

Protokoll Asyl-Kongress Workshop 19: Administrativhaft

Vorstellung

AsyLex hat ein eigenes Detention Team mit einer speziellen Telefonnummer und Kontaktflyer im ZAA. AsyLex macht Rechtsberatung und Rechtsvertretung, wo möglich.

Die SBAA ist ein gemeinnütziger Verein, der beobachtet und dokumentiert, wie das geltende Asyl- und Ausländerrecht angewendet wird und wie es sich auf die Betroffenen auswirkt. Jährliche Fachberichte, 2025 zum Thema Administrativhaft. Darauf aufbauend machen sie Öffentlichkeitsarbeit, um Erkenntnisse möglichst zugänglich zu machen und Forderungen in Politik einzubringen.

Übersicht der Haftarten:

- Kurzfristige Festhaltung: max. 3 Tage, hier geht es nicht per se um den Vollzug der Wegweisung, sondern um die Klärung der Identität oder die Eröffnung einer Wegweisung.
 - Vorbereitungshaft: Vor dem Wegweisungsentscheid, kann während dem Asylverfahren bereits angeordnet werden.
 - Ausschaffungshaft: Nach neg. Asylentscheid oder rechtskräftigen Landesverweis. Braucht weitere Haftgründe, am häufigsten wird der Haftgrund der «Untertauchungsgefahr» angerufen. Es genügt bereits die fehlende Mitwirkung bei der Papierbeschaffung, fehlende Präsenz in den Kollektivunterkunft oder Nichtauftauchen zu Terminen bei den Migrationsämtern.
 - o Haftdauer 6 Monate, kann aber um 12 Monate verlängert werden (bis 18 Monate), in der Regel jeweils für 3 Monate angeordnet und dann verlängert
 - Kleine Ausschaffungshaft: Wegweisung liegt bereits vor, Reisepapiere sind beschafft, der Flug ist wahrscheinlich schon gebucht.
 - o Haftdauer: Max. 60 Tage.
 - Durchsetzungshaft / Beugehaft: für Länder, in denen es erforderlich ist, dass die Person kooperiert als Erfordernis für die Rücknahme.
 - o Kommt selten vor, dann sind die Haftzeiten aber besonders lange
 - Dublin-Haft: Wegweisung in ein Dublin-Staat. Bedarf einer erheblichen Untertauchungsgefahr.
 - o Haftdauer: max. 6 Wochen (gemäss Rechtsprechung aus Zürich). Wird aufgrund der zu erfolgenden Gesetzesänderungen im Rahmen von GEAS voraussichtlich weiter gekürzt.
- ➔ Ausschaffungs- und Dublin-Haft sind anteilmässig die häufigsten Haftarten.

Rechtliche Rahmenbedingungen

- Absehbarkeit: Der Vollzug muss in naher Zukunft möglich sein. Hier gibt es einen grossen Ermessensspielraum (z.B. hinsichtlich Termine bei der Botschaft)
 - o nicht mehr gewährleistet während Corona, da effektiv keine Ausschaffungen möglich
- Beschleunigungsgebot: Gemäss Rechtsprechung ist eine Haft nicht mehr rechtmässig, wenn die Behörden 2 Monate keine weiteren Schritte unternehmen, um die Papierbeschaffung resp. den Vollzug voranzutreiben
- Verhältnismässigkeit: mildere Massnahmen müssen geprüft werden
 - o Erkenntnis aus dem Fachbericht: oft wird schematisch davon ausgegangen, dass keine milderen Mittel vorhanden sind.
 - Forderung SBAA: Prüfung eines standardisierten Case Managements für die Dauer des Asylverfahrens, d.h. die Begleitung durch eine vermittelnde Person. Durch das verbesserte Verständnis der Abläufe verringert das sogar die Untertauchungsgefahr.

Verfahren

Vorbemerkung: Ausschaffungs- und Dublin-Haft sind die häufigsten Haftarten.

Non-Dublin:

- Verfügung durch die Polizei oder Migrationsämter
- Prüfung durch ein Gericht innert 96 Stunden (Ausnahme: Dublin-Haft)
- Je nach Kanton gibt es eine weitere Beschwerdeinstanz
- Letztinstanzlich entscheidet das Bundesgericht (Beschwerdefrist innert 30 Tagen), Entscheid meist innert 2-3 Wochen
- Haftentlassungsgesuch: ermöglicht ein Gesuch nach einem Monat. Es hat keine formellen Voraussetzungen, damit auch Laien ein Gesuch stellen können. Das Gericht muss innert 8 Tagen das Gesuch prüfen.
 - o Wann ist so ein Gesuch eine gute Idee? Wenn z.B. neue Erkenntnisse vorliegen, etwa Gesundheitsdaten, oder neue Entwicklungen im Herkunftsland, Verletzung des Beschleunigungsgebot

Dublin:

- Verfügung durch das Migrationsamt
- Keine automatische Überprüfung der Haft durch ein Gericht
- Es muss ein Haftüberprüfungsgesuch eingereicht werden, schriftliches Verfahren, 96h Zeit für die Prüfung
- Danach eröffnet sich der Beschwerdeweg bis zum Bundesgericht

- Rechtsvertretung:
 - Anspruch auf Unentgeltliche Rechtspflege grundsätzlich bei fehlender Aussichtslosigkeit
 - Oftmals sind die Betroffenen bei der ersten Haftüberprüfung ohne Rechtsvertretung
 - Veränderungen durch GEAS in Aussicht
 - Grosse Kantonale Unterschiede: Positiv Beispiel AG nach 30-tägiger Haft wird automatisch eine Rechtsvertretung eingesetzt. TG, Oft auch Anwaltpflicht.

Zahlen zur gerichtlichen Kontrolle und Rechtsvertretung

AsyLex hat seit Jahresbeginn 148 Verfahren geführt. In 106 Fällen wurde die Haft bestätigt, in 20 Fällen die Entlassung angeordnet, in 22 erfolgte eine teilweise Gutheissung (d.h. Feststellung der Unrechtmässigkeit nach der Entlassung)

Beschwerdeerfolg durch AsyLex ist u.A. dadurch erklärbar, dass in den übrigen Fällen häufig keine Rechtsvertretung erfolgt. Im Kanton ZH haben die Betroffenen nur in 44 % aller Verfahren vor dem ZMG eine Rechtsvertretung. Nicht eingerechnet sind da Fälle, in denen es nicht zu einem Verfahren vor Gericht kommt. Das ist bei Dublin-Haften häufig der Fall, weil keine automatische gerichtliche Überprüfung vorgesehen ist. Im Kanton Zürich etwa wurde die Dublin-Haft nur in ca. 20 % der Dublin-Fälle überprüft und davon nur in ca. 41 % bestätigt. Aufgrund der Komplexität des Verfahrens gibt es bei der Dublin-Haft ausserdem besonders viele Verfahrensfehler.

- ➔ Dies obwohl die Betroffenen einen erhöhten Schutzbedarf aufweisen (fehlende Kenntnisse einer Amtssprache, fehlendes Beziehungsnetz, fehlende Rechtskenntnisse...)
- ➔ Umso wichtiger ist die Gewährung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung und eine obligatorische gerichtliche Kontrolle

Besondere Hafteinrichtungen

Haftanstalten, welche spezifisch für Administrativhaft vorgesehen sind:

- Bässlergut in Basel
- RG Witzwil in Bern
- Favra & Frambois in Genf
- ZAH in Sion
- ZAA in Zürich (hier gibt es die meisten Plätze, 23 Kantone haben Haftplätze eingemietet, extra Frauenabteilung)

Trennungsgebot

Trennungsgebot nach Art. 81 AIG: Verpflichtet eigentlich zu Trennung zwischen Strafhaft und Administrativhaft. Im Bässlergut (Basel) wird aber z.B. dasselbe Personal eingesetzt, wodurch es zu einer Vermengung von Administrativhaft und Strafhaft kommt, was dem Trennungsgebot widerspricht.

Das Trennungsgebot bedeutet ferner: Die Kommunikation unter den Insassen selber und zur Aussenwelt muss gewährleistet werden. Ausserdem besteht ein offen(er)es Besuchsrecht und Zelleneinschlusszeiten müssen minimiert werden.

Die Haftbedingungen in den besonderen Einrichtungen für die Administrativhaft werden vom NKVF regelmässig kritisiert.

Der Zugang zur Gesundheitsversorgung sehr unterschiedlich. Für die RV besonders wichtig ist es, die medizinischen Akten der Zentren anzufragen, um Einblick in die Medikamentenvergabe, mögliche Suizidabsichten etc. zu haben.

Unterbringung in regulären Gefängnissen (Strafanstalten oder U-Haft)

Nur in absoluten Ausnahmefällen für eine sehr kurze Dauer (wenige Stunden bis Tage) erlaubt

Auch hier fehlt es an einsehbaren Zahlen: Die auf Anfrage erhaltenen Zahlen einzelner Gefängnisse zeigen, dass zu häufig und zu lange in regulären Haftanstalten inhaftiert wird, als dass sie blosser Einzelfälle gelten könnten. Eine exakte Auswertung der Zahlen und die Überprüfung, ob das Trennungsgebot eingehalten wird, gestaltet sich aber in vielen Fällen schwer, weil z.B. nur die gesamte Anzahl Hafttage bekannt gegeben wird und die Anzahl der inhaftierten Personen fehlt.

Forderungen von Betroffenen im ZAA

- Überprüfung und Begrenzung der Inhaftierungsdauer
- Schnelle Rückführung von Ausreisewilligen
- Professionelle medizinische Behandlung (vor allem auch psychische Betreuung)
- Abschaffung der Isolationszelle

Diskussion

- ZAA und Bässlergut setzen als Schlafmittel Quetiapin ein.
- X hat den Eindruck, das oft sehr schlampig gearbeitet wird, auch auf juristische Seite. Die fehlenden Zahlen zeugen davon, wie viel nicht öffentlich gemacht wird. Darüber hinaus gibt es Fälle, in denen die Haft in den Akten nicht einmal dokumentiert ist (Fall 503 Falldatenbank SBAA).
 - o SBAA: Generell geringe Lobby von Personen in Haft (auch bei Strafhaft), im Migrationsbereich ist es aber besonders frappant, weil eine besondere Vulnerabilität und ein zusätzlich erhöhter Schutzbedarf bestehen.
- Wie steht es um die Kapazitäten von AsyLex? ZAA wirbt mit dem Zugang zu AsyLex und Solinetz und preist diese Angebote an. Damit wird argumentiert, dass der Rechtsschutz gewährleistet sei.
 - o AsyLex: Tatsächlich erreichen uns natürlich längst nicht alle Fälle. Viele Betroffene befinden sich nur 2-3 Tage in Haft, diese bleiben oft ohne Vertretung. Im ZAA befinden sich jährlich 1000 Personen, es wird also nur ein Bruchteil von AsyLex vertreten. Abgelehnt werden keine Fälle, ausser es besteht schon eine Vertretung
 - o AsyLex: Pikett Administrativhaft ist ein Kollektiv in Zürich, hat fast keine Fälle. Theoretisch müssten die Personen die Telefonnummer ausgehändigt bekommen (bereits bei der 1. Haftverhandlung). Effektiv wird das Beiblatt nur selten ausgehändigt, das Angebot wird kaum genutzt.
 - o Mehrheit der Menschen sind die ersten 30 Tage ohne die Sicherheit einer RV.
 - o Nein sogar 3 Monate, und dann nur auf Antrag (Anm. SBAA: Tatsächlich darf bei allen Non-Dublin-Fällen selbst bei Mittellosigkeit gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung erst nach drei Monaten eine unentgeltliche RV auf Antrag nicht mehr verweigert werden).
 - o Es werden bewusst wenig Zahlen erfasst.
 - o AsyLex: Es ist die Rolle der RV, die Haft prüfen zu lassen.
- Welche Rolle hat die mandatierte Rechtsvertretung aus dem Verfahren? Es scheint hier eine Lücke zu geben zwischen Mandatsniederlegung und Inhaftierung.
 - o Die mandatierte RV besteht nur für das Asylverfahren, sie kann ihr Mandat niederlegen spätestens nach negativem BVGer-Entscheid. Bekommt den Vollzug also nicht einmal mit. Befasst sich nicht mit Haft.

- Eigentlich müssten sich Personen ab Mandatsniederlegung an zivilgesellschaftliche Organisationen wenden für die Rechtsunterstützung.
 - AsyLex wird oft von Kontaktpersonen/Zivilgesellschaft kontaktiert: Bitte gebt zuständigen Kanton an und versucht herauszufinden, in welchem Gefängnis sich die Person befindet (allenfalls Besuchstermin vereinbaren, um herauszufinden, ob Person effektiv vor Ort).
 - La procuration devrait être établie avant l'incarcération. Droit et l'obligation d'informer, sinon les personnes disparaissent. Mit der Vollmacht können die Akten vom Migrationsamt beantragt werden, damit klar wird, wo die Person sich effektiv befindet.
- Was soll man machen, wenn das offizielle Mandat niedergelegt wird. Was für Tipps gibt es sonst?
- AsyLex: Bitte nicht grundsätzlich auf AsyLex verweisen, sondern aufklären bei Mandatsniederlegung und Notfallnummer aushändigen. Bitte nicht ins Büro schicken. Tipp: Sich möglichst kooperativ zeigen, sonst besteht der Verdacht auf «Renitenz» und es droht eher eine Inhaftierung
 - AsyLex: Bei Fernbleiben von BAZ dies bewilligen lassen, damit keine «Untertauchensverdacht» aufkommt
- X möchte gern ergänzen zur mandatierten RV, dass es sehr wichtig ist, dass die mandatierten RV sehr transparent kommunizieren/ informieren. Es ist auch die Verantwortung der RV ausreichend aufzuklären über Rechte und Pflichten, damit nach Mandatsniederlegung nicht die volle Last auf der Zivilgesellschaft liegt. Aktuell scheint dies unzureichend gemacht zu werden
- AsyLex ergänzt: Auch die Migrationsämter stehen hier in der Pflicht: Diese kommunizieren nur bruchstückartig, es gibt keine ausreichende Aufklärung über die Konsequenzen. Ausserdem bestehen kantonal grosse Unterschiede.
- Praktische Frage: Wann kann der Pass zurückgefordert werden, damit die Personen selbstständig ausreisen können?
- AsyLex: Wenn z.B. ein Landesverweis vorliegt, ist es die Pflicht der Schweiz, dass die Person den Schengen-Raum verlässt. Die Behörden möchten, dass die Ausreise kontrolliert stattfindet, weil sie den Flug buchen. Sie händigen den Ausweis am Flughafen aus. Wenn jemand in Kooperation mit den Behörden ausreist, wird der Pass zum jeweiligen Zeitpunkt ausgehändigt. Bei unkontrollierter Ausreise z.B. in einen anderen Dublin-Staat, händigen die Behörden den Pass an den anderen Dublin-Staat aus.

- Bei Kroatien und Bosnien geschehen besonders traumatisierende Rückführungen durch die Gewalt, die während der Rückführung geschieht. Gibt es ein Monitoring wie es den Personen geht, wenn sie überstellt wurden?
 - AsyLex: Dort besteht tatsächlich ein besonders traumatisierende Ausschaffungspraxis. AsyLex versucht das jeweils über die bestehende Rechtssprechung zu rügen.
 - X hat auch 4 Verfahren vor Gericht gebracht. Kein zentrales Monitoring / Statistik. Die SFH macht Berichte, aber keine systematische Auswertung. Pikett Asyl plant eine Evaluation ihrer Fälle. Anders ist das in Deutschland, dort gibt es eine Meldestelle, z.B. bei Ausschaffungen aus Spitälern.
 - AsyLex verlangt NKFV-Berichte von den Ausschaffungen, grösster Teil ist aber geschwärzt.
 - Viele Personen, zu denen der Kontakt nach der Ausschaffung gehalten wurde, sind wieder in der Schweiz. Vereinzelt zahlt sogar die Schweiz die Unterbringung in Griechenland.

- Viele Rechte wurden von AsyLex erkämpft im Bereich der Administrativhaft (Schliessung von Zentren, Internetzugang, Besuchszeiten). Es bräuchte dringend eine Kampagne zur Unterstützung von AsyLex, weil sie so eine zentrale Rolle innehaben.

- Die «kleine» Ausschaffungshaft ist eigentlich die einzige Haft zur Sicherstellung der Wegweisung. Man könne aktivistisch eventuell darauf hinwirken, dass dies die einzig legitime Haftart wird. Die Administrativhaft ist ausserdem kostspielig.
 - Politischer Diskus ist aktuell komplett gegensätzlich. Beat Jans präsentiert oft ein maximal erfolgreiche Ausschaffungspraxis, aber welche Rolle spielt hier effektiv die Haft (300.- CHF pro Nacht)
 - SBAA: NCCR-Bericht zeigt, dass je länger jemand in Haft, desto unwahrscheinlicher ist die Ausschaffung.
 - Politische Vorstösse zur Beschränkung der Anwendung / Praxis (Maximal) denkbar?
 - MigA SG verhandelt mit Ausreisepflichtigen, wie viel Geld sie wollen, um freiwillig auszureisen.
 - MigA AG gewährt die unentgeltliche RV ab 30 Tagen auch aus finanziellen Gründen /Argumenten.
 - 2017 betrugen die bundesweiten Ausgaben für die Administrativhaft 20 Mio. CHF im Jahr, mit steigender Tendenz. Dürfte heute also noch weitaus mehr sein.
 - In Vaud ist Aufenthaltspflicht im eigenen Zuhause vorgesehen («Assignment residence»), damit die Polizei einen potenziell zuhause abholen könnte.