

Sitzung vom 15. April 2009

594. Anfrage (Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht)

Kantonsrat Markus Bischoff, Zürich, sowie die Kantonsrätinnen Renate Büchi-Wild, Richterswil, und Ornella Ferro, Uster, haben am 19. Januar 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Seit 1995 bestehen spezielle Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Diese Massnahmen sind mit dem neuen Ausländergesetz per 1. Januar 2007 verschärft worden. Neu kann die maximale Haft bis zu 24 Monate betragen. Es handelt sich bei dieser Haft nicht um eine strafrechtliche, sondern um eine verwaltungsrechtliche Sanktion. Gemäss dem Bundesamt für Statistik sind auf dem Gebiet der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Jahre 2006 123 802 Hafttage für Zwangsmassnahmen ausgesprochen worden. Aus einer Statistik des Justizvollzuges des Kantons Zürich ergibt sich, dass 2006 37 792 und 2007 41 863 ausländerrechtliche Hafttage vollzogen wurden. Der KEF 2009 spricht dagegen von 31 123 Hafttagen für abgewiesene Asylbewerber (KEF 2009, S. 190). Es fällt auf, dass im Kanton Zürich somit ca. ein Drittel, allenfalls ein Viertel, der in der Schweiz angeordneten Hafttage angeordnet wurde, obwohl der Kanton Zürich nur $\frac{1}{6}$ der Wohnbevölkerung der Schweiz zählt. Der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung in unserem Kanton im Verhältnis zur Gesamtzahl der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz ist in etwa gleich. Ebenso gibt es keine überproportionale Häufung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern im Kanton Zürich.

Trotz dieser hohen Zahl von Hafttagen plant der Kanton ein weiteres Zentrum für den Vollzug der Zwangsmassnahmen in Urdorf. Offenbar sollen dort die Sicherheitsstandards nicht so hoch wie im Flughafengefängnis sein. Dies ist bemerkenswert, denn im Zusammenhang mit der Übernahme des Schengen-Abkommens sieht sich die Schweiz gezwungen, die maximale Dauer der Haft auf 18 Monate zu reduzieren.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Hafttage von Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht wurden in den Jahren 2006, 2007 und 2008 (sofern bereits bekannt) aufgrund von Anordnungen von zürcherischen Behörden vollzogen? Wie viele Hafttage von Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht wurden aufgrund von Anordnungen ausserkantonaler Behörden im Kanton Zürich im fraglichen Zeitraum vollzogen?

2. Wie viele Personen waren in den Jahren 2006, 2007 und 2008 (sofern bereits bekannt) von diesen Massnahmen betroffen? Wie lange dauerte die durchschnittliche Haft? Wie viele Personen waren insgesamt länger als 6 Monate, wie viele Personen länger als 12 Monate und wie viele Personen länger als 18 Monate in Haft?
3. Wie viele Personen, welche in den Jahren 2006, 2007 und 2008 (sofern bereits bekannt) inhaftiert wurden, waren abgewiesene Asylbewerberinnen und Asylbewerber, wie viele Personen waren illegal hier und bei wie vielen Personen war die reguläre Aufenthaltsbewilligung erloschen? Wie viele Personen waren minderjährig? Wie viele Personen waren Frauen?
4. Wie viele Prozente der in den Jahren 2006, 2007 und 2008 (soweit bereits bekannt) inhaftierten Personen konnten aus der Haft in ihr Herkunftsland oder einen Drittstaat zurückgeführt werden? Wie hoch lauten die entsprechenden Quoten bei den Personen, welche länger als 6 resp. 12 Monate inhaftiert waren?
5. Weshalb weist der Kanton Zürich im Vergleich zu den übrigen Kantonen und in Anbetracht der hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer eine überdurchschnittlich hohe Zahl von Hafttagen auf? Ist der Regierungsrat der Ansicht, es werden in unserem Kanton zu schnell und zu lange Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht ausgesprochen? Falls nein, weshalb teilt er diese Ansicht nicht?
6. Wie viele zusätzliche Haftplätze für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht sollen geschaffen werden? Wann sollen diese Plätze in Betrieb sein? Weshalb werden zusätzliche Plätze geschaffen? Erachtet der Regierungsrat auch nach der in Harmonisierung mit dem Schengen-Abkommen vorzunehmenden Reduktion der maximalen Haftdauer auf 18 Monate diese Ausweitung der Haftplätze für nötig? Wenn ja, weshalb?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Markus Bischoff, Zürich, Renate Büchi-Wild, Richterswil, und Ornella Ferro, Uster, wird wie folgt beantwortet:

Die am 1. Februar 1995 in Kraft getretenen Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (vgl. AS 1995, 146), die inhaltlich in das heutige Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) und das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) übernommen worden sind, enthalten die rechtliche Grundlage, um Auslän-

derinnen und Ausländer zur Durchführung des Wegweisungsverfahrens bzw. zur Sicherstellung des Vollzuges in Haft zu nehmen. Diese Massnahmen können daher auch heute noch sowohl gegenüber Personen, die dem Geltungsbereich des Asylgesetzes unterstehen, als auch solchen, für die das Ausländerrecht gilt, angeordnet werden. Im Einzelnen geht es um folgende Haftarten:

- Vorbereitungshaft, um die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sicherzustellen, gemäss Art. 75 AuG.
- Ausschaffungshaft, nachdem ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet wurde, gemäss Art. 76 AuG.
- Ausschaffungshaft wegen fehlender Mitwirkung bei der Beschaffung der Reisepapiere, gemäss Art. 77 AuG.
- Durchsetzungshaft, wenn eine Person ihre Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz innerhalb der ihr angesetzten Frist nicht erfüllt, gemäss Art. 78 AuG.

Die Voraussetzungen, die im Einzelfall erfüllt sein müssen, sind in den erwähnten Artikeln des Ausländergesetzes abschliessend aufgeführt. Gemeinsam ist allen Fällen, dass es um Personen geht, die bereits asyl- oder ausländerrechtliche Verfahren durchlaufen haben und die Schweiz verlassen müssen. Es liegt im öffentlichen Interesse, dass Wegweisungen aus der Schweiz tatsächlich vollzogen werden und sich die betroffenen Personen nicht über längere Zeit illegal hier aufhalten können. Für den Kanton Zürich und namentlich seine Hauptstadt gilt das in erhöhtem Mass wegen der bekannten Gefahr der Szenenbildung. Hinzuweisen ist beispielsweise auch auf den Anwendungsfall der Vorbereitungshaft von Art. 75 Abs. 1 Bst. b AuG, wenn eine Person wegen widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels ein- oder ausgegrenzt worden ist.

Für die Haftanordnung in Fällen, in denen Asylsuchende in einer Empfangsstelle des Bundes einen Nichteintretensentscheid erhalten und der Vollzug der Wegweisung absehbar ist, wird die Haft vom Bundesamt angeordnet (Art. 80 AuG). In allen übrigen Fällen ist die Anordnung der Haft Sache der Behörden des Kantons, der für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zuständig ist.

Der Regierungsrat kann sich zur Haftanordnung durch andere Kantone nicht äussern. Darauf hinzuweisen ist aber, dass die Statistik des Kantons Zürich auch Personen aufführt, die an der Grenze am Flughafen Zürich zurückgewiesen wurden und bei denen im Hinblick auf den Vollzug Ausschaffungshaft angeordnet wurde. Dies ist im interkantonalen Vergleich mitzuberücksichtigen.

In allen Haftfällen sind die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen; in Fällen einer Ausschaf-

fungshaft gemäss Art. 77 AuG erfolgt das Verfahren schriftlich (Art. 8 Abs. 1 AuG). Sache der richterlichen Behörde sind auch die Überprüfung von Haftentlassungsgesuchen (Art. 80 Abs. 5 AuG) und die Bestätigung von Haftverlängerungen (Art. 78 Abs. 2 AuG). Im Kanton Zürich obliegt diese Aufgabe den Haftrichterinnen und Haftrichtern des Bezirksgerichts Zürich gemäss § 24 a Abs. 4 des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 13. Juni 1976 (LS 211.1).

Von 2006 bis 2008 wurden zwischen 97% und 99% der vom Migrationsamt gestellten Haftanträge und Verlängerungsanträge bestätigt. Dies belegt, dass das Migrationsamt sorgfältig prüft, ob die bundesrechtlichen Voraussetzungen für Haftanordnung bzw. Haftverlängerung gegeben sind.

Zu Frage 1:

Anzahl Hafttage im Ausländerbereich		
Jahr	Total	Davon Ausserkantonale
2006	37 792	1233
2007	41 863	1690
2008	41 588	1257

Quelle: Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Zu Fragen 2 bis 4:

Anzahl Haftanordnungen				Anzahl Ausschaffungen	
Jahr	Total	Davon Frauen	Davon Minderjährige		
2006*	1562	329	18		1297
2007*	1423	265	18		1252
2008**	1189	292	20		1046

* Quelle: Geschäftsbericht des Regierungsrates

** Quelle: Statistik Migrationsamt (wegen technischer Probleme mit dem elektronischen Statistikprogramm sind die Zahlen für November/Dezember 2008 unvollständig; sie dürften sich aber im Bereich der Vorjahreszahlen bewegen) und Statistik Kantonspolizei Zürich/Flughafenpolizei

Die folgenden Angaben betreffend Inhaftierungsdauer beziehen sich auf das Flughafengefängnis. Weil einzelne wenige Ausschaffungshäftlinge in anderen als dem Flughafengefängnis untergebracht werden und weil in der Abteilung Ausschaffungshaft des Flughafengefängnisses zeitweise auch Untersuchungshäftlinge (in sehr kleiner Zahl) inhaftiert werden, entsprechen die Zahlen nicht genau den Ausschaffungshaftzahlen.

Jahr	Anzahl Personen	Inhaftierungszeit im Flughafengefängnis			
		Durchschnitt Tage	bis 6 Monate	bis 1 Jahr	über 1 Jahr
2006	531	73,5	472	59	–
2007	514	67,6	471	42	1
2008	426	94,0	357	51	18

Quelle: Direktion der Justiz und des Innern

Es wird statistisch nicht erfasst, wie viele Personen in Ausschaffungshaft vorher mit einem ordentlichem Aufenthaltsstatus in der Schweiz lebten. Unterschieden wird lediglich zwischen den nach Ausländergesetz (vor dem 1. Januar 2008: ANAG) und den nach Asylgesetz beurteilten Fällen. Nicht selten waren Personen, die später in Ausschaffungshaft genommen wurden, davor bereits aus anderen, insbesondere strafrechtlichen Gründen festgenommen worden. Eine zuverlässige Auswertung ist nur möglich bezüglich der Personen, die länger als 96 Stunden inhaftiert waren und somit ein Verfahren vor der Haftrichterin oder dem Haftrichter durchlaufen haben.

Jahr	Anzahl Haftanordnungen	Anzahl Personen mit Haft >96 Std.	Davon abgewiesene Asylbewerber	Davon ANAG-/AuG-Fälle
2006	1562	457	268	189
2007	1423	514	270	244
2008*	1189	421	200	221

Quelle: Statistik Migrationsamt (*wegen technischer Probleme mit dem elektronischen Statistikprogramm sind die Zahlen für November/Dezember 2008 unvollständig; sie dürften sich aber im Bereich der Vorjahreszahlen bewegen) und Statistik Kantonspolizei Zürich/Flughafenpolizei

Je rund zwei Drittel der Inhaftierten sind weniger als 96 Stunden in Haft. Es lässt sich mit der verfügbaren Statistik nicht auswerten, wie viele Prozente der inhaftierten Personen aus der Haft in ihr Herkunftsland oder in einen Drittstaat zurückgeführt werden konnten. Entsprechend kann auch keine Quote erhoben werden bezüglich der Personen, die länger als sechs bzw. zwölf Monate inhaftiert waren.

Zu Frage 5:

Ausländerrechtliche Haft stützt sich auf das Ausländerrecht des Bundes und die entsprechende Rechtsprechung. Sie wird nur angeordnet, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Dies wird dadurch bestätigt, dass die Haftrichterin oder der Haftrichter den Haftanträgen und Verlängerungsanträgen in den meisten Fällen entspricht.

Anträge um Anordnung und Verlängerung von ausländerrechtlicher Haft

	Haftanträge		Verlängerungsanträge	
	Vom Haftrichter bestätigt	Vom Haftrichter nicht bestätigt	Vom Haftrichter bestätigt	Vom Haftrichter nicht bestätigt
2006	414	15	185	4
2007	488	9	243	4
2008	349	2	241	4

Quelle: Statistik Migrationsamt (wegen technischer Probleme mit dem elektronischen Statistikprogramm sind die Zahlen für November/Dezember 2008 unvollständig; sie dürften sich aber im Bereich der Vorjahreszahlen bewegen)

Der Kanton Zürich verfügt mit dem grössten Flughafen der Schweiz als einer der wenigen Kantone über eine direkte Luftgrenze zu wichtigen Herkunftsländern von Migrantinnen und Migranten. Damit ist er vom Migrationsproblem besonders betroffen. Im Jahr 2008 mussten 56 der

insgesamt 845 Personen, denen die Einreise verweigert wurde, in Ausschaffungshaft versetzt werden. Diese Haftfälle belasten die Anzahl der Hafttage des Kantons Zürich zusätzlich.

Zu Frage 6:

Für den Vollzug der ausländerrechtlichen Haft wurde die Abteilung Ausschaffungshaft im Flughafengefängnis Kloten mit 106 Plätzen geschaffen. Von 1995 bis 2001 wurde diese Kapazität im Jahresdurchschnitt nicht ausgeschöpft. Seit 2002 sind die Plätze jedoch vollständig belegt. Das führt dazu, dass es immer wieder Fälle gibt, in denen allein aus Platzgründen auf eine Haftanordnung verzichtet wird, obwohl die Voraussetzungen dafür gegeben wären.

Die am 1. Januar 2007 in Kraft getretene Teilrevision vom 16. Dezember 2005 des Asylgesetzes brachte wesentliche Änderungen im Bereich der Zwangsmassnahmen. Das behördliche Instrumentarium wurde wie folgt verändert:

- Einführung der Möglichkeit der kurzfristigen Festhaltung von längstens drei Tagen für die Eröffnung von Verfügungen und für Handlungen zur Feststellung der Identität.
- Ausdehnung der Vorbereitungshaft von bisher drei auf sechs Monate unter Einführung von zwei neuen Haftgründen (heute enthalten im AuG).
- Ausdehnung der Ausschaffungshaft von bisher neun auf längstens 18 Monate (längstens zwölf Monate für Personen zwischen 15 und 18 Jahren).
- Einführung der Möglichkeit zur Anordnung der Durchsetzungshaft von längstens 18 Monaten (längstens neun Monate für Personen zwischen 15 und 18 Jahren).
- Die Dauer der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft darf kumuliert nicht mehr als 24 Monate betragen (längstens zwölf Monate für Personen zwischen 15 und 18 Jahren).
- Einführung einer Haft zur Sicherstellung des Vollzuges von längstens 60 Tagen (ohne Anrechnung an die Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft).
- Überdies ist mit dem Schengen- auch das Dublin-Assoziierungsabkommen in Kraft getreten. Dieses sieht vor, dass Asylbewerberinnen und Asylbewerber, die bereits einen Aufenthaltstitel oder ein Visum eines anderen Vertragsstaates besessen oder dort ein Asylgesuch gestellt haben, an den betreffenden Staat überstellt werden können. Zur Sicherstellung solcher Überführungen wird es künftig zu zusätzlichen Haftanordnungen kommen, weshalb der Bedarf an Haftplätzen kaum sinkt (vgl. dazu den Entwurf der Revision des Asyl- und Ausländerrechts, Art. 75 Abs. 1^{bis} AuG).

Vor diesem Hintergrund wurde die Planung für die Schaffung von voraussichtlich 50 neuen Haftplätzen aufgenommen.

Die Übernahme der Rückführungsrichtlinie der EU wird gemäss dem heutigen Kenntnisstand dazu führen, dass die längstens zulässige Haftdauer auf 18 Monate für ausländerrechtliche Haft beschränkt werden wird. Dazu werden Anpassungen des Ausländerrechts notwendig. Die Schweiz wird nach der Verabschiedung bzw. Notifizierung dieser Richtlinie zwei Jahre Zeit haben, diese in nationales Recht umzusetzen. Mit Ausnahme der Höchstdauer der kumulierten Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft muss keine der im Gesetz festgelegten Haftdauern verändert werden. Zudem wurde die längstens zulässige Haftdauer von 24 Monaten bis heute noch nie in Anspruch genommen. Der Kapazitätsengpass beim Vollzug ausländerrechtlicher Haft besteht nach wie vor.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates, die Direktion der Justiz und des Innern sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi