

Anwendung und Wirkung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

Bericht des Bundesrates zur Umsetzung der Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (Bericht vom 24. August 2005 über die Anwendung und Wirkung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht)

vom 24. Juni 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Schreiben der GPK-N vom 23. Januar 2009 betreffend die Umsetzung der Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (Bericht vom 24. August 2005) nehmen wir nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. Juni 2009

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hans-Rudolf Merz

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

1

Ausgangslage

Im Hinblick auf die Anwendung und Wirkung der 1995 eingeführten Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht hat die Geschäftsprüfungskommission (GPK-N) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) am 23. Januar 2004 mit einer Untersuchung beauftragt. Die Evaluation der PVK wurde der GPK-N am 15. März 2005 vorgelegt und am 7. April 2005 zur Veröffentlichung freigegeben.

Auf der Grundlage dieser Evaluation hat die GPK-N einen Bericht erarbeitet und ihn am 24. August 2005 mit insgesamt 12 Empfehlungen veröffentlicht. Die Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht und den Empfehlungen erfolgte am 15. Februar 2006. Mit Schreiben vom 25. August 2006 nahm die GPK-N Kenntnis von der Stellungnahme und kündigte an, im Rahmen einer Nachkontrolle den Stand der Umsetzung der Empfehlungen zu überprüfen. Die GPK-N richtete am 23. Januar 2009 ein entsprechendes Schreiben an den Bundesrat, mit der Bitte, der zuständigen Subkommission GPK (EJPD/BK) einen Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen zuzustellen.

2

Umsetzung der Empfehlungen

A. Allgemeine Bemerkungen / Aktuelle Entwicklungen

Die Zwangsmassnahmen erwiesen sich auch im Jahr 2008 als wichtiges und effizientes Mittel im Bereich des konsequenten Wegweisungsvollzuges. Im Jahr 2008 wurden insgesamt 2'544 Haftanordnungen verfügt (2% Vorbereitungshaft, 93% Ausschaffungshaft und 5% Durchsetzungshaft). Die durchschnittliche Haftdauer betrug 35 Tage für die Vorbereitungshaft, 19 Tage für die Ausschaffungshaft und 105 Tage für die Durchsetzungshaft. Die maximal verfügte Haftdauer betrug 184 Tage für die Vorbereitungshaft, 309 Tage für die Ausschaffungshaft und 349 Tage für die Durchsetzungshaft. Die nach Artikel 79 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) vorgesehene maximale Haftdauer von 720 Tagen wurde damit nie beansprucht. Die Vorbereitungshaft führte in 74% der Fälle zu einer Ausreise (Rückführung), bei der Ausschaffungshaft liegt die Quote bei 86% und bei der Durchsetzungshaft bei 26%.

Die Durchsetzungshaft wurde per 1. Januar 2007 eingeführt. Zweck der Durchsetzungshaft ist es, die ausreisepflichtige Person in jenen Fällen zu einer Verhaltensänderung zu bewegen, in denen nach Ablauf der Ausreisefrist der Vollzug der rechtskräftig gegen sie angeordneten Weg- oder Ausweisung - trotz der behördlichen Bemühungen - ohne ihre Kooperation nicht (mehr) möglich erscheint. Sie soll das letzte Mittel bilden, wenn und soweit keine andere Zwangsmassnahme mehr zum Ziel führt, den illegal anwesenden Ausländer oder die illegal anwesende Ausländerin - auch gegen seinen oder ihren Willen - in die jeweilige Heimat rückführen zu können. Ihre konventionsrechtliche Rechtfertigung findet die Durchsetzungshaft einerseits in Art. 5 Ziff. 1 lit. f EMRK (Haft zur Sicherung eines schwebenden Ausweisungsverfahrens) andererseits in Art. 5 Ziff. 1 lit. b EMRK (Haft zur Erzwingung einer durch das Gesetz vorgeschriebenen Verpflichtung). Nach dem Willen des Gesetzgebers kann - je nach den Umständen des Einzelfalls - eine Haftdauer von bis zu 18 Monaten verhältnismässig sein (BGE 133 II 97 E. 2.2 S. 99 f.).

Mit Ablauf der zweijährigen Übergangsfrist am 31. Dezember 2008 mussten die Kantone seit dem 1. Januar 2009 ihre Gerichtsorganisation im Anwendungsbereich der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten den Anforderungen des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) angepasst haben. Dies gilt auch für das Haftprüfungsverfahren der ausländerrechtlichen Haft. Insbesondere muss nach Artikel 86 Absatz 2 BGG als letzte kantonale Instanz ein höheres Gericht eingesetzt werden. Das Bundesgericht versteht unter einem oberen kantonalen Gericht im Anwendungsbereich der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten das kantonale Verwaltungsgericht. Andere gerichtliche Behörden gelten als oberes kantonales Gericht, soweit diese hierarchisch keinem anderen Gericht unterstellt und für den ganzen Kanton zuständig sind (vgl. dazu auch BGE 135 II 94 und Martin Businger, die Anforderungen von Art. 86 Abs. 2 BGG an letzte kantonale Gerichtsinstanzen im Bereich der ausländerrechtlichen Haft, in: Jusletter 2. März 2009).

Das Schengen-Assoziierungsabkommen¹ (SAA) trat am 1. März 2008 in Kraft. Die operationelle Inkraftsetzung erfolgte für die Landesgrenzen am 12. Dezember 2008 und für die Flughäfen Ende März 2009. Die Schweiz hat sich grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet. Die Richtlinie des Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16. Dezember 2008 (nachfolgend: Rückführungsrichtlinie) ist eine solche Weiterentwicklung². Die Frist zur rechtlichen Umsetzung der Rückführungsrichtlinie dauert bis zum 12. Januar 2011. Die Umsetzung dieser Richtlinie erfordert auch eine Anpassung des AuG im Bereich der Zwangsmassnahmen. Eine wichtige Änderung betrifft die maximale Haftdauer aller Haftarten nach Artikel 79 AuG. Diese ist aufgrund der Rückführungsrichtlinie von maximal 24 Monaten auf 18 Monate zu beschränken. Der Bundesrat wird die Botschaft zu den erforderlichen Gesetzesänderungen Ende 2009 verabschieden.

B. Umsetzung der Empfehlungen der GPK-N

Empfehlung 1

Die GPK-N fordert den Bundesrat auf, zusammen mit den Kantonen die Institutionalisierung einer regelmässigen Koordination und Kooperation (Ideen- / Erfahrungsaustausch z.B. im Rahmen einer Asyl- und Migrationskonferenz) zwischen Bund und Kantonen im Bereich des Vollzugs der Rückführungen von abgewiesenen Asylsuchenden und illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländern zu prüfen, mit dem Ziel eines einheitlicheren und effizienteren Vollzugs.

Umsetzung der Empfehlung 1:

- ¹ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (SAA)
- ² Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABI. L 348 vom 24.12.2008, S. 98).

Die für den Vollzug des Ausländer- und Asylrechts zuständigen kantonalen Behörden arbeiten nach wie vor im Rahmen der folgenden Organisationen zusammen:

- Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)
- Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM)
- Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS).

Mit der Einführung der Vollzugsunterstützung durch den Bund im Jahr 1999 haben die Kantone Vollzugskoordinatoren eingesetzt. Diese gewährleisten im operativen Bereich einen regelmässigen Informationsaustausch mit dem Bundesamt für Migration (BFM).

Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug ist im Februar 2004 vom EJPD und der KKJPD eingesetzt worden und agiert unter der Ko-Leitung von Bund (BFM) und Kantonen. Im Fachausschuss vertreten sind das BFM, die Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM), die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) sowie das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Der Fachausschuss hat den Auftrag, institutionelle und organisatorische Verbesserungen im Bereich des Wegweisungsvollzugs zu erzielen, indem er insbesondere die Entwicklungen im Rückkehr- und Vollzugsbereich analysiert, den notwendigen Handlungs- und Optimierungsbedarf feststellt und entsprechend die vorhandenen Vollzugsinstrumente anpasst und optimiert. Dazu gehört auch die Zusammenarbeit im Bereich der Zwangsmassnahmen. Aktuelle Fragen betreffen die Verhältnismässigkeit der Anordnung der Durchsetzungshaft sowie das Institut der Ein- und Ausgrenzung, welches im Zusammenhang mit der knappen Anzahl Haftplätze der Kantone zusehends an Wichtigkeit gewinnt.

Das BFM organisiert zudem regelmässige Tagungen für die Vollzugskoordinatoren der Kantone. Mit der Vollzugskoordinatorientagung wurde eine Plattform für den Informationsaustausch Bund - Kantone auf operativer Ebene geschaffen, welche insbesondere der Abstimmung der Abläufe für den Vollzugsprozess und dem schweizweiten Informationsaustausch dient. An der Vollzugskoordinatorientagung 2008 wurden unter anderem die Zuständigkeiten und Abläufe beim Vollzug des Dublin-Abkommens auf dem Luftweg, die Erhebung von Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen kantonale Haftgerichtsentscheide sowie das per 1. Januar 2009 eingeführte Zwangsanwendungsgesetz thematisiert.

Die geforderte Institutionalisierung der Koordination und Kooperation zwischen Bund und Kantonen ist sichergestellt; die Schaffung weiterer Gremien ist nach wie vor nicht angezeigt.

Empfehlung 2

Der Bundesrat erstellt Richtlinien, die gewährleisten, dass die Kantone einheitliche und vergleichbare Daten im Bereich des Wegweisungs- und Rückführungsvollzugs erheben, so z.B. in Bezug auf Haftgründe, Haftdauer, die Anzahl der Haftanordnungen und die betroffenen Personenkreise.

Umsetzung der Empfehlung 2:

Mit der Vollzugsunterstützung bietet der Bund den Kantonen wichtige Hilfsmittel und Vollzugsinstrumente an. Dies gilt insbesondere bei der Identifizierung der zur Ausreise verpflichteten Personen und bei der Beschaffung von vollzugstauglichen Reisedokumenten.

Das BFM erhebt zudem seit dem 1. Januar 2008 die Daten zu den Zwangsmassnahmen (Art. 15a der Verordnung vom 11. August 2004 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen; VVWA; SR 142.281). Die zuständigen kantonalen Ausländerbehörden übermitteln dem BFM folgende Daten über die Anordnung der verschiedenen Haftarten (Art. 73, 75-78 AuG): die Anzahl der Haftanordnungen und die Dauer der Haft im Einzelfall, die Haftart, die Anzahl der Rückführungen, die Anzahl der Haftentlassungen, die Nationalität der inhaftierten Personen sowie das Geschlecht und das Alter (vgl. zu den statistischen Erhebungen für das Jahr 2008 auch oben, 2.A. Allgemeine Bemerkungen).

Erfasst werden alle Anwendungen von Zwangsmassnahmen unabhängig davon, ob es sich um Fälle aus dem Ausländerbereich oder rechtskräftig abgeschlossene Asylfälle handelt.

Empfehlung 3

Der Bundesrat wird eingeladen, eine umfassende Untersuchung über die Ausschreibungspraxis der Kantone in automatisierten Fahndungsregistern (RIPOL, ZAR) im Zusammenhang mit der Aufenthaltsermittlung, der Verhaftung und Ausschaffung von abgewiesenen Asylsuchenden und illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländern durchzuführen. Zudem soll die Wirksamkeit dieser Systeme im genannten Zusammenhang unter Berücksichtigung des Datenschutzes überprüft werden.

Umsetzung der Empfehlung 3:

Das automatisierte Personen- und Sachfahndungssystem RIPOL dient den Behörden des Bundes und der Kantone bei der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben zur Rationalisierung der Arbeitsabläufe, zum Informations- und Datenaustausch sowie zu statistischen Erhebungen. Das System dient unter anderem der Festnahme und der Zuführung von Ausländerinnen und Ausländern an die kantonalen Migrationsbehörden. Es dient ebenfalls der Ermittlung des Aufenthaltes zu Zwecken der Strafuntersuchung oder des Straf- und Massnahmenvollzuges, aber auch der Kontrolle von Fernhaltemassnahmen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern nach dem AuG.

Das vom BFM in Zusammenarbeit mit den interessierten Bundesstellen und den Kantonen geführte Zentrale Ausländerregister (ZAR) wurde durch das "Zentrale Migrationsinformationssystem" (ZEMIS) abgelöst. ZEMIS ist kein Fahndungsregister, sondern dient insbesondere der automatisierten Datenverwaltung und der Kontrolle der Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen der Ausländerinnen und Ausländer.

Die kantonalen Behörden oder das BFM können weggewiesene Asylsuchende in RIPOL polizeilich ausschreiben lassen, wenn diese sich durch Verheimlichung ihres Aufenthaltsortes dem Vollzug entziehen (Art. 47 des Asylgesetzes vom 26. Juni

1998 [AsylG; SR 142.31]; Art. 15 Abs. 1 lit. c Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes [BPI; SR 361]). Entsprechende Gesuche sind direkt an das Bundesamt für Polizei (Fedpol) zu richten (Art. 35 der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen (AsylV1; SR 142.311)). Die Kantone nutzen RIPOL ebenfalls zur Ermittlung des Aufenthalts vermisster Personen oder für verfahrensbedingt notwendige Zuführungen (Art. 15 Abs. 1 lit. a und c BPI).

Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug entschied am 23. Mai 2008, auf eine schweizweite Erhebung der Ausschreibungspraxis im RIPOL zu verzichten. Insbesondere vertraten die Kantone die Auffassung, dass jeder Kanton RIPOL für seine eigenen Zwecke anwenden können müsse. Eine *unité de doctrine* im Rahmen der Ausschreibungspraxis wurde jedoch als sinnvoll erachtet.

Im Rundschreiben vom 12. September 2008 des BFM und des Fachausschusses wurden die Migrationsbehörden der Kantone auf die Wichtigkeit einer einheitlichen Ausschreibungspraxis hingewiesen. Das Rundschreiben zeigt detailliert und praxisbezogen auf, welche RIPOL-Ausschreibungen für den Ausländer- und Asylbereich nach geltender Rechtslage möglich sind.

Parallel liess der Fachausschuss durch Fedpol eine Erhebung der RIPOL-Speisungen je Kanton und je Ausschreibemöglichkeit für den Halbjahreszeitraum vor dem Versand des Rundschreibens erstellen. Der Abgleich mit einer Folgeauswertung für den Zeitabschnitt nach Versand des Rundschreibens soll Aufschluss über den erzielten Effekt geben. Die Resultate dieser Erhebungen werden dem Fedpol im Laufe des Jahres 2009 vorliegen.

Empfehlung 4

Der Bundesrat prüft Massnahmen, die eine Vereinheitlichung der Ausschreibungspraxis der Kantone im Fahndungsregister RIPOL zum Ziel haben.

Umsetzung der Empfehlung 4:

Die Vereinheitlichung der Ausschreibungspraxis der Kantone wird mit den unter Empfehlung 3 aufgeführten Massnahmen erreicht. Dies führt im Resultat zu einer quantitativen und qualitativen Optimierung des Wegweisungsvollzugs.

Im Rahmen der Umsetzung stellte sich heraus, dass die kantonalen Migrationsämter für den Ausländer- und Asylbereich die Möglichkeit, eine RIPOL-Ausschreibung zur Zuführung zu verwenden, als notwendig und sinnvoll erachten. Fedpol erklärte seine Bereitschaft, die nach geltender Rechtslage nur für den Bereich Strafuntersuchung oder Straf- und Massnahmenvollzug statuierte Möglichkeit auf den Ausländer- und Asylbereich auszudehnen (Art. 15 Abs. 1 lit. a BPI). Entsprechende Arbeiten sind in Umsetzung.

Nicht nur eine schweizweite Vereinheitlichung der Ausschreibungspraxis RIPOL führt letztlich zu einer Optimierung des Wegweisungsvollzugs, sondern auch die einheitliche Systemnutzung. Fedpol publiziert RIPOL-Ausschreibungen zur Verhaftung (Art. 15 Abs. 1 lit. a BPI) und Ermittlungen zum Aufenthaltsort (Art. 15 Abs. 1 lit. c BPI) neu nicht bloss regional, sondern schweizweit. Dies trägt der schweizweiten Mobilität sowie der Anziehungskraft von urbanen Zentren Rechnung.

Empfehlung 5

Der Bundesrat prüft Massnahmen, um seine Möglichkeiten zur Rechtsvereinheitlichung im Bereich der Zwangsmassnahmen mittels Behördenbeschwerde an das Bundesgericht besser wahrzunehmen.

Umsetzung der Empfehlung 5:

Das Beschwerderecht des BFM (Art. 14 Abs. 2 der Organisationsverordnung vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement; SR 172.213.1) soll den richtigen und rechtsgleichen Vollzug des Bundesverwaltungsrechts sicherstellen. Dabei muss grundsätzlich kein spezifisches öffentliches Interesse an der Anfechtung der Verfügung nachgewiesen werden. Erforderlich ist jedoch nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass es im Rahmen der Beschwerdeführung nicht um die Behandlung abstrakter Fragen des objektiven Rechts, sondern um konkrete Rechtsfragen eines tatsächlich bestehenden Einzelfalles geht.

Sind diese Voraussetzungen gegeben, führt das BFM auch im Bereich der Zwangsmassnahmen regelmässig Beschwerde an das Bundesgericht. Beispielsweise wurde Beschwerde zur Frage geführt, inwiefern der Haftrichter im Rahmen der Prüfung der Ausschaffungshaft die Rechtmässigkeit der Wegweisung und des Wegweisungsvollzugs überprüfen darf (Urteil 2A.47/2007). In weiteren Fällen ging es beispielsweise um die Voraussetzungen für die Anordnung der Durchsetzungshaft (Urteil 2C.411/2007), um die Anwendung der Bestimmungen über die Ein- und Ausgrenzung im Ausländerrecht (Urteil 2A.514/2006) oder um die Anordnung der Vorbereitungshaft (2C.275/2007).

Im Jahr 2008 wurden im Bereich der Zwangsmassnahmen drei Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht eingereicht (Undurchführbarkeit des Vollzugs / Ausschaffungshaft [2C.252/2008] sowie Verhältnismässigkeit der Durchsetzungshaft [Urteile 2C.640/2008, 2C.643/2008]).

Empfehlung 6 (richtete sich nicht an den Bundesrat)

Empfehlung 7

Der Bundesrat geht dem Problem der Vollzugspendenzen und deren Ursachen nach und prüft geeignete Massnahmen.

Umsetzung der Empfehlung 7:

Die Reduktion der Vollzugspendenzen ist nach wie vor ein prioritäres Ziel des EJPD. Die Vollzugspendenzen im Asylbereich haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Personen im Wegweisungsvollzug 2003 – Dezember 2008

Stand per	Anzahl Personen
31.12.2003	17 322
31.12.2004	14 231
31.12.2005	10 046
31.12.2006	7'604
31.12.2007	5'240
31.12.2008	6'647

Das BFM unterstützt die mit dem Vollzug der Wegweisungen beauftragten Kantone (Art. 71 AuG). Diese Unterstützung umfasst einerseits die Klärung der Nationalität, die Identifizierung von ausländischen Personen sowie die Beschaffung von Ersatzreisepapieren für ausreisepflichtige Personen in Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten. Andererseits organisiert das BFM die Flugbuchungen zentral und stellt das Ausreisemanagement sicher. Die Quote der kontrollierten Ausreisen konnte in Zusammenarbeit mit den Kantonen erhöht und die Zahl Annullationen markant gesenkt werden (Annullierungsquote 2006: 31%, 2008: 22%).

Die für den Vollzug zuständige Abteilung Rückkehr im Direktionsbereich Einreise, Aufenthalt und Rückkehr des BFM wurde im Jahre 2006 einer externen Analyse unterzogen, und im Rahmen des anschliessenden Umsetzungsprojektes wurden insbesondere Optimierungen im Bereich der Strategieentwicklung, der Prozesse und der Zusammenarbeit mit den Kantonen erzielt. Im Rahmen eines ganzheitlichen Rückkehr- und Vollzugsmanagements wurden in verschiedenen Schritten organisatorische Anpassungen vorgenommen. Die Strukturen an den Flughäfen Zürich und Genf wurden weiter ausgebaut und unter eine einheitliche Leitung gestellt.

Die Förderung der freiwilligen Rückkehr und die Durchsetzung der Rückkehrverpflichtung sind seit 2008 unter einem Dach vereint. Dies garantiert, insbesondere im Kontakt mit den Herkunftsstaaten, eine einheitliche Rückkehrpolitik und schafft Synergien. Die teils schwierigen Beziehungen zu den Herkunftsstaaten können mit diesem Schritt weiter vertieft werden, indem kooperationswillige Staaten mit Projekten im Migrationsmanagement wie auch in der Prävention irregulärer Migration unterstützt werden können. Eine solche Zusammenarbeit und Unterstützung hat Einfluss auf die Bereitschaft dieser Staaten, ausreisepflichtige Personen notfalls auch mittels Sonderflügen rückzübernehmen.

Am 1. Januar 2009 wurde das Bundesgesetz vom 20. März 2008 über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz ZAG; SR 364) eingeführt. Damit gelten für zwangsweise Rückführungsaktionen schweizweit einheitliche bundesgesetzliche Bestimmungen.

Empfehlung 8

Der Bundesrat verstärkt seine Bemühungen, weitere Rückübernahmeabkommen zu schliessen bzw. bestehende Abkommen durchzusetzen, und prüft adäquate Anreize zur Rückkehr von abgewiesenen Asylsuchenden und illegal Anwesenden.

Umsetzung der Empfehlung 8:

Der Bundesrat kann die Rückübernahme und den Transit von Personen mit unbefugtem Aufenthalt in der Schweiz in bilateralen Abkommen regeln (Art. 100 AuG). Diese bilateralen Abkommen, sogenannte Rückübernahmeabkommen, bilden ein wichtiges Instrument der Schweizer Migrationspolitik.

Die Interdepartementale Arbeitsgruppe für Migrationsfragen (IAM) hat den Ausschuss "Länderfokus Migration" beauftragt, sicherzustellen, dass die Interessen der Schweiz im Migrationsbereich gegenüber vorerst acht ausgewählten, besonders problematischen Staaten eine spezielle Berücksichtigung finden.

Viele Herkunftsstaaten haben jedoch nach wie vor kein grosses Interesse am Abschluss eines Rückübernahmeabkommens mit der Schweiz. Zu Beginn der entsprechenden Gespräche werden daher oft Gegenforderungen angemeldet (zum Beispiel Verbesserung der Rechtshilfe, Erleichterungen im Visabereich, Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt, technische Unterstützung, polizeiliche Zusammenarbeit). Oft ist es schwierig, hier einen akzeptablen Interessenausgleich zu finden.

Der Bundesrat ist jedoch weiterhin bestrebt, die Zahl der Rückübernahmeabkommen zu erhöhen. Bis zum heutigen Zeitpunkt konnten 46 Abkommen mit 48 Staaten über die Rückkehr und den Transit von Personen mit unbefugtem Aufenthalt in der Schweiz abgeschlossen werden.

Bei Rückübernahme- und Transitabkommen kann der Bundesrat im Rahmen seiner Zuständigkeit Leistungen und Vorteile gewähren oder vorenthalten (Art. 100 Abs. 3 AuG). Er berücksichtigt dabei die völkerrechtlichen Verpflichtungen sowie die Gesamtheit der Beziehungen der Schweiz zum betroffenen Staat. Gemäss dieser Bestimmung kann das Engagement der Schweiz gegenüber den Herkunftsstaaten von deren Bereitschaft abhängig gemacht werden, die anstehenden Probleme im Migrationsbereich zu lösen. Die Europäische Union hat mittlerweile ebenfalls mit einigen Staaten Rückübernahmeabkommen abgeschlossen. Im Rahmen dieser Abkommen wird in einer gemeinsamen Erklärung jeweils festgehalten, dass die Europäische Union die Partnerstaaten dazu anhält, mit den assoziierten Schengen-Staaten ebenfalls entsprechende Verhandlungen aufzunehmen. Bis zum heutigen Zeitpunkt hat die Europäische Union mit folgenden Ländern solche bilateralen Abkommen abgeschlossen: Russland, Ukraine, Moldawien, Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro, Mazedonien und Albanien.

Hinsichtlich der Schaffung von Anreizen für den Vollzug von weggewiesenen Personen priorisiert der Bundesrat nach wie vor die freiwillige Rückkehr. Rückführungen unter verhältnismässiger Anwendung von Zwangsmitteln finden subsidiär jedoch statt; sowohl Rückführungen als auch der Sozialhilfestopp für ehemalige Asylsuchende unterstützen mit ihrer Wirkung letztlich die freiwillige Ausreise.

Empfehlung 9

Der Bundesrat wirkt darauf hin, dass die Kantone ihre Kosten im Bereich des Wegweisungs- und Rückführungsvollzugs kontinuierlich überprüfen und eine umfassende und vergleichbare Vollkostenrechnung aufstellen, inkl. Kosten für Rückkehrberatung und -unterstützung.

Umsetzung der Empfehlung 9:

Der Bund vergütet den Kantonen für Personen aus dem Asylbereich die Kosten für die Ausschaffungs-, Durchsetzungs-, und Vorbereitungshaft. Diese Rückvergütungen belaufen sich im Jahr 2008 auf 15.5 Millionen Franken. Ab dem 1. Januar 2008 ist die Beteiligung des Bundes an die kantonalen Haftkosten (in Form einer Haftpauschale) von CHF 130.00 auf CHF 140.00 pro Hafttag erhöht worden. Die medizinische Versorgung während der ersten drei Haftmonate wird seit dem 1. Januar 2008 nicht mehr vom Bund übernommen. Das Bundesamt für Migration kann laufend Auskunft über die entstandenen Haftkosten geben.

Die im Bereich der Ausschaffungs- und Vorbereitungshaft inhaftierten Personen im Jahr 2008 stammten vorwiegend aus den Staaten Südosteuropas und aus Nigeria. Im Bereich der Durchsetzungshaft wurden im Jahr 2008 vorwiegend algerische Staatsangehörige inhaftiert.

Im Rahmen der Rückkehrhilfe richtet der Bund den Kantonen für die Rückkehrberatungen rund 3 Millionen Franken pro Jahr aus. Diese dienen der Deckung ordentlicher Verwaltungs- und Personalkosten. Sie setzen sich aus einer Basis- und einer Leistungspauschale zusammen. Voraussetzung für die Entrichtung der Bundesbeiträge ist das Vorliegen eines Tätigkeitsberichtes der Kantone für das vorhergehende Kalenderjahr.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) überprüfte im Jahr 2006 die Wirtschaftlichkeit der Rückkehrhilfemassnahmen und der Rückkehrberatung. Dabei hat die EFK festgestellt, dass die Organisation und die Prozesse ordnungsgemäss und den Bedürfnissen angepasst sind. Der wirtschaftliche Mitteleinsatz wurde bestätigt.

Empfehlung 10

- 1. Die SPK-N/S prüfen im Rahmen der laufenden Revision der Ausländer- und Asylgesetzgebung die Einführung von beschränkten Ein- bzw. Ausgrenzungen für Asylsuchende während der ersten 3–6 Monate des Asylverfahrens.*
- 2. Sofern sich eine Regelung im Rahmen der laufenden Gesetzesrevision aus zeitlichen Gründen nicht realisieren lässt, prüft der Bundesrat die Einführung einer entsprechenden Regelung im Hinblick auf eine spätere Gesetzesrevision.*
- 3. Der Bundesrat prüft im Rahmen seiner Kompetenzen weitere Massnahmen zur Eindämmung der mobilen Delinquenz potentieller Asylsuchssteller.*

Umsetzung der Empfehlung 10:

Systematische Anordnungen von Ein- oder Ausgrenzungen aller Asylsuchender erachtet der Bundesrat im heutigen Zeitpunkt nicht als angezeigt. Systematische Ein- oder Ausgrenzungen über einen längeren Zeitraum sind als freiheitsbeschränkende Massnahmen nur möglich, wenn sie verhältnismässig sind und einem öffentlichen Interesse entsprechen.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass mit der Einführung des AuG (bzw. der Teilrevision des Asylgesetzes per 1. Januar 2007) der Anwendungsbereich der Ein- und Ausgrenzung (Art. 74 AuG) bereits erheblich erweitert wurde. Bei Personen, die einen rechtskräftigen Weg- oder Ausweisungsentscheid haben und die die Frist zur Ausreise unbenutzt haben verstreichen lassen, waren die Voraussetzungen für die Anordnung der Ein- oder Ausgrenzung vor der Gesetzänderung meist nicht erfüllt. Der Anwendungsbereich für die Ein- oder Ausgrenzung wurde entsprechend ergänzt. Mit der Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Ein- und Ausgrenzung wurde die Durchsetzung der von Behörden angeordneten Wegweisungen auch in Fällen verbessert, in denen keine Ausschaffungshaft angeordnet wird. Zudem werden Personen, die der ihnen auferlegten Ausreiseverpflichtung nicht nachgekommen sind, durch diese Massnahme in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt.

Ausdrücklich genannt wird in Artikel 74 AuG, dass die Ein- und Ausgrenzung insbesondere als Massnahme zur Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels angeordnet werden kann.

Im Rahmen der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie wird zudem eine Revision von Artikel 74 AuG diskutiert werden. Die Rückführungsrichtlinie lässt grundsätzlich die Möglichkeit zu, dass eine Ein- oder Ausgrenzung bereits vor Ablauf der Ausreisefrist (Art. 74 Abs. 1 Bst. b AuG) verfügt werden kann.

Empfehlung 11

Der Bundesrat prüft eine verstärkte Inpflichtnahme der Asylsuchenden zur Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen oder zu anderen Verpflichtungen während der ersten 3 bis 6 Monate des Asylverfahrens.

Umsetzung der Empfehlung 11:

In den Empfangsstellen des Bundes werden heute keine Beschäftigungsprogramme angeboten. Nach der Zuweisung an einen Kanton können Asylsuchende im Allgemeinen auf freiwilliger Basis an Beschäftigungsprogrammen teilnehmen. In den letzten Jahren wurden für diese Programme vom Bund jährlich zwischen rund 16 und 18 Millionen Franken und von den Kantonen rund 5 bis 8 Millionen Franken aufgebracht. Beteiligt waren jährlich etwa 10'000 bis 11 000 Personen. Seit der Einführung der Globalpauschale im Jahr 2008 richtet der Bund keine direkten Beiträge für Beschäftigungsprogramme mehr aus. Diese sind in der Globalpauschale für Asylsuchende implizit enthalten, und die Beschäftigungsangebote sind auf die jeweiligen kantonalen Konzepte ausgerichtet. Für die Teilnahme an den Beschäftigungsprogrammen erhalten die Asylsuchenden je nach Ausgestaltung der Tätigkei-

ten Motivationsprämien in einem bescheidenen Ausmass, die keinen Lohncharakter aufweisen. Die Ausrichtung der Prämien erfolgt durch die Kantone.

Von den zwischen Januar 2006 und Juni 2008 eingereichten Asylgesuchen konnten 55 Prozent innerhalb von 4 Monaten erstinstanzlich entschieden werden. Unbegründete Gesuche werden nach wie vor rasch und prioritär behandelt. Es ist daher nicht sinnvoll, für die erste Zeit des Aufenthalts vermehrt Beschäftigungsprogramme anzubieten. Dies entspricht auch der im Asylgesetz vorgesehenen Regelung, wonach für die ersten drei Monate nach dem Einreichen eines Asylgesuchs ein Arbeitsverbot besteht (Art. 43 Abs. 1 AsylG). Die Kantone können dieses Arbeitsverbot auf sechs Monate ausdehnen, sofern innerhalb der ersten drei Monate ein erstinstanzlicher Entscheid ergeht (Art. 43 Abs. 1 AsylG).

Der Bundesrat erachtet nach wie vor eine verstärkte Verpflichtung der Asylsuchenden zur Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen oder zu anderen Verpflichtungen während der ersten drei bis sechs Monate des Asylverfahrens nicht als angebracht.

Empfehlung 12

Die GPK-N fordert den Bundesrat und die Kantone auf, dafür zu sorgen, dass rechtzeitige und umfassende Informationen über inhaftierte Personen ausgetauscht werden.

Umsetzung der Empfehlung 12:

Der Informationsaustausch zwischen den Migrationsbehörden der Kantone, welche für die Anordnung von Zwangsmassnahmen zuständig sind, und dem für die Vollzugsunterstützung zuständigen Bundesamt für Migration konnte in den vergangenen Jahren erheblich verbessert werden.

Mit der Einführung des AuG wurden die Meldepflichten ausdrücklich im Gesetz aufgenommen (Art. 97 AuG). Die mit dem Vollzug des AuG betrauten Behörden unterstützen sich demgemäss gegenseitig in der Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Polizei- und Gerichtsbehörden sowie die Strafuntersuchungsbehörden melden der kantonalen Ausländerbehörde unaufgefordert die Anhebung und die Einstellung von Strafuntersuchungen, Verhaftungen und insbesondere die Entlassungen sowie zivil- und strafrechtliche Urteile, soweit Ausländerinnen und Ausländer davon betroffen sind (Art. 82 Abs. 1 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit; VZAE; SR 142.201).

Die vor dem Inkrafttreten des AuG im Bereich der Information bestandenen Defizite konnten dadurch wesentlich verbessert werden.