



nccr →
on the move

National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus

nccr-onthemove.ch

Christin Achermann,
Anne-Laure Bertrand, Jonathan Miaz,
Laura Rezzonico

Die ausländerrechtliche
Administrativhaft in Zahlen

kurz und bündig #12, Januar 2019

FNSNF

SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS
ZUR FÖRDERUNG DER WISSENSCHAFTLICHEN FORSCHUNG

Die Nationalen Forschungsschwerpunkte (NFS) sind ein
Förderungsinstrument des Schweizerischen Nationalfonds

Botschaften für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Die Kantone ordnen die ausländerrechtliche Administrativhaft sehr unterschiedlich an. Die durchschnittliche Haftdauer beträgt 22 Tage. In der Hälfte aller Fälle dauert sie weniger als 10 Tage. Es gibt jedoch auch lange Inhaftierungen (zwischen 9 und 18 Monaten).

81% der Inhaftierungen enden mit einem Wegweisungsvollzug. Bei Inhaftierungen von über 30 Tagen sinkt der Anteil der Personen, die ausreisen.

Bei den inhaftierten Personen handelt es sich vorwiegend um junge Männer aus Afrika oder dem Westbalkan. Zwei Drittel haben einen Asylantrag gestellt.

Was ist gemeint mit...

... ausländerrechtlicher Administrativhaft
Bei der 1994 eingeführten Administrativhaft handelt es sich um eine Zwangsmassnahme, welche die Kantone zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs oder zur Feststellung der Identität von ausländischen Staatsangehörigen anordnen können. Sie ist von der strafrechtlichen Haft zu unterscheiden und gliedert sich in verschiedene Haftformen: *Kurzfristige Festhaltung* (Art. 73 AIG), *Vorbereitungshaft* (Art. 75), *Ausschaffungshaft* (Art. 76), *Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens* (Art. 76a) und *Durchsetzungshaft* (Art. 78). Die maximale Haftdauer beträgt 18 Monate für Erwachsene und 15 Monate für Minderjährige ab 15 Jahren.

... dem Dublin-System
Dieses europäische System regelt, welcher Staat für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Am 1. Juli 2015 wurde in der Schweiz eine spezielle Haftform (Art. 76a AIG) zur Sicherstellung der Wegweisung der betroffenen Person in den für das Asyl-verfahren zuständigen Dublin-Staat eingeführt.

Zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs einer ausländischen Person können die Kantone die Administrativhaft anordnen, sofern diese als verhältnismässig eingestuft wird und keine weniger einschneidende Massnahmen infrage kommen. Die Inhaftierung von abgewiesenen oder sich in einem Dublin-Verfahren befindenden Asylsuchenden sowie von Personen mit irregulärem Aufenthalt sollte somit nur als letztes Mittel und so kurz wie möglich erfolgen. Doch wie sieht die Praxis aus?

Im untersuchten Zeitraum (1. Januar 2011 bis 30. September 2017) wurden 39695 Haftanordnungen für 32731 Personen erfasst, die sich mindestens einmal in Administrativhaft befanden. Dies ergibt einen Durchschnitt von 5823 Inhaftierungen jährlich.

Hinter diesen Gesamtzahlen verbirgt sich eine je nach Kanton ganz unterschiedliche Anwendungspraxis, und zwar sowohl hinsichtlich der Anwendungshäufigkeit der Administrativhaft als auch bezüglich der durchschnittlichen Haftdauer, der Anzahl vollzogener Wegweisungen, der angewandten Haftformen und der Profile der inhaftierten Personen.

Inhaftierungen zur Sicherstellung der Wegweisung

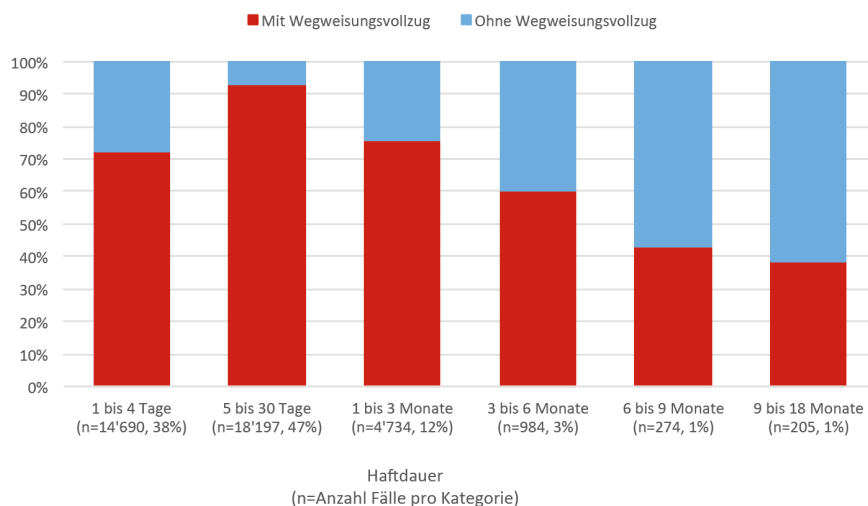
Die grosse Mehrheit (79%) der Haftanordnungen betrifft die *Ausschaffungshaft* (Art. 76 AIG), die einen Freiheitsentzug der betreffenden Personen ermöglicht, damit sich diese ihrer Wegweisung nicht entziehen können. Dieser Anteil hat sich jedoch von 89% auf 55% verringert, seit am 1. Juli 2015 die *Haft im Rahmen des*

Dublin-Verfahrens (Art. 76a) eingeführt wurde, welche seither separat erfasst wird. Personen, die im Zusammenhang mit einem Dublin-Verfahren in Haft genommen wurden, machen seit diesem Datum 31% der Inhaftierungen aus.

Über den untersuchten Zeitraum hinweg wurde die kurzfristige Festhaltung (Art. 73, max. 3 Tage) zur Feststellung der Identität oder zur Eröffnung eines Entscheids in 9% der Fälle angeordnet. Die übrigen Haftformen gelangen nur selten zur Anwendung. So wurde die *Vorbereitungshaft* (Art. 75) in weniger als 3% der Fälle eingesetzt, und die *Durchsetzungshaft* (Art. 78) betrifft lediglich 0,5% der Inhaftierungen.

81% der Haftanordnungen endeten mit einem Wegweisungsvollzug. Mit 77% liegt dieser Prozentsatz bei Personen aus dem Asylbereich tiefer als bei den übrigen Personen (88%). Darüber hinaus sind auch je nach Haftform (89% bei Haft gemäss Art. 76 und 76a, 40% bei Art. 75, 20% bei Art. 78 und 12% bei Art. 73) und Haftdauer Unterschiede festzustellen.

Grafik 1: Wegweisungsvollzug nach Haftdauer (01.01.2011 – 30.09.2017)



Datenquelle: Staatssekretariat für Migration

Nach einer Inhaftierung von 5 bis 30 Tagen beläuft sich die Ausreisequote auf 93%, sinkt dann jedoch bei Personen, die zwischen 9 und 18 Monaten inhaftiert wurden, auf 39% (siehe Grafik 1).

Mehrheitlich Männer aus dem Asylbereich

Die grosse Mehrheit (92%) der Personen, die zwischen 2011 und 2017 mindestens einmal in Haft genommen wurden, sind Männer. Der Frauenanteil bei den Haftanordnungen variiert von Kanton zu Kanton: 12% in Solothurn, 11% in Bern und Zürich, 2% in Genf, im Aargau und im Tessin und weniger als 1% im Kanton Waadt.

«Zwei Drittel der inhaftierten Personen haben während ihres Aufenthaltes in der Schweiz Asyl beantragt.»

Zwei Drittel (65%) der inhaftierten Personen haben während ihres Aufenthaltes in der Schweiz Asyl beantragt. 86% von ihnen – einschliesslich derjenigen in einem Dublin-Verfahren – haben diesbezüglich einen Nichteintretensentscheid erhalten und 14% einen negativen Entscheid. Seit 2011 steigt der Anteil der inhaftierten Personen, die keinen Asylantrag gestellt haben (37% im Jahr 2017 gegenüber 28% im Jahr 2011). Im Vergleich zu den inhaftierten Männern (67%) haben weniger inhaftierte Frauen (42%) Asyl beantragt. Darüber hinaus sind bei Personen aus dem Asylbereich, die sich in Administrativhaft befinden, auch deutliche kantonale Unterschiede auszumachen: Genf weist mit 38% der

Inhaftierten aus dem Asylbereich den geringsten Anteil auf. In Zürich liegt dieser bei 53%. Demgegenüber stehen die Kantone Basel-Landschaft und Tessin mit jeweils 98%.

Die inhaftierten Personen stammen vorwiegend aus Nigeria (13%), Nordafrika (Tunesien 7%, Algerien 4%, Marokko 4%) oder dem Westbalkan (Albanien 10%, Kosovo 6%, Serbien 5%). Die verbleibenden 52% kommen aus 144 weiteren Ländern, darunter auch Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere Rumänien (siehe Grafik 2).

Durchschnittliche Haftdauer von 22 Tagen

Im untersuchten Zeitraum betrug die durchschnittliche Dauer der Administrativhaft 22 Tage, wobei kaum Unterschiede zwischen den verschiedenen Jahren festzustellen sind. Dennoch verbergen sich hinter diesem Mittelwert sehr unterschiedliche Situationen: 52% der Inhaftierungen dauern weniger als 10 Tage, 32% zwischen 11 Tagen und einem Monat, und die übrigen 16% weisen eine Dauer von über einem Monat auf (siehe Grafik 1).

«Die durchschnittliche Dauer der Administrativhaft beträgt 22 Tage, wobei sich hinter diesem Mittelwert sehr unterschiedliche Situationen verbergen.»

Frauen bleiben meist weniger lange in Haft als Männer (im Durchschnitt 12 Tage, verglichen mit 22 Tagen bei den

Männern). Personen aus dem Asylbereich befinden sich in der Regel längere Zeit in Haft (durchschnittlich 27 Tage) als diejenigen, die nie Asyl beantragt haben (durchschnittlich 11 Tage). Inhaftierungen von über drei Monaten betreffen mehrheitlich Personen aus dem Asylbereich (86%).

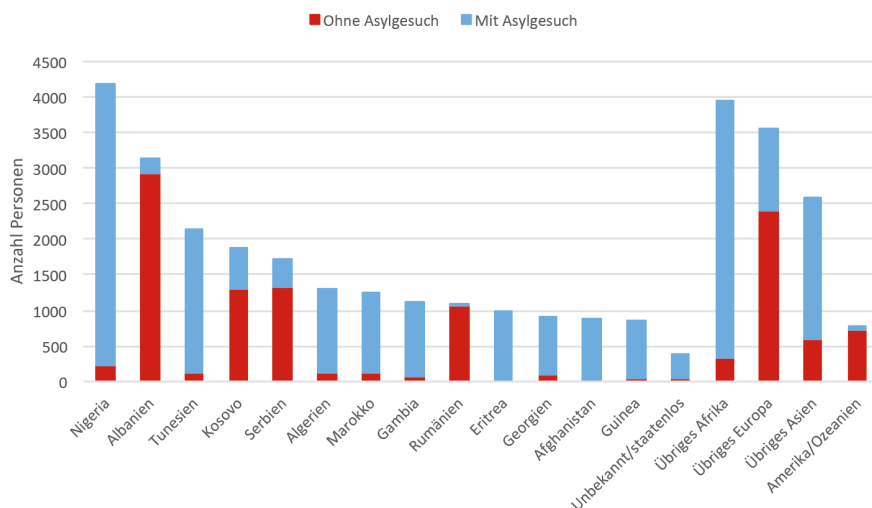
Im Übrigen wurden 13% der Personen wiederholt inhaftiert – sei es nach einer ersten Ausschaffung, sei es nach einer Freilassung in der Schweiz.

Inhaftierte Minderjährige

Das Durchschnittsalter der inhaftierten Personen beträgt 29 Jahre. Zwischen 2011 und 2017 wurde im Durchschnitt 275 Mal pro Jahr eine Haft von Minderjährigen im Alter von 15 bis 18 Jahren angeordnet. Dies entspricht nahezu 5% der gesamten Inhaftierungen. 90% dieser Fälle betreffen den Asylbereich. Seit der Einführung der Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens erfolgten 60% der Inhaftierungen Minderjähriger in diesem Zusammenhang. Die grosse Mehrheit dieser Inhaftierten (95%) sind Knaben. Staatsangehörige aus Afghanistan (14%), Nigeria (11%) und Guinea (11%) sind dabei am stärksten vertreten.

Die Haftdauer liegt bei den 15- bis 18-Jährigen mit durchschnittlich 24 Tagen etwas über den 22 Tagen bei Erwachsenen. Die Inhaftierung minderjähriger Personen endet etwas weniger oft mit einem Wegweisungsvollzug (75%) als bei Erwachsenen (81%). Es fällt auf, dass im untersuchten Zeitraum in sämtlichen Kantonen Minderjährige inhaftiert waren und ihr Anteil an der Gesamtzahl der Inhaftierungen über die Jahre betrachtet relativ stabil ist.

Grafik 2: Administrativhaft nach Nationalität (Personen, die vom 01.01.2011 – 30.09.2017 mindestens einmal in Haft waren)



Datenquelle: Staatssekretariat für Migration

Die vorliegende Analyse beruht auf Daten aus dem Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) des Staatssekretariats für Migration. Sie bezieht sämtliche von den Kantonen im Zeitraum 1. Januar 2011 bis 30. September 2017 erfassten Inhaftierungen mit ein. Gemäss einer von Guggisberg, Abrassart und Bischof durchgeführten Studie scheint die Erfassung der Haftanordnungen im ZEMIS jedoch nicht völlig systematisch zu erfolgen. In diesem Dokument unterscheiden wir zwischen der individuellen Ebene (Personen, die während des untersuchten Zeitraums mindestens einmal in Haft waren) und der administrativen Ebene (Anzahl Haftanordnungen oder Inhaftnahmen). Da eine Inhaftierung (Zeitraum ab Haftantritt bis zur Entlassung) mehrere Haftanordnungen umfassen kann, haben wir zur Berechnung der Haftdauer aufeinanderfolgende Anordnungen gebündelt.

Ferner wurden im selben Zeitraum 308 Fälle von Inhaftierungen von Kindern erfasst, die das gesetzlich vorgeschriebene Mindestalter von 15 Jahren noch nicht erreicht hatten. Mehr als die Hälfte dieser Kinder bleiben während eines Tages in Haft, während sich die durchschnittliche Haftdauer auf 10 Tage beläuft. Fast sämtliche Fälle (97%) betreffen den Asylbereich, und seit dem 1. Juli 2015 erfolgen 71% der Inhaftierungen von Kindern auf Grundlage eines Dublin-Entscheids. Diese Zahlen bringen

—
«Aufgrund der grossen kantonalen Unterschiede stellt sich die Frage nach den Grenzen des Föderalismus: Kann die unterschiedliche Handhabung der Administrativhaft durch die Kantone zu Ungleichbehandlungen führen?»
—

eine in einem kürzlich erschienenen **Bericht von Terre des Hommes** dokumentierte problematische Realität ans Licht, die es vertieft zu untersuchen gilt.

Eine bedeutsame Zwangsmassnahme, die unterschiedlich gehandhabt wird

Unsere quantitativen Analysen zeigen, dass die ausländerrechtliche Administrativhaft für das schweizerische System der Migrationskontrolle eine wichtige Rolle spielt. Trotz gewisser Ähnlichkeiten der Profile der inhaftierten Personen verbergen sich hinter diesen Zahlen sehr unterschiedliche persönliche Situationen und Erfahrungen. Ausserdem werfen die von uns festgestellten grossen kantonalen Unterschiede die Frage nach den Grenzen des Föderalismus auf: Kann die unterschiedliche Handhabung der Administrativhaft durch die Kantone zu Ungleichbehandlungen führen? Da es sich hier um eine Zwangsmassnahme handelt, die Menschen ihre Freiheit entzieht, scheint uns eine weitere vertiefte Auseinandersetzung mit dieser Frage wichtig.

Weiterführende Literatur

Parlamentarische Verwaltungskontrolle. «**Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Schlussbericht zuhanden Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats**». Bern, 2005.

Guggisberg, Jürg, Aurélien Abrassart und Severin Bischof. «**Administrativhaft im Asylbereich. Mandat «Quantitative Datenanalysen». Schlussbericht zuhanden Parlamentarische Verwaltungskontrolle.**» Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, 2017.

Rezzonico, Laura. «Les agents de détention entre contrôle et assistance». *terra cognita*, No 32 (2018), S. 108-110

Terre des hommes. «**Bestandesaufnahme zur Administrativhaft von minderjährigen MigrantInnen in der Schweiz**». Lausanne, 2018.



Zuwanderungsbeschränkungen: Praktiken, Erfahrungen und Widerstand

Ein «nccr – on the move»-Projekt Christin Achermann, Universität Neuenburg

Die Schweizer Migrationsgesetzgebung definiert Regeln und Massnahmen, die darauf abzielen, als unerwünscht erachtete Migrant*innen auszuschliessen. Wir wissen jedoch nur sehr wenig darüber, wie die verschiedenen Akteur*innen diese Regeln umsetzen. Unser Projekt untersucht vorwiegend anhand qualitativer Daten, wie dieses Ausschliessen von den involvierten Parteien (insbesondere den staatlichen Akteuren und den Migrant*innen) praktiziert bzw. erfahren und infrage gestellt wird. Das Projekt untersucht zwei Bereiche von Ausschlusspraktiken und -erfahrungen: Grenzkontrollen und Ausschaffungshaft.

Kontakt für kurz und bündig #12: Christin Achermann, Professorin und Projektleiterin nccr – on the move, Universität Neuenburg, christin.achermann@unine.ch

Der Nationale Forschungsschwerpunkt (NFS) «nccr – on the move» erforscht Themen rund um Migration und Mobilität. Dabei setzt er sich zum Ziel, das Zusammenspiel von Migration und Mobilität und damit einhergehenden Phänomenen in der Schweiz und darüber hinaus besser zu verstehen. Er führt Forschung aus den Sozial-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften zusammen. Das von der Universität Neuenburg koordinierte Netzwerk umfasst vierzehn Forschungsprojekte an zehn Schweizer Hochschulen: Den Universitäten Basel, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg und Zürich, der ETH Zürich, dem Graduate Institute in Genf, der Fachhochschule Westschweiz sowie der Fachhochschule Nordwestschweiz.

«kurz und bündig» gibt Antworten auf aktuelle Fragestellungen im Bereich der Migration und Mobilität – auf der Grundlage von Forschungsergebnissen, die im Rahmen des «nccr – on the move» erarbeitet worden sind. Die Analysen und Argumente liegen in der Verantwortung der Autor*innen.

Kontakt für die Serie: Aldina Camenisch, Verantwortliche Wissenstransfer, aldina.camenisch@nccr-onthemove.ch

nccr →
on the move

**National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus
nccr-onthemove.ch**

**Universität Neuenburg,
Rue Abram-Louis-Breguet 2,
2000 Neuchâtel, Schweiz**