

Administrativhaft im Asylbereich

Mandat «Quantitative Datenanalysen»

Schlussbericht

Zuhanden
Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Jürg Guggisberg, Aurélien Abrassart und Severin Bischof

Bern, 16. Oktober 2017

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	i
1 Ausgangslage und Vorgehen	1
1.1 Fragestellungen und Zwecke der Evaluation	1
1.2 Übersicht über die Phasen der Evaluation	1
1.3 Aufbau des Berichts	2
1.4 Datengrundlagen und Datenaufbereitung	3
1.4.1 Datengrundlagen	3
1.4.2 Ergebnisse der Datenplausibilisierungen	4
1.4.3 Evaluationsleitendes Modell und Indikatorenset	6
2 Negative Entscheidungen über Asylanträge aus der Periode 2011 bis 2014	10
2.1 Grundgesamtheit.....	10
2.2 Beschreibung der Personen mit negativen Asylentscheiden.....	12
2.3 Dauer vom Erstgesuch bis zum Erstentscheid sowie Dauer zwischen Mehrfachentscheiden...	15
3 Anwendung von Zwangsmassnahmen zur Sicherstellung der Ausreise	18
3.1 Administrativhaft.....	20
3.1.1 Häufigkeit der Haftanwendung – Haftquoten.....	21
3.1.2 Haftdauer	25
3.1.3 Dauer bis zur Inhaftierung	28
3.2 Kurzfristige Festhaltung.....	30
4 Wegweisungsvollzug innerhalb von 18 Monaten	31
4.1 Legalisierung des Aufenthalts	32
4.2 Ausreisestatus von Personen, deren Aufenthalt nicht legalisiert wurde	34
4.2.1 Übersicht.....	34
4.2.2 Detailanalysen zu kontrollierten Ausreisen.....	37
4.3 Detailanalysen zu unkontrollierter Abreise, offenem Ausreisestatus und Bezug von Nothilfe ...	42
5 Wirksamkeit und Zweckmässigkeit der Administrativhaft	45
5.1 Personen mit Ablehnungen/NEE	47
5.1.1 Überblick und zeitliche Entwicklung Gesamtschweiz	47
5.1.2 Einfluss der strukturellen Merkmale auf die Wirksamkeit	49
5.1.3 Überblick auf der Ebene der Kantone.....	51
5.1.4 Zusammenhang Haftquote und kontrollierte Ausreisen	52
5.1.5 Zusammenhang zwischen Haftquote und Rückführungen	56
5.1.6 Zusammenhang zwischen Haftquote und selbständigen Ausreisen	58
5.1.7 Zusammenhang zwischen Haftquote und unkontrollierten Abreisen	60
5.1.8 Gesamtbetrachtung	60
5.1.9 Familien und Minderjährige	62
5.2 Personen mit NEE Dublin	63
5.2.1 Überblick und zeitliche Entwicklung Gesamtschweiz	63
5.2.2 Einfluss der strukturellen Merkmale auf die Wirksamkeit	66
5.2.3 Überblick auf der Ebene der Kantone.....	67

5.2.4	Zusammenhang zwischen Haftquote und kontrollierten Ausreisen	68
5.2.5	Zusammenhang zwischen Haftquote und Rückführungen.....	70
5.2.6	Zusammenhang zwischen Haftquote und selbständigen Ausreisen	72
5.2.7	Zusammenhang zwischen Haftquote und unkontrollierten Abreisen	73
5.2.8	Gesamtbetrachtung	73
5.2.9	Familien und Minderjährige	75
6	Rechtmässigkeit und Einfluss von Änderungen bei den gesetzlichen Vorgaben zur Administrativhaft.....	77
6.1	Verhältnismässigkeitsprinzip.....	77
6.2	Einhaltung von verfahrensrechtlichen Vorgaben	78
6.3	Einfluss von Änderungen bei den gesetzlichen Vorgaben zur Administrativhaft.....	80
7	Fazit	81
8	Literatur und Materialienverzeichnis.....	84
9	Anhang	85
9.1	Tabellen zu den verwendeten Grundgesamtheiten	85
9.2	Erläuterungen zu den Analysen zum Nothilfebezug.....	89
9.3	Tabellen zu Kapitel 5.....	91
9.4	Tabellen zu inhaftierten Minderjährigen	98

Das Wichtigste in Kürze

Der vorliegende Bericht beschreibt die vom Bund und den Kantonen erbrachten Leistungen im Wegweisungsvollzug und beurteilt die Anwendung der Administrativhaft in Zusammenhang mit weiteren Massnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Rechtmässigkeit.

Ausgangslage und Auftrag

An ihrer Sitzung vom 28. Januar 2016 haben die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zur Administrativhaft im Asylbereich beauftragt. Das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG wurde von der PVK mit der Durchführung der im Rahmen der Evaluation vorgesehenen statistischen Analysen beauftragt. Das Mandat beschränkt sich ausschliesslich auf den Asylbereich.

Datengrundlagen

Im Zentrum stehen die Daten des **Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS)**. Ein Auszug aus dieser Datenbank ermöglicht die Analyse der Ein- und Ausreisen bei allen Personen mit rechtskräftigem negativem Asylentscheid, inklusive der dazwischenliegenden Geschäftsschritte zum Vollzugsprozess und zu Beschwerden. Die Daten aus dem ZEMIS wurden mit spezifischen Datensätzen zur individuellen Rückkehrhilfe («indiRück»), zur Ausreise über den Luftweg («Aurora»), zum Bezug von Nothilfe («Monitoring Sozialhilfestopp») und den vergüteten Haftkostenpauschalen (Controlling SAP) abgeglichen und plausibilisiert. Dabei zeigt sich, dass die Angaben innerhalb des ZEMIS sowohl inhaltlich wie auch datentechnisch sehr konsistent sind. Der Abgleich der Angaben mit dem Datenabzug SAP hat jedoch ergeben, dass in den Kantonen Neuenburg, Schaffhausen, Thurgau und Waadt ein nicht vernachlässigbarer Anteil von im SAP verbuchten **Zwangsmassnahmen** im ZEMIS nicht gefunden werden kann. Die vier Kantone müssen daher von der Analyse ausgeschlossen werden. Für den Kanton Zürich war eine Plausibilisierung der Daten ausserdem aufgrund von Sammelabrechnungen nur beschränkt möglich. Verschiedene Gesprächspartner haben zudem darauf hingewiesen, dass die Angaben aus dem ZEMIS zu den **Zwangsmassnahmen erst ab 2011** in genügendem Ausmass belastbar

sind. Die Arbeiten zur Plausibilisierung haben dies bestätigt. Aus Gesprächen mit verantwortlichen Personen aus den Kantonen besteht zudem der Hinweis, dass die Inhaftierungen nicht immer vollständig erfasst werden. Dies dürfte dazu führen, dass die im Bericht ausgewiesenen Inhaftierungsquoten eher etwas tiefer ausgewiesen werden als sie tatsächlich sind.

Negative Entscheidungen über Asylanträge

Die Auswertungen folgen der Logik von Kohortenanalysen. D.h. es wird betrachtet, welche Massnahmen innerhalb von 18 Monaten ab dem negativen Asylentscheid (Kohortenjahr) umgesetzt werden und welches Ergebnis betreffend einer Ausreise innerhalb derselben Periode erzielt wird. Das letzte Kohortenjahr, für das für eine Periode von 18 Monaten vollständige Informationen vorhanden sind, ist 2014. Weil verlässliche Angaben zur Anwendung von Zwangsmassnahmen erst ab 2011 verfügbar sind, besteht die Grundgesamtheit für die Analysen aus allen in der Periode 2011 bis 2014 gefällten negativen Entscheidungen über Asylanträge von insgesamt 57'089 Personen, die nach dem negativen Asylentscheid keine vorläufige Aufnahme erhalten haben. Weil eine Person mehr als einen negativen Asylentscheid erhalten kann, enthält die Grundmenge insgesamt 61'677 negative Asylentscheide.

Grundsätzlich wird zwischen der **Abschreibung** eines Asylgesuchs, der **rechtskräftigen Ablehnung**, dem **Nichteintretensentscheid** (NEE exkl. Dublin) sowie dem **Nichteintretensentscheid im Dublin-Verfahren** (NEE Dublin) unterschieden. Über die gesamte Periode sind die NEE Dublin mit insgesamt 44% (27'000 Entscheide) die grösste Gruppe. Die rechtskräftig abgelehnten Asylgesuche machen zusammen mit den NEE 38% (23'700) aller Negativentscheide aus. Weitere 18% (11'100) aller negativen Asylentscheide ohne Bleiberecht sind Abschreibungen.

Der Anteil an negativen Entscheidungen, die **Minderjährige** betreffen, liegt bei insgesamt 15%. Dies sind 8'580 Kinder und Jugendliche, davon 898 unbegleitete Minderjährige (UMA). In Bezug auf ihre **soziodemografischen Merkmale** sind die Personen mit negativem Asylentscheid nicht über alle Kantone gleich verteilt. Der Anteil

der Minderjährigen und Familien an allen Personen mit negativem Asylentscheid liegt je nach Kanton zwischen 3% und 25%. Der Frauenanteil variiert je nach Kanton zwischen 8% und 25%. Das gleiche gilt für weitere Merkmale, die für die Rückschaffung bedeutend sind, wie den Anteil an Personen aus Ländern mit Rückübernahmeabkommen.

Anwendung von Zwangsmassnahmen

Den insgesamt 61'677 negativen Asylentscheiden, die in den Jahren 2011 bis 2014 getroffen wurden, können aus den Datenbeständen des ZEMIS **13'577 Administrativhaftfälle** zugeordnet werden. Mit 96% (13'005) der weitaus grösste Teil betrifft eine Ausschaffungshaft, 4% (531) eine Vorbereitungshaft und 0.3% (41) eine Durchsetzungshaft. Setzt man die Zahl der mindestens einmal Inhaftierten mit der Grundmenge aller negativen Asylentscheide ins Verhältnis, ergibt sich über die gesamte Periode 2011 bis 2014 eine **Haftquote von 20%**.

Die **Unterschiede zwischen den Kantonen sind beträchtlich**. Die Quoten bewegen sich zwischen minimal 11% (GE) und maximal 46% (OW), wobei die vier Kantone mit unvollständigen Daten nicht berücksichtigt sind. Unterschiede zeigen sich auch über die Zeit. Bei der Kohorte 2011 liegt die Haftquote noch bei 25%, sinkt im Folgejahr jedoch auf 19%, wo sie dann in den beiden nächsten Kohortenjahre relativ stabil verbleibt.

Die Anwendung der Administrativhaft steht sehr stark in Zusammenhang mit der Art des negativen Asylentscheids. Die Haftquote beträgt bei **NEE Dublin-Fällen 39%**, bei den **Ablehnungen ist sie mit 7% deutlich tiefer**. Die **Dauer der Haft** hängt stark davon ab, ob es sich um eine einmalige oder mehrmalige Inhaftierung handelt. Die Hälfte der einmaligen Inhaftierungen dauert 14 Tage oder weniger, bei mehrmaligen Inhaftierungen beträgt die gesamte Haftdauer 52 Tage.

Aus den Jahreskohorten 2011 bis 2014 sind insgesamt 200 Haftfälle von **Minderjährigen** registriert. 51 dieser 200 Haftfälle betreffen UMA und 149 begleitete Minderjährige. 10 Kantone weisen innerhalb der untersuchten Zeitperiode keine inhaftierten Minderjährigen aus. Die Definition der Minderjährigkeit stützt sich in die-

sem Fall auf das Alter zum Zeitpunkt des Haftbeginns. Legt man diesen Inhaftierungen alle ausreisepflichtigen UMA und begleiteten Minderjährigen zugrunde, so resultiert bei den UMA eine Haftquote von 5% und bei den begleiteten Minderjährigen liegt sie bei 2%.

Ausreisestatus innerhalb von 18 Monaten

Von den insgesamt 61'677 negativen Asylentscheiden ohne vorläufige Aufnahmen aus der Periode 2011 bis 2014 wird bei insgesamt 8.5% (5'269 Entscheidungen) innerhalb einer Periode von 18 Monaten ab negativem Entscheid entweder eine Härtefallregelung (560; 0.9%) angewandt oder es erfolgt eine andere (temporäre) Art der Legalisierung des Aufenthalts bspw. durch ein Widererwägungsgesuch, eine Beschwerde oder die Eröffnung eines neuen Asylverfahrens. Ein neues Asylverfahren wird in der Hälfte aller Fälle innerhalb von rund 6 Monaten eröffnet und bis zu einer Erteilung einer Härtefallregel dauert es rund 12 Monate.

Bei den **verbleibenden 56'408** Fällen mit verbleibender **Ausreisepflicht** ist bei gut der Hälfte (51%) eine **kontrollierte Ausreise** zu beobachten. Diese kann selbständig oder unter Zwang erfolgen. Auch bezüglich Ausreisen weisen die Kantone in den einzelnen Kategorien erhebliche Unterschiede auf. Über die gesamte Periode 2011 bis 2014 betrachtet liegt der Anteil an kontrollierten Ausreisen zwischen maximal 65% (UR) und minimal 40% (SH). Weitere Kantone mit vergleichsweise hohen Anteilen an kontrollierten Ausreisen sind OW (63%), GR und LU (60%), solche mit vergleichsweise tiefen Quoten NE (41%), VD (42%), AR (43%) und AG (44%).

27% der Ausreisepflichtigen sind **unkontrolliert abgereist**. Unter diesem Status werden diejenigen Personen erfasst, zu denen die Kantonsbehörden über eine gewisse Zeitperiode keinen Kontakt mehr haben. Dies kann ein Indiz dafür sein, dass sie untergetaucht sind. Der Eintrag «unkontrollierte Abreise» erfolgt allerdings nicht immer und es besteht diesbezüglich keine einheitliche Praxis. Aus diesem Grund dürften auch unter den Personen mit offenem Ausreisestatus solche zu finden sein, die untergetaucht sind.

Die restlichen 22% haben 18 Monate nach dem negativen Entscheid noch einen sogenannten

«offenen» **Ausreisestatus**. Datentechnisch bedeutet dies, dass der Geschäftsgang «Vollzug der Wegweisung» noch offen bzw. noch nicht abgeschlossen ist. Bei knapp einem Drittel der Personen mit offenem Ausreisestatus wurde eine Vollzugsunterstützung für die Papierbeschaffung und/oder für die Ausreiseorganisation angefordert, führte jedoch nachweislich nicht zu einer kontrollierten Ausreise innerhalb der untersuchten Periode. Damit kann vermutet werden, dass sich diese Personen noch in der Schweiz aufhalten. Einen relativ hohen Anteil an **Personen mit offenem Ausreisestatus** weisen insbesondere die Kantone SH (31%) und VD (32%) auf. Deutlich tiefere Anteilswerte sind bei den Kantonen OW (12%), UR (13%) und GR (14%) zu beobachten. Ein Abgleich mit den Daten zum Bezug von Nothilfe ergab, dass rund 41% der Personen mit offenem Aufenthaltsstatus innerhalb der für die Untersuchung gewählten Periode von 18 Monaten Nothilfebezüge aufweisen und sich daher mit Sicherheit noch in der Schweiz aufgehalten haben. Bei den unkontrolliert Abgereisten liegt der Anteil mit 9% deutlich tiefer.

Begleitete Minderjährige und Erwachsene im Familienverbund reisen im Vergleich zu den Erwachsenen ohne Minderjährige deutlich öfter kontrolliert aus. Bei den **UMA** hingegen ist der Anteilswert erheblich tiefer. Ihr Anteil ist bei den unkontrollierten Abreisen überdurchschnittlich hoch. Begleitete Minderjährige reisen hingegen nur sehr wenig unkontrolliert ab.

Wirksamkeit der Administrativhaft

Unter dem Aspekt der **Wirksamkeit** wird primär untersucht, inwieweit mit der Anwendung der Administrativhaft die **Sicherstellung der Ausreise** besser gewährleistet werden kann, als wenn keine Administrativhaft angewendet wird. Weil sich sowohl der Wegweisungsvollzug – insbesondere der Einsatz der Administrativhaft – wie auch dessen Ergebnis zwischen Personen mit Ablehnungen oder NEE und Personen mit NEE Dublin sehr stark unterscheiden, müssen die Analysen für die beiden Gruppen getrennt durchgeführt werden. Die Ergebnisse werden deshalb für die beiden Gruppen separat betrachtet.

Ablehnungen/NEE

Die Wirksamkeit der Administrativhaft bei Personen mit Ablehnungen oder NEE wird sowohl

von **individuellen Merkmalen** der Personen wie auch von der **Sicherheitslage im Bestimmungsland** und den durch den Bund ausgehandelten **Verträgen** und **Abkommen** (Rückkehrabkommen, Länderprogramme, Migrationspartnerschaften) mit entsprechenden Ländern massgeblich beeinflusst. Unabhängig davon, ob eine Haft angewendet wird oder nicht, reisen ältere Personen über 40 Jahre, begleitete Minderjährige sowie Erwachsene in Begleitung von Minderjährigen deutlich öfter als Erwachsene ohne Minderjährige. Die Wahrscheinlichkeit für eine kontrollierte Ausreise ist deutlich höher, wenn im Bestimmungsland ein **Länderprogramm** und/oder eine **Migrationspartnerschaft** aktiv ist (betrifft Personen aus Nigeria, Tunesien, Irak, Georgien und Guinea). Ob eine Ausreise eher gelingt, hängt zudem stark von **der Sicherheitslage im Bestimmungsland** ab. In Staaten, die nach Art. 6a Abs. 2 lit. a AsylG als sogenannte «Safe Countries» gelten, reisen Personen deutlich häufiger kontrolliert aus. Als «Safe Countries» gelten neben den EU-Staaten u.a. die Staaten Serbien, Mazedonien Senegal, Ghana und Indien.

Die geschilderten Zusammenhänge gelten sowohl für Rückführungen nach einer Inhaftierung wie auch für kontrollierte Ausreisen ohne Haftanwendung. Mit diesen strukturellen Faktoren lassen sich rund 14% der kantonal unterschiedlichen Ausreisequoten erklären, d.h. die kantonal unterschiedlichen Ausreisequoten sind zu 14% auf eine kantonal unterschiedliche Zusammensetzung der Ausreisepflichtigen hinsichtlich der erwähnten Merkmale zurückzuführen.

Die **Wirksamkeit der Administrativhaft i.e.S.**, d.h. der Anteil an Rückführungen nach der Anwendung einer Administrativhaft, liegt bei Personen mit Ablehnungen oder NEE je nach Kohortenjahr zwischen minimal 64% (2013) und maximal 73% (2011). Über alle Kohortenjahre hinweg beträgt sie **69%**. 2 von 3 Inhaftierten aus der Periode 2011 bis 2014 können demnach nach erfolgter Haft erfolgreich ausgeschafft werden. Weil jedoch die Inhaftierungsquote bei Ablehnungen oder NEE mit 7% relativ tief ist, werden insgesamt nur sehr wenige Personen rückgeführt. Insgesamt verlassen über die vier Kohortenjahre 2011 bis 2014 rund 1'000 Personen nach einer Ablehnung oder einem NEE die

Schweiz nach einer Inhaftierung. Pro Kohortenjahr sind dies zwischen rund 200 und 300 Personen.

Weitaus mehr Personen mit Ablehnungen oder NEE (rund 7'000, davon knapp die Hälfte aus der Kohorte 2012) verlassen die Schweiz kontrolliert und **ohne Anwendung einer Administrativhaft**, entweder mittels Rückführung oder selbständig. Gemessen am Total aller Personen mit Ablehnungen oder NEE entspricht dies einem Anteilswert von **37%**. Die Werte schwanken zwischen den Kohortenjahren beträchtlich und liegen zwischen minimal 26% (2014) und maximal 50%(2012). Die Schwankungen sind weitgehend auf grössere Veränderungen der Kohorten in Bezug auf die Zusammensetzung nach Herkunftsländern zurückzuführen. Während aus der Kohorte 2011 35% der Personen aus «Safe Countries» stammen, liegt der Anteilswert für die Kohorte 2012 bei 49% und sinkt auf 26% (2013) bzw. 23% (2014).

Insgesamt erhöht sich die Wahrscheinlichkeit einer kontrollierten Ausreise mit der Anwendung einer Administrativhaft im Vergleich zu keiner Administrativhaft bei Personen mit Ablehnungen oder NEE deutlich. In Kantonen, welche die Administrativhaft häufiger einsetzen, verlassen signifikant mehr dieser Personen die Schweiz kontrolliert als in Kantonen mit einer vergleichsweise tiefen Inhaftierungsquote. Dies ist, neben der höheren Ausreisequote der Inhaftierten, insbesondere eine Folge davon, dass in den Kantonen mit höheren Inhaftierungsquoten auch mehr Personen die Schweiz verlassen, die **nicht** einer Administrativhaft unterzogen werden. Dies betrifft vor allem die **selbständigen Ausreisen**. Unter dem Aspekt der Wirksamkeit kann daraus gefolgert werden, dass die Anwendung der Administrativhaft als Mittel zur Sicherstellung der Ausreise ein **wirksames Mittel** darstellt.

Um den Zusammenhang zwischen der Häufigkeit der Anwendung der Administrativhaft und dem Anteil an selbständigen Ausreisen zu erklären, können drei Thesen aufgestellt werden:

Erstens ist es denkbar, dass die höhere Wahrscheinlichkeit einer Inhaftierung bei einem Teil der auszureisenden Personen eine **abschreckende Wirkung** erzielt, so dass sie eher bereit sind, die Schweiz freiwillig zu verlassen. Dabei

gilt es jedoch zu beachten, dass sich die Haftquoten wie erwähnt auf einem relativ tiefen Niveau befinden, weshalb diese These alleine das Ergebnis nicht erklären dürfte. **Zweitens** ist es denkbar, dass in Kantonen, welche vermehrt von der Administrativhaft Gebrauch machen, dem Thema des Wegweisungsvollzugs von Politik und Behörden insgesamt **mehr Priorität** eingeräumt wird, und so auch über andere Mittel (bspw. Förderung der selbständigen Ausreise) verstärkt auf eine Ausreise hingewirkt wird. Damit wäre die Inhaftierungsquote auch ein Indikator dafür, welche Priorität in einem Kanton dem Wegweisungsvollzug beigemessen wird. **Drittens** ist es auch möglich, dass strukturelle Gegebenheiten auf der Ebene der Kantone eine Rolle spielen könnten. Dabei ist nicht in erster Linie an die Anzahl Haftplätze zu denken, da die Haft nur selten angewandt wird. Entscheidend könnte auch die Art und Weise der im Rahmen des Wegweisungsvollzugs eingesetzten und verfügbaren Ressourcen sein. Dies dürfte jedoch zumindest teilweise auch von den Prioritäten, die von der kantonalen Politik der Thematik eingeräumt wird, abhängig sein.

Insgesamt kann mit der unterschiedlichen Häufigkeit der Haftanwendung in den Kantonen die **Hälfte** der um die strukturellen Einflussfaktoren bereinigten kantonal unterschiedlichen Ausreisequoten bei Personen mit Ablehnungen oder NEE erklärt werden.

NEE Dublin

Die Administrativhaft bei NEE Dublin kann als sehr wirksames Mittel zur Sicherstellung der Ausreise bezeichnet werden. Praktisch alle ausreisepflichtigen Inhaftierten NEE Dublin können nach der Inhaftierung ausgeschafft werden (99%). Von den Personen ohne Haftanwendung verlassen mit 28% deutlich weniger die Schweiz kontrolliert. Über die Untersuchungsperiode nimmt der Anteil der kontrollierten Ausreisen an allen Ausreisepflichtigen mit NEE Dublin seit der Kohorte 2011 von 65% auf 49% im 2014 kontinuierlich ab (Mittelwert 56%). Im Gegensatz zu Ablehnungen und NEE spielen die strukturellen Merkmale nur eine untergeordnete Rolle. Auch liefern sie keinen Beitrag zur Erklärung der kantonal unterschiedlichen Ausreisequoten bei NEE Dublin.

In Kantonen, welche die Administrativhaft bei NEE Dublin häufiger einsetzen, verlassen deutlich mehr Personen die Schweiz als in Kantonen mit einer vergleichsweise tiefen Inhaftierungsquote. Die unterschiedlich häufige Anwendung der Administrativhaft erklärt gut **einen Drittel** der kantonal unterschiedlichen Ausreisesequoten. Mit einer weniger häufigen Anwendung der Administrativhaft steigt zwar der Anteil an Rückführungen ohne Haftanwendung, dieser vermag den Rückgang bei den Rückführungen mit Inhaftierungen jedoch nicht zu kompensieren. Bei **NEE Dublin** gibt es zwischen der Häufigkeit der Anwendung der Administrativhaft und den kontrollierten Ausreisen im Gegensatz zu Ablehnungen und NEE eher einen **direkten Zusammenhang**. Dies u.a. auch deshalb, weil der Anteil an Ausreisen ohne Inhaftierungen im Vergleich zu Ablehnungen/NEE deutlich geringer ist und damit die Ausreisen infolge einer Inhaftierung mehr Gewicht erhalten. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, weshalb sich die Inhaftierungsquoten zwischen den Kantonen so stark unterscheiden. Es ist durchaus möglich, dass die kantonalen Gerichte wie auch die am Vollzug beteiligten Behörden bei der Interpretation des Verhältnismässigkeitsprinzips eine wichtige Rolle spielen könnten.

Zweckmässigkeit der Administrativhaft

Der Einsatz der Administrativhaft kann insgesamt sowohl für Personen mit Ablehnungen oder NEE wie auch für solche mit NEE Dublin als **zweckmässig** erachtet werden. Weil es in der Regel dieselben strukturellen Einflussfaktoren sind, die sowohl eine Rückführung nach der Anwendung einer Administrativhaft wie auch eine kontrollierte Ausreise ohne Haftanwendung begünstigen bzw. erschweren, lassen sich daraus keine direkten Rückschlüsse darüber ziehen, welche Personengruppen allenfalls eher einer Haft unterzogen werden sollten und bei welcher Personengruppe eher eine kontrollierte und allenfalls selbständige Ausreise möglich wäre.

Bezüglich dem **Zielerreichungsgrad** bei der Anwendung der Administrativhaft – dem Anteil an erfolgten Rückführungen nach einer Inhaftierung – sind bei Personen mit Ablehnungen oder NEE die kantonalen Unterschiede auch unter Bereinigung der strukturellen Einflussgrössen relativ gross. Es gibt demnach Kantone, die die

Administrativhaft bei Personen mit Ablehnungen oder NEE zweckmässiger, d.h. mit einem höheren Zielerreichungsgrad einsetzen als andere. Der Zielerreichungsgrad ist dabei nicht abhängig davon, ob in einem Kanton relativ betrachtet mehr oder weniger Inhaftierungen erfolgen.

Begleitete Minderjährige sowie Erwachsene mit Minderjährigen werden insgesamt deutlich weniger oft inhaftiert als Erwachsene ohne Minderjährige und reisen dennoch häufiger kontrolliert und auch selbständig aus. Insgesamt werden damit mehr Ausreisen mit einem geringeren Einsatz von Zwangsmassnahmen erreicht, womit das Kriterium der Zweckmässigkeit bei diesen beiden Gruppen erfüllt wird. Die Inhaftierung von UMA erweist sich als weniger wirksames Mittel zur Sicherstellung der Ausreise, wird im Vergleich zu Minderjährigen in Begleitung öfter, im Vergleich zu Erwachsenen ohne Minderjährige jedoch deutlich weniger oft eingesetzt. Die Wirksamkeit der Administrativhaft i.e.S., d.h. der Anteil an Rückführungen nach der Anwendung einer Administrativhaft ist bei UMA mit Ablehnungen/NEE im Vergleich zu Erwachsenen ohne Minderjährige deutlich geringer, was dahingehend interpretiert werden kann, dass sie in den (wenigen) Fällen weniger zweckmässig eingesetzt wurde.

Rechtmässigkeit

Die Anwendung der Administrativhaft erfolgt, soweit aufgrund der Datenanalysen beurteilbar, den gesetzlichen Vorgaben entsprechend. In den Daten sind keine Hinweise enthalten, die darauf schliessen lassen, dass die mit Hilfe der Statistik überprüfbaren **verfahrensrechtlichen Vorgaben** wie der Zeitpunkt der Verfügung einer Administrativhaft, die Überschreitung der maximalen Haftdauer und die Einhaltung des Beschleunigungsgebots systematisch nicht eingehalten würden. Wenn solche Fälle gefunden wurden, handelte es sich um einige wenige Einzelfälle, bei denen es sich jedoch auch um fehlerhafte oder nicht getätigte Dateneinträge (bspw. fehlendes Datum Haftbeginn oder Haftende) handeln könnte.

Gemäss Artikel 80 Absatz 4 und Artikel 80a Absatz 5 AuG ist die Administrativhaft bei Kindern und Jugendlichen, die das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht zulässig. 128 (63%) der insgesamt 200 inhaftierten Minderjährigen

der Kohorten 2011 bis 2014 sind gemäss den Angaben im ZEMIS jedoch unter 15 Jahre, knapp die Hälfte davon (49%; n=63) sind Kleinkinder im Alter zwischen 0 und 4 Jahren. Mit Ausnahme von 1 Person (14-jährige UMA) handelt es sich ausschliesslich um begleitete Minderjährige. 114 (89%) der 128 Haftfälle von unter 15-Jährigen entfallen auf den Kanton Bern.

Neben der Einhaltung der verfahrensrechtlichen Grundlagen sind im Rahmen einer Beurteilung der Rechtmässigkeit der Anwendung der Administrativhaft auch die **normativen Vorgaben** auf nationaler und internationaler Ebene von Bedeutung. Dabei handelt es sich einerseits um menschenrechtliche wie auch grundrechtliche Vorgaben, die bei der Beurteilung des Prinzips der **Verhältnismässigkeit** eine zentrale Rolle spielen. Dieses verpflichtet den Staat zur zurückhaltenden Anordnung grundrechtsbeschränkender Massnahmen. Sie sind auf das im Einzelfall zwingend Notwendige zu beschränken. Diesbezüglich sei auf die sehr grossen kantonalen Unterschiede der Inhaftierungsquoten bei Personen mit NEE Dublin verwiesen. Sie liegen zwischen minimal 22% (AG) und 61% (GR, OW). Es ist durchaus denkbar, dass dies ein Ausdruck dafür ist, dass das Prinzip der Verhältnismässigkeit bei der Anordnung einer Administrativhaft bei NEE Dublin sowohl durch die kantonalen Behörden wie auch durch die kantonalen Gerichte unterschiedlich ausgelegt wird. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Bestimmungen der Dublin III-Verordnung verwiesen, die für Dublin-Fälle u.a. strengere Regeln zur Anordnung der Administrativhaft enthalten. Der darin enthaltene Grundsatz legt fest, dass keine Person nur deshalb inhaftiert werden darf, weil sie sich in einem Dublin-Verfahren befindet (Art. 28 Abs. 1 Dublin III-Verordnung).

Fazit

Die Anwendung der Administrativhaft kann basierend auf den vorliegenden Ergebnissen sowohl für Personen mit Ablehnungen oder NEE wie auch für solche mit NEE Dublin insgesamt als ein wirksames Instrument für den Wegweisungsvollzug betrachtet werden und ihre Anwendung erfolgt, soweit beurteilbar, weitgehend zweckmässig.

Bei **Ablehnungen und NEE** erklärt sich die Zunahme an kontrollierten Ausreisen weitgehend

durch den statistisch erhärteten Zusammenhang, dass in Kantonen, die die Administrativhaft häufiger einsetzen, auch deutlich häufiger **selbständige Ausreisen** zu beobachten sind. Angesichts der relativ tiefen Inhaftierungsquoten dürfte es sich dabei aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen nicht allein um einen abschreckenden Effekt der Administrativhaft handeln. Die Ergebnisse sprechen dafür, dass dem Thema des Wegweisungsvollzugs in Kantonen mit höheren Inhaftierungsraten von Politik und Behörden insgesamt **mehr Priorität** eingeräumt wird, und so i.d.R. auch über andere Mittel (bspw. Förderung der selbständigen Ausreise) verstärkt auf eine Ausreise hingewirkt wird. Dies würde bedeuten, dass es im Wegweisungsvollzug bei Ablehnungen/NEE nicht um ein «Entweder-Oder» geht, d.h. entweder häufige Haftanwendung oder Förderung der selbständigen Ausreise, sondern dass beide Mittel **unabhängig voneinander** eingesetzt werden können und so ihre Wirkung entfalten. Der signifikante Zusammenhang zwischen der Häufigkeit der Anwendung der Administrativhaft und den selbständigen Ausreisen stützt diese These.

Bei **NEE Dublin** hingegen führt eine häufigere Anwendung der Administrativhaft direkt zu mehr kontrollierten Ausreisen. Dies, weil der Anteil an Ausreisen ohne Inhaftierungen im Vergleich zu Ablehnungen/NEE deutlich geringer ist und damit die Ausreisen infolge einer Inhaftierung deutlich mehr Gewicht erhalten. Es ist möglich, dass die deutlichen kantonalen Unterschiede der Inhaftierungsquoten eine Folge einer unterschiedlichen Interpretation des Verhältnismässigkeitsprinzips der kantonalen Gerichtsinstanzen sowie der am Vollzug beteiligten Behörden sind.

Der Einsatz der Administrativhaft kann insgesamt sowohl für Personen mit Ablehnungen oder NEE wie auch für solche mit NEE Dublin als **zweckmässig** erachtet werden. Der Einsatz der Administrativhaft bei begleiteten Minderjährigen sowie Erwachsene mit Minderjährigen erfolgt insofern zweckmässig, weil im Vergleich zu Erwachsenen mit deutlich weniger Inhaftierungen mehr kontrollierte Ausreisen, auch selbständige, erreicht werden.

Bezüglich dem **Zielerreichungsgrad** bei der Anwendung der Administrativhaft – dem Anteil

an erfolgten Rückführungen nach einer Inhaftierung – sind bei Personen mit Ablehnungen oder NEE die kantonalen Unterschiede auch unter Bereinigung der strukturellen Einflussgrössen relativ gross. Der Zielerreichungsgrad ist dabei nicht abhängig davon, ob in einem Kanton relativ betrachtet mehr weniger Inhaftierungen erfolgen, d.h. die Zweckmässigkeit der Anwendung der Administrativhaft hängt nicht davon ab, ob das Instrument häufiger oder weniger häufig angewendet wird. Es gibt demnach Kantone, die die Mittel zur Sicherstellung der Ausreise insgesamt zweckmässiger einsetzen als andere. Im Bereich von Ablehnungen/NEE be-

trifft dies Kantone, die trotz einem relativ geringen Einsatz der Administrativhaft überdurchschnittlich viele kontrollierte Ausreisen mit einem übermässig hohen Anteil an selbständigen Ausreisen erreichen. Bei NEE Dublin-Fällen erweist sich ein eher häufiger Einsatz der Administrativhaft insofern als zweckmässiger, weil damit insgesamt deutlich mehr kontrollierte Ausreisen sichergestellt werden können. Wie häufig die Administrativhaft bei NEE Dublin-Fällen tatsächlich eingesetzt wird, dürfte u.a. damit zusammenhängen, wie das Prinzip der Verhältnismässigkeit in einem Kanton ausgelegt wird.

1 Ausgangslage und Vorgehen

An ihrer Sitzung vom 28. Januar 2016 haben die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zur Administrativhaft im Asylbereich beauftragt. Die Evaluation wurde der Subkommission EJPD/BK der GPK-N zugewiesen. Das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG wurde von der PVK mit der Durchführung der im Rahmen der Evaluation vorgesehenen statistischen Analysen beauftragt. Das Mandat beschränkt sich ausschliesslich auf den Asylbereich, weil die Rückführungsquoten dort deutlich tiefer sind als im Ausländerbereich und der Bund nur im Asylbereich finanzielle Abgeltungen leistet.

1.1 Fragestellungen und Zwecke der Evaluation

Ausgangspunkt für das Mandat sind eine Reihe von Problemhinweisen, welche die Information über die Anwendung der Administrativhaft, die Recht- und Zweckmässigkeit der Anwendung sowie die Rolle des Bundes betreffen. So sind Hinweise vorhanden, dass die Kantone in Bezug auf die Umsetzung des Wegweisungsvollzugs unterschiedlich vorgehen u.a. auch bei der Haftanwendung, was in Zusammenhang mit kantonal unterschiedlichen Rückführungsquoten stehen könnte. Dies kann im Hinblick auf die Anforderung einer rechtsgleichen Behandlung der Asylsuchenden problematisch sein. Das Mandat soll in diesen Aspekten mehr Klarheit schaffen. Es sollen erstens die vom Bund und den Kantonen erbrachten Leistungen im Wegweisungsvollzug beschrieben werden und zweitens soll die Anwendung der Administrativhaft in Zusammenhang mit den weiteren Massnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und soweit möglich ihrer Rechtmässigkeit beurteilt werden.

Es werden folgende Fragestellungen beantwortet:

Wirksamkeit: Inwiefern ist die Administrativhaft ein wirksames Instrument für den Wegweisungsvollzug?

- Wie stark beeinflusst die Administrativhaft die Ausreise von abgewiesenen Asylsuchenden, auch im Vergleich zu anderen Instrumenten des Bundes für den Wegweisungsvollzug?
- Welche strukturellen Faktoren beeinflussen ihre Wirkung?
- Haben sich Änderungen bei den gesetzlichen Vorgaben zur Administrativhaft oder zu anderen Instrumenten des Wegweisungsvollzugs (z. B. Rückkehrhilfe) auf die Wirksamkeit der Administrativhaft ausgewirkt?

Zweckmässigkeit: Inwiefern wird die Administrativhaft als eines von mehreren Instrumenten des Wegweisungsvollzugs zweckmässig eingesetzt?

- Wird die Administrativhaft bei jenen Personen eingesetzt, bei welchen eine Wirkung zu erwarten ist?
- Werden vor einer Administrativhaft mildere Mittel eingesetzt, insbesondere bei Familien und Minderjährigen?
- Wie sind allfällige kantonale Unterschiede beim Einsatz der Administrativhaft zu bewerten?

Rechtmässigkeit: Erfolgt die Anwendung, soweit beurteilbar, den gesetzlichen Vorgaben entsprechend?

1.2 Übersicht über die Phasen der Evaluation

Die Umsetzung des Forschungsvorhabens erfolgte in **vier** Phasen. In einer **ersten Phase** wurde ein detailliertes Untersuchungskonzept ausgearbeitet. Dieses beinhaltet u.a. ein Indikatorenset, das konkret beschreibt, mit welchen Indikatoren das Vollzugsgeschehen beschrieben und in welcher Form die

Wirkung gemessen werden soll. Es enthält zudem Angaben dazu, mit welchen Daten, Vergleichsgrößen, Indikatoren und Analyseverfahren die Hauptfragestellungen beantwortet werden sollen. In der **zweiten Phase** wurden die Daten aus den verschiedenen Datenquellen übernommen, zusammengeführt und umfassende Plausibilisierungen durchgeführt. Erst mit dem Abschluss der Plausibilisierungsarbeiten konnte definitiv entschieden werden, welche Auswertungen in welcher Form möglich sind. In der **dritten Phase** wurden die im Rahmen der ersten und zweiten Phase bestimmten Leistungs- und Wirkungsindikatoren aufbereitet und deskriptiv ausgewertet. Diese Arbeiten bilden die Basis für die **vierte Phase**, in der mit Hilfe von geeigneten Analysemethoden die Hauptfragestellungen des Mandats zu den Wirkungszusammenhängen beantwortet wurden.

1.3 Aufbau des Berichts

Nach dem einführenden Einleitungskapitel 1 ist der Ergebnisteil dieses Berichts in 6 weitere Kapitel unterteilt, in denen je spezifischen Fragestellungen nachgegangen wird:

In **Kapitel 2** wird die **Anzahl aller Personen mit einem negativen Asylentscheid** aus der Periode 2011 bis 2014 ermittelt und vorgestellt. Mit einer Unterscheidung nach der Art des negativen Asylentscheids wird erstens untersucht, wie häufig in den einzelnen Jahren der Untersuchungsperiode Abschreibungen, materiell überprüfte und abgewiesene Asylgesuche, Nichteintretensentscheide [NEE] sowie Nichteintretensentscheide im Dublin-Verfahren [NEE Dublin] aufgetreten sind und wie sich diese Zahlen über die Jahre entwickelt haben. Zweitens wird die Grundpopulation der Personen, welche von einem negativen Asylentscheid betroffen sind, mit den wichtigsten soziodemografischen Merkmalen wie Herkunft, Alter, Geschlecht und Familiensituation beschrieben. Drittens wird der Frage nachgegangen, ob und inwieweit sich die Zusammensetzung der den Kantonen zugewiesenen Personen mit negativen Asylentscheiden hinsichtlich der erwähnten Merkmale unterscheidet.

In **Kapitel 3** steht die **Anwendung von Zwangsmassnahmen**, insbesondere der Administrativhaft im Fokus. Dabei wird beantwortet, wie häufig und zu welchem Zeitpunkt Personen mit negativen Asylentscheiden inhaftiert werden, in welcher Abfolge bei Mehrfachinhaftierungen die Administrativhaft erfolgt und wie lange in der Regel die Inhaftierung dauert. Ein spezieller Fokus wird dabei auf allfällige kantonale Unterschiede bezüglich der verschiedenen ermittelten Indikatoren zu dieser Thematik gelegt. Neben der Betrachtung der Administrativhaft wird auch die Anwendung der kurzfristigen Festhaltung thematisiert.

In **Kapitel 4** werden die in den Datenbeständen vorhandenen Informationen zum **Ergebnis des Wegweisungsvollzugs** systematisch ausgewertet. Was ist über eine allfällig erfolgte Ausreise bekannt? Wie viele Personen sind selbständig ausgereist und bei wie vielen Personen erfolgte eine Rückführung unter Zwang? Was ist über Personen bekannt, die nicht kontrolliert ausgereist sind? Diese Fragen stehen, u.a. auch unter dem Gesichtspunkt von kantonalen Unterschieden, im Zentrum.

Kapitel 5 befasst sich mit der Beantwortung der Hauptfragestellungen zu den Aspekten der Wirksamkeit und Zweckmässigkeit. Basierend auf den Ergebnissen von umfassenden statistischen Analysen wird die Anwendung der Administrativhaft in Zusammenhang mit weiteren Massnahmen zur Förderung und Sicherstellung des Vollzugs einer Wegweisung hinsichtlich ihrer **Wirksamkeit bzw. Zweckmässigkeit** beurteilt. Eine zentrale Rolle nehmen dabei die kantonal unterschiedlichen Praktiken zur Förderung und Sicherstellung der Ausreise der von negativen Asylentscheiden betroffenen Personen und allfällige daraus resultierende kantonale Unterschiede bezüglich des Ergebnisses des Wegweisungsvollzugs ein. In die Analysen fliessen jedoch auch strukturellen Faktoren ein, die von den an einem Wegweisungsvollzug beteiligten Behörden nicht beeinflusst werden können.

Kapitel 6 beleuchtet die Ergebnisse unter dem Aspekt der Rechtmässigkeit und beantwortet die Frage, inwieweit die Anwendung der Administrativhaft, soweit beurteilbar, den gesetzlichen Vorgaben entsprechend erfolgt.

Abgeschlossen wird der Bericht mit **Kapitel 7**, in dem die wichtigsten Ergebnisse entlang der zentralen Hauptfragestellungen zusammenfassend dargestellt und die daraus resultierenden Schlussfolgerungen gezogen werden.

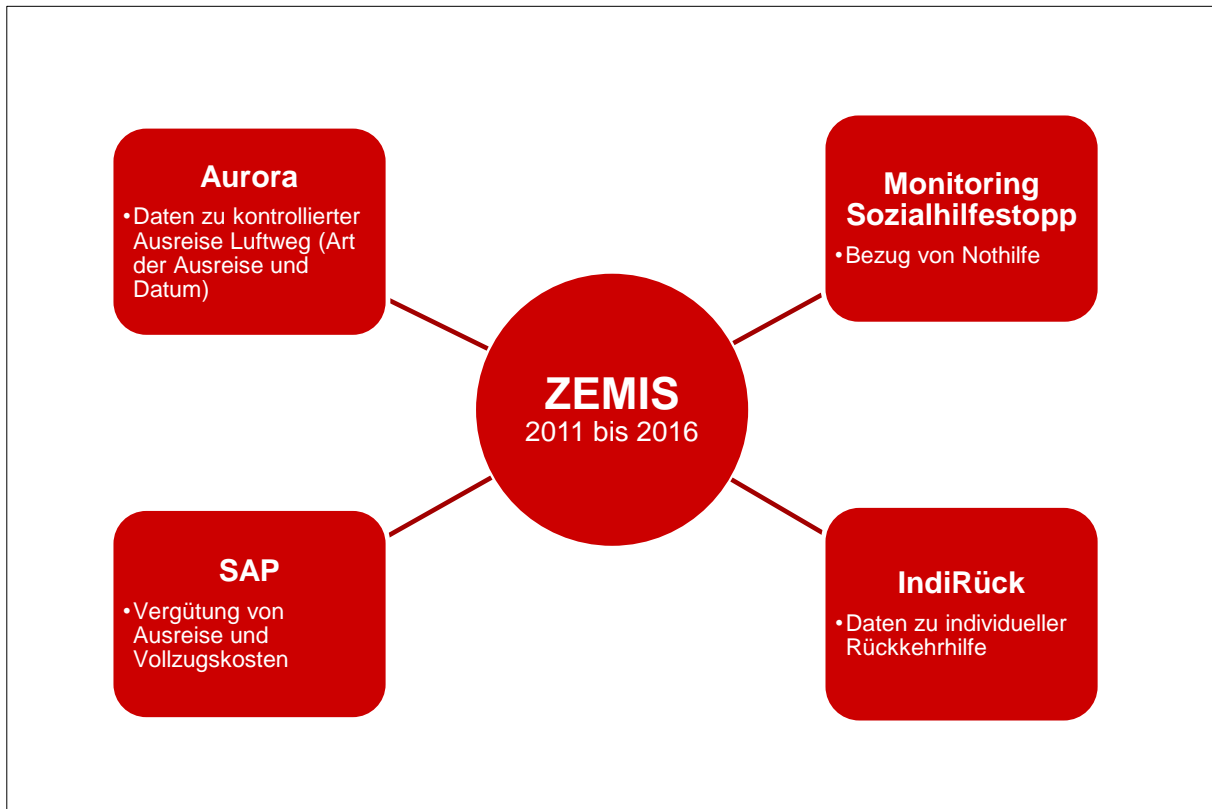
1.4 Datengrundlagen und Datenaufbereitung

1.4.1 Datengrundlagen

In **Abbildung 1** sind die **Datenbanken** aufgeführt, die für die Analysen verwendet wurden. Im Zentrum stehen die Daten des **Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS)**. Der Auszug aus dieser Datenbank ermöglicht die Analyse der Ein- und Ausreisen bei allen rechtskräftigen negativen Asylentscheiden, bei denen der Aufenthalt nicht legalisiert bzw. eine Wegweisung nicht ausgesetzt wurde, sowie bei abgeschriebenen Asylgesuchen. Enthalten sind in dieser Datenbank auch die dazwischenliegenden Geschäftsschritte zum Vollzugsprozess und Beschwerden. Neben dem ZEMIS werden weitere Informationen aus folgenden Datenbanken beigezogen:

- **IndiRück** dient zur Plausibilisierung der ZEMIS-Einträge und enthält Angaben zur Projekthilfe und zum Bezug einer individuellen Rückkehrhilfe.
- **Aurora** dient zur Plausibilisierung und Ergänzung der ZEMIS-Einträge und enthält Angaben zur kontrollierten Ausreise über den Luftweg (Datum, Art der Ausreise, Bestimmungsland).
- **Monitoring Sozialhilfestopp** enthält Angaben zum Bezug von Nothilfe. Angaben zur Nothilfe sind nicht im ZEMIS enthalten.
- **Controlling Haftkostenpauschale (SAP)** dient ausschliesslich zur Plausibilisierung der ZEMIS-Einträge zur Inhaftierung und enthält Angaben zum Gesamtbetrag der den Kantonen zurückerstatteten Haftkostenpauschalen pro Dossier (N-Nummer).

Abbildung 1: Übersicht zu den verwendeten Datensätzen mit Individualdaten



Darstellung BASS

1.4.2 Ergebnisse der Datenplausibilisierungen

An dieser Stelle präsentieren wir die wichtigsten Ergebnisse der durchgeführten umfassenden Plausibilisierungsarbeiten.

Definition der Grundmengen

Die Angaben innerhalb des ZEMIS sind sowohl inhaltlich wie auch datentechnisch sehr konsistent. Der Vergleich mit den offiziellen Zahlen des SEM, soweit möglich, bestätigt grossmehrheitlich die ermittelten Grundmengen. Aufgrund dieser positiven Befunde schliessen wir, dass die identifizierten Grundmengen, insbesondere der Geschäfte mit rechtskräftigen Wegweisungsverfügungen, für die geplanten Auswertungen verwendet werden können.

Ermittlung des Ausreisestatus

Auch die Angaben zur Bestimmung des Ausreisestatus sind innerhalb des ZEMIS grossmehrheitlich konsistent. Sowohl inhaltlich wie auch datentechnisch (bspw. Datumsvergleiche von verschiedenen Ereignissen) konnten keine Hinweise auf grössere Unstimmigkeiten identifiziert werden. Die Angaben aus dem ZEMIS wurden mit den folgenden Datensätzen plausibilisiert:

■ **AURORA**: Die Angaben in AURORA stimmen grösstenteils mit den Angaben aus dem ZEMIS überein. Einige Ausreisen sind im ZEMIS erfasst, die in Aurora nicht registriert sind. Diese konnten fast ausschliesslich der Gruppe der Dublin-Überstellungen in die Nachbarländer zugeordnet werden. Es dürfte sich dabei höchstwahrscheinlich um Ausreisen auf dem Landweg handeln, die in Aurora nicht erfasst werden. Diese Ausreisen wurden in den Analysen als solche berücksichtigt.

■ **IndiRück:** Im ZEMIS ist neben der individuellen Rückkehrhilfe auch die Teilnahme an einem Länderprogramm als Ausreise mit Rückkehrhilfe codiert. Die Angaben in indiRück stimmen mit den Angaben im ZEMIS zur individuellen Rückkehrhilfe sehr gut überein.

■ **Nothilfe:** Im gelieferten Datensatz zur Nothilfe konnten ausser einigen wenigen Doppelseinträgen keine Unstimmigkeiten festgestellt werden. Im Abgleich mit den Daten aus dem ZEMIS konnten nur sehr wenige Fälle entdeckt werden, die nach der kontrollierten Ausreise noch Nothilfe bezogen haben.

Administrativhaft

Innerhalb des ZEMIS konnten keine Hinweise auf grössere Unstimmigkeiten gefunden werden. Es treten kaum Datumsinkonsistenzen wie bspw. Überschneidungen von Zwangsmassnahmen oder un-plausible Ereignisdaten auf. Auch inhaltlich erscheinen die Massnahmen grossmehrheitlich konsistent. So werden kaum Überschreitungen von maximalen Haftdauern registriert. Der Abgleich der Angaben mit dem Datenabzug SAP hat jedoch ergeben, dass ein nicht vernachlässigbarer Anteil von Zwangsmassnahmen aus dem ZEMIS im SAP nicht gefunden werden kann. Umgekehrt ist auch ein relativ grosser Anteil von SAP-Einträgen im ZEMIS nicht auffindbar.

Für die Interpretation der Ergebnisse zur Anwendung von Zwangsmassnahmen sind folgende **Erläuterungen und Einschränkungen** zu beachten:

■ **Daten zu Zwangsmassnahmen erst ab 2011 belastbar:** Die Arbeiten zur Plausibilisierung haben gezeigt, dass die Angaben aus dem ZEMIS vor 2011 erhebliche Unvollständigkeiten aufweisen. Verschiedene Fachpersonen hatten uns bereits im Voraus auf dieses Problem hingewiesen. Die Hinweise haben sich bestätigt.

■ **Unterschiedliche Datenqualität zwischen den Kantonen:** Bei 4 Kantonen bestehen Hinweise auf eine ungenügende Datenqualität auch in der Periode ab 2011. In diesen 4 Kantonen ist die Übereinstimmung zu den Angaben der Haftpauschalen aus dem Controlling mit den Einträgen im ZEMIS deutlich geringer als in den anderen Kantonen. Es handelt sich dabei um die Kantone Neuenburg, Schaffhausen, Thurgau und Waadt. Die in Abschnitt 3.1.1 ausgewiesenen vergleichsweise tiefen Haftquoten dürften daher (auch) mit erhöhten fehlenden Einträgen zur Haftanwendung im ZEMIS in Verbindung stehen und werden daher grau hinterlegt. Aus Gesprächen mit involvierten Fachpersonen in den Kantonen besteht zudem der Hinweis, dass die Daten auch in anderen Kantonen nicht vollständig ins ZEMIS eingetragen werden. Dies dürfte dazu führen, dass die im Bericht ausgewiesene Inhaftierungsquote bei einzelnen Kantonen eher etwas zu tief sind. Da der Kanton Zürich häufig Sammelrechnungen stellt, konnte für diesen Kanton keine Plausibilisierung durchgeführt werden.

Vollzugsunterstützung

Die im ZEMIS enthaltenen Angaben zur Vollzugsunterstützung (Beginn und Ende VU-Papierbeschaffung bzw. VU-Ausreiseorganisation) sind grossmehrheitlich sowohl inhaltlich wie auch datentechnisch konsistent. Im Vergleich mit der für die Plausibilisierung herangezogenen Asylstatistik SEM weist der erhaltene Datensatz weniger Vollzugsunterstützungsmassnahmen auf. Die Abweichungen dürften durch zeitliche Verschiebungen zustande kommen (Querschnittsbetrachtung vs. Kohortenbetrachtung). So wurde in den betrachteten Jahren auch für abgelehnte Asylsuchende, deren Gesuch vor der betrachteten Zeitperiode abgelehnt wurde, Vollzugsunterstützung angefordert.

Betrachtete Zeitperiode

Die kommenden Auswertungen folgen strikt der Logik von Kohortenanalysen. D.h. es wird betrachtet, wer innerhalb einer bestimmten Periode ab dem negativen Asylentscheid (Kohortenjahr) einer Zwangsmassnahme unterzogen wurde. Die Beobachtungsperiode beträgt dabei 18 Monate ab dem

negativen Asylentscheid. Für das Mandat standen Daten von Anfang 2008 bis Juni 2016 zur Verfügung. Das letzte Kohortenjahr, für das für eine vollständige Periode von 18 Monaten Angaben zu Zwangsmassnahmen vorliegen, ist 2014. Weil wie erwähnt die Daten zu den Zwangsmassnahmen bis 2011 nur unvollständig erfasst sind, **werden für die Analysen nur die Kohortenjahre 2011 bis 2014 genutzt.**

1.4.3 Evaluationsleitendes Modell und Indikatorenset

Als Referenzrahmen für die Ermittlung der zu überprüfenden Indikatoren wurde in Anlehnung an das in den Ausschreibungsunterlagen präsentierte Wirkungsmodell ein evaluationsleitendes Modell entworfen (vgl. **Abbildung 2**). Darin ist abgebildet, welche zentralen Programmelemente des Wegweisungsvollzugs (von Grundlagen und Zielen, über Bedingungen und Struktur, bis zu Output und Outcome) zur Beschreibung des Wegweisungsgeschehens grundsätzlich möglich sind. Basierend auf diesem Modell wurde im Rahmen der Untersuchung überprüft, zu welchen Indikatoren tatsächlich empirisch belastbare Daten aus den zur Verfügung stehenden Datenbeständen vorhanden sind.

Abbildung 2: Evaluationsleitendes Modell Rückkehrpolitik und Wegweisungsvollzug im Asylbereich

Kontext Rechtliche, politische, soziale, wirtschaftliche, kulturelle oder anderer Rahmenbedingungen des Programms				
Grundlagen und Ziele Rückkehrpolitik	Strukturelle Merkmale und Bedingungen		Outputs	Outcomes
<p>Ziele Förderung und Vollzug der Ausreise (selbständig oder unter Zwang) um geltendes Recht umzusetzen/ Rechtsstaatlichkeit zu wahren und den unrechtmässigen Verbleib von Personen in der Schweiz zu verhindern.</p> <p>Konzeptionelle Elemente Selbständige Rückkehr (Förderung) Rückkehrpolitik Schweiz (Länderpolitik) Anwendung von Zwang (Durchsetzung Recht: Zwangsmassnahmen und Rückführungen)</p> <p>Gesetzliche Grundlagen und Vorgaben Innerstaatliches Recht: AuG, AsylG, ZAG, ZAV → Verhältnis mässigkeit</p> <p>Internationales Recht Menschenrechte, Schengen, Dublin, EU-Rückführungsrichtlinien → Vorrang freiwillige Ausreise</p>	<p>Bedingungen Bestimmungsländer Safe Countries Human Security Index Wirtschaftslage (BIP)</p> <p>Rückkehrpolitik/ Länderpolitik Bund Länderprogramme, Rückübernahmeabkommen, Migrationsabkommen, Migrationspartnerschaften</p> <p>Bedingungen Kantone Org. Rückkehrhilfe Haftinfrastruktur Höhe der Nothilfe Diaspora im Kanton Urbanisierungsgrad</p> <p>Struktur der den Kantonen zugewiesenen wegzweisenden Personen Personenbezogene Merkmale (Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Familiensituation) Art des negativen Asylentscheids</p>	<p>Änderung der gesetzlichen Bestimmungen Maximaldauer Haft Nothilfe Finanzielle Vergütungen</p> <p>Massnahmen zur Förderung und Sicherstellung der Ausreise - Rückkehrhilfe - Zwangsmassnahmen - Nothilfe - Unterstützung durch Bund Vollzugsunterstützung Papierbeschaffung Ausreiseorganisation</p>	<p>Umsetzung und Einsatz von Massnahmen</p> <p>Bereich «Freiwillige Rückkehr» - Rückkehrberatungen - Ind. Rückkehrhilfen - Länderprogramme</p> <p>Anwendung «Zwangsmassnahmen» - Kurzfristige Festhaltung - Art Administrativhaft [4] Abs. und rel. Häufigkeit, Geschwindigkeit, Dauer, Abfolge</p> <p>Rückführungen nach Stufe 1-4 Abs. und rel. Häufigkeit, Geschwindigkeit</p> <p>Nothilfebezug Bezug Nothilfe Abs. und rel. Häufigkeit, Geschwindigkeit, Dauer, Vergütungen Bund</p>	<p>Ergebnis Wegweisungsvollzug Asylbereich</p> <p>Kontrollierte Ausreise - selbständig mit/ohne Rückkehrhilfe - Rückführung mit und ohne Zwangsmassnahmen</p> <p>Unkontrollierte Abreise/ untertauchen</p> <p>Legalisierung Aufenthalt - Härtefall - Eröffnung neues Verfahren</p> <p>Offener Aufenthaltsstatus</p> <p>Tod</p>
<p>Hauptdatenquellen Leistungs- und Wirkungsindikatoren ZEMIS, Datenbank individuelle Rückkehrhilfe (indiRück), AURORA, Monitoring Sozialhilfestopp, Controlling Vergütungen Ausreise und Vollzugskosten (SAP)</p>				

Angaben zu möglichen Indikatoren: *kursive Schrift*
Darstellung BASS.

Zur Beantwortung der Fragestellungen (vgl. Abschnitt 1.1) wurde ein Indikatorenset entwickelt. **Tabelle 1** enthält in einer Übersicht die wichtigsten Indikatoren, die für die Analysen verwendet werden.

Zu den unter der Gruppe der strukturellen Merkmale zusammengefassten Merkmalen ist Folgendes anzumerken:

Safe Countries: Der Bundesrat bezeichnet Staaten, in welchen Sicherheit vor Verfolgung besteht, gemäss Art. 6a Abs. 2 lit. a AsylG als sichere Heimat- oder Herkunftsstaaten. Die meisten Personen mit

negativen Asylentschieden aus solchen «Safe Countries» stammen aus Serbien, Mazedonien, Kosovo, Bosnien u. Herzegowina, Senegal, Ghana, der Mongolei und Albanien¹.

Rückübernahmeabkommen: Ein Rückübernahmeabkommen soll die rasche und sichere Rückübernahme von Personen mit irregulärem Aufenthaltsstatus durch ihren Herkunftsstaat gewährleisten. Zu diesem Zweck regelt es die Vollzugsmodalitäten, das Verfahren und die Wegweisungsfristen zwischen der Schweiz und dem Herkunftsstaat. Die Schweiz hat rund fünfzig Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten abgeschlossen². Die meisten wegzuweisenden Personen aus Ländern, mit denen ein Rückübernahmeabkommen besteht, stammen aus Serbien, Algerien, Mazedonien, Kosovo, Georgien, Afghanistan, Bosnien u. Herzegowina, Russland, Armenien und Albanien.

Länderprogramme oder Migrationspartnerschaft: Das Staatssekretariat für Migration (SEM) führt in Zusammenarbeit mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und externen Partnern für bestimmte **Länder** Rückkehrhilfe- und Wiedereingliederungsprogramme durch. Diese «Programme im Ausland» werden den spezifischen Bedürfnissen der Rückkehrenden und jenen des entsprechenden Herkunftslandes angepasst und sind zeitlich befristet³. Die meisten wegzuweisenden Personen aus Ländern, in denen ein Länderprogramm aktiv ist oder war, stammen aus Guinea, Nigeria, Tunesien, Irak oder Georgien. **Migrationspartnerschaften** sind nicht einseitig auf eine Rückübernahme fokussiert, sondern beinhalten auch Unterstützung in einer Vielzahl von Bereichen im betreffenden Partnerstaat, etwa die Förderung der freiwilligen Rückkehr und Reintegration; die Stärkung von staatlichen Strukturen im Herkunftsland, die Prävention irregulärer Migration und weitere. Eine Migrationspartnerschaft besteht mit den Ländern Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nigeria, Serbien und Tunesien. Da in zwei der fünf Länder im betrachteten Zeitraum auch ein Länderprogramm aktiv war, wurden die Indikatoren zusammengefasst.

¹ Änderungen wie z.B. der Wegfall der Ukraine aus der Liste wurden berücksichtigt.

² Gemäss SEM: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/rueckuebernahme.html> (zuletzt besucht am 30.03.2017)

³ SEM: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/rueckkehr/rueckkehrhilfe/programme-im-ausland.html> (zuletzt besucht am 30.03.2017)

Tabelle 1: Indikatorenset

Bezeichnung	Ausprägung	Indikatoren	Ort Bericht
Negative Asylentscheide	<i>Abschreibungen Ablehnungen/NEE NEE Dublin</i>	<i>Absolute und relative Häufigkeit Geschwindigkeit: Dauer von der Einreise bis zum Entscheid</i>	Kp. 2
Anwendung von Zwangsmassnahmen	<i>Vorbereitungshaft Ausschaffungshaft* Durchsetzungshaft Kurzfristige Festhaltung</i>	<i>Anwendung: Absolute und relative Häufigkeit Wirksamkeit: Anteil kontrollierter Ausreisen nach Haftart Geschwindigkeit: - Dauer vom negativen Asylentscheid bis Haftbeginn - Haftdauer</i>	Kp. 3, 5
Ausreisestatus	<i>Legalisierung Kontrollierte Ausreise Selbständig mit/ohne Rückkehrhilfe Rückführung DEPU/DEPU, inkl. Sonderflug Unkontrollierte Abreise offen</i>	<i>Absolute und relative Häufigkeit Geschwindigkeit: Dauer Datum Entscheid bis kontrollierte Ausreise</i>	Kp. 4, 5
Vollzugs-unterstützung	<i>Papierbeschaffung Ausreiseorganisation</i>	<i>Anwendung: Absolute und relative Häufigkeit Geschwindigkeit Zeitpunkt in Bezug zu Haftbeginn</i>	Kp. 5.2.4
Nothilfe	<i>Nothilfebezug nach unkontrollierter Abreise und offenem Aufenthaltsstatus</i>	<i>Bezug ja/nein</i>	Abschnitt 4.3
Strukturelle Merkmale und Bedingungen	<i>Personenbezogen Geschlecht, Alter, Familiensituation, Herkunft Bedingungen Bestimmungsländer Safe Countries Rückkehrpolitik Bund Rückübernahmeabkommen Länderprogramme oder Migrationspartnerschaft</i>		Kp. 2, 5

* inkl. Dublinhaft und kleine Ausschaffungshaft
Quelle: Darstellung BASS

Folgende Indikatoren wurden ebenfalls erhoben und eine Integration in die Modellrechnungen geprüft, sind aber aus den beschriebenen Gründen im Bericht nicht speziell erwähnt oder in den definitiven Modellen nicht enthalten.

Tabelle 2: Indikatoren, die nicht in die Modellrechnungen integriert wurden

Bezeichnung	Indikator	Bemerkung
Wirtschaftslage im Bestimmungsland	<i>Bruttoinlandprodukt pro Kopf</i>	Geprüft. Indikatoren «Safe Countries» und Rückübernahmeabkommen ergeben genaueres Modell. Korreliert stark mit dem Indikator «Safe Countries» und «Human Security Index».
Sicherheitslage im Bestimmungsland	<i>Human Security Index (HSI)</i>	Geprüft. Indikatoren «Safe Countries» und Rückübernahmeabkommen ergeben genaueres Modell. Korreliert stark mit dem Indikator «Safe Countries» und «Bruttoinlandprodukt»
Migrationsabkommen mit Bestimmungsland	<i>Migrationsabkommen zum Zeitpunkt der Ablehnung aktiv</i>	Geprüft. Während der untersuchten Zeitperiode bestand nur mit Benin ein Migrationsabkommen. Nach Mitte 2014 traten Abkommen Kamerun und Tunesien, 2015 mit Angola in Kraft.
Herkunftsstaat	<i>Nationalität</i>	Geprüft. Die Integration der Nationalität in die Modelle birgt mehrere Probleme: Werden die Länder einzeln geprüft, können Indikatoren wie Rückübernahmeabkommen oder «Safe Countries» nicht in die Modelle integriert werden. Ländergruppen dagegen korrelieren stark mit eben-diesen Indikatoren, was zu falschen Schätzungen führt.
Nothilferegime der Kantone	<i>Dokument des SEM, „Kantonale Nothilferegime 2012 Q4“:</i>	Wurden nicht ausgewertet, da die Daten nur für 2012 verfügbar sind und Änderungen in der betrachteten Zeitperiode wahrscheinlich sind.
Höhe der Nothilfe im Kanton	<i>Durchschnittliche Ausgaben für Nothilfe pro negativen Asylentscheid</i>	Geprüft. Kein signifikanter Einfluss auf selbstständige Ausreise oder Rückführung festgestellt.
Organisation der Rückkehrberatung im Kanton	<i>Migrationsamt, unabhängige Stelle oder eine private Organisation</i>	Geprüft bzgl. selbstständiger Ausreisen. Kein signifikanter Einfluss.
Grösse des Kantons	<i>Anteil Bevölkerung im Kanton am Total der CH-Bevölkerung</i>	Geprüft, keine signifikanten Ergebnisse.
Diaspora im Kanton	<i>Ausländeranteil</i>	Geprüft bzgl. selbstständiger Ausreisen und unkontrollierte Abreisen. Es kann kein signifikanter Einfluss nachgewiesen werden.
Urbanisierungsgrad des Kantons	<i>Bevölkerungsanteil mit Wohnsitz in einer Agglomerationsgemeinde</i>	Geprüft. Keine robusten Ergebnisse.
Haftinfrastruktur	<i>Kantonale Haftplätze (Stellungnahme des Bundesrates vom 29. Juni 2011)</i>	Nicht ausgewertet. Zahlen sind nicht valide: Keine Unterscheidung zwischen Plätzen für Asyl und Ausländerrecht möglich, die Angaben sind nur für 2011 erhältlich, keine Angaben zu Flughafengefängnissen, einige Kantone haben Konkordate gebildet.

2 Negative Entscheidungen über Asylanträge aus der Periode 2011 bis 2014

Das Wichtigste in Kürze

Die Grundgesamtheit für die Analysen bilden alle in der Periode 2011 bis 2014 gefällten negativen Entscheidungen über Asylanträge, die nach dem negativen Asylentscheid keine vorläufige Aufnahme erhalten haben. Es handelt sich dabei um Entscheide, die 57'089 Personen betreffen. Über die gesamte Periode sind die NEE Dublin mit insgesamt 44% (27'000 Entscheide) die grösste Gruppe. Die rechtskräftig abgelehnten Asylgesuche machen zusammen mit den NEE 38% (23'700) aller Negativentscheide aus. Weitere 18% (11'100) aller negativen Asylentscheide ohne Bleiberecht sind Abschreibungen.

Betreffend die strukturelle Zusammensetzung der den Kantonen zugewiesenen auszureisenden Personen gibt es zwischen den Kantonen beträchtliche Unterschiede, die für die Untersuchung eine grosse Bedeutung haben. So liegt bspw. der Anteil an Personen, die aus einem Safe Country stammen, je nach Kanton zwischen 4% und 41%. Der Anteil von Personen, mit deren Herkunfts- bzw. Bestimmungsländern ein Länderprogramm oder eine Migrationspartnerschaft besteht, liegt zwischen 30% und 58%.

Der Anteil an negativen Entscheiden, die Minderjährige betreffen, liegt bei insgesamt 15%. Betroffen sind 8'580 Kinder und Jugendliche, davon 898 unbegleitete Minderjährige (UMA).

2.1 Grundgesamtheit

Die **Grundgesamtheit** für die Analysen bilden alle in der **Periode 2011 bis 2014 gefällten negativen Entscheidungen über Asylanträge** von insgesamt **57'089 Personen**⁴, die nach dem negativen Asylentscheid keine vorläufige Aufnahme (VA) erhalten haben⁵. Dabei gibt es Personen, die in der betrachteten Zeitperiode mehr als einen negativen Entscheid erhalten haben, weshalb die Gesamtzahl der Entscheidungen, die betrachtet wird, mit 61'677 etwas höher ist als die Anzahl Personen, die von diesen Entscheidungen betroffen sind. Insgesamt 4'027 Personen (7.1%) haben zwischen 2011 und 2014 mehr als einen negativen Entscheid erhalten. Die allermeisten dieser Personen mit Mehrfachentscheiden weisen maximal zwei (3'547; 88%) oder drei (412; 10%) negative Entscheide auf und nur vereinzelt sind Personen mit 4 oder mehr Entscheidungen (68; 2%) anzutreffen.

Grundsätzlich wird zwischen 3 Arten von negativen Asylentscheiden unterschieden.

- Abschreibung eines Asylgesuchs⁶
- Rechtskräftige Ablehnung eines Asylgesuchs oder Nichteintretensentscheid (exkl. Dublin) [Ablehnung/NEE]
- Nichteintretensentscheid im Dublin-Verfahren⁷ [NEE-Dublin]

⁴ Zusätzlich sind 132 Personen, die einen negativen Entscheid zu ihrem Asylantrag erhalten haben, in der betrachteten Zeitperiode verstorben. Diese Personen werden im Rahmen der vorgestellten Analysen nicht näher betrachtet.

⁵ In der Periode 2011 bis 2014 haben insgesamt 12'630 Personen nach dem negativen Asylentscheid eine vorläufige Aufnahme erhalten, weil der Wegweisungsvollzug nicht zulässig, unzumutbar oder unmöglich war.

⁶ Aus juristischer Sicht handelt es sich bei der Abschreibung eines Asylgesuches nicht um eine Unterart eines negativen Entscheids. Zieht eine Person ihr Asylgesuch zurück, wird kein Entscheid über das Asylgesuch verfasst, sondern das Verfahren wird mit einem Abschreibungsbeschluss beendet.

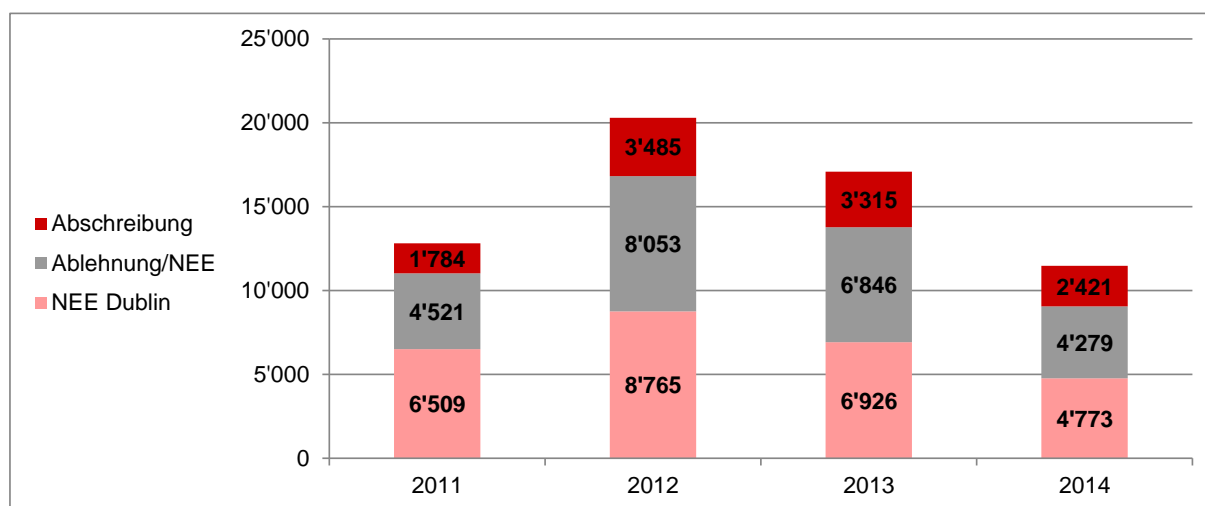
⁷ Auch bei einem Nichteintretensentscheid im Dublin-Verfahren handelt es sich streng genommen nicht um einen negativen Entscheid. Vielmehr tritt das SEM in diesen Fällen auf das Asylgesuch nicht ein, weil ein anderer Dublin-Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist.

Zwischen den Jahreskohorten 2011 und 2014 steigt die Anzahl der negativen Asylentscheide (exkl. VA) zunächst von 12'800 im 2011 auf 22'300 im 2012 relativ stark an. In den zwei darauffolgenden Perioden sinkt die Anzahl negativer Asylentscheide bis auf 11'500 im Jahr 2014. Grund dafür ist, dass in diesem Jahr Personen aus Syrien, Eritrea, China und Afghanistan vermehrt vorläufig aufgenommen wurden.

Über die gesamte Periode sind 18% (11'100) aller negativen Asylentscheide ohne Bleiberecht **Abschreibungen**. Die Anteilswerte schwanken zwischen minimal 14% (2011: 1'800) und maximal 21% (2014: 2'400). Mindestens zwei Drittel der Abschreibungen erfolgen aufgrund eines Rückzugs des Gesuchs, ein Grossteil davon aufgrund einer selbständigen Ausreise mit Rückkehrhilfe.

Die rechtskräftig **abgelehnten Asylgesuche** («Ablehnungen») – es handelt sich dabei um die materiell überprüften und abgelehnten Asylgesuche – machen über die Gesamtperiode zusammen mit den NEE 38% (23'700) aller Negativentscheide aus⁸. Mit insgesamt 44% (27'000 Entscheide) sind die **NEE Dublin** über die Gesamtperiode betrachtet die grösste einzelne Gruppe. Die Fallzahlen steigen zunächst von 6'500 im Jahr 2011 auf 8'800 Entscheide im 2012 an und sinken danach relativ stark auf 4'800 Entscheide im 2014 ab.

Tabelle 3: Negative Asylentscheide (exkl. VA) 2011 bis 2014 nach Art des Entscheids und Kohortensjahr. Absolute (Grafik) und relative Häufigkeit (Tabelle)



	KOHORTE				
	2011	2012	2013	2014	Gesamt
Gesamt	12'814	20'303	17'087	11'473	61'677
<i>Relative Häufigkeit</i>					
Abschreibung	13.9%	17.2%	19.4%	21.1%	17.8%
Ablehnung/NEE	35.3%	39.7%	40.1%	37.3%	38.4%
NEE Dublin	50.8%	43.2%	40.5%	41.6%	43.7%
Gesamt	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

⁸ Weil aufgrund einer Gesetzesänderung seit dem 1.2.2014 nur noch in sehr bestimmten Fällen NEE gefällt und Asylgesuche häufiger materiell geprüft werden, werden aufgrund einer besseren Vergleichbarkeit zwischen den Kohorten die Ablehnungen und die NEE gemeinsam betrachtet. Gemäss Handbuch Asyl und Rückkehr – Artikel E1 Der Nichteintretensentscheid sind «Mit den am 1. Februar 2014 in Kraft getretenen Gesetzesänderungen die in den Artikeln 32–36 des Asylgesetzes geregelten Nichteintretenstatbestände aufgehoben worden. Infolgedessen haben sich die Nichteintretenstatbestände (NEE) erheblich vermindert. Übrig bleiben nur Situationen, in denen der durch die Schweiz gewährte Schutz nicht erforderlich ist, weil die betroffene Person im Ausland keine Verfolgung riskiert, sowie die wirtschaftlichen und medizinischen Fälle.»

Bezüglich der Anteile der verschiedenen Arten der auf Bundesebene gefällten negativen Asylentscheide sind nur in drei Kantonen grössere, statistisch signifikante Abweichungen festzustellen:

- **AI:** Der Kanton AI weist mit 8% einen unterdurchschnittlich tiefen Anteil an Abschreibungen aus.
- **BL:** Der Anteil an materiell überprüften und abgelehnten Asylgesuchen (Ablehnungen) und NEE ist im Kanton BL mit 49% im Vergleich zum schweizerischen Mittel (38%) deutlich höher.
- **OW:** Der Kanton OW weist einen überdurchschnittlich hohen Anteil an NEE Dublin (57% gegenüber 44% CH) aus.

Tabelle 4: Negative Asylentscheide Kohorten 2011 bis 2014 (exkl. VA) nach Art des Entscheids und Kanton. Absolute und relative Häufigkeit

Kanton	Abschreibung (N=10'976)	Ablehnung/NEE (N=23'971)	NEE Dublin (N=26'971)	N=100%
AG	21%	36%	43%	4'688
AI	8%	41%	51%	92
AR	20%	33%	47%	450
BE	18%	37%	45%	8'075
BL	14%	49%	37%	2'521
BS	22%	40%	38%	1'570
FR	17%	42%	42%	1'993
GE	13%	44%	43%	3'262
GL	17%	40%	43%	309
GR	21%	32%	47%	1'717
JU	19%	40%	40%	651
LU	20%	35%	46%	2'887
NE	16%	44%	41%	1'342
NW	17%	30%	53%	265
OW	10%	33%	57%	259
SG	22%	34%	44%	3'795
SH	23%	36%	41%	736
SO	21%	34%	45%	2'195
SZ	19%	34%	48%	1'067
TG	21%	36%	42%	2'106
TI	25%	30%	44%	2'741
UR	19%	35%	46%	237
VD	13%	46%	41%	5'125
VS	16%	43%	41%	2'337
ZG	16%	39%	45%	849
ZH	15%	39%	46%	10'370
Gesamt	18%	38%	44%	61'639

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), N=61'677. 38 negative Entscheide ohne Angaben zu Kanton wurden weggelassen. Berechnungen BASS.

2.2 Beschreibung der Personen mit negativen Asylentscheiden

Eine Betrachtung der Grundgesamtheit nach ausgewählten soziodemografischen Merkmalen ergibt zusammenfassend folgendes Bild (**Tabelle 5** und **Tabelle 6**):

- **Geschlecht:** Insgesamt ist der Anteil an negativen Entscheidungen, die Frauen betreffen, mit 18% über alle Kohortenjahre sehr tief. Im Vergleich zu ihrem Anteil an allen Asylsuchenden mit negativem Entscheid sind Frauen bei den Ablehnungen und NEE mit 25% deutlich übervertreten. Demgegenüber ist der Anteil der Männer insbesondere bei NEE-Dublin mit über 88% deutlich höher als in den anderen Gruppen.

■ Minderjährige: Insgesamt betreffen 15% der negativen Entscheide Personen, die zum Zeitpunkt des Entscheids minderjährig sind. In den vier untersuchten Jahren sind es insgesamt 8'580 Kinder und Jugendliche, wovon 898 unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA). Während die Anteile an begleiteten Minderjährigen bis 2013 und 2014 auf unter 12% sinken, erhöht sich der Anteil der UMA von 1.6% im 2013 auf 2.0% im 2014 leicht. Minderjährige sind in der Gruppe der NEE Dublin deutlich untervertreten, dagegen bei den «Ablehnungen/NEE» übervertreten. Bei den Abschreibungen sind die UMA deutlich übervertreten, wogegen begleitete Minderjährige eher untervertreten sind.

■ Herkunft: Gut ein Fünftel der negativen Asylentscheide ohne VA betreffen Personen aus Europa (23%; 13'954), wobei die meisten aus Serbien, der Türkei, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien oder dem Kosovo stammen. In etwa gleich hoch liegt der Anteilswert von Personen aus dem Maghreb (22%; 13'817) und etwas höher ist er für Personen aus Westafrika (27%; 16'3949). Bei beiden Regionen ist der Anteilswert auf das Jahr 2014 gesunken. Demgegenüber ist 2014 eine Zunahme von Personen aus dem Mittleren und Nahen Osten auf 10% (gegenüber 8% im Vorjahr) und der Region «Horn von Afrika» auf 10% (gegenüber 4% im Vorjahr) zu beobachten. Bei Personen aus Europa betreffen die negativen Entscheide überproportional häufig Abschreibungen, Ablehnungen oder NEE, wogegen Personen aus Ländern Afrikas öfter bei NEE Dublin anzutreffen sind. Rund 22% der negativen Asylentscheide betreffen Personen, deren Herkunftsland als «**Safe Country**» klassifiziert ist. In 31% dieser Fälle besteht mit dem Herkunftsland ein **Rückübernahmeabkommen**, bei 37% besteht eine **Migrationspartnerschaft oder ein Länderprogramm** (vgl. Anhang Tabelle 3).

Tabelle 5: Absolute und relative Häufigkeiten ausgewählter soziodemografischer Merkmale nach Kohortenjahr

		KOHORTE				Gesamt
		2011	2012	2013	2014	
<i>Absolute Häufigkeit</i>						
GE-SCHLECHT	Frau	2'203	4'036	2'627	2'078	10'944
	Mann	10'611	16'266	14'460	9'395	50'732
FAMILIEN-SITUATION	Minderjährige (MJ)	1'835	3'559	2'172	1'560	9'126
	UMA	201	239	267	233	940
	begleitete Minderjährige	1'634	3'320	1'905	1'327	8'186
	Erwachsene im Familienverbund mit MJ	1'293	2'685	1'450	984	6'412
	Erwachsene ohne Minderjährige	9'686	14'059	13'465	8'929	46'139
HERKUNFT	Europa inkl. Türkei	2'792	6'163	3'070	1'929	13'954
	Horn von Afrika	806	938	733	1'106	3'583
	Maghreb	2'977	4'174	4'412	2'254	13'817
	Westafrika	3'300	5'157	5'065	2'872	16'394
	Restliches Afrika	280	489	283	334	1'386
	Mittl. und naher Osten inkl. Ägypten	1'152	1'249	1'327	1'161	4'889
	Ferner Osten	595	1'003	895	678	3'171
	Restliches Asien	24	38	44	45	151
	Übrige Welt und k.A.	888	1'092	1'258	1'094	4'332
Gesamt		12'814	20'303	17'087	11'473	61'677
<i>Relative Häufigkeit (Spaltenprozent)</i>						
GE-SCHLECHT	Frau	17.2%	19.9%	15.4%	18.1%	17.7%
	Mann	82.8%	80.1%	84.6%	81.9%	82.3%
FAMILIEN-SITUATION	Minderjährige	14.3%	17.5%	12.7%	13.6%	14.8%
	UMA	1.6%	1.2%	1.6%	2.0%	1.5%
	begleitete Minderjährige	12.8%	16.4%	11.1%	11.6%	13.3%
	Erwachsene im Familienverbund mit MJ	10.1%	13.2%	8.5%	8.6%	10.4%
	Erwachsene ohne Minderjährige	75.6%	69.2%	78.8%	77.8%	74.8%

	Europa inkl. Türkei	21.8%	30.4%	18.0%	16.8%	22.6%
	Horn von Afrika	6.3%	4.6%	4.3%	9.6%	5.8%
	Maghreb	23.2%	20.6%	25.8%	19.6%	22.4%
	Westafrika	25.8%	25.4%	29.6%	25.0%	26.6%
HERKUNFT	Restliches Afrika	2.2%	2.4%	1.7%	2.9%	2.2%
	Mittl. und naher Osten inkl. Ägypten	9.0%	6.2%	7.8%	10.1%	7.9%
	Ferner Osten	4.6%	4.9%	5.2%	5.9%	5.1%
	Restliches Asien	0.2%	0.2%	0.3%	0.4%	0.2%
	Übrige Welt und k.A.	6.9%	5.4%	7.4%	9.5%	7.0%
Gesamt		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

N=61'677 negative Asylentscheide ohne VA Periode 2011 bis 2014
 Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Tabelle 6: Anteile (Spaltenprozent) an «Abschreibungen», «Ablehnungen/NEE» und «NEE-Dublin» nach ausgewählten soziodemografischen Merkmalen. Kohorten 2011 bis 2014

		Abschreibung	Ablehnung/NEE	NEE Dublin	Gesamt
GESCHLECHT	Frau	16.7%	25.0%	11.8%	17.7%
	Mann	83.3%	75.0%	88.2%	82.3%
FAMILIEN-SITUATION	UMA	3.1%	2.0%	0.5%	1.5%
	begleitete Minderjährige	10.4%	20.2%	8.3%	13.3%
	Erwachsene im Familienverbund mit MJ	8.9%	15.3%	6.7%	10.4%
	Erwachsene ohne Minderjährige	77.6%	62.5%	84.5%	74.8%
HERKUNFT	Europa inkl. Türkei	27.5%	37.1%	7.9%	22.6%
	Horn von Afrika	3.3%	3.6%	8.8%	5.8%
	Maghreb	28.8%	13.8%	27.4%	22.4%
	Westafrika	19.9%	20.6%	34.6%	26.6%
	Restliches Afrika	1.6%	2.5%	2.3%	2.2%
	Mittl. und naher Osten inkl. Ägypten	9.2%	6.5%	8.7%	7.9%
	Ferner Osten	3.3%	8.3%	3.1%	5.1%
	Restliches Asien	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%
	Übrige Welt und k.A.	6.0%	7.4%	7.1%	7.0%
Gesamt (N=100%)		11'005	23'699	26'973	61'677

N=61'677 negative Asylentscheide ohne VA Periode 2011 bis 2014
 Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Kantonale Unterschiede

Betreffend die **strukturelle Zusammensetzung** der den Kantonen zugewiesenen Personen mit negativem Asylentscheid gibt es zwischen den Kantonen **beträchtliche Unterschiede**. Sie haben für die Untersuchung eine grosse Bedeutung, weil sie allenfalls mit unterschiedlichen Chancen für eine erfolgreiche Ausreise in Zusammenhang stehen. Dies können einerseits bestimmte **individuelle Merkmale** von Personen wie Alter, Geschlecht, und Familiensituation sein, aber auch die **Sicherheitslage** im Herkunfts- bzw. dem Bestimmungsland und die auf internationaler Ebene ausgehandelten **Rückübernahmeabkommen, Länderprogramme** sowie die **Migrationspartnerschaften**. So liegt bspw. der Anteil an Personen, die aus einem Safe Country stammen, je nach Kanton zwischen 4% (NW) und 41% (BL). Personen, mit deren Herkunfts- bzw. Bestimmungslandern ein Länderprogramm oder eine Migrationspartnerschaft besteht, machen zwischen 30% (JU) und 58% (UR) aus. Auch in Bezug auf die soziodemografischen Merkmale sind die Personen mit negativem Asylentscheid nicht über alle Kantone gleich verteilt. Der Frauenanteil variiert zwischen 8% und 25%. In gewissen Kantonen, wie z.B. Bern oder Thurgau, ist der Anteil an Minderjährigen und Familien am Total der negativen Asylentscheide deutlich höher (25%) als z.B. in Nidwalden (3%) oder Glarus (9%). Die entsprechenden **Tabellen** sind im **Anhang 9.1** zu finden.

Erstmalige negative Entscheide und Folgeentscheide

Die Kohorten enthalten sowohl negative Entscheidungen über Asylgesuche von Personen, die in der Schweiz das erste Mal ein Asylgesuch gestellt haben (erstmalige Entscheide), wie auch negative Entscheidungen von Personen, die schon früher einmal ein solches gestellt haben oder über deren Gesuch schon früher eine negative Entscheidung getroffen wurde und diese nun nochmals überprüft wurde und dabei wiederum negativ ausgefallen ist (Folgeentscheid).

Der Anteil an erstmaligen negativen Asylentscheiden ist mit wenigen Ausnahmen sehr hoch und liegt bei allen Arten von Entscheiden fast ausnahmslos deutlich über 80%. Bei den NEE Dublin erreicht er in den Kohortenjahren 2013 und 2014 sogar Werte von über 90%. Zwischen den Kantonen bestehen keine grösseren Differenzen.

Tabelle 7: Anteil erstmalige negative Asylentscheide nach Art des negativen Asylentscheids und Kohortenjahr

	2011 (N=12'814)	2012 (N=20'303)	2013 (N=17'087)	2014 (N=11'473)	Gesamt (N=61'677)
Abschreibung (N=11'005)	83.2%	87.3%	86.7%	85.9%	86.1%
Ablehnung/NEE (N=23'699)	81.4%	83.8%	83.6%	83.1%	83.2%
NEE Dublin (N=26'973)	79.3%	86.0%	91.7%	93.3%	87.1%
Gesamt (N=61'677)	80.6%	85.3%	87.5%	87.9%	85.4%

N=61'677 negative Asylentscheide ohne VA Periode 2011 bis 2014
Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

2.3 Dauer vom Erstgesuch bis zum Erstentscheid sowie Dauer zwischen Mehrfachentscheiden

Im letzten Abschnitt zu diesem Kapitel, das sich mit den negativen Asylentscheiden aus der Periode 2011 bis 2014 befasst, gehen wir der Frage nach, wie sich die Dauer zwischen einem erstmaligen Asylgesuch und dem negativen Entscheid (Dauer des Asylverfahrens) bzw. die Dauer zwischen Mehrfachentscheiden entwickelt hat. Dabei hat sich gezeigt, dass es sinnvoll ist, zwischen den 3 verschiedenen Arten von negativen Entscheiden, Abschreibung, Ablehnung/NEE und NEE Dublin, zu unterscheiden.

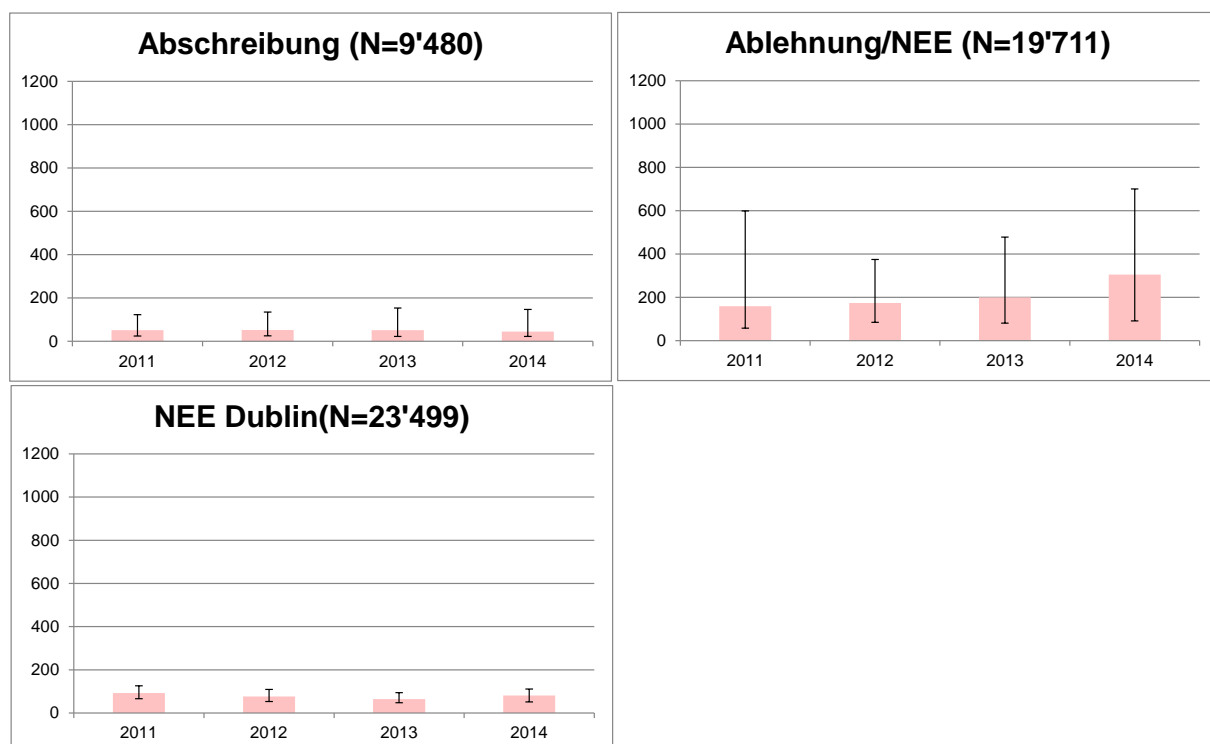
Bei der Betrachtung der Dauer stützen wir uns auf 3 Kennzahlen: Der **Median** gibt Auskunft darüber wie lange es für die Hälfte aller Entscheidungen gedauert hat. Zudem werden die Grenzen des **25%- bzw. des 75%-Perzentils** ausgewiesen. Sie geben Auskunft darüber, innerhalb welcher Zeitperiode die **mittleren 50% aller Entscheidungen** getroffen werden. Demnach dauert es für ein Viertel aller Entscheidungen weniger lang als der Grenzwert des 25%-Perzentils und für ein Viertel aller Entscheidungen länger als der Grenzwert des 75%-Perzentils.

Von der Gesuchstellung bis zu einem materiell überprüften und **erstmalig abgelehnten Asylgesuch oder einem NEE** dauert es erwartungsgemäss deutlich länger als bei erstmaligen Abschreibungen oder NEE Dublin. Über die gesamte Periode 2011 bis 2014 betrachtet dauert es für die **mittleren 50%** aller materiell überprüften Gesuche und NEE bis zur erstmaligen Ablehnung zwischen gut 2 ½ Monaten (Grenze 25%-Perzentil: 78 Tage) und 17 Monaten (Grenze 75%-Perzentil: 511 Tage). Dies bedeutet gleichzeitig, dass 25% aller erstmaligen Ablehnungsentscheide in weniger als 2 ½ Monaten und 25% aller Ablehnungen in mehr als 17 Monaten getroffen worden sind. Die Hälfte aller Entscheidungen konnte innerhalb von gut 6 Monaten (Median 190 Tage) gefällt werden. Über die Jahre betrachtet steigt der Median für abgelehnte Gesuche inkl. den NEE von 159 Tagen im 2011 kontinuierlich auf 305 Tage im 2014. Ein möglicher Grund für die starke Zunahme 2014 dürfte auf die neuen Abläufe im

Asylverfahren (materielle Prüfung der Asylgesuche anstatt NEE) zurückzuführen sein. Ein weiterer Grund könnte in der beschlossenen Behandlungsstrategie des SEM liegen: Es wurde beschlossen, die einfachen Gesuche rasch zu entscheiden und diese prioritär abzuarbeiten. In den Folgejahren dürften daher überproportional viele komplexe Gesuche zu behandeln gewesen sein.

Im Vergleich zu den materiell überprüften und abgelehnten Asylgesuchen dauert es von der Gesuchstellung bis zu einem erstmaligen Entscheid bei den **NEE Dublin** und den **Abschreibungen** deutlich weniger lang. Insbesondere bei den NEE Dublin konnte die Verfahrensdauer bei Erstentscheiden von 92 Tagen (Median 2011) auf 64 Tage (Median 2013) deutlich verringert werden. In der Kohorte 2014 ist er jedoch wieder leicht auf 81 Tage angestiegen. Abschreibungen erfolgen über alle Kohortenjahre in gut 50 Tagen (Median).

Abbildung 3: Geschwindigkeit des Entscheids: Dauer von der Gesuchstellung bis zur Ablehnung des Asylantrags bei **Erstentscheiden** in Tagen (Säule = Median, Grenzen 25%- und 75%-Perzentil)

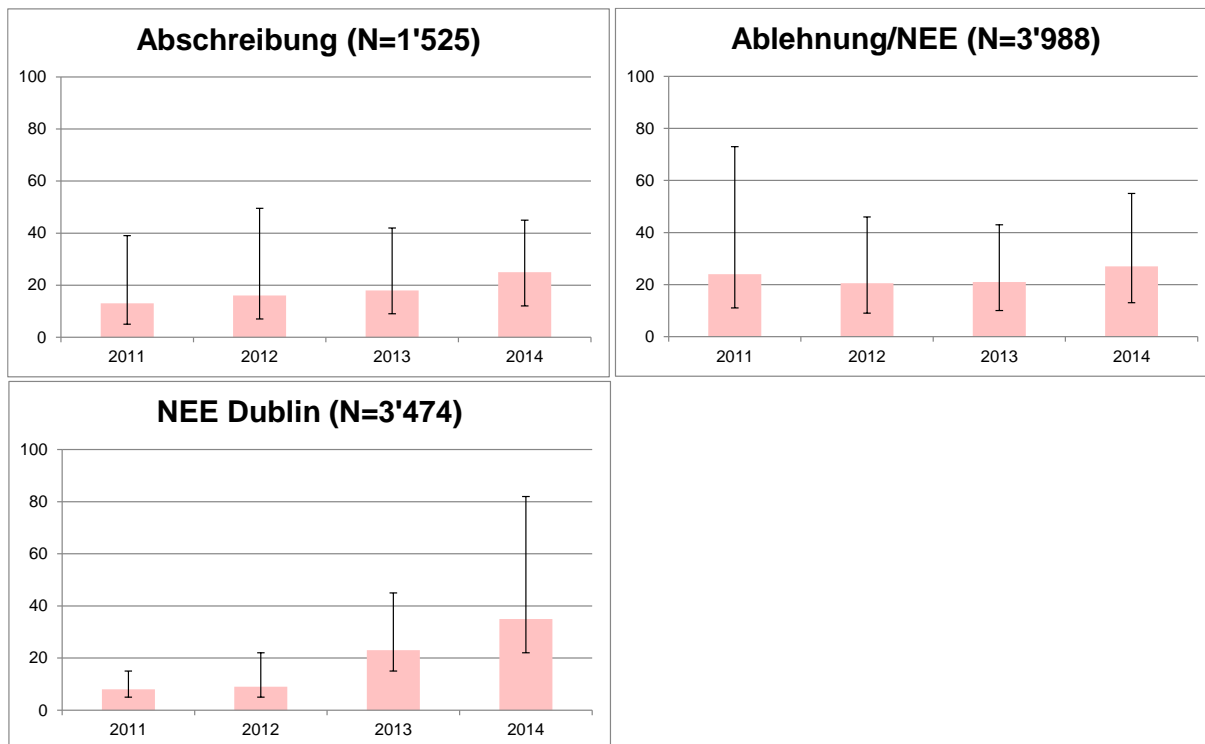


N= 52'690 Erstentscheide
 Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Neben den erstmaligen negativen Asylentscheiden beinhaltet die Grundmenge auch Folgeentscheide. Bei Ablehnungen/NEE bzw. NEE-Dublin-Fällen handelt es sich bei den Folgeentscheiden in 3 von 4 Fällen (75%) um denselben Entscheid wie der vorherige, d.h. auf eine Ablehnung folgt i.d.R. wiederum eine Ablehnung und auf einen NEE-Dublin wiederum ein NEE Dublin. **Abbildung 4** enthält die Angaben dazu, wie lange es zwischen 2 aufeinanderfolgenden Entscheidungen dauert. Die Unterschiede zwischen den Ablehnungsarten sind deutlich geringer als bei den Erstentscheiden. Der Median sinkt bei den Ablehnungen/NEE aus dem Jahr 2011 von 24 Tagen auf 21 Tage in den Folgejahren 2012 und 2013 und steigt dann auf 27 Tage im 2014. Im Gegensatz dazu steigt der Median bei Folgeentscheidungen bei NEE Dublin von 8 Tagen auf 35 Tage im 2014. Insgesamt betrifft dies im 2014 jedoch nur sehr wenige Entscheide (321). Im Jahr 2011 waren es mit 1'349 Entscheiden noch

deutlich mehr. Bei den Abschreibungen steigt die mittlere Dauer von 33 Tagen im 2011 (Median) auf 40 Tage in den Folgejahren.

Abbildung 4: Dauer zwischen **Mehrfachentscheiden** in Tagen nach **Art des Folgeentscheids** (Säule = Median, Grenzen 25%- und 75%-Perzentil)



N=8'987 Folgeentscheide Kohorten 2011 bis 2014
 Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

3 Anwendung von Zwangsmassnahmen zur Sicherstellung der Ausreise

Das Wichtigste in Kürze

Den insgesamt 61'677 negativen Asylentscheiden, die in den Jahren 2011 bis 2014 getroffen wurden, können 13'577 Administrativhafffälle zugeordnet werden. Mit 96% (13'005) der weitaus grösste Teil betrifft die Ausschaffungshaft. Bei Personen mit Ablehnungen oder Nichteintretensentscheiden werden rund 7% inhaftiert, bei Personen mit Nichteintretensentscheid im Dublin-Verfahren liegt die Haftquote mit rund 39% deutlich höher. In beiden Gruppen sind die Unterschiede zwischen den Kantonen beträchtlich. Die Inhaftierungsquoten bei Ablehnungen/NEE schwanken zwischen minimal 4% (TI) und maximal 19% (UR) und bei NEE Dublin zwischen 23% (AG, GE) und 67% (UR).

In den Kohorten 2011 bis 2014 werden insgesamt 200 Haftfälle von Personen registriert, die zu Haftbeginn minderjährig waren. 51 dieser 200 Haftfälle betreffen UMA. Legt man diesen Inhaftierungen alle zum Zeitpunkt des abgelehnten Asylgesuchs ausreisepflichtigen UMA und begleiteten Minderjährige zugrunde, so resultiert bei den UMA eine Haftquote von 5% und bei den begleiteten Minderjährigen von 2%. 10 Kantone weisen innerhalb der untersuchten Zeitperiode keine inhaftierten Minderjährigen aus. Bezüglich dem Alter zum Zeitpunkt der Inhaftierung haben 64% aller inhaftierten Minderjährigen das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet (n=128), die Hälfte davon (49%; n=63) betrifft Kleinkinder im Alter zwischen 0 und 4 Jahren. 114 der 128 Haftfälle von unter 15-Jährigen entfallen auf den Kanton Bern.

Im Rahmen der Analysen zur Anwendung von Zwangsmassnahmen wird zwischen der **Administrativhaft** und der **kurzfristigen Festhaltung** unterschieden. Gemäss Handbuch Asyl und Rückkehr (Artikel G5, Abschnitt 2.2.1) kann die kurzfristige Festhaltung (Artikel 73 AuG) von Bundesbehörden wie von kantonalen Behörden angeordnet werden. Sie dient einerseits der Eröffnung einer Verfügung im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsstatus der betroffenen Person, wie etwa einer Wegweisungsverfügung nach Artikel 64 AuG oder eines Asylentscheides. Des Weiteren dient sie aber vor allem der Abklärung der Identität, falls die persönliche Mitwirkung der betroffenen Person benötigt wird. Falls die betroffene Person im Anschluss an eine kurzfristige Festhaltung in Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft versetzt werden soll, ist die entsprechende Haft unmittelbar nach Abschluss der Identitätsabklärung bzw. Eröffnung des Entscheids anzuordnen. Die Maximaldauer der kurzfristigen Festhaltung beträgt 3 Tage (Art. 73 Abs. 2 AuG). Falls nach der kurzfristigen Festhaltung eine Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft angeordnet wird, so ist die Dauer der kurzfristigen Festhaltung nicht an die Dauer dieser drei anderen Haftarten anzurechnen (Art. 73 Abs. 6 AuG).

Die ausländerrechtliche Administrativhaft ist eine Zwangsmassnahme, die der Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht in der Schweiz dient. Auch sie kann von den kantonalen oder auch von Bundesbehörden angeordnet werden, wenn sich eine Person ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz aufhält und mindestens 15 Jahre alt ist. Während der Administrativhaft können die Behörden die Identität der ausreisepflichtigen Person prüfen oder die Wegweisung aus der Schweiz organisieren. Die Personen, die sich in Administrativhaft befinden, sind demnach nicht aufgrund eines strafrechtlichen Delikts, sondern zum Zweck der Sicherstellung des Vollzuges der Wegweisung in Haft. Gemäss Handbuch Asyl und Rückkehr (Artikel G5 – Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, Abschnitt 2.1) setzt «*die Anwendung einer Administrativhaft voraus, dass sich die Haft auf eine mögliche und zulässige Wegweisung der ausländischen Person richtet. Steht die Unmöglichkeit oder Unzulässigkeit der Wegweisung fest, ist der Zweck der*

Haft nicht erfüllt und darf nicht angeordnet werden. Dabei kommt es nicht darauf an, ob eine rechtskräftige Wegweisungsverfügung vorliegt; wesentlich ist einzig, dass materiell mit genügender Wahrscheinlichkeit feststeht, dass der Vollzug einer Wegweisung innert absehbarer Frist durchführbar ist (BGE 127 II 168, E. 2b mit Hinweisen). Zusätzlich sind die allgemeinen Verfahrensgrundsätze, insbesondere das Prinzip der Verhältnismässigkeit, zu beachten.»

Es wird zwischen folgenden Haftformen unterschieden⁹:

■ **Vorbereitungshaft (Art. 75 AuG):** Eine Person kann während der Vorbereitung eines Entscheides über die Aufenthaltsberechtigung für maximal sechs Monate in Vorbereitungshaft genommen werden. Unter besonderen Umständen kann die Haft bis zu zwölf Monaten verlängert werden. So kann im Asyl- oder Wegweisungsverfahren bspw. eine Weigerung, die Identität offenzulegen, das Einreichen mehrerer Asylgesuche unter verschiedenen Identitäten oder wiederholtes Nichtfolgeleisten einer Vorladung ohne ausreichende Gründe oder Missachten von Anordnungen der Behörden im Asylverfahren die Anordnung einer Vorbereitungshaft begründen. Die Hafttage werden an die Höchstdauer nach Art. 79 angerechnet. Diese Regelungen galten zwischen 2011 und 30.06.2015 auch für Dublin-Fälle. Seit 01.07.2015 gilt für Dublin-Fälle dagegen Art. 76a AuG (vgl. unten). Für die Kohorten 2011 bis 2014 betreffen nur etwa 4% aller Administrativhaftfälle diese Haftform.

■ **Ausschaffungshaft (Art. 76 AuG):** Die Ausschaffungshaft kann von den kantonalen Behörden zur Sicherstellung des Vollzugs angeordnet werden, sobald ein erstinstanzlicher Wegweisungsentscheid vorliegt. Sie ist zulässig, wenn sich die betreffende Person schon in Vorbereitungshaft befindet (lit. a) oder ein weiterer der in Art. 76 lit. b AuG genannten Gründe zutrifft. Die Anwendung der Ausschaffungshaft ist die weitaus häufigste Form der Administrativhaft. Für die 4 Kohorten 2011 bis 2014 betreffen 96% aller Administrativhaftfälle eine Ausschaffungshaft. Die maximale Dauer dieser Haft beträgt ab 2011 6 Monate. Falls dem Vollzug der Weg- oder Ausweisung besondere Hindernisse entgegenstehen, so kann die Haft mit Zustimmung der kantonalen richterlichen Behörden um maximal 12 Monate verlängert werden. Die Hafttage werden an die Höchstdauer nach Art. 79 angerechnet. Für Dublin-Fälle betrug die maximale Haftdauer zwischen 2011 und 30.06.2015 30 Tage. Seit 01.07.2015 gilt für Dublin-Fälle dagegen Art. 76a AuG (vgl. unten).

■ **Durchsetzungshaft (Art. 78 AuG):** Wenn eine rechtskräftige Wegweisung nicht durchgeführt werden kann, weil die betroffene Person zum Beispiel Widerstand leistet, oder wenn die Ausschaffungshaft nicht zulässig ist und wenn auch eine mildere Massnahme nicht zum Ziel führt, dann kann die Durchsetzungshaft angeordnet werden. Damit soll die betroffene Person dazu gebracht werden, ihr Verhalten zu ändern. Die Haft kann für einen Monat angeordnet und mit Zustimmung der richterlichen Behörde jeweils um zwei Monate verlängert werden (Art. 78 Abs. 2 AuG). Die Hafttage werden an die Höchstdauer nach Art. 79 angerechnet.

■ **Dublin-Haft (Art. 76a AuG):** Die Dublin-Haft, die erst seit Mitte 2015 als eigene Haftform besteht, richtet sich gegen Personen, für deren Asylgesuch ein anderer Dublin-Staat zuständig ist. Eine Person im Dublin-Verfahren darf nur in Haft genommen werden, wenn im Einzelfall eine erhebliche Fluchtgefahr besteht, die Haft verhältnismässig ist und sich weniger einschneidende Massnahmen nicht wirksam anwenden lassen (Art. 28 Dublin III-Verordnung und Art. 76a Abs. 1 AuG). Die Haft kann bereits während der Vorbereitung des Entscheids angeordnet werden. Die Höchstdauer der Dublin-Haft (Art. 76a Abs. 3 lit. a AuG) beträgt 7 Wochen während der Vorbereitung des Dublin-Entscheids (lit. a), 5 Wochen während des sogenannten Remonstrationsverfahrens, bei dem sich die Schweiz und der an-

⁹ Die folgenden Ausführungen sind für die Anwendung von Zwangsmassnahmen ab 2011 gültig.

dere Dublin-Staat nicht einig sind, wer zuständig ist (lit. b), und 6 Wochen zum Vollzug des Entscheids, d.h. ab Eröffnung des Entscheids des SEM oder ab Beschwerdeentscheid des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer), wenn dieses aufschiebende Wirkung gewährt hat (lit. c). Wenn sich die Person gegen die Überstellung wehrt, kann sie für zusätzliche 3 Monate in Haft genommen werden (Abs. 4). Die Hafttage werden an die Höchstdauer nach Art. 79 angerechnet.

■ **Maximale Haftdauer (Art. 79 AuG):** Vorbereitungshaft, Ausschaffungshaft, Durchsetzungshaft und Dublin-Haft dürfen zusammen die Dauer von **sechs Monaten** nicht überschreiten. Allerdings darf die Haftdauer mit kantonaler richterlicher Zustimmung um maximal zwölf Monate verlängert werden – bei Minderjährigen jedoch nur um höchstens sechs Monate. Insgesamt darf die gesamte Administrativhaftdauer für Erwachsene damit 18 Monate und für Minderjährige 12 Monate nicht überschreiten.

3.1 Administrativhaft

Den insgesamt 61'677 negativen Asylentscheiden, die in den Jahren 2011 bis 2014 getroffen wurden, können aus den Datenbeständen des ZEMIS 13'577 Administrativhaftfälle zugeordnet werden. Mit 95.8% (13'005) der weitaus grösste Teil betrifft eine Ausschaffungshaft¹⁰, nur 3.9% (531) eine Vorbereitungshaft und 0.3% (41) eine Durchsetzungshaft. Im Vergleich zu den Kohortenjahren 2011 und 2012, bei denen die Vorbereitungshaft noch 5.7% bzw. 4.7% (2012) aller Haftfälle ausmacht, ist der Anteil dieser Haftform in den Folgejahren auf 2.5% (2013) bzw. 2.0% (2014) deutlich zurückgegangen. Demgegenüber ist der Anteil der Ausschaffungshaft von 94.8% auf 97.8% angestiegen.

Tabelle 8: Anzahl Administrativhaftfälle Kohorten 2011 bis 2014. Absolute und relative Häufigkeiten

	2011	2012	2013	2014	Gesamt
Vorbereitungshaft (N=531)	5.7%	4.7%	2.5%	2.0%	3.9%
Ausschaffungshaft* (N=13'005)	94.0%	95.1%	97.1%	97.8%	95.8%
Durchsetzungshaft (N=41)	0.3%	0.2%	0.5%	0.2%	0.3%
Gesamt (N=100%)	3'556	4'278	3'512	2'231	13'577

* Ausschaffungshaft inkl. kleine Ausschaffungshaft und Dublin-Haft
Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS.

Bei den bisher betrachteten Zahlen zur Anwendung der Administrativhaft gilt es zu berücksichtigen, dass eine Person nicht nur einmal, sondern auch mehrmals inhaftiert werden kann. Die 13'577 erfassten Inhaftierungen verteilen sich auf insgesamt 12'227 negative Asylentscheide der Periode 2011 bis 2014. Dies bedeutet, dass in 12'227 Fällen nach einem negativen Asylentscheid mindestens eine Inhaftierung stattgefunden hat. Bei 91.0% (11'219) aller dieser Fälle handelt es sich um eine **einmalige Inhaftierung**, entweder eine Ausschaffungshaft (89.7%), eine Vorbereitungshaft (1.2%) oder in vereinzelten Fällen um eine Durchsetzungshaft (0.1%). Eine Vorbereitungshaft ohne weitere Inhaftierung ist von 1.7% im 2011 auf 0.5% im 2014 relativ betrachtet deutlich gesunken.

In 9.0% aller Fälle sind **mehrmalige Inhaftierungen** zu beobachten. In knapp zwei Dritteln einer Mehrfachhaft folgt auf eine erste Ausschaffungshaft noch mindestens eine zweite Ausschaffungshaft (5.8%). Bei einem Viertel (2.2%) folgt auf eine Vorbereitungshaft anschliessend noch eine Ausschaffungshaft. Bei den restlichen 1.0% aller Mehrfachinhaftierungen sind andere Abfolgen zu beobachten. Insgesamt ist der Anteil an Mehrfachinhaftierungen von 10.3% im 2012 auf 7.4% im 2014 gesunken.

¹⁰ Seit Mitte 2015 existiert die Dublin-Haft als eigene Haftform (Art. 76a AuG). In der Grundgesamtheit gibt es vereinzelte Dublin-Haftfälle (78, 0.6%). Im Rahmen der Analysen werden diese der Ausschaffungshaft als häufigste Haftform zugeordnet. Auch die 4 Fälle der «kleinen Ausschaffungshaft» werden der Ausschaffungshaft zugeordnet.

Tabelle 9: Anteile nach Abfolge unterschiedlicher Haftformen der Administrativhaft nach Kohortenjahr

	2011	2012	2013	2014	Gesamt
Einmalige Inhaftierung	91.1%	89.7%	91.4%	92.6%	91.0%
Vorbereitungshaft	1.7%	1.4%	0.8%	0.5%	1.2%
Ausschaffungshaft	89.4%	88.1%	90.4%	92.1%	89.7%
Durchsetzungshaft	0.1%	0.2%	0.2%	0.0%	0.1%
Mehrmalige Inhaftierung	8.9%	10.3%	8.6%	7.4%	9.0%
Mehrmalige Ausschaffungshaft	4.2%	6.5%	6.6%	5.6%	5.8%
Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft	3.9%	2.7%	1.0%	0.6%	2.2%
Andere Abfolge	0.8%	1.1%	0.9%	1.1%	1.0%
Gesamt (N=100%)	3'215	3'792	3'182	2'038	12'227

N=12'227 negative Asylentscheide mit mindestens einer Inhaftierung

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

3.1.1 Häufigkeit der Haftanwendung – Haftquoten

Es wurde dargelegt, dass in 12'227 Fällen nach einem negativen Asylentscheid mindestens eine Inhaftierung erfolgt ist. Setzt man diese Zahl mit der Grundmenge aller negativen Asylentscheide (61'677) ins Verhältnis, erhält man den **Anteil an Inhaftierungen nach einem abgelehnten Asylantrag**. Wir sprechen in diesem Fall von der **Haftquote**. Über alle negativen Asylentscheide der Jahresskohorten 2011 bis 2014 erfolgt demnach in **19.8%** aller Fälle eine Inhaftierung innerhalb von 18 Monaten nach dem negativen Entscheid. Dabei ist zu beobachten, dass die Haftquote von 25.1% der Kohorte 2011 im Folgejahr um gut einen Viertel auf 18.7% sinkt, wo sie dann in den beiden nächsten Kohortenjahren relativ stabil verbleibt.

Die durchgeführten Analysen zeigen auch, dass die Anwendung der Administrativhaft sehr stark in Zusammenhang mit der Art des negativen Asylentscheids steht. Ein Blick auf die Verteilung aller Inhaftierungsfälle zeigt (**Tabelle 10**), dass mit 85.3% (10'429) der weitaus grösste Teil NEE Dublin-Fälle betrifft. Die verbleibenden 15% der Inhaftierungen verteilen sich auf Ablehnungen und NEE (13.1%; 1'601) sowie Abschreibungen (1.6%; 197).

In Bezug auf die Haftquoten bedeutet dies, dass bei **38.7%** aller **NEE Dublin-Fälle** eine Inhaftierung erfolgt. Deutlich geringer ist diese mit **6.8%** bei den **Ablehnungen/NEE** und mit **1.8%** nochmals tiefer bei den **Abschreibungen**.

Tabelle 10: Anzahl Fälle mit mindestens 1 Inhaftierung und Haftquoten nach Art des negativen Asylentscheids und Kohortenjahr

	2011	2012	2013	2014	Gesamt	
Anzahl Fälle mit mindestens 1 Inhaftierung	Abschreibung	45	54	58	40	197
	Ablehnung/NEE	311	468	535	287	1'601
	NEE Dublin	2'859	3'270	2'589	1'711	10'429
	Gesamt	3'215	3'792	3'182	2'038	12'227
Anteil Inhaftierungen nach Art des negativen Asylentscheids	Abschreibung	1.4%	1.4%	1.8%	2.0%	1.6%
	Ablehnung/NEE	9.7%	12.3%	16.8%	14.1%	13.1%
	NEE Dublin	88.9%	86.2%	81.4%	84.0%	85.3%
	Gesamt	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Haftquote (Basis 61'677 negative Asylentscheide)	Abschreibung	2.5%	1.5%	1.7%	1.7%	1.8%
	Ablehnung/NEE	6.9%	5.8%	7.8%	6.7%	6.8%
	NEE Dublin	43.9%	37.3%	37.4%	35.8%	38.7%
	Gesamt	25.1%	18.7%	18.6%	17.8%	19.8%

N=61'677 negative Asylentscheide ohne Personen mit vorläufiger Aufnahme (VA)

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Kantonale Unterschiede

Während schweizweit bei rund 20% aller negativen Asylentscheide eine Haftanwendung erfolgt, schwanken die Quoten zwischen den Kantonen zwischen minimal 11% (GE) und maximal 46% (OW). Es ist davon auszugehen, dass die tiefe Haftquote der SH, NE, TG und VD zumindest teilweise eine Folge von in den Datenbeständen des ZEMIS nicht eingetragenen Inhaftierungen ist. In der Regel weisen Kantone mit einer gesamthaft hohen kantonalen Haftquote auch hohe Haftquoten bei den einzelnen Entscheidarten auf und umgekehrt.

Es ist möglich, dass mit dem Inkrafttreten von Dublin III in der Schweiz (1.7.2015) und dem vom Bundesgericht getroffenen Grundsatzentscheid (2C_207/2016) zur Inhaftierung von Personen im Dublin-Verfahren die relativ grossen Unterschiede zwischen den Kantonen bei NEE Dublin-Fällen in der Zwischenzeit geringer geworden sein. Mit den zum Zeitpunkt der Durchführung der Analysen zur Verfügung stehenden Datenbeständen konnte dies jedoch im Rahmen dieses Mandats nicht überprüft werden.

Tabelle 11: Anzahl negative Asylentscheide (exkl. VA) und Anteil Haftanwendung (Haftquote) nach Art des negativen Asylentscheids und Kanton. Kohorten 2011 bis 2014

Kanton	Abschreibung		Ablehnung/NEE		NEE Dublin		Gesamt	
	Anzahl	Haftquote	Anzahl	Haftquote	Anzahl	Haftquote	Anzahl	Haftquote
AG	983	0.7%	1677	6.1%	2028	22.7%	4688	12.2%
AI	7	*	38	5.3%	47	48.9%	92	27.2%
AR	89	5.6%	148	10.8%	213	42.3%	450	24.7%
BE	1'446	3.0%	2'969	9.0%	3'660	45.8%	8'075	24.6%
BL	358	0.8%	1225	5.3%	938	46.2%	2521	19.9%
BS	341	4.4%	630	7.5%	599	36.9%	1570	18.0%
FR	337	0.6%	828	5.7%	828	35.1%	1993	17.1%
GE	428	0.0%	1'440	4.0%	1'394	22.5%	3262	11.4%
GL	52	0.0%	125	11.2%	132	61.4%	309	30.7%
GR	365	3.3%	545	10.1%	807	62.5%	1'717	33.3%
JU	126	2.4%	262	5.3%	263	42.6%	651	19.8%
LU	568	3.2%	999	8.4%	1'320	55.5%	2'887	28.9%
[NE]**	212	0.5%	584	2.7%	546	28.0%	1'342	12.7%
NW	46	2.2%	79	11.4%	140	47.1%	265	28.7%
OW	27	0.0%	85	23.5%	147	66.7%	259	45.6%
SG	839	1.8%	1'294	10.2%	1'662	46.3%	3'795	24.2%
[SH]**	169	0.0%	263	3.8%	304	36.5%	736	16.4%
SO	454	1.1%	746	13.3%	995	48.6%	2'195	26.8%
SZ	199	3.0%	361	8.3%	507	46.4%	1'067	25.4%
[TG]**	448	1.1%	765	2.4%	893	18.9%	2'106	9.1%
TI	692	0.7%	834	4.0%	1'215	45.9%	2'741	21.7%
UR	45	11.1%	84	19.0%	108	65.7%	237	38.8%
[VD]**	689	0.4%	2'335	2.0%	2'101	11.6%	5'125	5.7%
VS	376	2.4%	994	10.1%	967	45.6%	2'337	23.5%
ZG	136	5.1%	330	11.8%	383	50.1%	849	28.0%
ZH	1'544	1.4%	4'052	6.5%	4'774	39.8%	10'370	21.1%
Schweiz	10'976	1.8%	23'692	6.8%	26'971	38.7%	61'639	19.8%

[]**: Basierend auf den durchgeführten Plausibilisierungsarbeiten kann davon ausgegangen werden, dass die Quoten der 4 Kantone NE, SH, TG und VD unterschätzt werden, da ein wesentlicher Anteil der Inhaftierungen im ZEMIS nicht eingetragen ist. *Anteilswerte bei Fallzahlen unter 20 werden nicht ausgewiesen.

N=61'639 negative Asylentscheide (ohne VA) mit gültigen Angaben zum Kanton (38 fehlend).

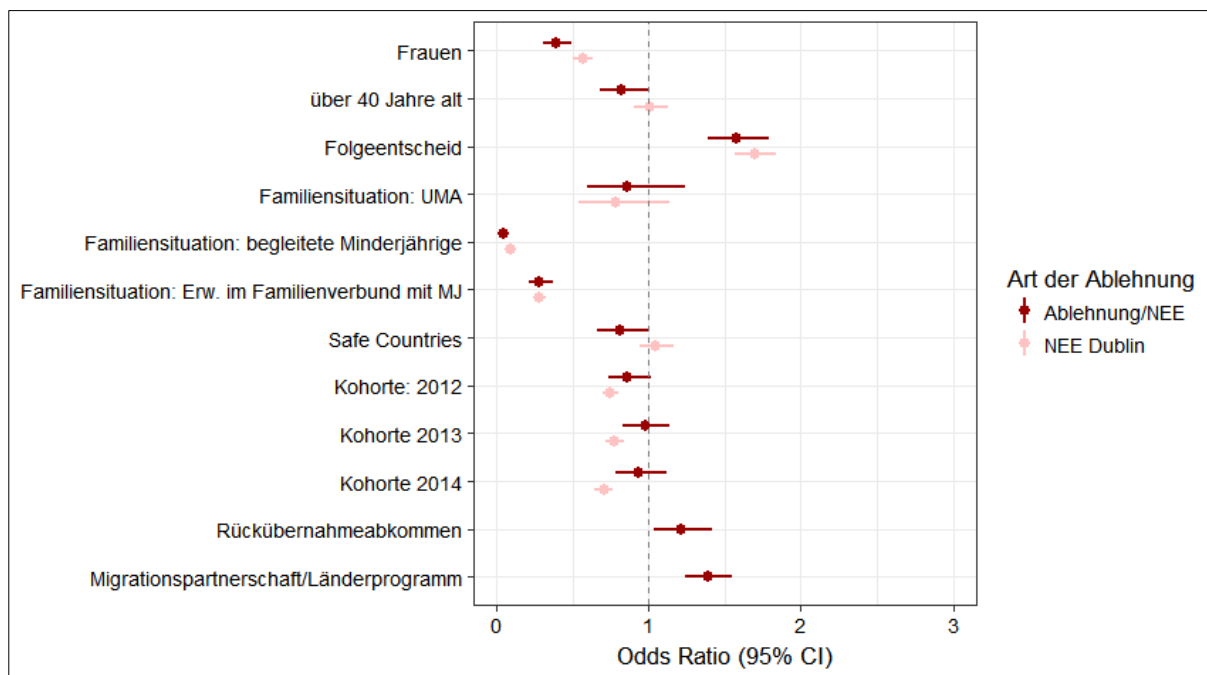
Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Beschreibung der Personen mit Inhaftierung

Mit Hilfe von statistischen, multivariaten Analyseverfahren wurde ermittelt, mit welchen Faktoren die Wahrscheinlichkeit, dass eine Inhaftierung erfolgt, in Zusammenhang steht. Das Ergebnis dieser Analysen ist in **Abbildung 5** mit Hilfe von sogenannten Odds Ratios grafisch dargestellt. Diese geben Auskunft über die Veränderung der **Wahrscheinlichkeit** einer Inhaftierung aufgrund von bestimmten Variablen. Sind sie grösser als eins, wird die entsprechende Personengruppe öfter inhaftiert, sind sie kleiner als eins, so verringert sich die Inhaftierungswahrscheinlichkeit. Das Konfidenzintervall gibt den Bereich an, welcher mit einer Sicherheit von 95% den wahren Wert enthält. Überschneidet das Konfidenzintervall, dargestellt als Strich, die Linie «1», kann von einem signifikanten Effekt gesprochen werden. Je grösser der Abstand des Konfidenzintervalls zur Linie «1», desto stärker ist der Effekt. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Frauen, Minderjährige und **Erwachsene im Familienverbund** werden im Vergleich zu den restlichen Personen unabhängig davon, ob es sich um eine Ablehnung/NEE oder einen NEE Dublin Fall handelt, signifikant weniger häufig inhaftiert. Auch ältere Personen über 40 werden bei Ablehnungen/NEE weniger häufig inhaftiert. Personen mit einem **Folgeentscheid** werden hingegen häufiger einer Administrativhaft unterzogen als Personen mit einem Erstentscheid. Auch Personen aus Herkunftsländern, mit denen ein Rückübernahmeabkommen oder ein Länderprogramm besteht, werden, sofern es sich um eine Ablehnung oder einen NEE handelt, häufiger inhaftiert.

Abbildung 5: Zusammenhänge struktureller Variablen und der Wahrscheinlichkeit der Inhaftierung: Odds Ratios zweier logistischer Regressionen mit kantonalen Kontrollvariablen



Odds Ratios werden als Punkt ausgegeben, entsprechendes Konfidenzintervall als Strich
Referenzgruppe Familiensituation: Erwachsene ohne Minderjährige;
Ablehnung/NEE N=17'059 exkl. Kantone NE, SH, TG, VD, Pseudo R2=0.11
NEE Dublin N=22'498 exkl. Kantone NE, SH, TG, VD, Pseudo R2=0.10.
Die Signifikanzen sind zwischen den Modellen vergleichbar, die Stärken der Odds-Ratios nicht.
Quelle: ZEMIS und Daten zur Administrativhaft (SEM 2016), Berechnungen BASS

Inhaftierung von Minderjährigen

In den Kohorten 2011 bis 2014 werden insgesamt 200 Haftfälle von Personen registriert, die zu Haftbeginn minderjährig (unter 18 Jahre alt) sind. 51 dieser 200 Haftfälle betreffen UMA, 149 sind begleitete Minderjährige. Zusätzlich wurden 43 Personen inhaftiert, die zum Zeitpunkt der Ablehnung minderjährig waren, bei Haftbeginn allerdings das 18. Altersjahr überschritten hatten.

Wie bereits ausgeführt, resultiert bei den **UMA** eine Haftquote von **5%** und bei den **begleiteten Minderjährigen** eine von **2%**. Dass die Quote bei den UMA tief ist, liegt vor allem daran, dass der Anteil an NEE Dublin bei den UMA deutlich geringer ist als bei den Erwachsenen. Die Haftquoten der UMA, unterteilt nach der Art des negativen Asylentscheids, entsprechen denn auch in etwa den Gesamtquoten. UMA werden also in etwa gleich häufig inhaftiert wie die restlichen Personen, begleitete Minderjährige jedoch deutlich weniger oft.

Tabelle 12: Anzahl Fälle von zum Zeitpunkt des Haftbeginns Minderjährigen mit mindestens 1 Inhaftierung und Haftquoten nach Art des negativen Asylentscheids

		UMA	begleitete Minderjährige	Gesamt
Anzahl Fälle von Minderjährigen mit mindestens 1 Inhaftierung	Abschreibung	4	0	4
	Ablehnung/NEE	11	15	26
	NEE Dublin	36	134	170
	Gesamt	51	149	200
Haftquote (Basis 9'126 negative Asylentscheide von Minderjährigen)	Abschreibung	1.2%	0.0%	0.3%
	Ablehnung/NEE	2.4%	0.3%	0.5%
	NEE Dublin	26.5%	6.0%	7.1%
	Gesamt	5.4%	1.8%	2.2%

Grundmenge für Quotenberechnung: N=9'126 Minderjährige zum Zeitpunkt des negativen Asylentscheids (ohne VA)
Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Bezüglich dem Alter der Minderjährigen zum Zeitpunkt der Inhaftierung zeigt sich, dass 128 (64%) der insgesamt 200 inhaftierten Minderjährigen das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, was gemäss Gesetz eigentlich ausgeschlossen ist. Knapp die Hälfte davon (49%; n=63) sind Kleinkinder im Alter zwischen 0 und 4 Jahren. Mit Ausnahme von 1 Person (14-jährige UMA) handelt es sich bei den 128 Haftfällen ausschliesslich um begleitete Minderjährige. 114 (89%) aller Haftfälle von unter 15-Jährigen entfallen auf den Kanton Bern. Detaillierte Tabellen sind in den Anhang Tab. 14 und Anhang Tab. 15 zu finden.

Ein Vergleich der Haftquoten bei Minderjährigen zwischen den Kantonen ist aufgrund der sehr geringen Fallzahlen bei einigen Kantonen nur bedingt möglich. Dennoch fällt auf, dass der Kanton Bern mit seinen insgesamt 1'184 Minderjährigen sowohl bei den UMA wie auch bei den begleiteten Minderjährigen im Vergleich zu anderen grösseren Kantonen wie bspw. der Kanton Zürich eine deutlich höhere Haftanwendungsquote aufweist. Im Kanton Bern beträgt sie bei den UMA knapp 14% gegenüber Zürich mit knapp 3% und bei den begleiteten Minderjährigen knapp 12% (BE) gegenüber 0.4% (ZH). Bei den UMA ist in der Kohorte 2014 sowohl im Kanton Bern als auch Kanton Zürich keine Inhaftierung mehr registriert. 10 Kantone weisen in den Datenbeständen des ZEMIS keine inhaftierten Kinder und Jugendliche aus.

Tabelle 13: Anzahl ausreisepflichtige zum Zeitpunkt des negativen Asylentscheids Minderjährige und Anteil Haftanwendung (Haftquote) bei Minderjährigen zum Zeitpunkt des Haftbeginns nach Kanton

Kanton	Anzahl			Haftquote		
	UMA	begleitete Minderjährige	Gesamt Minderjährige	UMA	begleitete Minderjährige	Gesamt Minderjährige
AG	80	524	604	7.5%	0.2%	1.2%
AI	0	2	2	*	*	*
AR	3	12	15	*	*	*
BE	118	1'066	1'184	13.6%	11.5%	11.7%
BL	28	543	571	3.6%	0.2%	0.4%
BS	25	247	272	12.0%	0.0%	1.1%
FR	36	226	262	8.3%	0.0%	1.1%
GE	49	441	490	0.0%	0.0%	0.0%
GL	3	11	14	*	*	*
GR	31	161	192	12.9%	0.0%	2.1%
JU	14	47	61	0.0%	0.0%	0.0%
LU	45	335	380	2.2%	0.3%	0.5%
[NE]**	21	128	149	0.0%	0.0%	0.0%
NW	3	4	7	*	*	*
OW	0	11	11	*	*	*
SG	44	567	611	2.3%	0.9%	1.0%
[SH]**	18	54	72	*	0.0%	0.0%
SO	43	260	303	7.0%	3.1%	3.6%
SZ	15	60	75	*	3.3%	2.7%
[TG]**	26	285	311	7.7%	0.0%	0.6%
TI	59	329	388	5.1%	0.0%	0.8%
UR	0	16	16	*	*	*
[VD]**	76	824	900	0.0%	0.0%	0.0%
VS	32	449	481	9.4%	0.0%	0.6%
ZG	18	68	86	*	1.5%	2.3%
ZH	151	1'503	1'654	2.6%	0.4%	0.6%
Schweiz	938	8'173	9'111	5.4%	1.8%	1.2%

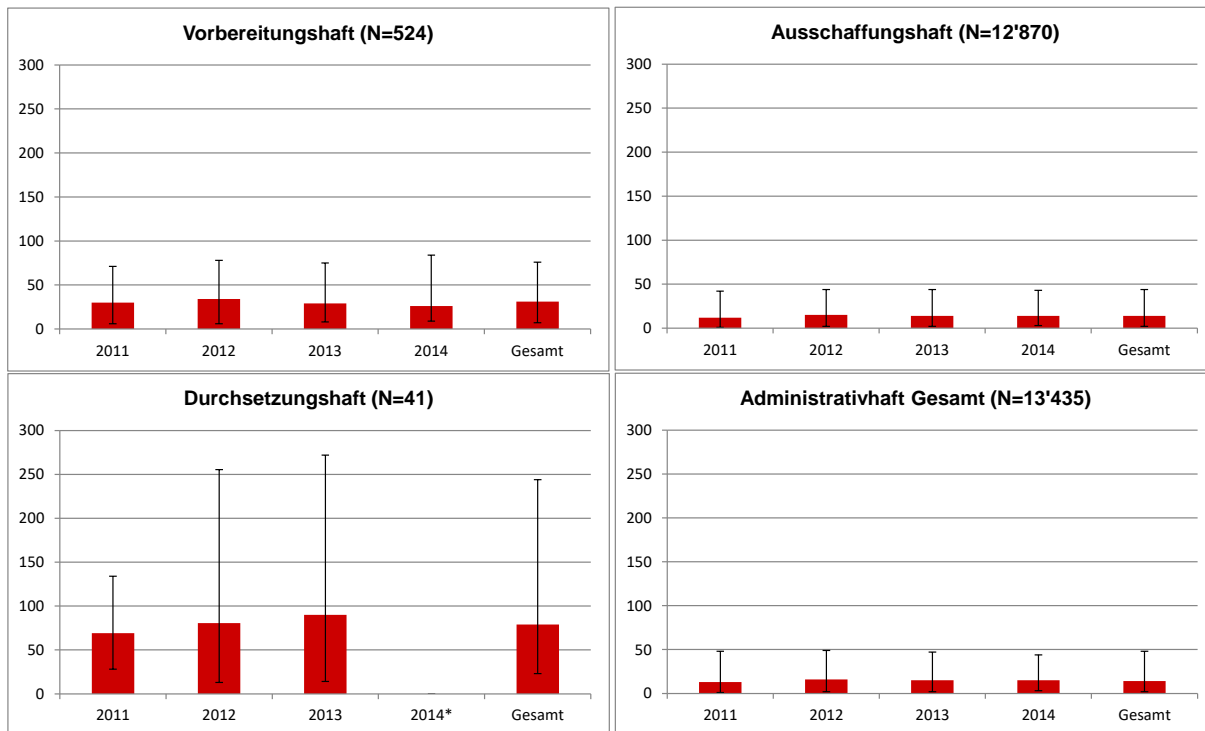
*Anteilswerte bei Fallzahlen unter 20 werden nicht ausgewiesen.

[]**: Basierend auf den durchgeführten Plausibilisierungsarbeiten kann davon ausgegangen werden, dass die Quoten der 4 Kantone NE, SH, TG und VD unterschätzt werden, da ein wesentlicher Anteil der Inhaftierungen im ZEMIS nicht eingetragen ist. Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

3.1.2 Haftdauer

Bei der am häufigsten angewandten **Ausschaffungshaft** beträgt die mittlere Dauer (Median) rund **14 Tage**. Je nach Jahr schwankt sie zwischen 12 und 15 Tagen. Bei 10% der Inhaftierten dauert sie über die ganze Zeit 12 Tage oder weniger (Grenze 10%-Perzentil) und bei 10% länger als 34 Tage (90%-Perzentil). Etwas länger dauert die Inhaftierung bei der **Vorbereitungshaft**, bei welcher der Median **31 Tage** beträgt. Bei 10% dauert sie maximal 24 Tage und bei den obersten 10% mindestens 45 Tage. Demgegenüber ist die mittlere Dauer bei den 41 Fällen mit einer **Durchsetzungshaft** mit 79 Tagen deutlich länger. Insgesamt hat sich die mittlere Dauer seit 2011 in den Folgejahren kaum verändert.

Abbildung 6: Dauer (Median, Grenze 10%- bzw. 90% Perzentil) in Tagen der Administrativhaft nach Haftform und Kohortenjahren



2014*: Nur 4 Fälle mit Durchsetzungshaft

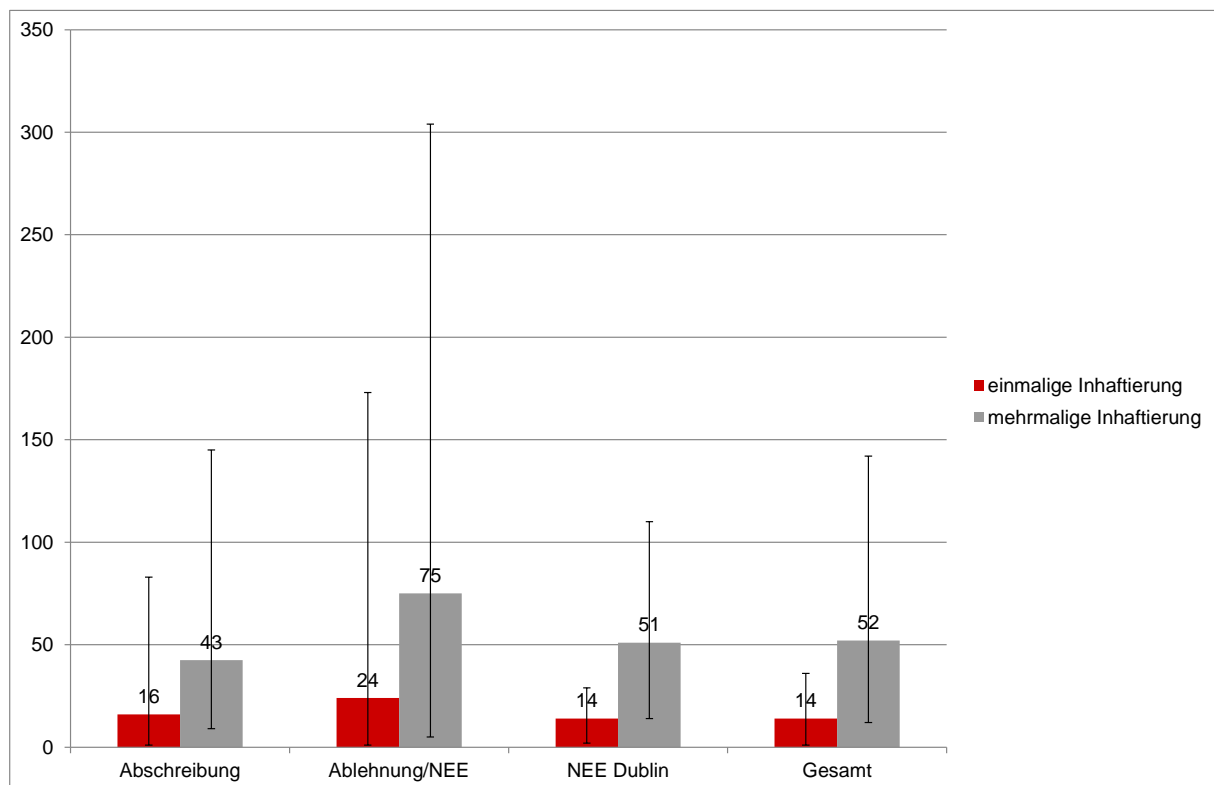
N = 13'435 gültige Administrativhafteinträge. Bei 142 Fällen ist die Haft noch nicht abgeschlossen oder es fehlt ein gültiger Eintrag zum Datum «Haftende».

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Gesamtdauer bei Inhaftierung

Eine einmalige Inhaftierung dauert im Mittel (Median) 14 Tage, bei mehrmaligen Inhaftierungen beträgt die gesamte Haftdauer 52 Tage (Median). Bei Ablehnungsentscheiden (inkl. NEE) ist die mittlere Dauer sowohl bei einmaligen Inhaftierungen (Median 24 Tage) wie auch bei mehrmaligen Inhaftierungen (Median 75 Tage) etwas länger als dies bei Abschreibungen und NEE Dublin-Fällen der Fall ist. Die Spannweite ist insbesondere bei den Ablehnungen relativ hoch. Bei einer einmaligen Inhaftierung liegt die Grenze des 90% Perzentils bei 173 Tagen, bei den mehrmaligen Inhaftierungen bei 304 Tagen. Die maximale Haftdauer, welche in den Datenbeständen vermerkt ist, beträgt 533 Tage, was knapp unter der gesetzlich festgelegten Grenze von 18 Monaten liegt.

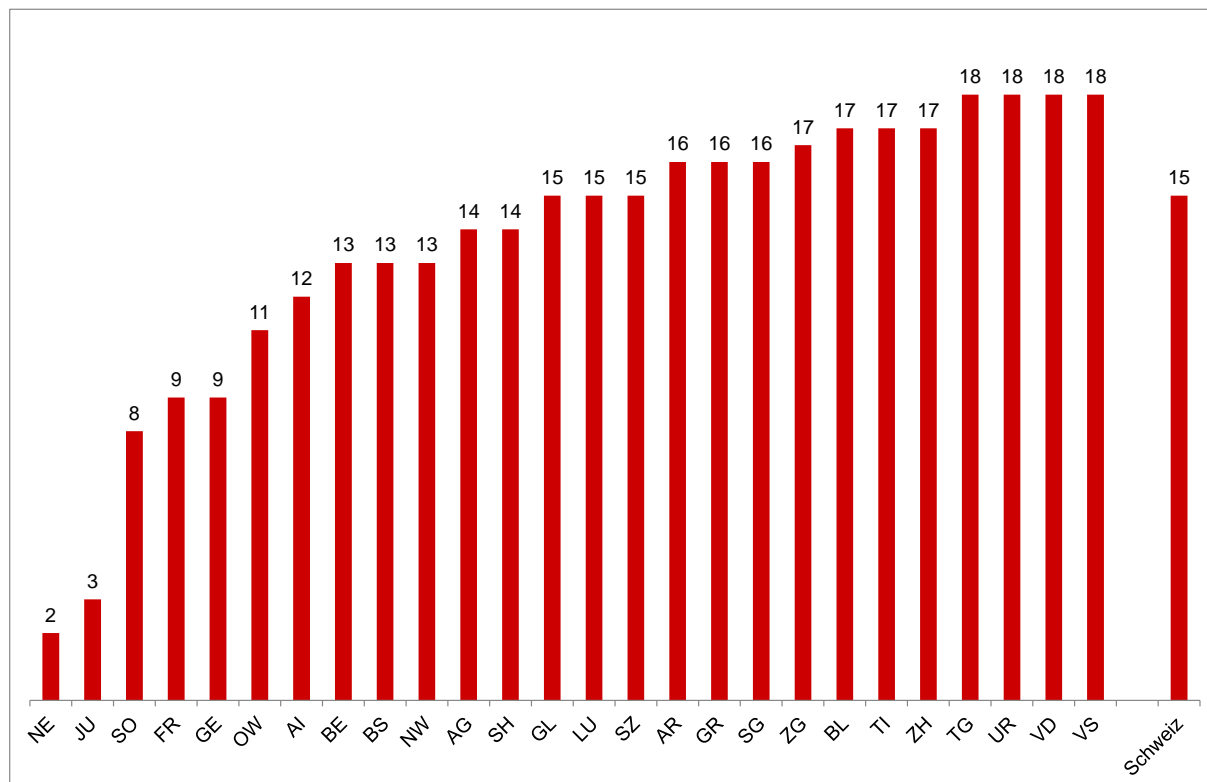
Abbildung 7: Gesamtdauer (Median, Grenze 10%- bzw. 90% Perzentil) in Tagen bei einmaliger und mehrmaliger Inhaftierung nach Art des Ablehnungsentscheids. Kohorten 2011 bis 2014



N = 12'227 negative Asylentscheide mit mindestens einer Inhaftierung
 Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Die mittlere Gesamtdauer von Inhaftierungstagen (Median) variiert zwischen den Kantonen zwischen minimal 2 Tagen und maximal 18 Tagen (**Abbildung 8**). Aufgrund der geringen Fallzahlen in mehreren Kantonen ist eine Unterscheidung zwischen einmaligen und mehrmaligen Inhaftierungen nicht möglich.

Abbildung 8: Mittlere Gesamtdauer von Inhaftierungen (Median in Tagen) nach Kanton. Kohorte 2011 bis 2014



N = 12'223 negative Asylentscheide mit mindestens einer Inhaftierung und gültigen Angaben zum Kanton (4 fehlend)
 Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

3.1.3 Dauer bis zur Inhaftierung

Bei 12'227 negativen Asylentscheiden wurde mindestens eine Administrativhaft angeordnet. 85% (10'429) dieser Fälle betreffen **NEE Dublin** (vgl. Tabelle 10). Bei 25% dieser NEE Dublin-Fälle erfolgte die Inhaftierung vor der Rechtskraft des Nichteintretensentscheids. In der Kohorte 2014 ist der Anteil mit 30% deutlich höher (**Tabelle 14**). Im Median fand die Inhaftierung 8 Tage vor dem Rechtskraftdatum des Entscheids statt. Über die Jahreskohorten 2011 bis 2014 betrachtet, hat sich dieser Wert nicht verändert.

Tabelle 14: NEE Dublin: Rechtskraft [RK] des Asylentscheids bis Beginn Administrativhaft: Anteile mit Haftbeginn vor, mit bzw. nach Rechtskraft des Asylentscheids nach Kohortenjahr

	Kohortenjahr				Gesamt
	2011	2012	2013	2014	
vor RK Asylentscheid	24.2%	21.3%	25.3%	30.3%	24.6%
mit RK Asylentscheid	4.4%	5.1%	9.6%	9.5%	6.7%
nach RK Asylentscheid	71.4%	73.5%	65.1%	60.2%	68.7%
Gesamt (N=100%)	2'858	3'266	2'589	1'709	10'422

N=10'422 NEE Dublin mit Administrativhafterfällen und gültigen Angaben zu Datum Haftbeginn. 7 fehlend.
 Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Inhaftierungen **vor** einem rechtskräftigen **Ablehnungsentscheid oder einem NEE** finden nur in sehr wenigen Fällen (114; 4%) statt. Knapp die Hälfte davon betrifft eine Vorbereitungshaft (51). Insgesamt

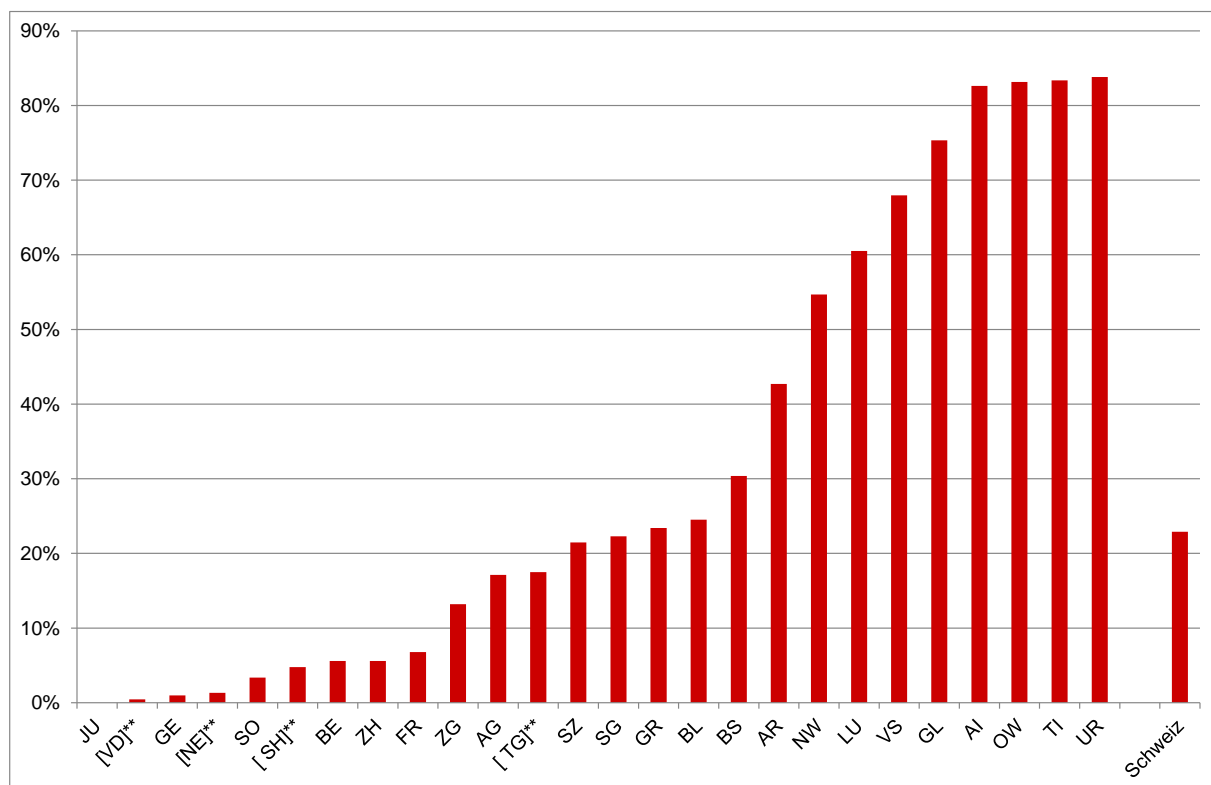
können über die gesamte Periode 23 Ausschaffungshaftfälle identifiziert werden, bei denen der Beginn der Haft vor dem Eintrag der rechtskräftigen Ablehnung eines materiell überprüften Asylgesuchs stattgefunden hat. In 13 dieser Fälle handelte es sich um einen Folgeentscheid.

Kantonale Unterschiede

Auch in Bezug auf den Zeitpunkt einer Inhaftierung bestehen wie bei der Haftanwendung und der Haftdauer beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Bezüglich des Anteilswerts an Inhaftierungen vor dem Vorliegen eines NEE Dublin mit Rechtskraft schwanken diese zwischen minimal 0% (JU) und maximal 84% (UR). Kantone mit einem Anteil von über 60% sind UR, TI, OW, AI, GL und VS, solche mit einem Wert unter 10% JU, [VD]*, GE, [NE]*, SO, [SH]*, BE, ZH und FR (**Abbildung 9**). Bei den drei mit Sternen gekennzeichneten Kantonen könnte der tiefe Wert auch mit der festgestellten geringen Datenqualität in Zusammenhang stehen (vgl. dazu auch Ausführungen in der Einleitung zu diesem Kapitel 3 auf S. 18).

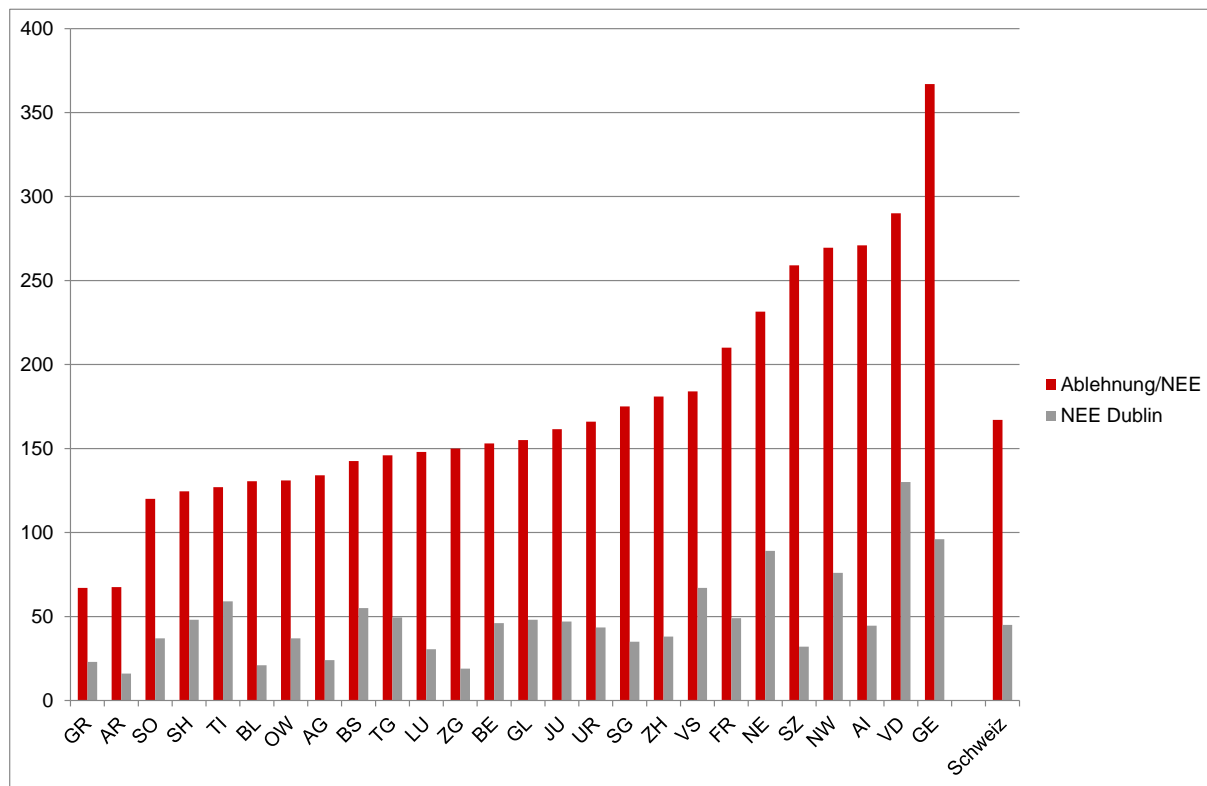
Die mittlere Dauer (Median) bis zu einer Inhaftierung schwankt bei den NEE Dublin zwischen minimal 16 Tagen (AR) und 130 Tagen (VD), bei Ablehnungen und NEE zwischen 67 Tagen (GR) und 367 Tagen (GE). Die weiteren kantonalen Werte sind in **Abbildung 10** ersichtlich.

Abbildung 9: Anteil Inhaftierungen von NEE Dublin vor rechtskräftigem Ablehnungsentscheid nach Kantonen. Kohorte 2011 bis 2014



N=10'422 NEE Dublin mit Administrativhaftfällen und gültigen Angaben zu Datum Haftbeginn. 7 fehlend.
Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Abbildung 10: Mittlere Dauer (Median in Tagen) von der Rechtskraft des negativen Asylentscheids bis zum Beginn der ersten Inhaftierung nach Art des Asylentscheids und Kanton, Kohorte 2011 bis 2014, nur positive Werte,



N=8'620 Ablehnungen, NEE und NEE Dublin mit Administrativhaffällen mit Haftbeginn nach rechtskräftigem Asylentscheid
 Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

3.2 Kurzfristige Festhaltung

Kurzfristige Festhaltungen sind mit insgesamt 937 Fällen in den Kohorten 2011 bis 2014 nur sehr wenige zu beobachten. Dies entspricht über die gesamte Population der Personen mit einem negativen Asylentscheid (exkl. VA) einer Anwendungsquote von 1.5%. In knapp der Hälfte aller Fälle folgt auf eine kurzfristige Festhaltung auch eine Administrativhaft (524; 44%). In den restlichen Fällen handelt es sich um die einzige Zwangsmassnahme im Rahmen des Vollzugs der Wegweisung. Über die Zeit betrachtet sind nur marginale Veränderungen bezüglich der Anwendungsquote zu beobachten.

Tabelle 15: Anzahl kurzfristige Festhaltungen und deren Anteil an den negativen Asylentscheiden nach Art des negativen Asylentscheids. Kohorten 2011 bis 2014

	Abschreibung	Ablehnung/NEE	NEE Dublin	Gesamt
Anzahl kurzfristige Festhaltungen	45	425	461	931
Anteil kurzfristige Festhaltung	0.4%	1.8%	1.7%	1.5%
Anteil ausschliesslich kurzfristige Festhaltung	0.3%	1.4%	0.6%	0.8%

N=931 Einträge zu kurzfristiger Festhaltung auf 61'677 negative Asylentscheide (exkl. VA)
 Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

4 Wegweisungsvollzug innerhalb von 18 Monaten

Das Wichtigste in Kürze

Von den insgesamt 61'677 negativen Asylentscheiden wird bei 8.5% (5'269 Entscheidungen) innerhalb einer Periode von 18 Monaten ab negativem Entscheid eine Härtefallregelung (560; 0.9%) angewandt oder es erfolgt eine andere (temporäre) Art der Legalisierung des Aufenthalts. Bei den verbleibenden 56'408 negativen Asylentscheiden ist bei gut der Hälfte (51%) der Fälle eine **kontrollierte Ausreise** zu beobachten, wobei diese entweder selbständig oder unter Zwang (Rückführung) erfolgen kann. Von allen Ausreisepflichtigen sind 25% selbständig ausgereist, 24% werden ohne Begleitung (DEPU) und 2% mit Begleitung (DEPA, inkl. Sonderflüge) zurückgeführt. Dies entspricht 1'068 begleiteten Rückführungen, wobei in 349 Fällen die Rückführung per Sonderflug erfolgte. Der Anteil an kontrollierten Ausreisen nimmt seit der Kohorte 2011 (57%) bis zur Kohorte 2014 laufend ab (41%). 27% der Ausreisepflichtigen sind **unkontrolliert abgereist**. Die restlichen 22% haben einen sogenannten **«offenen» Ausreisestatus**. Bei knapp einem Drittel der Fälle mit «offenem» Ausreisestatus (6.5%) wurde eine Vollzugsunterstützung (VU) für die Papierbeschaffung und/oder für die Ausreiseorganisation angefordert. Trotz Anforderung einer VU konnte die Ausreise jedoch nicht vollzogen werden.

Auch bezüglich des Ergebnisses des Wegweisungsvollzugs weisen die **Kantone** in den einzelnen Kategorien **erhebliche Unterschiede** auf. Der Anteil an **kontrollierten Ausreisen** liegt zwischen maximal 65% (UR) und minimal 40% (SH). Selbständig reisen je nach Kanton zwischen 15% (OW) und 31% (BL) aus. Die Quoten der unkontrollierten Abreisen liegen zwischen 21% (BL, VS) und 35% (AG, AR).

Begleitete Minderjährige und Erwachsene im Familienverbund reisen im Vergleich zu den Erwachsenen ohne Minderjährige deutlich öfter kontrolliert aus. Bei den **UMA** hingegen ist der Anteilswert deutlich tiefer.

Im Fokus dieses Kapitels steht die Frage, was über eine allfällige **Ausreise** oder einen **Verbleib** der Personen mit einem **rechtskräftigen negativen Asylentscheid** in den **18 Monaten** nach dem Entscheid bekannt ist. Es wird zwischen vier verschiedenen Zuständen unterschieden:

■ **Legalisierung des Aufenthalts**: Personen, bei denen innerhalb einer Periode von 18 Monaten ab negativem Entscheid eine **Härtefallregelung** angewandt wird oder eine **andere Art der Legalisierung** des Aufenthalts erfolgt, müssen die Schweiz nicht verlassen. So ist es unter gewissen Umständen möglich, dass nach einer Ablehnung ein **neues Gesuch** eingereicht und damit ein **neues Asylverfahren** gestartet wird. Auch eine **laufende Beschwerde** oder die Einreichung eines **Widererwägungsgesuchs** hat zur Folge, dass die Wegweisung bis zum Vorliegen eines definitiven Entscheids ausgesetzt wird. Alle diese Personen werden unter dem Status «Legalisierung des Aufenthalts» subsumiert.

■ **Kontrollierte Ausreise**: Eine kontrollierte Ausreise, die in der Regel über den Luftweg erfolgt, wird von den Behörden am Flughafen ins Informationssystem AURORA eingetragen. Darin sind Datum, Art der Ausreise und das Bestimmungsland enthalten. Eine kontrollierte Ausreise kann selbständig oder unter Zwang erfolgen. Bei kontrollierten Ausreisen mit Zwang sprechen wir von Rückführungen. Bei den Rückführungen wird zwischen den Vollzugsstufen DEPU (unbegleitete Rückführung), DEPA (begleitete Rückführung) und Sonderflügen unterschieden. Bei den selbständigen kontrollierten Ausreisen kann zusätzlich zwischen einer Ausreise mit bzw. ohne Rückkehrhilfe unterschieden werden.

■ **Unkontrollierte Abreise:** Das SEM trägt im ZEMIS in der Regel aufgrund von Meldungen der Kantonsbehörden den Status «unkontrollierte Abreise» ein¹¹. Inhaltlich werden unter diesem Status Personen erfasst, zu denen die Behörden über eine gewisse Zeitperiode keinen Kontakt mehr haben, was ein Indiz dafür ist, dass sie untergetaucht sind. «Untergetaucht» bedeutet, dass sie entweder weitergezogen sind und die Schweiz unkontrolliert verlassen haben oder in der Schweiz untergetaucht sind.

■ **Ausreisestatus «offen»:** Der Ausreisestatus «offen» enthält alle Personen, die weder als kontrolliert ausgereist noch als unkontrolliert abgereist eingetragen sind. Es handelt sich demnach um eine «Restkategorie». Datentechnisch bedeutet dies, dass der Geschäftsgang «Vollzug der Wegweisung» noch offen bzw. noch nicht abgeschlossen ist. Bei knapp einem Drittel der Personen mit offenem Ausreisestatus wurde eine Vollzugsunterstützung für die Papierbeschaffung und/oder die Ausreiseorganisation angefordert. D.h. bei rund einem Drittel der Fälle mit offenem Ausreisestatus sind von Seiten der Behörden Bemühungen dokumentiert, die Wegweisung zu vollziehen (Anforderungen von VU). Diese Bemühungen haben jedoch nachweislich nicht zu einer kontrollierten Ausreise geführt. Inhaltlich betrachtet kann vermutet werden, dass sich ein erheblicher Teil dieser Personen noch in der Schweiz aufhalten. Die durchgeführten Plausibilisierungen wie auch Gespräche mit Personen aus dem SEM sowie ausgewählten Kantonsvertretenden weisen jedoch darauf hin, dass bei einem Teil der unkontrolliert Abgereisten das Untertauchen nicht in ZEMIS erfasst wird, obwohl es von den Kantonen zuweilen gemeldet wird. Faktisch bedeutet dies, dass ein Teil der Personen mit offenem Ausreisestatus allenfalls schon unkontrolliert abgereist ist. Aus diesem Grund ist eine klare Interpretation der Ergebnisse zu den unkontrolliert Abgereisten und denjenigen mit dem Ausreisestatus «offen» kaum möglich. Insbesondere kann aufgrund der geschilderten Schwierigkeiten nicht ermittelt werden, wie hoch der Anteil an in der Schweiz untergetauchten Personen tatsächlich ist.

Das Kapitel ist in drei Hauptabschnitte gegliedert. In einem ersten Abschnitt (4.1) wird dargestellt, in wie vielen Fällen innerhalb von 18 Monaten eine Legalisierung erfolgt und wer davon hauptsächlich betroffen ist. Im zweiten Abschnitt (4.2) wird der Ausreisestatus der verbleibenden Personen, welche die Schweiz verlassen müssten, näher betrachtet. Im dritten Abschnitt (4.3) werden die Personen mit unkontrollierten Abreisen und offenem Ausreisestatus etwas genauer betrachtet.

4.1 Legalisierung des Aufenthalts

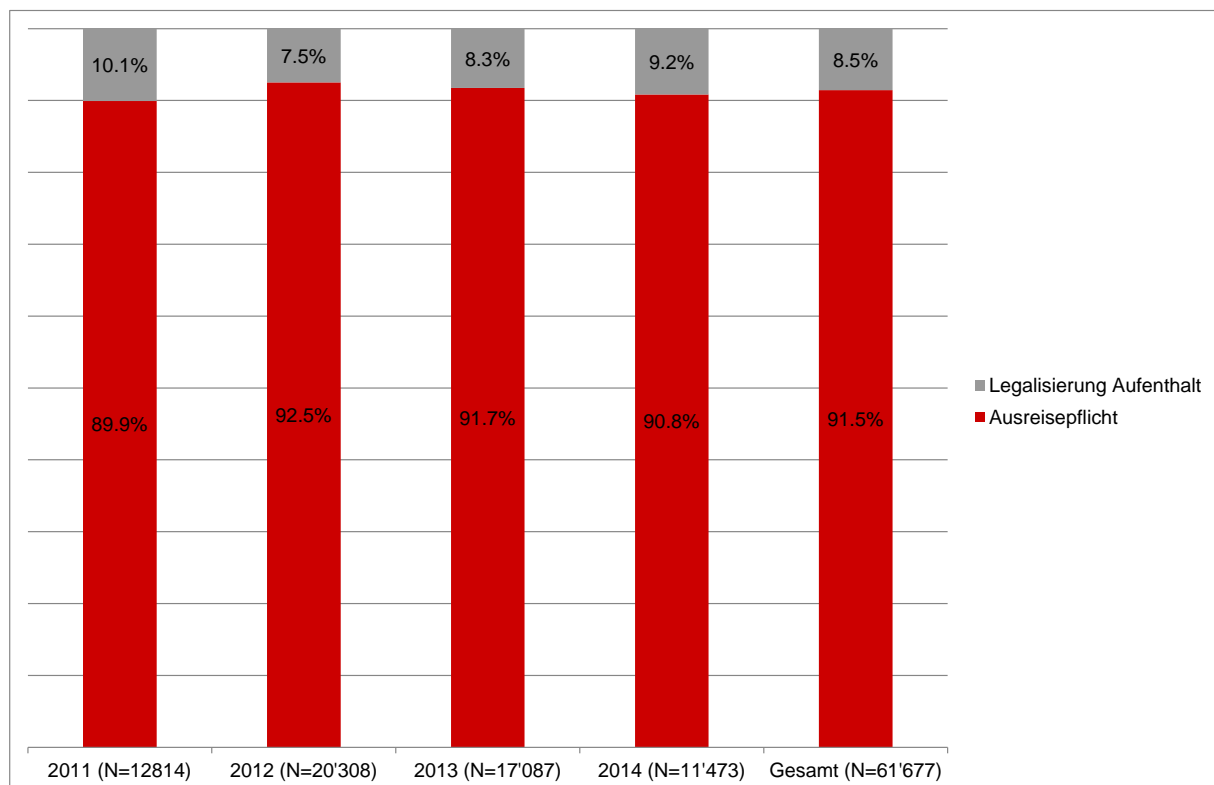
Der Anteil der Legalisierungsfälle schwankt je nach Kohortenjahr zwischen minimal knapp 7.5% (2012) und maximal 10.1% (2011). Über alle untersuchten Kohorten beträgt er 8.5% (**Abbildung 11**). Insgesamt entspricht dies 5'269 Entscheidungen, die 4'577 Personen betreffen. Von den 5'269 Entscheidungen betreffen 560 eine Härtefallregelung (0.9%), bei den restlichen Entscheidungen (4'709; 7.6%) erfolgt eine andere (temporäre) Art der Legalisierung des Aufenthalts bspw. durch ein Widererwägungsgesuch, eine Beschwerde oder die Eröffnung eines neuen Asylverfahrens. Ein neues Asylverfahren wird im Mittel innerhalb von rund 6 Monaten (Median) eröffnet und bis zu einer Erteilung einer Härtefallregel dauert es rund 12 Monate.

Die kantonalen Anteilswerte schwanken zwischen minimal 5.6% (TG; SZ) und maximal 13.3% (VD). Berücksichtigt man die strukturelle Zusammensetzung der Personen, die den Kantonen zugewiesen werden, reduziert sich die Spannweite nur unwesentlich. Dies hat eine Überprüfung mit Hilfe von multivariaten Analysen ergeben, mit denen es möglich ist, die kantonal unterschiedlichen Anteilswerte

¹¹ Taucht die Person ab EVZ unter, ist das SEM für den Eintrag zuständig.

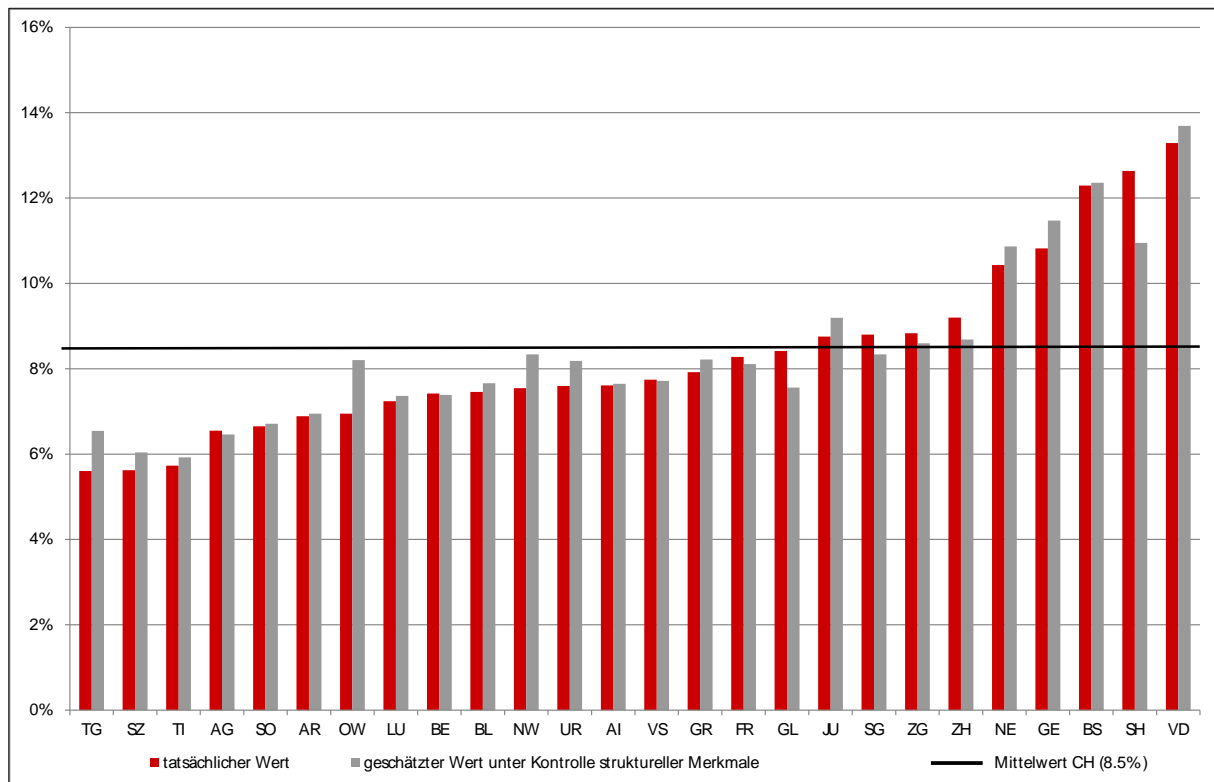
korrigiert von sogenannten «strukturellen Einflussgrössen» (bspw. Geschlecht, Alter, Familiensituation, Herkunft der Personen) miteinander zu vergleichen. Nach wie vor weist der Kanton SZ mit einem geschätzten Wert von 6.0% den tiefsten Wert und der Kanton VD mit 13.7% den höchsten Wert aus (**Abbildung 12**). Die multivariaten Analysen verweisen zudem darauf, dass sowohl personenbezogene wie auch Kontextfaktoren in Bezug auf eine Legalisierung des Aufenthalts eine wichtige Rolle spielen. Auf der individuellen Ebene zeigt sich, dass die Chancen einer Legalisierung bei Personen im **Familienverbund mit Minderjährigen** wie auch bei **UMA** im Vergleich zu Fällen ohne Minderjährige und insbesondere zu Männern deutlich **höher** sind. Die Wahrscheinlichkeit einer Legalisierung ist auch höher bei Personen, bei denen ein **erstmaliges Asylgesuch** materiell überprüft und abgelehnt wird (Ablehnungen/NEE). Aufenthalte von NEE Dublin-Fällen werden dagegen deutlich weniger oft legalisiert. In Bezug auf Kontextfaktoren kann festgehalten werden, dass Personen deutlich geringere Chancen auf eine Legalisierung haben, wenn sie aus sogenannten «**Safe Countries**» stammen. Unter Kontrolle dieser Faktoren kann zudem festgestellt werden, dass im Vergleich zur Kohorte 2011 die Chancen auf eine Legalisierung mit jedem Jahr signifikant geringer geworden sind.

Abbildung 11: Anteil Legalisierungen innerhalb von 18 Monaten nach einem negativen Asylentscheid. Kohorten 2011 bis 2014



N=61'677 negative Asylentscheide exkl. VA.
Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Abbildung 12: Anteil Legalisierungen nach Kanton. Tatsächliche und um strukturelle Einflussgrössen bereinigte Werte. Kohorten 2011 bis 2014



N=61'677 negative Asylentscheide exkl. VA.
 Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

4.2 Ausreisestatus von Personen, deren Aufenthalt nicht legalisiert wurde

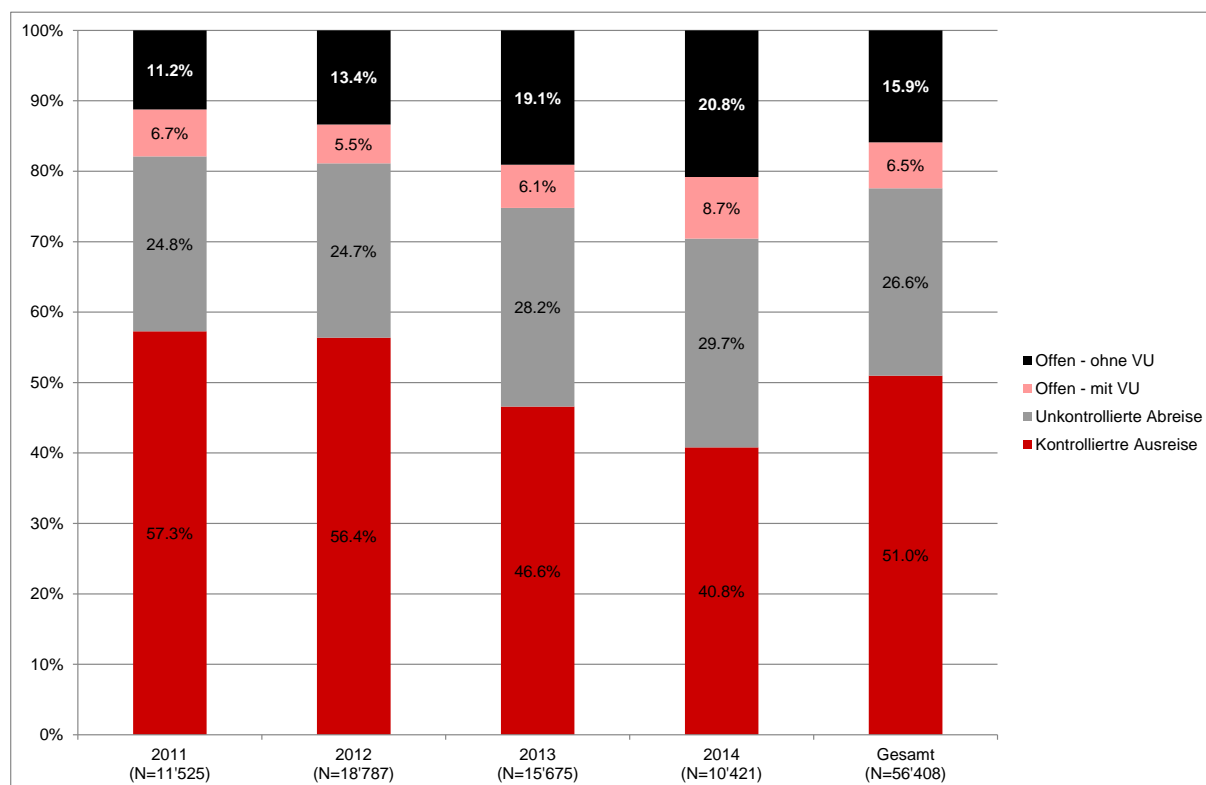
Es verbleiben 56'408 Personen, deren Aufenthalt innerhalb von 18 Monaten nicht legalisiert wurde, die also **Ausreisepflichtige** bleiben. Wie oben erläutert, können diese Personen kontrolliert ausreisen, unkontrolliert abreisen oder ihr Ausreisestatus ist offen, d.h. es sind keine Einträge zu einer Aus- oder Abreise vorhanden.

Der erste Abschnitt (4.2.1) liefert eine Übersicht zum Ergebnis des Wegweisungsvollzugs. Im zweiten Abschnitt (4.2.2) wird auf die verschiedenen Arten der kontrollierten Ausreisen spezifischer eingegangen.

4.2.1 Übersicht

Über alle untersuchten Jahreskohorten betrachtet ist bei knapp 51% aller Fälle mit einer Ausreisepflicht eine kontrollierte Ausreise zu beobachten (**Abbildung 13**). Allerdings sinkt dieser Anteilswert von 57% (Kohorte 2011) über die Folgejahre kontinuierlich auf 41% (Kohorte 2014). Demgegenüber ist über die betrachteten Jahre ein relativ starker Anstieg bei den Fällen zu beobachten, deren Ausreisestatus als «offen» klassifiziert ist. Er steigt von 18% (Kohorte 2011) auf 30% (Kohorte 2014). Bei rund einem Drittel der als «offen» klassifizierten Fälle ist in den Daten die Anforderung seitens der Kantone auf eine Vollzugsunterstützung registriert. Auch bei den unkontrollierten Abreisen ist ein allerdings moderaterer Anstieg von 25% (Kohorte 2011) auf 30% (Kohorte 2014) zu beobachten.

Abbildung 13: Ausreisestatus von Personen mit bestehender Ausreisepflicht nach Kohortenjahr



Bemerkung: Ausreisestatus «offen» unterteilt in «offen – mit bzw. ohne Anforderung für Vollzugsunterstützung»
 N=56'408 negative Asylentscheide mit Ausreisepflicht (exkl. VA und Legalisierung Aufenthalt).
 Quelle: ZEMIS/AURORA (SEM 2016), Berechnungen BASS

Kantonale Unterschiede

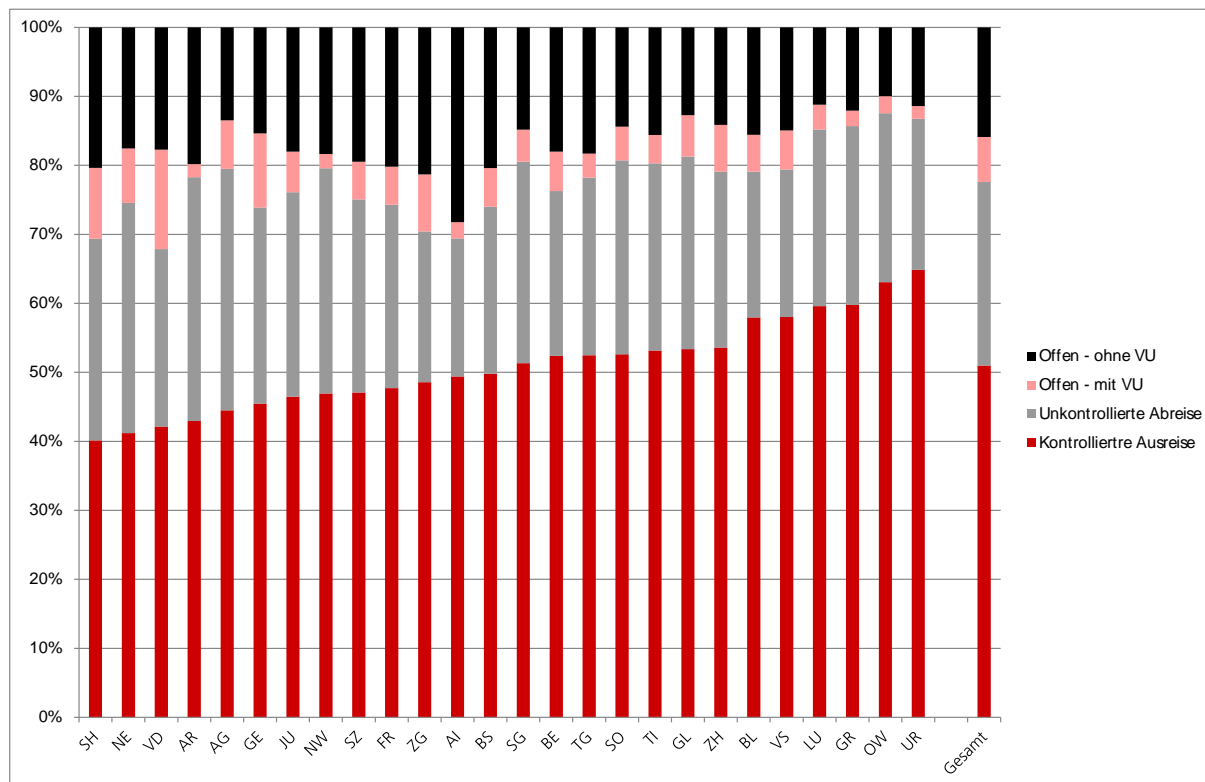
Es bestehen erhebliche Unterschiede (**Abbildung 14**). Über die gesamte Periode 2011 bis 2014 betrachtet, liegt der Anteil an **kontrollierten Ausreisen** zwischen maximal 65% (UR) und minimal 40% (SH). Weitere Kantone mit vergleichsweise hohen Anteilen an kontrollierten Ausreisen sind OW (63%), GR und LU (60%), VS und BL (58%), solche mit vergleichsweise tiefen Quoten NE (41%), VD (42%), AR (43%) und AG (44%).

Kantone mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an **unkontrollierten Abreisen** sind AG (35%), AR (35%), NE (33%) und NW (33%) und solche mit vergleichsweise tiefen Werten BL (21%), VS (21%), UR (22%) und OW (24%).

Der Anteil an **Personen mit offenem Ausreisestatus** ist insbesondere in SH (31%) und VD (32%) hoch. Stark unterdurchschnittliche Werte sind in OW (12%), UR (13%), GR (14%) und LU (15%) zu beobachten.

Die genannten Unterschiede sind je nach Art des negativen Asylentscheids in unterschiedlichem Ausmass u.a. auch mit einer unterschiedlichen Zusammensetzung der den Kantonen zugewiesenen Personen erklärbar, wie dies wiederum mit multivariaten Analysen überprüft wurde.

Abbildung 14: Ausreisestatus von Personen mit bestehender Ausreisepflicht nach Kanton. Anteilswerte in Prozent. Gesamtperiode Kohorten 2011 bis 2014



Bemerkung: Ausreisestatus «offen» unterteilt in «offen – mit bzw. ohne Anforderung für Vollzugsunterstützung»
 N=56'408 negative Asylentscheide mit Ausreisepflicht (exkl. VA und Legalisierung Aufenthalt).
 Quelle: ZEMIS/AURORA (SEM 2016), Berechnungen BASS

Zusammenhänge mit strukturellen Faktoren

Beim Ausreisestatus der Ausweispflichtigen spielen sowohl personenbezogene wie auch einige Kontextfaktoren eine sehr wichtige Rolle. So erfolgt bei **begleiteten Minderjährigen** (62%) und Erwachsenen im Familienverbund (64%) im Vergleich zu den Erwachsenen ohne Minderjährige (48%) deutlich öfter eine kontrollierte Ausreise. Bei den **UMA** hingegen ist der Anteil mit 25% deutlich tiefer. Demgegenüber ist ihr Anteil bei den unkontrollierten Abreisen mit 52% überdurchschnittlich hoch. Begleitete Minderjährige reisen hingegen nur selten unkontrolliert ab (14%).

Auch die **Art des negativen Asylentscheids** beeinflusst den Ausreisestatus stark. Während Personen mit einer Abschreibung oder einem NEE Dublin im Vergleich zum Gesamttotal sehr häufig kontrolliert ausreisen (61% bzw. 56%), ist die entsprechende Quote bei Ablehnungsentscheiden (inkl. NEE) mit 40% viel tiefer. Bei Ablehnungen bleibt der Ausreisestatus bei gut einem Drittel dieser Personen offen, d.h. in den Daten sind keine weiteren Informationen zu einer allfälligen Ausreise vermerkt.

Zusätzlich zu den schon erwähnten Faktoren ist der Umstand, ob eine Person aus einem **«Safe Country»** stammt oder ob mit dem Herkunftsstaat ein **Rückübernahmeabkommen** oder ein **Länderprogramm** besteht, für den Vollzug sehr entscheidend. Die multivariaten Analysen weisen hier einen sehr starken und signifikant positiven Effekt auf die Wahrscheinlichkeit einer kontrollierten Ausreise nach.

Bezüglich der **Verfahrensdauer** von der Gesuchstellung bis zum Vorliegen des negativen Asylentscheids kann festgehalten werden, dass je länger das Verfahren dauert, umso eher eine unkontrollierte Abreise oder ein offener Ausreisestatus zu erwarten ist.

Tabelle 16: Anteilswerte kontrollierter Ausreisen, unkontrollierter Abreisen und Fälle ohne Informationen zu einer Aus- oder Abreise (offen) nach ausgewählten Merkmalen. Kohorten 2011 bis 2014.

		Kontrollierte Ausreise (N=28748)	Unkontrollierte Abreise (N=15019)	Offen (N=12641)	Gesamt (N=56408)
ART DES NEG. ASYLENTSCHEIDS	Abschreibung (N=9926)	61%	29%	11%	100%
	Ablehnung/NEE (N=20508)	40%	24%	36%	100%
	NEE Dublin (N=25974)	56%	28%	16%	100%
GESCHLECHT	Frau (N=9401)	57%	17%	26%	100%
	Mann (N=47006)	50%	29%	22%	100%
FAMILIENSITUATION	UMA (N=803)	25%	52%	24%	100%
	begleitete Minderjährige (N=6892)	62%	14%	25%	100%
	Erwachsene im Familienverbund mit MJ (N=5646)	64%	14%	23%	100%
	Erwachsene ohne Minderjährige (N=43067)	48%	30%	22%	100%
Verfahrensdauer (Median in Tagen)		78	97	104	88
Gesamt (N=56'408)		51%	27%	22%	100%

N=56'408 negative Asylentscheide mit Ausreisepflicht (exkl. VA und Legalisierung Aufenthalt).
Quelle: ZEMIS/AURORA (SEM 2016), Berechnungen BASS

4.2.2 Detailanalysen zu kontrollierten Ausreisen

Die vorhandenen Informationen erlauben eine Unterscheidung zwischen **selbstständigen Ausreisen** und **Rückführungen**. Selbständig ausreisende Personen haben zudem die Möglichkeit, eine finanzielle oder materielle Hilfe aus dem Bereich der individuellen Rückkehrhilfe¹² zu beziehen. Bei den Rückführungen lassen sich unbegleitete (DEPU) und begleitete (DEPA, Sonderflug) Rückführungen unterscheiden. Von einigen kontrollierten Ausreisen fehlen in den Datenbeständen Angaben zur Art der Ausreise. Dabei dürfte es sich vorwiegend um Dublin-Ausreisen auf dem Landweg handeln.

Wie erwähnt haben über die gesamte untersuchte Zeit betrachtet **51%** aller Personen mit negativem Asylentscheid die Schweiz **kontrolliert** verlassen (vgl. Abbildung 13), knapp die Hälfte von ihnen (**24%**) **selbständig** (Abbildung 15). In der Kohorte 2011 sind im Vergleich zum Total mit «nur» einem Drittel verhältnismässig wenig selbständige Ausreisen zu verzeichnen. In den restlichen drei Jahresskohorten sind in etwa gleich viele selbständige Ausreisen wie Rückführungen zu beobachten.

Insgesamt **16%** aller Ausreisepflichtigen der Kohorten 2011 bis 2014 haben eine finanzielle oder materielle Hilfe in Form einer **individuellen Rückkehrhilfe** erhalten. Bezogen auf die selbständig Ausge-

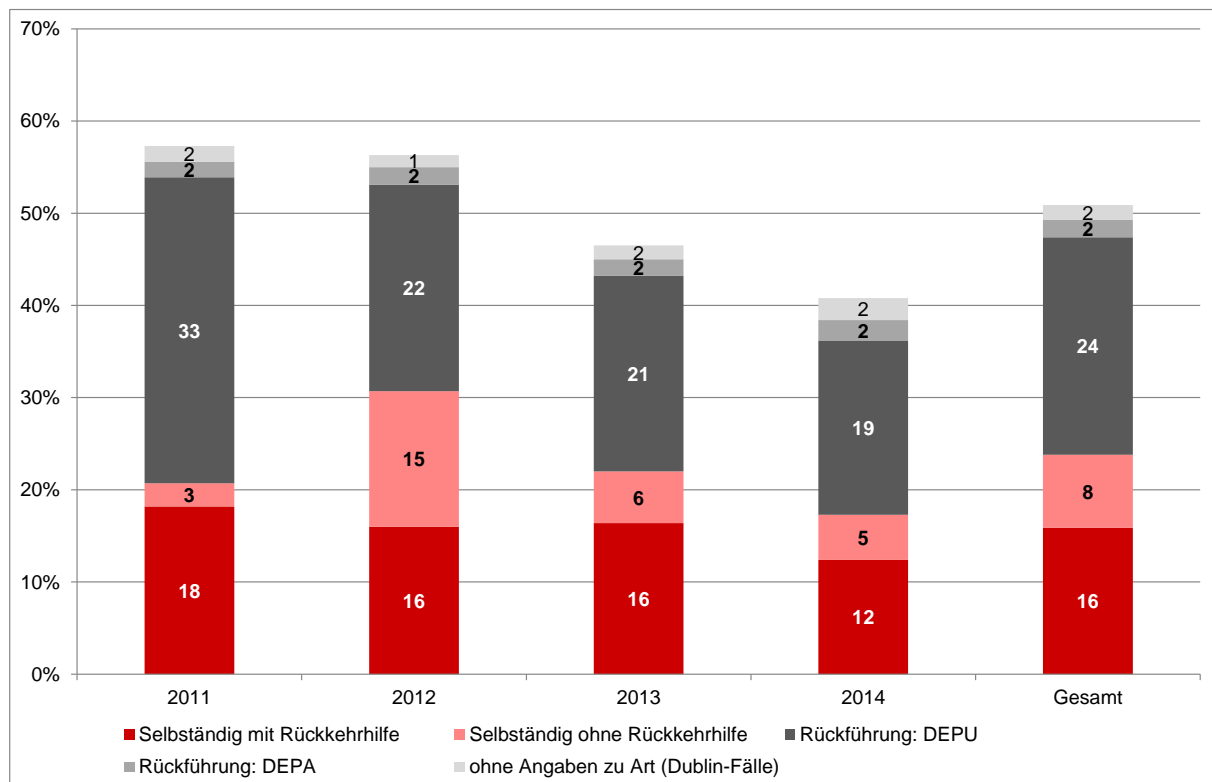
¹² Für Rückkehrende mit einer Aufenthaltsdauer von weniger als drei Monaten (bspw. bei einer Rückkehr ab Empfangs- und Verfahrenszentren) beschränkt sich die finanzielle Hilfe auf CHF 500 pro erwachsene und CHF 250 pro minderjährige Person. Bei einem Aufenthalt von mehr als drei Monaten erhalten Rückkehrende eine finanzielle Hilfe von CHF 1000 pro erwachsene beziehungsweise CHF 500 pro minderjährige Person ausbezahlt. Zudem besteht die Möglichkeit einer materiellen Zusatzhilfe von bis zu CHF 3000 für ein Eingliederungsprojekt im Herkunftsland. Das Projekt kann Massnahmen in den Bereichen Arbeit, Ausbildung, Wohnraum oder je nach Bedarf in anderen Bereichen beinhalten. (<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/rueckkehr/rueckkehrhilfe/individuelle-rkh.html>) (17.3.2017)

reisten, die diese Hilfe effektiv beziehen können, bedeutet dies, dass in zwei von drei Fällen eine individuelle Rückkehrhilfe ausgerichtet wird (16% von 24%). Eine Abweichung gegen unten besteht in der Kohorte 2012, als nur etwa die Hälfte der selbständig Ausgereisten eine solche Hilfe erhielt.

Hinsichtlich der Rückführungen liegt der Anteil **unbegleiteter Rückführungen** über alle vier Kohortenjahre betrachtet bei **24%**. Die Kohorte 2011 weist mit 33% einen erhöhten Anteil aus. Bei allen andern Jahreskohorten liegt der Wert rund um 20%. Der Anteil an **begleiteten Rückführungen** ist über die Zeit stabil und liegt bei **2%**. Dies entspricht 1'068 begleiteten Rückführungen, wobei 349 Personen per Sonderflug ausgeschafft wurden. Über die Kohorten 2011 bis 2014 hinweg wurden insgesamt 0.6% aller Personen, welche die Schweiz aufgrund eines negativen Asylentscheids verlassen müssen und deren Aufenthalt nicht legalisiert wurde, per Sonderflug ausgeschafft

Bei **UMA und begleiteten Minderjährigen** liegt der Anteil der unbegleiteten Rückführungen deutlich tiefer (9% resp. 13% gegenüber 24% im Total). Bezüglich der begleiteten Ausschaffung inkl. Sonderflug liegt der Anteil bei UMA mit 1.4% leicht unter dem Total (1.9%), bei begleiteten Minderjährigen ist dieser Anteil sogar etwas höher (2.6%). Von den insgesamt 349 Personen, die per Sonderflug ausgeschafft wurden, waren 5 UMA und 69 begleitete Minderjährige (minderjährig zum Zeitpunkt des negativen Asylentscheids; zum Zeitpunkt der Ausschaffung waren 1 UMA und 68 begleitete Minderjährige noch nicht volljährig). Die Anwendung von Zwangsmassnahmen bei Minderjährigen wird im Kapitel 5 erneut aufgenommen.

Abbildung 15: Anteil kontrollierte Ausreisen am Total der Ausreisepflichtigen nach Art der Ausreise und Kohortenjahr, in Prozent.



Basis: Negative Asylentscheide mit Ausreisepflicht (exkl. VA und Legalisierung Aufenthalt) N=56'408.
 Quelle: ZEMIS/AURORA (SEM 2016), Berechnungen BASS

Ob und wie die Betroffenen ausreisen, hängt stark mit der Art des negativen Asylentscheids zusammen. Rund 56% der ausreisepflichtigen Dublin-Fälle reisen kontrolliert aus, wobei 49% zwangsweise

rückgeführt werden (vgl. Tabelle 17). 4% der ausreisepflichtigen Dublin-Fälle reisen selbstständig aus. Bei den Ablehnungen und NEE dominieren dagegen selbstständige Ausreisen. Der Anteil kontrollierter Ausreisen ist tiefer (40%), allerdings reisen 32% selbstständig aus und 8% werden zurückgeführt. Reist eine Person vor Abschluss des Asylverfahrens selbstständig aus, wird das Dossier abgeschrieben. Bei den Abschreibungen dominiert daher definitionsgemäss die selbstständige Ausreise.

Tabelle 17: Anteile kontrollierte Ausreisen am Total der Ausreisepflichtigen und Anzahl nach Ablehnungsentscheid und Art der kontrollierten Ausreise, Kohorten 2011 bis 2014.

	Selbstständig		Rückführung		Ohne Angaben zu Art.	Gesamt Kontrollierte Ausreisen
	mit Rückkehrhilfe	o. Rückkehrhilfe	DEPU	DEPA		
Abschreibung	47% (4'630)	12% (1'162)	2% (196)	0% (16)	0% (21)	61% (6'025)
Ablehnung/NEE	17% (3'517)	15% (3'018)	6% (1'208)	2% (353)	0% (32)	40% (8'128)
NEE Dublin	3% (845)	1% (258)	46% (11'916)	3% (699)	3% (877)	56% (14'595)
Gesamt	16% (8'992)	8% (4'438)	24% (13'320)	2% (1098)	2% (930)	51% (28'748)

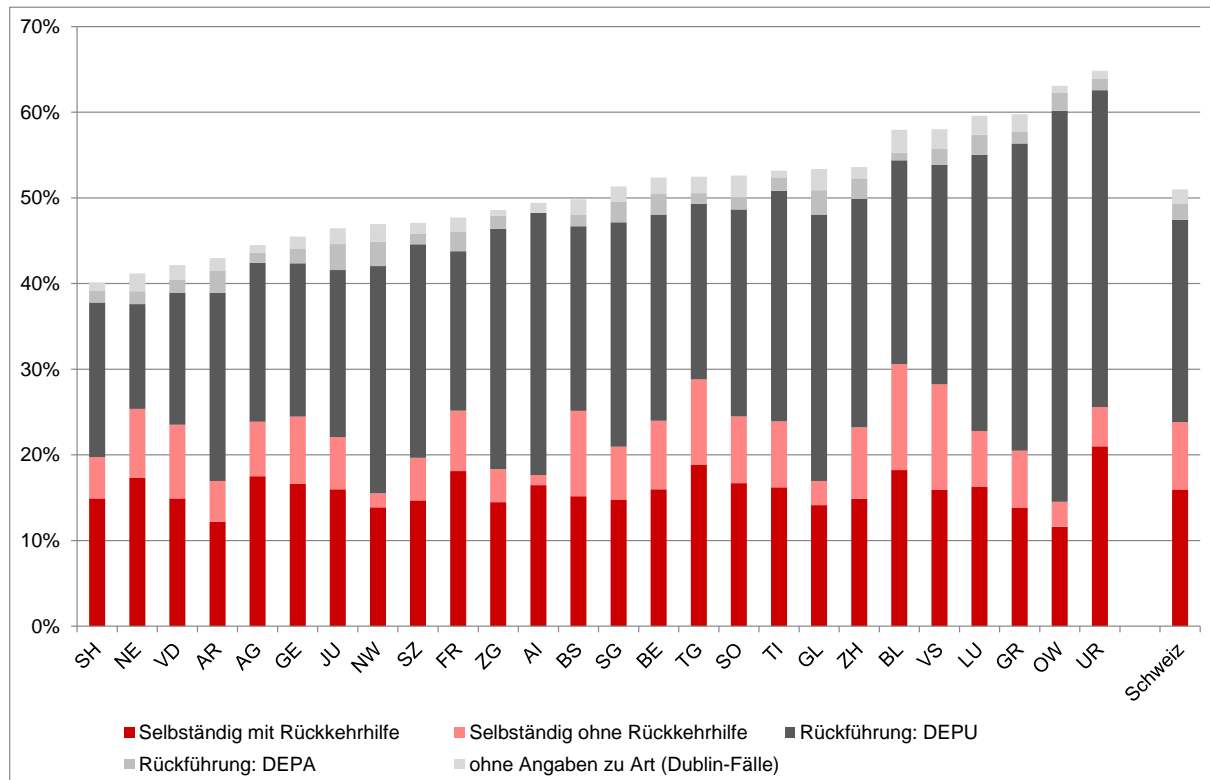
Basis: Negative Asylentscheide mit Ausreisepflicht (exkl. VA und Legalisierung Aufenthalt) N=56'408.

Quelle: ZEMIS/AURORA (SEM 2016), Berechnungen BASS

Kantonale Unterschiede

Abbildung 16 veranschaulicht, dass zwischen den Kantonen auch bei den Anteilswerten der verschiedenen Arten einer kontrollierten Ausreise (wie bereits beim Anteil der kontrollierten Ausreisen insgesamt) beträchtliche Unterschiede bestehen. Klare Muster sind keine zu erkennen. Je nach Kanton beträgt der Anteil an selbstständigen Ausreisen am Total aller Ausreisepflichtigen zwischen 15% (OW) und 31% (BL) und derjenige der Rückführungen zwischen 14% (NE) und 48% (OW). Auf allfällige Zusammenhänge zwischen den strukturellen Gegebenheiten und Bedingungen, den Anteilswerten der Art der kontrollierten Ausreisen sowie der Anwendung der Administrativhaft wird in Kapitel 5 detaillierter eingegangen.

Abbildung 16: Anteilswerte kontrollierte Ausreisen nach Art der kontrollierten Ausreise und Kanton am Total aller Ausreisepflichtigen. Kohorten 2011 bis 2014



Basis: Negative Asylentscheide mit Ausreisepflicht (exkl. VA und Legalisierung Aufenthalt) N=56'408.
 Quelle: ZEMIS/AURORA (SEM 2016), Berechnungen BASS

Dauer bis zu einer kontrollierten Ausreise

In Zusammenhang mit dem Ausreisegeschehen von abgewiesenen Asylbewerber/innen interessiert auch, wie lange es dauert, bis die von einem negativen Asylentscheid betroffenen Personen die Schweiz auch tatsächlich verlassen. Aussagen dazu können natürlich nur bei Personen gemacht werden, zu denen verlässliche Informationen zu einer erfolgten Ausreise und dem Ausreisedatum verfügbar sind. Dies ist nur bei den kontrollierten Ausreisen der Fall. Die Dauer unterscheidet sich je nach Arten des negativen Asylentscheids:

Bei den **Ablehnungen** (inkl. NEE) reiste die Hälfte aller Personen mit kontrollierter Ausreise aus den Kohorten 2011, 2013 und 2014 innerhalb von gut 80 Tagen (Median) nach der rechtskräftigen Wegweisungsverfügung aus. Im Kohortenjahr 2012 liegt der Median mit 54 Tagen deutlich tiefer. Über die gesamte Zeitperiode betrachtet ergibt dies eine mittlere Dauer von **69 Tagen**. Kontrollierte Ausreisen bei **NEE Dublin-Fällen** finden in der Regel deutlich schneller statt, im Mittel innerhalb von **44 Tagen** (Median). Je nach Kohortenjahr schwankt der Median zwischen minimal 32 (Kohorte 2014) und maximal 57 Tagen (Kohorte 2012).¹³

Zwischen den Kantonen bestehen beträchtliche Unterschiede. Kantone mit deutlich längeren mittleren Dauern (Median) bis zu einer kontrollierten Ausreise sind VD (107 Tage), GE (98 Tage) und NE (95

¹³ Für Abschreibungen lässt sich die Dauer nicht berechnen, weil keine Wegweisungsverfügung existiert, da die Betroffenen bereits vor der Behandlung des Asylgesuchs selbstständig ausgewandert oder untergetaucht sind.

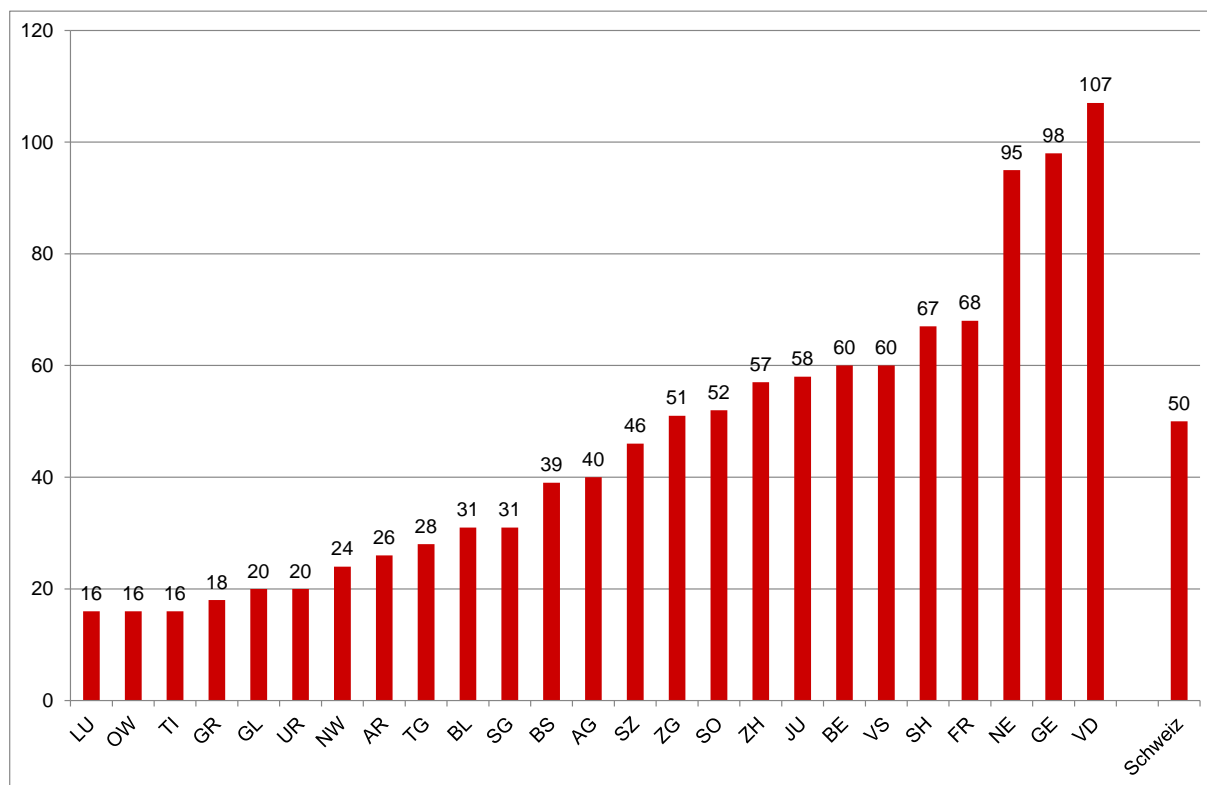
Tage), solche mit deutlich kürzerer mittlerer Dauer (Median) LU, OW, TI (je 16 Tage) und GR (18 Tage).

Tabelle 18: Mittlere Dauer vom Zeitpunkt der rechtskräftigen Wegweisungsverfügung bis zur kontrollierten Ausreise nach Kohortenjahr. Median in Tagen

Art des negativen Asylentscheids	KOHORTE				Gesamt
	2011	2012	2013	2014	
Ablehnung/NEE	82	54	84	83	69
NEE Dublin	44	57	39	32	44
Gesamt	50	56	48	42	50

N=22'175 kontrollierte Ausreisen mit gültigen Angaben zum Ausreisezeitpunkt (ohne Abschreibungen).
Quelle: ZEMIS/AURORA (SEM 2016), Berechnungen BASS

Abbildung 17: Mittlere Dauer vom Zeitpunkt der rechtskräftigen Wegweisungsverfügung bis zur kontrollierten Ausreise nach Kanton. Kohortenjahre 2011 bis 2014. Median in Tagen



N=22'175 kontrollierte Ausreisen mit gültigen Angaben zum Ausreisezeitpunkt (ohne Abschreibungen).
Quelle: ZEMIS/AURORA (SEM 2016), Berechnungen BASS

Von grosser Bedeutung für die Dauer ist auch, ob die Rückführung unbegleitet (DEPU) oder begleitet (DEPA) erfolgt. Die mittlere Dauer (Median) für unbegleitete Rückführungen beträgt bei NEE Dublin 42 Tage und bei Ablehnungen (inkl. NEE) 181 Tage. Ist die Rückführung begleitet, vergehen nach einem NEE Dublin im Mittel 103 Tage und nach einem Ablehnungsentscheid 284 Tage. Selbständige Ausreisen erfolgen i.d.R. deutlich rascher als Rückführungen. Die mittlere Dauer (Median) bei Ablehnungen/NEE beträgt bei einer Ausreise mit Rückkehrhilfe 64 Tage bzw. bei einer Ausreise ohne Rückkehrhilfe 41 Tage. Bei NEE Dublin sind es mit Rückkehrhilfe 39 Tage (Median) und ohne Rückkehrhilfe 33 Tage (Median).

Tabelle 19: Mittlere Dauer vom Zeitpunkt des negativen Asylentscheids bis zur kontrollierten Ausreise. Kohorten 2011 bis 2014, nach Art der kontrollierten Ausreise. Median in Tagen

	Selbständig		Rückführung		Ohne Angaben zu Art.	Gesamt Kontrollierte Ausreisen
	mit Rückkehrhilfe	o. Rückkehrhilfe	DEPU	DEPA		
Ablehnung/NEE	64	41	181	284	56	69
NEE Dublin	39	33	42	103	48	44
Gesamt	57	39	47	140	48	50

N=28'191 kontrollierte Ausreisen mit gültigen Angaben zum Ausreisezeitpunkt. Kohorten 2011 bis 2014
 Quelle: ZEMIS/AURORA (SEM 2016), Berechnungen BASS

4.3 Detailanalysen zu unkontrollierter Abreise, offenem Ausreisestatus und Bezug von Nothilfe

Wie erwähnt wird eine unkontrollierte Abreise im ZEMIS dann eingetragen, wenn die Kantonsbehörden bzw. das Empfangs- und Verfahrenszentrum des SEM über eine gewisse Zeitperiode keinen Kontakt mehr zu einer ausreisepflichtigen Person haben. Gespräche mit Personen aus dem SEM sowie mit ausgewählten Kantonsvertretenden verweisen jedoch darauf, dass der Eintrag in ZEMIS trotz Meldung nicht immer erfolgt und keine einheitliche Praxis bei den Meldungen besteht. Die unkontrollierten Abreisen werden somit nicht verlässlich erfasst. Aus diesem Grund dürften auch unter den Personen mit offenem Ausreisestatus solche zu finden sein, welche untergetaucht sind.

Einen Hinweis darauf, ob sich eine Person mit unkontrollierter Abreise oder offenem Ausreisestatus noch in der Schweiz aufhält, liefern die Daten des Monitoring Nothilfe. Die Informationen sind dort jedoch nur quartalsweise verfügbar und können nicht auf ein präzises Datum bezogen werden; es wird nur ausgewiesen, wer in welchem Quartal eines Jahres wie viele Tage insgesamt Nothilfe bezogen hat. Die Analysen zum Nothilfebezug werden auf rechtskräftige Wegweisungsentscheide mit unkontrollierten Abreisen oder offenem Ausreisestatus beschränkt. Es wurde auch überprüft, ob Personen nach einer **Abschreibung** eines Asylgesuchs Nothilfe beziehen. Dies ist mit Ausnahme von ganz wenigen Einzelfällen nicht der Fall. Nach einer Abschreibung tauchen solche Personen demnach nicht in der Nothilfe auf.

Über die Kohortenjahre 2011 bis 2014 sind bei allen rechtskräftigen Wegweisungsentscheiden mit **offenem Ausreisestatus** nach einer minimalen Frist von 30 Tagen bei 41% Einträge zu einem Bezug von Nothilfe in einem Folgequartal zu finden¹⁴. Im Kohortenjahr 2011 ist der Anteilswert mit 49% am höchsten. Bei den **unkontrollierten Abreisen** ist der Nothilfebezug mit 9% deutlich tiefer. Auch hier ist im 2011 ein Spitzenwert von 10% zu beobachten. Bei den unkontrollierten Abreisen ist ein stetiger Rückgang auf 7% (2014) zu beobachten, wogegen kein analoger Trend bei den Fällen mit offenem Ausreisestatus ersichtlich ist.

¹⁴ Vgl. dazu Ausführungen zur Aufbereitung der Daten Monitoring Nothilfe im Anhang 9.2

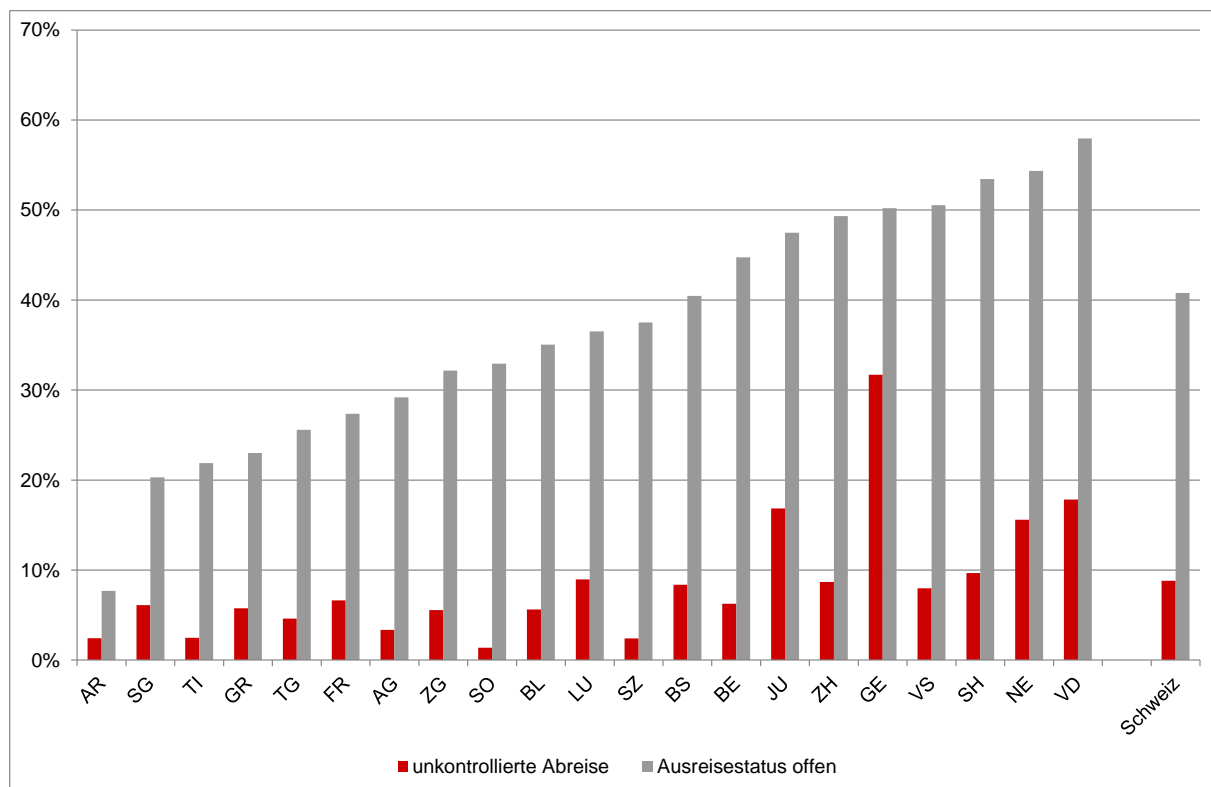
Tabelle 20: Anteilswerte Nothilfebezug in Folgequartalen nach einer unkontrollierten Abreise oder bei offenem Ausreisestatus. Kohortenjahre 2011 bis 2014

	Kohorte				
	2011	2012	2013	2014	Gesamt
Unkontrollierte Abreise	11%	9%	8%	7%	9%
Ausreisestatus offen	47%	41%	38%	40%	41%
Gesamt	26%	24%	23%	25%	24%
<i>N Gesamt</i>	2'828	4'778	4'903	3'403	15'912

Quelle: ZEMIS (SEM 2016) und Monitoring Nothilfe (SEM 2016), Berechnungen BASS

Zwischen den kantonalen Werten bestehen beträchtliche Unterschiede (**Abbildung 18**). Aufgrund der geringen Fallzahlen ($n < 50$) in AI, UR, OW, NW und GL können zu diesen Kantonen jedoch keine verlässlichen Angaben gemacht werden. Die Häufigkeit von Nothilfebezug schwankt in den verbleibenden 21 Kantonen bei den unkontrollierten Abreisen zwischen minimal 1% (SO) und maximal 32% (GE), bei den Personen mit offenem Ausreisestatus zwischen 8% (AR) und 58% (VD).

Abbildung 18: Anteilswerte Nothilfebezug in Folgequartalen nach einer unkontrollierten Abreise oder bei offenem Ausreisestatus nach Kanton. Kohortenjahre 2011 bis 2014



Aufgrund der geringen Fallzahlen ($n < 50$) werden die Werte der Kantone AI, UR, OW, NW und GL nicht ausgewiesen
 Grundmenge ohne AI, UR, OW, NW und GL: Gesamt $N = 15'645$; unkontrollierte Abreise $N = 8'016$; Ausreisestatus offen $N = 7'629$
 Fälle mit Nothilfebezug: Gesamt $N = 3'848$; unkontrollierte Abreise $N = 715$; Ausreisestatus offen $N = 3'133$
 Quelle: ZEMIS (SEM 2016) und Monitoring Nothilfe (SEM 2016), Berechnungen BASS

Wie lassen sich die Zahlen einordnen? Zum einen dürften sie bestätigen, dass bei den unkontrollierten Abreisen tatsächlich vermehrt Personen zu finden sind, die untergetaucht sind. Zumindest ein Teil davon bezieht gemäss den vorliegenden Ergebnissen jedoch nach der unkontrollierten Abreise noch Nothilfe. Wenn insgesamt 41% der Personen mit offenem Ausreisestatus nach dem Ablehnungsentcheid Nothilfe beziehen, deutet dies umgekehrt darauf, dass sich ein grösserer Teil dieser Personen

tatsächlich noch in der Schweiz aufhält. Die relativ grossen kantonalen Unterschiede beim Nothilfebezug könnten ein Indiz dafür sein, dass die unkontrollierte Abreise nicht einheitlich erfasst wird und die festgestellten kantonalen Unterschiede auch mit einer unterschiedlichen Praxis in Zusammenhang stehen.

5 Wirksamkeit und Zweckmässigkeit der Administrativhaft

In diesem Kapitel gehen wir der Frage nach, inwiefern die Administrativhaft ein **wirksames** Instrument für den Wegweisungsvollzug ist und inwiefern dieses **zweckmässig** eingesetzt wird. Bevor die Ergebnisse vorgestellt werden, legen wir dar, mit welchen Methoden und nach welchen Kriterien eine Beurteilung der beiden Aspekte erfolgt.

Unter dem Aspekt der **Wirksamkeit** wird primär untersucht, inwieweit mit der Anwendung der Administrativhaft die **Sicherstellung der Ausreise** besser gewährleistet werden kann, als wenn keine Administrativhaft angewendet wird. Die Analysen erfolgen dabei auf mehreren Ebenen. Erstens wird untersucht, inwiefern das primäre Ziel der Administrativhaft, die Sicherstellung einer Ausreise, tatsächlich erreicht werden kann. Eine erfolgreiche Anwendung der Administrativhaft wird demnach daran gemessen, wie hoch der Anteil der Personen ist, die einer Haft unterzogen werden, und die Schweiz nach deren Anwendung tatsächlich verlassen. Diese Erfolgsquote kann als Wirkung der Administrativhaft i.e.S. betrachtet werden. Zweitens wird analysiert, ob sich die Wahrscheinlichkeit einer kontrollierten Ausreise bei Personen, welche einer Administrativhaft unterzogen werden, von jenen unterscheidet, welche **nicht** inhaftiert werden. Ist diese bei inhaftierten Personen höher als bei nicht inhaftierten, kann dies dahingehend interpretiert werden, dass sie ein wirksames Mittel zur Sicherstellung der Ausreise darstellt. Drittens gehen wir der Frage nach, inwieweit sich eine **unterschiedlich häufige Anwendung** (Haftquote) auf die Ausreisen auswirkt. Diese Analysen erfolgen weitgehend mit Hilfe von interkantonalen Vergleichen. Wie wir gesehen haben, unterscheiden sich die Inhaftierungsquoten zwischen den Kantonen beträchtlich. Die Ergebnisse von Zusammenhangsanalysen zwischen den kantonal unterschiedlichen Inhaftierungsquoten und den damit erzielten Ergebnissen des Wegweisungsvollzugs lassen deshalb Rückschlüsse darüber zu, inwieweit eine häufigere bzw. weniger häufige Anwendung zu mehr Ausreisen führt. Sofern eine höhere Inhaftierungsquote zu mehr Ausreisen führt, kann die Inhaftierung als wirksam und deren Einsatz als zweckmässig betrachtet werden. Unter dem Aspekt der **Zweckmässigkeit** werden die Ergebnisse zudem dahingehend untersucht, inwieweit sie Hinweise dazu liefern, dass entweder **dasselbe Ergebnis des Wegweisungsvollzugs** auch mit **einem geringeren Einsatz von Zwangsmassnahmen**, namentlich der Administrativhaft, erzielt werden könnte oder ob mit dem gleichen Einsatz von Zwangsmassnahmen ein besseres Ergebnis hätte erzielt werden können. Ist dies der Fall, kann dies dahingehend interpretiert werden, dass der Einsatz einer Zwangsmassnahme allenfalls wirksam ist, jedoch nicht zweckmässig eingesetzt wird. Unter dem Aspekt der Zweckmässigkeit wird auch die Frage untersucht, inwieweit die Administrativhaft bei jenen Personen eingesetzt wird, bei welchen eine Wirkung zu erwarten ist. Kantone, welche häufiger Personen mit deutlich höheren Erfolgsaussichten inhaftieren, setzen die Administrativhaft demnach zweckmässiger ein als Kantone, welche übermässig viele Personen mit geringeren Erfolgsaussichten inhaftieren.

Kantonale Vergleiche als wichtige Basis der Analysen: Wie aus den Ausführungen zu den Kriterien zur Beurteilung der Wirksamkeit und Zweckmässigkeit entnommen werden kann, basieren viele Ergebnisse auf einem Vergleich von kantonalen Werten aus dem Wegweisungsgeschehen. Nur über einen solchen interkantonalen Vergleich lassen sich all diejenigen Fragen beantworten, die sich damit beschäftigen, inwieweit sich eine **unterschiedliche Inhaftierungspraxis** auf das Ergebnis des Wegweisungsvollzugs auswirkt. Damit ein solcher Kantonsvergleich möglichst aussagekräftig ist, muss berücksichtigt werden, dass für die Umsetzung und das Ergebnis des Wegweisungsvollzugs auch Faktoren eine wichtige Rolle spielen, die von den Kantonen nicht beeinflusst werden können (vgl. dazu Wirkungsmodell in Kp. 1.4.3, «strukturelle Faktoren»). Eine Interpretation der Ergebnisse des Wegwei-

sungsvollzugs auf Kantonsbasis ohne die Berücksichtigung der unterschiedlichen strukturellen Zusammensetzung der den Kantonen zugewiesenen Personen (vgl. dazu Kp. 2.2) würde zu erheblichen Schwierigkeiten oder allenfalls sogar zu Fehlschlüssen führen. Dies, weil damit nicht beurteilt werden kann, inwieweit ein unterschiedliches Ergebnis die Folge einer unterschiedlichen Zusammensetzung der Ausreisepflichtigen ist oder tatsächlich die Folge einer unterschiedlichen Inhaftierungspraxis darstellt.

Mit Hilfe von statistischen Schätzmethode kann dieses Problem jedoch entschärft werden. Dazu wird das Ergebnis des Wegweisungsvollzugs (bspw. Anteil kontrollierter Rückführungen mit bzw. ohne Haftanwendung oder Anteil selbständiger Rückreisen) unter Berücksichtigung der strukturellen Effekte für jeden Kanton geschätzt. Eine allenfalls für einen erfolgreichen Wegweisungsvollzug günstigere oder ungünstigere Zusammensetzung der Ausreisepflichtigen wird mit der verwendeten statistischen Methode damit berücksichtigt bzw. «herausgerechnet». Dies ermöglicht, die Anwendung und Wirkung der Administrativhaft unabhängig von der kantonal unterschiedlichen strukturellen Zusammensetzung zu analysieren. Bei kantonalen Werten, die solche Schätzwerte darstellen, sprechen wir von «um strukturelle Einflussgrössen bereinigten Werte». Sie werden im Folgenden in Abbildungen und Tabellen zur Sichtbarmachung mit einem Stern (bspw. Anteil Rückführungen*) gekennzeichnet.

Die wichtigsten in den Modellrechnungen berücksichtigten Indikatoren im Bereich der strukturellen Einflussgrössen betreffen einerseits **individuelle Merkmale** von Personen wie Alter, Geschlecht, und Familiensituation, andererseits Kontextfaktoren wie die **Sicherheitslage** im Herkunfts- bzw. dem Bestimmungsland sowie die auf internationaler Ebene ausgehandelten **Rückübernahmeabkommen**, **Länderprogramme** sowie die **Migrationspartnerschaften**. Weitere mögliche strukturelle Einflussgrössen, insbesondere kantonale «Strukturgrössen» (bspw. zur Verfügung stehende Haftplätze oder verfügbare Ressourcen), konnten aus verschiedenen Gründen nicht berücksichtigt werden. Entweder sind keine Daten vorhanden, oder aber allfällig vorhandene Indikatoren sind inhaltlich zu wenig valide und sind nicht oder nur ungenügend interpretierbar (vgl. dazu auch Ausführungen in Kp. 1.4.3).

Aus inhaltlicher Sicht können die um die strukturellen Einflussgrössen bereinigten Werte dahingehend interpretiert werden, dass sie mit spezifischen **Gegebenheiten auf der Kantonebene** in Zusammenhang stehen. Aus andern Untersuchungen, die sich mit der Thematik von kantonalen Unterschieden in föderalen Strukturen befassen, wird neben dem Einfluss von **Unterschieden im Vollzug** der mit den Aufgaben betreuten Behörden auch den **kantonalen Gerichtsinstanzen** eine wichtige Rolle zugeschrieben. Überall dort, wo der Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone übernommen wird und den kantonalen Behörden gewisse Handlungsspielräume beigemessen werden, nehmen die kantonalen Gerichtsinstanzen die Rolle ein, diese durch ihre Urteile zu begrenzen oder allenfalls auszuweiten. Dies ist im Rahmen des Wegweisungsvollzugs, insbesondere bei der Überprüfung der Voraussetzungen für die Anordnung einer Administrativhaft, der Fall. Erst als Rekursinstanz äussert sich dann das Bundesgericht präzisierend zu gewissen Fragen. Es kann demnach davon ausgegangen werden, dass die um die strukturellen Einflussgrössen bereinigten Indikatoren zur Beschreibung des Ergebnisses des Wegweisungsvollzugs sowohl durch einen unterschiedlichen Vollzug wie auch durch die kantonalen Gerichtsinstanzen geprägt sind. Im Rahmen dieser Untersuchung beschränken wir uns auf die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Häufigkeit der Anwendung der Administrativhaft, die ein wichtiges Vollzugselement im Rahmen des Wegweisungsvollzugs ist, und deren Auswirkungen auf die Ausreise.

Es wird darauf verzichtet, alle um die strukturellen Einflussgrössen bereinigten Werte detailliert vorzustellen. Die berechneten bzw. geschätzten Werte, die für die interkantonalen Vergleiche verwendet

werden, sind jedoch im Anhang (9.3) zu finden. Wir beschränken uns an dieser Stelle auf eine kurze globale Betrachtung der Ergebnisse und deren Bedeutung.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die kantonalen Unterschiede der um die strukturellen Einflussgrössen bereinigten Werte sowohl bei den Inhaftierungsquoten wie auch beim Ergebnis des Wegweisungsvollzugs immer noch sehr **ausgeprägt** sind. In der Regel verringern sich diese im Vergleich zu den tatsächlichen (unbereinigten) Werten nur leicht. Dies gilt sowohl für Personen mit Ablehnungen oder NEE wie auch für NEE Dublin. Dies lässt den Schluss zu, dass die kantonalen Unterschiede u.a. auch das Produkt einer kantonal unterschiedlichen Praxis im Wegweisungsvollzug sind. Der den Kantonen vom Gesetz her zugestandene Handlungsspielraum scheint somit dafür genutzt zu werden, eine kantonspezifische Strategie umzusetzen.

Ergebnispräsentation: Sowohl der Wegweisungsvollzug – insbesondere der Einsatz der Administrativhaft – wie auch dessen Ergebnis unterscheidet sich zwischen Personen mit Ablehnungen oder NEE und Personen mit NEE Dublin sehr stark.¹⁵ Dieser Umstand erfordert, dass die Analysen für die beiden Gruppen separat durchgeführt werden. Die entsprechenden Ergebnisse werden demnach auch in eigenen Kapiteln (5.1 und 5.2) vorgestellt und kommentiert.

Die Ergebnispräsentation erfolgt **stufenweise**, vom **Groben ins Detail**. Nach einem ersten **Überblick** auf der **Ebene Schweiz** erfolgt anschliessend der Wechsel auf die **Ebene der Kantone**. Hier wird zuerst der Einfluss der Haftquote auf die kontrollierten Ausreisen insgesamt betrachtet. In den weiteren Schritten wird untersucht, in welchem Zusammenhang die Häufigkeit der Anwendung der Administrativhaft mit den verschiedenen Arten einer Ausreise steht.

5.1 Personen mit Ablehnungen/NEE

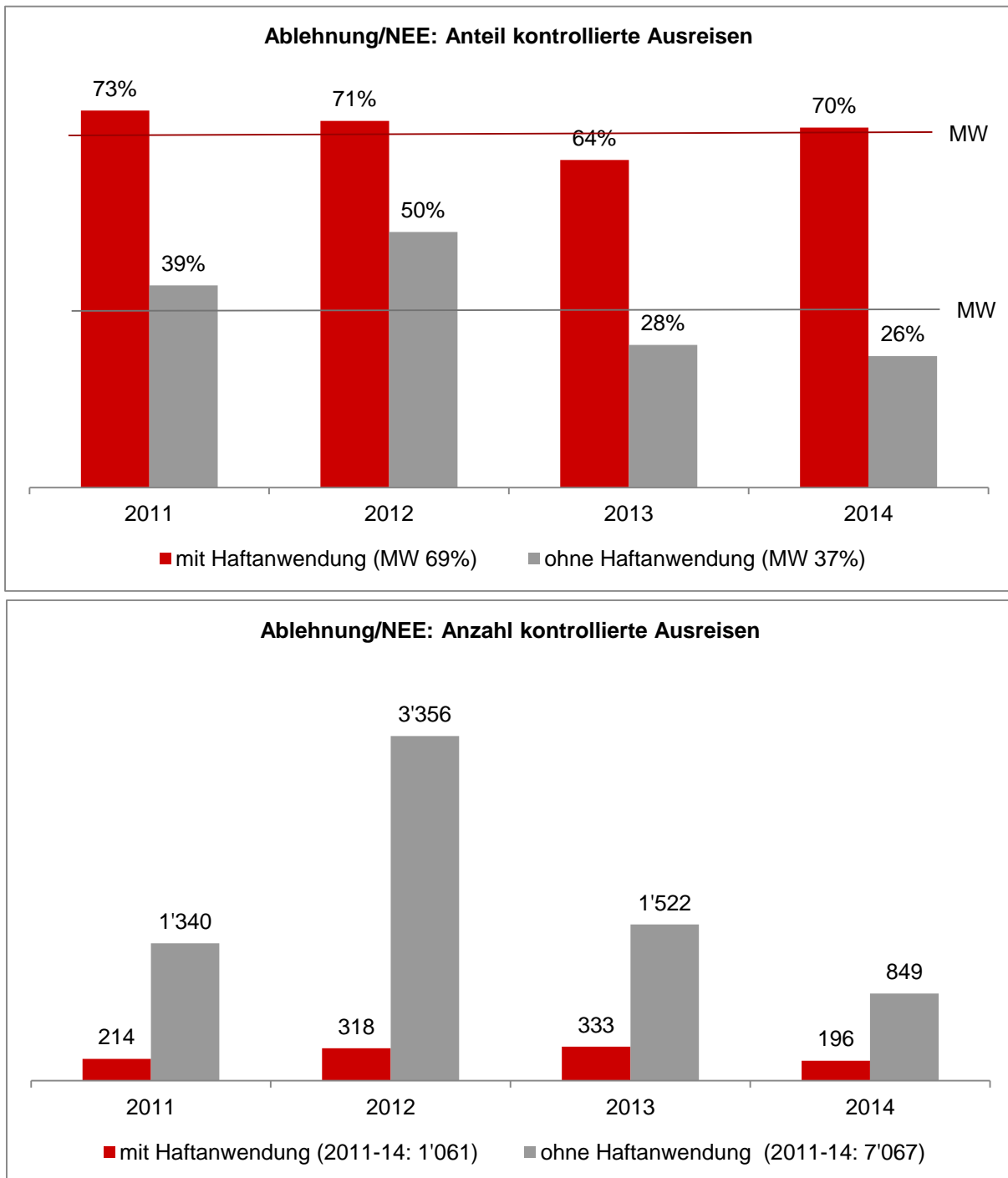
Im Folgenden werden die Ergebnisse zu den Analysen für die Personen mit **materiell überprüften und abgelehnten Asylgesuchen** sowie **NEE** aus den Jahren 2011 bis 2014 (N=20'508, exkl. Abschreibungen) vorgestellt und diskutiert.

5.1.1 Überblick und zeitliche Entwicklung Gesamtschweiz

Aus **Abbildung 19** wird ersichtlich, wie viele Personen mit Ablehnungen/NEE (exkl. Legalisierungen) in den vier Kohortenjahren 2011 bis 2014 absolut und relativ betrachtet die Schweiz **nach einer Haftanwendung** bzw. **ohne eine Haftanwendung** kontrolliert verlassen. Die kontrollierten Ausreisen nach einer Haftanwendung erfolgen alle mit einer unbegleiteten oder begleiteten Rückführung, d.h. es sind darin keine selbständigen Ausreisen enthalten. Der entsprechende Anteil gibt demnach an, bei wie vielen Personen die Administrativhaft tatsächlich zu einer erfolgreichen Ausschaffung geführt hat. Die **Erfolgsquote** der Administrativhaft (Wirkung der Administrativhaft i.e.S.) bei Personen mit Ablehnungen oder NEE liegt je nach Kohortenjahr zwischen minimal 64% (2013) und maximal 73% (2011). Über alle Kohortenjahre hinweg beträgt sie insgesamt **69%**. Über die gesamte untersuchte Zeitspanne der Kohorten 2011 bis 2014 hinweg können demnach 2 von 3 Inhaftierten erfolgreich ausgeschafft werden. Weil die Inhaftierungsquote bei Ablehnungen oder NEE eher tief ist (7%), handelt es sich um relativ wenige Personen: Insgesamt verlassen über die vier Kohortenjahre 2011 bis 2014 1'061 Personen nach einer Ablehnung oder einem NEE die Schweiz nach einer Inhaftierung. Pro Kohortenjahr sind dies zwischen rund 200 und 300 Personen.

¹⁵ Weil bei «Abschreibungen» praktisch keine Administrativhaft verfügt wird (197 Haftfälle Kohorten 2011 bis 2014 (1.6%)), werden dazu keine Detailanalysen durchgeführt.

Abbildung 19: **Ablehnung/NEE**: Anteil und Anzahl kontrollierte Ausreisen mit bzw. ohne Haftanwendung am Total aller Personen mit bzw. ohne Haftanwendung nach Kohortenjahr



MW: Mittelwert Kohortenjahre 2011 bis 2014
 N=20'508 Ablehnungsentscheide (inkl. NEE) mit Haftanwendung (1'541; 7.5%) bzw. ohne Haftanwendung (18'967; 92.5%)
 Quelle: ZEMIS und Daten zur Administrativhaft (SEM 2016), Berechnungen BASS

Weitaus mehr Personen mit Ablehnungen oder NEE (rund 7'000, davon knapp die Hälfte aus der Kohorte 2012) verlassen die Schweiz **ohne Anwendung einer Administrativhaft**, entweder mittels Rückführung oder selbständig. Gemessen am Total aller Personen mit Ablehnungen oder NEE und ohne Haft entspricht dies einem Anteilswert von **37%**. Die Werte schwanken zwischen den Kohortenjahren beträchtlich und liegen zwischen minimal 26% (2014) und maximal (50%). Die Schwankungen

sind weitgehend auf grössere Veränderungen der Kohorten in Bezug auf die Zusammensetzung nach Herkunftsländern zurückzuführen. Während aus der Kohorte 2012 49% der Personen aus Staaten stammen, die nach Art. 6a Abs. 2 lit. a AsylG als sogenannte «Safe Countries» gelten, liegt der Anteilswert der Kohorte 2011 bei 35% und sinkt auf 26% (2013) bzw. 23% (2014).

Ergebnis

Die Wahrscheinlichkeit einer kontrollierten Ausreise ist mit der Anwendung einer Administrativhaft im Vergleich zu keiner Administrativhaft bei Personen mit Ablehnungen oder NEE deutlich höher. Sie kann damit als wirksames Mittel zur besseren Sicherstellung der Ausreise betrachtet werden. Ihre Bedeutung ist bei Personen mit Ablehnungen oder NEE jedoch relativ gering, weil mit 7% insgesamt nur sehr wenige Personen mit Ablehnungen/NEE inhaftiert werden. Die Wirksamkeit der Haft i.e.S. - der Anteil an erfolgten Rückführungen nach einer Inhaftierung – liegt bei 69%, d.h. dass von 3 Inhaftierten 2 tatsächlich ausgeschafft werden können.

5.1.2 Einfluss der strukturellen Merkmale auf die Wirksamkeit

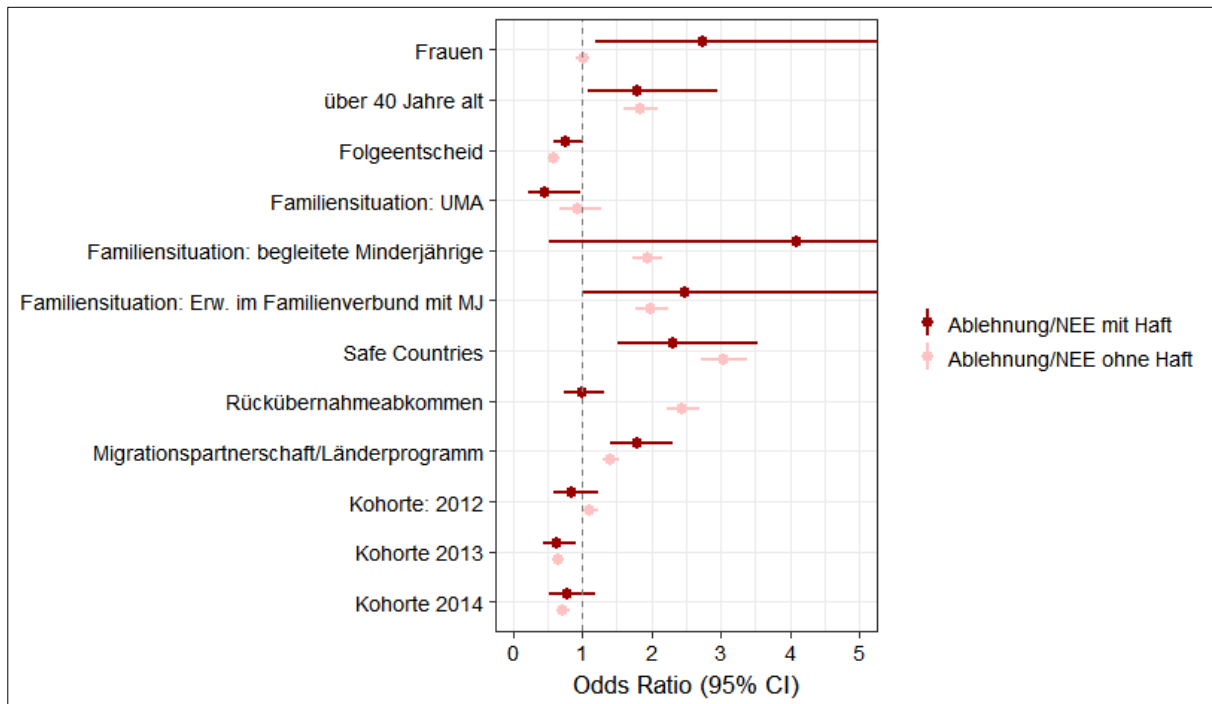
In diesem Abschnitt wird nun überprüft, welche strukturellen Merkmale die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen kontrollierten Ausreise erhöhen bzw. verringern. Analog zum vorherigen Abschnitt 5.1.1 wird zwischen kontrollierten Ausreisen mit bzw. ohne Anwendung einer Administrativhaft unterschieden.

Abbildung 20 zeigt die Resultate zweier sogenannt logistischer Fixed-Effects Regressionen. Mit der ersten Regression wird ermittelt, von welchen Faktoren die Wahrscheinlichkeit beeinflusst wird, dass eine Person nach der Anwendung einer Administrativhaft die Schweiz kontrolliert verlässt. Die zweite Regression untersucht denselben Zusammenhang für Personen, welche die Schweiz ohne Anwendung der Administrativhaft kontrolliert verlassen. Inhaltlich bedeutet dies, dass in beiden Gruppen nach Faktoren gesucht wird, welche dazu führen, dass eine Person eher ausreist. Zum besseren Verständnis werden die Odds Ratios («Quotenverhältnis») ausgewiesen. Das Quotenverhältnis ist in diesem Fall ein Mass dafür, um wieviel grösser die Chancen bspw. von Frauen im Vergleich zu Männern (so genannte Referenzgruppe) sind, dass sie nach einer Administrativhaft ausgeschafft werden können. Sind sie grösser als eins, erhöhen sie die Chancen einer Ausreise. Sind sie kleiner als eins, so verringern sich diese. Überschneidet das Konfidenzintervall (in der Abbildung als farbiger Strich ersichtlich) den Wert 1 auf der X-Achse (Odds-Ratio), ist aus statistischer Sicht von keinem signifikanten Zusammenhang auszugehen. Demgegenüber ist ein Effekt statistisch signifikant, wenn das Konfidenzintervall den Wert 1 auf der X-Achse nicht überlagert.

Demnach ergeben sich folgende signifikanten Effekte:

■ **Alter und Geschlecht:** Unabhängig davon, ob eine Haft angewandt wird oder nicht ist bei Personen **über 40 Jahre** die Wahrscheinlichkeit einer kontrollierten Ausreise deutlich höher als bei Personen unter 40 Jahren. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass verhältnismässig nur sehr wenige Personen älter als 40 Jahre sind (10%). Während die Aussichten für eine erfolgreiche Rückführung nach einer Inhaftierung bei **Frauen** im Vergleich zu den Männern deutlich höher sind, hat das Geschlecht bei Personen ohne Anwendung einer Haft keine signifikante Auswirkung auf die Ausreisewahrscheinlichkeit.

Abbildung 20: Einfluss struktureller Variablen auf die (kontrollierte) Ausreisewahrscheinlichkeit der Personen mit **Ablehnung/NEE**: Odds Ratios



Odds Ratios werden als Punkt ausgegeben, entsprechendes Konfidenzintervall als Strich
Referenzgruppe Familiensituation: Erwachsene ohne Minderjährige; Referenzgruppe Kohorte: 2011
Ablehnungen/NEE mit Haft: N=1'453 exkl. Kantone NE, SH, TG, VD, Pseudo R2=0.09
Ablehnungen/NEE ohne Haft: N=15'604 exkl. Kantone NE, SH, TG, VD, Pseudo R2=0.24.
Die Signifikanzen sind zwischen den Modellen vergleichbar, die Stärken der Odds-Ratios nicht.
Quelle: ZEMIS und Daten zur Administrativhaft (SEM 2016), Berechnungen BASS

- **Minderjährige:** Unbegleitete oder begleitete Minderjährigen werden nur in Ausnahmefällen inhaftiert (vgl. **Tabelle 12**). Unter Kontrolle der strukturellen Effekte sind die Chancen auf eine erfolgreiche Rückführung nach einer Inhaftierung bei den UMA im Vergleich zu Erwachsenen ohne Minderjährige als Referenzgruppe deutlich geringer. Eine Inhaftierung erweist sich bei UMA demnach als weniger wirksames Mittel zur Sicherstellung der Ausreise. Begleitete Minderjährige verlassen die Schweiz ohne Inhaftierung signifikant häufiger als Erwachsene ohne Minderjährige.
- **Folgeentscheid:** Die Erfolgsaussichten für eine Ausreise bei Personen mit einer zweiten oder mehrfachen Ablehnung eines Asylgesuchs (Folgeentscheid) sind unabhängig von einer Inhaftierung deutlich geringer als bei Personen mit Erstentscheiden.
- **Bedingungen im Herkunfts- oder Bestimmungsland:** Die Erfolgchancen für eine kontrollierte Ausreise mit und ohne Haftanwendung sind deutlich höher, wenn im Bestimmungsland ein **Länderprogramm** und/oder eine **Migrationspartnerschaft** besteht (Nigeria, Tunesien, Irak, Georgien und Guinea). Ob eine Ausreise eher gelingt, hängt zudem stark von der **Sicherheitslage im Bestimmungsland** ab. Bei Personen aus Staaten, die als «Safe Countries» (EU-Staaten, u.a. die Staaten Serbien, Mazedonien Senegal, Ghana und Indien, vgl. Abschnitt 1.4.3) gelten, reisen deutlich häufiger kontrolliert aus. Ob mit dem Bestimmungsland ein **Rückübernahmeabkommen** ausgehandelt wurde, spielt dagegen nur für kontrollierte Ausreisen ohne Haftanwendung eine Rolle. Einen Effekt von Rückübernahmeabkommen auf die Chancen einer erfolgreichen Rückführung nach einer Inhaftierung kann demgegenüber nicht festgestellt werden.

Die ermittelten Effekte dieser Analysen können dazu verwendet werden, die kantonalen Ausreisequoten unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Zusammensetzung der den Kantonen zugewiesenen ausreisepflichtigen Personen mit Ablehnungen und NEE zu schätzen. Der Vergleich der «tatsächlichen» Ausreisequoten mit den «bereinigten» lässt einen Rückschluss darauf zu, welche Bedeutung den strukturellen Grössen bezüglich des Ausmasses der kantonalen Unterschiede beizumessen ist. Unter Berücksichtigung der strukturellen Einflussgrössen reduziert sich die Spannweite der kantonalen Ausreisequoten von ursprünglich 25 Prozentpunkten (Minimum 32%; Maximum 57%) auf 21 Prozentpunkte (Minimum 34%; Maximum 55%). 14% der kantonalen Unterschiede sind demnach auf eine kantonal unterschiedliche strukturelle Zusammensetzung der Ausreisepflichtigen in den Kantonen zurückzuführen.

Ergebnis

Die Wirksamkeit der Administrativhaft wird sowohl von individuellen Merkmalen der Personen mit Ablehnungen oder NEE wie auch von der Sicherheitslage im Bestimmungsland und den durch den Bund ausgehandelten Verträgen und Abkommen mit entsprechenden Ländern massgeblich beeinflusst.

Unter Berücksichtigung der strukturellen Einflussgrössen reduziert sich die Spannweite der kantonalen Ausreisequoten von ursprünglich 25 Prozentpunkten (Minimum 32%; Maximum 57%) auf 21 Prozentpunkte (Minimum 34%; Maximum 55%). 14% der kantonal unterschiedlichen Ausreisequoten sind auf eine kantonal unterschiedliche strukturelle Zusammensetzung der Ausreisepflichtigen in den Kantonen zurückzuführen.

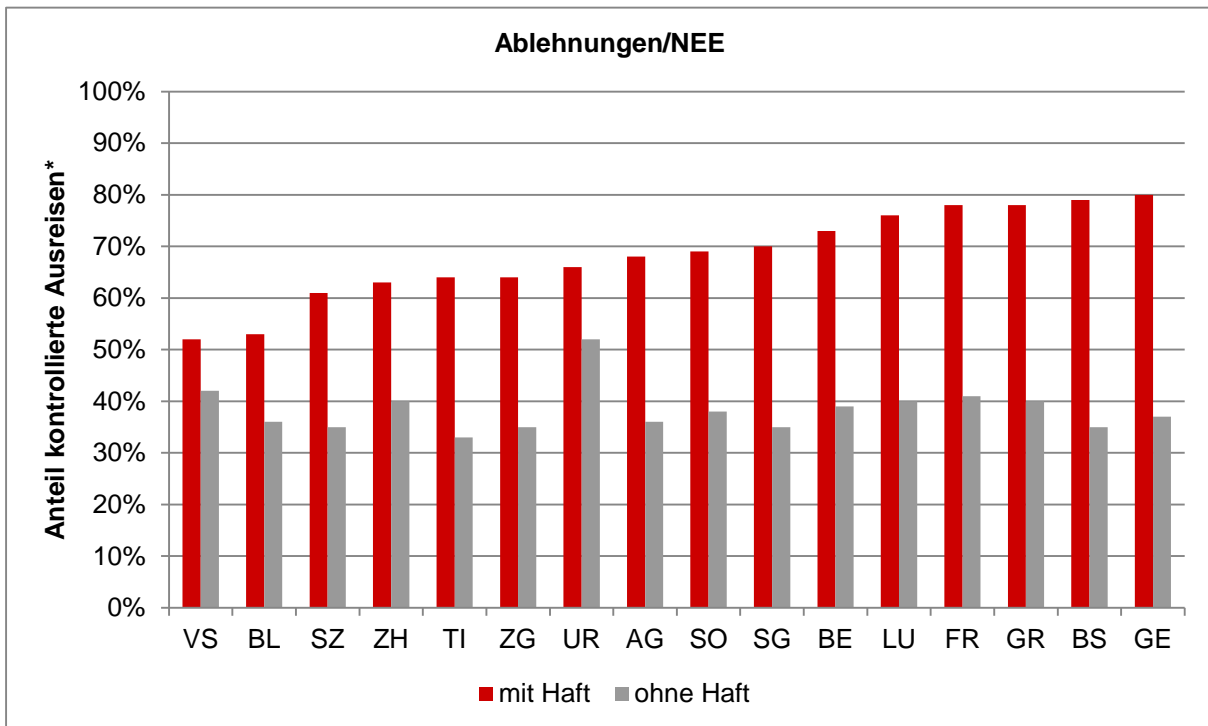
Die Ergebnisse zum Aspekt der Wirksamkeit liefern auf die Frage, inwieweit bestimmte Personen eher häufiger bzw. weniger häufig inhaftiert werden sollen, kaum konkrete Hinweise. Dieselben Faktoren, welche eine Rückführung nach einer Inhaftierung fördern bzw. hemmen, sind mit wenigen Ausnahmen auch gleichzeitig bei Personen ohne Inhaftierungen gültig. Wären signifikante Effekte in unterschiedlicher Richtung festgestellt worden, hätte man daraus ableiten können, dass unter dem Aspekt einer erhöhten Wirksamkeit gewisse Personengruppen eher in Haft genommen werden sollten als andere. Dies ist jedoch nicht der Fall.

5.1.3 Überblick auf der Ebene der Kantone

In **Abbildung 21** ist zu jedem der 16 Kantone, zu denen ausreichende Daten zur Inhaftierungsquote vorliegen¹⁶, abgebildet, wie viele Personen mit bzw. ohne Anwendung einer Haft kontrolliert ausreisen (Kohorten 2011 bis 2014). Die kantonalen Werte sind, wie in der Einleitung zu diesem Kapitel ausgeführt, um die Effekte der strukturellen Einflussgrössen bereinigt und im Titel der Abbildung deshalb mit einem Stern versehen.

¹⁶ Folgende Kantone werden für die Analysen der Gruppe von Personen mit Ablehnungen/NEE ausgeschlossen: VD, TG, SH, NE (Datenqualität) und AI, AR, GL, JU, NW, OW (zu geringe Fallzahlen)

Abbildung 21: **Ablehnungen/NEE**. Anteil kontrollierte Ausreisen* mit bzw. ohne Haftanwendung am Total aller Personen mit bzw. ohne Haftanwendung nach Kanton. Kohortenjahre 2011 bis 1014



* um strukturelle Einflussgrössen bereinigte Werte
 Ablehnungen/NEE: N=16'442; ohne Kantone VD, TG, SH, NE (Datenqualität) und AI, AR, GL, JU, NW, OW (Fallzahlen)
 Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Die Erfolgsaussichten für eine Ausreise nach einer Inhaftierung schwanken zwischen den Kantonen beträchtlich und liegen zwischen minimal 52% (VS) maximal 80% (GE). Für eine Ausreise ohne Inhaftierung sind sie deutlich tiefer und betragen zwischen minimal 33% (TI) und maximal 52% (UR). In allen Kantonen erhöht die Inhaftierung die Sicherstellung einer Ausreise, jedoch nicht in jedem Kanton im selben Ausmass. Je grösser die relative Differenz zwischen den beiden Werten, umso stärker erhöhen sich die Chancen auf eine Ausreise mit der Anwendung der Administrativhaft im Vergleich mit den Nicht-Inhaftierten.

Die kantonalen Unterschiede dürften in Zusammenhang mit Gegebenheiten auf Kantonsebene und einem unterschiedlichen Wegweisungsvollzug stehen. Eine Präzisierung dieser Schlussfolgerung erfolgt in den nächsten Abschnitten, die sich mit dem Zusammenhang der Häufigkeit der Haftanwendung und mit dem damit erzielten Ergebnis befassen.

Ergebnis

Die Anwendung der Administrativhaft kann in allen Kantonen insofern als **zweckmässig** betrachtet werden, als in allen Kantonen die Wahrscheinlichkeit einer Ausreise mit einer Inhaftierung im Vergleich zu den Nicht-Inhaftierten erhöht wird.

5.1.4 Zusammenhang Haftquote und kontrollierte Ausreisen

Abbildung 22 enthält insgesamt drei Grafiken. Daraus wird ersichtlich, inwiefern ein Zusammenhang zwischen der Häufigkeit der Inhaftierung (Haftquote*) und dem Anteil an kontrollierten Ausreisen* besteht. Dieser wird durch die in der Grafik enthaltene Trendlinie sichtbar gemacht. Verläuft eine Trendli-

nie horizontal, besteht zwischen der Haftquote* und dem Anteil kontrollierter Ausreisen* kein Zusammenhang. Ein positiver Trend besteht, wenn bspw. mit steigender Haftquote auch eine Zunahme an kontrollierten Ausreisen beobachtet werden kann. Sinkt mit zunehmender Haftquote der entsprechende Anteilswert, handelt es sich um einen negativen Trend. Nicht jeder Trend ist aus statistischer Sicht jedoch signifikant, also erhärtet. Ein statistisch signifikanter Trend wird in der Grafik mit einem durchgezogenen Strich abgebildet, bei nicht signifikanten Zusammenhängen ist die Linie gestrichelt¹⁷.

In der **ersten** der drei Grafiken werden nur Personen betrachtet, welche einer **Inhaftierung** unterzogen werden. Jeder in der Grafik enthaltene Punkt repräsentiert einen der 16 Kantone. Daraus ist die kantonale Haftquote* (X-Achse) und der kantonale Anteil an kontrollierten Ausreisen* (Y-Achse) abzulesen. Auf eine Beschriftung aller Punktpaare wird aufgrund einer besseren Lesbarkeit der Grafik verzichtet. Im Anhang können die einzelnen Werte jedoch nachgeschlagen werden. Im Fokus der Analysen steht primär der Zusammenhang zwischen diesen beiden Werten und weniger die Ergebnisse der einzelnen Kantone. In der Grafik ist erkennbar, dass die kantonalen Haftquoten* der Personen mit Ablehnungen und NEE zwischen rund 4% und 18% liegen (X-Achse). In der Y-Achse ist abgetragen, wie viele der inhaftierten Personen nach der Administrativhaft die Schweiz tatsächlich verlassen (rund 50% bis 80%). Aufgrund der Anordnung der Punkte für die einzelnen Kantone wird sehr klar ersichtlich, dass zwischen den beiden Grössen kein signifikanter Zusammenhang besteht. Eine häufigere Inhaftierung führt demnach weder zu einer Zu- noch Abnahme der kontrollierten Ausreisen nach einer Haft. **Die Anwendung der Administrativhaft ist in Kantonen mit höherer Haftquote also gleich wirksam wie in Kantonen mit relativ tiefer Haftquote.**

In der **zweiten** Grafik wird die **Haftquote*** mit den **Ausreisequoten*** der Personen, welche **nicht inhaftiert** werden, in Verbindung gebracht. Daraus ist abzulesen, dass in Kantonen, welche die Administrativhaft vergleichsweise häufiger anwenden, auch der Anteil an kontrollierten Ausreisen höher ist. Dieser Zusammenhang ist statistisch signifikant. Dies bedeutet, dass **eine häufigere Anwendung der Administrativhaft auch mit einer häufigeren Ausreise bei Personen ohne Inhaftierung in Zusammenhang steht.**

In der **dritten** Grafik ist nun das «Gesamtergebnis» sichtbar. Daraus ist ersichtlich, dass die um die strukturellen Einflussfaktoren bereinigten kantonalen Anteile an kontrollierten Ausreisen am Total aller Ausreisepflichtigen mit Ablehnungen/NEE zwischen minimal 34% und maximal 55% rund um den Median von 41% schwanken. Der Unterschied beträgt demnach 21 Prozentpunkte. Mit zunehmender Haftquote steigt der Anteil der kontrolliert ausreisenden Personen. **Insgesamt reisen demnach in Kantonen, welche die Administrativhaft häufiger anwenden, auch signifikant mehr abgewiesene Asylsuchende (Ablehnungen/NEE) aus.** Dies ist jedoch nicht nur eine direkte Folge davon, dass die Haft die Chancen auf eine kontrollierte Ausreise generell erhöht. Der Gesamteffekt entsteht vor allem dadurch, dass in Kantonen **mit höheren Haftquoten auch deutlich mehr Personen ohne Anwendung der Haft ausreisen.**

Mit Hilfe des ermittelten Effekts der Haftquote auf den Anteil an kontrollierten Ausreisen kann nun für jeden Kanton die Abweichung dieses Wertes zur Trendlinie berechnet werden. Damit lässt sich ermitteln, wieviel die Haftquote an die Erklärung der kantonalen Unterschiede beiträgt. Unter Berücksichtigung der kantonal unterschiedlichen Haftquoten reduzieren sich die kantonalen Unterschiede auf 11 Prozentpunkte. **Dies bedeutet, dass rund die Hälfte der um die strukturellen Einflussfaktoren be-**

¹⁷ Ob ein Trend signifikant ist oder nicht wurde mit den durchgeführten entsprechenden multivariaten Regressionen (Mehrebenen-Modelle) unter Einbezug der strukturellen Faktoren getestet.

reinigten Unterschiede bei den Ausreisequoten auf die unterschiedliche Häufigkeit der Administrativhaft zurückzuführen ist. Inwieweit es sich bei diesem Zusammenhang um einen direkt kausalen Zusammenhang handelt, kann anhand der vorliegenden Ergebnisse nicht schlüssig beurteilt werden. Grundsätzlich sind verschiedene Erklärungen möglich, die sich gegenseitig nicht ausschliessen.

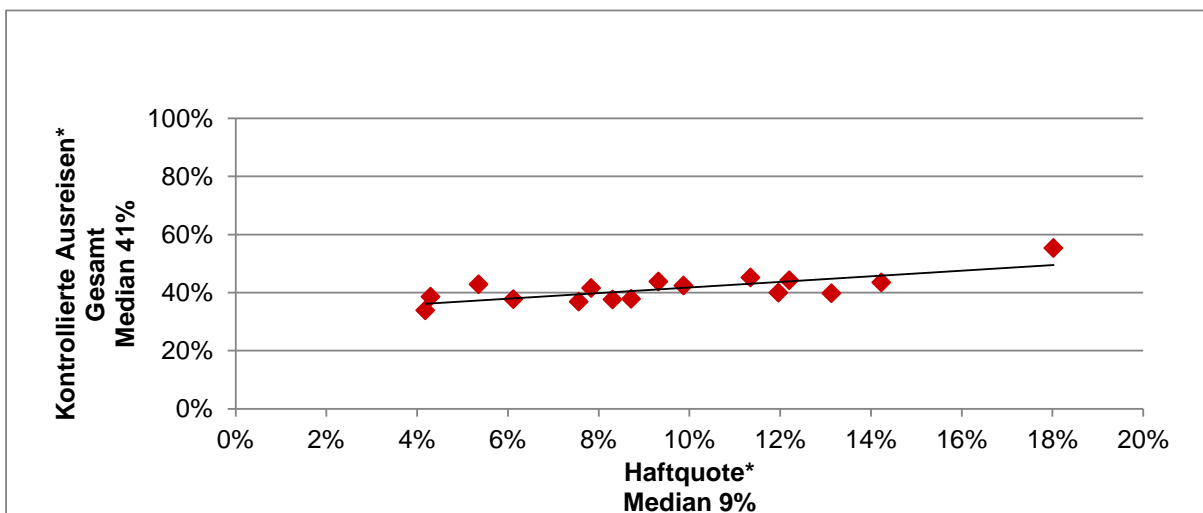
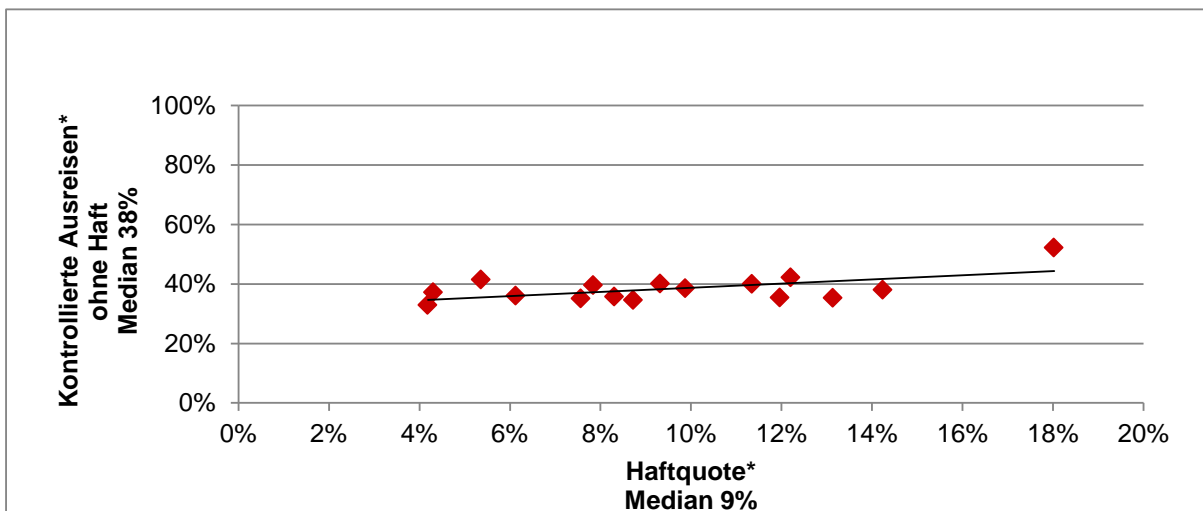
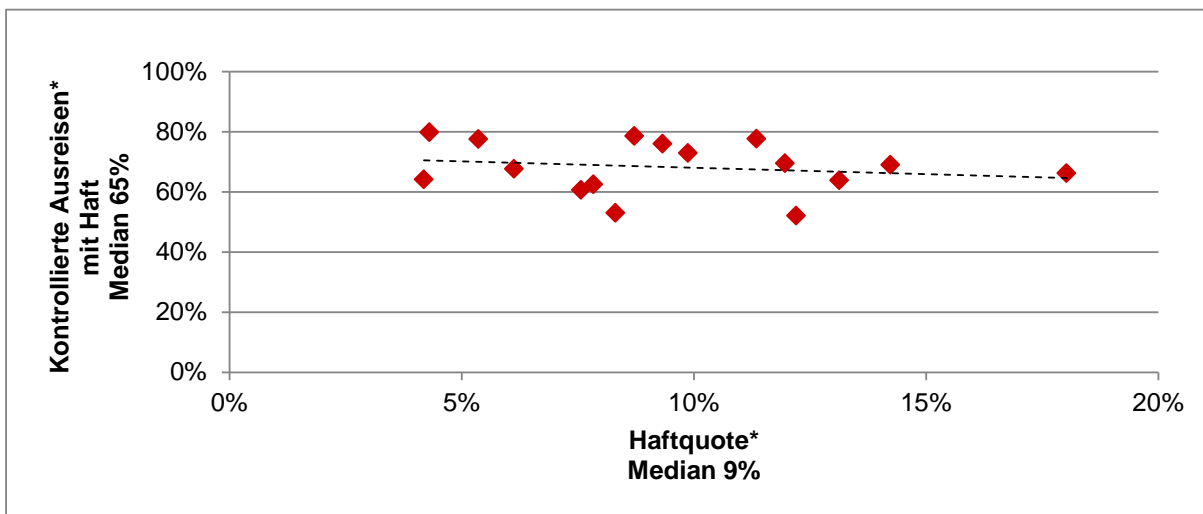
- Erstens ist es denkbar, dass eine höhere Wahrscheinlichkeit der Inhaftierung bei einem Teil der auszureisenden Personen eine abschreckende Wirkung erzielt, so dass sie eher bereit sind, die Schweiz zu verlassen. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass sich die Haftquoten auf einem recht tiefen Niveau befinden.
- Zweitens ist es denkbar, dass in Kantonen, welche vermehrt von der Administrativhaft Gebrauch machen, dem Thema des Wegweisungsvollzugs insgesamt mehr Priorität eingeräumt wird, und so auch über andere Mittel (bspw. Förderung der selbständigen Ausreise) verstärkt auf eine Ausreise hingewirkt wird.
- Drittens ist es auch möglich, dass strukturelle Unterschiede auf der Ebene der Kantone eine Rolle spielen könnten. Dabei ist nicht in erster Linie an die Anzahl Haftplätze zu denken. Entscheidend könnten auch die im Rahmen des Wegweisungsvollzugs verfügbaren und allfällige zusätzlich zu den Bundesgeldern eingesetzten Ressourcen sein. Die Bereitstellung der Ressourcen dürfte jedoch auch von den Prioritäten, die der Thematik eingeräumt wird, abhängig sein.

Ergebnis

Insgesamt verlassen in Kantonen, welche die Administrativhaft häufiger einsetzen, mehr Personen mit materiell überprüften und abgewiesenen Asylanträgen oder NEE (exkl. NEE Dublin) die Schweiz als in Kantonen mit einer vergleichsweise tiefen Inhaftierungsquote. Dies ist, neben den höheren Ausreisequoten der Inhaftierten, insbesondere eine Folge davon, dass in den Kantonen mit höheren Inhaftierungsquoten auch mehr Personen die Schweiz verlassen, die nicht einer Administrativhaft unterzogen werden, was jedoch nicht als direkte Folge der häufigeren Inhaftierungspraxis interpretiert werden darf. Unter dem Aspekt der **Wirksamkeit** kann daraus gefolgert werden, dass die Anwendung der Administrativhaft als Mittel zur Sicherstellung der Ausreise ein wirksames Mittel darstellt. Mit der unterschiedlichen Häufigkeit der Haftanwendung kann die Hälfte der unterschiedlichen Ausreisequoten der Kantone erklärt werden.

Die Anwendung der Administrativhaft kann in allen Kantonen als **zweckmässig** betrachtet werden, da die Wahrscheinlichkeit einer Ausreise mit einer Inhaftierung im Vergleich zu den Nicht-Inhaftierten erhöht wird. Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass die Administrativhaft in einigen Kantonen zweckmässiger eingesetzt wird als in anderen Kantonen. Während es Kantone gibt, bei denen zwischen 70% und 80% aller Inhaftierten die Schweiz nach der Anwendung der Administrativhaft verlassen, liegt die entsprechende Quote bei anderen Kantonen zwischen 50% und 60%. Zwischen der Häufigkeit der Anwendung der Administrativhaft und einer erfolgreichen Rückführung nach der Inhaftierung besteht **kein** signifikanter Zusammenhang. Die **Wirksamkeit** der Administrativhaft i.e.S. ist in Kantonen mit einer höheren Haftquote ähnlich hoch wie in Kantonen mit tieferer Haftquote. Eine häufigere Inhaftierungspraxis führt demnach nicht dazu, dass vermehrt Personen inhaftiert werden, die nicht ausgeschafft werden können.

Abbildung 22: **Ablehnungen/NEE**. Zusammenhang zwischen Haftquote* und dem Anteil kontrollierter Ausreisen* (mit bzw. ohne Haftanwendung, Gesamt) am Total aller Personen mit bzw. ohne Haftanwendung. Kantonale Werte (als Punkte dargestellt) und Trendlinie. Kohortenjahre 2011 bis 2014



* um strukturelle Einflussgrössen bereinigte Werte
 Trendlinie gestrichelt - - - kein signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und kontrollierter Ausreise*
 Trendlinie Strich: — signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und kontrollierter* Ausreise
 Ablehnungen/NEE: N=16'438; ohne Kantone VD, TG, SH, NE (Datenqualität) und AI, AR, GL, JU, NW, OW (Fallzahlen)
 Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Im Folgenden gehen wir nun der Frage nach, in welchem Zusammenhang die Häufigkeit der Anwendung der Administrativhaft mit den verschiedenen Arten der kontrollierten Ausreisen steht. Damit lassen sich die bisher geschilderten Ergebnisse noch etwas detaillierter einordnen und interpretieren.

5.1.5 Zusammenhang zwischen Haftquote und Rückführungen

Inwiefern steht die Häufigkeit der Anwendung der Administrativhaft in Zusammenhang mit dem Anteil an Rückführungen? In den drei in **Abbildung 23** enthaltenen Grafiken wird ersichtlich, dass eine **höhere Inhaftierungsquote** bei Ablehnungen und NEE insgesamt zu einem **höheren Anteil an Rückführungen** führt (Abbildung «Gesamt»). Die um die strukturellen Einflussfaktoren bereinigten kantonalen Anteilswerte schwanken zwischen minimal 6% und maximal 11% am Total der Ausreisepflichtigen mit Ablehnung oder NEE.

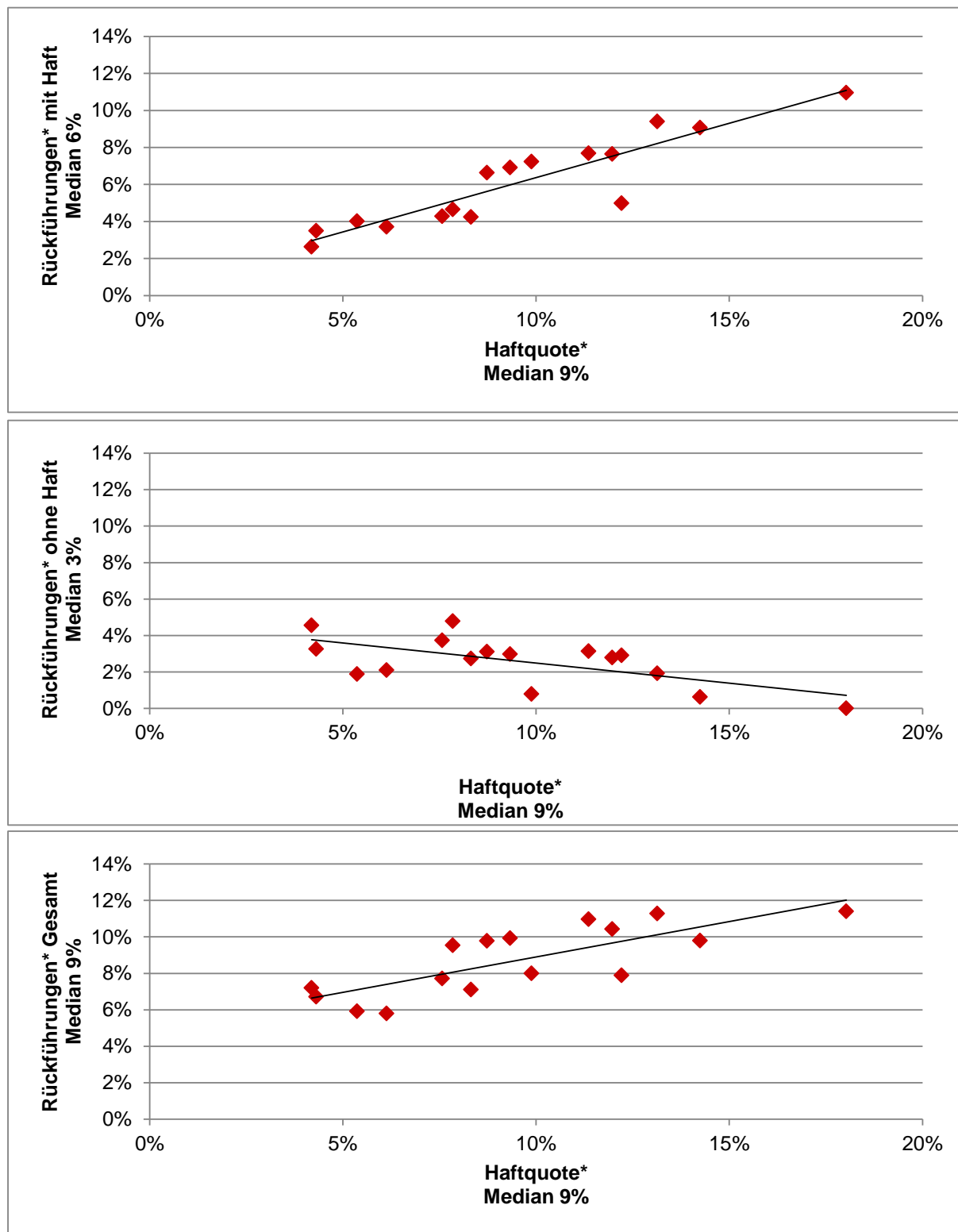
Eine Rückführung kann entweder **mit** der Anwendung einer **Haft** erfolgen oder aber auch **ohne** eine **Inhaftierung**. Das Ergebnis der Analysen verdeutlicht, dass mit zunehmenden Inhaftierungsquoten der Anteil an Rückführungen am Total aller Ausreisepflichtigen mit Haft signifikant zunimmt. Dieses Ergebnis ist insofern nicht erstaunlich, da die Administrativhaft auch bei häufiger Anwendung wirksam bleibt (vgl. Abbildung 21, Grafik «mit Haft»). Weil kontrollierte Ausreisen nach einer Haftanwendung immer Rückführungen sind, widerspiegelt die Trendlinie der ersten Grafik in Abbildung 23 («mit Haft») das schon im vorherigen Abschnitt gezeigte Ergebnis, nur unter einem etwas anderen Gesichtspunkt. Die Abweichungen der kantonalen Punkte widerspiegeln dabei die kantonal etwas unterschiedlichen Erfolgsquoten bei den Inhaftierten.

Interessanter ist jedoch die zweite Grafik in Abbildung 23 («ohne Haft»). Daraus wird ersichtlich, dass mit zunehmenden Inhaftierungsquoten die Chancen auf Rückführungen ohne Inhaftierungen signifikant sinken. Dies ist ein Indiz dafür, dass ein Teil der zusätzlichen Rückführungen nach Inhaftierung auf Kosten von Rückführungen ohne Inhaftierung geht. Weil der negative Trend jedoch deutlich geringer ist als der positive, wird mit zunehmender Anwendung der Administrativhaft insgesamt ein höherer Anteil an Personen rückgeführt.

Ergebnis

Die Anwendung der Administrativhaft kann unter Betrachtung der Ergebnisse zu den Rückführungen sowohl als **wirksam** wie auch als **zweckmässig** betrachtet werden. Eine häufigere Anwendung der Administrativhaft führt insgesamt zu signifikant mehr Rückführungen. Mit einer weniger häufigen Anwendung der Administrativhaft steigt zwar der Anteil an Rückführungen ohne Haftanwendung. Dieser vermag den Rückgang bei den Rückführungen mit Inhaftierungen jedoch nicht zu «kompensieren».

Abbildung 23: **Ablehnungen/NEE**. Zusammenhang zwischen Haftquote* und dem Anteil an Rückführungen* (mit bzw. ohne Haftanwendung, Gesamt) am Total aller Personen mit bzw. ohne Haftanwendung. Kantonale Werte (als Punkte dargestellt) und Trendlinie. Kohortenjahre 2011 bis 2014



* um strukturelle Einflussgrössen bereinigte Werte

Trendlinie gestrichelt - - kein signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und kontrollierter Ausreise*

Trendlinie Strich: — signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und kontrollierter* Ausreise

Ablehnungen/NEE: N=16'438; ohne Kantone VD, TG, SH, NE (Datenqualität) und AI, AR, GL, JU, NW, OW (Fallzahlen)

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

5.1.6 Zusammenhang zwischen Haftquote und selbständigen Ausreisen

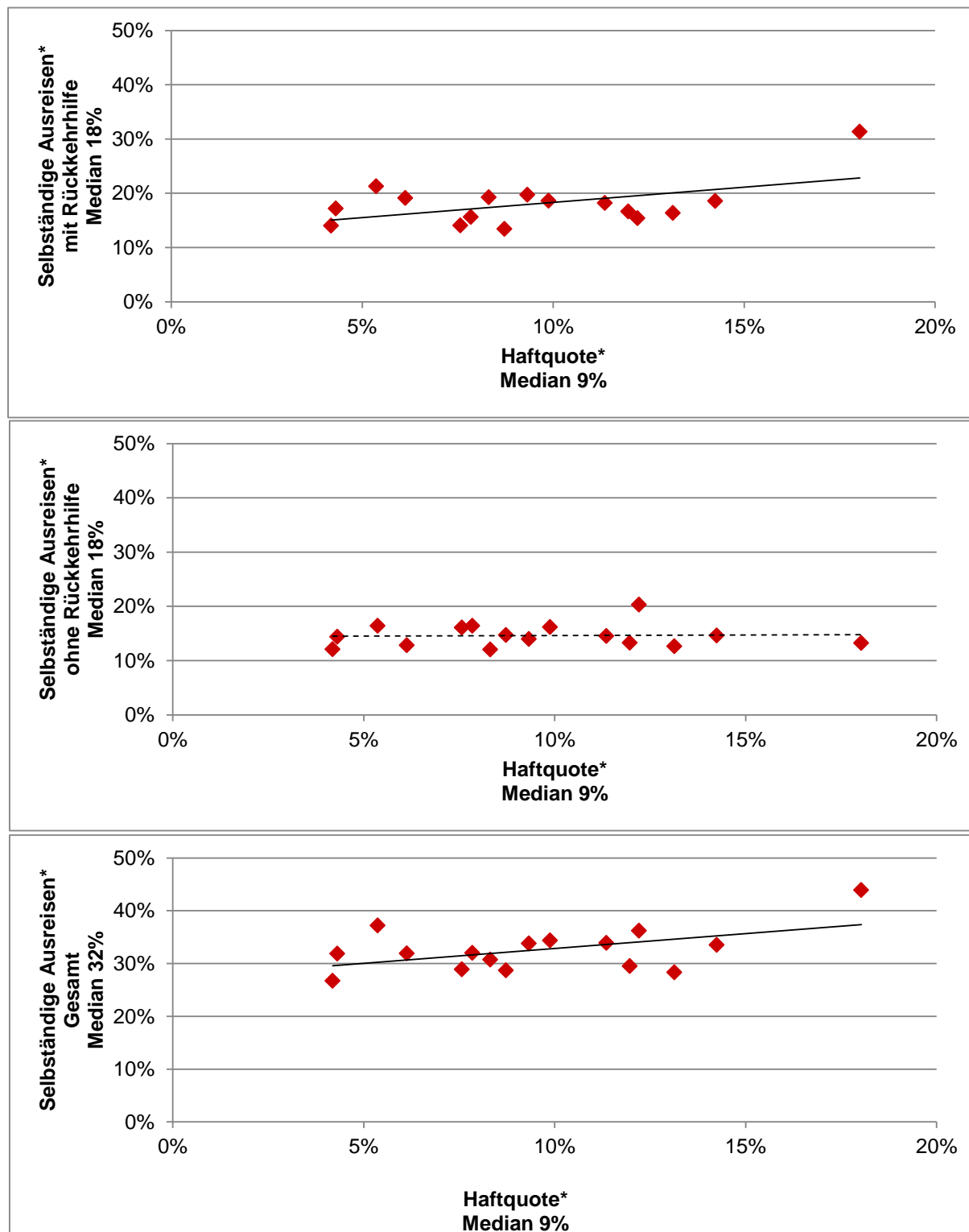
Aus den deskriptiven Analysen ist schon bekannt, dass der grösste Teil der Personen mit Ablehnungen und NEE die Schweiz durch eine selbständige Ausreise verlassen (vgl. Abschnitt 4.2.2, Tabelle 17; S. 39). In **Abbildung 24** ist zu sehen, in welchem Zusammenhang die Häufigkeit der Haftanwendung mit den selbständigen Ausreisen steht. Wir unterscheiden dabei zwischen selbständigen Ausreisen mit bzw. ohne Rückkehrhilfe. Die um die strukturellen Einflussfaktoren bereinigten kantonalen Anteilswerte an selbständigen Ausreisen schwanken zwischen minimal 27% und maximal 44% beträchtlich (Abbildung 24, Grafik 3 «Gesamt»). Zwischen der Häufigkeit der Haftanwendung und dem Anteil an selbständig Ausreisenden besteht insgesamt ein signifikant positiver Zusammenhang. Je höher die Inhaftierungsquote ist, umso mehr Personen reisen selbständig aus. Dieser Effekt wird von den selbständigen Ausreisen mit Rückkehrhilfen dominiert. Der in dieser Gruppe zu beobachtende signifikant positive Zusammenhang (Abbildung 24, Grafik 1 «mit Rückkehrhilfe») widerspiegelt sich im Gesamtergebnis, da der beschriebene Zusammenhang mit den selbständig Ausreisenden ohne Rückkehrhilfe nicht besteht (Abbildung 24, Grafik 2 «ohne Rückkehrhilfe»).

Dieses Ergebnis ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass der Förderung der selbständigen Ausreisen durch die von den Kantonen eingesetzten und betriebenen und vom Staatssekretariat für Migration (SEM) finanzierten Rückkehrberatungsstellen (RKB) eine wichtige Rolle zukommt. Sie haben die Aufgabe, anspruchsberechtigte Personen und potenziell freiwillige Rückkehrer/innen über die bestehenden Möglichkeiten zu informieren und sie bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rückkehrplänen zu unterstützen. Die Betreuung erfolgt individuell durch ein Case Management. Damit wird auch die in Abschnitt 5.1.4 geäusserte These gestützt, dass den kantonalen Strukturen und den für die Umsetzung des Wegweisungsvollzugs allenfalls zusätzlich von den Kantonen bereitgestellten Ressourcen eine wichtige Rolle zukommen dürfte. Es bestehen verschiedene Formen der Organisation der RKB, die aus statistischer Sicht jedoch nicht mit den Anteil an selbständigen Ausreisen in Verbindung gebracht werden können.

Ergebnis

Die Anwendung der Administrativhaft kann unter Betrachtung der Ergebnisse zu den selbständigen Ausreisen sowohl als **wirksam** wie auch als **zweckmässig** betrachtet werden. Eine häufigere Anwendung der Administrativhaft steht in einem signifikant positiven Zusammenhang mit den selbständigen Ausreisen mit Bezug einer Rückkehrhilfe. Dieses Ergebnis stützt die These, dass Kantone, die die Administrativhaft öfter einsetzen, sich i.d.R. auch im Rahmen der Förderung der selbständigen Ausreise stärker engagieren.

Abbildung 24: **Ablehnungen/NEE**. Zusammenhang zwischen Haftquote* und dem Anteil an selbständigen Ausreisen* (mit bzw. ohne Rückkehrhilfe [RH], Gesamt) am Total aller Personen. Kantonale Werte (als Punkte dargestellt) und Trendlinie. Kohortenjahre 2011 bis 2014



* um strukturelle Einflussgrössen bereinigte Werte

Trendlinie gestrichelt - - - kein signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und kontrollierter Ausreise*

Trendlinie Strich: — signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und kontrollierter* Ausreise

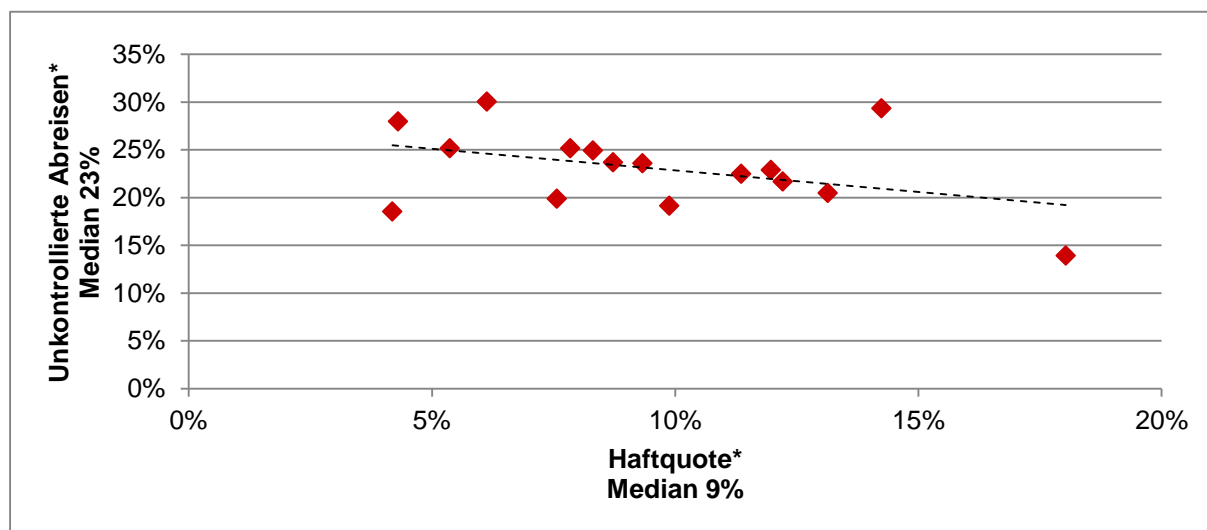
Ablehnungen/NEE: N=16'438; ohne Kantone VD, TG, SH, NE (Datenqualität) und AI, AR, GL, JU, NW, OW (Fallzahlen)

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

5.1.7 Zusammenhang zwischen Haftquote und unkontrollierten Abreisen

Abschliessend wird im Rahmen der interkantonalen Vergleiche zu den Personen mit Ablehnungen oder NEE der Einfluss der Haftquote auf die unkontrollierten Abreisen betrachtet (**Abbildung 25**). Zwischen diesen beiden Werten besteht kein signifikanter Zusammenhang. Eine höhere Haftquote führt demnach gemäss den vorliegenden Daten zu keinem signifikanten Anstieg der unkontrollierten Abreisen. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass die Datenqualität zu den unkontrollierten Abreisen mangelhaft sein dürfte, weshalb dieses Ergebnis nicht überinterpretiert werden sollte.

Abbildung 25: **Ablehnungen/NEE**. Zusammenhang zwischen Haftquote* und dem Anteil an unkontrolliert Abgereisten* am Total aller Personen. Kantonale Werte (als Punkte dargestellt) und Trendlinie. Kohortenjahre 2011 bis 2014



* um strukturelle Einflussgrössen bereinigte Werte
 Trendlinie gestrichelt - - - kein signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und kontrollierter Ausreise*
 Trendlinie Strich: — signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und kontrollierter* Ausreise
 Ablehnungen/NEE: N=16'438; ohne Kantone VD, TG, SH, NE (Datenqualität) und AI, AR, GL, JU, NW, OW (Fallzahlen)
 Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

5.1.8 Gesamtbetrachtung

In den vorangehenden Abschnitten konnte aufgezeigt werden, dass die Administrativhaft als Mittel zur Sicherstellung der Ausreise bei Ablehnungen und NEE insgesamt wirksam ist und zweckmässig angewendet wird. Die selbständigen Ausreisen haben insofern eine grosse Bedeutung, weil sie den weitest- aus grössten Teil der kontrollierten Ausreisen ausmachen. In der Regel weisen Kantone mit höheren Inhaftierungsquoten auch etwas mehr selbständige Ausreisen auf. Im Rahmen dieses Abschnitts wird nun noch der Frage nachgegangen, ob es Kantone gibt, welche die Mittel zur Sicherstellung der Ausreise besonders wirksam und zweckmässig einsetzen. Ein Kanton wendet die Mittel zur Sicherstellung der Ausreise dann besonders wirksam und zweckmässig an, wenn er entweder mit **weniger Inhaftierungen** mindestens **gleich viele kontrollierte Ausreisen** und/oder einen **höheren Anteil an selbständigen Ausreisen** am Total aller Ausreisen ausweist oder wenn er mit **gleich vielen Inhaftierungen** **mehr kontrollierte Ausreisen** und/oder **einen höheren Anteil an selbständigen Ausreisen** am Total aller Ausreisen ausweist.

Die Ergebnisse der Analysen zur Beantwortung dieser Frage sind in **Abbildung 26** grafisch aufbereitet. Darin ist **erstens** zu sehen, welche Kantone vergleichsweise viele bzw. wenige kontrollierte Ausreisen* aufweisen. Dazu wurden die als Punkte dargestellten Wertepaare, die jeweils einen der 16

Kantone mit aussagekräftigen Daten repräsentieren, nummeriert. Die Nummerierung entspricht dabei der Rangfolge bezüglich des Anteils an kontrollierten Ausreisen*. Kanton Nr. 1 weist demnach den tiefsten und Kanton Nr. 16 den höchsten Anteil an kontrollierten Ausreisen* auf. Zweitens ist für jeden Kanton zu sehen, wie hoch die Haftquote* ist (horizontale Achse) und wie hoch der Anteil an selbständigen Ausreisen* am Total aller kontrollierten Ausreisen* ist (vertikale Achse). Die Trendlinie zeigt, dass zwischen diesen beiden Grössen ein negativer Zusammenhang besteht: Je höher die Haftquote* in einem Kanton, um so weniger Personen reisen im Verhältnis zu allen Ausreisenden selbständig aus («Anteil an selbständigen Ausreisen* am Total aller kontrollierten Ausreisen*»).

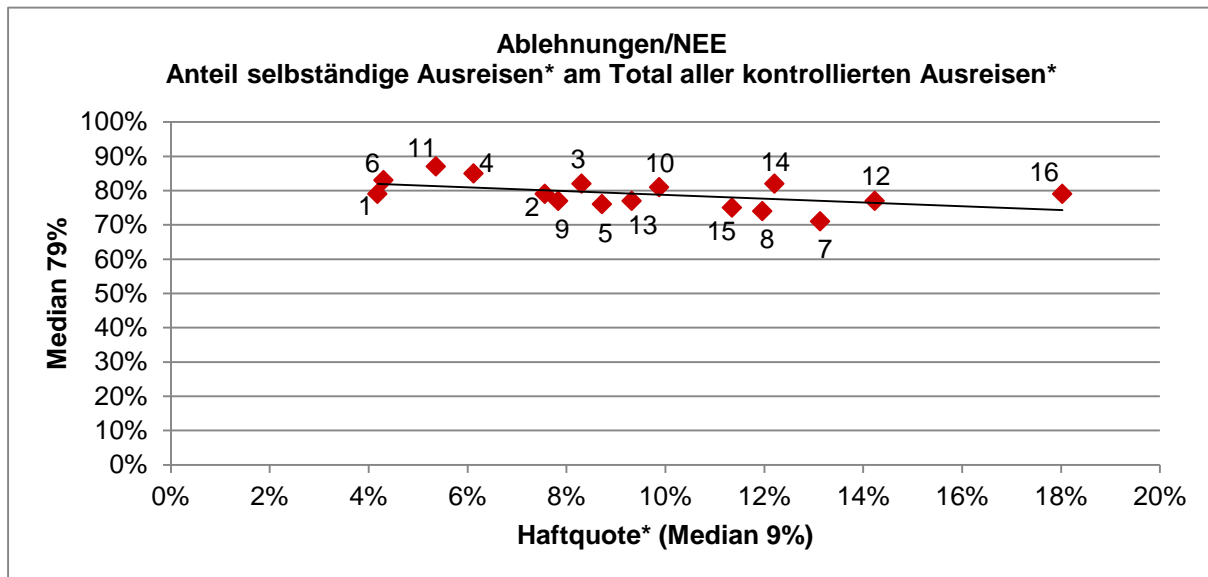
Die Verknüpfung dieser Informationen ermöglicht nun eine Beurteilung der Kantone bezüglich Wirksamkeit und Zweckmässigkeit des Wegweisungsvollzugs. Möglichkeiten, wie die Grafik «gelesen» werden kann, erfolgt mit der Erläuterung von einigen ausgewählten Beispielen.

Wir beginnen mit der Betrachtung der Ergebnisse von **Kanton 11**, weil dieser Kanton im Vergleich mit mehreren anderen Kantonen die Mittel zur Sicherstellung der Ausreisen besonders wirksam und zweckmässig einzusetzen scheint. Bezüglich des Anteils an kontrollierten Ausreisen steht dieser Kanton mit 43% an 11. Stelle von 16. Nur 5 Kantone weisen demnach noch mehr kontrollierte Ausreisen auf als dieser. Dieses Ergebnis wird mit einem deutlich unterdurchschnittlich häufigen Einsatz der Administrativhaft erzielt (5%). Nur 2 Kantone (Nr. 1 und 6) inhaftieren noch weniger Personen als Kanton 11. Gleichzeitig reisen in Kanton 11 von allen Ausgereisten 87% selbständig aus. Dies ist der höchste Wert aller Kantone. Die Kantone 2, 3, 4, 5, 7, 8 und 9 weisen alle - trotz häufigerer Anwendung der Administrativhaft - sowohl weniger kontrollierte Ausreisen wie auch einen geringeren Anteil an selbständigen Ausreisen am Total dieser Ausgereisten auf. Im Vergleich zu den erwähnten 7 Kantonen ist der Einsatz der Mittel zur Sicherstellung der Ausreise in Kanton 11 demnach als wirksamer und zweckmässiger zu beurteilen.

Betrachten wir nun das Ergebnis von **Kanton 7**. Bezüglich des Anteils an kontrollierten Ausreisen (40%) steht er damit mit an 7. Stelle von insgesamt 16 Kantonen, wendet die Administrativhaft jedoch am dritthäufigsten (13%) an. «Nur» 71% von allen kontrolliert Ausgereisten reisen zudem selbständig aus, was der tiefste Wert aller Kantone darstellt. Die Kantone 8, 9, 10, 11, 13, 14 und 15 weisen alle samt eine tiefere Inhaftierungsrate, mehr kontrollierte Ausreisen und einen höheren Anteil an selbständig Ausreisenden am Total aller kontrollierten Ausreisen aus. Im Vergleich zu Kanton 7 wenden die erwähnten Kantone demnach ihre Mittel zur Sicherstellung der Ausreise insgesamt wirksamer und zweckmässiger ein.

Der Wegweisungsvollzug in **Kanton Nr. 16** ist gemäss den erwähnten Beurteilungskriterien insofern am wirksamsten, weil er insgesamt die meisten kontrollierten Ausreisen aufweist. Dies ist nicht nur eine Folge davon, dass er die Administrativhaft deutlich am häufigsten anwendet, sondern auch davon, dass er gleichzeitig einen überdurchschnittlich hohen Anteil an selbständig Ausreisenden erreicht. Für eine Beurteilung eines zweckmässigen Einsatzes der Administrativhaft fehlen hingegen für diesen Kanton Vergleichskantone. Keiner der Kantone wendet die Administrativhaft ähnlich häufig an wie Kanton Nr. 16, womit empirisch nicht überprüft werden kann, ob mit einem ähnlich häufigen Einsatz der Administrativhaft allenfalls noch «bessere» Ergebnisse hätten erzielt werden können.

Abbildung 26: Ablehnungen/NEE: Zusammenhang zwischen Haftquote* und dem Anteil an selbständigen Ausreisen* am Total aller kontrollierten Ausreisen*. Kantonale Werte (als Punkte dargestellt) und Trendlinie. Kohortenjahre 2011 bis 2014



* um strukturelle Einflussgrössen bereinigte Werte

Kantone Nr. 1-16: Rangfolge Anteil kontrollierte Ausreisen: Je höher die Zahl, um so höher der Anteil an kontrollierten Ausreisen* (1: tiefster Wert; 16 höchster Wert)

Trendlinie Strich: — signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und Anteil an selbständigen Ausreisen* am Total aller kontrollierten Ausreisen*

Ablehnungen/NEE: N=16'438; ohne Kantone VD, TG, SH, NE (Datenqualität) und AI, AR, GL, JU, NW, OW (Fallzahlen)

Quelle: ZEMIS und Daten zur Administrativhaft (SEM 2016), Berechnungen BASS

Ergebnis

Bezüglich der Wirksamkeit des Wegweisungsvollzugs und der zweckmässigen Anwendung der Mittel zur Sicherstellung der Ausreise – Anwendung von Zwangsmassnahmen und Förderung der selbständigen Rückkehr - bestehen zwischen den Kantonen Unterschiede. Die Ergebnisse zeigen, dass es Kantone gibt, die im Vergleich mit anderen Kantonen mit einem geringeren Einsatz von Zwangsmassnahmen insgesamt mehr kontrollierte Ausreisen aufweisen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass in gewissen Kantonen übermässig viele selbständige Ausreisen zu beobachten sind, was es unter dem Aspekt eines wirksamen und zweckmässigen Wegweisungsvollzugs anzustreben gilt.

5.1.9 Familien und Minderjährige

Wie bereits erwähnt, werden Minderjährige relativ selten inhaftiert und eine Inhaftierung erweist sich bei UMA als weniger wirksames Mittel zur Sicherstellung ihrer Ausreise. In diesem Abschnitt soll die Frage, inwiefern bei Familien und Minderjährigen «mildere Mittel» bevorzugt werden, vertieft werden.

Aus **Tabelle 21** wird ersichtlich, dass **begleitete Minderjährige und Erwachsene im Familienverbund** mit einem abgelehnten Asylgesuch oder einem NEE deutlich öfter ausreisen (62% der ausreisepflichtigen Minderjährigen bzw. 65% der Erwachsenen im Familienverbund) als Erwachsene ohne Kinder (29%). Die Rückführung mit Haftanwendung spielt dabei eine untergeordnete Rolle (0.5% bzw. 2.7%). Ebenfalls relativ selten wird eine Rückführung ohne Haftanwendung vorgenommen (6%, resp. 4%). Die meisten Familien reisen selbständig aus. Es werden also bei begleiteten Minderjährigen und Erwachsenen im Familienverband deutlich weniger oft Zwangsmassnahmen angewandt als bei Er-

wachsenen ohne Minderjährige. UMA werden ebenfalls weniger oft inhaftiert, reisen allerdings deutlich seltener aus als Familien und Erwachsene ohne Minderjährige. Rückführungen erfolgen nur in Einzelfällen. Die Wirksamkeit der Administrativhaft i.e.S., d.h. der Anteil an Rückführungen nach der Anwendung einer Administrativhaft ist bei UMA mit Ablehnungen/NEE im Vergleich zu Erwachsenen ohne Minderjährige deutlich geringer, was dahingehend interpretiert werden kann, dass sie in den 11 Fällen, wo sie angewandt wurde, weniger zweckmässig eingesetzt worden ist als bei den Erwachsenen ohne Minderjährige.

Tabelle 21: **Ablehnungen/NEE**. Haftquote und Anteil kontrollierte Ausreisen am Total der Ausreisepflichtigen nach Art der Ausreise und Familiensituation, Kohorten 2011 bis 2014

Familiensituation	Haftquote nach Alter bei Inhaftie- rung		kontrollierte Ausreisen				Total
			Rückführung mit Haft		Rückfüh- rung ohne Haft	selbständige Ausreise	
	über 18	unter 18	über 18	unter 18			
UMA [n=325]	6.5%	3.4%	3.4%	1.8%	3.1%	17.2%	25.5%
begleitete Minderjährige [n=3'222]	0.1%	0.5%	0.0%	0.4%	5.7%	56.1%	62.2%
Erwachsene im Familienverbund mit MJ [n=2'574]	2.7%		2.3%		4.4%	58.3%	65.0%
Erwachsene ohne Minderjährige [n=10'943]	12.7%		7.8%		1.7%	19.3%	28.8%
Total	8.9%		5.5%		2.9%	32.1%	40.5%

Bemerkungen: [1] Die in Tabelle 21 ausgewiesenen Haftquoten weichen von den in Tabelle 12 ausgewiesenen Haftquoten ab, weil erstens im Gegensatz zu Tabelle 12 die Legalisierungen in der Grundmenge nicht enthalten sind und zweitens die Kantone mit verminderter Datenqualität ausgeschlossen wurden

[2] Familiensituation UMA/begleitete Minderjährige: Alter bei Asylentscheid (Minderjährig).

Haftquoten UMA/begleitete Minderjährige: Alter bei Inhaftierung über bzw. unter 18 Jahre

Ablehnungen/NEE (exkl. Legalisierungen): N=17'064; ohne Kantone VD, TG, SH, NE (Datenqualität)

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

5.2 Personen mit NEE Dublin

Personen mit einem NEE Dublin werden, im Gegensatz zu Personen mit Ablehnung/NEE, nicht in ihr Herkunftsland, sondern in den für den Vollzug verantwortlichen Dublin-Mitgliedsstaat zurückgewiesen. Entsprechend anders fallen die Ergebnisse aus. Bei NEE Dublin handelt es sich mit rund 27'000 Entscheidungen in der Periode 2011 bis 2014 gegenüber den 23'700 Entscheidungen mit Ablehnung/NEE um eine leicht grössere Gruppe.

5.2.1 Überblick und zeitliche Entwicklung Gesamtschweiz

Analog zum vorangegangenen Kapitel 5.1 wird in einem ersten Schritt die Wirksamkeit der Administrativhaft für NEE Dublin-Fälle über die gesamte Schweiz betrachtet und anschliessend nach den Einflüssen der strukturellen Faktoren gefragt, bevor die Ergebnisse auf Basis der interkantonalen Vergleiche präsentiert werden.

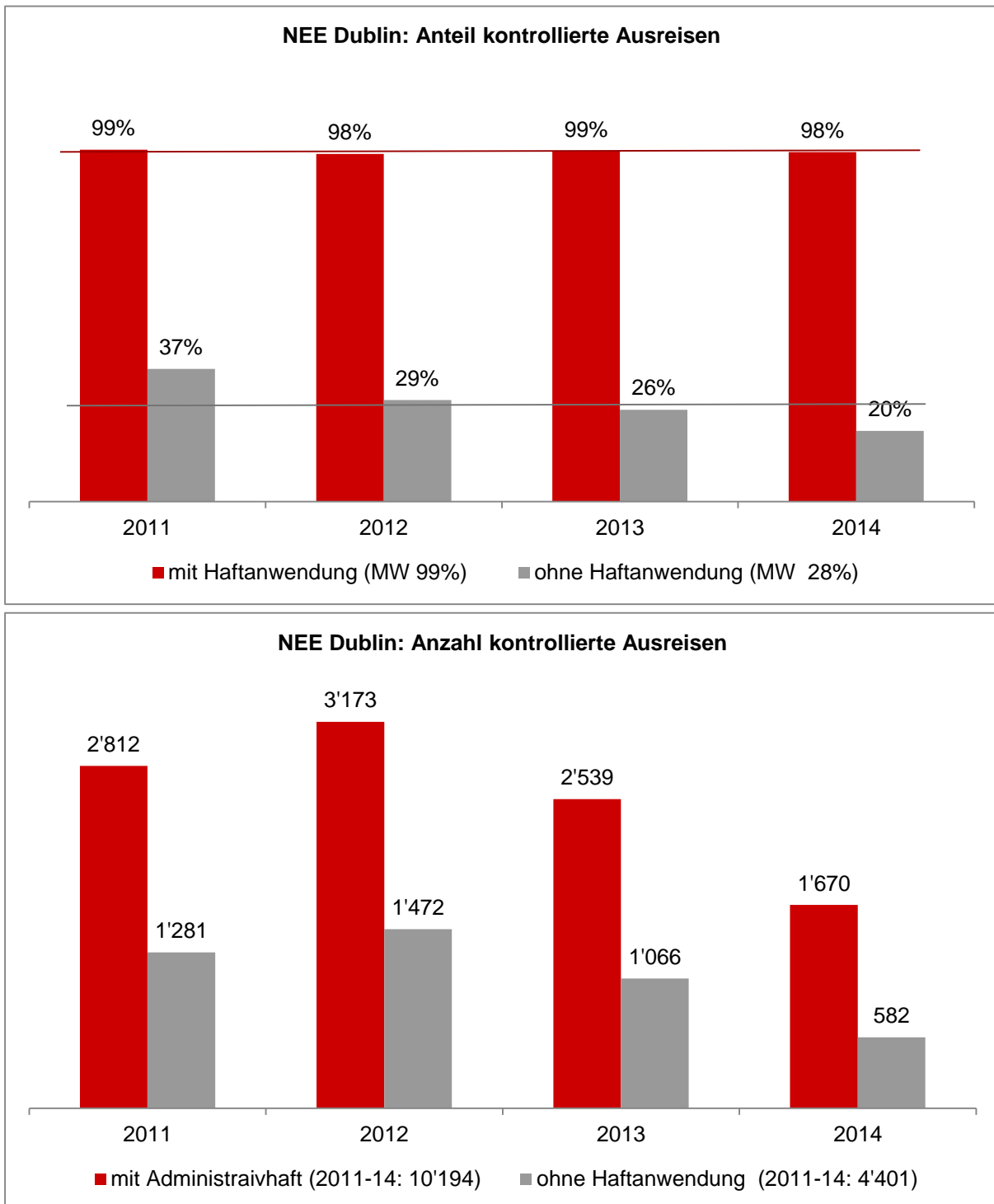
Abbildung 27 zeigt, wie viele Personen mit einem NEE Dublin die Schweiz nach einer **Haftanwendung** bzw. **ohne Haftanwendung** verlassen. Dabei ist klar ersichtlich, dass die Administrativhaft fast ausnahmslos zu einer erfolgreichen Ausschaffung, d.h. zu einer Ausreise der entsprechenden Person führt. In 99% der Fälle folgt bei Personen mit NEE Dublin auf eine Administrativhaft die Überstellung in den verantwortlichen Dublin-Staat. Wird keine Administrativhaft angewendet, so ist der Anteil der kontrolliert die Schweiz verlassenden Personen mit rund 28% deutlich tiefer. Zusätzlich hat dieser Anteil in der betrachteten Zeitperiode von 37% (2011) auf 20% (2014) deutlich abgenommen. Der Rückgang kann mit den vorliegenden Daten nicht erklärt werden. Inwieweit dies allenfalls eine Folge von Verän-

derungen bezüglich der Zusammensetzung nach Bestimmungsländern ist, kann nicht überprüft werden, weil das Bestimmungsland nur für die erfolgten Überstellungen bekannt ist. Die Administrativhaft wird bei Personen mit NEE Dublin im betrachteten Zeitraum relativ oft angewendet. 39% aller NEE Dublin werden inhaftiert, bei den Ablehnungen/NEE liegt der entsprechende Wert bei 7%. Zusammen mit der hohen Erfolgsquote führt dies dazu, dass absolut betrachtet deutlich mehr Personen mit Haftanwendung in einen Dublin-Staat überstellt werden als Personen mit NEE Dublin ohne Haftanwendung die Schweiz kontrolliert verlassen.

Ergebnis

Die Wahrscheinlichkeit einer kontrollierten Ausreise ist mit der Anwendung einer Administrativhaft im Vergleich zu keiner Administrativhaft bei Personen mit NEE Dublin deutlich höher. Die Administrativhaft kann damit als wirksames Mittel zur besseren Sicherstellung der Ausreise betrachtet werden. Ihre Bedeutung ist bei Personen NEE Dublin sehr hoch, da gegenüber Personen mit Ablehnungen/NEE die Administrativhaft bei Personen mit NEE Dublin deutlich öfter angewendet wird und auch deutlich häufiger zu einer erfolgreichen Ausschaffung führt.

Abbildung 27: **NEE Dublin**: Anteil und Anzahl kontrollierte Ausreisen mit bzw. ohne Haftanwendung nach Kohortenjahr



MW: Mittelwert Kohortenjahre 2011 bis 2014
 N=25'974; NEE Dublin; mit Haftanwendung (10'347; 39.8%) bzw. ohne Haftanwendung (15'627; 60.2%)
 Quelle: ZEMIS und Daten zur Administrativhaft (SEM 2016), Berechnungen BASS

5.2.2 Einfluss der strukturellen Merkmale auf die Wirksamkeit

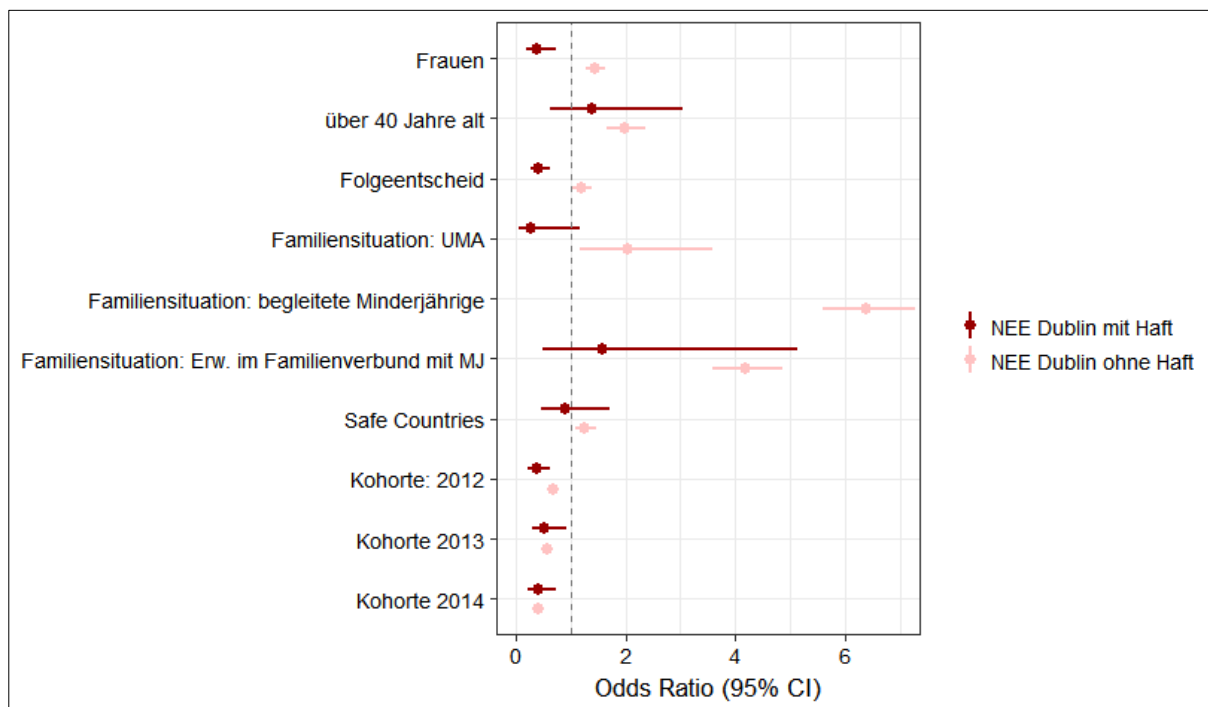
In diesem Abschnitt wird überprüft, welche strukturellen Merkmale die Chancen auf eine erfolgreiche kontrollierte Ausreise bei Personen mit NEE Dublin erhöhen bzw. verringern. Es werden dieselben individuellen Merkmale (Alter, Geschlecht, und Familiensituation) wie bei der Analyse der Ablehnungen/NEE verwendet. Die auf internationaler Ebene ausgehandelten Rückübernahmeabkommen, Länderprogramme sowie die Migrationspartnerschaften werden nicht berücksichtigt, da solche bei einer Überstellung in einen Dublin-Staat keine Rolle spielen. Auch der «Zielstaat» konnte in den Analysen nicht berücksichtigt werden, da dieser nur bei den erfolgreichen Überstellungen im ZEMIS vermerkt ist. Mit dem Indikator «Safe Country» wird in diesem Fall geprüft, ob Personen aus «sicheren Herkunftsstaaten» besser in ein Dublin-Land überstellt werden können.

Aus **Abbildung 27** wird ersichtlich, welche **Faktoren** dazu führen, dass gewisse **Personen eher ausreisen** als andere. Die Basis dazu bilden wiederum zwei Regressionen, einmal für die Gruppe der Inhaftierten, und einmal für die Personen mit NEE Dublin, die nicht inhaftiert wurden. Analog zu den Ergebnissen mit den Ablehnungen/NEE sind die Odds Ratios (Quotenverhältnisse) ausgewiesen. Überschneidet das Konfidenzintervall (in der Abbildung als farbiger Strich ersichtlich) den Wert 1 auf der X-Achse (Odds-Ratio), ist aus statistischer Sicht von keinem signifikanten Zusammenhang auszugehen. Demgegenüber ist ein Effekt statistisch signifikant, wenn das Konfidenzintervall den Wert 1 auf der X-Achse nicht überlagert.

Die vorliegenden Ergebnisse müssen vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass die Inhaftierung von NEE Dublin im betrachteten Zeitraum mit wenigen Ausnahmen zu einer Ausreise führte. Die Resultate sind von diesen Ausnahmen geprägt. Demnach ist die Chance einer Rückschaffung **mit Haftanwendung** bei Frauen tiefer als bei Männern. Ebenfalls sind die Erfolgsaussichten für eine Person mit einem wiederholten NEE Dublin (Folgeentscheid) geringer als Personen mit Erstentscheiden.

In der Gruppe der Personen mit NEE Dublin **ohne Haftanwendung** verlassen vulnerable Personengruppen die Schweiz eher: Frauen, Personen über 40, aber auch Minderjährige und deren Familien reisen eher aus als Männer, jüngere Personen und Erwachsene, die nicht in Begleitung Minderjähriger sind. Tatsächlich werden Personen mit diesen Merkmalen auch weniger oft inhaftiert (vgl. Abbildung 5), was bereits den Schluss nahe legt, dass die Haftanwendung nicht nur wirksam ist, sondern auch zweckmässig eingesetzt wird. Ebenfalls höher ist die Ausreisewahrscheinlichkeit bei Personen aus «Safe Countries». Daneben zeigt sich, dass die Ausreisewahrscheinlichkeit sowohl mit als auch ohne Haftanwendung in den Kohorten 2012 bis 2014 tiefer liegt als 2011. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus Abbildung 27 wird jedoch deutlich, dass die tiefere Ausreisewahrscheinlichkeit vor allem auf die verringerte Ausreisewahrscheinlichkeit von Personen ohne Haftanwendung zurückzuführen ist.

Abbildung 28: Einfluss struktureller Variablen auf die (kontrollierte) Ausreisewahrscheinlichkeit der Personen mit **NEE Dublin**: Odds Ratios zweier logistischer Regressionen mit kantonalen Kontrollvariablen



Odds Ratios werden als Punkt ausgegeben, entsprechendes Konfidenzintervall als Strich
Referenzgruppe Familiensituation: Erwachsene ohne Minderjährige;
NEE Dublin mit Haft: N=9'319 exkl. Kantone NE, SH, TG, VD, Pseudo R2=0.05
NEE Dublin ohne Haft: N=12'807 exkl. Kantone NE, SH, TG, VD, Pseudo R2=0.15.
Die Signifikanzen sind zwischen den Modellen vergleichbar, die Stärken der Odds-Ratios nicht.
Quelle: ZEMIS und Daten zur Administrativhaft (SEM 2016), Berechnungen BASS

Ergebnis

Die Administrativhaft ist bei NEE Dublin ein sehr wirksames Mittel zur Sicherstellung der Ausreise. Individuelle Merkmale der Inhaftierten spielen dabei nur eine untergeordnete Rolle. Daneben zeigt sich, dass vulnerable Personen mit NEE Dublin die Schweiz ohne Haftanwendung eher verlassen. Der Anteil der kontrollierten Ausreisen an allen Ausreisepflichtigen nimmt jedoch seit 2011 kontinuierlich ab.

5.2.3 Überblick auf der Ebene der Kantone

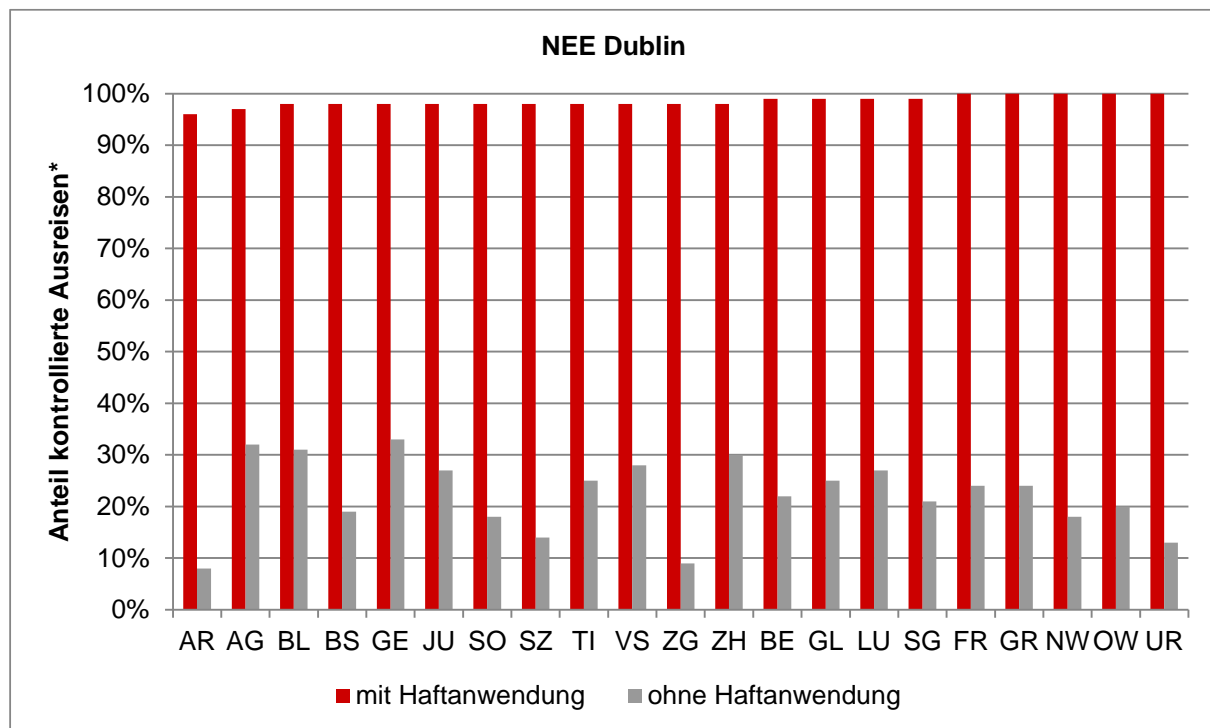
Abbildung 21 enthält zu jedem der 21 Kantone, zu denen ausreichende Daten zur Inhaftierungsquote vorliegen¹⁸, die Angaben, wie viele Personen mit bzw. ohne Anwendung einer Haft kontrolliert ausreisen (Kohorten 2011 bis 2014). Es sind auf kantonaler Ebene dieselben um die Effekte der strukturellen Einflussgrössen bereinigten Indikatoren, welche bereits für die Gesamtschweiz ausgewiesen wurden.

Die Erfolgsaussichten für eine Ausreise nach einer Inhaftierung schwanken im Gegensatz zu den Ablehnungen/NEE zwischen den Kantonen nur marginal und liegen zwischen minimal 96% (AR) und maximal 100% (FR, GR, NW, OW, UR) um einem Median von 98%. Für eine Ausreise ohne Inhaftierung

¹⁸ Folgende Kantone werden für die Analysen zur Gruppe von Personen mit NEE Dublin ausgeschlossen: VD, TG, SH, NE (Datenqualität) und AI (zu geringe Fallzahlen)

sind sie deutlich tiefer und betragen zwischen minimal 8% (AR) und maximal 33% (GE). In jedem Kanton werden die Chancen auf eine erfolgreiche Ausreise mit dem Einsatz der Administrativhaft im Vergleich zu keiner Inhaftierungen massiv erhöht, jedoch in nicht in jedem Kanton in demselben Ausmass. Insbesondere in Kantonen, in denen die Erfolgsaussichten für einen Ausreise ohne Inhaftierung geringer sind, ist das Chancenverhältnis zwischen den beiden Gruppen weniger ausgeprägt.

Abbildung 29: NEE Dublin. Anteil kontrollierte Ausreisen* mit bzw. ohne Haftanwendung nach Kanton. Kohortenjahre 2011 bis 1014



* um strukturelle Einflussgrössen korrigierte Werte
 NEE Dublin: N=22'452; ohne Kantone VD, TG, SH, NE (Datenqualität) und AI (Fallzahlen)
 Quelle: ZEMIS und Daten zur Administrativhaft (SEM 2016), Berechnungen BASS

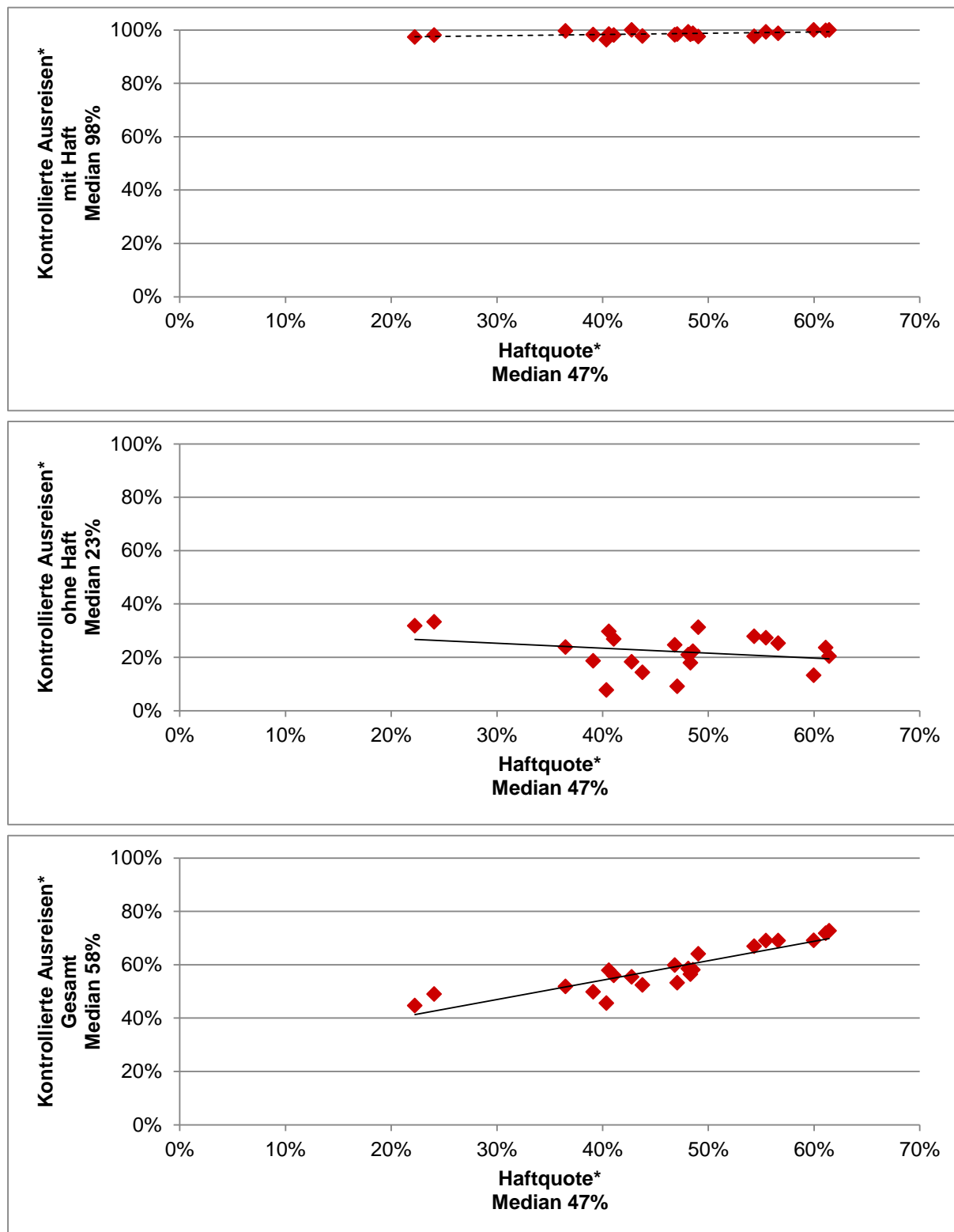
In den folgenden Abschnitten werden nun die Zusammenhänge zwischen den Haftquoten und den verschiedenen Arten der Ausreise betrachtet und aus den Ergebnissen die entsprechenden Schlussfolgerungen gezogen.

5.2.4 Zusammenhang zwischen Haftquote und kontrollierten Ausreisen

Zwischen der Haftquote und der Ausreisewahrscheinlichkeit nach einer Inhaftierung besteht auch bei NEE Dublin kein signifikanter Zusammenhang (**Abbildung 30**, Grafik 1 «mit Haft»). Eine häufigere Inhaftierung führt demnach weder zu einer Zu- noch Abnahme der kontrollierten Ausreisen nach einer Haft. Bei Kantonen, die von der Administrativhaft mehr Gebrauch machen als andere, führt dies demnach nicht dazu, dass vermehrt Personen inhaftiert werden, die nicht ausgeschafft werden können.

Im Gegensatz zu den Ablehnungen/NEE führt eine häufigere Anwendung der Administrativhaft zu einem signifikanten Rückgang an kontrollierten Ausreisen bei denjenigen Personen, die nicht inhaftiert werden (Grafik 2 «ohne Haft»). Die Werte schwanken zwischen minimal 9% und 33% um einen Median von 24%.

Abbildung 30: **NEE Dublin**. Zusammenhang zwischen Haftquote* und dem Anteil kontrollierter Ausreisen* (mit bzw. ohne Haftanwendung, Gesamt) am Total aller Personen mit bzw. ohne Haftanwendung. Kantonale Werte (als Punkte dargestellt) und Trendlinie. Kohortenjahre 2011 bis 2014



* um strukturelle Einflussgrössen bereinigte Werte
 Trendlinie gestrichelt - - - kein signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und kontrollierter Ausreise*
 Trendlinie Strich: — signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und kontrollierter* Ausreise
 NEE Dublin: N=22'452; ohne Kantone VD, TG, SH, NE (Datenqualität) und AI (Fallzahlen)
 Quelle: ZEMIS und Daten zur Administrativhaft (SEM 2016), Berechnungen BASS

Insgesamt führt eine häufigere Haftanwendung bei NEE Dublin zu einer sehr deutlichen und signifikanten Zunahme an kontrollierten Ausreisen. Je nach Kanton verlassen zwischen minimal 45% und 73% aller NEE Dublin rund um einen Median von 58% die Schweiz (Grafik 3 «Gesamt»). Die Differenz der um die strukturellen Einflussfaktoren bereinigten kantonalen Ausreisequoten beträgt bei NEE Dublin demnach 28 Prozentpunkte. Unter Kontrolle der Haftquoten reduzieren sich Unterschiede auf 17 Prozentpunkte. 9 von 28 Prozentpunkten werden durch die unterschiedlich häufige Anwendung der Administrativhaft erklärt, was einem Erklärungsanteil von 38% entspricht. Eine häufigere Inhaftierungspraxis kann insofern als zweckmässig betrachtet werden, weil damit ein deutlicher Anstieg an kontrollierten Ausreisen erreicht werden kann.

Ergebnis

In Kantonen, welche die Administrativhaft häufiger einsetzen, verlassen deutlich mehr Personen mit NEE Dublin die Schweiz als in Kantonen mit einer vergleichsweise tiefen Inhaftierungsquote. Daraus kann gefolgert werden, dass die Anwendung der Administrativhaft als Mittel zur Sicherstellung der Ausreise bei dieser Gruppe ein sehr **wirksames Mittel** darstellt. Die unterschiedlich häufige Anwendung der Administrativhaft erklärt gut **einen Drittel** der um die strukturellen Einflussfaktoren bereinigten Ausreisequoten.

Der **Zielerreichungsgrad** – der Anteil an erfolgten Rückführungen nach einer Inhaftierung – ist bei der Anwendung der Administrativhaft bei Personen mit NEE Dublin in allen Kantonen äusserst hoch und beträgt auch unter Berücksichtigung der strukturellen Gegebenheiten mindestens 97%. Der Einsatz der Administrativhaft erfolgt demnach in allen Kantonen i.e.S. auch **zweckmässig**. Mit einer häufigeren Inhaftierungspraxis werden nicht vermehrt Personen inhaftiert, die nicht ausgeschafft werden können. Eine häufigere Inhaftierungspraxis ist damit insofern als zweckmässig zu betrachten, weil damit ein deutlicher Anstieg an kontrollierten Ausreisen erreicht werden kann. Im Gegensatz zu den Ablehnungen/NEE führt eine häufigere Anwendung der Administrativhaft jedoch zu einem signifikanten Rückgang an kontrollierten Ausreisen bei denjenigen Personen, die nicht inhaftiert werden.

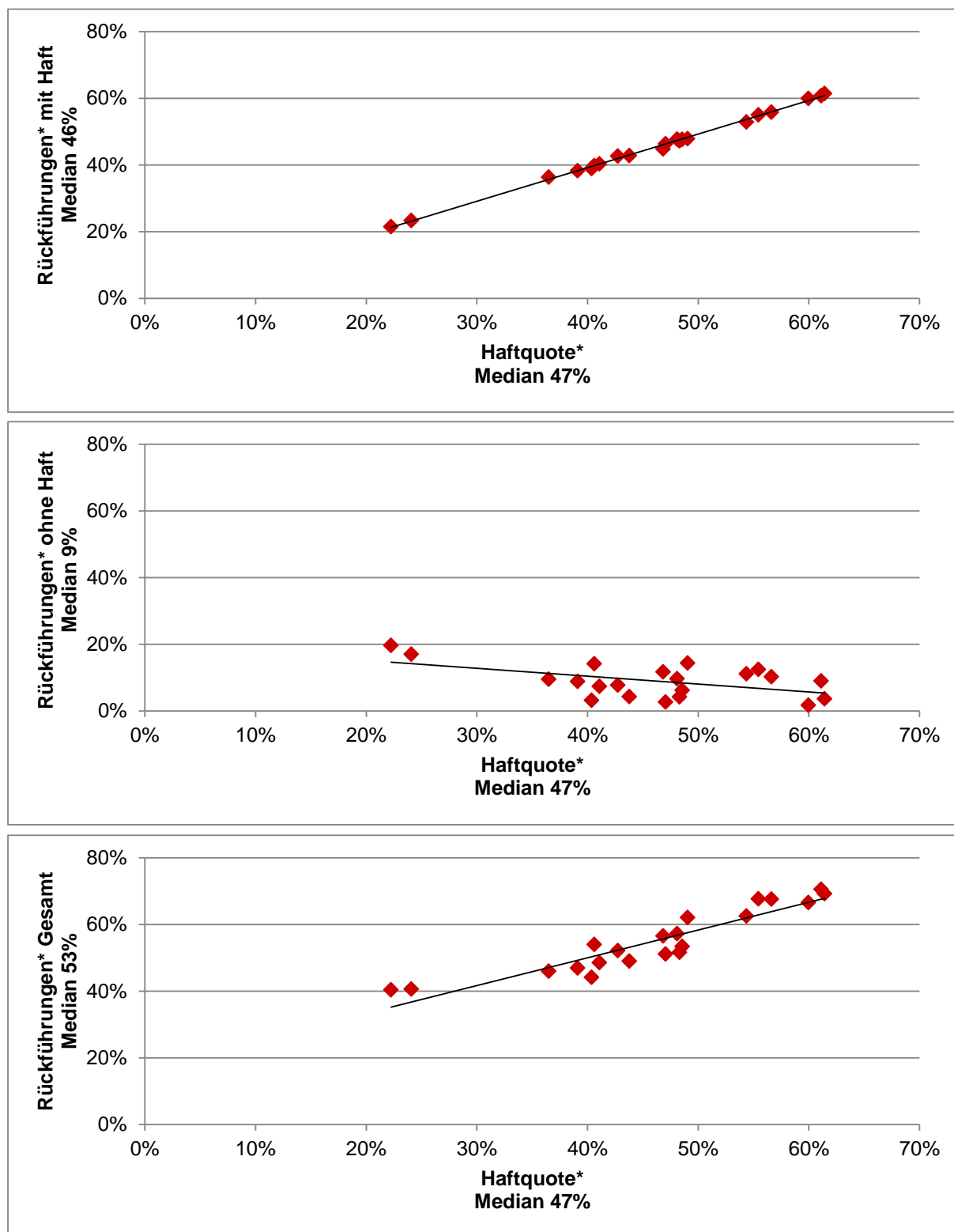
Die bisher vorhandenen Ergebnisse werden im Rahmen der nachfolgenden Kapitel präzisiert, indem die Zusammenhänge zwischen der Haftquote und den Rückführungen, selbständigen Ausreisen und unkontrollierten Abreisen näher betrachtet werden.

5.2.5 Zusammenhang zwischen Haftquote und Rückführungen

Mit den drei in **Abbildung 31** enthaltenen Grafiken kann die Frage beantwortet werden, inwieweit die Häufigkeit der Anwendung der Administrativhaft in Zusammenhang mit dem Anteil an Rückführungen steht. Die Ergebnisse sind sehr deutlich und widerspiegeln im Wesentlichen die Befunde aus den Analysen aus dem vorherigen Abschnitt 5.2.4, da im Gegensatz zu den Ablehnungen/NEE die Bedeutung der Administrativhaft bei den NEE Dublin aufgrund der deutlich häufigeren Anwendung viel grösser ist.

Weil in allen Kantonen fast ausnahmslos alle Inhaftierten erfolgreich ausgeschafft werden können, besteht zwischen der **Haftquote** und dem Anteil an **Rückführungen** ein **fast perfekter Zusammenhang**, der sich darin zeigt, dass sich die kantonalen Punktepaare alle auf der hochsignifikanten Trendlinie befinden (Grafik 1 «mit Haft»). Gleichzeitig sind die Unterschiede der um die strukturellen Einflussfaktoren bereinigten Rückführungsquoten sehr gross und liegen zwischen minimal 22% und maximal 61% rund um einen Median von 46%.

Abbildung 31: **NEE Dublin**. Zusammenhang zwischen Haftquote* und dem Anteil an Rückführungen* (mit bzw. ohne Haftanwendung, Gesamt) am Total aller Personen mit bzw. ohne Haftanwendung. Kantonale Werte (als Punkte dargestellt) und Trendlinie. Kohortenjahre 2011 bis 2014



* um strukturelle Einflussgrössen bereinigte Werte
 Trendlinie gestrichelt - - - kein signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und kontrollierter Ausreise*
 Trendlinie Strich: — signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und kontrollierter* Ausreise
 NEE Dublin: N=22'452; ohne Kantone VD, TG, SH, NE (Datenqualität) und AI (Fallzahlen)
 Quelle: ZEMIS und Daten zur Administrativhaft (SEM 2016), Berechnungen BASS

Mehr Inhaftierungen führen zu einer signifikanten Abnahme von Rückführungen ohne Anwendung einer Administrativhaft (Grafik 2 «ohne Haft»). Die entsprechenden um die strukturellen Einflussgrössen bereinigten Quoten liegen zwischen maximal 20% und minimal 3% rund um einen Median von 9%. Ein Teil der zusätzlichen Rückführungen nach Inhaftierung geht demnach auf Kosten von Rückführungen ohne Inhaftierung. Weil der negative Trend jedoch deutlich weniger ausgeprägt ist als der positive, werden mit zunehmender Anwendung der Administrativhaft insgesamt deutlich mehr Personen rückgeführt (Grafik 3 «Gesamt»).

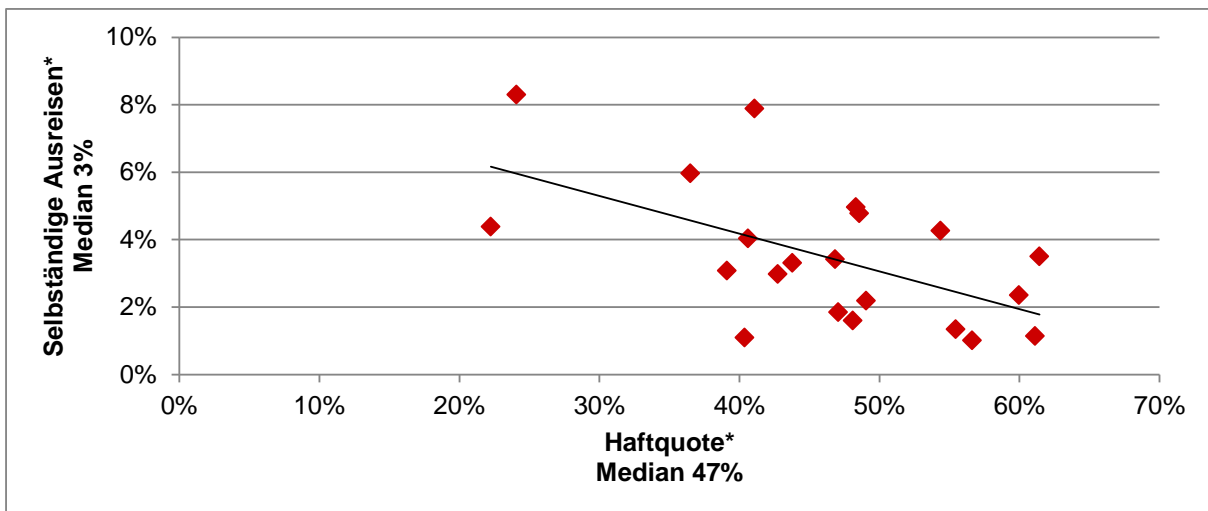
Ergebnis

Eine häufigere Anwendung der Administrativhaft führt bei NEE Dublin insgesamt zu signifikant mehr Rückführungen. Mit einer weniger häufigen Anwendung der Administrativhaft steigt zwar der Anteil an Rückführungen ohne Haftanwendung. Dieser vermag den Rückgang bei den Rückführungen mit Inhaftierungen jedoch nicht zu «kompensieren». Die Anwendung der Administrativhaft kann unter Betrachtung dieser Ergebnisse sowohl als **wirksam** wie auch als **zweckmässig** betrachtet werden.

5.2.6 Zusammenhang zwischen Haftquote und selbständigen Ausreisen

Aus **Abbildung 32** wird ersichtlich, dass die selbständigen Ausreisen bei Personen mit NEE Dublin im Gegensatz zu den Ablehnungen/NEE nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die um die strukturellen Einflussgrössen bereinigten Quoten an selbständigen Ausreisen schwanken zwischen minimal 1% und maximal 8% um einen Median von 3%. **Mit zunehmender Haftquote sinkt dieser Anteilswert signifikant.**

Abbildung 32: **NEE Dublin**. Zusammenhang zwischen Haftquote* und dem Anteil an selbständigen Ausreisen* am Total aller Personen. Kantonale Werte (als Punkte dargestellt) und Trendlinie. Kohortenjahre 2011 bis 2014

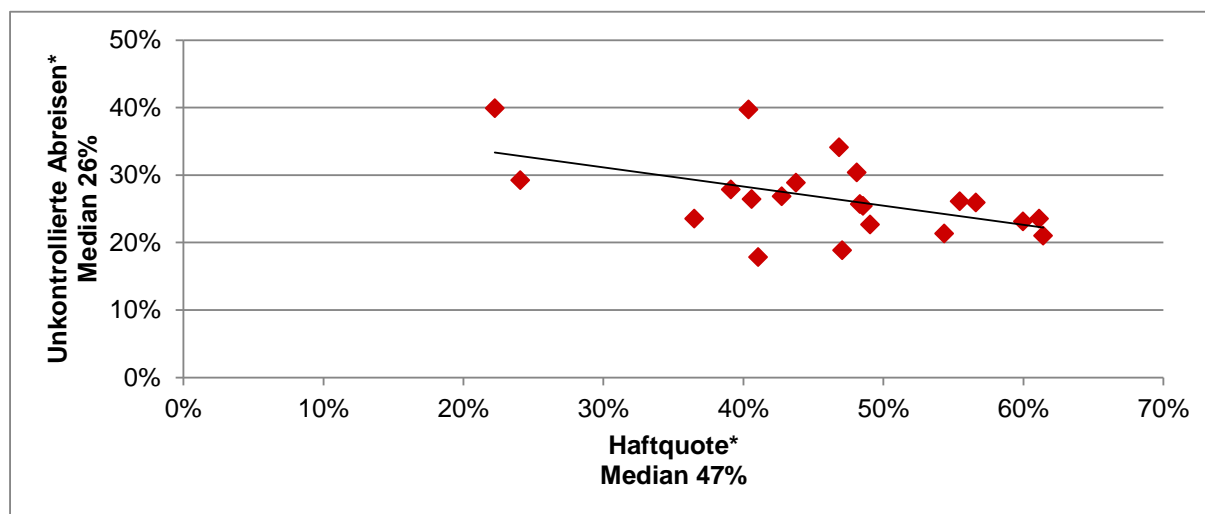


* um strukturelle Einflussgrössen bereinigte Werte
 Trendlinie gestrichelt - - - kein signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und kontrollierter Ausreise*
 Trendlinie Strich: — signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und kontrollierter* Ausreise
 NEE Dublin: N=22'452; ohne Kantone VD, TG, SH, NE (Datenqualität) und AI (Fallzahlen)
 Quelle: ZEMIS und Daten zur Administrativhaft (SEM 2016), Berechnungen BASS

5.2.7 Zusammenhang zwischen Haftquote und unkontrollierten Abreisen

Abschliessend wird im Rahmen der interkantonalen Vergleiche zu den Personen mit NEE Dublin der Einfluss der Haftquote auf die unkontrollierten Abreisen betrachtet (**Abbildung 33**). Daraus wird ersichtlich, dass zwischen den beiden Werten ein signifikanter Zusammenhang besteht. Je mehr Personen in einem Kanton inhaftiert werden, umso geringer ist die Wahrscheinlichkeit einer unkontrollierten Abreise. Wie schon bei den Ergebnissen zu den Ablehnungen/NEE gilt es zu beachten, dass die Datenqualität zu den unkontrollierten Ablehnungen mangelhaft sein dürfte, weshalb dieses Ergebnis nicht überinterpretiert werden sollte.

Abbildung 33: **NEE Dublin**. Zusammenhang zwischen Haftquote* und dem Anteil an unkontrolliert Abgereisten* am Total aller Personen. Kantonale Werte (als Punkte dargestellt) und Trendlinie. Kohortenjahre 2011 bis 2014



* um strukturelle Einflussgrössen bereinigte Werte
 Trendlinie Strich: — signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und unkontrollierter* Ausreise
 NEE Dublin: N=22'452; ohne Kantone VD, TG, SH, NE (Datenqualität) und AI (Fallzahlen)
 Quelle: ZEMIS und Daten zur Administrativhaft (SEM 2016), Berechnungen BASS

5.2.8 Gesamtbetrachtung

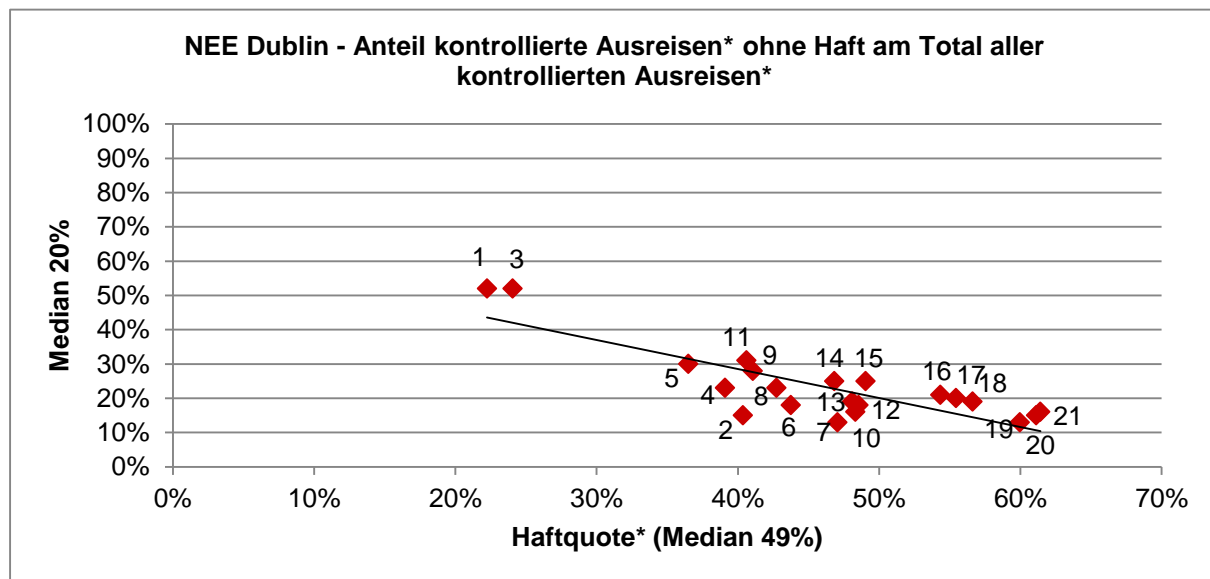
Analog zur Gesamtbetrachtung der Ergebnisse zu den Ablehnungen/NEE erfolgt an dieser Stelle eine noch etwas detailliertere Betrachtung der Ergebnisse des Wegweisungsvollzugs der NEE Dublin-Fälle auf Kantonsebene. Die bisherigen Ergebnisse haben aufgezeigt, dass die Administrativhaft bei NEE Dublin-Fällen in allen Kantonen ein äusserst wirksames Mittel zur Sicherstellung der Ausreise darstellt. Weniger Inhaftierungen führen i.d.R. auch direkt zu weniger kontrollierten Ausreisen. Im Gegensatz zu den Ablehnungen/NEE ist die Bedeutung der Administrativhaft als Mittel zur Sicherstellung der Ausreise deutlich grösser, wogegen die selbständigen Ausreisen mengenmässig nur einen geringen Anteil bei den erfolgten Ausreisen ausmachen. Dementsprechend steht im Rahmen der NEE Dublin-Fälle nicht wie bei den Ablehnungen/NEE der Anteil an selbständigen Ausreisen am Total aller Ausreisen im Fokus, sondern der **Anteil an Rückführungen ohne Anwendung der Administrativhaft** am Total aller Ausgereisten. Die Resultate haben schon gezeigt, dass mit einer weniger häufigen Anwendung der Administrativhaft zwar der Anteil an Rückführungen ohne Haftanwendung steigt, dieser den Rückgang bei den Rückführungen mit Inhaftierungen jedoch nicht auszugleichen vermag. Wir gehen deshalb spezifisch der Frage nach, ob es einzelne Kantone gibt, welche entweder mit einem etwa gleich häufigen oder sogar geringeren Einsatz von Zwangsmassnahmen insgesamt mehr Ausreisen erreichen als andere. Ein Kanton wendet die Mittel zur Sicherstellung der Ausreise dann besonders

wirksam und zweckmässig an, wenn er entweder mit **weniger Inhaftierungen** mindestens **gleich viele kontrollierte Ausreisen** und/oder **einen höheren Anteil an Rückführungen ohne Haftanwendung** aufweist oder wenn er mit **gleich vielen Inhaftierungen mehr kontrollierte Ausreisen** und/oder **einen höheren Anteil an Rückführungen ohne Haftanwendung** am Total aller Ausreisen erreicht.

Die Ergebnisse der Analysen zur Beantwortung dieser Frage sind in **Abbildung 34** grafisch aufbereitet. Darin ist **erstens** zu sehen, welche Kantone vergleichsweise viele bzw. wenige kontrollierte Ausreisen* aufweisen. Analog zu den Ablehnungen/NEE sind die als Punkte dargestellten Wertepaare, welche jeweils einen der 21 Kantone mit aussagekräftigen Daten repräsentieren, nummeriert. Die Nummerierung entspricht dabei der Rangfolge bezüglich des Anteils an kontrollierten Ausreisen*. Kanton Nr. 1 weist den tiefsten und Kanton Nr. 21 den höchsten Anteil an kontrollierten Ausreisen* auf. **Zweitens** ist für jeden Kanton zu sehen, wie hoch die Haftquote* ist (horizontale Achse) und wie hoch der Anteil an Rückführungen ohne Haft* am Total aller kontrollierten Ausreisen* ist (vertikale Achse). Die Trendlinie zeigt, dass zwischen diesen beiden Grössen ein ausgeprägter negativer Zusammenhang besteht: Je höher die Haftquote* in einem Kanton ist, um so weniger Personen werden im Verhältnis zu allen Ausreisenden ohne Anwendung einer Administrativhaft rückgeführt («Anteil kontrollierte Ausreisen ohne Haft* am Total aller kontrollierten Ausreisen*»).

Im Gegensatz zu den Ablehnungen/NEE sind zwischen den Kantonen weniger deutliche Unterschiede betreffend eines wirksameren oder auch zweckmässigeren Einsatzes der Zwangsmassnahmen festzustellen. Dennoch gibt es einige Kantone, die verglichen mit den Ergebnissen von anderen Kantonen mit weniger Zwangsmassnahmen mehr oder gleichviele kontrollierte Ausreisen erreichen. Dazu zählen bspw. die Kantone 11 oder 9, welche im Vergleich zu den Kantonen 6, 7 und 8 mit einem weniger häufigeren Einsatz der Administrativhaft mehr kontrollierte Ausreisen aufweisen. Die Grafik bestätigt demnach im Wesentlichen das Ergebnis, dass Kantone, welche die Administrativhaft eher häufig anwenden, auch mehr Personen rückgeführt werden können, womit ein häufigerer Einsatz der Administrativhaft insgesamt nicht nur als wirksamer sondern auch als zweckmässiger beurteilt werden muss. Wie häufig die Administrativhaft bei NEE Dublin-Fällen tatsächlich eingesetzt wird, dürfte jedoch u.a. damit zusammenhängen, wie das Prinzip der **Verhältnismässigkeit**, das in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle spielen dürfte, in einem Kanton ausgelegt wird. Darauf wird im nächsten Kapitel, das sich mit der Frage der Rechtmässigkeit auseinandersetzt, in Abschnitt 6.1 noch näher eingegangen.

Abbildung 34: NEE Dublin: Zusammenhang zwischen Haftquote* und dem Anteil kontrollierten Ausreisen* ohne Haft am Total aller kontrollierten Ausreisen*. Kantonale Werte (als Punkte dargestellt) und Trendlinie. Kohortenjahre 2011 bis 2014



* um strukturelle Einflussgrössen bereinigte Werte
 Kantone Nr. 1-21: Rangfolge Anteil kontrollierte Ausreisen: Je höher die Zahl, um so höher der Anteil an kontrollierten Ausreisen* (1: tiefster Wert; 21 höchster Wert)
 Trendlinie Strich: — signifikanter Zusammenhang zwischen Haftquote* und Anteil an kontrollierten Ausreisen* am Total aller kontrollierten Ausreisen*
 NEE Dublin: N=22'452; ohne Kantone VD, TG, SH, NE (Datenqualität) und AI (Fallzahlen)
 Quelle: ZEMIS und Daten zur Administrativhaft (SEM 2016), Berechnungen BASS

5.2.9 Familien und Minderjährige

Von den zum Zeitpunkt des NEE Dublin 1'764 begleiteten Minderjährigen (2011 bis 2014) werden 134 zu einem Zeitpunkt inhaftiert, als diese noch minderjährig sind (**Tabelle 22**). Dies entspricht einer Haftquote von 7.6%. Sie ist damit deutlich tiefer als bei den Erwachsenen ohne Minderjährige (48%). Alle inhaftieren begleiteten Minderjährige konnten tatsächlich auch rückgeführt werden. Drei Viertel aller kontrollierten Ausreisen erfolgen bei begleiteten Minderjährigen per Rückführung ohne Haftanwendung in das zuständige Dublin-Land. Unter deutlich weniger häufigem Einsatz der Administrativhaft können bei begleiteten Minderjährigen im Vergleich zu Erwachsenen ohne Minderjährige damit etwas mehr kontrollierte Ausreisen sichergestellt werden. Ausreisepflichtige UMA mit NEE Dublin werden hingegen deutlich häufiger als begleitete Minderjährige, jedoch etwas weniger oft als Erwachsene ohne Minderjährige inhaftiert. Die Inhaftierungsquote beträgt bei ihnen 31.5%. 33 der insgesamt 34 inhaftierten UMA konnten in das entsprechende Dublin-Land überstellt werden.

Tabelle 22: **NEE Dublin**. Haftquote und Anteil kontrollierte Ausreisen am Total der Ausreisepflichtigen nach Art der Ausreise und Familiensituation, Kohorten 2011 bis 2014

Familiensituation	Haftquote nach Alter bei Inhaftie- rung		kontrollierte Ausreisen				Total
			Rückführung mit Haft		Rückfüh- rung ohne Haft	selbständige Ausreise	
	über 18	unter 18	über 18	unter 18			
UMA [n=108]	13.9%	31.5%	11.1%	30.6%	14.8%	1.9%	58.3%
begleitete Minderjährige [n=1'764]	0.2%	7.6%	0.2%	7.6%	46.3%	8.8%	62.9%
Erwachsene im Familienverbund mit MJ [n=1'455]	19.0%		18.1%		35.4%	8.7%	62.1%
Erwachsene ohne Minderjährige [n=19'173]	48.4%		47.2%		6.3%	3.1%	56.7%
Total	43.3%		42.2%		11.3%	3.9%	57.5%

Bemerkungen: [1] Die in Tabelle 22 ausgewiesenen Haftquoten weichen von den in Tabelle 12 ausgewiesenen Haftquoten ab, weil erstens im Gegensatz zu Tabelle 12 die Legalisierungen in der Grundmenge nicht enthalten sind und zweitens die Kantone mit verminderter Datenqualität ausgeschlossen wurden

[2] Familiensituation UMA/begleitete Minderjährige: Alter bei Asylentscheid (Minderjährig).

Haftquoten UMA/begleitete Minderjährige: Alter bei Inhaftierung über bzw. unter 18 Jahre

NEE Dublin (exkl. Legalisierungen): N=22'500; ohne Kantone VD, TG, SH, NE (Datenqualität)

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

6 Rechtmässigkeit und Einfluss von Änderungen bei den gesetzlichen Vorgaben zur Administrativhaft

In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Anwendung der Administrativhaft, soweit beurteilbar, den gesetzlichen Vorgaben entsprechend erfolgt. Ausgangspunkt zu einer datenbasierten Beurteilung der Rechtmässigkeit bilden neben der Überprüfung der Einhaltung der **verfahrensrechtlichen Grundlagen** (bspw. Einhaltung der maximalen Haftdauer, Beschleunigungsgebot) auch normative Vorgaben auf nationaler und internationaler Ebene, die den staatlichen Behörden beim Vollzug von Wegweisungsentscheiden Leitplanken für ihr Verhalten setzen. Dabei handelt es sich einerseits um menschenrechtliche wie auch grundrechtliche Vorgaben. Diese normativen Vorgaben verdeutlichen, dass für die Beurteilung der Rechtmässigkeit des Wegweisungsvollzugs die Frage der **Verhältnismässigkeit** zentral ist. Während der erste Abschnitt dieses Kapitels die Ergebnisse unter dem Aspekt des Verhältnismässigkeitsprinzips betrachtet, wird im zweiten Abschnitt die Einhaltung einiger verfahrensrechtlicher Vorgaben überprüft. Im dritten Abschnitt wird der Frage nachgegangen, inwieweit sich **Änderungen bei den gesetzlichen Vorgaben** zur Administrativhaft in den analysierten Daten widerspiegeln.

6.1 Verhältnismässigkeitsprinzip

Das Verhältnismässigkeitsprinzip verpflichtet den Staat zur zurückhaltenden Anordnung grundrechtsbeschränkender Massnahmen; solche Massnahmen sind auf das im Einzelfall zwingend Notwendige zu beschränken. Dieses Prinzip ist von fundamentaler rechtsstaatlicher Bedeutung, steht dem Staat doch „ein Arsenal weitreichender Abwehrmittel zur Verfügung, welche in der Praxis masslose Eingriffe in die Freiheitsrechte der betroffenen Personen ermöglichen“ (Albrecht, 2009). Das Verhältnismässigkeitsprinzip entfaltet insofern eine freiheitssichernde Wirkung.

Wenn eine von einem Wegweisungsentscheid betroffene Person die Aufforderung zur Ausreise nicht befolgt, können die Behörden die Ausreise mit Zwangsmassnahmen, bspw. der Anwendung einer Administrativhaft, durchsetzen. Die für den Vollzug der Wegweisung zuständigen kantonalen Behörden sind zur Anwendung von Zwang nur dann berechtigt, wenn dies im konkreten Fall verhältnismässig, das heisst zur Sicherstellung der Ausreise **geeignet, erforderlich** und für die betroffene Person **zumutbar** ist. Die Frage der Verhältnismässigkeit des Wegweisungsvollzugs stellt sich indes nicht, wenn die betroffene Person selbstständig, das heisst ohne staatliches Zutun aus der Schweiz ausreist. Gemäss Art. 7 Rückführungsrichtlinie (2008/115/RG) gilt denn auch für alle Massnahmen bei einer Wegweisung der Grundsatz, dass die **selbstständige Ausreise** gegenüber der Anwendung von Zwangsmassnahmen immer **Vorrang** hat.

Die Überprüfung der Einhaltung der normativen Vorgaben erfolgt jeweils im Einzelfall durch die kantonalen und nationalen gerichtlichen Instanzen. Kantonale und nationale Urteile dienen dazu, die im Rahmen des Föderalismus den Kantonen zugedachten Handlungsspielräume zu begrenzen. Unter diesem Aspekt dürften auf Kantonsebene die kantonalen Gerichtsinstanzen eine wichtige Rolle einnehmen. Aus den Ergebnissen einer rein statistischen Analyse kann dazu jedoch keine schlüssige Einschätzung gegeben werden. In der Regel erfolgen solche Analysen mit Hilfe von Dossieranalysen

von Gerichtsurteilen, mit deren Ergebnissen dann allenfalls mit Hilfe von statistischen Analysen diesbezügliche Hypothesen überprüft werden können¹⁹. Eine umfassende Beurteilung des auf normativen Vorgaben beruhenden Prinzips der Verhältnismässigkeit ist im Rahmen dieser auf bestehenden Daten basierenden Untersuchung deshalb nicht möglich.

Dennoch können einige der in Kapitel 5 präsentierten Ergebnisse in diesem Zusammenhang etwas näher betrachtet und interpretiert werden. Diesbezüglich sei auf die enormen Unterschiede zwischen den Kantonen bei den um die strukturellen Einflussfaktoren bereinigten Haftquoten bei NEE Dublin verwiesen. Sie liegen zwischen minimal 22% (AG) und 61% (GR, OW). Es ist durchaus denkbar, dass das Prinzip der Verhältnismässigkeit bei der Anordnung einer Administrativhaft, insbesondere für NEE Dublin-Fälle, sowohl durch die kantonalen Behörden wie auch durch die Gerichte unterschiedlich ausgelegt wird.

In diesem Zusammenhang sei auch auf die Bestimmungen der Dublin III-Verordnung verwiesen, die für Dublin-Fälle u.a. strengere Regeln zur Anordnung der Administrativhaft enthalten. Der darin enthaltene Grundsatz legt fest, dass keine Person nur deshalb inhaftiert werden darf, weil sie sich in einem Dublin-Verfahren befindet (Art. 28 Abs. 1 Dublin III-Verordnung). Die Haft darf nur angeordnet werden, wenn eine erhebliche Gefahr besteht, dass die betroffene Person untertaucht, und nur wenn sie verhältnismässig ist und weniger einschneidende Massnahmen zur Sicherstellung des Vollzugs nicht genügen (Abs. 2). Die angepassten Gesetzesbestimmungen hat die Schweiz am 1. Juli 2015 in Kraft gesetzt. Das Bundesgericht hat sich in seinem Urteil vom 2. Mai 2016 (2C_207/2016) zu den Grundsätzen zur Dublin-Haft geäussert und dabei festgehalten, dass die Inhaftierung einer Person in einem Dublin-Verfahren nicht allein deshalb angeordnet werden darf, weil der oder die Betroffene bereits in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch gestellt und den Ausgang des Verfahrens nicht abgewartet hat. Inwieweit sich die Dublin III-Verordnung oder das erwähnte Bundesgerichtsurteil auf die Haftanwendungspraxis auswirkt, kann mit den vorliegenden Analysen aufgrund einer zu kurzen Beobachtungsdauer noch nicht beantwortet werden. Basierend auf den empirisch ermittelten Zusammenhängen kann jedoch erwartet werden, dass ein Rückgang an Inhaftierungen bei NEE Dublin zu einer Abnahme an Ausreisen mit einer gleichzeitigen Zunahme an Untergetauchten führen dürfte.

6.2 Einhaltung von verfahrensrechtlichen Vorgaben

Nach diesen Ausführungen und Schlussfolgerungen zum Aspekt der Verhältnismässigkeit konnte im Rahmen der Datenanalysen auch die Einhaltung einiger **verfahrensrechtlicher Vorgaben** überprüft werden. Die entsprechenden Schlussfolgerungen basieren weitgehend auf Ergebnissen und Erkenntnissen, die im Rahmen der Plausibilisierung und Aufarbeitung der Datengrundlagen erzielt wurden. Für diese Analyse wurden die gesamten Daten untersucht und nicht nur die für die Kohortenanalyse verwendeten Daten, die nur Angaben für den Zeitraum von 18 Monaten ab rechtskräftigem Wegweisungsentscheid enthalten. Folgende verfahrensrechtlicher Vorgaben konnten überprüft werden:

- Abfolgen und inhaltliche Konsistenz der Eintragungen im ZEMIS
- Einhaltung der maximalen Haftdauer
- Einhaltung des Mindestalters von 15 Jahren

¹⁹ Ein solcher Nachweis ist bspw. im Rahmen einer Untersuchung im Bereich der Invalidenversicherung gelungen. Dabei konnte aufgezeigt werden, dass der Anteil Gutheissungen oder Rückweisungen von Beschwerden bezüglich Rentenablehnungen wie auch die von den Gerichten als beweistauglich eingestuft Gutachten zwischen den Kantonen deutlich unterscheiden (Guggisberg et. al 2015). Auch aus einer laufenden Studie vom Büro BASS zur Umsetzung der sogenannten nahehehlichen Härtefälle im Ausländerrecht gibt es Hinweise, dass die kantonalen gerichtlichen Instanzen eine wichtige Rolle einnehmen (laufende Studie BASS).

- Einhaltung des Beschleunigungsgebots: Dauer bis zum Antrag der Vollzugsunterstützung

Abfolgen und inhaltliche Konsistenz der Eintragungen im ZEMIS

Bei der Aufarbeitung der Datengrundlagen wurden einige inhaltliche Inkonsistenzen identifiziert. Es dürfte sich dabei allerdings eher um Fehler bei der Eintragung ins System als um eine unrechtmässige Anwendung der Administrativhaft handeln. So gab es in wenigen Fällen Hafteinträge ohne Datum zum Haftende, obwohl die maximale Dauer längst überschritten war. Es handelt sich dabei jedoch um wenige Einzelfälle.

Einhaltung der maximalen Haftdauer aller Haftarten

Seit dem 01.01.2011 gilt gemäss Art. 79 AuG ein Normmaximum von 6 Monaten (gemäss Abs. 1), bzw. eine maximale Haftdauer von 18 Monaten, bzw. 12 Monaten bei Minderjährigen mit Verlängerung (gemäss Abs. 2). Es konnte kein Fall identifiziert werden, in welchem die maximale Haftdauer überschritten wurde.

Einhaltung des Mindestalters von 15 Jahren

Gemäss Artikel 80 Absatz 4 und Artikel 80a Absatz 5 AuG ist die Administrativhaft bei Kindern und Jugendlichen, die das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht zulässig. Von den 200 zum Zeitpunkt der Inhaftierung minderjährigen Kindern und Jugendlichen der Kohorten 2011 bis 2014 haben gemäss den Angaben im ZEMIS 128 das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet (63%). Es handelt sich mit Ausnahme von 1 Person (14-jährig) ausschliesslich um begleitete Minderjährige. Die Hälfte davon betrifft Kleinkinder im Alter zwischen 0 und 4 Jahren. 89% aller Fälle von inhaftierten Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren entfallen auf den Kanton Bern.

Einhaltung des Beschleunigungsgebots: Dauer bis zum Antrag um Vollzugsunterstützung

Gemäss Art. 75 Abs. 2 AuG ist die für die Anordnung der Administrativhaft zuständige Behörde gehalten, die im Hinblick auf den Wegweisungsvollzug notwendigen Schritte umgehend einzuleiten und „voranzutreiben“ (Beschleunigungsgebot, Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel G5, Abschnitt 2.1.2 «Maximale Haftdauer nach Artikel 79 AuG»). Das Beschleunigungsgebot gilt insbesondere bei der Anwendung von Zwangsmassnahmen. Diesbezüglich wurde untersucht, zu welchem Zeitpunkt bei Personen in Administrativhaft eine Papierbeschaffung angefordert wurde. Insgesamt kann in den Kohorten 2011 bis 2014 bei 1'451 Personen eine Anforderung von Vollzugsunterstützung zwecks Papierbeschaffung identifiziert werden. Schweizweit wird in einem von vier Fällen die Anfrage zur Papierbeschaffung erst nach dem Haftbeginn beim SEM angefordert. Die meisten Kantone wiesen in der Periode 2011 bis 2014 jedoch weniger als 50 Haftfälle mit angeforderter Unterstützung zur Papierbeschaffung auf. Ein vollständiger interkantonaler Vergleich ist damit nicht möglich. Von den Kantonen mit mehr als 50 Fällen hat der Kanton Wallis den grössten Anteil Anfragen nach Haftbeginn (47%, 89 Fälle). Es folgen die Kantone Bern (31%, 252 Fälle), Luzern (30%, 83 Fälle), Solothurn (22%, 101 Fälle), Zürich (21%, 229 Fälle), Aargau (14%, 85 Fälle), St. Gallen (6%, 122 Fälle). Der tiefste Anteil wird im Kanton Genf registriert (4%, 55 Fälle). Wird die Papierbeschaffung erst nach Haftbeginn angefordert, geschieht dies in der Hälfte aller Fälle innerhalb der ersten 10 Tagen (Median), wobei der Median bei Kantonen mit mehr als 20 Papierbeschaffungen nach Haftbeginn zwischen 5 Tagen (Luzern) und 23 Tagen (Zürich) liegt.

6.3 Einfluss von Änderungen bei den gesetzlichen Vorgaben zur Administrativhaft

Im Rahmen der Untersuchung wurden für die folgende 4 Änderungen von gesetzlichen Vorgaben zur Administrativhaft untersucht, inwieweit sich dies in den Daten widerspiegelt.

■ Per Juli 2015 wurde die **Haft im Dublin-Verfahren** eingeführt (Art. 76a AuG). Zuvor wurden per Januar 2011 in den Artikeln zur Vorbereitungs- (Art. 75 AuG) und Ausschaffungshaft (Art. 76 AuG) die Gründe für eine mögliche Anordnung einer Haft ergänzt. Damit konnten neu auch Personen inhaftiert werden, für deren Asylverfahren ein anderer Staat zuständig ist. Mit der Einführung des Artikels zur Haft im Dublin-Verfahren wurden diese wieder gestrichen. In der Analyse wurden die (bis Juni 2016 wenigen) Inhaftierungen im Dublin-Verfahren mit der Ausschaffungshaft, der weitaus häufigsten Form der Haftanwendung, gleichgestellt.

■ Bis Ende 2010 betrug die **maximale Haftdauer** aller Haftarten zusammen maximal 24 Monate, bei Minderjährigen zwischen 15 und 18 Jahren maximal 12 Monate. Seit dem 01.01.2011 gilt gemäss Art. 79 AuG ein Normmaximum von 6 Monaten (gemäss Abs. 1), bzw. eine maximale Haftdauer von 18 Monaten, bzw. 12 Monaten bei Minderjährigen mit Verlängerung (gemäss Abs. 2). Für die in der Zusammenhangsanalyse untersuchten Kohortenjahre gilt damit die gleiche maximale Haftdauer, weshalb zu diesem Aspekt in den Analysen keine Aussage gemacht werden kann. Insgesamt dauert die gesamte Haft (Summe aller Hafttage pro Person) nur gerade in 19 von rund 13'000 Inhaftierungsfällen aus der Periode 2011 bis 2016 länger als 15 Monate.

■ Per Februar 2014 wurde Art. 15 VVWA die **Haftpauschale** für die kurzfristige Festhaltung sowie die Administrativhaft auf 200 Franken pro Tag festgesetzt. Diese lag vorher bei 140 Fr. pro Tag. Die Anpassung erfolgte erst für einen Teil der Kohorte 2013 und 2014. Ein Zusammenhang zwischen der Erhöhung der **Haftpauschale** und der Häufigkeit der Haftanwendung ist aus den vorliegenden Daten nicht ersichtlich.

■ Weitere Änderungen in der Beobachtungsperiode betreffen u.a. die mögliche Anordnung von Administrativhaft in den Empfangsstellen oder den expliziten Ausschluss von Jugendlichen unter 15 Jahren von der Durchsetzungshaft. Über die gesamte Periode 2011 bis 2014 ist keine Anwendung einer Durchsetzungshaft bei Jugendlichen zu beobachten.

7 Fazit

Im Rahmen des abschliessenden Fazits dieser Untersuchung werden die wichtigsten Ergebnisse aus **Kapitel 5** und **5.2.4** zusammenfassend noch einmal dargestellt, und die drei Hauptfragestellungen beantwortet.

Wirksamkeit: Inwiefern ist die Administrativhaft ein wirksames Instrument für den Wegweisungsvollzug?

Unter Berücksichtigung von strukturellen Unterschieden der den Kantonen zugewiesenen Personen, welche die Schweiz aufgrund eines negativen Asylentscheid verlassen müssen, führt eine häufigere Inhaftierung dieser Personen zu einer signifikanten Zunahme an kontrollierten Ausreisen. Dies ist das Hauptergebnis der durchgeführten Analysen, die auf einem interkantonalen Vergleich der entsprechenden Kantonswerte beruhen. **Die Anwendung der Administrativhaft kann damit sowohl für Personen mit Ablehnungen oder NEE wie auch für solche mit NEE Dublin insgesamt als ein wirksames Instrument für den Wegweisungsvollzug betrachtet werden.** Die Interpretation dieses Ergebnisses muss jedoch aufgrund der unterschiedlichen Bedeutung der Administrativhaft für die Ausreise bei Personen mit Ablehnungen und NEE gegenüber Personen mit NEE Dublin für die beiden Gruppen separat erfolgen. Während bei Personen mit Ablehnungen und NEE über die Schweiz betrachtet rund 7% inhaftiert werden, sind es bei Personen mit NEE Dublin 39%. Von den 7% inhaftierten Personen mit Ablehnungen und NEE können «nur» 2 von 3 Inhaftierten nach der Haft tatsächlich ausgeschafft werden, wogegen dies bei NEE Dublin-Fällen praktisch bei allen Ausreisepflichtigen (99%) gelingt. Angesichts dieser Zahlen stellt sich die Frage, wie der geschilderte Zusammenhang zwischen der Häufigkeit der Anwendung der Administrativhaft und den kontrollierten Ausreisen insbesondere bei Ablehnungen und NEE erklärt werden kann.

Bei **Ablehnungen und NEE** erklärt sich die Zunahme an kontrollierten Ausreisen weitgehend durch den statistisch erhärteten Zusammenhang, dass in Kantonen, welche die Administrativhaft häufiger einsetzen, auch deutlich häufiger **selbständige Ausreisen** zu beobachten sind. Insgesamt werden die kantonalen Unterschiede – sie betragen um strukturelle Faktoren bereinigt 21 Prozentpunkte – durch die häufigere Anwendung der Administrativhaft um gut die Hälfte auf 11 Prozentpunkte reduziert. Eine Erklärung für das vorliegende Ergebnis liefern folgende drei Thesen, die sich grundsätzlich nicht ausschliessen:

- **Erstens** ist es denkbar, dass die höhere Wahrscheinlichkeit einer Inhaftierung bei einem Teil der auszureisenden Personen eine abschreckende Wirkung erzielt, so dass sie eher bereit sind, die Schweiz freiwillig zu verlassen. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass sich die Haftquoten wie erwähnt auf einem relativ tiefen Niveau befinden, weshalb diese These alleine das Ergebnis nicht erklären dürfte.

- **Zweitens** ist es denkbar, dass in Kantonen, welche vermehrt von der Administrativhaft Gebrauch machen, dem Thema des Wegweisungsvollzugs von Politik und Behörden insgesamt **mehr Priorität** eingeräumt wird, und so auch über andere Mittel (bspw. Förderung der selbständigen Ausreise) verstärkt auf eine Ausreise hingewirkt wird. Damit wäre die Inhaftierungsquote auch ein Indikator dafür, welche Priorität in einem Kanton insgesamt dem Wegweisungsvollzug beigemessen wird. Dies würde bedeuten, dass es im Wegweisungsvollzug bei Ablehnungen/NEE nicht um ein «Entweder-oder» geht, d.h. entweder häufige Haftanwendung oder Förderung der selbständigen Ausreise, sondern um beide Aspekte gleichzeitig. Dass eine häufigere Anwendung der Administrativhaft auch mit mehr selbständigen Ausreisen einhergeht stützt diese These.

■ **Drittens** ist es auch möglich, dass strukturelle Gegebenheiten auf der Ebene der Kantone eine Rolle spielen könnten. Dabei ist nicht in erster Linie an die Anzahl Haftplätze zu denken, da die Haft selten angewandt wird. Entscheidend könnten dabei auch die im Rahmen des Wegweisungsvollzugs eingesetzten und auch verfügbaren Ressourcen sein. Die Bereitstellung der Ressourcen dürfte jedoch auch von den Prioritäten, die von der kantonalen Politik der Thematik eingeräumt wird, abhängig sein.

Bei **NEE Dublin** hingegen scheint es sich zwischen der Häufigkeit der Anwendung der Administrativhaft und den kontrollierten Ausreisen viel **eher** um einen **direkten Zusammenhang** zu handeln. Dies, weil der Anteil an Ausreisen ohne Inhaftierungen im Vergleich zu Ablehnungen/NEE deutlich geringer ist und damit die Ausreisen infolge einer Inhaftierung deutlich mehr Gewicht erhalten. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, weshalb sich die Inhaftierungsquoten zwischen den Kantonen so stark unterscheiden, wenn die Wirkung der Inhaftierung so gross ist. Es ist durchaus möglich, dass in diesem Zusammenhang die kantonalen Gerichte wie auch die Interpretation des Verhältnismässigkeitsprinzips der am Vollzug beteiligten Behörden eine wichtige Rolle spielen.

Zweckmässigkeit: Inwiefern wird die Administrativhaft als eines von mehreren Instrumenten des Wegweisungsvollzugs zweckmässig eingesetzt?

Der Einsatz der Administrativhaft kann insgesamt sowohl für Personen mit Ablehnungen oder NEE wie auch für solche mit NEE Dublin als zweckmässig erachtet werden. Weil es in der Regel dieselben strukturellen Einflussfaktoren sind, die sowohl eine Rückführung nach der Anwendung einer Administrativhaft wie auch eine kontrollierte Ausreise ohne Haftanwendung begünstigen bzw. erschweren, lassen sich daraus keine direkten Rückschlüsse darüber ziehen, welche Personengruppen allenfalls eher einer Haft unterzogen werden sollten und bei welcher Personengruppe eher eine kontrollierte und allenfalls selbständige Ausreise möglich wäre.

Bezüglich dem **Zielerreichungsgrad** bei der Anwendung der Administrativhaft – dem Anteil an erfolgten Rückführungen nach einer Inhaftierung – sind bei Personen mit Ablehnungen oder NEE die kantonalen Unterschiede auch unter Bereinigung der strukturellen Einflussgrössen (individuelle Merkmale von Personen wie Alter, Geschlecht, und Familiensituation, Sicherheitslage im Herkunfts- bzw. dem Bestimmungsland sowie die auf internationaler Ebene ausgehandelten Rückübernahmeabkommen, Länderprogramme sowie die Migrationspartnerschaften) relativ gross. Die entsprechenden Rückführungsquoten nach Haft in den 16 Kantonen, zu denen ausreichende Daten zur Haftanwendung vorliegen, schwanken zwischen minimal 53% und maximal 80% rund um einen Median von 68%. Der Zielerreichungsgrad ist dabei nicht abhängig davon, ob in einem Kanton im Vergleich zu den anderen mehr oder weniger Inhaftierungen erfolgen.

Es gibt Kantone, die die Mittel zur Sicherstellung der Ausreise insgesamt zweckmässiger einsetzen als andere. Im Bereich von Ablehnungen/NEE betrifft dies Kantone, die trotz einem relativ geringen Einsatz der Administrativhaft überdurchschnittlich viele kontrollierte Ausreisen mit einem übermässig hohen Anteil an selbständigen Ausreisen erreichen. Bei NEE Dublin-Fällen erweist sich ein eher häufiger Einsatz der Administrativhaft insofern als zweckmässiger, weil damit insgesamt deutlich mehr kontrollierte Ausreisen sichergestellt werden können. Wie häufig die Administrativhaft bei NEE Dublin-Fällen tatsächlich eingesetzt wird, dürfte u.a. damit zusammenhängen, wie das Prinzip der Verhältnismässigkeit in einem Kanton ausgelegt wird.

Begleitete Minderjährige sowie Erwachsene mit Minderjährigen werden insgesamt deutlich weniger oft inhaftiert als Erwachsene ohne Minderjährige und reisen dennoch häufiger kontrolliert, auch selbständig aus. Insgesamt werden damit mehr Ausreisen mit einem geringeren Einsatz von Zwangsmassnahmen erreicht, womit das Kriterium der Zweckmässigkeit bei diesen beiden Gruppen erfüllt wird. Die

Inhaftierung von UMA hingegen erweist sich insbesondere bei Ablehnungen/NEE bei den wenigen Fällen, in der sie eingesetzt wird, als weniger wirksames Mittel zur Sicherstellung der Ausreise, womit deren Einsatz nur bedingt als zweckmässig betrachtet werden kann. Sie wird im Vergleich zu Minderjährigen in Begleitung öfter und im Vergleich zu Erwachsenen ohne Minderjährige deutlich weniger oft eingesetzt.

Rechtmässigkeitsaspekt: Erfolgt die Anwendung, soweit beurteilbar, den gesetzlichen Vorgaben entsprechend?

Die Anwendung der Administrativhaft erfolgt, soweit aufgrund der Datenanalysen beurteilbar, den gesetzlichen Vorgaben entsprechend. In den Daten sind keine Hinweise enthalten, die darauf schliessen lassen, dass die überprüfbaren verfahrensrechtlichen Vorgaben – der Zeitpunkt der Verfügung einer Administrativhaft, die maximale Haftdauer und das Beschleunigungsgebot – systematisch nicht eingehalten werden. Wenn solche Fälle gefunden wurden, handelte es sich um einige wenige Einzelfälle, bei denen es sich jedoch auch um fehlerhafte oder nicht getätigte Dateneinträge (bspw. fehlendes Datum Haftbeginn oder Haftende) handeln kann.

Gemäss Artikel 80 Absatz 4 und Artikel 80a Absatz 5 AuG ist die Administrativhaft bei Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren nicht zulässig. 128 (63%) der insgesamt 200 inhaftierten Minderjährigen der Kohorten 2011 bis 2014 haben gemäss den Angaben im ZEMIS jedoch das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet. Die Hälfte davon (63; 49%) betrifft Kleinkinder im Alter zwischen 0 und 4 Jahren. 19 Kantone weisen keine inhaftierten Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren aus. Insgesamt 89% aller inhaftierten Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren entfallen auf den Kanton Bern.

Neben der Einhaltung der verfahrensrechtlichen Grundlagen sind im Rahmen einer Beurteilung der Rechtmässigkeit auch die **normativen Vorgaben** auf nationaler und internationaler Ebene von Bedeutung. Dabei handelt es sich einerseits um menschenrechtliche wie auch grundrechtliche Vorgaben, die bei der Beurteilung des Prinzips der **Verhältnismässigkeit** eine zentrale Rolle spielen. Dieses verpflichtet den Staat zur zurückhaltenden Anordnung grundrechtsbeschränkender Massnahmen. Diese sind auf das im Einzelfall zwingend Notwendige zu beschränken. Diesbezüglich sei auf die sehr grossen kantonalen Unterschiede der Inhaftierungsquoten bei Personen mit NEE Dublin verwiesen. Sie liegen zwischen minimal 22% (AG) und 61% (GR, OW). Es ist durchaus denkbar, dass dies ein Ausdruck dafür ist, dass das Prinzip der Verhältnismässigkeit bei der Anordnung einer Administrativhaft bei NEE Dublin sowohl durch die kantonalen Behörden wie auch durch die kantonalen Gerichte unterschiedlich ausgelegt wird.

8 Literatur und Materialienverzeichnis

Albrecht Peter, Die ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen im Konflikt mit dem Strafrecht, in: Basler juristische Mitteilungen, 2009
S. 229 ff.

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 24. August 2005 auf der Grundlage einer Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle - Stellungnahme des Bundesrats: Anwendung und Wirkung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Müller Philipp 11.3062 vom 8. März 201: Wirksamkeit und Kosten der Rückkehrhilfe

Bericht über die Kinderrechtskonformität der Zwangsmassnahmen. In Erfüllung des Postulats "Überprüfung der Massnahmen im Ausländer- und Asylrecht gemäss Übereinkommen über die Rechte des Kindes" der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 31. Januar 2008

Guggisberg Jürg, Désirée Stocker und Laure Dutoit (2015): Der Abklärungsprozess in der Invalidenversicherung bei Rentenentscheiden: Prozesse, Akteure, Wirkungen, im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV), Bern

Richtlinie 2008/115/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008

Schweizerische Flüchtlingshilfe: Das Asylverfahren

<https://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/das-asylverfahren.html> (zuletzt besucht am 30.03.2017)

Staatssekretariat für Migration SEM (2014) Safe Countries-Liste

Staatssekretariat für Migration SEM (2015): Handbuch Asyl und Rückkehr. Bern. https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/handbuch_asylverfahren.html (zuletzt besucht am 30.03.2017)

Staatssekretariat für Migration SEM (Sektion Finanzen, Amtsplanung, Controlling und Statistik SFACTS, Statistikdienst): Codebaum-d-ZEMIS-2016-07.xlsx

Staatssekretariat für Migration SEM (versch. Jahrgänge): Bericht Monitoring Sozialhilfestopp. Bern-Wabern

Staatssekretariat für Migration SEM (versch. Jahrgänge): Migrationsbericht. Bern-Wabern

Staatssekretariat für Migration SEM: Weisungen und Kreisschreiben – III. Asylgesetz

<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/asylgesetz.html>
(zuletzt besucht am 30.03.2017)

9 Anhang

9.1 Tabellen zu den verwendeten Grundgesamtheiten

Anhang Tab. 1: Grundmenge der negativen Asylentscheide (ohne VA) nach Art des negativen Asylentscheids, Geschlecht, Familiensituation und Kanton, Kohorten 2011 bis 2014

Kanton	Art des negativen Asylentscheids			Geschlecht		Familiensituation			
	Abschreibung	Ablehnung/NEE	NEE Dublin	Frau	Mann	UMA	begleitete Minderjährige	Erwachsene im Familienverbund mit MJ	Erwachsene ohne Minderjährige
AG	21%	36%	43%	16%	84%	2%	11%	9%	78%
AI	8%	41%	51%	18%	82%	0%	2%	2%	96%
AR	20%	33%	47%	8%	92%	1%	3%	3%	94%
BE	18%	37%	45%	19%	81%	1%	13%	10%	75%
BL	14%	49%	37%	25%	75%	1%	22%	17%	61%
BS	22%	40%	38%	21%	79%	2%	16%	13%	70%
FR	17%	42%	42%	16%	84%	2%	11%	10%	77%
GE	13%	44%	43%	19%	81%	2%	14%	11%	74%
GL	17%	40%	43%	12%	88%	1%	4%	4%	91%
GR	21%	32%	47%	13%	87%	2%	9%	8%	81%
JU	19%	40%	40%	15%	85%	2%	7%	6%	85%
LU	20%	35%	46%	15%	85%	2%	12%	9%	77%
NE	16%	44%	41%	14%	86%	2%	10%	8%	80%
NW	17%	30%	53%	5%	95%	1%	2%	1%	97%
OW	10%	33%	57%	7%	93%	0%	4%	3%	93%
SG	22%	34%	44%	17%	83%	1%	15%	11%	73%
SH	23%	36%	41%	13%	87%	2%	7%	6%	84%
SO	21%	34%	45%	17%	83%	2%	12%	10%	77%
SZ	19%	34%	48%	10%	90%	1%	6%	6%	87%
TG	21%	36%	42%	17%	83%	1%	14%	10%	75%
TI	25%	30%	44%	18%	82%	2%	12%	10%	76%
UR	19%	35%	46%	9%	91%	0%	7%	5%	88%
VD	13%	46%	41%	19%	81%	1%	16%	12%	70%
VS	16%	43%	41%	25%	75%	1%	19%	16%	64%
ZG	16%	39%	45%	14%	86%	2%	8%	7%	83%
ZH	15%	39%	46%	19%	81%	1%	14%	11%	73%
Schweiz	18%	38%	44%	18%	82%	2%	13%	10%	75%
<i>Lagemasse</i>									
Maximum	25%	49%	57%	25%	95%	2%	22%	17%	97%
90%-Pzt.	22%	44%	49%	20%	92%	2%	16%	12%	93%
Median	18%	37%	44%	16%	84%	1%	11%	9%	78%
10%-Pzt.	13%	32%	41%	8%	80%	0%	3%	3%	70%
Minimum	8%	30%	37%	5%	75%	0%	2%	1%	61%
Quotient Pzt. 90/10	1.65	1.36	1.22	2.44	1.15	6.41	5.11	4.26	1.33

N=61'677 negative Asylentscheide Kohorten 2011 bis 2014

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Anhang Tab. 2: Grundmenge der negativen Asylentscheide (ohne VA) nach Herkunftsregionen und Kanton. Kohorten 2011 bis 2014

Kanton	Europa inkl. Türkei	Horn von Afrika	Maghreb	Westafrika	Mittl. und naher Osten inkl. Ägypten	Ferner Osten	Übrige Welt und k.A.
AG	19%	5%	25%	27%	9%	5%	9%
AI	11%	10%	20%	23%	11%	17%	9%
AR	16%	9%	29%	19%	11%	9%	7%
BE	21%	6%	22%	27%	9%	6%	10%
BL	42%	5%	15%	17%	6%	7%	8%
BS	38%	7%	18%	16%	7%	4%	9%
FR	20%	7%	19%	30%	7%	5%	12%
GE	23%	6%	15%	33%	5%	4%	13%
GL	18%	8%	30%	19%	8%	10%	7%
GR	17%	5%	27%	26%	10%	5%	10%
JU	18%	6%	18%	34%	6%	5%	13%
LU	20%	5%	25%	27%	8%	5%	9%
NE	20%	5%	19%	34%	5%	4%	13%
NW	10%	8%	34%	22%	10%	11%	6%
OW	13%	9%	29%	24%	8%	7%	10%
SG	22%	6%	25%	26%	9%	5%	8%
SH	16%	6%	28%	20%	13%	8%	9%
SO	21%	7%	24%	27%	8%	4%	9%
SZ	15%	5%	30%	25%	8%	9%	9%
TG	33%	4%	23%	20%	8%	5%	8%
TI	16%	6%	31%	27%	9%	3%	8%
UR	17%	5%	34%	19%	10%	8%	5%
VD	24%	6%	16%	33%	5%	4%	12%
VS	29%	6%	14%	30%	6%	3%	12%
ZG	18%	6%	30%	23%	8%	7%	9%
ZH	21%	5%	25%	25%	9%	6%	8%
Schweiz	23%	6%	22%	27%	8%	5%	10%
<i>Lagemasse</i>							
Maximum	42%	10%	34%	34%	13%	17%	13%
90%-Pzt.	31%	8%	31%	33%	11%	10%	12%
Median	20%	6%	25%	26%	8%	5%	9%
10%-Pzt.	14%	5%	16%	19%	6%	4%	7%
Minimum	10%	4%	14%	16%	5%	3%	5%
Quotient 90/10	2.25	1.63	1.96	1.76	1.87	2.62	1.82

N=61'677 negative Asylentscheide Kohorten 2011 bis 2014

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Anhang Tab. 3: Anteil der negativen Asylentscheide (ohne VA) aus bestimmten Ländergruppen am Total der negativen Asylentscheide, nach Kanton und Art des Asylentscheids, Kohorten 2011 bis 2014

Kanton	Herkunftsland ist Safe Country		Rückübernahmeabkommen mit Herkunftsland		Länderprogramm oder Migrationspartnerschaft mit Herkunftsland	
	Ablehnung/ NEE	Total der negativen Asylentscheide	Ablehnung/ NEE	Total der negativen Asylentscheide	Ablehnung/ NEE	Total der negativen Asylentscheide
AG	27%	19%	35%	27%	33%	39%
AI	13%	5%	11%	14%	50%	46%
AR	9%	9%	24%	23%	32%	39%
BE	32%	21%	39%	29%	34%	34%
BL	63%	41%	66%	47%	51%	45%
BS	52%	33%	56%	44%	42%	37%
FR	27%	19%	33%	29%	32%	31%
GE	34%	24%	41%	32%	29%	30%
GL	21%	9%	27%	19%	41%	50%
GR	30%	17%	39%	28%	34%	35%
JU	25%	18%	27%	25%	28%	30%
LU	30%	20%	35%	28%	33%	37%
NE	30%	20%	34%	28%	31%	31%
NW	10%	4%	30%	19%	43%	50%
OW	13%	7%	24%	22%	47%	51%
SG	32%	21%	39%	29%	34%	38%
SH	19%	13%	28%	26%	25%	31%
SO	30%	20%	37%	28%	35%	38%
SZ	26%	15%	34%	25%	33%	36%
TG	55%	33%	62%	42%	47%	45%
TI	32%	20%	48%	25%	29%	39%
UR	33%	14%	40%	23%	48%	58%
VD	39%	26%	42%	33%	37%	32%
VS	42%	28%	47%	37%	40%	33%
ZG	25%	15%	37%	26%	32%	36%
ZH	34%	21%	42%	29%	34%	39%
Schweiz	35%	22%	42%	31%	35%	37%
Lagemasse						
Maximum	63%	41%	66%	47%	51%	58%
90%-Pzt.	47%	30%	52%	40%	47%	50%
Median	30%	20%	37%	28%	34%	38%
10%-Pzt.	13%	8%	25%	20%	29%	31%
Minimum	9%	4%	11%	14%	25%	30%
Quotient Pzt. 90/10	3.58	3.78	2.04	1.94	1.62	1.62

N=61'677 negative Asylentscheide Kohorten 2011 bis 2014

Folgende Länder gelten oder galten als **Safe Countries**: Albanien, Belgien, Benin, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Burkina Faso, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Ghana, Griechenland, Indien, Irland, Island, Italien, Kosovo, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Mazedonien, Moldova, Mongolei, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Senegal, Serbien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern

Mit folgenden Ländern wurde ein **Rückkehrübernahmeabkommen** abgeschlossen: Afghanistan, Albanien, Algerien, Armenien, Belgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Hongkong, Italien, Kasachstan, Kirgisistan, Kosovo, Kroatien, Lettland, Libanon, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Mazedonien, Moldova, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Österreich, Philippinen, Polen, Rumänien, Russland, Schweden, Serbien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Vietnam.

In der betrachteten Zeitperiode wurden in folgenden Ländern **Länderprogramme** durchgeführt: Georgien, Guinea, Irak, Nigeria und Tunesien. Eine **Migrationspartnerschaft** besteht mit den Ländern Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nigeria, Serbien und Tunesien. Da in zwei der fünf Länder im betrachteten Zeitraum auch ein Länderprogramm aktiv war, sind die Indikatoren zusammengefasst.

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Anhang Tab. 4: Grundmenge der negativen Asylentscheide (ohne VA) nach Art des negativen Asylentscheids, Ausreisestatus (Legalisierung, Ausreisepflichtige) und Anwendung einer Administrativhaft, Kohorten 2011 bis 2014

Grundmengen	Art des negativen Asylentscheids	Administrativhaft	2011	2012	2013	2014	Gesamt
Negative Asylentscheide exkl. VA (Total)	Abschreibung	Administrativhaft	45	54	58	40	197
		keine Administrativhaft	1'739	3'431	3'257	2'381	10'808
		Gesamt	1'784	3'485	3'315	2'421	11'005
	Ablehnung/NEE	Administrativhaft	311	468	535	287	1'601
		keine Administrativhaft	4'210	7'585	6'311	3'992	22'098
		Gesamt	4'521	8'053	6'846	4'279	23'699
	NEE Dublin	Administrativhaft	2'859	3'270	2'589	1'711	10'429
		keine Administrativhaft	3'650	5'495	4'337	3'062	16'544
		Gesamt	6'509	8'765	6'926	4'773	26'973
	Gesamt	Administrativhaft	3'215	3'792	3'182	2'038	12'227
		keine Administrativhaft	9'599	16'511	13'905	9'435	49'450
		Gesamt	12'814	20'303	17'087	11'473	61'677
Legalisierung Aufenthalt	Administrativhaft	45	54	32	22	153	
	keine Administrativhaft	1'244	1'462	1'380	1'030	5'116	
	Gesamt	1'289	1'516	1'412	1'052	5'269	
Ausreisepflichtige	Abschreibung	Administrativhaft	54	87	76	51	268
		keine Administrativhaft	1'515	3'143	2'919	2'163	9'740
		Gesamt	1'556	3'194	2'974	2'202	9'926
	Ablehnung/NEE	Administrativhaft	292	446	523	280	1'541
		keine Administrativhaft	3'410	6'752	5'486	3'319	18'967
		Gesamt	3'702	7'198	6'009	3'599	20'508
	NEE Dublin	Administrativhaft	2'837	3'241	2'572	1'697	10'347
		keine Administrativhaft	3'430	5'154	4'120	2'923	15'627
		Gesamt	6'267	8'395	6'692	4'620	25'974
	Gesamt	Administrativhaft	3'183	3'774	3'171	2'028	12'156
		keine Administrativhaft	8'355	15'049	12'525	8'405	44'334
		Gesamt	11'525	18'787	15'675	10'421	56'408

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

9.2 Erläuterungen zu den Analysen zum Nothilfebezug

Weil die Informationen zum Bezug von Nothilfe nur quartalsweise vorliegen und kein exaktes Datum über die Bezugsdaten vorliegt, ergibt sich das Problem, dass für all jene Fälle, die gegen Ende Monat eines Quartals unkontrolliert ausgereist sind, die Differenz zu einem allfälligen Nothilfebezug sehr klein wird. Im Extremfall reist eine Person gemäss ZEMIS in einem bestimmten Jahr bspw. an einem 31. März unkontrolliert ab und bezieht gemäss Monitoring Nothilfe im darauffolgenden II. Quartal 1 Tag Nothilfe. Dieser eine Tag könnte auch der 1. April sein, was in diesem Fall zur Folge hätte, dass zwischen den beiden Ereignissen (unkontrollierte Abreise bzw. Ablehnungsentscheid und Nothilfebezug) nur gerade 1 Tag liegt. Eine kleine Differenz kann aber auch die Folge von ungenauen Einträgen in den Datenbanken sein. Damit wird ersichtlich, dass die minimalen Fristen zwischen den beiden Ereignissen für die Personen aus der Grundmenge variieren. Je näher eine unkontrollierte Abreise bzw. ein Ablehnungsentscheid mit unbekanntem Ausreisestatus am Ende eines Quartals liegt, um so kürzer wird die minimale Frist, bei der ein Bezug von Nothilfe im Folgequartal beobachtet werden kann. Für eine saubere Analyse ist es aus diesem Grund notwendig, dass eine minimale Frist zwischen unkontrollierter Abreise bzw. einem Ablehnungsentscheid mit offenem Ausreisestatus festgelegt wird. Wir haben diese minimale Frist auf 30 Tage festgesetzt. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass für die administrativen Einträge in den beiden Systemen (ZEMIS und Monitoring Nothilfe) für alle betrachteten Fälle mindestens ein Monat zur Verfügung steht. Dies bedeutet für die Analysen, dass **alle Fälle mit unkontrollierten Abreisen** sowie alle **rechtskräftigen Ablehnungen mit offenem Ausreisestatus**, die in den Monaten **März, Juni, September** und **Dezember** stattgefunden haben, nicht berücksichtigt werden. Konkret bedeutet dies bspw. für eine Person, welche am 25. März 2013 unkontrolliert abgereist ist und im II. Quartal 2013 4 Tage Nothilfe bezogen hat, dass diese von den Analysen ausgeschlossen wird. Anhang Tab. 5 und Anhang Tab. 6 wird die Auswahl der Ereignisse für die Analyse mit den Daten aus dem Monitoring Nothilfe noch einmal übersichtlich dargestellt.

Anhang Tab. 5: Für die Analyse der Daten Monitoring Nothilfe berücksichtigte rechtskräftige Wegweisungsentscheide (ohne VA) aus dem ZEMIS

Kohortenjahre 2011 bis 2014												
Quartal	I. Quartal			II. Quartal			III. Quartal			IV. Quartal		
Monat	Jan	Feb	Mrz	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez
RK-ABL ZEMIS	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗

Quelle: Darstellung BASS

Anhang Tab. 6: Für die Analyse der Daten Monitoring Nothilfe berücksichtigte rechtskräftige Wegweisungsentscheide aus dem ZEMIS

	ZEMIS Rechtskräftige Ablehnungen: Unkontrollierte Abreise/ Ausreisestatus unbekannt			Monitoring Nothilfe: Bezug Nothilfe
	I. Quartal			II. Quartal (Apr. bis Jun.)
	Jan	Feb	Mrz	
Person X	✓			✓
Person Y		✓		✓
Person Z			✓	✓

Lesehilfe: Bei allen Personen X, Y, Z folgt auf eine rechtskräftige Wegweisungsentscheidung eines Asylgesuchs im I. Quartal eines Jahres eine unkontrollierte Abreise ODER kein Eintrag zu einer Ausreise (Ausreisestatus «offen»). Alle Personen beziehen mindestens 1 Tag Nothilfe im II. Quartal desselben Jahres. Weil für Person Z die rechtskräftige Wegweisungsentscheidung erst im März verfügt wird, wird diese Person für die Analysen zum Nothilfebezug jedoch ausgeschlossen.

Quelle: Darstellung BASS

9.3 Tabellen zu Kapitel 5

Anhang Tab. 7: Tatsächliche und um strukturelle Einflussgrössen bereinigte **Haftquoten** nach Kantonen am Total der **Ablehnungen/NEE** bzw. **NEE Dublin** mit bestehender Ausreisepflicht, Kohorten 2011 bis 2014

Kanton	Ablehnung/NEE		NEE Dublin	
	tatsächliche Haftquoten	unter Berücksichtigung struktureller Merkmale	tatsächliche Haftquoten	unter Berücksichtigung struktureller Merkmale
AG	7%	6%	23%	22%
AI	6%	5%	50%	46%
AR	12%	8%	42%	40%
BE	10%	10%	47%	49%
BL	6%	8%	48%	49%
BS	8%	9%	39%	39%
FR	6%	5%	36%	36%
GE	4%	4%	24%	24%
GL	12%	10%	61%	57%
GR	12%	11%	63%	61%
JU	6%	5%	44%	41%
LU	10%	9%	56%	55%
NE	3%		29%	
NW	13%	9%	48%	43%
OW	28%	20%	67%	61%
SG	12%	12%	47%	48%
SH	4%		38%	
SO	14%	14%	49%	48%
SZ	9%	8%	47%	44%
TG	3%		19%	
TI	4%	4%	46%	47%
UR	19%	18%	66%	60%
VD	2%		13%	
VS	11%	12%	47%	54%
ZG	14%	13%	51%	47%
ZH	7%	8%	41%	40%
Schweiz	8%		40%	
<i>Lagemasse (exkl. Kantone NE, SH, TG und VD)</i>				
Schweiz	9%		43%	
Maximum	28%	20%	67%	61%
90%-Pzt.	14%	14%	63%	60%
Median	10%	9%	47%	47%
10%-Pzt.	6%	5%	36%	37%
Minimum	4%	4%	23%	22%
Quotient Pzt. 90/10	2.49	2.83	1.73	1.63

N=17'060 Ablehnungen/NEE, ohne Legalisierung Aufenthalt, Kohorten 2011 bis 2014 bzw. N=25'972 NEE Dublin, exkl. Legalisierung Aufenthalt, Kohorten 2011 bis 2014

Die geschätzten Werte basieren auf logistischen Regression mit der Anwendung von Administrativhaft als abhängige Variable und unter Kontrolle von Geschlecht, Alter über 40 Jahre, Familiensituation, Folgeentschied, «Safe Country», Rückübernahmeabkommen, Länderprogrammen, Kohorten und Kantonen (fixed effects). Die Anteile entsprechen den geschätzten Wahrscheinlichkeiten für die entsprechende Ausreiseart in den Kantonen.

Kantone NE, SH, TG, VD: Problematische Datenqualität zu Einträgen Administrativhaft in ZEMIS

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Anhang Tab. 8: Tatsächliche **Ausreisequoten** der **Ablehnungen/NEE** nach Kantonen und Art der Ausreise am Total der Ablehnungen/NEE mit bestehender Ausreisepflicht, Kohorten 2011 bis 2014

Kanton	Kontrollierte Ausreise			Total	Unkontrollierte Abreise	
	Rückführung mit Haft	Rückführung ohne Haft	Selbstständig			
AG	4%	2%	28%	34%	33%	
AI	6%	3%	30%	39%	12%	
AR	8%	1%	25%	34%	28%	
BE	7%	1%	33%	41%	20%	
BL	3%	4%	45%	52%	17%	
BS	7%	3%	34%	44%	21%	
FR	4%	2%	32%	38%	28%	
GE	4%	3%	30%	36%	29%	
GL	10%	3%	23%	36%	25%	
GR	8%	3%	32%	43%	24%	
JU	5%	4%	21%	29%	41%	
LU	7%	3%	32%	42%	25%	
NE	2%	1%	29%	32%	29%	
NW	4%	0%	27%	31%	31%	
OW	21%	1%	19%	42%	28%	
SG	7%	3%	29%	40%	23%	
SH	4%	2%	22%	28%	29%	
SO	9%	1%	32%	41%	31%	
SZ	5%	3%	24%	32%	23%	
TG	2%	5%	44%	51%	19%	
TI	3%	5%	26%	33%	18%	
UR	11%	0%	46%	57%	16%	
VD	2%	2%	27%	31%	23%	
VS	4%	3%	40%	48%	20%	
ZG	10%	2%	25%	37%	22%	
ZH	4%	5%	33%	42%	24%	
Schweiz	5%	3%	32%	40%	24%	
<i>Lagemasse</i>						
Maximum	21%	5%	46%	57%	41%	
90%-Pzt.	10%	4%	42%	50%	31%	
Median	5%	3%	29%	39%	24%	
10%-Pzt.	3%	1%	22%	31%	18%	
Minimum	2%	0%	19%	28%	12%	
Quotient Pzt. 90/10	3.96	6.09	1.91	1.58	1.77	

N=17'060 Ablehnungen/NEE, ohne Legalisierung Aufenthalt, Kohorten 2011 bis 2014

Kantone NE, SH; TG, VD: Problematische Datenqualität zu Einträgen Administrativhaft in ZEMIS

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Anhang Tab. 9: Tatsächliche **Ausreisequoten** der **NEE Dublin** nach Kantonen und Art der Ausreise am Total der NEE Dublin mit bestehender Ausreisepflicht, Kohorten 2011 bis 2014

Kanton	Kontrollierte Ausreise			Total	Unkontrollierte Abreise	
	Rückführung mit Haft	Rückführung ohne Haft	Selbstständig			
AG	22%	18%	4%	45%	41%	
AI	48%	4%	2%	54%	26%	
AR	41%	2%	1%	44%	41%	
BE	46%	7%	5%	58%	25%	
BL	47%	15%	2%	64%	23%	
BS	38%	10%	3%	51%	27%	
FR	36%	9%	6%	51%	24%	
GE	23%	18%	9%	49%	29%	
GL	61%	7%	1%	68%	28%	
GR	63%	7%	1%	71%	24%	
JU	43%	6%	7%	56%	18%	
LU	56%	12%	1%	69%	26%	
NE	27%	7%	9%	43%	39%	
NW	48%	4%	2%	54%	29%	
OW	67%	2%	3%	72%	23%	
SG	47%	10%	2%	59%	30%	
SH	37%	4%	3%	44%	26%	
SO	48%	4%	5%	57%	26%	
SZ	46%	3%	3%	51%	30%	
TG	19%	28%	3%	50%	30%	
TI	44%	13%	3%	61%	33%	
UR	66%	1%	2%	69%	25%	
VD	12%	28%	7%	48%	27%	
VS	46%	16%	5%	67%	20%	
ZG	50%	2%	2%	53%	19%	
ZH	40%	14%	4%	58%	26%	
Schweiz	39%	13%	4%	56%	28%	
<i>Lagemasse</i>						
Maximum	67%	28%	9%	72%	41%	
90%-Pzt.	62%	18%	7%	69%	36%	
Median	46%	7%	3%	55%	26%	
10%-Pzt.	23%	2%	1%	44%	21%	
Minimum	12%	1%	1%	43%	18%	
Quotient Pzt. 90/10	2.74	8.14	6.31	1.54	1.68	

N=25'972 NEE Dublin, exkl. Legalisierung Aufenthalt, Kohorten 2011 bis 2014

Kantone NE, SH; TG, VD: Problematische Datenqualität zu Einträgen Administrativhaft in ZEMIS

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Anhang Tab. 10: Um **strukturelle Einflussgrössen bereinigte Ausreisequoten der Ablehnungen/NEE** nach Kantonen und Art der Ausreise am Total der Ablehnungen/NEE mit bestehender Ausreisepflicht, Kohorten 2011 bis 2014

Kanton	Kontrollierte Ausreise			Total	Unkontrollierte Abreise
	Rückführung mit Haft	Rückführung ohne Haft	Selbstständig		
AG	4%	2%	32%	38%	30%
AI	5%	5%	41%	49%	9%
AR	5%	1%	38%	45%	19%
BE	7%	1%	34%	42%	19%
BL	4%	3%	31%	38%	25%
BS	7%	3%	29%	38%	24%
FR	4%	2%	37%	43%	25%
GE	3%	3%	32%	39%	28%
GL	8%	4%	29%	41%	21%
GR	8%	3%	34%	45%	23%
JU	4%	4%	27%	35%	37%
LU	7%	3%	34%	44%	24%
NE	2%	1%	32%	36%	26%
NW	3%	0%	39%	41%	22%
OW	16%	2%	29%	50%	21%
SG	8%	3%	29%	40%	23%
SH	3%	3%	30%	36%	23%
SO	9%	1%	34%	43%	29%
SZ	4%	4%	29%	37%	20%
TG	2%	5%	36%	43%	23%
TI	3%	5%	27%	34%	19%
UR	11%	0%	44%	55%	14%
VD	2%	2%	27%	31%	23%
VS	5%	3%	36%	44%	22%
ZG	9%	2%	28%	40%	20%
ZH	5%	5%	32%	42%	25%

N=20'505 Ablehnungen/NEE, ohne Legalisierung Aufenthalt, Kohorten 2011 bis 2014

Die Werte basieren auf logistischen Regression mit jeweiliger Ausreiseart als abhängige Variable und unter Kontrolle von Geschlecht, Alter über 40 Jahre, Familiensituation, Folgeentschied, «Safe Country», Rückübernahmeabkommen, Länderprogrammen, Kohorten und Kantonen (fixed effects). Die Anteile entsprechen den geschätzten Wahrscheinlichkeiten für die entsprechende Ausreiseart in den Kantonen.

Kantone NE, SH; TG, VD: Problematische Datenqualität zu Einträgen Administrativhaft in ZEMIS

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Anhang Tab. 11: Um **strukturelle Einflussgrössen bereinigte Ausreisequoten** der **NEE Dublin** nach Kantonen und Art der Ausreise am Total der NEE Dublin mit bestehender Ausreisepflicht, Kohorten 2011 bis 2014

Kanton	Kontrollierte Ausreise			Total	Unkontrollierte Abreise
	Rückführung mit Haft	Rückführung ohne Haft	Selbstständig		
AG	22%	20%	4%	45%	40%
AI	44%	7%	3%	55%	25%
AR	39%	3%	1%	46%	40%
BE	48%	6%	5%	58%	25%
BL	48%	14%	2%	64%	23%
BS	38%	9%	3%	50%	28%
FR	36%	10%	6%	52%	23%
GE	23%	17%	8%	49%	29%
GL	56%	10%	1%	69%	27%
GR	61%	9%	1%	72%	23%
JU	40%	7%	8%	56%	18%
LU	55%	12%	1%	69%	26%
NE	26%	7%	9%	42%	39%
NW	43%	8%	3%	55%	27%
OW	61%	4%	4%	73%	21%
SG	48%	10%	2%	59%	30%
SH	35%	6%	4%	45%	25%
SO	47%	4%	5%	56%	26%
SZ	43%	4%	3%	52%	29%
TG	18%	30%	3%	50%	31%
TI	45%	12%	3%	60%	34%
UR	60%	2%	2%	69%	24%
VD	12%	29%	7%	48%	27%
VS	53%	11%	4%	67%	21%
ZG	46%	3%	2%	53%	19%
ZH	40%	14%	4%	58%	27%

N=25'972 NEE Dublin, exkl. Legalisierung Aufenthalt, Kohorten 2011 bis 2014

Die Werte basieren auf logistischen Regression mit jeweiliger Ausreiseart als abhängige Variable und unter Kontrolle von Geschlecht, Alter über 40 Jahre, Familiensituation, Folgeentschied, «Safe Country», Rückübernahmeabkommen, Länderprogrammen, Kohorten und Kantonen (fixed effects). Die Anteile entsprechen den geschätzten Wahrscheinlichkeiten für die entsprechende Ausreiseart in den Kantonen.

Kantone NE, SH; TG, VD: Problematische Datenqualität zu Einträgen Administrativhaft in ZEMIS

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Anhang Tab. 12: Um **strukturelle Einflussgrössen bereinigte Ausreisequoten** nach Haftanwendung und Rückkehrhilfe der **Ablehnungen/NEE** nach Kantonen und Art der Ausreise am Total der Ablehnungen/NEE mit bestehender Ausreisepflicht, Kohorten 2011 bis 2014

Kanton	Kontrollierte Ausreise der Personen mit Haftanwendung	Kontrollierte Ausreise der Personen ohne Haftanwendung	Selbständige Ausreise mit Rückkehrhilfe	Selbständige Ausreise ohne Rückkehrhilfe
AG	68%	36%	19%	13%
AI	100%	48%	35%	
AR	69%	43%	24%	16%
BE	73%	39%	18%	16%
BL	53%	36%	19%	12%
BS	79%	35%	13%	15%
FR	78%	41%	21%	16%
GE	80%	37%	18%	14%
GL	81%	36%	18%	11%
GR	78%	40%	18%	15%
JU	86%	33%	12%	15%
LU	76%	40%	20%	14%
NE	83%	35%	17%	16%
NW	46%	41%	25%	13%
OW	76%	38%	20%	6%
SG	70%	35%	17%	13%
SH	100%	35%	13%	18%
SO	69%	38%	18%	15%
SZ	61%	35%	14%	16%
TG	79%	42%	23%	14%
TI	64%	33%	15%	12%
UR	66%	52%	31%	13%
VD	78%	31%	13%	14%
VS	52%	42%	15%	20%
ZG	64%	35%	16%	13%
ZH	63%	40%	16%	16%

N=20'505 Ablehnungen/NEE, ohne Legalisierung Aufenthalt, Kohorten 2011 bis 2014

Die Werte basieren auf logistischen Regression mit jeweiligen Ausreiseart als abhängige Variable und unter Kontrolle von Geschlecht, Alter über 40 Jahre, Familiensituation, Folgeentschied, «Safe Country», Rückübernahmeabkommen, Länderprogrammen, Kohorten und Kantonen (fixed effects). Die Anteile entsprechen den geschätzten Wahrscheinlichkeiten für die entsprechende Ausreiseart in den Kantonen.

Kantone NE, SH; TG, VD: Problematische Datenqualität zu Einträgen Administrativhaft in ZEMIS

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Anhang Tab. 13: Um **strukturelle Einflussgrössen bereinigte Ausreisequoten** nach Haftanwendung der **NEE Dublin** nach Kantonen und Art der Ausreise am Total der NEE Dublin mit bestehender Ausreisepflicht, Kohorten 2011 bis 2014

Kanton	Kontrollierte Ausreise der Personen mit Haftanwendung	Kontrollierte Ausreise der Personen ohne Haftanwendung
AG	97%	32%
AI	96%	15%
AR	96%	8%
BE	99%	22%
BL	98%	31%
BS	98%	19%
FR	100%	24%
GE	98%	33%
GL	99%	25%
GR	100%	24%
JU	98%	27%
LU	99%	27%
NE	97%	22%
NW	100%	18%
OW	100%	20%
SG	99%	21%
SH	98%	15%
SO	98%	18%
SZ	98%	14%
TG	98%	41%
TI	98%	25%
UR	100%	13%
VD	98%	42%
VS	98%	28%
ZG	98%	9%
ZH	98%	30%

N=25'972 NEE Dublin, exkl. Legalisierung Aufenthalt, Kohorten 2011 bis 2014

Die Werte basieren auf logistischen Regression mit jeweiliger Ausreiseart als abhängige Variable und unter Kontrolle von Geschlecht, Alter über 40 Jahre, Familiensituation, Folgeentschied, «Safe Country», Rückübernahmeabkommen, Länderprogrammen, Kohorten und Kantonen (fixed effects). Die Anteile entsprechen den geschätzten Wahrscheinlichkeiten für die entsprechende Ausreiseart in den Kantonen.

Kantone NE, SH; TG, VD: Problematische Datenqualität zu Einträgen Administrativhaft in ZEMIS

Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

9.4 Tabellen zu inhaftierten Minderjährigen

Anhang Tab. 14: Minderjährige mit Administrativhaft nach Alter bei Haftbeginn und Art des negativen Asylentscheids

Alter bei Inhaftierung	Art des negativen Asylentscheids						
	Anzahl Fälle				Kumulierte Spalten%		
	Abschreibung	Ablehnung	NEE Dublin	Gesamt	Gesamt	0-14-jährig	
0	0	1	10	11	6%	9%	
1	0	1	12	13	12%	19%	
2	0	1	11	12	18%	28%	
3	0	1	15	16	26%	41%	
4	0	1	10	11	32%	49%	
5	0	0	5	5	34%	53%	
6	0	3	7	10	39%	61%	
7	0	1	8	9	44%	68%	
8	0	1	7	8	48%	74%	
9	0	0	6	6	51%	79%	
10	0	3	6	9	55%	86%	
11	0	0	4	4	57%	89%	
13	0	0	9	9	62%	96%	
14	0	0	5	5	64%	100%	
15	0	0	3	3	66%		
16	1	6	16	23	77%		
17	3	7	36	46	100%		
Subtotal 0-14	0	13	115	128	64%		
Subtotal 15-17	4	13	55	72	36%		
Gesamt	4	26	170	200	100%		

Basis: Minderjährige zum Zeitpunkt des negativen Asylentscheids (ohne VA) mit Administrativhaft
 Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS

Anhang Tab. 15: Minderjährige mit Administrativhaft nach Alter bei Haftbeginn und Kanton

	0-14 Jahre	15-17 Jahre	Gesamt	Anteil Minderjährige unter 15 Jahren
AG	-	7	7	0%
AI	-	-	-	-
AR	-	1	1	0%
BE	114	25	139	82%
BL	1	1	2	50%
BS	-	3	3	0%
FR	-	3	3	0%
GE	-	-	-	-
GL	-	-	-	-
GR	-	4	4	0%
JU	-	-	-	-
LU	-	2	2	0%
NE	-	-	-	-
NW	-	-	-	-
OW	-	-	-	-
SG	1	5	6	17%
SH	-	-	-	-
SO	4	7	11	36%
SZ	2	-	2	100%
TG	-	2	2	0%
TI	-	3	3	0%
UR	-	-	-	-
VD	-	-	-	-
VS	-	3	3	0%
ZG	1	1	2	50%
ZH	5	5	10	50%
Gesamt	128	72	200	64%

Basis: Minderjährige zum Zeitpunkt des negativen Asylentscheids (ohne VA) mit Administrativhaft
 Quelle: ZEMIS (SEM 2016), Berechnungen BASS