurich.

3.3.3.3 Délits contre le patrimoine

Comme l’indique le tableau ci-dessous, 11% des requérants de Zurich assignés ont été enregistrés pour un délit contre le patrimoine avant l’assignation, et ils sont 18% après. Il s’agit la plupart du temps de vols simples. Le nombre de requérants enregistrés pour un tel délit augmente donc après l’assignation, mais cette différence n’est pas significative et les pourcentages sont trop faibles pour en tirer de véritables conclusions. A Genève, 18% des requérants sont connus de la police pour au moins un délit contre le patrimoine avant l’assignation et ils sont 10% après. Comme à Zurich, il s’agit le plus souvent de vols simples. Notons que cette différence n’est pas significative et qu’on ne peut donc pas l’attribuer à l’assignation.

Tableau 29 : Pourcentages de requérants enregistrés par la police pour au moins un délit contre le patrimoine deux ans avant et deux ans après l'assignation / *Prozentsatz von Asylsuchenden, welche auf Grund von mindestens einem Vermögensdelikt in der Zeitspanne zwei Jahre vor bis zwei Jahre nach der Ein- oder Ausgrenzung polizeilich registriert waren*

	Enregistrés pour au moins un délit « patrimoine » avant l'assignation	Enregistrés pour au moins un délit « patrimoine » après l'assignation	Test de Student
Genève (n=100)	18% (n=18)	10% (n=10)	Non significatif
Zurich requérants (n=100)	11% (n=11)	18% (n=18)	Non significatif

Il apparaît qu'à Genève, moins de requérants sont enregistrés pour des délits contre le patrimoine après la mesure d'assignation territoriale, mais que ceux qui continuent à commettre de tels délits après l'assignation en commettent plus qu'avant. Cette différence n'est cependant pas significative. Les mêmes observations sont valables à Zurich, où les requérants ont été enregistrés en moyenne pour plus de délits contre le patrimoine.

Tableau 30 : Moyennes annuelles des délits contre le patrimoine enregistrés par la police deux ans avant et deux ans après l'assignation et Test de Student / *jährlicher Mittelwert und Signifikanztests bezüglich Vermögensdelikte von Asylsuchenden, welche in der Zeitspanne zwei Jahre vor bis zwei Jahre nach der Ein- oder Ausgrenzung polizeilich registriert wurden*

	Moyennes annuelles des délits « patrimoine » avant l'assignation (n=18 à Genève) (n=11 à Zurich)	Moyennes annuelles des délits « patrimoine » après l'assignation (n=10 à Genève) (n=18 à Zurich)	Test de Student
Genève	0.44	0.8	Non significatif
Zurich requérants	1.48	3.2	Non significatif

3.3.4 Synthèse des résultats de la mesure d'assignation territoriale

A Genève, l'assignation territoriale est plus souvent utilisée contre des requérants ayant commis au moins un délit (99% contre 75% à Zurich). De plus, elle est principalement appliquée contre des re-

quérants trafiquant des stupéfiants (93% des requérants frappés de l'assignation à Genève et 64% à Zurich), qui de surcroît sont plus souvent « étrangers » à la ville (30% des requérants frappés d'une assignation à Genève y vivent, et 65% des requérants assignés vivent à Zurich). Quoiqu'il en soit, l'assignation territoriale s'avère être une mesure efficace à Zurich et à Genève pour diminuer le nombre de requérants commettant des délits en général, bien que le nombre de délits commis après la mesure ne diminue pas à Genève, alors que c'est le cas à Zurich.

Concernant les délits « drogue », l'assignation est efficace à deux niveaux : moins de requérants sont enregistrés pour un tel délit après l'assignation et le nombre moyen de délits « drogue » enregistrés après l'assignation est significativement moins important. Cette mesure est cependant inefficace sur les délits contre le patrimoine. Ceci s'explique partiellement par le fait que les requérants ayant déjà commis un tel délit et frappés d'une assignation sont moins nombreux (18% à Genève, et 11% à Zurich) que les trafiquants de drogue, mais aussi par le fait que cette mesure d'assignation territoriale est peut-être moins adaptée aux requérants commettant des délits contre le patrimoine.

3.3.5 Résumé des résultats

Les tableaux ci-dessous résument les résultats obtenus concernant l'assignation territoriale et la détention en vue d'expulsion. Ils indiquent d'une part si le nombre de requérants enregistrés par la police pour au moins un délit a significativement diminué après la mesure et d'autre part, si le nombre de délits enregistrés a lui aussi diminué grâce à la mesure appliquée.

Tableau 31: Résumé des résultats de Zurich / Zusammenfassung der Ergebnisse aus Zürich

ZURICH	Requérants			Clandestins		
	Délits en général	Délits « drogue »	Délits « patrimoine »	Délits en général	Délits « drogue »	Délits « patrimoine »
Détention en vue d'expulsion Nombre de requérants « délinquants »	Diminution non significative	Diminution non significative	Diminution non significative	Augmentation significative	Augmentation significative	Augmentation non significative
Détention en vue d'expulsion Nombre de délits enregistrés	Diminution significative	Diminution significative	Diminution non significative	*	**	***
Assignation territoriale Nombre de requérants « délinquants »	Diminution significative	Diminution significative	Augmentation non significative			
Assignation territoriale Nombre de délits enregistrés	Diminution significative	Diminution significative	Augmentation non significative			

* Test de Student non effectué mais moyennes « brutes » plus élevées après la mesure

** Test de Student non effectué mais moyennes « brutes » similaires avant et après la mesure

*** Test de Student non effectué mais moyennes « brutes » moins élevées après la mesure

Tableau 32 : Résumé des résultats de Genève / Zusammenfassung der Ergebnisse aus Genf

GENEVE	Requérants		
	Délits en général	Délits « drogue »	Délits « patrimoine »
Détention en vue d'expulsion	*	*	*
Assignation territoriale Nombre de requérants « délinquants »	Diminution significative	Diminution significative	Diminution non significative
Assignation territoriale Nombre de délits enregistrés	Augmentation non significative	Diminution significative	Augmentation non significative

*Diminution mais test de significativité non effectué car échantillon insuffisant (n=18)

3.4 ASILE ET DÉLINQUENCE VUS PAR LES REQUÉRANTS

3.4.1 Données générales

L'âge des requérants d'asile interrogés à Zurich est en moyenne de 28 ans, alors que les requérants de Genève sont légèrement plus jeunes, puisqu'ils ont en moyenne 24 ans. En ce qui concerne la durée du séjour en Suisse, les requérants genevois sont arrivés il y a en moyenne 24 mois, alors que les requérants zurichois ne sont en Suisse que depuis 9,7 mois (en moyenne). La nationalité des requérants interrogés à Genève et à Zurich varie peu, le Continent africain étant le plus représenté. Environ les trois quarts des hommes interrogés à Zurich et à Genève sont célibataires, et dans les deux cantons, 84% des sujets n'ont pas de famille en Suisse.

Les requérants sont allés à l'école jusqu'à environ seize ans. Parmi des requérants de Zurich, 18% (soit 9 cas) ne sont pas allés à l'école contre 12% à Genève (soit 6 cas). Les métiers exercés dans le pays d'origine sont le plus souvent dans le domaine du commerce (environ 20%), quant aux autres

catégories professionnelles, elles sont réparties de manière relativement égale. Notons cependant que 16% des sujets interrogés à Zurich et 24% des requérants de Genève étaient sans emploi dans leur pays.

En ce qui concerne les lieux d'habitation, les requérants de Zurich sont plus nombreux à avoir vécu dans un petit village, mais le nombre de requérants ayant vécu dans une métropole est cependant identique dans les deux cantons (26%). La question demandant au sujet comment il vivait par rapport aux autres personnes dans son pays était souvent mal comprise, mais plus de 40% des requérants disent cependant avoir vécu aussi bien que les autres. Le nombre de personnes déclarant avoir vécu dans de plus mauvaises conditions que la moyenne est néanmoins important (36% à Zurich et 24% à Genève). Les deux religions dominantes sont la religion chrétienne et musulmane.

La majorité des requérants de Zurich a voyagé pendant un mois ou moins pour arriver en Suisse, alors que les requérants résidant à Genève ont, pour plus de la moitié, fait deux mois de voyage au minimum.

Les pays de transit sont majoritairement l'Italie et la France. À Zurich, la Turquie est également un pays de transit souvent cité. Le moyen le plus souvent utilisé pour arriver en Suisse est la voiture. L'ensemble des questions portant sur la manière dont les requérants d'asile sont arrivés en Suisse a souvent rendu les sujets interviewés méfiants et inquiets. Il est possible que cette crainte ait influencé les réponses. Les requérants de Genève et de Zurich sont une majorité (respectivement 90% et 86%) à être arrivés en Suisse sans papiers d'identité. La question demandant au requérant s'il a été aidé pour venir en Suisse a également suscité beaucoup d'anxiété et nous pouvons supposer que plusieurs sujets ont déclaré n'avoir été aidé par personne, alors que cela était bel et bien le cas. Quoiqu'il en soit, la majorité des sujets de Zurich et de Genève déclare être venue en Suisse sans soutien. Il est intéressant de noter la convergence de ces résultats avec ceux obtenus par des chercheurs néerlandais¹⁰. Ici et là-bas, la plupart des requérants sont arrivés sans soutien, aussi via la France et l'Italie, alors que perception générale attribue aux réseaux organisés un rôle dominant. Parmi les personnes qui admettent avoir été aidées, 32% à Zurich et 21 % à Genève ont payé pour quitter leur pays. Les sommes payées par les requérants de Zurich sont, en moyenne, deux fois plus élevées que celles payées par les requérants vivant à Genève.

En ce qui concerne les demandes d'asile, rares sont les requérants à ne pas avoir déposé leur demande dans les sept jours suivants leur arrivée. À ce sujet, notons que la majorité des sujets a dormi ses premières nuits en Suisse dans un foyer d'accueil. 40% des requérants de Zurich sont sans nouvelle de leur demande d'asile, ce qui est plus important que pour les requérants de Genève qui sont environ 25% dans ce cas. A Genève, les requérants sont plus nombreux à avoir reçu une réponse

¹⁰ Bijleveld C, Siegel D. (2002). *Smuggling of humans. The case of the Netherlands*, présenté à la 2^{ème} Conférence Annuelle de la « European Society of Criminology », du 4 au 7 septembre à Toledo en Espagne.

négative et à avoir fait recours qu'à Zurich (respectivement 60% et 34%). Ceci est peut-être dû au fait que les requérants restent plus longtemps à Genève qu'à Zurich. Ceci explique que plus de la moitié des requérants genevois (56%) ont déjà été frappés d'une demande de quitter la Suisse contre 42% des requérants de Zurich.

A l'image du nombre de mois déjà passés en Suisse, il apparaît que les requérants de Genève habitent dans le foyer dans lequel nous les avons interrogés depuis plus longtemps que les requérants de Zurich. En effet, presque 40% des sujets de Genève, contre 8% des requérants vivant dans un foyer de Zurich, sont dans ce centre depuis plus de 12 mois.

3.4.2 Les activités et les dépenses

À Zurich, les requérants n'ont pas la possibilité de suivre des cours de formation, contrairement à Genève. Cette possibilité est exploitée par 36% des requérants genevois. Les cours d'allemand sont donc la seule possibilité de formation à Zurich, et cela n'est pas mis en place dans tous les foyers. Cependant, 80% des requérants de Zurich suivent ou ont suivi de tels cours. Par contre, les cours de français sont moins sollicités à Genève (22%), ce qui est peut-être explicable par le fait que de nombreux pays d'Afrique sont francophones. À Genève et à Zurich, la majorité des requérants dit rester au foyer durant la journée, et regarder la télévision, se reposer ou encore travailler pour le foyer. Le soir, la situation semble être identique.

À Genève, presque la totalité des personnes interrogées ont un abonnement aux transports publics, car ceci leur est offert par le canton (s'ils sont sans emploi). La situation est différente dans le canton de Zurich qui n'offre que la possibilité d'obtenir quelques billets à prix réduits et fournit un « voie 7 » aux jeunes de moins de 25 ans. Ceci explique probablement le fait que les requérants de Zurich sont deux fois plus nombreux à avoir déjà resquillé dans le train et dans les transports publics.

Presque tous les sujets ont un portable avec des cartes prépayées (80%). La question portant sur les dépenses effectuées en une semaine a posé plusieurs problèmes. Premièrement, l'argent est versé par semaine ou toutes les deux semaines à Zurich, alors que Genève verse l'entier de la somme à la fin du mois. De plus, les sommes ne sont pas identiques (Zurich : env. 360 Frs, Genève : env. 420 Frs). Deuxièmement, les requérants avaient de la peine à évaluer leurs dépenses hebdomadaires. Ceci implique une différence importante dans les pourcentages : 88% des requérants de Zurich dépensent au maximum 50 Frs par semaine contre 6 % des requérants de Genève, qui sont une majorité à dépenser entre 50 Frs et 100 Frs. Cette différence peut aussi s'expliquer par le fait que les requérants de Genève, en vertu d'une loi cantonale, ont le droit de travailler.

3.4.3 Les perspectives d'avenir

La majorité des requérants souhaiterait être en Suisse dans cinq ans. Cependant, beaucoup de requérants (surtout des Africains) nous ont dit que si la situation s'était améliorée dans leur pays, ils préféreraient sans aucun doute rentrer dans leur pays d'origine. Entre faire une formation ou gagner

de l'argent, les envies sont réparties de manière égale à Zurich, alors qu'à Genève, la majorité des requérants aimerait gagner de l'argent pour mieux vivre.

3.4.4 Les comportements illicites vus par les requérants

Une question portant sur le risque d'être arrêté lorsque l'on a des comportements illicites en Suisse a souvent suscité des réponses différentes que le « choix multiple » du questionnaire. En effet, la majorité des sujets nous a répondu que les risques dépendaient de ce qu'on avait fait, ou ont choisi de dire que les risques n'étaient pas très importants pour exprimer le fait que les peines de prison ne durent pas « des décennies ». Cela implique des pourcentages importants dans la catégorie « il arrive que quelqu'un soit arrêté, mais il est relâché quelques jours plus tard » même si la plupart de requérants sont conscients que le système judiciaire suisse n'est pas si laxiste.

Quant on demande aux requérants s'ils connaissent des gens qui sont déjà allés en prison en Suisse, car ils ont commis des actes illicites, beaucoup nous disent qu'ils ne peuvent pas vraiment nous répondre car ils ne parlent pas avec « ce genre de personnes ». Ces réactions nous ont semblées être dues à la crainte que nous pensions qu'ils étaient eux-mêmes délinquants. La majorité des requérants interrogés admet cependant connaître au moins une personne qui a déjà été frappée d'une sanction pénale. Les requérants de Genève sont même plus nombreux (76%) que ceux de Zurich (56%). Ces sujets ont majoritairement déclaré connaître ou avoir entendu parler de plus de cinq personnes s'étant trouvé dans cette situation. Le nombre de personnes connaissant quelqu'un qui s'est fait expulser à cause de son comportement illégal est moins important à Genève qu'à Zurich, ce qui peut s'expliquer par la politique différente des deux cantons. Lorsqu'ils connaissent de telles personnes, les requérants de Genève disent majoritairement avoir eu connaissance de plus de cinq cas, alors que les requérants de Zurich sont plus nombreux à avoir entendu parler de moins de cinq cas. À ce propos, presque tous les requérants de Genève ne connaissent pas ou peu la loi permettant de détenir quelqu'un avant de l'expulser et ils ne savent pas non plus quel est le temps maximum de détention. Les requérants de Zurich sont 44 % à ignorer la durée maximale mais 30 % à dire qu'elle est de neuf mois au maximum.

Peu de requérants estiment que les requérants délinquants sont une majorité. Par contre, 46% des sujets de Genève et 38% de Zurich déclarent qu'ils sont assez nombreux. La plupart des sujets pensent que les délinquants ont eu l'idée de leurs actes lorsqu'ils étaient en Suisse. Ils sont environ 20 % à penser que l'idée d'être délinquant est née avant l'arrivée en Suisse.

3.4.5 Les comportements délinquants

De manière générale, les questions sur la délinquance autoreportée n'ont pas été bien accueillies par les répondants, contrairement aux toxicomanes dans le cadre des essais « PROVE »¹¹. Seul cinq cas à Genève (aucun à Zurich) disent avoir déjà transporté de la drogue sur eux. Dans trois cas, il s'agit

¹¹ M. Killias, M. Aebi, D. Ribeaud, J. Rabasa, *Rapport final sur les effets de la prescription de stupéfiants sur la délinquance des toxicomanes* IPSC UNIL, 2002.4

de cannabis destiné à une consommation personnelle et dans un de cas, il s'agit de cocaïne (un des requérants n'a pas souhaité dire de quelle drogue il s'agissait). Le cas ayant transporté de la cocaïne dit avoir fait ce service pour quelqu'un qu'il connaissait de vue et déclare que cela ne lui a rien rapporté.

Un requérant de Zurich a déclaré avoir déjà vendu des boulettes de cocaïne. Il aurait reçu la cocaïne d'une personne qu'il connaissait de vue. Il ne s'est pas prononcé sur ses clients. Par contre, il déclare qu'il a fait ses ventes dans la rue pendant la nuit. Ce requérant dit ne pas avoir gagné de l'argent car il s'est fait arrêter dès sa première vente. S'il l'avait pu, il aurait utilisé l'argent pour des habits. Cette possibilité de gagner de l'argent lui a été proposée par un Africain croisé dans la rue.

À Genève, il y a également un cas. Il s'agit de cocaïne reçue d'une personne de la même origine que le requérant. Il dit ne pas connaître ses clients, mais sait qu'ils sont suisses. Les ventes se font à Lausanne durant la nuit. Il ne dit pas combien cela lui rapporte, mais déclare le dépenser pour ses loisirs. Il dit avoir eu connaissance de ce moyen de se faire de l'argent en Suisse, par des gens du foyer.

Le nombre de personnes à avoir déjà volé quelque chose est plus élevé à Genève (22%) qu'à Zurich, où il n'y a que trois cas.

La majorité des requérants a déjà subi au moins un contrôle de police et le pourcentage est plus élevé pour Zurich (68% contre 58% à Genève). Les arrestations sont relativement rares à Zurich (10%) et à Genève (4%). La raison de ces contacts avec la police est le plus souvent un contrôle d'identité. Le soupçon de trafic de drogue intervient en deuxième position. Environ 30 % des personnes ayant eu un contact avec la police estime qu'elle a été correcte. Presque 20% des requérants de Genève et 28% des requérants de Zurich disent avoir été insultés. Dans 12% des cas, la police a été raciste à Zurich et 10% des requérants se sont sentis agressés à Genève. Concernant l'avis général qu'ils ont sur la police, les requérants nous ont souvent répondu qu'ils n'en avaient pas, car ils ne les avaient jamais vraiment rencontrés. Cependant, plus de la moitié des sujets pense que la police est correcte. Une majorité estime également que la police dans son pays d'origine est moins correcte. Le racisme envers les Africains est néanmoins souvent mentionné.

Beaucoup moins de requérants de Genève ont subi une détention en Suisse que de requérants zurichois. Par contre, les sujets de Genève sont légèrement plus nombreux à avoir fait de la prison dans leur pays. Le temps de détention en Suisse est très variable. La raison de la détention est le plus souvent un soupçon de trafic de drogue pour Genève et Zurich, les détentions en vue d'expulsion étant également nombreuses à Zurich. Sur dix-sept personnes ayant subi une détention à Zurich, dix ont trouvé que cette expérience n'était pas trop grave.

Bien que la majorité des requérants déclare préférer être en prison en Suisse qu'en liberté dans leur pays, presque 30 % des requérants genevois n'arrivent pas à se situer par rapport à cette question. Il y a plus de 60% de requérants à Zurich qui disent préférer la prison en Suisse pour une période pro-

longée plutôt qu'un retour dans leur pays, contre 36% des requérants de Genève. Cependant, cette différence s'explique par le fait que les requérants interrogés à Genève ont eu de la peine à répondre à cette question, hésitant entre les deux possibilités (ils ont 42% à être indécis).

Pour terminer, au cas où leur demande d'asile était définitivement rejetée et où ils devraient quitter la Suisse, environ 60% de requérants disent qu'ils tenteraient malgré tout de rester en Suisse et environ 15% repartiraient dans leur pays d'origine. Parmi les requérants de Genève, 20 % partiraient vers un pays tiers contre 10 % des requérants de Zurich.

3.4.6 Les expériences personnelles et la victimisation

Environ un quart des requérants de Zurich et un tiers de Genève se sont déjà fait voler quelque chose depuis leur arrivée en Suisse. La majorité de ces vols ont eu lieu au sein du foyer. La plupart du temps, les objets volés sont des vêtements, des téléphones portables et de l'argent. À Zurich, le vol est rarement dénoncé (à la police ou au foyer) et à Genève, le lésé a souvent contacté le responsable du foyer, et est resté moins souvent silencieux qu'à Zurich. A titre de comparaison environ 6 % des hommes interrogés dans un sondage de victimisation en 2000 ont déclaré avoir été volés durant l'année passée ou en cours.¹²

Le nombre de personnes ayant été au moins une fois physiquement agressées depuis qu'elles sont arrivées en Suisse est deux fois plus important à Zurich (28 %) qu'à Genève (12 %). Ces agressions se sont le plus souvent déroulées dans le foyer à Zurich, et dans la rue à Genève. La gravité des blessures varie selon les cas, tout comme l'auteur de l'agression. Les requérants de Zurich sont à nouveau plus nombreux à ne pas avoir rapporté cette agression. Selon le sondage cité précédemment¹³ environ 6% des hommes interrogés ont subi une telle agression durant l'année passée ou l'année en cours.

Environ la moitié des requérants zurichois et genevois estiment avoir déjà été traités de manière raciste. Ce qui contraste avec les 0,2 pourcent des personnes d'origine étrangère interrogées dans le sondage cité ci-dessus.

3.5 ASILE ET DÉLINQUANCE VUS PAR DES RESPONSABLES GENEVOIS ET ZURICHOIS

3.5.1 De quel pays viennent principalement les requérants ? Aus welchen Ländern stammen die Bewohner ihres Zentrums?

A Genève, tous les experts interrogés ont déclaré que la majorité des requérants qu'ils côtoient viennent de l'Afrique de l'Ouest et de l'Est de l'Europe.

¹² M. Killias, Ph. Lamon, Ch. Clerici, Th. Berruex, *Tendances de la criminalité en Suisse de 1984 à 2000*, IPSC UNIL, 2000, Lausanne.

¹³ Cf. Note 11.

In Zürich variieren die Nationalitäten der Bewohner der Durchgangszentren sehr. Afrikaner und Personen aus den ehemaligen GUS-Staaten scheinen einen grossen Anteil der Bewohner auszumachen. Weitere Nationalitäten stammen aus den Gebieten des Balkans, aus Asien und Arabien. Wenige Personen stammen aus der Mongolei und aus Indien.

3.5.2 Avez-vous remarqué des changements dans leur comportement en général et au foyer ? Kann man auf Grund der Nationalitäten einen Unterschied im Verhalten der Heimbewohner feststellen?

A Genève, l'ensemble des réponses données par les experts est centré sur les différents problèmes causés par la nouvelle politique de Non Entrée en Matière. Ils évoquent le comportement tantôt agressif, tantôt abattu des requérants qui ne sont plus motivés et attendent presque « inertes » que leur procédure fasse son chemin.

L'autre problème évoqué est celui de la criminalité qui augmente à cause de la précarité des situations de NEM, ainsi que l'augmentation des clandestins « squattant » dans les foyers. Pour beaucoup des experts interrogés, ces problèmes de délinquance et de clandestinité sont directement liés à la nouvelle politique mise en place et ne vont faire qu'augmenter dans les prochains mois : « *Les situations précaires risquent d'amener la violence. On va vers le mauvais temps* ».

Il est intéressant de noter que l'un des responsables de foyer explique également cette montée de la délinquance et de l'agressivité par le fait qu'il y a plus d'hommes célibataires qu'auparavant (qui sont donc moins stables que les familles) et par le fait que ces derniers doivent rester dans des logements collectifs beaucoup plus longtemps qu'avant.

In Zürich erklärten alle befragten Verantwortlichen der Durchgangszentren, dass es Unterschiede im Verhalten unter den Heimbewohnern gäbe. Für diese Unterschiede gäbe es verschiedene Gründe, darunter die unterschiedlichen Chancen. Mit Personen, welche auf Grund ihrer Nationalität und der Situation in ihrem Heimatland nicht zurückgeschafft werden könnten, habe man weniger Probleme, als mit Personen, welche einen negativen Entscheid erhalten hätten und aus anderen Gründen nicht zurückgeschickt werden könnten. Personen, welche Chancen im Asylwesen haben, würden sich mehr Mühe geben. Sie seien kooperativer. Zudem erklärten die Verantwortlichen, dass vor allem Personen aus den GUS-Staaten am meisten Mühe hätten, sich in der Schweiz und im Durchgangszentrum anzupassen.

Die LeiterInnen der Durchgangszentren sind sich ferner darüber einig, dass sich das Verhalten der Heimbewohner je nach deren Zusammensetzung verändert. Ein weiterer Grund für Probleme in den Zentren sei der lange Aufenthalt der Personen in den Zentren. Personen mit einem Nichteintretensentscheid könnten nicht mehr transferiert werden.

3.5.3 Que font-ils la journée et quelles sont les possibilités d'activités en ville et au foyer? *Was machen die Asylsuchenden am Tag und in ihrer Freizeit?*

A Genève, l'organisation étant la même dans tous les foyers genevois, les réponses des experts évoquent toujours deux activités principales :

1) Les Travaux d'Utilités Communautaires obligatoires et rémunérés

Chaque requérant doit participer à l'entretien du bâtiment dans lequel il loge. Ces travaux sont appelés les Extrin TUC. De manière facultative, d'autres tâches peuvent être effectuées contre une rémunération de 300Frs par mois maximum. Il semble que les requérants qui ne travaillent pas à l'extérieur (les autres ne peuvent pas être engagés par le foyer) soient très demandeurs de cette possibilité de gagner de l'argent : « *Les gens qui n'ont plus la possibilité de travailler se ruent dessus quand ils veulent rester honnêtes malgré tout* ».

Un des experts a relevé l'importance de veiller à ne pas exploiter ces requérants qui souvent « *n'osent pas s'affirmer et connaissent peu les tarifs* ». Inversement, certains requérants qui ont déjà travaillé à l'extérieur estiment parfois que ces 10frs de l'heure ne sont pas suffisants et revendiquent un salaire plus haut, ce que l'expert estime positif, car démonstratif d'une certaine autonomie.

2) Les ateliers-formation

Il s'agit de petites formations dans différents domaines tels que la mécanique, l'informatique ou la couture. Ces ateliers sont gratuits et les plus persévérants reçoivent même une rémunération pour leur assiduité au cours. Certains experts estiment souvent que ces ateliers sont une bonne initiative mais que les formations ne sont pas assez poussées et relèvent même parfois de l'occupation, d'autant plus qu'elles ne sont pas reconnues. D'autres, dans le même ordre d'idée, estiment que ces formations sont rudimentaires mais restent néanmoins un début d'insertion.

En ce qui concerne les cours de français, un fait estimé paradoxal par les experts est apparu à deux reprises dans les entretiens. En effet, ces cours sont payants et comme l'a noté un expert : « *...on donne de l'argent aux personnes assidues à ces ateliers, mais par contre, ceux qui veulent suivre des cours de français doivent payer. Quel requérant veut payer avec les 420 Frs qu'ils reçoivent ?* ». A ce sujet, un responsable de foyer qui est un ancien requérant d'asile a déclaré : « *Quand j'étais requérant, on me payait les cours de français. La Suisse était plus ouverte, tant l'assistance que la population. C'était mieux, tout comme les prestations financières qui étaient plus élevées. L'accueil s'est vraiment dégradé. J'ai vécu, il y a environ 10 ans, un accueil formidable.* »

In Zürich können die Asylsuchenden fast in allen Durchgangszentren Deutschkurse besuchen. Auch haben die Personen in fast allen Heimen die Möglichkeit ein Tagesabonnement für den öffentlichen Verkehr günstig im Zentrum zu erwerben. Vielfach haben die Bewohner Bekannte und Freunde in der Stadt. Die Verantwortlichen erklärten auch, dass viele eine Partnerin zum Heiraten suchen würden. Das sei für die meisten die einzige Chance, hier zu bleiben. Die Personen würden auch oft bei Freunden wohnen. Für die Jugendlichen gäbe es in einigen Zentren eine Tagesstruktur.

3.5.4 Comment jugez vous leur situation financière ? Wie sehen die finanziellen Verhältnisse der Asylsuchenden aus?

A Genève, les avis sur la situation financière des requérants sont variables, mais semblent rester sur un « continuum ». Pour certains, ces 420Frs par mois sont tout simplement insuffisants, voir catastrophiques et inhérents à la délinquance : « *C'est catastrophique ! 14 Frs par jour ! Ils sont obligés de se débrouiller par d'autres moyens peu « légaux » pour vivre. Je crois que la délinquance des requérants s'explique majoritairement par cette somme insuffisante. Pour moi, moins de délinquance doit passer par plus d'argent !* » Pour d'autres, cette somme est certes modique, surtout pour vivre dans une société de consommation telle que la notre, mais néanmoins correcte si l'on prend en compte l'argent dépensé pour payer l'assurance-maladie, le logement et les abonnements aux transports publics.

Quels que soient les avis, presque toutes les personnes interrogées pensent que donner plus d'argent ne serait pas une solution réellement adéquate. Il faudrait plutôt offrir plus de possibilités de gagner de l'argent et de s'insérer professionnellement aux requérants d'asile.

In Zürich sind sich die Verantwortlichen einig, dass das Geld nur reicht, wenn der Bewohner im Zentrum bleibt und nicht raucht. Sobald man nach Zürich wolle, um ein Kaffee zu trinken, dann reiche das Geld nicht. Die Personen würden zum Teil wirklich schlechtes Essen kochen, damit sie das Geld für anderes brauchen könnten. Messe man mit unseren Ellen, reiche das Geld überhaupt nicht, aber man könne überleben. Die Schwierigkeit bestehe darin, dass die anwesenden Personen ihr Leben an unserem Standard messen würden. Im Sommer gäbe es weniger Konflikte als im Winter. Das Problem, dass so viele Personen schwarzfahren, zeige das Problem der finanziellen Knappheit auf.

Die LeiterInnen erklärten zudem, dass es in verschiedenen Durchgangszentren Möglichkeiten gäbe, ein bisschen Geld zu verdienen, sei es in einem kleinen „Lädeli“ des Durchgangszentrums oder z. B. in einer Velowerkstatt, als Chauffeur oder in der Waschküche des Durchgangszentrums. Diese Personen bekommen zusätzlich Geld. Diese Beschäftigungen kommen den kooperativen Bewohnern zu Gute.

Nicht alle LeiterInnen handhaben die Möglichkeit, „Jöblis“ einzurichten und zu bezahlen gleich. Die Meinungen gehen hier auseinander. Die einen finden, dass die Bezahlung für eine Arbeit im Haushalt eine Belohnung sei, andere sind der Meinung, dass die Hausarbeiten nicht bezahlt werden sollten, da die Bezahlung der täglichen Arbeiten keinen wirklichen Erziehungseffekt haben würde. Bei diesen „Jöblis“ oder bei der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm verdienen die Personen von Fr. 3.-- bis Fr. 150.--. pro Einsatz.

3.5.5 Comment jugez-vous la criminalité dans votre foyer ? Wie schätzen Sie die Kriminalität in ihrem Durchgangszentrum ein ?

A Genève, lorsqu'ils sont amenés à parler de criminalité, les experts évoquent souvent ses racines et le genre de personnes qui sont délinquantes. En effet, certains experts ont relevé avec humour qu'ils ne se doutaient pas que certains « pensionnaires » (qui ont été arrêtés) étaient délinquants et qu'ils

ont été sincèrement surpris de voir partir, menottes au main, ces personnes qu'ils trouvaient sympathiques ! La délinquance paraît donc assez discrète au sein du foyer.

Avant de parler des différents types de criminalité, les raisons supposées de son émergence sont souvent évoquées de manière similaire : « *Je crois que certains préféreraient travailler de manière honnête, mais ils ont souvent des grosses dettes envers le passeur ou le village qui a payé pour les faire venir. Donc s'il trouve un travail, ils ne vont pas faire de délits car je crois qu'ils aiment aussi se regarder en face et être fier de ce qu'ils voient.* ». Les experts évoquent également le fait que certains requérants viennent en Suisse dans le but de gagner de l'argent de manière criminelle, et que d'autres ne font aucun effort pour ne pas tomber dans le cercle vicieux de la délinquance.

En ce qui concerne les proportions, les avis sont variables. Selon un expert ayant fait lui-même ses statistiques, 6% de ses pensionnaires sont délinquants, pour d'autres les chiffres varient entre 10 et 15%, et l'un d'entre eux estime que la criminalité est importante chez les requérants. Les délits les plus cités sont le trafic de drogue et le vol, voire même le vol organisé pour les personnes originaires des Pays de l'Est.

In Zürich erklärten die Verantwortlichen, dass es schwierig sei, mit Sicherheit zu sagen, wie viele Personen wirklich kriminell seien. Man erhalte die Informationen aus der Briefpost von Gerichten, Untersuchungsrichtern und der Polizei. Vielfach werden auch Hausdurchsuchungen durchgeführt. Die LeiterInnen sind aber der Meinung, dass das Schwarzfahren das häufigste Delikt sei. Ca. 90% würden die öffentlichen Verkehrsmittel benutzen, ohne die Fahrt zu bezahlen. Nach diesen Delikten würden Drogendelikte und Diebstähle folgen. Es sei schon eher so, dass sich Schwarzafrikaner im Drogenhandel betätigen, und Personen aus den GUS-Staaten eher Diebstähle begehen würden. Unsere statistischen Auswertungen zeigen, dass die Verantwortlichen diesbezüglich die Lage wohl realistisch einschätzen (vgl. 3.1.6/ 3.1.7). Eigentumsdelikte würden vermehrt bei Jugendlichen vorkommen.

Zusätzlich vertreten die Verantwortlichen die Auffassung, dass das Verhalten der Polizei gegenüber den Kugelidealen die Asylsuchenden irritieren würde. Sie würden bemerken, wenn ein Dealer erwischt werde, und dieser nach 2 Stunden wieder zurück ins Heim komme. Das würde die anderen irritieren, die nichts machen und würde sie auch verführen, dies zu machen. Sie würden sich dann betrogen fühlen. Es sei deshalb erschreckend, wie wenig abschreckend die Polizei sei.

Ferner sind sich die Leiterinnen einig darüber, dass die Kriminalität ein wellenförmiges Ereignis sei. Manchmal sei sie stärker, manchmal schwächer. Dabei komme es jeweils auf die Zusammensetzung der Heimbewohner an. Die Verantwortlichen sind zudem der Meinung, dass die Kriminalität auch daher komme, dass die Personen nicht arbeiten könnten. Viele Asylsuchende würden hierher kommen und würden gerne arbeiten. Sie können dies aber nicht. Es gäbe aber auch Personen bei denen eine Arbeitsbewilligung keine Änderung in der Delinquenz erreichen würde. Die Kriminalität komme auch daher, dass die Asylsuchenden nach einem negativen Entscheid vielfach nichts mehr zu verlieren hätten. Sie würden versuchen, in der Zeit, welche sie in der Schweiz bleiben können, möglichst viel

Geld zu verdienen und dies eben, wenn nicht anders möglich, auch auf illegale Art. Die Personen hätten eine Hoffnung gehabt, hier Geld zu erwirtschaften. Plötzlich hätten sie aber keine Perspektiven mehr. Sie seien einem enormen Druck ausgesetzt, Geld zurückzuschicken, die Familie zu unterstützen oder Schulden bei Schleppern abzuführen. Die Migrationsbewegung würde nicht abnehmen, wenn härtere Asylentscheide gefällt werden würden.

3.5.6 Quelles sont les mesures les plus prononcées contre eux ? Was für Massnahmen werden gegen delinquente Personen nach ihrer Erfahrung ausgesprochen?

Sachant que Genève ne connaît presque pas les détentions en vue d'expulsion, les réponses des experts se sont centrées sur les assignations territoriales et la prison ferme.

Pour certains, les assignations territoriales sont moins fréquentes que la prison, mais ils déclarent néanmoins qu'ils ne sont pas toujours au courant lorsque de telles mesures sont prises, bien qu'ils devraient l'être. Pour d'autres, la prison est rare, car un sursis ou des amendes sont plus souvent prononcés. Les arrestations et les fouilles dans les chambres semblent cependant être assez fréquentes.

In Zürich sind die Verantwortlichen der Auffassung, dass die Massnahme der Ausgrenzung öfter als die Massnahme der Ausschaffungshaft ausgesprochen wird. Ausgrenzungen würden gegenüber Personen ausgesprochen, welche sich in Gebieten aufhalten, in denen mit Drogen gedealt wird. Es gäbe auch Personen, welche eine Ausgrenzung erhalten wurden, obwohl sie nichts gemacht hätten. Bei den Strafen seien es vor allem Bussen und bedingte Gefängnisstrafen. Ab und zu wurde eine unbedingte Gefängnisstrafe ausgesprochen, aber zum aller grössten Teil seien es Bussen. Die Verantwortlichen beklagten sich auch darüber, dass sie gar nicht merken würden, wenn jemand nur kurz im Gefängnis gewesen sei. Bei Verdacht auf Drogenhandel mache die Polizei eine Hausdurchsuchung, dann eine Anzeige und später gäbe es nur eine Busse. Bei den Eigentumsdelikten, Trickdiebstählen und Hehlerei sei der Nachweis der Polizei sehr schwierig. Deshalb geschähe hier oft gar nichts.

3.5.7 Comment jugez-vous l'efficacité de ces contraintes sur la criminalité ? (assignation et détention) ? Quelle est votre opinion sur les mesures d'assignation territoriale ? *Was halten sie von der Ausschaffungshaft? Haben sie das Gefühl, dass die Ausschaffungshaft eine Wirkung auf die Delinquenz hat? Wäre die Ausschaffungshaft ein Mittel die Delinquenz zu beeinflussen?*

A Genève, les experts sont presque unanimes, ces mesures sont inefficaces : « *La punition n'est pas suffisamment importante pour qu'ils partent ou se disent que ça ne vaut pas la peine. Celui qui se fait 10'000 Frs par mois avec la cocaïne n'en a rien à faire de passer un mois en prison.* » « *Aucune de ces mesures n'a d'influence car le problème n'est pas réglé !* »

Quant à l'influence de la détention sur le comportement des délinquants, les réponses sont similaires. La plupart des personnes interrogées estiment que la détention n'influence pas le comportement des délinquants et qu'elle n'a pas ou peu d'effets secondaires.

In Zürich bringt die Ausschaffungshaft gemäss Aussagen der Verantwortlichen bei unkooperativen Personen nichts. Sie würden wieder entlassen, und dasselbe Spiel würde wieder von vorne anfangen. Auch würden sie ihre Identität nicht preisgeben. Die Haft werde nicht als unangenehm empfunden. Die Personen hätten drei Mahlzeiten am Tag, könnten Taschengeld verdienen, den ganzen Tag fernsehen und seien nicht isoliert. Die meisten würden sagen, dass sie trotz der Ausschaffungshaft in der Schweiz bleiben wollen. Die Ausschaffungshaft werde oft nicht richtig durchgesetzt. Die Personen seien darüber informiert.

Die Ausschaffungshaft sei eine Drehtüre. Die Personen kämen nach der Haft immer wieder zurück. Sie stelle zwar eine gewisse Drohung dar. Dies führe aber nur dazu, dass die Personen untertauchen würden. Die Haft sei teuer und würde nichts bringen. Für die Personen selber habe die Haft keinen positiven Zweck. Die Personen würden nichts in der Haft lernen und würden nur Kosten verursachen. Auch sind sich die Verantwortlichen einig, dass die Ausschaffungshaft keine erzieherische Wirkung habe. Nach der Freilassung der Ausschaffungshaft hätten die Personen immer noch dieselben Probleme wie vor der Verhaftung. Sie müssten finanzielle Mittel beschaffen, um Geld nach Hause zu schicken oder Schulden bei den Schleppern abzuführen. Dies würde es verunmöglichen, sich in der Schweiz richtig zu verhalten. Die Ausschaffungshaft sei zudem zu erträglich, drei Monate oder sechs Monate seien ohne Schaden zu bewältigen.

Die Verantwortlichen sind auch der Meinung, dass die Ausschaffungshaft nicht ein geeignetes Mittel gegen die Delinquenz sei. Wenn die Asylsuchenden aus der Haft kommen würden, wüssten sie, dass sie nicht aus der Schweiz ausgeschafft werden können. Sie würden danach das Leben umso mehr genießen, indem sie sich sagen würden, dass sie nichts mehr zu verlieren hätten. Die Haft gebe den Personen nach ihrer Entlassung die Sicherheit, dass man ihnen nichts anhaben könne. Das gebe ihnen einen Freipass für weitere Delinquenz. Die Person könne dann stehlen gehen und riskiere nur in Haft genommen, aber nicht ausgeschafft zu werden.

Es sei wirklich so, dass meistens die „besten“ Personen zurückgeschickt werden. Ein Problem sei auch, dass die Haft hier schöner als die Situation bei ihnen zu Hause sei. Auch bei der Ausgrenzung gäbe es praktisch keine Effizienz. Die Verfügung werde gar nicht beachtet. Die Personen würden sechs Monate Gefängnis bei einer Verletzung in Kauf nehmen. Sie wüssten, dass die Ausgrenzung selten polizeilich durchgesetzt wird. Die Personen würden nicht weniger delinquieren, sie würden sich sofort wieder andere Nischen suchen. Die Kugelidealer würden einfach in eine andere Stadt wie Bern, Genf oder Lausanne gehen. Die Ausgrenzung würde nur bei ganz wenigen Personen nützen. Nämlich bei Personen, welche verführt worden seien. In diesen Fällen nütze diese Massnahme vielleicht etwas, wobei dies ein ganz kleiner Prozentsatz aller kriminellen Personen sei. Eine Eingrenzung bringe mehr. Dies aber nur, wenn deren Verletzung auch wirklich geahndet werde. Die Ausgrenzung werde zum Teil willkürlich ausgesprochen.

3.5.8 Y'aurait-il d'autres possibilités d'influencer le comportement délictueux des requérants ? Que faudrait-il changer ? Was für andere Möglichkeiten als die Zwangsmassnahmen gebe es sonst noch, um die Delinquenz zu verringern oder zu verhindern?

A Genève, la majorité des experts s'accorde sur ces deux manières d'agir dépendantes du requérant :

- 1) Plus de possibilités de travailler, d'avoir des projets et des perspectives d'avenir réelles pour les requérants « honnêtes » qui veulent un avenir en Suisse. Il ne s'agit pas de donner plus d'argent mais d'offrir la possibilité d'un véritable futur : *« Il y a trop de portes fermées pour les requérants motivés. »*
- 2) Une politique plus ferme à l'égard des requérants qui se fichent de la Suisse, qui sont délinquants, qui récidivent et qui ne sont pas ici pour être aidé : *« Si les peines étaient beaucoup plus importantes, ils réfléchiraient peut être à deux fois. Les mesures ne sont pas dissuasives par rapport à leur situation »*. Il semble également y avoir un désir de mettre en place des méthodes et une politique mieux adaptées et plus humaines, tout en admettant plus la réalité de l'immigration. Pour beaucoup d'experts, la politique est très mal adaptée à la réalité : *« Dans les 70-80, l'Europe était presque un choix ! Il y avait une sorte d'immigration libre, on ne parlait pas d'insertion mais de projet de vie. Maintenant, ils sont encerclés dans leur pays et il ne reste qu'une porte de sortie, souvent piégée : l'asile. D'où les contradictions et les faux espoirs de certains qui aboutissent souvent à la délinquance. »*

In Zürich teilen alle Verantwortlichen die Auffassung, dass weder die Ausschaffungshaft noch die Ausgrenzung Personen vor kriminellen Handlungen abschrecken würde. Diese Massnahmen würden nur bei Personen etwas nützen, welche verführt worden seien. Einerseits sind die Verantwortlichen der Meinung, dass die Ausschaffungshaft und die Ausgrenzung die Kriminalität nicht beeinflussen. Vorschläge für Möglichkeiten die Delinquenz zu verringern waren schwer zu erhalten. Von einer Person wurde der Vorschlag gemacht, dass man die Personen eher eingrenzen als ausgrenzen solle und die Ausschaffungshaft dem Verhalten der unkooperativen angepasst werden solle, das heisst länger dauern müsste.

Die Abschreckung könne nicht durch Repression erreicht werden. Man sollte eine Alternative formulieren. Es gehe bei der Kriminalität immer um das Erreichen materieller Ressourcen, um Geld oder Waren. Die meisten Leute seien auf dem Migrationsweg und würden eine bessere Existenz suchen. Der finanzielle Druck, finanzielle Mittel zu erhalten, sei einfach zu hoch. Das Hauptproblem liege aber darin, dass die Personen keine Papiere hätten, und man sie nicht ausschaffen könne und gerade diese zum Teil kriminell seien.

Unter den LeiterInnen herrscht auch die Meinung, dass eine gesamteuropäische Lösung gesucht werden müsse. Andererseits müsse ein Migrationsgesetz geschaffen werden, welches ermöglicht, dass eine Migration aus gewissen Ländern möglich sei. Die Personen müssten eine Perspektive haben, eine Existenz zu finden. Dies sei zum Beispiel durch das Aufheben des Arbeitsverbotes zu erreichen. Die Aufhebung des Arbeitsverbotes würde bei allen Personen den Druck wegnehmen, illegal Geld zu beschaffen. Die Personen könnten sich entweder selbständig erhalten oder hätten genug Geld, um in ein anderes Land weiterzureisen.

Zudem bestehe ein grosses Problem darin, dass die Strafen nicht abschreckten. Die Personen würden im Gefängnis mehr Geld verdienen als im Durchgangszentrum. Die Haft könne unter diesen Umständen keine Abschreckung sein.

Für Personen, welche weiterhin delinquent seien, müssten härtere Massnahmen als die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht angewendet werden. Man müsste das Strafgesetz viel effizienter durchsetzen.

4. DISKUSSION: WAS BEDEUTEN DIE ERGEBNISSE ?

4.1 ZUM AUSMASS DER DELINQUENZ UNTER ASYLSUCHENDEN

4.1.1 Überblick

In den Kantonen Genf und Zürich ergaben sich bezüglich des Ausmasses polizeilich registrierter Delinquenz unter Personen, die 2001 oder 2002 ein Asylgesuch eingereicht oder auf der Liste der illegal sich aufhaltenden Personen (Zürich) erschienen sind, relativ übereinstimmende Ergebnisse. Zieht man Fälle von Schwarzfahren und die (unter Asylsuchenden seltenen) ausländerrechtlichen Verstösse ab, so sind in Zürich 35 Prozent, in Genf 28 und unter den illegal Anwesenden (Zürich) 31 Prozent polizeilich registriert. In beiden Kantonen sind Asylsuchende aus Afrika (einschliesslich den Maghrebstaaten) ungefähr gleich stark belastet wie Asylsuchende aus Osteuropa und solche aus allen übrigen Regionen (jeweils rund 40 Prozent, inklusive ANAG und Schwarzfahren). Rund 16 Prozent der Asylsuchenden beider Kantone und 11 Prozent der Personen mit illegalem Aufenthalt beider Kantone sind wegen eines Betäubungsmitteldelikts registriert, wobei es in Genf ausschliesslich und in Zürich bei der Hälfte der Fälle um Handel (vor allem mit Kokain) ging. In Zürich sind 6 und in Genf 14 Prozent der Asylsuchenden wegen Handels mit Kokain oder Heroin registriert. Straftaten gegen das Vermögen kommen im Kanton Zürich mit 20 Prozent registrierter Asylsuchender (und 14 Prozent illegal anwesende Ausländer) häufiger vor als in Genf (mit 1 Prozent), wobei es (in Zürich) in relativ vielen Fällen um Ladendiebstähle ging. Betroffen sind hier stärker Asylsuchende aus Osteuropa (mit 16 Prozent) als solche aus Afrika (11 Prozent) und solchen aus anderen Regionen (14 Prozent). Andere und insbesondere Gewaltdelikte kommen in unserer Stichprobe in den Polizeiakten kaum vor¹⁴. Schliesslich sind gemäss Eintragungen im Fahndungsregister RIPOL 19 Prozent der Asylsuchenden im Kanton Zürich zur Aufenthaltsermittlung, 12 Prozent zur Verhaftung und 26 Prozent zur Ausschaffung ausgeschrieben. Insgesamt sind im Kanton Zürich gegenüber 13 Prozent im Kanton Genf deutlich mehr Asylsuchende aus einem dieser Gründe ausgeschrieben. Wir kennen die Gründe für diese unterschiedliche Ausschreibungspraxis nicht näher. Alle hier berichteten Werte beziehen sich auf die gesamte Dauer der Anwesenheit der erfassten Personen in der Schweiz seit ihrer Einreise. Eine Umrechnung auf Jahresraten ist anhand des Datums der Einreise und der Daten der polizeilichen Eintragungen grundsätzlich möglich. Danach sinken die begangenen Delikte im Zeitablauf in beiden Kantonen sehr deutlich (Tabelle Nr. 10). Zudem zeigen sich schwer erklärbare Unterschiede hinsichtlich der Delinquenzbelastung unserer Kohorten von Asylsuchenden, wie ein Vergleich der Einreise-Jahrgänge 2001 und 2002 ergibt (Tabelle 11 und Grafik 1 und 2). Diese Ergebnisse zeigen, dass die Asylsuchenden im ersten Jahr am meisten polizeilich registriert werden. Die abnehmende Delinquenz kann einerseits dadurch erklärt werden, dass die Werte vor allem die Delinquenz von kürzlich eingereisten Asylsuchenden und nicht von denjenigen, welche sich schon in der Schweiz aufhalten widerspiegeln, oder andererseits dass die Asylsuchenden, welche im ersten Jahr polizeilich registriert waren, im zweiten Jahr ausgeschafft wurden, die Schweiz freiwillig verliessen, untertauchten oder auf Grund

¹⁴Wegen der kleinen Stichprobe, die zu erfassen die verfügbaren finanziellen und zeitlichen Ressourcen zulies-
sen, war es von vorneherein nicht denkbar, über schwerere (und seltenere) Delikte verlässliche Zahlen zu finden.

ihrer Situation nicht mehr delinquieren. Zudem kann die Senkung der Werte auch daher rühren, dass die polizeilichen und strafrechtlichen Massnahmen eine gewisse Wirkung auf die delinquierenden Asylsuchenden haben.

4.1.2 Interviews und Selbstangaben

Es war zunächst vorgesehen, diese Informationen aus polizeilichen Quellen durch Selbstangaben in den Interviews zu ergänzen. Frühere Untersuchungen unseres Instituts, bei welchen die Daten zur selbstberichteten Delinquenz mit den Polizei- und Strafregistern abgeglichen werden konnten, zeigten eine hohe Validität der Interviews¹⁵, dies in Übereinstimmung mit der übrigen Literatur¹⁶. Vorliegend erwies sich indessen, dass die kulturellen Hindernisse und das Misstrauen - im Gegensatz zu den seinerzeit befragten Heroinabhängigen - die Fragen zur selbstberichteten Delinquenz weitgehend ins Leere laufen liessen, weshalb wir nicht in der Lage sind, die Angaben zum "Hellfeld" mit entsprechenden Daten zum "Dunkelfeld" zu ergänzen.

Trotz dieser Schwierigkeiten unterliegt keinem Zweifel, dass Delinquenz unter Asylsuchenden weit verbreitet ist, zumal bei dieser Gruppe ebenso wenig wie bei jeder anderen davon ausgegangen werden kann, dass die polizeilich nicht erfassten Personen sich nichts vorzuwerfen hätten. Dies zeigen auch die indirekten Angaben zu diesem Thema in den Interviews, so etwa zum Verhalten und zu den Erfahrungen anderer Asylsuchender sowie zur Wirkung von Sanktionen. So wollen 76 Prozent der Genfer und 56 Prozent der Zürcher Asylsuchender jemanden kennen, der schon strafrechtlich bestraft worden ist, wobei die meisten mehr als fünf Personen in dieser Lage kennen. Ebenso sagen 46 Prozent der Asylsuchenden in Genf und 38 Prozent in Zürich, dass "viele" unter ihresgleichen delinquieren, wobei immerhin 20 % der Meinung sind, viele seien schon mit dieser Absicht in die Schweiz gekommen. Die Interviews mit den Verantwortlichen in den Asylunterkünften bestätigen weitgehend diese Aussagen.

4.1.3 Vergleiche mit anderen jungen Männern und früheren Jahren

Wie sehr Asylsuchende der hier dominierenden Altersgruppe (Durchschnittsalter 25 Jahre) überdurchschnittlich hohe Delinquenzraten aufweisen, zeigt vor allem ein Vergleich zur männlichen Bevölkerung zwischen über 20 und unter 30 Jahren. Nach den Angaben der Zürcher Polizeistatistik KRISTA (2003, 35 und 92) wurden 2003 11.8 Prozent der schweizerischen und ausländischen Männer dieser Altersklasse wegen irgendeiner Straftat im Sinne des StGB (ohne Straftaten im Zusammenhang mit Verkehrsunfällen) und des Betäubungsmittelgesetzes polizeilich registriert, und 1 Prozent wegen Drogenhandels. Tendenziell ergaben sich für männliche, jüngere Asylsuchende zwar schon in den Neunzigerjahren stark erhöhte Werte. So wurden laut einer Studie des Bundesamts für Statistik¹⁷ (2000) im Jahre 1997 15 Prozent der männlichen Asylsuchenden zwischen 18 und 29 Jahren wegen eines "gewöhnlichen" Deliktes (d.h. ohne ausländerrechtliche Strafbestimmungen) verurteilt, gegenüber 4 Pro-

¹⁵ M. Aebi, *La validité des indicateurs de la criminalité*, IPSC UNIL, 1999, Lausanne.

¹⁶ M. Killias, *Grundriss der Kriminologie, Eine europäische Perspektive*, Bern, Stämpfli, 2002, 66ff.

¹⁷ *Kriminalität von Asylsuchenden - Analyse einer kleinen Gruppe von Verurteilten*, Neuenburg: BFS 2000.

zent der gleichaltrigen Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz und 3 Prozent der jungen Schweizer. Nahezu 60 Prozent der Verurteilten wegen Drogenhandels waren Asylsuchende oder Personen ohne offiziellen Wohnsitz in der Schweiz. Unsere Zahlen legen den Schluss nahe, dass sich die Proportionen seither weiter zum Nachteil der Asylsuchenden verschoben haben. So wurden laut einer Studie anhand von Zürcher Polizeidaten 1997¹⁸ 13 Prozent der männlichen und weiblichen Asylsuchenden aller Altersklassen wegen eines StGB- oder Drogendelikts als tatverdächtig ermittelt, gegenüber 3.5 Prozent der Wohnbevölkerung zwischen 18 und 30 Jahren. Unterstellt man für 1997 auch unter Tatverdächtigen mit Asylstatus und die hier berücksichtigten Delikte einen Frauenanteil¹⁹ von 18.6 %, so hätte die polizeilich bekannte Delinquenz unter den damaligen männlichen Asylsuchenden nicht mehr als 21 Prozent betragen. Das sind deutlich weniger als laut den Daten unserer Studie im Kanton Zürich, wo nunmehr 35 Prozent der Asylsuchenden wegen einer Straftat (ohne ausländerrechtliche Verstösse, und sogar 47,5 Prozent, wenn man Schwarzfahren einschliesst) registriert sind.

Auch wenn man diese Werte, wie bereits erwähnt, auf ein Jahr umrechnet, um den Vergleich mit 1997 zu erleichtern, sind in beiden Kantonen im ersten Jahr des Aufenthalts an Stelle der 47,5 Prozent immer noch 33,5 Prozent polizeilich als angeschuldigt registriert. Wird das Schwarzfahren und die ausländerrechtlichen Vergehen nicht berücksichtigt, betragen die Werte an Stelle der 33,5 Prozent 28 Prozent im ersten Jahr. Daraus ergibt sich, dass tatsächlich im ersten Jahr des Aufenthalts in der Schweiz die Kriminalität unter den Asylsuchenden zugenommen hat. Gewiss muss berücksichtigt werden, dass die Verfolgungsintensität gegenüber Asylsuchenden möglicherweise erhöht ist, doch sind die empirischen Belege für diese These bisher spärlich.²⁰ Vor allem aber spricht nichts dafür, dass sich eine allenfalls diskriminierende Tendenz seitens der Polizei im Laufe der Jahre verstärkt haben könnte, und noch weniger, dass die beobachtete Verschärfung des Problems hierauf zurückzuführen sein könnte.

Auch im Vergleich zu einer neueren Erhebung in den Niederlanden²¹ erscheint die Delinquenzbelastung in unserer Stichprobe recht hoch. Möglicherweise spielen hier Selektionsprozesse eine Rolle, indem nicht jeder Aufenthaltsstatus für Delinquente gleiche Vor- und Nachteile bietet.²²

Schliesslich bleibt festzuhalten, dass die vorliegende Studie auf die Wirkung der Zwangsmassnahmen ausgerichtet war und die Frage der Delinquenz von Asylsuchenden nur insofern interessierte, als diese gewissermassen den Hintergrund der Zwangsmassnahmen bildet. Bei der kleinen Stichprobe verbleiben auch erhebliche Unsicherheitsmargen (sog. Vertrauensintervalle²³), die indessen nichts daran ändern, dass ein hoher Anteil der Asylsuchenden polizeilich als tatverdächtig registriert sind, da

¹⁸ M. Eisner, M. Niggli und P. Manzoni, *Kriminalität unter Asylsuchenden*, Zürich: Schweiz. Flüchtlingshilfe 1998.

¹⁹ Krista 1997, *Kriminalstatistik des Kantons Zürich*, KDMZ, 1999, p.38. Zürich.

²⁰ M. Killias, *Grundriss der Kriminologie, Eine europäische Perspektive*, Bern, Stämpfli, 2002, 165ff.

²¹ J.P. Van der Leun, *Looking for loopholes, Process of incorporation of illegal immigrations in the Netherlands*, 2003, Amsterdam.

²² M. Eisner, M. Niggli und P. Manzoni, *Kriminalität unter Asylsuchenden*, Zürich: Schweiz. Flüchtlingshilfe 1998.

²³ Diese betragen vorliegend +/- 4.6 für die Delinquenzrate von 32%.

die gefundenen Werte auch im denkbar günstigsten Fall noch deutlich über denjenigen gleichaltriger Männer aus der übrigen Bevölkerung liegen.

4.2 ZU DEN WIRKUNGEN VON SANKTIONEN

4.2.1 Wer wird von Zwangsmassnahmen betroffen ?

Wie im Kapitel 3.2.3 (A) gezeigt werden konnte, werden im Kanton Genf aufgrund ausländerrechtlicher Bestimmungen (Art. 13b lit. b und c ANAG) hauptsächlich Personen inhaftiert, die polizeilich als tatverdächtig registriert sind. Dies trifft auf 94 % der dort inhaftierten Asylsuchenden zu, wobei allein 12 Asylsuchende (von insgesamt 18) eines Drogendelikts verdächtig waren. Demgegenüber sind im Kanton Zürich nur 44 % aller aufgrund des ANAG inhaftierten Personen polizeilich in Erscheinung getreten, wobei der Anteil der eines Drogendelikts Verdächtigen nur 33 % betrug. Bei den Massnahmen der Ein- und Ausgrenzungen zeigen sich weniger ausgeprägte, aber immer noch deutliche Unterschiede zwischen Genf und Zürich. So waren in Genf 99 % der von einer solchen Massnahme Betroffenen polizeilich bekannt, gegenüber 75 % im Kanton Zürich, wobei in beiden Kantonen Drogendelikte am häufigsten eine solche Massnahme provoziert zu haben scheinen (Genf : 93 %, Zürich : 64 %).

Insgesamt zeigt sich somit, dass im Kanton Genf die Zwangsmassnahmen fast ausschliesslich gegenüber Delinquenten (und zwar vor allem Personen, die des Drogenhandels verdächtig sind) verhängt werden, wogegen zumindest bei der Inhaftierung im Kanton Zürich ausländerrechtliche Gesichtspunkte im Vordergrund zu stehen scheinen. Denkbar ist selbstverständlich, dass die Haft im Kanton Zürich häufiger im Rahmen eines Strafverfahrens verhängt wird. Allein, die Voraussetzungen und die zeitlichen Limiten dürften einer strafprozessualen Untersuchungshaft engere Grenzen setzen als ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen.

4.2.2 Zu den Wirkungen von Zwangsmassnahmen

Aufgrund der Interviews mit den Asylsuchenden und den Verantwortlichen der Asylunterkünfte kann man sich fragen, ob die Zwangsmassnahmen so wirksam sind, wie oft unterstellt wird. Andererseits ergaben die Auswertungen im Kapitel 3, dass die Anzahl der Delinquenten unter den erfassten Personen (die sog. Prävalenzrate) nach einer Inhaftierung oder einer Ausgrenzung mehrheitlich abgenommen hat. Ebenso rückläufig war überwiegend die Anzahl der (pro delinquierende Person) begangenen Delikte (die sog. Inzidenzrate). Dabei war der Rückgang stärker bei den Drogendelikten als bei den Diebstählen und anderen Eigentumsdelikten, wo sich vor allem in Zürich zum Teil auch konträre Effekte nachweisen lassen. Allerdings könnte hier eine Rolle gespielt haben, dass im Kanton Zürich die Zwangsmassnahmen weniger gezielt auf eine kriminell aktive Bevölkerungsgruppe ausgerichtet waren, was von vorneherein einen nur reduzierten positiven Effekt erwarten liess.

Insgesamt waren die Massnahmen betreffend Ausgrenzung in beiden Kantonen wirksam. Nach einer Zwangsmassnahme wie z. B. der Ausschaffungshaft nimmt die Delinquenz in den Kantonen Genf und Zürich im Vergleich mit der Massnahme der Ausgrenzung deutlich weniger ab. Daraus kann gefolgert

werden, dass die an sich weniger einschneidende Zwangsmassnahme der Beschränkung der geographischen Mobilität deutlicher positive Wirkungen zeitigte als die Inhaftierung.

4.3 FOLGERUNGEN

Es erscheint zweckmässig, die Ergebnisse unserer Studie im Hinblick auf die Untersuchungsfragen, die von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle und uns erarbeitet worden sind, zusammenzufassen.

1. Asylsuchende (es wurden nur Männer berücksichtigt) sind oft wegen Straftaten polizeilich bekannt. Ohne Schwarzfahren und ausländerrechtliche Tatbestände (die bei dieser Gruppe wenig ins Gewicht fallen) sind von den Personen, die 2001 oder 2002 ein Asylgesuch eingereicht haben, in Zürich 35 % und in Genf 28 % polizeilich als angeschuldigt registriert. Unter den Personen, die in Zürich auf einer Liste von Personen ohne legalen Aufenthalt figurieren, liegt dieser Anteil bei 31 %. Auf 12 Monate umgerechnet betragen diese Anteile im ersten Jahr des Aufenthalts der Asylsuchenden immer noch 29,5 Prozent im Kanton Zürich und 26,5 Prozent im Kanton Genf .
2. Diese Anteile liegen deutlich höher als in der gleichaltrigen männlichen (schweizerischen wie ausländischen) Bevölkerung. Besonders stark erhöht sind unter Asylsuchenden die Anteile von Personen, die des Drogenhandels verdächtig sind.
3. Die Delinquenzproblematik unter Asylsuchenden hat sich seit einer Studie im Jahre 1998 verschärft. Sie scheint auch ausgeprägter als z.B. in den Niederlanden.
4. Die meisten der polizeilich registrierten Straftaten liegen im Bagatellbereich. Zu bedenken ist jedoch, dass hohe Anteile kleiner Delikte in der Regel mit erhöhten Anteilen schwerer Straftaten einhergehen.
5. Zwangsmassnahmen werden im Kanton Genf fast ausschliesslich gegenüber Personen mit polizeilichem Tatverdacht verhängt, wobei Drogendelikte stark im Vordergrund stehen, wogegen im Kanton Zürich die Mehrheit der Betroffenen in den Polizeiregistern nicht verzeichnet ist. Auch haben die in Genf von einer solchen Massnahme betroffenen Personen deutlich häufiger Straftaten verübt als die im Kanton Zürich Betroffenen.
6. Zwangsmassnahmen sind nicht wirkungslos, wenn es um die Delinquenz geht. Unter Berücksichtigung der Dauer der Zeiträume von zwei Jahren vor und nach Verhängung einer Massnahme resultiert überwiegend ein Rückgang der als angeschuldigt registrierten Personen wie auch ihrer Delinquenzhäufigkeit, und zwar besonders der Drogendelikte. Generell waren die Wirkungen im Kanton Genf günstiger, was vor allem damit zusammenhängen dürfte, dass dort vorwiegend Tatverdächtige von solchen Massnahmen betroffen sind.
7. Massnahmen der Ein-/Ausgrenzung sind jedenfalls nicht weniger wirksam als die Inhaftierung, was die Verminderung der Delinquenz anbelangt.
8. Die Interviews mit Asylsuchenden ergaben, dass sie die Problematik der Delinquenz weitgehend realistisch beurteilen, obwohl sie diesem Thema eher auszuweichen versuchen. Viele sehen es auch so, dass ein grosser Teil der delinquierenden Asylsuchenden bereits mit dieser

Absicht in die Schweiz gekommen seien. Die abnehmende Tendenz der Delinquenz im Laufe der Zeit deutet ebenfalls darauf hin, dass diese nicht Problemen im Aufenthaltsland zuzuschreiben ist.

9. Die Interviews mit Fachleuten, die in der Betreuung von Asylsuchenden tätig sind, thematisieren vor allem die Widersprüche im System, so insbesondere die geringe Wirkung der Sanktionen, die oft an Glaubwürdigkeit zu wünschen übrig liessen, wie auch die ungunstigen Wirkungen einer Ressourcenverknappung (zufolge von Arbeitsverboten und gekürzten Hilfeleistungen).
10. Die zuweilen geforderte "konsequente" Anwendung des Strafrechts (inklusive der Untersuchungshaft) erscheint nicht unbedenklich. Werden diese Instrumente verstärkt zur Bewältigung der Probleme eingesetzt, die mit einer besonderen Form der Migration verbunden sind, so könnte dies leicht zu einer Perversion des Straf- und Strafprozessrechts allgemein führen.
11. Wir haben hier Asylsuchende untersucht, die in den Jahren 2001 und 2002 eingereist sind. Vieles, was über diese beiden Kohorten festgestellt wurde, mag auf die Folgenden nicht mehr zutreffen, wie auch die Unterschiede zwischen den beiden Jahrgängen (gerade bezüglich Delinquenz) unterstreichen.

Durchführung der Evaluation:

Andreas Tobler (Projektleitung)
Myriam Thalmann (Projektmitarbeit)
Christoph Bättig (Projektskizze)
Hedwig Heinis (Sekretariat)

Bericht der externen Experten:

Prof. Martin Killias, ICDP, Lausanne
Sylvia Schenker, ICDP, Lausanne
Leslie Herrmann, ICDP, Lausanne

Datenerhebung und -auswertung:

Dr. Thomas Widmer, IPZ, Zürich
Sven Hutter, IPZ, Zürich

Die PVK dankt den Behörden in den untersuchten Kantonen bestens, dass sie sich zur Evaluation bereit erklärt und die damit verbundene Mehrarbeit auf sich genommen haben. Unser Dank gilt weiter dem BFM für die gute Zusammenarbeit. Ein herzlicher Dank geht an alle Gesprächspartnerinnen und -partner für ihre Bereitschaft, sich für Interviews und Auskünfte zur Verfügung zu stellen. Schliesslich dankt die PVK dem Expertenteam des ICDP und den Experten des IPZ für ihre Untersuchungen.