

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

*KR-Nr. 68/2005  
KR-Nr. 73/2005*

Sitzung vom 25. Mai 2005

### **721. Anfragen (Ausschaffungshaft im Kanton Zürich; Effizienz der Ausschaffungs- und Vorbereitungshaft im Rahmen der Anwendung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht)**

A. Die Kantonsräte Dr. Peter A. Schmid, Zürich, und Peter Schulthess, Stäfa, haben am 7. März 2005 folgende Anfrage eingereicht:

In der Sonntagspresse wurden erste Informationen zum Bericht «Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht» publiziert. In diesem Zusammenhang wird auch der Kanton Zürich erwähnt und zwar als ein Kanton mit einer strengen und vor allem sehr teuren Praxis.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. In wie vielen Fällen wurde im Kanton Zürich in den letzten fünf Jahren eine Ausschaffungshaft verhängt?
2. Wie hoch ist die Anzahl der Haftdauer im Einzelnen nach den folgenden Kategorien:
  - a. bis eine Woche
  - b. eine Woche bis einen Monat
  - c. einen Monat bis drei Monate
  - d. mehr als drei Monate?
3. Wie hoch ist die Wahrscheinlichkeit einer «erfolgreichen» Ausschaffung in den unter Frage 2 erwähnten Kategorien?
4. Wie hoch sind die durchschnittlichen Kosten für einen Tag Ausschaffungshaft?
5. Wie hoch waren die Gesamtkosten für die Ausschaffungshaft in den letzten fünf Jahren?
6. Meint der Regierungsrat auf Grund seiner Erfahrung, dass die Verlängerung der Ausschaffungshaft, die gegenwärtig im Rahmen der Asylgesetzrevision diskutiert wird, zu einer höheren Ausschaffungsquote führen kann und wie beurteilt er die Kostenfolge einer solchen Verlängerung?
7. Ist der Regierungsrat gewillt seine Praxis angesichts der Resultate des Berichtes aus Gründen der Verhältnismässigkeit und aus Kostengründen zu ändern?

B. Kantonsrat Yves de Mestral, Zürich, hat am 7. März 2005 folgende Anfrage eingereicht:

Offenbar hat die den eidgenössischen Räten unterstellte Verwaltungskontrolle im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates mit einem detaillierten Bericht die Effizienz der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht evaluiert. Der Bericht stellt die ermittelten Zahlen der Kantone Genf, Schaffhausen, Zürich, Wallis und Baselland für die Zeitperiode 2000 bis 2003 in Vergleich. Dabei hat sich herausgestellt, dass im Kanton Zürich 95% der zwangsweise zurückgeführten Asylbewerber vorgängig in Ausschaffungshaft versetzt wurden. Gleichzeitig wurde in der untersuchten Zeitperiode im Vollzug der zwangsweisen Zurückführungen jedoch eine Pendenzen-Zuwachsrate von 20% festgestellt. Im Vergleich hierzu wies der Kanton Genf mit einer Inhaftierungsquote von 3% eine Pendenzen-Zuwachsrate im Vollzug von zwangsweisen Zurückführungen von nur gerade 4% aus. Der Bericht kommt zum Schluss, dass häufig verhängte Ausschaffungshaft nicht mit einem statistisch nachweisbaren Ausschaffungserfolg korreliert.

In diesem Zusammenhang stelle ich dem Regierungsrat die folgenden Fragen:

1. Hat der Kanton Zürich vom Bericht der Verwaltungskontrolle der eidgenössischen Räte Kenntnis?
2. Gemäss dem genannten Bericht belaufen sich die Kosten pro zwangsweise zurückgeführten Asylbewerber auf 13 500 Franken. Auf welchen Betrag belaufen sich die Staatsausgaben für Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft in den letzten fünf Jahren pro zwangsweise zurückgeführten Asylbewerber – aufgegliedert auf die einzelnen Jahre? Auf welchen Betrag beliefen sich die Staatsausgaben für die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft in den letzten fünf Jahren insgesamt – aufgegliedert auf die einzelnen Jahre?
3. Wie erklärt sich der Regierungsrat den Umstand, dass trotz einer Inhaftierungsquote von 95% der Pendenzenberg im Vollzug von zwangsweisen Zurückführungen auf 20% angewachsen ist? Ortet der Regierungsrat andere Ursachen für die Pendenzen-Zuwachsrate?
4. Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass ohne eine entsprechend hohe Inhaftierungsquote der Pendenzenberg noch viel höher angewachsen wäre oder tendiert er dazu, anderen Faktoren wie Anreizsystemen und Rückkehrhilfen mehr Gewicht zu verleihen? Wie stellt sich der Regierungsrat zur These, dass sofern die getätigten Ausgaben für Ausschaffungs- und Vorbereitungshaft für Rückkehrhilfen und dergleichen verwendet worden wären, der Pendenzenberg im Vollzug von zwangsweisen Zurückführungen markant tiefer hätte gehalten werden können?

5. Das Migrationsamt des Kantons Zürich ist gemäss § 9 Römisch II der Regierungsrätlichen Verordnung über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 4. Dezember 1996 die haftanordnende Behörde. Wurden seit Inkrafttreten der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vor zehn Jahren seitens des Migrationsamtes Überlegungen angestellt, welche die herrschende Praxis in Bezug auf Wirksamkeit in Frage gestellt haben? Falls nein, weshalb wurde bislang nicht untersucht, ob mit der geltenden Praxis nicht vorsätzlich Steuergelder verschleudert werden?
6. Falls Frage 1) abschlägig beantwortet würde: Wird der Regierungsrat im Sinne der Optimierung der Verwendung von Steuergeldern dafür besorgt sein, den entsprechenden Bericht erhältlich zu machen? Falls der Regierungsrat wider Erwarten Schwierigkeiten haben sollte, sich Kenntnis über den Bericht zu verschaffen, kann er sich vorstellen weshalb dies der Fall sein könnte? Kann er sich vorstellen, dass die Veröffentlichung des Berichtes vor den anstehenden ständerätlichen Beratungen zum Asylgesetz den (parteipolitischen) Interessen des eidgenössischen Justizministers im Hinblick auf eine weitere Verschärfung der Asylgesetzgebung zuwider laufen würde?

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfragen Dr. Peter A. Schmid, Zürich, und Peter Schulthess, Stäfa, sowie Yves de Mestral, Zürich, werden wie folgt beantwortet:

a) Die Ausschaffungshaft nach Art. 13b des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) kann von der zuständigen kantonalen Behörde zur Sicherstellung des Vollzugs gegenüber einem Ausländer angeordnet werden, gegen den ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid vorliegt, sofern ein Haftgrund gegeben ist. Laut Art. 13b Abs. 1 ANAG kann Haft angeordnet werden, wenn der Ausländer gestützt auf Art. 13a ANAG bereits in Vorbereitungshaft ist bzw. in Haft genommen werden könnte oder wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass er sich der Ausschaffung entziehen will. Die Haft darf höchstens drei Monate dauern. Wenn dem Vollzug der Weg- oder Ausweisung besondere Hindernisse im Weg stehen, kann die Haft um höchstens sechs Monate verlängert werden. Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde zu prüfen. Die Haft wird beendet, wenn der Haftgrund entfällt oder es sich erweist, dass der Vollzug der Weg- oder Ausweisung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen undurchführbar ist, wenn einem Haftentlassungs-

gesuch entsprochen wird oder wenn die inhaftierte Person eine freiheitsentziehende Strafe antritt. Bei alledem ist unerheblich, ob sich der Wegweisungsentscheid auf einen abgewiesenen Asylbewerber oder auf einen dem ANAG unterstehenden Ausländer bezieht.

Sinn und Zweck der Ausschaffungshaft als eine der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht ist die Durchsetzung eines rechtskräftigen Weg- oder Ausweisungsentscheids, der entweder gestützt auf das ANAG oder das Asylgesetz ergangen ist. Es gehört allgemein zu den behördlichen Pflichten, die in einem rechtsstaatlichen Verfahren gefällten Entscheide durchzusetzen bzw. alle Möglichkeiten dazu auszuschöpfen. Nur so bleibt der Staat letztlich glaubwürdig. Bei Asylsuchenden sind die Kantone ausdrücklich verpflichtet, die Wegweisungsverfügung der Bundesbehörden zu vollziehen (Art. 46 Abs. 1 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG; SR 142.31]). Die mit der Durchsetzung verbundenen Kosten dürfen dabei nicht im Vordergrund stehen. Das staatliche Tätigwerden darf sich bei der Durchsetzung der Rechtsordnung nicht nur auf Bereiche beschränken, die sich mit bloss geringem finanziellem Aufwand ausführen lassen. Zu beachten ist zudem, dass sich aus zielstrebigem staatlichem Handeln ein indirekter, nicht unbedingt messbarer Nutzen ergibt. Gerade die konsequente Anwendung von mit Zwang verbundenen Massnahmen vermag in ihrer Gesamtheit die angestrebte Abschreckungswirkung zu erzielen, selbst wenn ihr im Einzelfall kein Erfolg beschieden ist. Trotz dem hohen finanziellen und administrativen Aufwand kann namentlich aus migrationspräventiven Gründen auch bei Vollzugsschwierigkeiten nicht auf die Anordnung von Ausschaffungshaft verzichtet werden.

b) Anfrage Dr. Peter A. Schmid / Peter Schulthess

Zu den Fragen 1 und 2:

Die vom Migrationsamt im Zusammenhang mit der Anwendung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht geführte fallbezogene Geschäftskontrolle lässt nur in sehr beschränktem Umfang statistische Erhebungen zu. Eine Auswertung im gewünschten Umfang ist mit den verfügbaren Mitteln nicht möglich. Feststellen lässt sich auf Grund der vorhandenen Daten, dass in den Jahren 2000 bis 2004 in insgesamt 11 416 Fällen Ausschaffungshaft angeordnet wurde (2000: 2551 Fälle; 2001: 2288 Fälle; 2002: 2078 Fälle; 2003: 2193 Fälle; 2004: 2306 Fälle). Davon entfielen auf Ausschaffungshaft bis höchstens 96 Stunden insgesamt 8649 Fälle (2000: 1964 Fälle; 2001: 1755 Fälle; 2002: 1558 Fälle; 2003: 1645 Fälle; 2004: 1727 Fälle). Hinzu kommen im gleichen Zeitraum insgesamt 2767 Fälle von über 96 Stunden hinausgehender, vom Haftrichter bewilligter Haft, wobei die Haft im Einzelfall nicht jeweils für drei Monate,

sondern fallbezogen für eine bestimmte, in der Regel kürzere Dauer bewilligt wurde (2000: 587 Fälle; 2001: 533 Fälle; 2002: 520 Fälle; 2003: 548 Fälle; 2004: 579 Fälle). Davon wurde in insgesamt 826 Fällen die Verlängerung der Ausschaffungshaft beantragt (2000: 143; 2001: 140; 2002: 146; 2003: 217; 2004: 180). Es kam vor, dass bei einzelnen Personen mehrmals um Verlängerung der Haft nachgesucht werden musste.

Zu Frage 3:

Die Wahrscheinlichkeit des Erfolgs der Ausschaffungshaft hängt von verschiedenen Faktoren ab, lässt sich jedoch nicht in Zahlen ausdrücken. Wesentlich ist, ob die ausreisepflichtige Person in geeigneter Weise mit den Behörden kooperiert bzw. dazu gebracht werden kann. Massgebend sind aber auch das Verhalten der Behörden des Herkunftslandes bei der Reisepapierbeschaffung sowie nicht zuletzt die technischen Möglichkeiten, die Wegweisung zwangsweise zu vollziehen.

Zu Frage 4:

Die Kosten für die Ausschaffungshaft im Flughafengefängnis Zürich wurden von der Direktion der Justiz und des Innern in der Berichtsperiode 2000 bis 2004 auf Fr. 160 pro Aufenthaltstag angesetzt. Das Bundesamt für Migration vergütete den Kantonen für die Ausschaffungshaft in Asylfällen Fr. 130 pro Hafttag.

Zu Frage 5:

Die Gesamtkosten für Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft für ANAG- und Asylfälle (eine Beschränkung bloss auf Asylfälle wäre wenig sinnvoll, da sie sich bezüglich Wegweisungsvollzug und der damit zusammenhängenden Massnahmen nicht von den ANAG-Fällen unterscheiden) beliefen sich für das Migrationsamt als für den Wegweisungsvollzug zuständige Stelle im Zeitraum 2000 bis 2004 nach Abzug der Rückerstattungen durch den Bund auf insgesamt Fr. 10849437 (2000: Fr. 2276546; 2001: Fr. 1910270; 2002: Fr. 1991610; 2003: Fr. 2435200; 2004: Fr. 2235810). Im gleichen Zeitraum erfolgten insgesamt 10030 Ausschaffungen (2000: 2519; 2001: 2159; 2002: 1798; 2003: 1788; 2004: 1766). Somit ergaben sich pro Ausschaffungsfall durchschnittliche Haftkosten von Fr. 1082 (2000: Fr. 904; 2001: Fr. 885; 2002: Fr. 1108; 2003: Fr. 1362; 2004: Fr. 1266). Diese Durchschnittswerte sind indessen wenig aussagekräftig, hängen doch die Haftkosten pro Einzelfall erheblich ab von der möglichen Dauer der Ausschaffungshaft von wenigen Tagen bis mehreren Monaten.

Zu Frage 6:

Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Verlängerung der Höchstdauer der Ausschaffungshaft eine höhere Abschreckungswirkung erzielen würde als die geltende Regelung und damit die Ausreisebereitschaft von weggewiesenen ausländischen Personen nachhaltiger fördern

dürfte. Damit könnte den Betroffenen die Aussicht genommen werden, sich mit dem Aussitzen einer verhältnismässig kurzen, absehbaren Haft nach der Haftentlassung das Verbleiben in der Schweiz zu sichern. Dass damit erheblich höhere Kosten verbunden wären, wäre mit Blick auf die erwähnte höhere Abschreckungswirkung nicht zwingend.

Zu Frage 7:

Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht werden im Kanton Zürich im Sinn der Vorstellungen des Gesetzgebers angewendet (und damit im Sinn der Stimmberechtigten, die diese Gesetzesbestimmungen in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1994 mit grossem Mehr angenommen haben [Bund: 73% Ja-Stimmen; Kanton Zürich: 81% Ja-Stimmen]). Dies wird auch dadurch bestätigt, dass die Haftverfügungen des Migrationsamts in überwiegender Zahl von den richterlichen Behörden (Hafttrichter, Bundesgericht als Beschwerdeinstanz) geschützt werden; so waren im Zeitraum 2000 bis 2004 3571 gutheissende und 95 ablehnende Hafttrichterentscheide zu verzeichnen. Es besteht kein Anlass, von der bestehenden Praxis abzuweichen.

c) Anfrage Yves de Mestral

Zu den Fragen 1 und 6:

Der Schlussbericht betreffend Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht wurde den kantonalen Behörden am 8. April 2005 zugestellt. Der Bericht ist unter [www.parlament.ch/ed-pa-pvk-zwangsmassnahmen.pdf](http://www.parlament.ch/ed-pa-pvk-zwangsmassnahmen.pdf) öffentlich einsehbar.

Zu Frage 2:

Hierzu wird auf die Beantwortung der Frage 5 der Anfrage Dr. Peter A. Schmid / Peter Schulthess verwiesen.

Zu Frage 3:

Eingangs ist darauf hinzuweisen, dass in den letzten Jahren die Zahl von abgewiesenen Asylsuchenden aus vollzugstechnisch schwierigen Ländern stark zugenommen hat. Hinzu kommt die allgemein erkennbare Tendenz, sich der behördlichen Wegweisung zu widersetzen. Diese Umstände haben zu einem Anwachsen der Vollzugspendenzen geführt. Es wäre indessen verfehlt, bloss wegen erhöhter Vollzugsschwierigkeiten auf die Anordnung von Ausschaffungshaft zu verzichten. Dies würde sämtlichen Vollzugsbemühungen bzw. dem diesbezüglichen gesetzlichen Auftrag zuwiderlaufen.

Für den Vollzug der längerdauernden Ausschaffungshaft stehen dem Migrationsamt im Flughafengefängnis Zürich 108 Haftplätze zur Verfügung. Im Lichte der sehr beschränkten Unterbringungskapazitäten kann die Ausschaffungshaft ohnehin nur schwerpunktmässig angeordnet werden.

Zu Frage 4:

Es ist davon auszugehen, dass ohne die Anwendung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht mit einem Anstieg der Vollzugspendenzen über den jetzigen Stand zu rechnen gewesen wäre. Dass mit der Gewährung von Rückkehrhilfe bei einem Teil der Ausreisepflichtigen die Rückkehrbereitschaft gefördert wird, kann als unbestritten gelten. Dabei ist indessen zu beachten, dass im Asylbereich von Bundesrechts wegen längst nicht alle Personen zum Bezug von Rückkehrhilfe berechtigt sind. Nach Art. 64 der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 (AsyIV 2; SR 142.312) sind Personen unter anderem dann von jeder Form von Rückkehrhilfe ausgeschlossen, wenn deren Verfahren mit einem Nichteintretensentscheid abgeschlossen wurde, wenn sie ein Verbrechen oder wiederholte Vergehen begangen haben oder wenn sie sich offensichtlich missbräuchlich verhalten haben. Hinzu kommt, dass ohne die Möglichkeit der zwangsweisen Rückführungen und gegebenenfalls vorgängiger Ausschaffungshaft das Interesse für die Teilnahme an Rückkehrprogrammen wesentlich geringer wäre. Schliesslich gibt es eine grosse Zahl von Ausreisepflichtigen, für die eine Rückkehr selbst mit finanzieller Hilfe aus verschiedenen Gründen keine Alternative zum Verbleib in der Schweiz bildet. Letztlich muss die einzelfallgerechte Anwendung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht möglich bleiben, andernfalls der Wegweisungsvollzug zum Erliegen käme.

Zu Frage 5:

Hierzu wird auf die Antwort zu Frage 7 der Anfrage Dr. Peter A. Schmid / Peter Schulthess verwiesen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**