



Administrativhaft im Asylbereich
Stellungnahme des Bundesrates vom 28. September 2018
Kurzbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 2. Juli 2019

Bericht

1 Einleitung

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) hat am 26. Juni 2018 gestützt auf eine Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) einen Bericht zur Administrativhaft im Asylbereich¹ verabschiedet und dem Bundesrat zur Stellungnahme vorgelegt. Die GPK-N formulierte insgesamt sieben Empfehlungen.

Der Bundesrat hat am 28. September 2018 zu den verschiedenen Empfehlungen Stellung genommen. Die GPK-N begrüsst es, dass der Bundesrat die Empfehlungen mehrheitlich gut aufgenommen und manche bereits umgesetzt hat.

Die GPK-N möchte mit dem vorliegenden Bericht trotzdem die Möglichkeit nutzen, zu verschiedenen Aspekten in der Stellungnahme des Bundesrates erneut Position zu beziehen und diesen auf den eruierten Handlungsbedarf aufmerksam zu machen.

Es ist der GPK-N durchaus bewusst, dass verschiedene Empfehlungen des Berichts vom 26. Juni 2018 Schnittstellen zu kantonalen Kompetenzen aufweisen. Diese Kompetenzordnung gilt es zu respektieren, weshalb die Ausführungen der GPK-N nicht derart aufzufassen sind, als sich diese in die kantonalen Kompetenzen einmischen will, vorbehalten bleiben die Ausführungen in Ziffer 2.2. Der Handlungsbedarf auf Seiten der Oberaufsicht wurde in jenen Bereichen identifiziert, bei denen dem Bundesrat ein gewisser Handlungsspielraum zukommt.

Die GPK-N ist sich weiter ebenfalls bewusst, dass es sich bei von der Administrativhaft betroffenen Personen um Ausreisepflichtige handelt, welche eine freiwillige Ausreise abgelehnt haben. Die zwangsweise Durchsetzung einer rechtskräftigen Wegweisung entspricht dem Willen des Gesetzgebers.

2 Zur Stellungnahme des Bundesrates zu einzelnen Empfehlungen

2.1 Empfehlung 1: Untergetauchte Personen erfassen

Mit der ersten Empfehlung hat die GPK-N den Bundesrat eingeladen, dafür zu sorgen, dass untergetauchte Personen als solches erfasst werden, die Meldepraxis der Kantone bei Untergetauchten vereinheitlicht wird und die entsprechenden Meldungen tatsächlich im ZEMIS registriert werden. Dabei forderte die GPK-N den Bundesrat auf, zu prüfen, ob die Daten zum Nothilfebezug zur Erfassung untergetauchter Personen systematisch herangezogen werden sollen. Des Weiteren sollte die Bezeichnung «unkontrollierte Abreise» nicht mehr für untergetauchte Personen verwendet werden.

¹ Administrativhaft im Asylbereich, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 26. Juni 2018 (BBI 2018 7511).

Die GPK-N begrüsst, dass mit der Umsetzung der Asylgesetzrevision zur Beschleunigung der Asylverfahren vermehrt untergetauchte Personen im ZEMIS erfasst werden können. In den Bereichen des erweiterten Verfahrens und der Dublin-Verfahren werde das SEM gemäss Aussagen des Bundesrates Anpassungen bei der systematischen Erfassung unkontrollierter Abreisen prüfen. *Die GPK-N bittet den Bundesrat, ihr die Ergebnisse dieser Überprüfung nach deren Abschluss mitzuteilen.*

Der Bundesrat teilt in seiner Stellungnahme mit, dass künftig die Daten zum Nothilfebezug herangezogen und halbjährlich mit den Daten in ZEMIS abgeglichen werden sollen. Diese Massnahme ist zu begrüessen, da damit verlässlichere Zahlen bezüglich des Aufenthaltsorts von untergetauchten Personen erstellt werden können.

Bzüglich der Forderung der GPK-N, die Bezeichnung der «unkontrollierten Abreise» nicht mehr für untergetauchte Personen zu verwenden, spricht sich der Bundesrat für die Beibehaltung der Bezeichnung aus. Er begründet dies in erster Linie damit, dass nach einer unkontrollierten Abreise häufig keine präzisen Angaben über den Verbleib von asylsuchenden Personen gemacht werden könnten.

Innerhalb dieser Bezeichnung der «unkontrollierten Abreise» sind drei Fälle zu unterscheiden: Erstens kann die betroffene Person tatsächlich abgereist sein, zweitens ist die betroffene Person in der Schweiz untergetaucht ohne Nothilfe zu beziehen und drittens verbleibt die Person in der Schweiz und bezieht Nothilfe. Sowohl für die zweite als auch für die dritte Kategorie ist die Bezeichnung der unkontrollierten Abreise irreführend. Ist eine Person untergetaucht steht nicht fest, ob diese tatsächlich abgereist ist. Die Bezeichnung der unkontrollierten Abreise suggeriert, dass diese Personen abgereist sind, was jedoch nicht nachweisbar ist. In Bezug auf die dritte Kategorie lässt sich gerade die Tatsache nachweisen, dass sich die Person zumindest zu einem gewissen Zeitpunkt noch in der Schweiz aufgehalten hat. Dass jene neun Prozent, die gemäss der Evaluation der PVK zu einem späteren Zeitpunkt Nothilfe bezogen haben, trotzdem als unkontrolliert abgereist erfasst werden, bezeichnet der Bundesrat als Ausnahme, da es sich um eine sehr kleine Zahl handle. In diesem Sinne halten die GPK-N die Wahl der Bezeichnung für diese Personen nach wie vor als unzutreffend und irreführend. Eine Korrektur der Daten bzw. eine andere Bezeichnung hätte nach Ansicht der GPK-N zur Folge, dass schliesslich verlässlichere, um diese Fehlerquelle bereinigte Zahlen vorliegen würden. Die GPK-N kann zwar nachvollziehen, dass über den konkreten Verbleib von untergetauchten asylsuchenden Personen keine präzisen Angaben gemacht werden können. Sie kann jedoch die Wahl der Bezeichnung der «unkontrollierten Abreise» nicht nachvollziehen.

Zudem kann die GPK-N der Aussage des Bundesrates nicht folgen, wonach es sich bei diesen neun Prozent um Ausnahmen handle, ist doch fast jeder zehnte Fall davon betroffen. *Die GPK-N fordert den Bundesrat erneut auf, die Bezeichnung der «unkontrollierten Abreise» zu hinterfragen und bei den rund neun Prozent der Fälle, die in der Nothilfestatistik wiederauftauchen, die Daten im ZEMIS nach dem Abgleich mit den Daten der Nothilfe zu korrigieren.*

2.2 **Empfehlung 2: Harmonisierung bei der Anordnung und beim Vollzug der Administrativhaft**

In der zweiten Empfehlung forderte die GPK-N den Bundesrat auf, im Rahmen seiner Kompetenzen und seiner Aufsichtsfunktion auf eine stärkere Harmonisierung der kantonalen Praxis bei der Anordnung und dem Vollzug der Administrativhaft hinzuwirken. Dabei sollte insbesondere dem Prinzip der Verhältnismässigkeit ausreichend Rechnung getragen werden.

Der Bundesrat weist in seiner Stellungnahme zu Recht darauf hin, dass der Vollzug des Asyl- und Ausländerrechts in erster Linie den Kantonen zukommt. Insbesondere seien die Kantone für den Vollzug von Wegweisungen zuständig. Zu diesem Zweck sei den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt worden, allfällige Zwangsmassnahmen anzuordnen, wobei den Kantonen ein Ermessen bezüglich Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit zukomme. Der Bundesrat betont jedoch auch, dass diese unterschiedliche Praxis zu stossenden Ergebnissen führen könne, weshalb eine Harmonisierung auch im Interesse des Bundes liegen würde. Aus diesem Grund setzt der Bundesrat auf die Durchführung von Fachtagungen und Fachschulungen, welche eine rechtsgleiche Anwendung der Zwangsmassnahmen fördern sollen. Zudem verweist der Bundesrat in seiner Stellungnahme auf Newsletter, welche das SEM bei grundlegenden Gesetzesanpassungen im Bereich der Administrativhaft an die Kantone verschicke, sowie auf die Weisungen des SEM, welche laufend aktualisiert würden. Schliesslich legt der Bundesrat grossen Wert auf die Arbeiten der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJP) und der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM), über deren Zusammenarbeit ebenso eine Harmonisierung der Anwendung der Zwangsmassnahmen gefördert werde.

Die Aufsichtsfunktion, welche dem Bundesrat gemäss Artikel 124 Absatz 1 Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)² zukommt, beziehe sich nur auf die generelle kantonale Praxis zur Umsetzung der Bestimmungen des Ausländerrechts. Die Überprüfung der Rechtskonformität bzw. des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit im Einzelfall obliege den Gerichten.

Die GPK-N begrüsst die Aussage des Bundesrates, wonach eine einheitliche Praxis bei der Anordnung von Zwangsmassnahmen auch im Interesse des Bundes liege. Des Weiteren bestreitet die GPK-N nicht, dass die Kompetenz im vorliegenden Rahmen den Kantonen zukommt. Insgesamt sind die Ausführungen des Bundesrates jedoch nicht befriedigend, insbesondere auch deshalb, weil die Evaluation der PVK gezeigt hat, dass die vom Bundesrat beschriebenen Massnahmen (Fachtagungen und – Schulungen, Weisungen des SEM etc.) nicht ausreichen, um tatsächlich eine Harmonisierung herbeizuführen. Bezüglich der Weisungen des SEM hat die Evaluation der PVK aufgezeigt, dass deren Nachführung nicht durchwegs gewährleistet ist. *Aus vorgenannten Gründen fordert die GPK-N den Bundesrat auf, eine Änderung der Kompetenzordnung zugunsten des Bundes in diesem Bereich zu prüfen und ihr darüber Bericht zu erstatten.*

² Bundesgesetz vom 16. Dez. 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20).

Zudem lädt die Kommission den Bundesrat ein, künftig periodisch wiederkehrend eine öffentliche Statistik zu erstellen, welche über die unterschiedliche kantonale Anwendungspraxis der Administrativhaft Auskunft gibt.

2.3 **Empfehlung 3: Prüfung der gesetzlich vorgesehenen Haftüberprüfung**

Mit der dritten Empfehlung wurde der Bundesrat aufgefordert, zu prüfen, ob die Rechtsgrundlagen der Haftüberprüfung zweckmässig sind und einen genügenden Grundrechtsschutz gewährleisten.

Der Bundesrat bejaht in seiner Stellungnahme sowohl die Zweckmässigkeit als auch den genügenden Grundrechtsschutz. Letzteres begründet er damit, dass die geltende Regelung den Anforderungen aus Artikel 31 Bundesverfassung³ und Artikel 5 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)⁴ entspreche. Zudem sei dieser Aspekt bei der Übernahme und Umsetzung der Dublin-III-Verordnung⁵ eingehend geprüft worden. Bei der Beratung dieser Vorlage im Nationalrat in der Herbstsession 2014 sei eine Minderheit, welche eine automatische Überprüfung einer Haftanordnung einführen wollte, deutlich unterlegen.

Dass aus diesen Gründen auf die Einführung einer automatischen Haftüberprüfung verzichtet wurde, ist für die GPK-N nachvollziehbar. Sie gibt dem Bundesrat jedoch zu bedenken, dass zum damaligen Zeitpunkt die unterschiedliche Anwendungspraxis der Administrativhaft durch die Kantone in diesem Ausmass noch nicht bekannt war und dass eine automatische Überprüfung zur Harmonisierung bei der Anwendung der Administrativhaft beitragen könnte. Zudem sieht das Gesetz nun Sanktionsmöglichkeiten bei der Nichtumsetzung von Wegweisungsentscheidungen vor, was den Druck auf die Kantone erhöht, Wegweisungen zu vollziehen. Dies könnte die Kantone veranlassen, häufiger auf die Administrativhaft als Zwangsmassnahme zurückzugreifen, ohne dass die Voraussetzungen hierzu erfüllt sind. *Vor diesem Hintergrund fordert die GPK-N den Bundesrat zu einer erneuten Überprüfung der Einführung einer automatischen Haftüberprüfung auf.*

2.4 **Empfehlung 4: Inhaftierung von Minderjährigen**

Die GPK-N formulierte in der vierten Empfehlung die Forderung an den Bundesrat, die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten und dafür zu sorgen, dass keine Minderjährigen unter 15 Jahren in Administrativhaft genommen werden. Beim Vollzug der

³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101).

⁴ Konvention vom 4. Nov. 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101).

⁵ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. 2013 L 180/31).

Wegweisung einer Familie sollen alternative Möglichkeiten geprüft und angewandt werden.

Der Bundesrat bestätigt die Erkenntnisse der PVK, wonach vereinzelt auch Minderjährige unter 15 Jahren in Administrativhaft genommen wurden. Der Bundesrat ist mit der Schlussfolgerung der GPK-N einig, wonach dafür keine genügende gesetzliche Grundlage besteht. Deshalb beschloss der Bundesrat, dass das SEM die Kantone anweisen soll, keine Minderjährigen unter 15 Jahren mehr in Administrativhaft zu nehmen und stattdessen für den Vollzug der Wegweisungen von Familien, alternative Möglichkeiten zu prüfen. Das SEM verfolge zudem auch die Entwicklungen bezüglich derartiger Alternativen auf europäischer Ebene.

Die GPK-N begrüsst die Massnahmen des Bundesrates, damit Minderjährige unter 15 Jahren künftig nicht mehr inhaftiert und für Familien weitere Alternativen geprüft werden. In diesem Sinne sieht die GPK-N derzeit keinen weitergehenden Handlungsbedarf. Sie will die kantonalen Entwicklungen jedoch genauestens weiter beobachten und die konkrete Umsetzung und damit die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben im Rahmen einer Nachkontrolle erneut untersuchen.

Weiter hat die GPK-N den Bundesrat dazu aufgefordert, sicherzustellen, dass die Administrativhaft bei Minderjährigen über 15 Jahren lediglich als letztes Mittel und stets zweckmässig angewandt wird.

Hierzu hält der Bundesrat fest, dass die Kantone in der Regel auf eine Inhaftierung von Familien verzichten. Im Zeitraum zwischen 2015 und 2017 seien insgesamt nur 83 Minderjährige inhaftiert worden, was dafür spreche, dass die Administrativhaft tatsächlich nur als letztes Mittel eingesetzt werde. Die GPK-N stimmt dieser Auffassung zu. Gleichzeitig fordert sie den Bundesrat auf, sicherzustellen, dass die Anzahl Minderjähriger über 15 Jahren in Administrativhaft nicht zunimmt, was ebenfalls in einer Nachkontrolle überprüft werden soll.

Die GPK-N forderte vom Bundesrat zudem, die vom SEM geltend gemachten Fehlerfassungen von minderjährigen Personen unter 15 Jahren aufzuarbeiten und der GPK-N dazu Bericht zu erstatten. Der Bundesrat verweist in seiner Stellungnahme auf die Anhörung der Subkommission EJPB/BK der GPK-N von Vertretern des SEM vor der Veröffentlichung des Berichts der GPK-N. Der Bundesrat gibt an, dass eine Haft dieser minderjährigen Personen durch gewisse Kantone in ZEMIS eingetragen wurde, obwohl diese nicht in Haft genommen wurden. Das SEM hat aufgrund der Ergebnisse der Evaluation der PVK jene Fälle aus dem Jahr 2016 analysiert, in denen gemäss ZEMIS minderjährige Personen unter 15 Jahren inhaftiert worden waren. Gemäss den Angaben des Bundesrates handelte es sich dabei in 89 % der Fälle (39 von 44 Fällen) um Fehlerfassungen. Der Bundesrat kam zum Schluss, dass im Jahr 2016 letztlich lediglich fünf Minderjährige unter 15 Jahren inhaftiert worden seien. Aus den Ergebnissen dieser Aufarbeitung schliesst der Bundesrat, dass sich die von der GPK-N geforderte Überprüfung der Fälle aus den Jahren 2011 bis 2014 erübrige.

Die GPK-N kann der Schlussfolgerung des Bundesrates zustimmen, auf eine detaillierte Aufarbeitung der Fälle von 2011 bis 2014 zu verzichten. Die GPK-N geht einerseits davon aus, dass künftig keine Fehlerfassungen mehr vorkommen werden. Andererseits geht aus der Stellungnahme des Bundesrates zur zweiten Empfehlung

der GPK-N hervor, dass künftig gar keine Minderjährigen unter 15 Jahren mehr inhaftiert werden. Dies wird im Rahmen der Nachkontrolle zu überprüfen sein.

Schliesslich hat die GPK-N im Zusammenhang mit der Inhaftierung von Minderjährigen den Bundesrat gebeten, aufzuzeigen, wie den Vorgaben des Völkerrechts und dabei der Kinderrechtskonvention⁶ Rechnung getragen wird. Der Bundesrat führt hierzu aus, dass diese Vorgaben eingehalten werden, insbesondere auch jene der Kinderrechtskonvention. Als Begründung wird angeführt, dass die Organe der EU bei der Ausarbeitung sowohl der Rückführungsrichtlinie⁷ als auch der Dublin III-Verordnung, welche die Schweiz übernommen hat, die Voraussetzungen der Kinderrechtskonvention berücksichtigt haben. Der Bundesrat belegt diesen Befund der Einhaltung der Kinderrechtskonvention mit der geringen Anzahl Fälle von inhaftierten Minderjährigen und deren kurzer Haftdauer, welche bei Minderjährigen über 15 Jahren in den Jahren 2015 bis 2017 durchschnittlich 22 Tage betragen habe.

Die Kinderrechtskonvention sieht in Artikel 37 Buchstabe b vor, dass eine minderjährige Person (in der Kinderrechtskonvention als Kind bezeichnet) nur als letztes Mittel und für die kürzest angemessene Zeit inhaftiert werden darf. Die Evaluation der PVK hat aufgezeigt, dass die Haftdauer bei der Hälfte aller Personen bei einer einmaligen Inhaftierung für den untersuchten Zeitraum zwischen 2011 und 2014 weniger als 14 Tage betrug (Median).⁸ Da der Median für Inhaftierungen von Minderjährigen über 15 Jahren nicht aus der Stellungnahme des Bundesrates hervorging und somit keine abschliessende Beurteilung durch die GPK-N möglich war, wurde diese Information in einem zusätzlichen Brief der GPK-N vom 1. März 2019 an den Bundesrat eingefordert. Aus dem Brief des Bundesrates an die GPK-N vom 3. April 2019 geht hervor, dass der entsprechende Median bei Minderjährigen über 15 Jahren für den Zeitraum zwischen 2015 und 2017 bei vier Tagen lag, was bedeutet, dass die über 15-jährigen Minderjährigen im Mittel wohl deutlich kürzer inhaftiert werden als Erwachsene.

Aus diesem Grund kann die GPK-N der Schlussfolgerung des Bundesrates folgen, wonach Minderjährige über 15 Jahren nur für die kürzest angemessene Zeitdauer in Administrativhaft genommen werden. Die GPK-N begrüsst die Umsetzung der Empfehlung vier und schliesst die Abklärungen hierzu ab. Die Frage wird im Rahmen der Nachkontrolle erneut aufgegriffen und die Umsetzung der Empfehlung überprüft.

⁶ Übereinkommen vom 20. Nov. 1989 über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention; SR **0.107**).

⁷ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dez. 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. 2008 L 348/98).

⁸ Schlussbericht des Büro BASS vom 16. Okt. 2017, S. 27.

2.5 **Empfehlung 5: Haftplätze für minderjährige Personen**

Mit der fünften Empfehlung wurde der Bundesrat aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass für Minderjährige über 15 Jahren den Vorgaben der Kinderrechtskonvention entsprechende, geeignete Haftplätze errichtet werden. Zudem sollte der Bundesrat aufzeigen, welche Voraussetzungen an die Haftplätze zu richten sind.

Der Bundesrat hält in seiner Stellungnahme hierzu fest, dass er im Rahmen der Haftplatzfinanzierung auf die Einrichtung entsprechender Haftplätze hinwirke. Diese Möglichkeit komme ihm im Rahmen der Beteiligung an den Kosten für Bau und Einrichtung kantonaler Haftanstalten zu, wobei der Bundesrat auch auf die Fachgruppe «Kapazitätsmonitoring Freiheitsentzug» der KKJPD verweist. Diese Fachgruppe setze sich unter anderem mit der Frage auseinander, ob Haftplätze im Bereich der Administrativhaft verschiedene Voraussetzungen erfüllen und ob diesbezüglich ein Handlungsbedarf bestehe.

Der Bundesrat legt die verschiedenen Anforderungen an geeignete Haftplätze für Minderjährige über 15 Jahre dar, wobei er sich wiederum auf die Vorgaben in der Rückführungsrichtlinie und die Aufnahme richtlinie⁹ beruft (beispielsweise gesonderte Unterbringung für Familien in Haft mit angemessenem Mass an Privatsphäre und die Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen für Minderjährige).

Die GPK-N begrüsst grundsätzlich den Willen des Bundesrates, im Rahmen der Haftplatzfinanzierung auf die Errichtung geeigneter Haftplätze hinzuwirken und bedankt sich für die detaillierte Auflistung der verschiedenen Voraussetzungen an Haftplätze für Minderjährige. Die Evaluation der PVK hat gezeigt, dass bisher noch keine Gesuche um Haftplatzfinanzierungen genehmigt wurden.¹⁰ Die konkreten Bestrebungen des Bundesrates blieben in dessen Stellungnahme eher vage, so dass die GPK-N entschied, hierzu weitere Informationen in einem Brief an den Bundesrat¹¹ einzuholen. Der Bundesrat zeigt in seiner Antwort¹² das detaillierte Verfahren bei der Haftplatzfinanzierung durch den Bund auf und hält fest, dass beim Bundesamt für Justiz, welches für die Genehmigung der entsprechenden Beiträge zuständig ist, bisher ein Gesuch um Beiträge und drei Anmeldungen von Bauvorhaben eingegangen seien.

Da es sich bei der Haftplatzfinanzierung um ein neueres Instrument handelt, wird die GPK-N die Zweckmässigkeit und Angemessenheit dieses Vorgehens erst im Rahmen der Nachkontrolle abschliessend überprüfen. Dabei soll insbesondere analysiert werden, in welchem Ausmass die Anforderungen an die Haftplätze bei der Beurteilung von Gesuchen auf Haftplatzfinanzierung berücksichtigt werden. Die GPK-N begrüsst, dass der Bundesrat in seinem Schreiben vom 3. April 2019 explizit auf

⁹ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABl. 2013 L 180/96).

¹⁰ Administrativhaft im Asylbereich, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 1. Nov. 2017, Kap. 6.3.3, (BBI 2018 7533, hier 7584).

¹¹ Brief der GPK-N an den Bundesrat vom 1. März 2019.

¹² Brief des Bundesrates an die GPK-N vom 3. Apr. 2019.

Artikel 15j Buchstabe d Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)¹³ hinweist, der als Voraussetzung für die Gewährung eines Kredites des Bundes die räumlich getrennte Unterbringung minderjähriger Personen vorschreibt.

Darüber hinaus macht die GPK-N den Bundesrat auf die Tatsache aufmerksam, dass es verschiedene Kantone gibt, welche keinerlei spezielle Vorkehrungen in Bezug auf Haftplätze für Minderjährige kennen oder getroffen haben. Dies ergibt sich aus der Auswertung der Umfrage des SEM bei den Kantonen. *Aufgrund dieser Erkenntnisse bittet die GPK-N den Bundesrat, hierzu Stellung zu nehmen und aufzuzeigen, welche Massnahmen der Bundesrat im Rahmen seiner Kompetenzen und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen ergreifen wird.* Dass die Haftüberprüfung im Einzelfall den Gerichten obliegt, wie dies der Bundesrat geltend macht, wird von der GPK-N nicht bestritten (vgl. hierzu allerdings die Ausführungen zu Ziff. 2.4).

2.6 Empfehlung 6: Eine effiziente Datenverwaltung

Die GPK-N forderte den Bundesrat dazu auf, sicherzustellen, dass die Daten im Bereich der Administrativhaft korrekt erfasst werden. Die bestehenden Systeme seien dahingehend zu modifizieren, dass eine effiziente Datenverwaltung möglich ist, so dass der Bund die Aufsicht im Sinne von Artikel 124 AIG wahrnehmen und das Monitoring im Sinne von Artikel 46 Absatz 3 Asylgesetz (AsylG)¹⁴ erstellen kann.

Der Bundesrat hält in seiner Stellungnahme fest, dass zuverlässiges statistisches Zahlenmaterial auch im Interesse des Bundes liege. In diesem Sinne stehe das SEM im laufenden Kontakt mit den kantonalen Behörden, um diese diesbezüglich zu sensibilisieren. Um sicherzustellen, dass die Daten von den Kantonen künftig korrekt erfasst werden, stellt das SEM eine Revision der entsprechenden Weisungen in Aussicht, welche im Rahmen der Asylgesetzrevision zur Beschleunigung der Asylverfahren vorgenommen werde. Zudem müssten die Kantone neuerdings auch den Ort und die Zeitdauer der Administrativhaft dem SEM übermitteln.

Die GPK-N begrüsst die Verbesserungen, welche der Bundesrat gerade im Bereich der Datenerfassung im Asylbereich in Aussicht stellt. Auch die Einführung eines neuen Informationssystems (eRetour), welches 2019 eingeführt werden soll, bewertet die GPK-N grundsätzlich positiv. Eine abschliessende Bewertung der Verbesserung der Datenlage und deren Qualität ist vor dem Hintergrund der laufenden Arbeiten zurzeit nicht möglich, weshalb an dieser Stelle darauf verzichtet wird. Dieser Aspekt wird im Rahmen der Nachkontrolle wiederaufgenommen und analysiert.

Das SEM konnte im Rahmen der Evaluation der PVK nicht angeben, in welcher Form Artikel 15a Absatz 2 VWAL umgesetzt wird. Gemäss dieser Bestimmung müssen die kantonalen Behörden bei einer Haft von Minderjährigen melden, ob eine Rechtsvertretung eingesetzt worden ist und ob Kinderschutzmassnahmen getroffen

¹³ Verordnung vom 11. Aug. 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL; SR 142.281).

¹⁴ Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31).

worden sind.¹⁵ Der Bundesrat legt dar, dass neben technischen Anpassungen auch eine Anpassung der ZEMIS-Verordnung¹⁶ nötig gewesen sei. Der GPK-N ist indes nicht klar, weshalb diese Anpassungen derart lange gedauert haben, zumal Artikel 15a Absatz 2 VVWAL seit dem 1. Januar 2013 in Kraft ist. Der Bundesrat zeigt dies in seiner Stellungnahme nicht auf.

Die Forderung der GPK-N, wonach mitinhaftierte Minderjährige unter 15 Jahren einzeln zu registrieren sind, kann aufgrund der Tatsache, dass keine Minderjährigen unter 15 Jahren mehr inhaftiert werden, fallen gelassen werden.

2.7 **Empfehlung 7: Vollständiges, systematisches und effizientes Monitoring**

Mit der siebten Empfehlung soll der Bundesrat dafür sorgen, dass das Monitoring im Sinne von Artikel 46 Absatz 3 AsylG überprüft wird und die Voraussetzungen geschaffen werden, damit in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein vollständiges, systematisches und effizientes Monitoring möglich ist.

Der Bundesrat sagt hierzu, dass das Monitoring bereits im Jahr 2017 teilweise überarbeitet worden sei. Seitdem werden auch pendente Vollzugsfälle neu nach Vollzugsstadien aufgeführt, wodurch das Monitoring aussagekräftiger und präziser werde. Dies helfe die Herausforderungen beim Wegweisungsvollzug direkt anzugehen. Zudem würden neuerdings auch jene Fälle ausgewiesen, in denen das SEM keine Bundessubventionen nach Artikel 89a AsylG mehr ausrichtet. Es handle sich damit nicht mehr um jenes Monitoring, welches von der PVK beurteilt worden sei, sondern um eine Übergangsversion, welche bis zur Einführung des neuen Informationssystems (eRetour) beibehalten werde solle. Mittelfristig gelte es, das Monitoring zu überprüfen und allenfalls anzupassen.

Entgegen der Aussage des Bundesrates hat sich die PVK in ihrer Evaluation bereits auf das überarbeitete Monitoring gestützt, diesbezüglich jedoch verschiedene Probleme festgestellt (nicht alle Asylsuchenden sind erfasst, mangelnde Aussagekraft wegen fehlendem Zeitvergleich).¹⁷ Die GPK-N begrüsst deshalb, dass das Monitoring überprüft werden soll. Allerdings blieben einige Aspekte in Bezug auf das künftige Monitoring unklar, so dass die GPK-N den Bundesrat mit Brief vom 1. März 2019 um weitere Präzisierungen gebeten hat. Der Bundesrat führt in seiner Antwort vom 3. April 2019 aus, dass das Monitoring im Sommer 2020 ein weiteres Mal überarbeitet wird, da dies den Einbezug der ersten Erfahrungen mit der erst kürzlich in Kraft getretenen Asylgesetzrevision erlaube. Zudem werde nach der vollständigen Einführung des Informationssystems e-Retour eine weitere Anpassung

¹⁵ Administrativhaft im Asylbereich, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 1. Nov. 2017, Kap. 6.2.1, (BBI 2018 7533, hier 7578).

¹⁶ Verordnung vom 12. Apr. 2006 über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung; SR 142.513).

¹⁷ Administrativhaft im Asylbereich, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 1. Nov. 2017, Kap. 6.3.2, (BBI 2018 7533, hier 7582).

geprüft. Die Einführung von e-Retour soll ab dem Frühjahr 2020 schrittweise durchgeführt werden. Eine weitergehende Befassung mit dem Monitoring durch die GPK-N scheint derzeit deshalb nicht angebracht. Aus diesen Gründen wird die GPK-N das Monitoring im Rahmen der Nachkontrolle erneut überprüfen.

3 Weiteres Vorgehen

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, bis spätestens am 4. September 2019 zu den vorstehenden Ausführungen vertieft Stellung zu nehmen.

2. Juli 2019 Im Namen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
Die Präsidentin: Doris Fiala
Die Sekretärin der Geschäftsprüfungskommissionen:
Beatrice Meli Andres
Der Präsident der Subkommission EJPD/BK: Alfred Heer
Der Sekretär der Subkommission EJPD/BK: Stefan Diezig

Abkürzungsverzeichnis

AIG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG; SR 142.20)
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)
BASS	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
BBl	Bundesblatt
BK	Bundeskanzlei
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101)
EU	Europäische Union
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
Kap.	Kapitel
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SEM	Staatssekretariat für Migration
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundes
VKM	Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
VVWAL	Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VVWAL; SR 142.281)
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
Ziff.	Ziffer