

Neue Zürcher Zeitung

Gegen Ausschaffungshaft für Kinder

Die parlamentarische Aufsicht kritisiert die Praxis der Kantone - und will genauere Daten

LUKAS MÄDER, BERN

Die Kritik ist deutlich: Dass die Kantone im Asylbereich Kinder unter 15 Jahren in Ausschaffungshaft nehmen, geht für die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) nicht an. Dies sei ein klarer Verstoss gegen die Kinderrechtskonvention, sagte Nationalrat Alfred Heer (svp., Zürich) am Donnerstag vor den Medien. Auch das Ausländergesetz verbietet Ausschaffungshaft für Personen unter 15 Jahren explizit. Die GPK-N fordert deshalb vom Bundesrat, dafür zu sorgen, dass Minderjährige unter 15 Jahren nicht in Administrativhaft genommen werden.

Fälle nicht einheitlich erfasst

Wie häufig und in welchen Kantonen es zu Inhaftierungen von Minderjährigen kommt, ist unklar. Im Bericht ist von 1,6 Prozent Minderjährigen die Rede, jedoch basierend auf unsicheren Zahlen. Wie eine Überprüfung des Staatssekretariats für Migration (SEM) für 2016 gezeigt hat, kam es im Zentralen Migrationsinformationssystem (Zemis) des Bundes zu fehlerhaften Einträgen. Es könnte also auch zu mehr oder weniger Inhaftierungen von Minderjährigen gekommen sein. Die GPK-N fordert deshalb, dass das SEM die falsch erfassten Fälle zusammen mit den Kantonen aufarbeitet. Für Minderjährige zwischen 15 und 18 Jahren verlangt die Kommission vom Bundesrat zudem, für geeignete Haftplätze zu sorgen.

Bei der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz kennt man das Thema. Eine aktuelle Umfrage habe gezeigt, dass es nur im äussersten Ausnahmefall zu einer Inhaftierung von Minderjährigen unter 15 Jahren kommt, sagt Generalsekretär Roger Schneeberger. Das kann zum Beispiel der Fall sein, wenn eine alleinerziehende Mutter mit ihrem Kind am Vortag des Abflugs in Haft genommen wird. Bei der Massnahme stehe das Kindeswohl im Vordergrund, betont Schneeberger. An der Rechtmässigkeit zweifelt er nicht, gebe es doch eine etablierte Gerichtspraxis dazu.

Der Bericht der GPK-N hatte zum Ziel, die Wirksamkeit und Rechtmässigkeit der Administrativhaft sowie die Aufsicht des Bundes darüber zu evaluieren. Dazu wurde bei allen 61 677 negativen Asylentscheiden von 2011 bis 2014 überprüft, ob es in den darauffolgenden anderthalb Jahren zu einer Ausschaffungshaft beziehungsweise zu einer Ausreise kam. Dabei hat sich gezeigt, dass die angeordneten Inhaftierungen, deren Vollzug den Kantonen obliegt, nicht konsequent im Zemis erfasst beziehungsweise nachgeführt werden. Deswegen würden «die Informationen im System nicht die realen Gegebenheiten wiedergeben», heisst es im Bericht deutlich. Dies stellt auch deren Nutzen für die gesetzliche Aufsichtsfunktion in Frage, die der Bund innehat. Laut SEM ist erkannt, dass das bestehende Vollzugsmonitoring ungenügend sei. Für die Überwachungsaufgabe des Bundes, die das neue Asylgesetz von Oktober 2016 vorsieht, sei man daran, ein neues Informationssystem aufzubauen.

Dass die Daten des Bundes unzureichend sind, zeigt auch die Statistik zum Status der abgewiesenen Asylbewerber. Anderthalb Jahre nach ihrem negativen Entscheid kam es laut Bericht in 47 Prozent zu einer kontrollierten Ausreise, in 25 Prozent zu einer unkontrollierten Abreise, und in 20 Prozent gab es keinen Vermerk zur Ausreise. Diese Angaben seien jedoch nicht korrekt, wie der Vergleich mit den Angaben des «Monitorings Nothilfe» ergeben hat. Deshalb, so der Bericht, machten die untergetauchten Personen faktisch wohl rund ein Drittel der abgewiesenen Asylsuchenden aus. Hier soll der Bundesrat ebenfalls nachbessern und nach Meinung der GPK-N für eine korrekte Erfassung der untergetauchten Personen sorgen.

Insgesamt zeigt die statistische Auswertung, dass die Administrativhaft wirksam und zweckmässig ist. Wenn ein Kanton mehr Personen inhaftiert, reisen schliesslich auch mehr Personen kontrolliert aus. Unterschiede gibt es jedoch zwischen Dublin-Rückführungen, also Rückführungen in das Ersteinreiseland des Asylsuchenden, und den Rückführungen in das Heimatland. Eine Administrativhaft hat bei Dublin-Fällen in 99 Prozent eine kontrollierte Ausreise zur Folge; bei Rückführungen in das Heimatland sind es nur 69 Prozent - wobei bei Letzteren die Administrativhaft insgesamt deutlich seltener zur Anwendung kommt.

Daraus zu schliessen, dass eine häufigere Anwendung der Administrativhaft auch zu mehr kontrollierten Ausreisen führen würde, ist allerdings falsch. Der Bericht nennt die internationale Zusammenarbeit als wichtige Voraussetzung für eine kontrollierte Ausreise in das Heimatland - egal, ob es dafür eine Administrativhaft gab oder nicht. Insbesondere Migrationspartnerschaften und Länderprogramme mit Rückkehrhilfe seien hilfreich, Rückübernahmeabkommen aber nur teilweise. Die kantonalen Migrationsbehörden bemängelten in Befragungen denn auch, dass die Migrationszusammenarbeit in der Schweizer Aussenpolitik zu wenig Gewicht erhalte.

Grosse kantonale Unterschiede

Probleme sieht die GPK-N auch bei der Verhältnismässigkeit. Diese müsse gewahrt sein, weil Haft ein Eingriff in das Grundrecht auf Bewegungsfreiheit ist. Doch Interpretation und Anwendung dieser Norm sei in den Kantonen unterschiedlich. Die Folge davon: Ob Haft angeordnet wird und wie lange sie dauert, hängt vom Kanton ab, in dem sich der abgewiesene Asylsuchende befindet - und darauf hatte dieser keinen Einfluss. Die GPK-N sieht deshalb die Rechtsgleichheit gemäss Bundesverfassung gefährdet und fordert eine stärkere Harmonisierung der kantonalen Praxis. Diese Forderung dürfte bei den Kantonen allerdings auf wenig Verständnis stossen, haben sie doch die Hoheit über den Vollzug.

Das SEM will zu den einzelnen Vorwürfen keine Stellung nehmen. Man werde nun den Bericht analysieren und die Empfehlungen prüfen. Die GPK-N erwartet vom Bundesrat bis Ende September Auskunft darüber, wann und wie er die Empfehlungen umsetzen will.