



© Tdh/François Struzik - Italien

Illegale Inhaftierung von Migrantenkindern in der Schweiz: ein Lagebericht.

Juni 2016



Terre des hommes

Kinderhilfe weltweit.

tdh.ch



Terre des hommes

Kinderhilfe weltweit.

tdh.ch

Terre des hommes wurde 1960 gegründet und ist heute das führende Schweizer Kinderhilfswerk. Terre des hommes bietet Kindern in Not und ihren Gemeinschaften eine bessere Zukunft. In mehr als 30 Ländern entwickelt und setzt Terre des hommes Projekte in den Bereichen Gesundheit und Kinderschutz um. Dank innovativen Ansätzen und konkreten, nachhaltigen Lösungen verbessert Terre des hommes das Leben von mehr als 2,1 Millionen Kindern und ihren Angehörigen. Dies wird durch individuelle und institutionelle Geldgeber ermöglicht, wobei 86 % der finanziellen Mittel direkt in die Projektarbeit fließen.

Vorwort.

Migrierende Kinder, sei es begleitet, von ihren Eltern getrennt oder unbegleitet, dürfen nicht in Gewahrsam genommen werden. Der Migrationsstatus darf in keinem Fall eine Widerrechtlichkeit darstellen und niemals rechtfertigen, dass Kinder aus diesem Grund festgehalten werden. Dies ist in keinsten Weise ein Lippenbekenntnis, sondern stellt einen Grundsatz des UN-Kinderrechtsausschusses dar, der sowohl in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6^[1] als auch in den Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten nach dem Tag der allgemeinen Diskussion 2012 ausgedrückt wurde. (Rno 78): **“... In this light, States should expeditiously and completely cease the detention of children on the basis of their immigration status.”**^[2]

Dennoch besteht weltweit die Tendenz, insbesondere bei uns in Europa, die Migration zu «kriminalisieren» und gegenüber Migranten ein Gefühl des Misstrauens entstehen zu lassen. Dabei handelt es sich um Männer, Frauen oder Kinder, die nahezu zwangsläufig zu „Verdächtigen“ werden und für die tendenziell eher eine Rücksendung oder Abschiebung als Lösung gefunden wird, anstatt ihnen eine offene oder freundliche Haltung entgegenzubringen.

Art. 22 der UN-Kinderrechtskonvention fordert aber von den Vertragsstaaten, dass sie **“geeignete Massnahmen treffen, damit ein Kind (...) angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe bei der Wahrnehmung der Rechte erhält, die in diesem Übereinkommen (...) festgelegt sind...”**

Dieses Übereinkommen mahnt darüber hinaus an, dass keine Kategorie von Kindern aussen vor gelassen werden darf. Sobald ein Kind sich auf dem Gebiet eines Vertragsstaates der UN-Kinderrechtskonvention befindet, geniesst es die durch diesen Staat anerkannten Rechte mindestens bis es 18 Jahre alt ist. Dieser Grundsatz gilt also im Allgemeinen für Migrantenkinder, unabhängig davon, ob sie begleitet oder von ihren Eltern getrennt sind. Die Kategorie Migran-

tenkinder stellt nach Meinung der Konvention eine Kategorie von ungeschützten Kindern dar.

Wir sind also beunruhigt zu sehen, wie sehr Abschottungsreflexe mit Blick auf die Migration stattfinden und wie schnell die elementaren Verpflichtungen der Staaten, auch der Schweiz, gegenüber den Kindern, die sich auf ihrem Staatsgebiet befinden, in Vergessenheit geraten. Die von der Stiftung Terre des hommes – Kinderhilfe weltweit durchgeführte Befragung liefert uns endlich objektive Zahlen (nebenbei sei erwähnt, wie schwierig es war, sie zu erhalten!) darüber, wie häufig bei Migrantenkindern auf Freiheitsentzug zurückgegriffen wird, und führt uns im Gegenzug vor Augen, dass wir unseren Verpflichtungen auf diesem Gebiet nicht nachkommen. Manche werden auf die relativ geringe Anzahl an erfassten Kindern verweisen, denen die Freiheit entzogen wurde, und sagen, dass es im Vergleich dazu dringendere und wichtigere Probleme gibt. Das mag sein. Allerdings wissen wir seit Langem, dass der Freiheitsentzug von Kindern kurz-, mittel- und langfristige Auswirkungen auf ihre Entwicklung hat. Auch wissen wir sehr gut, dass es Alternativen zum Freiheitsentzug gibt, einschliesslich wenn Kinder straffällig geworden sind. Es handelt sich hier um Kinder, die Opfer der Migration sind und keineswegs um Täter, die das Verbrechen begangen haben, zu migrieren. Es gibt also keinen Grund, sie einzusperren. Kehren wir zur Vernunft zurück und halten wir unsere internationalen Verpflichtungen ein, die von uns verlangen, Kinder, und zwar alle Kinder, mit Respekt zu behandeln.

Jean Zermatten

Gründer und ehemaliger Leiter
des Internationalen Instituts
der Rechte des Kindes (IDE)
Ehemaliger Präsident des
UN-Kinderrechtsausschusses

^[1] Allgemeine Bemerkung n°6 (2005), *Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder ausserhalb ihres Herkunftslandes*, CRC/GC/2005/6.

^[2] Kinderrechtsausschuss, Bericht des Tags der Allgemeinen Diskussion 2012 über die Rechte aller Kinder im Kontext der Internationalen Migration.

Inhaltsübersicht.

Vorwort	3
Glossar	6
Verzeichnis der verwendeten Kürzel	7
1. Einleitung und Zielsetzungen	9
1.1 Einleitung	10
1.2 Zielsetzungen der Studie von Tdh	11
1.3 Methodik	11
1.4 Hauptergebnisse der Studie von Tdh	12
2. Rechtsrahmen für ausländerrechtliche Haftmassnahmen in der Schweiz und deren Anwendung gegenüber Minderjährigen	15
2.1 Rechtsrahmen	16
2.2 Auf welchen Grundlagen können Haftmassnahmen gegenüber Nichtstaatsangehörigen angeordnet werden?	17
2.3 Wie lange können Migranten, einschliesslich Migrantenkinder, festgehalten werden?	18
2.4 Welche Behörden sind für die Durchsetzung ausländerrechtlicher Haftmassnahmen zuständig?	18
2.5 Welches sind die anwendbaren Verfahrensgarantien und Mindeststandards für in Haft befindliche Migranten?	19
3. Wieviele Asylsuchende, einschliesslich Kinder, wurden in den letzten Jahren inhaftiert?	21
3.1 Auf nationaler Ebene	22
3.2 Praktiken auf kantonaler Ebene in Bezug auf ausländerrechtliche Haftmassnahmen gegenüber Migrantenkindern	24
4. Fazit	34
5. Empfehlungen und Ausblick	35
Anhänge	37
Anhang 1: Der Fragebogen	38
Anhang 2: Rechtsrahmen für ausländerrechtliche Haftmassnahmen in der Schweiz: Bestimmungen zur Rechtfertigung und Regelung ausländerrechtlicher Haftmassnahmen	39
Anhang 3: Verzeichnis der für diese Studie kontaktierten kantonalen Behörden	41

Zahlen, Karten und Diagramme.

Grafische Darstellung 1: Antworten der Kantone auf den Fragebogen	13
Diagramm 1: Haftanordnungen, 2008–2010	17
Diagramm 2: Administrativhaft gegenüber Kindern, 2011–2015	22
Grafische Darstellung 2: Anwendung ausländerrechtlicher Haftmassnahmen nach Kantonen	24
Tabellarische Übersicht 1: Ausländerrechtliche Inhaftierung von Kindern nach Schweizer Kantonen	32



Glossar.

Administrativhaft

Festnahme und Haft ohne Anklage oder Prozess. Diese Form der Haft wird nicht von den Gremien der Judikative bzw. den Gerichten, sondern vielmehr von den Verwaltungsbehörden angeordnet. In vielen Ländern hat die Verletzung der Einwanderungsgesetze die Administrativhaft zur Folge. (Vereinigung zur Verhinderung von Folter (APT) und UN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR), 2014. *Monitoring immigration detention. Practical Manual*).

Ausländerrechtliche Haftmassnahmen

Freiheitsentzug für Nichtstaatsangehörige aus Gründen, welche im Zusammenhang mit deren Einwanderungsstatus stehen. Der Freiheitsentzug für eine Person, üblicherweise administrativer Art, wegen einer mutmasslichen Verletzung der Einreise-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbedingungen des Aufnahmelandes. (Vereinigung zur Verhinderung von Folter (APT) UN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR), 2014. *Monitoring immigration detention. Practical Manual*).

Haft

Einsperrung innerhalb eng begrenzter oder eingeschränkter Räumlichkeiten, einschliesslich Strafvollzugsanstalten bzw. Gefängnissen, geschlossenen Lagern, Haftzentren oder Flughafen-Transitzonen, unter erheblicher Einschränkung der Freiheit. (UNHCR, *Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to Detention of Asylum Seekers*, Februar 1999).

Unbegleitete Minderjährige

Kinder, die sowohl von ihren Eltern als auch von anderen Verwandten getrennt wurden und die nicht der Vormundschaft eines Erwachsenen unterstehen, der per Gesetz oder nach dem Gewohnheitsrecht die entsprechende Verantwortung für sie trägt. (UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, General Comment No.6 (2005), *Behandlung unbegleiteter, von ihren Familien getrennt ausserhalb ihres Herkunftslandes lebender Kinder*, CRC/GC/2005/6, 1. September 2005).

UN-Kinderrechtskonvention

Art. 3

(1) Bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.

Art. 37

Die Vertragsstaaten stellen sicher,
b) dass keinem Kind die Freiheit rechtswidrig oder willkürlich entzogen wird. Festnahme, Freiheitsentziehung oder Freiheitsstrafe darf bei einem Kind im Einklang mit dem Gesetz nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden;
c) dass jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen innewohnenden Würde und unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Personen seines Alters behandelt wird. Insbesondere ist jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, von Erwachsenen zu trennen, sofern nicht ein anderes Vorgehen als dem Wohl des Kindes dienlich erachtet wird; jedes Kind hat das Recht, mit seiner Familie durch Briefwechsel und Besuche in Verbindung zu bleiben, sofern nicht aussergewöhnliche Umstände vorliegen;

Wohl des Kindes/Kindswohl

Das „Wohl des Kindes“ ist „bei allen Massnahmen, die Kinder – einschliesslich asylsuchende Kinder und Flüchtlingskinder – betreffen [...], ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.“ (Artikel 3 in Verbindung mit Artikel 22 der UN-Kinderrechtskonvention; UNHCR, *Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to Detention of Asylum Seekers*, 2012).

Verzeichnis der verwendeten Kürzel.

AuG

Ausländergesetz (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer von 2005, RS. 142.20)

BVGer

Schweizerisches Bundesverwaltungsgericht

CRC

UN-Kinderrechtskonvention („Übereinkommen über die Rechte des Kindes“)

CTP

Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

EJPD

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

GDP

Global Detention Project

NKVF

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter

ODM

Eidgenössisches Migrationsamt

SEM

Staatssekretariat für Migration

Tdh

Terre des hommes

UNCRC

Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes

UNHCR

UN-Hochkommissars für Flüchtlinge

UNICEF

Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen

UNO

Vereinte Nationen





1. Einleitung und Zielsetzungen.

1.1 Einleitung

Dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) zufolge lebt ungefähr eins von zehn Kindern weltweit (das sind etwa 230 Millionen) in einem Konfliktgebiet.^[3] Bis zu 50 Millionen Menschen wurden zur Flucht aus ihrem Herkunftsland gezwungen; über 45% (22,5 Millionen) davon sind Kinder.^[4] Laut Schätzungen der Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen waren 2013 über 15% (35 Millionen) der 232 Millionen Migranten in der Welt jünger als 19 Jahre alt.^[5]

Bei der Überquerung internationaler Grenzen sind Kinder, insbesondere wenn sie nicht in Begleitung eines Erwachsenen oder Vormunds sind, extremen Risiken von Missbrauch, Ausbeutung und sexueller Gewalt ausgesetzt. Zur Abschreckung der Migranten werden von den Regierungen zunehmend strengere politische Massnahmen, einschliesslich Freiheitsentzug, angewendet. Die Inhaftierung von Kindern ist von den reichsten bis hin zu den ärmsten Nationen weitverbreitet, und in vielen Ländern werden Kinder unter sehr ärmlichen und beengten Bedingungen, mitunter zusammen mit fremden Erwachsenen und mit sehr begrenztem Zugang zur Versorgung mit sauberem Trinkwasser, Lebensmitteln, Hygieneartikeln, Bildung oder Rechtsbeihilfe, festgehalten.^[6]

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes (UNCRC) der Vereinten Nationen ist der Auffassung, dass ein Kind aufgrund seines Rechts auf Freiheit gemäss Artikel 37 der UN-Kinderrechtskonvention und dem Grundsatz des Kindeswohls grundsätzlich nicht inhaftiert werden dürfe. Dies gilt in erster Linie für Migrantenkinder, unabhängig davon, ob sie sich in Begleitung eines Erwachsenen befinden oder nicht. Die Inhaftierung eines Kindes lässt sich nicht dadurch rechtfertigen, dass es unbegleitet ist oder dass es einen Migrationsstatus oder eine Aufenthaltsberechtigung hat bzw. diese Berechtigung verweigert wird. Ist eine Festnahme oder eine Freiheitsentziehung aus sonstigen Gründen in Ausnahmefällen gerechtfertigt, darf sie „im Einklang

mit dem Gesetz nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden.“ (UN-Kinderrechtskonvention, Artikel 37 Absatz b; Allgemeine Bemerkung n°6 (2005)).

In dem aussergewöhnlichen Fall der Festnahme sollten die Haftbedingungen dem Grundsatz des Kindeswohls unterliegen. „Jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, ist [...] unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Personen seines Alters“ zu behandeln. „Insbesondere ist jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, von Erwachsenen zu trennen, sofern nicht ein anderes Vorgehen als dem Wohl des Kindes dienlich erachtet wird; jedes Kind hat das Recht, mit seiner Familie durch Briefwechsel und Besuche in Verbindung zu bleiben, sofern nicht aussergewöhnliche Umstände vorliegen.“ (UN-Kinderrechtskonvention, Artikel 37 Absatz c).^[7]

Die internationale Gemeinschaft hat in den letzten Jahren zunehmend zum Ausdruck gebracht, dass es notwendig ist, keine freiheitsentziehenden Massnahmen mehr gegenüber Kindern auszusprechen. Im Jahr 2012 forderte der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes ausdrücklich ein Verbot der Inhaftierung von Kindern^[8]. Im Juni 2014 rief der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR) die Nationen auf, der Festnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen, insbesondere von Kindern, ein Ende zu setzen. Kurz danach verabschiedete die Parlamentarische Versammlung des Europarates eine Resolution, in der alle Mitgliedstaaten aufgerufen werden, die Forderung nach einer Globalen Studie der Vereinten Nationen zu unterstützen. Diesen Entwicklungen ging eine Reihe in jüngster Zeit herausgegebener Erklärungen internationaler Gremien voraus, darunter eine Erklärung des UNO-Generalsekretärs, des Sonderberichterstatters für die Menschenrechte von Migranten, und des Sonderberichterstatters für Folter, der die Regierungen zur Beendigung von Haftmassnahmen gegenüber Kindern aufrief und die Umsetzung von Alternativmassnahmen zur Haft verlangte.

^[3] UNICEF, Pressemitteilung, 29. Januar 2015, <http://www.unicefusa.org/press/releases/unicef-more-1-10-children-living-countries-and-areas-affected-armed-conflict/21551>

^[4] UNHCR, *War's human costs*, Genf: UN-Hochkommissar für Flüchtlinge, 2014; UNHCR, *Displacement: The New 21st Century Challenge*, Genf: UNHCR, 2013.

^[5] UNO-Bevölkerungsabteilung, Internationale Wandkarte der Migration, 2013, <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/wallchart2013.pdf>

^[6] Hamilton C, Anderson K, Barnes R, Dorling K. *Administrative detention of children: a global report*. New York: UNICEF, 2011.

^[7] UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (UNCRC), Allgemeine Bemerkung n°6 (2005), *Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder ausserhalb ihres Herkunftslandes* CRC/GC/2005/6, 1. September 2005, Absatz 61.63.

^[8] UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, *Report of the day of general discussion on the rights of all children in the context of international migration*, 2012.

Auf globaler Ebene wird heute immer einvernehmlicher gefordert, dieses Problem zu bekämpfen. Viele Länder verfügen jedoch nicht über ausreichende Informationen, um das volle Ausmass des Problems einschätzen zu können. Eines dieser Länder ist die Schweiz.

Gemäss dem ersten Artikel der UN-Kinderrechtskonvention „ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.“ Das Alter der Volljährigkeit ist in der Schweiz mit 18 Jahren erreicht.

1.2 Zielsetzungen der Studie von Tdh

Um dem Problem des Mangels an Informationen über die Administrativhaft von Kindern in der Schweiz beizukommen, beauftragte Terre des hommes Mitte 2015 das Global Detention Project mit Sitz in Genf^[9] einer Studie zur Bewertung der Situation ausländischer Kinder in der Schweiz, die aufgrund ihres Migrationsstatus freiheitsentziehenden Massnahmen

unterzogen werden. Inwieweit werden in der Schweiz gegenüber eingewanderten Kindern freiheitsentziehende Massnahmen angeordnet? Wo bestehen wesentliche Informationslücken? Und werden Kinder je nach Kanton unterschiedlich behandelt? Dies sind einige der Fragestellungen, die ausschlaggebend für diese Forschungsstudie waren.

1.3 Methodik

Die schweizerische Gesetzgebung (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer – AuG)^[10] verbietet die Anordnung ausländerrechtlicher Haftmassnahmen gegenüber Kindern und Jugendlichen, die das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Das Gesetz ist zwar ein Bundesgesetz, doch wird die staatliche Gewalt in ausländerrechtlichen Fragen auf kantonaler Ebene ausgeübt. Somit bleibt es jedem Kanton überlassen, die Bestimmungen des Ausländerrechts nach eigenem Ermessen umzusetzen.

Die Schweizer Bundesregierung war in der Lage, Statistiken über alle Fälle der auf Bundes- und Kantonsebene angeordneten Haftmassnahmen zu liefern. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) gab auf Anfrage nützliche Informationen über die Anzahl der auf Bundesebene in Administrativhaft genommenen (begleiteten und unbegleiteten) Minderjährigen heraus. Es zeigte sich jedoch weder imstande, nach den einzelnen Kantonen aufgeschlüsselte Daten zu liefern, noch über die in jedem Kanton angewandten politischen Massnahmen Auskunft zu geben.

Zur Einholung dieser Informationen wurde ein Fragebogen an die zuständigen kantonalen Behörden versandt. Die Ergebnisse des Fragebogens wurden auf der Grundlage von Informationen aus Gesprächen mit Wissenschaftlern bzw. wissenschaftlichen Fachkräften, der Zivilgesellschaft, Sozialarbeitern und Rechtsanwälten in der Schweiz sowie nach Auswertung von Presseberichten (u.a. in deutscher und französischer Sprache) und Informationen aus verschiedenen amtlichen Quellen, darunter insbesondere die Berichte der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), ergänzt.^[11] Die ausführlichen Auskünfte über die Vorgehensweise eines jeden Kantons bei der Anwendung ausländerrechtlicher Haftmassnahmen gegenüber Kindern sind im Kapitel 3 dieses Berichts wiedergegeben.

^[9] Das Global Detention Project (GDP) ist ein gemeinnütziges Forschungszentrum mit Sitz in Genf, Schweiz, das sich mit der Untersuchung der Anwendung ausländerrechtlicher Haftmassnahmen als Reaktion auf die globale Migration befasst; siehe <http://www.globaldetentionproject.org>

^[10] Schweizerisches Bundesausländergesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (RS 142.20) – Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Art. 80, Absatz 4.

^[11] Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF). www.nkvf.admin.ch/nkvf/en/home.html

1.4 Hauptergebnisse der Studie von Tdh

Die Hauptergebnisse dieser Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Die Inhaftierung von Kindern ist weit verbreitet.** Wenngleich die schweizerische Gesetzgebung^[12] die Anordnung ausländerrechtlicher Haftmassnahmen (Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft) gegenüber Kindern und Jugendlichen, die das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, ausschliesst, scheint die Inhaftierung von Jugendlichen im Alter von 15 Jahren und darüber in der gesamten Schweizerischen Eidgenossenschaft verbreitet zu sein; Berichten zufolge sollen im Jahr 2015^[13] 142 Minderjährige landesweit inhaftiert worden sein.
- **Das Gesetz wird unterschiedlich umgesetzt.** praktische Umsetzung des Schweizer Bundesgesetzes variiert deutlich auf Ebene der Kantone. Während einige Kantone der Empfehlung, Kinder nicht zu inhaftieren, Folge leisten, werden Kinder in manchen Kantonen zusammen mit Erwachsenen inhaftiert, zu denen sie keinen Bezug haben und die teils aus einem kriminellen Umfeld kommen. In einigen Kantonen sind positive Ansätze festzustellen, die das Potenzial haben, auch in anderen Kantonen umgesetzt zu werden.
- **Es gibt einen Mangel an umfassenden Informationen und nach Kantonen aufgeschlüsselten Statistiken über die Inhaftierungsmassnahmen.** Wenngleich die Bundesregierung konkrete Statistiken über die Zahl der Fälle der Inhaftierungen von Minderjährigen auf nationaler Ebene bereitgestellt hat, so haben gleichwohl nur wenige Kantone (8 von 26) spezifische statistische Daten über die von ihnen praktizierten Haftmassnahmen vorgelegt; somit war es uns nicht möglich, die Genauigkeit und Vollständigkeit der statistischen Daten auf Bundesebene zu verifizieren. 3 Kantone antworteten zunächst ausdrücklich, dass sie keine Daten herausgeben würden. Erst bei einer erneuten Anfrage von Terre des hommes im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes (BÖG)^[14] sie schliesslich gewisse Auskünfte. Überblick:
 - 8 Kantone haben den Fragebogen vollständig beantwortet;
 - 12 Kantone haben den Fragebogen teilweise beantwortet;
 - 6 Kantone haben trotz Verweis auf das Öffentlichkeitsgesetz (BÖG)^[15] auf wiederholte Anfragen nach Informationen nicht reagiert.

Trotz aller Bemühungen, Auskünfte über die Praktiken der Kantone bei der Anwendung von Haftmassnahmen gegenüber Kindern aufgrund ihres Einwanderungsstatus oder ihrer Asylberechtigung einzuholen, gibt es nach wie vor erhebliche Lücken in den uns zu diesem Thema in der Schweiz vorliegenden Informationen. **Nur wenige Kantone liefern umfassende aufgeschlüsselte Statistiken zu den praktizierten Haftmassnahmen.** Die Kantonalbehörden informieren generell nur spärlich über die Situation der Unterbringung von Kindern, für die eine Alternativmassnahme gefunden wurde. Diese Informationen sind jedoch besonders wichtig, um sichergehen zu können, dass die betroffenen Kinder nicht unter gefängnisähnlichen Bedingungen festgehalten werden^[16] dass in ihrem besten Interesse gehandelt wird. Die Bundesregierung ist nach Auskunft des Staatssekretariats für Migration nicht dafür verantwortlich, wenn die Kantone die Beantwortung grundlegender Fragen zu Haftmassnahmen verweigern; dies wirft Bedenken hinsichtlich der Fähigkeit des Schweizer Bundes auf, die Situation der Haftmassnahmen gegenüber Kindern und Erwachsenen im Lande angemessen zu erfassen.

^[12] Schweizerisches Bundesausländergesetz vom 16. Dezember 2005 (RS 142.20) – Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Art. 80, Absatz 4.

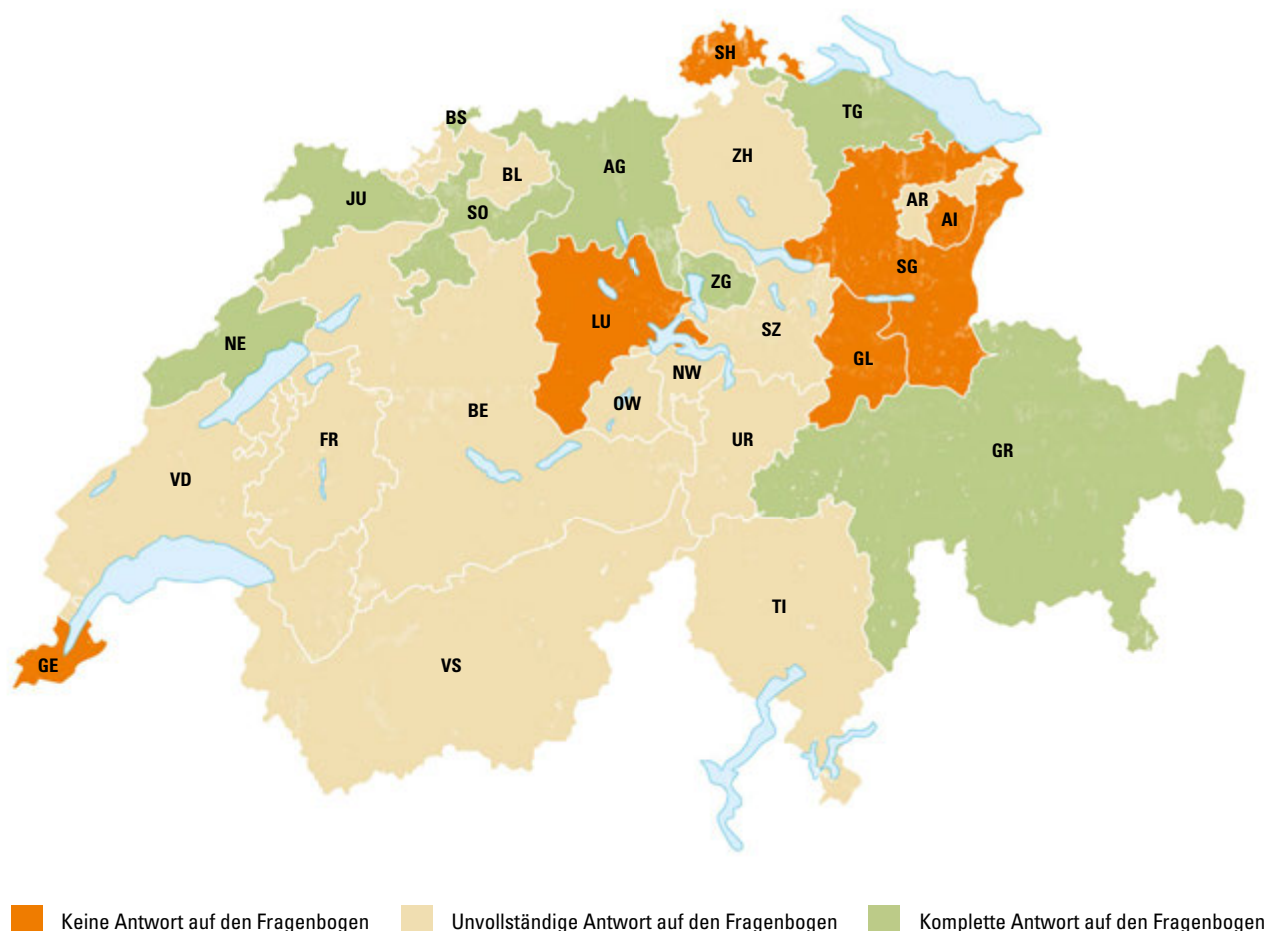
^[13] Céline Kohlprath (Staatssekretariat für Migration), E-Mail an Lorène Métral (Terre des hommes-Stiftung), 30. April 2016.

^[14] Schweizer Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung vom 17. Dezember 2004. (RS 152.3) – Öffentlichkeitsgesetz (BÖG).

^[15] Schweizer Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung vom 17. Dezember 2004. (RS 152.3) – Öffentlichkeitsgesetz (BÖG).

^[16] Siehe zum Beispiel GDP, "Children in Immigration Detention: Challenges of Measurement and Definition", GDP-Diskussionsbeitrag, Juni 2015, www.globaldetentionproject.org/publications/special-reports.html

Antworten der Kantone auf den Fragebogen



Quelle: Antworten zu der von Terre des hommes geleiteten Umfrage über die Inhaftierung aus einwanderungs- und asylpolitischen Gründen – Fragebogen von Global Detention Project erarbeitet – April 2016

Grafische Darstellung 1. Antworten der Kantone auf den Fragebogen.

Diese Bericht hat zum Ziel, zu einer besseren Transparenz aufgeschlüsselter statistischer Daten auf Bundes- und Kantonsebene beizutragen, damit die genaue Anzahl, die Art der Einrichtung und die Bedingungen, unter welchen (begleitete und unbegleitete) Minderjährige, die aufgrund von Einwanderungsabsichten festgehalten werden, ermittelt werden können.

Diese Informationen werden helfen, das Bewusstsein der Allgemeinheit über dieses Thema zu stärken, alternative Lösungsansätze zu fördern und letztlich die Zahl der betroffenen Minderjährigen zu reduzieren. Schlussendlich erwartet Terre des hommes, dass dieser Prozess in eine Gesetzesreform münden wird, die alle Formen von Haftmassnahmen gegenüber immigrierenden Kindern in der Schweiz ausdrücklich verbietet – einschliesslich Jugendlichen zwischen 15 und 18 Jahren.



**2. Rechtsrahmen für
ausländerrechtliche
Haftmassnahmen in
der Schweiz und deren
Anwendung gegenüber
Minderjährigen.**

2.1 Rechtsrahmen

Ausländerrechtliche Haftmassnahmen sind definiert als „Freiheitsentzug für Nichtstaatsangehörige aus Gründen, welche im Zusammenhang mit deren Einwanderungsstatus stehen.“ Diese Definition ist absichtlich so formuliert, dass sie sowohl die Gefängnisstrafe infolge von strafrechtlicher Verfolgung wegen Verletzungen des Ausländer- bzw. Einwanderungsgesetzes sowie die verwaltungsrechtlichen Verfahren im Zusammenhang mit der Einwanderungskontrolle einbezieht. Diese Definition deckt auch Erwachsene und Minderjährige gleichermaßen ab. Wenngleich bestimmte Arten der Verletzung des Ausländergesetzes aufgrund der schweizerischen Gesetzgebung durch strafrechtliche Massnahmen zu ahnden sind, befasst sich dieser Bericht doch schwerpunktmässig mit der ausländerrechtlichen Administrativhaft von Minderjährigen.

Als „Minderjährige“ gelten Personen, die ihr 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Nach der Definition des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes sind unbegleitete Minderjährige „Kinder, die sowohl von ihren Eltern als auch von anderen Verwandten getrennt wurden und die nicht der Vormundschaft eines Erwachsenen unterstehen, der per Gesetz oder nach dem Gewohnheitsrecht die entsprechende Verantwortung für sie trägt“.^[17]

Anders als in manchen anderen europäischen Ländern – einschliesslich Ungarn, Italien und Spanien, wo Haftmassnahmen gegenüber unbegleiteten Kindern verboten sind – sieht die schweizerische Gesetzgebung kein Verbot ausländerrechtlicher Haftmassnahmen gegenüber unbegleiteten Minderjährigen vor. Hingegen ist aufgrund von Artikel 80 Absatz 4 und Artikel 80a Absatz 5 AuG die Inhaftierung von Kindern im Alter von unter 15 Jahren unzulässig. Somit findet der Rechtsrahmen, innerhalb dessen ausländerrechtliche

Haftmassnahmen in der Schweiz zulässig sind, nur für (begleitete und unbegleitete) Minderjährige im Alter von über 15 Jahren Anwendung. Es gibt hingegen einige spezifische Garantien für Minderjährige, darunter insbesondere eine verkürzte Haftperiode und Bestimmungen im Zusammenhang mit den Haftbedingungen (siehe Anhang 2). In diesem Bericht bezeichnen Haftmassnahmen gegenüber Kindern somit Haftmassnahmen gegenüber Jugendlichen zwischen 15 und 18 Jahren.

Der die Administrativhaft betreffende Rechtsrahmen geht auf das Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer (AuG) – RS.142.20 (*Loi fédérale sur les étrangers* oder LEtr) und das Asylgesetz von 1998 – RS.142.31 (*Loi sur l'asile* oder LAsi) zurück. Beide Gesetze wurden seit ihrer Verabschiedung unter dem politischen Druck einer stark rechtsgerichteten politischen Partei mehrmals geändert.

Eingeführt wurde die „Internierung“ fremder Staatsangehöriger erstmals 1931 mit dem ersten Ausländergesetz der Schweiz; das heisst, die Behörden verfügten über die Möglichkeit zur Festnahme von Nichtstaatsangehörigen für bis zu zwei Jahren, sofern Ausschaffungsbefehle nicht vollstreckt werden konnten.^[18] Im Jahr 1994 wurde die „Internierung“ in der schweizerischen Gesetzgebung durch sogenannte „Zwangsmassnahmen“ ersetzt; diese umfassten unter anderem Massnahmen, die die Grundlagen für die Festnahme von Asylsuchenden erweiterten. Nach Achermann und de Senarclens sei die Einführung von Zwangsmassnahmen die Folge eines deutlichen Anstiegs der Zahl der Asylgesuche ab Mitte der 80er Jahre bis Anfang der 90er Jahre gewesen, wodurch die „erste Schweizer Asylkrise“ ausgelöst worden sei.^[19]

^[17] UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkung n°6 (2005), *Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder ausserhalb ihres Herkunftslandes*, CRC/GC/2005/61. September 2005.

^[18] Zünd 2007, zitiert in Achermann und de Senarclens 2011.

^[19] Achermann und de Senarclens 2011.

2.2 Auf welchen Grundlagen können Haftmassnahmen gegenüber Nichtstaatsangehörigen angeordnet werden?

Die schweizerische Gesetzgebung sieht mehrere Bestimmungen zur Rechtfertigung und Regelung der ausländerrechtlichen Haftmassnahmen vor. Diese lassen sich in 8 Kategorien einteilen:

1. Festnahme am Flughafen im Falle der Einreiseverweigerung;
2. Verfahren am Flughafen;
3. Kurzfristige Festhaltung;
4. Vorbereitungshaft;
5. Ausschaffungshaft;
6. Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens;
7. Ausschaffungshaft wegen fehlender Mitwirkung bei der Beschaffung der Reisedokumente;
8. Durchsetzungshaft (siehe Anhang 2).

Eine wissenschaftliche Analyse der amtlichen Dokumentation aus dem Jahr 2008 ergab, dass es sich bei 93 % der Haftanordnungen um Ausschaffungshaft handelte, 5 % waren Fälle der Durchsetzungshaft, und 2 % betrafen Fälle der Vorbereitungshaft.^[20] Aus statistischen Daten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) vom Jahr 2011 geht hervor, dass von insgesamt 7'136 Nichtstaatsangehörigen, die zwischen Januar 2008 und Juni 2010 festgenommen wurden, bei 6'804 Personen (bzw. 95 %) die sogenannte „Ausschaffungshaft“ angeordnet wurde; 200 Personen (3 %) in „Durchsetzungshaft“ und 132 (2 %) Personen in „Vorbereitungshaft“ genommen wurden.“^[21]

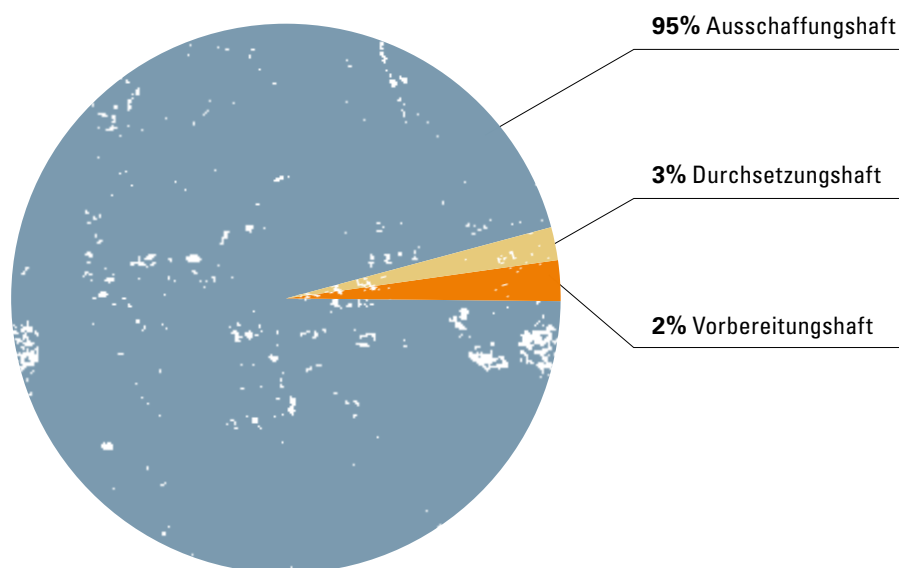


Diagramm 1. Haftanordnungen 2008–2010.

^[20] Achermann und de Senarclens 2011.

^[21] Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, 2011, *Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile*, S. 24-25.

2.3 Wie lange können Migranten, einschliesslich Migrantenkinder, festgehalten werden?

Nach Artikel 79 AuG darf eine maximale Haftdauer von insgesamt 6 Monaten nicht überschritten werden. Diese maximale Haftdauer kann um eine bestimmte Dauer, jedoch um höchstens weitere 12 Monate (bzw. für Minderjährige zwischen 15 und 18 Jahren um höchstens 6 Monate) verlängert werden, wenn a) die betroffene Person nicht mit der zuständigen Behörde kooperiert oder b) sich die Übermittlung

der für die Ausreise erforderlichen Unterlagen durch einen Drittstaat (d.h. einen Nicht-Schengen-Staat) verzögert. Statistischen Daten des SEM zufolge betrug im Jahr 2014 die durchschnittliche Haftdauer 21 Tage und im Jahr 2013 22 Tage. Im Vergleich dazu betrug die durchschnittliche Haftdauer im Jahr 2008 19 Tage.^[22]

2.4 Welche Behörden sind für die Durchsetzung ausländerrechtlicher Haftmassnahmen zuständig?

Das Staatssekretariat für Migration ist auf nationaler Ebene für die Regelung der Einreisebedingungen in die Schweiz, die Anträge auf internationalen Schutz, Aufenthalt und Integration sowie für die Rückführung zuständig. Das SEM übernahm ab Januar 2015 die Nachfolge des Eidgenössischen Migrationsamts (Office fédéral des migrations – ODM)^[23] und ist Teil des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD). Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) ist die Berufungsinstanz gegen vom SEM ausgesprochene Entscheide.

In den meisten Fällen werden die ausländerrechtlichen Haftmassnahmen von den kantonalen Behörden angeordnet (AuG, Artikel 80 Absatz 1). Weil die Umsetzung des Bundesausländergesetzes im Ermessen der Kantone liegt, können die Praktiken

der Durchsetzung je nach Kanton unterschiedlich sein. Die Berufungsinstanzen sind die Kantonsgerichte und das oberste Gericht der Schweiz, das Bundesgericht (BGer).^[24] In Fällen der „Ausschaffungshaft“ gemäss Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 AuG wird die Haft jedoch, falls der Wegweisungsentscheid in einer „Empfangsstelle“ oder in einem „besonderen Zentrum“ nach Artikel 26 Absatz 1bis AsylG eröffnet wird und der Vollzug der Wegweisung absehbar ist, vom SEM angeordnet (AuG, Artikel 80 Absatz 1). Das SEM ist ebenfalls zuständig zur Haftanordnung bei Nichtstaatsangehörigen, die sich im Rahmen des Dublin-Verfahrens in einer „Empfangsstelle“ oder in einem „besonderen Zentrum“ aufhalten (AuG, Artikel 80a Absatz 1).

^[22] Schweizer Bundesrat. *Bericht über die Kinderrechtskonformität der Zwangsmassnahmen* (in Erfüllung des Postulats „Überprüfung der Massnahmen im Ausländer- und Asylrecht gemäss Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 31. Januar 2008; verabschiedet am 16. Dezember 2009, S. 7.

^[23] Staatssekretariat für Migration. *Migrationsbericht 2014*. www.bundespublikationen.admin.ch

^[24] Schweizer Flüchtlingsrat. Länderbericht: Schweiz. Asylinformationsdatenbank (AIDA). Oktober 2015. www.asylumineurope.org/reports/country/switzerland

2.5 Welches sind die anwendbaren Verfahrensgarantien und Mindeststandards für in Haft befindliche Migranten?

In den Artikeln 80 und 80a AuG sind Regeln zur richterlichen Haftaufsicht festgelegt. Dementsprechend prüft die richterliche Behörde die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft innerhalb von 96 Stunden auf der Grundlage einer mündlichen Anhörung. Die inhaftierte Person kann einen Monat nach der Überprüfung der Haft ein Haftentlassungsgesuch einreichen. Das Gericht entscheidet auf der Grundlage einer mündlichen Anhörung innerhalb von acht Arbeitstagen. Dieser Artikel sieht jedoch gleichzeitig eine Reihe von Ausnahmen zu diesen Regeln vor: Falls die betroffene Person sich beispielsweise in „Ausschaffungshaft wegen fehlender Mitwirkung bei der Beschaffung der Reisedokumente“ oder „in Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens“ befindet, erfolgt die Überprüfung einzig durch ein schriftliches Verfahren. Wurde die Haft vom SEM für eine Person angeordnet, die an eine „Empfangsstelle“ oder ein „besonderes Zentrum“ verwiesen wurde oder die im Rahmen der Dublin-Verfahren festgenommen wurde, wird die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Die richterliche Behörde kann auch auf eine mündliche Anhörung verzichten, wenn die Ausschaffung innerhalb von acht Tagen nach der Festnahme absehbar ist und die inhaftierte Person ihre schriftliche Einwilligung gegeben hat.

Die Haftbedingungen und Verfahrensgarantien sind in Artikel 81 AuG festgelegt und beinhalten unter anderem das Recht der inhaftierten Person, mit ihrer Rechtsvertreterin oder ihrem Rechtsvertreter sowie

mit Familienangehörigen und Konsularbehörden mündlich und schriftlich zu verkehren. Ferner ist in diesem Artikel festgelegt, dass die Haft in „geeigneten Räumlichkeiten“ zu vollziehen ist und dass „die Zusammenlegung mit Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug nach Möglichkeit zu vermeiden ist“ und dass sie „höchstens vorübergehend und zur Überbrückung von Engpässen im Bereich der Administrativhaft angeordnet werden darf“ (Artikel 81 Absatz 2). Gemäss Artikel 81 Absatz 3 ist den Bedürfnissen von Schutzbedürftigen, unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Minderjährigen bei der Ausgestaltung der Haft Rechnung zu tragen.

Im September 2015 übergab der UN-Ausschuss gegen Folter der Schweizer Regierung eine Reihe von Empfehlungen zu ausländerrechtlichen Haftmassnahmen, einschliesslich der Inhaftierung von Kindern. Der Ausschuss brachte seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass die Administrativhaft bei Kindern im Alter zwischen 15 und 18 Jahren auf eine Höchstdauer von 12 Monaten festgelegt ist. Der Ausschuss empfahl der Schweiz, anstelle der von den Behörden angeordneten Haftmassnahmen nicht-freiheitsentziehende Massnahmen auszuarbeiten und umzusetzen und Festnahmen, Freiheitsentziehung oder Freiheitsstrafen, insbesondere im Falle von unbegleiteten Minderjährigen, nur als letztes Mittel anzuwenden und auch nur dann, wenn die Haft notwendig und verhältnismässig sei, und das nach Möglichkeit für die kürzest angemessene Zeit.^[25]

^[25] Siehe Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Artikel 37 Absatz a).





**3. Wieviele Asylsuchende,
einschliesslich Kinder,
wurden in den letzten
Jahren inhaftiert?**

3.1 Auf nationaler Ebene

In der Schweiz ist über die letzten 5 Jahre ein Anstieg der Zahl der Asylgesuche zu verzeichnen: 22'551 im Jahr 2011, 28'631 im Jahr 2012, 21'465 im Jahr 2013, 23'765 im Jahr 2014 und 39'523 im Jahr 2015^[26]. Vom SEM wurden folgende Daten über die Zahl unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender präsentiert: Im Jahr 2011 lag die Zahl der Asylgesuche von unbegleiteten Minderjährigen in der Schweiz bei 327 (1,45% aller Asylgesuche); 2012: 485 (1,69%); 2013: 346 (1,61%); 2014: 795 (3,34%); 2015: 2'736 (6,92%).^[27]

Andererseits sei den vom SEM an das Global Detention Project übermittelten statistischen Daten zufolge zwischen 2011 und 2014 ein stetiger Anstieg der Zahlen der von ausländerrechtlichen Haftmassnahmen betroffenen Personen zu verzeichnen gewesen. So lag diese Zahl im Jahr 2011 bei 7'540 Personen (33,43% aller Asylsuchenden), 2012 bei 6'806 (23,77%), 2013 bei 6'039 (28,13%) und 2014 bei 5'417 (22,79%).

Vom SEM wurden auch die Daten zur Administrativhaft gegenüber Kindern bereitgestellt. Diese zeigen insgesamt eine Abnahme der Anzahl Fälle von Kindern, die während dieses Zeitraums von ausländerrechtlichen Haftmassnahmen betroffen waren. So lag deren Zahl im Jahr 2011 bei 176; 2012 bei 177; 2013 bei 130; 2014 bei 131; und 2015 bei 142^[28]. (3.24% auf dem gesamten minderjähriger Asylsuchender – begleiteten und unbegleiteten); 177 im 2012 (2.42%); 130 im 2013 (2.44%); 131 im 2014 (1.94%); und 142 im 2015 (1.25%). Die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen in Administrativhaft sei ebenfalls während der letzten 5 Jahre zurückgegangen. Sie betrug 35 im Jahr 2011 (10,70% der Asylgesuche unbegleiteter Minderjähriger); 2012: 52 (10,72%); 2013: 17 (4,91%); 2014: 10 (1,25%); 2015: 12 (0,44%).^[29]

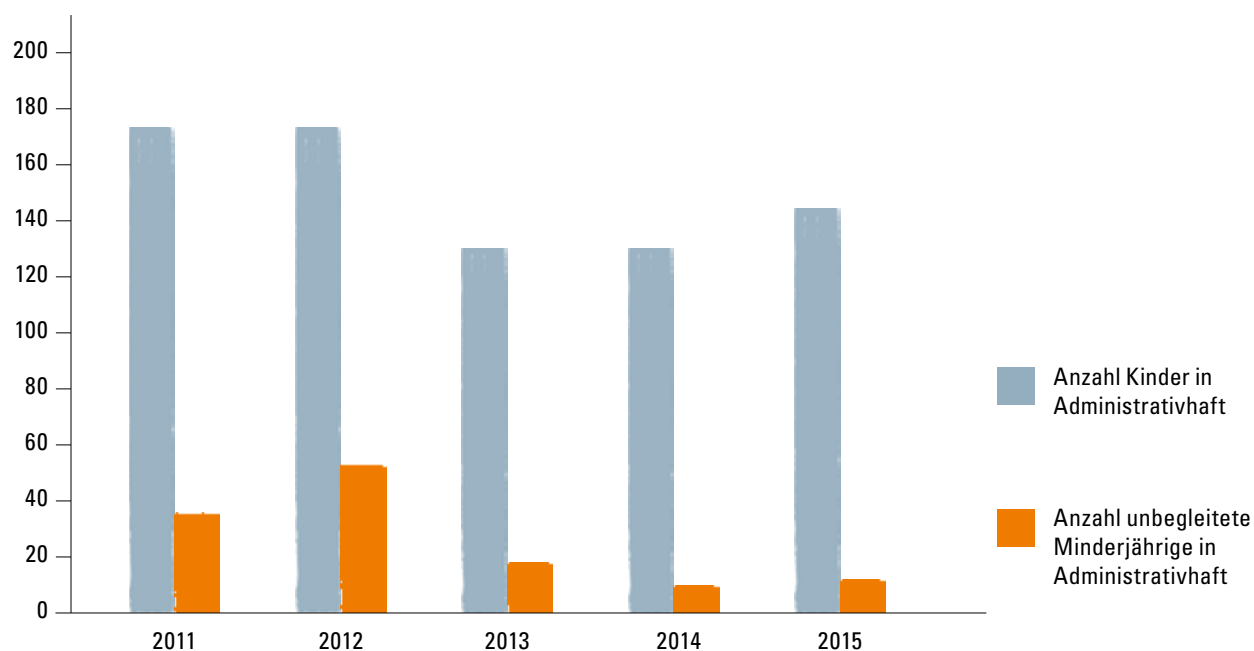


Diagramm 2. Administrativhaft gegenüber Kindern, 2011–2015.

^[26] Quelle: Admin, SEM, Asylstatistik, 1. Quartal 2016, S.10

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/2016/stat-q1-2016-kommentar-d.pdf>

^[27] Admin, SEM, Unbegleitete minderjährige Asylsuchende in der Schweiz (UMA) – Statistiken / Vergleichstabelle. Bgd/11.01.2016; Bgd/ 28.01.2015; Bgd/04.02.2014.

https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/statistiken_uma/uma-2015-d.pdf

https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/statistiken_uma/uma-2014-d.pdf

https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/statistiken_uma/uma-2013-d.pdf

^[28] Philippe Feliser (Staatssekretariat für Migration), E-Mail an Michael Flynn (Global Detention Project), 8. Oktober 2015; und Philippe Feliser, Antwort an Global Detention Project/Zugang Informationen Fragebogen, 9. – 24. Oktober 2013.

^[29] Céline Kohlprath (Staatssekretariat für Migration), E-Mail an Lorène Métral (Terre des hommes), 30. April 2016.

Aus einem im Jahr 2015 vom UN-Ausschuss gegen Folter veröffentlichten Bericht über die Schweizer Praktiken geht hervor, dass Kinder nur einen Anteil von 2% an der Gesamtzahl der jährlich in der Schweiz von ausländerrechtlichen Haftmassnahmen betroffenen Personen ausmachten.^[30] Im Jahr 2008 hatte der Anteil von Kindern an der Gesamtzahl 1,5 % betragen (das waren 71 von insgesamt 4'564)^[31].

Zwar mag die Anzahl der 142 Kinder in Administrativhaft, insbesondere im Vergleich mit den europäischen Nachbarländern^[32], niedrig erscheinen, doch Tatsache ist eben, dass pro Jahr 142 Kinder in Administrativhaft genommen werden, wenn andererseits nach Alternativen gesucht und Lösungen für eine bessere Achtung der Würde des Kindes und für die Wahrung seiner Rechte gefunden werden könnten.

Dies ist aus der Sicht der UN-Kinderrechtskonvention rechtswidrig. Ein Kind in Administrativhaft ist eins zuviel.

^[30] UN-Ausschuss gegen Folter. 2015. *Concluding observations on the seventh periodic report of Switzerland*. CAT/C/CHE/CO/7. 7. September 2014.

^[31] Schweizer Bundesrat (2009). *Bericht über die Kinderrechtskonformität der Zwangsmassnahmen* (in Erfüllung des Postulats „Überprüfung der Massnahmen im Ausländer- und Asylrecht gemäss Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 31. Januar 2008; verabschiedet am 16. Dezember 2009).

^[32] In Grossbritannien waren im Jahr 2013 228 Minderjährige in Haft. 2014 waren 330 Minderjährige in Haft in Norwegen.

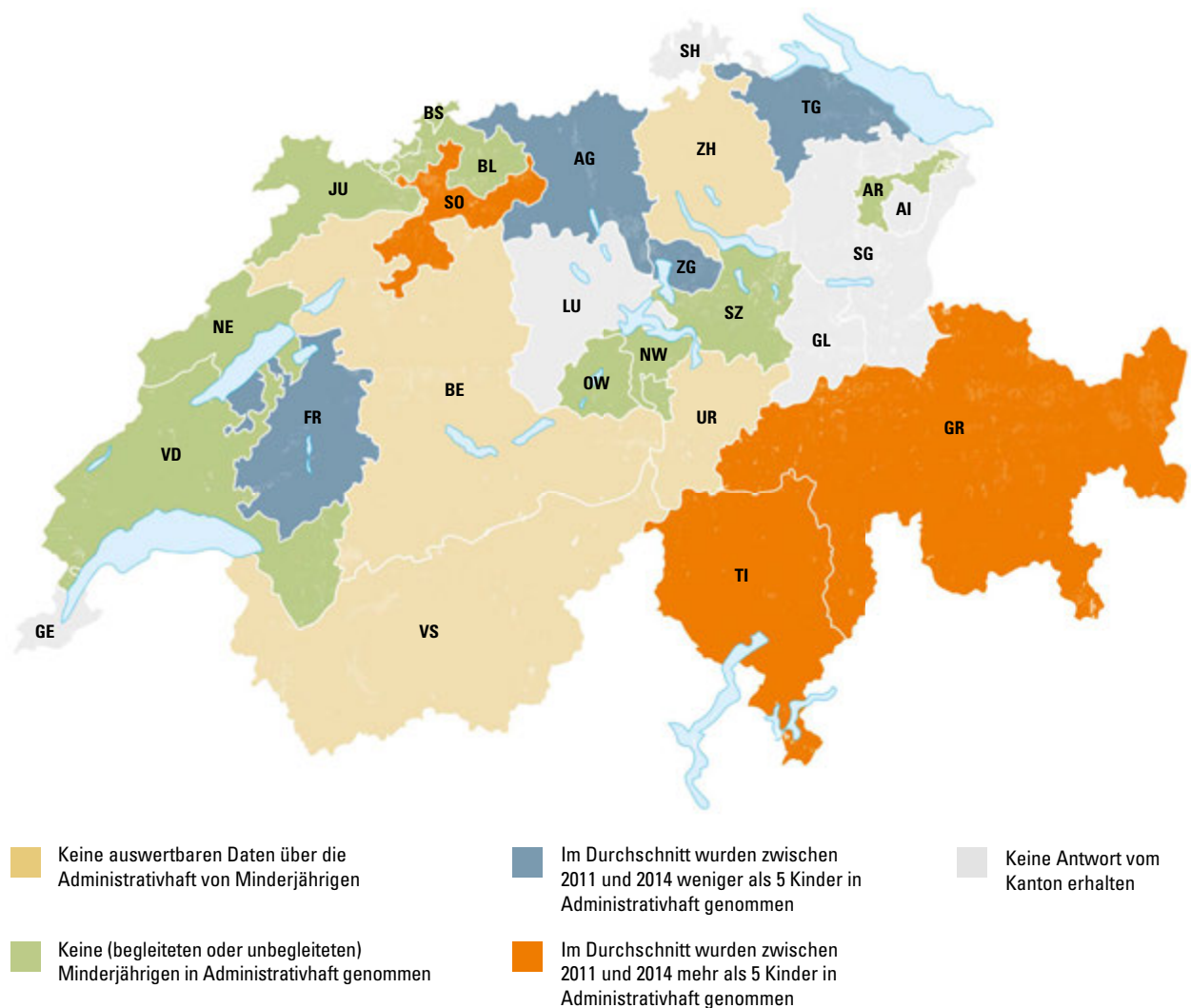


3.2 Praktiken auf kantonaler Ebene in Bezug auf ausländerrechtliche Haftmassnahmen gegenüber Migrantenkindern

Die von den Kantonen eingeholten Informationen weisen auf sehr unterschiedliche Praktiken von einem Kanton zum anderen bei den gegenüber Migrantenkindern praktizierten ausländerrechtlichen Haftmassnahmen hin. Die Terre-des-hommes-Stiftung kann aufgrund der von den Kantonen bereitgestellten statistischen Daten bestätigen, dass während der letzten Vierjahresperiode in mindestens 7 Kantonen Kinder aus Gründen ihres Einwanderungs- oder

Asylrechtsstatus festgenommen wurden; nur 9 Kantone berichteten, dass von ihnen keine Kinder aus Gründen im Zusammenhang mit der Prüfung des Einwanderungsstatus festgehalten wurden, während es aufgrund mangelnder statistischer Daten nicht möglich ist, in 10 Kantonen die spezifischen Praktiken in Bezug auf Minderjährige in Ausschaffungs- oder Asylverfahren zu bestätigen.

Anwendung ausländerrechtlicher Haftmassnahmen nach Kantonen (2011–2014)



Von Terre des hommes geleitete Umfrage – Ergebnisse auf Antworten des Kantons gestützt – Fragebogen von Global Detention Project erarbeitet – April 2016

Grafische Darstellung 2. Anwendung ausländerrechtlicher Haftmassnahmen nach Kantonen.

Aargau

Der Kanton Aargau lieferte uns eine vollständige Beantwortung des Fragebogens.^[33] In der Praxis würden keine ausländerrechtlichen Haftmassnahmen gegenüber Minderjährigen angewandt. Wenngleich den Behörden eine spezielle Einrichtung für die Abschiebung mit einer Kapazität von 14 Plätzen zur Verfügung stehe, würden dort keine Minderjährigen festgehalten. Für diese Zwecke würde vielmehr das Abschiebungszentrum am Flughafen Zürich verwendet, in dem 10 Plätze „angemietet“ worden seien. Im Jahr 2014 seien zwei Minderjährigen festgenommen worden (1 unbegleitet, 1 begleitet). Während des Zeitraums 2011–2013 sei ein Minderjähriger pro Jahr inhaftiert worden (in jedem dieser Fälle ein unbegleiteter Minderjähriger). Falls unbegleitete Minderjährige nicht inhaftiert würden, würden sie getrennt von Erwachsenen in speziellen Einrichtungen untergebracht, die von den kantonalen Sozialämtern geführt werden. Wenn Familien mit Kindern festgenommen würden, würde von den Behörden entweder nur der Vater oder die Mutter inhaftiert, während das Kind in einem Umfeld ausserhalb des Strafvollzugsbereichs betreut werde.

Appenzell-Ausserrhoden

Vom Kanton Appenzell-Ausserrhoden erhielten wir nur eine unvollständige Antwort. Das Migrationsamt hat auf unsere Anfragen per E-Mail nicht reagiert. Ein Beamter willigte jedoch ein, während eines kurzen Telefonats einige Auskünfte zu geben.^[34] Er versicherte, dass keine Minderjährigen in Haft genommen würden. Bei Familien sei, je nach Fall, die Festnahme des Vaters möglich. Es war uns jedoch nicht möglich, zusätzliche Informationen von anderen Beamten bzw. aus anderen Quellen über diesen Kanton einzuholen.

Appenzell-Innerrhoden

Vom Kanton Appenzell-Innerrhoden konnten keine Auskünfte über ausländerrechtliche Haftmassnahmen eingeholt werden. Von den Behörden wurden keine schriftlichen Anfragen oder E-Mails beantwortet. Mitte Oktober jedoch konnte ein Beamter telefonisch erreicht werden.^[35] Nach einem kurzen Gespräch versicherte dieser Beamte, dass der Fragebogen in Kürze

vom Kanton beantwortet werden würde. Jedoch ist bis heute keine Antwort bei uns eingegangen.

Basel-Land

Vom Kanton Basel-Land erhielten wir eine unvollständige Beantwortung des Fragebogens.^[36] Laut Angaben des Amts für Migration würden generell keine Minderjährigen inhaftiert, doch in bestimmten Fällen, in denen ganze Familien betroffen seien, würde der Vater festgehalten. Die Behörde war nicht in der Lage, uns statistische Daten über ausländerrechtliche Haftmassnahmen bereitzustellen. Der Kanton berichtete jedoch, dass er, wenngleich er über keine spezifische Einrichtung für die Festnahme von Migranten verfüge, eine Vereinbarung mit dem Kanton Basel-Stadt habe, wo 17 Plätze „angemietet“ worden seien. Das Sozialamt sei während der Verfahren zur Prüfung der Einwanderungs- oder Asylberechtigung für die Unterbringung von Minderjährigen ausserhalb von Strafvollzugsanstalten zuständig.

Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt lieferte eine umfassende Beantwortung des Fragebogens.^[37] Die Strafvollzugsanstalt (*Ausschaffungsgefängnis*) Bässlergut werde für die Unterbringung von Personen genutzt, gegen die gemäss Bundesausländergesetz eine Haftanordnung ergangen sei. Der Kanton Basel-Stadt habe mehrere Haftplätze für Nichtstaatsangehörige in zwei Einrichtungen reserviert: 13 Plätze im Ausschaffungsgefängnis Bässlergut und 3 Plätze für Frauen in der Justizvollzugsanstalt Waaghof. Die Beamten des Kantons Basel-Stadt berichteten, dass die Administrativhaft gegenüber Minderjährigen nur als letztes Mittel angewendet werde und dass vorrangig nach Alternativen (z.B. Zuweisung eines Betreuers für ein Kind, Suche nach einer Pflegefamilie, Einführung von „Berichterstattungspflichten“) gesucht werde. Im Falle der Inobhutnahme werde die Kinder- und Jugendschutzbehörde des Kantons entsprechend benachrichtigt. Die Beamten des Kantons Basel-Stadt berichteten, dass seit 2011 keine minderjährigen Migranten während des Einwanderungsverfahrens oder aus administrativen Gründen inhaftiert worden seien.

^[33] Daniel Küttel (Stabsleiter, Amt für Migration und Integration, Kanton Aargau), E-Mail-Korrespondenz mit Izabella Majcher (Global Detention Project), 14. und 15. Oktober 2015.

^[34] Roland Diem (Leiter des Migrationsamtes Appenzel-Ausserrhoden), Telefonat mit Izabella Majcher, 15. Oktober 2015.

^[35] Amt für Ausländerfragen Appenzell-Innerrhoden, Telefonat mit Izabella Majcher (Global Detention Project), 15. Oktober 2015.

^[36] Peter Weisskopf (Abteilungsleiter Asyl & Rückkehr Amt für Migration Kanton BL), E-Mail-Korrespondenz mit Izabella Majcher (Global Detention Project), 19. und 20. Oktober 2015.

^[37] Semih Kutluca, Bevölkerungsdienste und Migration, Leiter Abteilung Zwangsmassnahmen und Schwarzarbeit, E-Mail-Korrespondenz mit Lorène Métral (TdH), 31. März 2016.

Was die Unterbringung von Migrantenkindern betreffe, so beschrieben die Beamten von Basel-Stadt mehrere Situationen:

- Begleitete Kinder werden zusammen mit ihren Familienangehörigen (Eltern, Geschwister) in Wohnungen oder in zivilen Schutzeinrichtungen beherbergt.
- Unbegleitete Minderjährige werden in Spezialeinrichtungen (Wohneinrichtungen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende, Heimen für Kinder und Jugendliche) oder in Pflegefamilien untergebracht. Unbegleitete Jugendliche im Alter von über 16 Jahren, die in Spezialeinrichtungen untergebracht werden, werden beaufsichtigt, allerdings nicht durchgängig, sodass sie über ein gewisses Mass an Freiheit verfügen.
- Kinder ohne Aufenthaltserlaubnis mit illegalem Status werden in Heimen für Kinder und Jugendliche untergebracht.

Für unbegleitete Minderjährige werde ein gesetzlicher Vormund bestellt.

Einem im Anschluss an einen Besuch des Ausschaffungsgefängnisses Bässlergut im Dezember 2011 veröffentlichten Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zufolge seien in dieser Einrichtung Minderjährige inhaftiert worden. Minderjährige würden nach Möglichkeit in Einzelzellen festgehalten. Die Kommission stellte fest, dass die Haftbedingungen in diesem Zentrum aufgrund dem zu langen täglichen Aufenthalt in der Zelle, mit nur zwei Stunden täglichem Ausgang, zu restriktiv seien.^[38] Erwähnenswert ist jedoch, dass sich der Kanton Basel-Stadt seit dem letzten Besuch im Jahr 2011 scheinbar deutlich bemüht hat die Inhaftierung von Minderjährigen zu begrenzen.

Bern

Die Berner Behörden lieferten eine unvollständige Beantwortung des Fragebogens.^[39] Sie berichteten, dass Nichtstaatsangehörige in 4 Einrichtungen festgehalten

werden könnten, nämlich in den Justizvollzugsanstalten in Bern (*Regionalgefängnis Bern*) (22 Personen), Burgdorf (*Regionalgefängnis Burgdorf*) (22 Personen), Thun (*Regionalgefängnis Thun*) (10 Personen) und Witzwil (*Anstalten Witzwil*) (36 Personen). Minderjährige könnten im Rahmen des AuG, nicht jedoch während des Asylverfahrens, inhaftiert werden. Familien mit Kindern könnten in einer Familienzelle im Thuner Gefängnis inhaftiert werden. Der Migrationsdienst gab keine spezifischen Statistiken heraus; er nannte lediglich die Gesamtzahl der Inhaftierten pro Jahr, wobei Minderjährige weniger als 5% der Inhaftierten ausmachten. Falls diese Angaben korrekt sind, würde dies folgende Zahlen ergeben: 2014: 40 Minderjährige (von insgesamt 812 Inhaftierten); 2013: 57 (von 1'140 Inhaftierten); 2012: 53 (von 1'063 Inhaftierten); 2011: 51 (von 1'037 Inhaftierten).

Nicht inhaftierte Minderjährige über 14 Jahren würden in besonderen Einrichtungen untergebracht; Kinder und Jugendliche unter 14 Jahren würden von einer Kinderfürsorgegruppe (Kinosch – Kinder, Notaufnahme Gruppe Kinder und Jugendheim Schlossmatt) aufgenommen oder in Pflegefamilien untergebracht. Der Versuch, von den Behörden weitere Einzelheiten über diese Alternativmassnahmen einzuholen, blieb erfolglos. Auch konnten nicht alle der im Fragebogen gegebenen Antworten geklärt werden; keiner der Beamten erteilte uns weitere Auskünfte.^[40]

Nach einem Besuch der Strafvollzugsanstalt in Bern im Februar 2014 stellte die NKVF fest, dass die Infrastruktur keine adäquaten Bedingungen für Frauen unter den ausländerrechtlich Inhaftierten ermöglichte. Die NKVF stellte keine spezifischen Informationen über die Inhaftierung von Familien oder Kindern zur Verfügung.^[41]

Freiburg

FDer Kanton Fribourg lieferte (per Standardpost an das GDP) eine unvollständige Beantwortung des Fragebogens.^[42] Der Kanton berichtete, er habe 4 Plätze für Zwecke der ausländerrechtlichen Inhaftierung im Zentralgefängnis (Prison Centrale) von Fribourg; er

^[38] Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF). *Bericht an den Regierungsrat des Kantons Basel Stadt betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Ausschaffungsgefängnis Bässlergut vom 15. und 16. Dezember 2011.*

^[39] Anna Elsasser Kanellopoulos (Leiterin Dienst Rückkehr, Migrationsdienst des Kantons Bern (MIDI), Amt für Migration und Personenstand), E-Mail-Korrespondenz mit Izabella Majcher (Global Detention Project), 16. Oktober 2015.

^[40] Izabella Majcher (Global Detention Project), E-Mail an Anna Elsasser Kanellopoulos (Leiterin Dienst Rückkehr, Migrationsdienst des Kantons Bern (MIDI), Amt für Migration und Personenstand, 20. Oktober 2015.

^[41] Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF). *Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Nachfolgebesuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Regionalgefängnis Bern vom 21. Februar 2014.*

^[42] Abteilungsleiter (Staat Fribourg, Bevölkerungsdienste und Migration), Schreiben an Michael Flynn (Global Detention Project), 5. Oktober 2015.

verfüge über 4 weitere Plätze im Abschiebungshaftzentrum am Flughafen Zürich. Minderjährige würden nur in sehr wenigen Ausnahmefällen festgenommen. Die Administrativhaft von Minderjährigen würde vom Kanton im Allgemeinen nicht praktiziert, und der Kanton behauptete, dass die allgemeinen Interessen von Minderjährigen vorrangig berücksichtigt würden. Jedoch seien unbegleitete Minderjährige in einer besonderen Zelle im Zentralgefängnis, getrennt von den Erwachsenen, inhaftiert worden. Im Jahr 2013 seien zuletzt zwei unbegleitete Minderjährige inhaftiert worden. Die Behörden erklärten jedoch nicht, auf welcher Grundlage es sich hier um Ausnahmefälle handelte bzw. aus welchen Gründen es als notwendig erachtet wurde, diese Minderjährigen zu inhaftieren. Ausserdem enthielt die Antwort keinerlei Angaben darüber, wo Kinder untergebracht werden, wenn sie keinen ausländerrechtlichen Haftmassnahmen unterzogen werden.

Genf

Von den Genfer Behörden wurde keine unserer schriftlichen Anfragen nach Informationen beantwortet; es gelang uns auch nicht, die zuständigen Behörden telefonisch zu erreichen. Wir erreichten lediglich einen Bediensteten der Haftanstalt Frambois telefonisch, der uns versicherte, das Zentrum werde auf eine schriftliche Anfrage reagieren, die Mitte Oktober herausgeschickt worden war; jedoch hatten wir bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts (Mai 2016) keine Antwort erhalten. Dennoch gibt es in Genf eine aktive Zivilgesellschaft, die Probleme im Zusammenhang mit der Praktizierung von Haftmassnahmen im Kanton überwacht, und wir konnten diese Quellen für die Beschreibung mehrerer dort praktizierter Haftmassnahmen verwenden.^[43]

Im Kanton Genf werden auf der Grundlage des Bundesgesetzes keine Minderjährigen unter 15 Jahren in Haft genommen. Keine der Quellen bestätigte, ob Minderjährige im Alter zwischen 15 und 18 Jahren von den Genfer Behörden inhaftiert werden. Einem im April 2015 veröffentlichten Bericht der Genfer Regierung zufolge sollen die kantonalen Behörden jedoch die

potenzielle Eröffnung einer neuen Einrichtung bis zum Jahr 2018 geplant haben.^[44] Diese Pläne sollen von einer Organisation in Genf mit dem Argument kritisiert worden sein, die Inhaftierung von Familien sei rechtswidrig, da die Rechtsvorschriften des Kantons Genf diese Praxis nicht vorsehen.^[45]

Ein wichtiger bei der Bewertung der Lage in Genf zu berücksichtigender Aspekt ist, dass der Kanton Genf eine Vereinbarung („concordat“) mit zwei anderen Kantonen (Waadt und Neuchâtel) hat, gemäss derer jeder Kanton über Plätze verfügt, um Nichtstaatsangehörige in ausländerrechtlichen Hafteinrichtungen in Genf zu inhaftieren. Die beiden Einrichtungen, die unter diese Vereinbarung fallen, befinden sich in Frambois und in Favra. Beide Anstalten sind spezielle Zentren für die Inhaftierung von Migranten, und beide werden regelmässig von nicht-staatlichen Gruppen des Kantons besucht. Einer nicht-staatlichen Quelle zufolge, die für diesen Bericht konsultiert wurde, würden in diesen Anstalten nur Erwachsene männlichen Geschlechts festgehalten.

Glarus

Die Kantonalbehörden von Glarus reagierten auf keine unserer Anfragen. Ein Beamter dieses Kantons, den wir gegen Ende Oktober 2015 telefonisch erreichten, erwiderte, man brauche mehr Zeit, um den Fragebogen zu beantworten.^[46] Bis heute ist keine Antwort eingegangen.

Graubünden

Vom Kanton Graubünden erhielten wir eine vollständige Antwort.^[47] Der Kanton nutze die Justizvollzugsanstalt Sennhof in Chur, die über 20 Plätze (18 für Männer und 2 für Frauen) in einem separaten Flügel für Zwecke der ausländerrechtlichen Inhaftierung verfüge. Der Kanton vermietet auch 16 Haftplätze in der Justizvollzugsanstalt Realta in Cazis an den Kanton Tessin, zur Inhaftierung von Migranten an. Familien würden nicht inhaftiert. In seltenen Fällen würden Minderjährige über 14 Jahren in die Justizvollzugsanstalt Sennhof eingewiesen, wo sie nicht von Erwachsenen getrennt würden. Sie würden

^[43] Lucine Miserez Bouleau (Evangelisches Sozialzentrum Genf), E-Mail-Korrespondenz mit Mariette Grange (Global Detention Project), 7. Oktober 2015; Anne-Madeleine Reinmann (Diakonin bei AGORA, Genfer Ökumenische Seelsorge für Asylbewerber und Flüchtlinge), E-Mail-Korrespondenz mit Mariette Grange (Global Detention Project), 15. Oktober 2015; AGORA-Jahresberichte 2014-1011, <http://www.agora-asile.ch/RapportsActivite.html>

^[44] Sekretariat des Grossen Rates des Kantons Genf, „Rapport de la Commission des pétitions chargée d'étudier la pétition: "Ma Genève": pas de nouveaux lieux de personnes migrantes à Genève!" 20 April 2015, ge.ch/grandconseil/data/texte/P01923A.pdf

^[45] AGORA, Jahresbericht 2014, S. 7, www.agora-asile.ch/RapportsActivite/Rapport%20activite%202014.pdf

^[46] Departement Sicherheit und Justiz, Abteilung Migration Glarus, Telefonat mit Izabella Majcher (Global Detention Project), 16. Oktober 2015.

^[47] Barbara Nauli-Laube (Abteilungsleiterin und Ressortleiterin Verfahren und Rückkehr, AMT FÜR MIGRATION UND ZIVILRECHT GRAUBÜNDEN), zwei E-Mails und ein Telefonat mit Izabella Majcher (Global Detention Project), 6. Oktober 2015.

nach Möglichkeit in der Frauen-Einheit des Flügels für Migranten gehalten. Zwischen 2010 und 2014 sollen 7 Minderjährige für eine Dauer von insgesamt 19 Tagen inhaftiert worden sein, wenngleich die Beamten meinten, diese Fälle nicht nach Jahren aufschlüsseln zu können. Unbegleitete Minderjährige, die nicht inhaftiert werden, würden im Familienzentrum von Davos in einem separaten Flügel untergebracht.

Im September 2014 besuchte die NKVF die Justizvollzugsanstalt Sennhof. Sie stellte fest, dass die Inhaftierten nicht genügend Zeit (lediglich drei Stunden am Wochenende) zur freien Bewegung innerhalb der Anstalt haben. Abgesehen von sporadischen Aktivitäten würden den Inhaftierten auch keine angemessenen Freizeitaktivitäten angeboten.^[48]

Jura

Der Kanton Jura lieferte eine vollständige Beantwortung des Fragebogens.^[49] Gemäss den bereitgestellten Informationen verfüge der Kanton über 1 bis 2 Plätze für Zwecke der ausländerrechtlichen Inhaftierung in der Justizvollzugsanstalt Délémont. Es würden jedoch, ungeachtet ihres Alters oder ob sie begleitet oder unbegleitet seien, keine Minderjährigen inhaftiert.

Luzern

Von den Kantonalbehörden von Luzern wurden keine schriftlichen Anfragen nach Informationen, weder per Post noch per E-Mail, beantwortet. Jedoch konnte gegen Ende Oktober 2015 ein Beamter telefonisch erreicht werden^[50] der uns bat, den Fragebogen noch einmal per E-Mail zu senden. Doch ist bis heute keine Antwort eingegangen.

Neuchâtel

Der Kanton Neuchâtel lieferte eine vollständige Beantwortung des Fragebogens. Der Kanton Neuchâtel verfüge über keine Einrichtungen für ausländerrechtliche Haftmassnahmen; er habe stattdessen eine Vereinbarung („concordat“) mit dem Kanton Genf, in deren Rahmen Plätze für die Inhaftierung von Nichtstaatsangehörigen in ausländerrechtlichen Haftanstalten

bereitgestellt würden. Die beiden Einrichtungen, die unter diese Vereinbarung fallen, befinden sich in Frambois und in Favra im Kanton Genf. Beide Anstalten sind auf Zentren für ausländerrechtliche Haftmassnahmen spezialisiert. Die Beamten versicherten, vom Kanton Neuchâtel würden keine (begleiteten oder unbegleiteten) Minderjährigen in Einrichtungen für ausländerrechtliche Haftmassnahmen festgehalten.

Begleitete Kinder blieben bei ihrer Familie und würden zunächst in kantonalen Zentren, dann in Privatwohnungen untergebracht. Unbegleitete Kinder würden zuerst in Sammelzentren eingewiesen, bis ihnen von der Kinderschutzbehörde eine geeignete Unterkunft zugewiesen würde.

Die nicht-staatliche Gruppe AGORA stellte einige statistische Daten über die ausländerrechtliche Haft im Kanton Neuchâtel zur Verfügung, weil sie die Einrichtungen in Genf, welche vom Kanton Neuchâtel für die Inhaftierung verwendet werden, überwacht. Von der Gruppe wurde jedoch nicht bestätigt, ob im Kanton Haftmassnahmen gegenüber Kindern praktiziert werden oder nicht.^[51]

Nidwalden

Die Behörden von Nidwalden lieferten eine unvollständige Antwort auf den Fragebogen.^[52] In der Strafvollzugsanstalt Stans, wo 36 Haftplätze reserviert wären, würde die Administrativhaft praktiziert. Die Behörden des Kantons behaupteten, dass keine Minderjährigen aus Gründen ihres Migrationsstatus inhaftiert würden. Jedoch war ihre Antwort nicht ausreichend präzise, um zu unterscheiden, ob nicht gegenwärtig Minderjährige inhaftiert würden oder ob dies niemals der Fall sei. Die statistischen Daten des Kantons sind nicht ausreichend aufgeschlüsselt, um über Migranten- und asylsuchende Kinder, die möglicherweise während der letzten Jahre inhaftiert wurden, Auskunft zu geben.

^[48] Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF). *Bericht an den Regierungsrat des Kantons Graubünden betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter vom 29. und 30. September 2014 in der Justizvollzugsanstalt Sennhof.*

^[49] Didier Hulmann (Mitarbeiter der Abt. Asylwesen, Republik und Kanton Jura, Bevölkerungsdienste), E-Mail-Korrespondenz mit Michael Flynn (Global Detention Project), 7. Oktober 2015.

^[50] Amt für Migration Luzern, Telefonat mit Izabella Majcher (Global Detention Project), 27. Oktober 2015.

^[51] AGORA, Jahresbericht 2014, S. 7, www.agora-asile.ch/RapportsActivite/Rapport%20activite%20E9%202014.pdf

^[52] Sabine Olivier (Amt für Migration Nidwalden), E-Mail-Korrespondenz mit Lorène Métral (TdH), 15. März 2016.

Obwalden

Gemäss der unvollständigen Antwort vom Kanton Obwalden würden ausländerrechtliche Haftmassnahmen in einer polizeilichen Haftanstalt vorgenommen.^[53] In dieser Einrichtung gebe es 2 Zellen, die für die Inhaftierung aufgrund des Ausländergesetzes reserviert seien. Das Amt für Migration behauptete, dass keine Festnahmen von Minderjährigen praktiziert würden, und gemäss seinen Statistiken gab es während der Periode 2011-2014 keine nachweislichen Fälle der Inhaftierung von Minderjährigen. Anstelle der Inhaftierung würden Minderjährige in Caritas-Unterkünften beherbergt. Dennoch ging es aus der Antwort des Amtes für Migration des Kantons Obwalden nicht eindeutig hervor, ob sich seine statistischen Daten nur auf Asylsuchende oder auch auf Personen bezogen, die auf der Grundlage sonstiger Einwanderungsgesetze festgenommen würden. Die Behörde ging auf unsere Bitten um weitere Klärung von Einzelheiten nicht ein.^[54]

St. Gallen

Die Behörden von St. Gallen gingen auf keine unserer anfänglichen schriftlichen Anfragen nach Informationen ein. Jedoch konnte gegen Ende Oktober 2015 ein Beamter telefonisch erreicht werden.^[55] Dieser Beamte bat uns, den Fragebogen noch einmal per E-Mail zu senden. Doch ist bis heute keine Antwort eingegangen.

Schaffhausen

Von den Kantonalbehörden von Schaffhausen erhielten wir auf unsere schriftlichen Anfragen nach Informationen keine Antwort. Jedoch konnte gegen Ende Oktober 2015 ein Beamter telefonisch erreicht werden,^[56] der uns bat, am nächsten Tag noch einmal anzurufen. Trotz wiederholter Bemühungen, erneuten telefonischen Kontakt aufzunehmen, wurden unsere Telefonanrufe nie beantwortet.

Schwyz

Der Kanton Schwyz lieferte eine fast vollständige Beantwortung des Fragebogens.^[57] Die Strafvollzugsanstalt Bannau verfüge über Plätze für die Zwecke ausländerrechtlicher Haftmassnahmen. Den Aussagen der Behörde zufolge würden jedoch keine Minderjährigen

inhaftiert. Stattdessen würden sie von Kinderschuttsdiensten betreut, deren Namen jedoch nicht genannt wurden. Dennoch haben wir diese Aussage als „unvollständige“ Antwort kodiert, weil in dem Fragebogen spezifische Einzelheiten über die Lage der Unterbringung und Betreuung von nicht inhaftierten Minderjährigen verlangt wurden, und in diesem Fall haben wir die Antwort als nicht ausreichend präzise bewertet.

Solothurn

Der Kanton Solothurn lieferte eine sehr detaillierte Antwort auf den Fragebogen, indem er unter anderem diverse Regierungsstellen innerhalb der Kantonalregierung mit der Beantwortung derjenigen Fragen, die in deren Ressort fielen, beauftragt hatte.^[58] Es gebe einen Bereich mit zehn Plätzen im Untersuchungsgefängnis Solothurn, der speziell für Zwecke ausländerrechtlicher Haftmassnahmen reserviert sei. Dieser Bereich bestehe aus 6 Einzelzellen und einer Zelle für 4 Personen.

Was Minderjährige betrifft, so könne die Inhaftierung nur dann praktiziert werden, wenn weniger strengere Massnahmen in dem speziellen Fall nicht angebracht seien. Minderjährige würden im Bereich für ausländerrechtliche Haftmassnahmen des Untersuchungsgefängnisses festgehalten. Im Jahr 2014 seien 7 unbegleitete Minderjährige inhaftiert worden gegenüber 6 im Jahr 2013; 14 im Jahr 2012 und 3 im Jahr 2011. Während dieser Jahre seien keine begleiteten Minderjährigen inhaftiert worden.

Das Amt für Soziale Sicherheit leitete die Unterbringung von Minderjährigen in Ausschaffungsverfahren, sofern sie nicht in Haft genommen würden. Minderjährige mit Familien könnten in städtischen Einrichtungen ausserhalb der Justizvollzugsanstalt untergebracht werden. In einigen Fällen, in denen ganze Familien betroffen gewesen seien, sei vom Kanton ein Elternteil festgenommen worden, während für den Rest der Familie nicht freiheitsentziehende Massnahmen angeordnet worden seien. Unbegleitete asylsuchende Kinder könnten in einem Spezialzentrum untergebracht werden; ansonsten könnten sie auch weiter bei ihren Verwandten wohnen oder in eine Pflegefamilie zur Betreuung gegeben werden.

^[53] Amt für Migration Obwalden, Schreiben an Michael Flynn (Global Detention Project), 28. September 2015.

^[54] Izabella Majcher (Global Detention Project), E-Mail an das Amt für Migration Obwalden, 6. Oktober 2015.

^[55] Migrationsamt Zentrale Dienste St. Gallen, Telefonat mit Izabella Majcher (Global Detention Project), 27. Oktober 2015.

^[56] Kantonales Migrationsamt Schaffhausen, Telefonat mit Izabella Majcher (Global Detention Project), 27. Oktober 2015.

^[57] Fiona Elze (Abteilungsleiterin Asylwesen, Amt für Migration, Schwyz), E-Mail-Korrespondenz mit Izabella Majcher (Global Detention Project), 25. und 29. September 2015.

^[58] Charles Rieben (Migrationsamt, Asyl und Rückkehr, Solothurn), E-Mail-Korrespondenz mit Izabella Majcher (Global Detention Project), 23. und 29. Oktober 2015.

Die NKVF besuchte das Untersuchungsgefängnis Solothurn im Februar 2015. Dabei stellte die Kommission fest, dass die Öffnungszeiten der Zellen – 10 Stunden pro Tag – für Personen in Administrativhaft angemessen waren. Sie brachte jedoch ihre Bedenken in Bezug auf den Aussenbereich und auf die den Inhaftierten angebotenen Aktivitäten zum Ausdruck. Die Inhaftierten hatten nur einen kleinen, eng mit Gittern gesicherten Balkon als Ausgang und keine Gelegenheit zu organisierten Sport- oder Freizeitaktivitäten. Die Frage, ob minderjährige Nichtstaatsangehörige in dem Gefängnis in Administrativhaft genommen würden, wurde von der NKVF nicht im Detail erörtert.^[59]

Thurgau

Gemäss den vom Migrationsamt bereitgestellten Angaben auf den Fragebogen würden Migranten im Kanton Thurgau im Kantonalgefängnis Thurgau in Frauenfeld inhaftiert.^[60] Es gebe keine speziell zugewiesenen Plätze für Migranten, doch im Durchschnitt würden vom Migrationsamt im Allgemeinen Zeit 5–6 Plätze gleichzeitig verwendet. In der Regel würden strafrechtlich Inhaftierte und ausländerrechtlich Inhaftierte getrennt gehalten. Nur in seltenen Fällen würden Minderjährige inhaftiert. Im Jahr 2014 sei ein Minderjähriger festgehalten worden. Das Amt lieferte keine zusätzlichen statistischen Daten für die anderen Jahre, nach denen gefragt wurde.

Im Oktober 2011 wurde vom Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ein Besuch im Kantonalgefängnis Thurgau durchgeführt. Das Komitee stellte fest, dass die Haftbedingungen für Migranten denen für strafrechtlich Inhaftierte ähnelten. Die Zeit, die sie ausserhalb ihrer Zelle verbringen durften, war auf zwei Stunden Ausgang und auf zweieinhalb Stunden für Freizeitaktivitäten an Wochentagen beschränkt.^[61]

Tessin

Der Kanton Tessin beantwortete den Fragebogen teilweise.^[62] Er verfüge über 16 Plätze für Zwecke ausländerrechtlicher Haftmassnahmen, die er in der

Justizvollzugsanstalt Realta mietet.^[63] Der Kanton Tessin berichtete, dass sowohl begleitete als auch unbegleitete Minderjährige in Einzelzellen in der Justizvollzugsanstalt Realta inhaftiert werden könnten. Laut den vom Amt für Migration bereitgestellten Statistiken wurden im Jahr 2014 5 unbegleitete Minderjährige in Haft genommen (2013: 9; 2012: 9; 2011: 4). In diesen Jahren seien keine begleiteten Minderjährigen inhaftiert worden. Begleitete Minderjährige blieben, sofern sie nicht inhaftiert würden, bei ihren jeweiligen Familien in speziellen Unterkünften, die vom Kanton zur Verfügung gestellt würden. Das Amt fügte hinzu, dass seine Akten keine Fälle von Minderjährigen im Alter von unter 15 Jahren enthielten.

Uri

Der Kanton Uri lieferte eine unvollständige Antwort auf den Fragebogen.^[64] Der Kanton verfüge selbst über keine Einrichtungen für ausländerrechtliche Haftmassnahmen, jedoch seien drei bis vier Plätze für seine Administrativhaft im Kanton Nidwalden (Untersuchungs- und Strafvollzugsanstalt Stans) reserviert worden. Vom Kanton Uri sollen bereits Minderjährige in der Strafvollzugsanstalt in Nidwalden in Administrativhaft genommen worden sein, wobei es den Beamten zufolge jedoch in den letzten Jahren keine Fälle der Administrativhaft von Minderjährigen gegeben habe und Kinder und Frauen nur einen sehr geringen Anteil der aus Migrationsgründen Inhaftierten ausmachten. Die statistischen Daten des Kantons Uri sind nicht im Einzelnen aufgeschlüsselt; daher waren die Beamten nicht in der Lage, uns spezifische Angaben über die Zahl der in der Vergangenheit in Administrativhaft genommenen Minderjährigen zu machen.

Das Amt für soziale Angelegenheiten (AfS) sei zusammen mit dem Schweizer Roten Kreuz (SRK) im Kanton Uri für die Unterbringung von Asylsuchenden zuständig, und es arbeitete in Fällen von minderjähriger Migranten in Partnerschaft mit der Kinderschutzbehörde (KESB) zusammen.

^[59] Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF). *Bericht an den Regierungsrat des Kantons Solothurn betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter vom 3. und 4. Februar 2015 im Untersuchungsgefängnis Solothurn.*

^[60] Camillus Guhl (Amtsleiter, Migrationsamt, Departement für Justiz und Sicherheit, Kanton Thurgau), E-Mail-Korrespondenz mit Izabella Majcher (Global Detention Project), 9. Oktober, 23. Oktober und 6. November 2015.

^[61] Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT). Bericht des Schweizer Bundesrats über den vom Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) durchgeführten Besuch in der Schweiz vom 10. bis 20. Oktober 2011. Oktober 2012.

^[62] Morena Antonini (Abteilung für Asylwesen, Amt für Migration, Tessin), Schreiben an das Global Detention Project, 6. Oktober 2015.

^[63] Barbara Nauli-Laube (Abteilungsleiterin und Ressortleiterin Verfahren und Rückkehr, AMT FÜR MIGRATION UND ZIVILRECHT GRAUBÜNDEN), E-Mail-Korrespondenz mit Izabella Majcher (Global Detention Project), 6. Oktober 2015.

^[64] Patrik Zwysig (Abteilungsleiter – Abteilung Migration Uri), E-Mail an Lorène Métral (Terre des hommes), 31. März 2016.

Wallis

Von den Behörden des Kantons Wallis erhielten wir keine Antworten auf unsere schriftlichen Anfragen. Es gelang uns jedoch, einen Beamten des kantonalen Migrationsdienstes telefonisch zu erreichen, der uns dann mit dem Leiter des Dienstes für Schulung und Sicherheit des Kantons in Verbindung setzte, an den wir uns daraufhin schriftlich wandten.^[65] Auf diese letztere Bitte um Informationen erhielten wir Antworten per E-Mail, wenngleich die Beamten auch nicht alle Fragen beantworteten und einige ihrer statistischen Daten nicht aufgeschlüsselt sind.^[66]

Der Kanton bestätigte, dass er über eine Einrichtung für die Administrativhaft verfüge, die für ausländerrechtliche Haftmassnahmen verwendet werde; diese Einrichtung mit der Bezeichnung ‚Centre de Détention LMC‘ (Haftanstalt) in Granges habe eine Kapazität von 18 Plätzen und werde nur für männliche Personen verwendet. Ausserdem berichtete der Kanton, dass in der Justizvollzugsanstalt von Martigny 2 Plätze für die Inhaftierung von Frauen reserviert worden seien. In den bereitgestellten Statistiken waren die Daten über Frauen und Kinder zusammengefasst, was uns vermuten lässt, dass im Kanton auch Minderjährige inhaftiert werden. Auch die statistischen Daten zu begleiteten und unbegleiteten Migrant*innen sowie Asylsuchenden sind nicht aufgeschlüsselt.

Waadt

Die Behörden des Kantons Waadt beantworteten die meisten, wenn auch nicht alle unserer Fragen.^[67] Sie bestätigten, dass der Kanton Waadt aufgrund der Vereinbarung (dem „concordat“) mit den Kantonen Genf und Neuchâtel über Haftplätze in den beiden auf ausländerrechtliche Massnahmen spezialisierten Haftanstalten von Genf, Frambois und Favra verfüge. Sie behaupteten jedoch, dass während des Ausschaffungsverfahrens vom Kanton keine Haftmassnahmen für Minderjährige angeordnet würden; die betroffenen Personen würden stattdessen von der kantonalen Einrichtung für die

Aufnahme von Migrant*innen (*Etablissement Vaudois d'accueil des migrants - EVAM*) und vom Kinder- und Jugendschutzdienst (*Service de protection de la jeunesse - SPJ*) aufgenommen.

Zug

Der Kanton Zug beantwortete den Fragebogen vollständig.^[68] Der Beamte berichtete, dass die Inhaftierung von Minderjährigen nur selten praktiziert werde. Der Kanton verfüge in seinem Kantonalgefängnis über 12 für die Administrativhaft reservierte Plätze. Es würden keine Haftmassnahmen gegenüber begleiteten Kindern angeordnet. Nicht inhaftierte begleitete Minderjährige würden bei ihren jeweiligen Familien in speziellen Unterkünften untergebracht, die vom Kanton bereitgestellt würden. Der Kanton habe jedoch in den Jahren zwischen 2011 und 2014 5 unbegleitete Minderjährige in Administrativhaft genommen (2011: 1; 2012: 2; 2013: 0; 2014: 2). Die Kinder würden in getrennten Zellen von Erwachsenen gehalten und besonders betreut.

Unbegleitete minderjährige Asylsuchende würden entsprechend ihres Alters, ihrer Entwicklung und ihrer Bedürfnisse untergebracht und betreut. Vom Amt für Migration würde jedem unbegleiteten Minderjährigen ein Rechtsberater zugewiesen, und das Amt würde die Kinderschutzbehörde entsprechend in Kenntnis setzen.

Zürich

Das Migrationsamt des Kantons Zürich beantwortete einige der Fragen.^[69] Es berichtete, dass das Flughafengefängnis Zürich für ausländerrechtliche Inhaftierung verwendet würde. Es gewährleiste die rechtlichen Grundlagen für ausländerrechtliche Entscheide, und es verwies darauf, dass das kantonale Sozialamt für die Unterbringung von Asylsuchenden zuständig sei. Das Migrationsamt lieferte jedoch keine statistischen Daten über die Anzahl der Inhaftierten, und es beantwortete auch nicht unsere Frage danach, ob Minderjährige jemals ausländerrechtlichen Haftmassnahmen unterzogen wurden.

^[65] Bevölkerungsdienst, Délémont, Telefonat mit Mariette Grange (Global Detention Project), 15. Oktober 2015; Sozialamt, Telefonat mit Mariette Grange (Global Detention Project), 15. Oktober 2015; Georges Seewer (Leiter der Abteilung für Strafvollzug und Zwangsmassnahmen – SAPEM), Sion, Telefonat mit Mariette Grange (Global Detention Project), 15. Oktober 2015.

^[66] Daniel Hermann, (Jurist, Bevölkerungsdienste und Migration des Kantons Wallis), E-Mail-Korrespondenz mit Mariette Grange (Global Detention Project), 3., 11. und 12. November 2015.

^[67] Christophe Gaillard, (Stv. Abteilungsleiter, Bevölkerungsdienste (SPOP), Abteilung Asylwesen & Rückkehr), Lausanne, Telefonat mit Mariette Grange (Global Detention Project), 8. und 13. Oktober 2015.

^[68] Georg Blum (Leiter – Amt für Migration), E-Mail an Lorène Métral (Terre des hommes), 17 März 2016.

^[69] Marcaurel Schmid (Juristischer Sekretär, Kommunikationsbeauftragter, Migrationsamt des Kantons Zürich), E-Mail-Korrespondenz mit Izabella Majcher (Global Detention Project), 9. Oktober 2015.

Im März besuchte der NKVF das Flughafengefängnis. Zu der Abschiebungshaftanstalt stellte die Kommission fest, dass viele ihrer früheren Empfehlungen in Bezug auf die Anordnung bzw. Ausgestaltung der Gemeinschaftsbereiche (darunter zu den engen

Bereichen für den Ausgang und dem fehlenden Gemeinschaftsraum) sowie der Plan nicht umgesetzt worden seien. Die Kommission ging nicht auf die Lage von inhaftierten Minderjährigen in der Anstalt ein.^[70]

^[70] Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF). Bericht an den Regierungsrat des Kantons Zürich betreffend den Nachfolgebefuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Flughafengefängnis Kloten vom 1. März 2013.

Ausländerrechtliche Inhaftierung von Kindern in den Schweizer Kantonen und auf Bundesebene

	Inhaftierung von Minderjährigen?	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt 2011–2014
Statistische Daten Bundesebene		176	177	130	131	153,5
1	Aargau	Ja	1	1	2	1,25
2	Appenzell-Ausserrhoden	Nein	0	0	0	0
3	Appenzell-Innerrhoden	Zugang zu den Daten verweigert				
4	Basel-Land	Nein	0	0	0	0
5	Basel-Stadt	Nein	0	0	0	0
6	Bern	Ja – keine spezifischen Daten				*
7	Freiburg	Ja	0	0	2	0,5
8	Genf	Zugang zu den Daten verweigert				
9	Glarus	Zugang zu den Daten verweigert				
10	Graubünden	Ja			**	7
11	Jura	Nein	0	0	0	0
12	Luzern	Zugang zu den Daten verweigert				
13	Neuchâtel	Nein	0	0	0	0
14	Nidwalden	Nein – keine spezifischen Daten				
15	Obwalden	Nein	0	0	0	0
16	St. Gallen	Zugang zu den Daten verweigert				
17	Schaffhausen	Zugang zu den Daten verweigert				
18	Schwyz	Nein	0	0	0	0
19	Solothurn	Ja	3	14	6	7,5
20	Thurgau	Ja			1	0,25
21	Tessin	Ja	4	9	9	6,75
22	Uri	Ja – keine spezifischen Daten				
23	Wallis	Ja – keine spezifischen Daten				
24	Waadt	Nein	0	0	0	0
25	Zug	Ja	1	2	0	1,25
26	Zürich	Keine spezifischen Daten				

Durch die erhaltenen Daten von den Kantonen ist nicht ersichtlich, ob es sich um begleitete oder unbegleitete Minderjährige handelt.

* Statistischer Abzug, berechnet auf der Grundlage der Angaben der Berner Behörden: siehe Kapitel mit der Beschreibung der Antwort des Kantons.

** Die Graubündener Behörden behaupteten, dass der Kanton zwischen 2011 und 2014 insgesamt sieben Minderjährige festgehalten habe, doch sie waren nicht in der Lage, diese Zahl nach den einzelnen Jahren aufzuschlüsseln.

Tabellarische Übersicht 1. Ausländerrechtliche Inhaftierung von Kindern nach Schweizer Kantonen und auf Bundesebene.



5. Fazit.

Das schweizerische Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer verbietet die Inhaftierung von Kindern unter 15 Jahren.^[71] Die Bestimmung anerkennt, dass ein Kind in Haft eins zu viel ist. Ein Kind ist zuallererst und vor allem ein Kind und als solches zu behandeln.

Dennoch werden in der Schweiz weiterhin Kinder im Alter zwischen 15 und 18 Jahren aus ausländerrechtlichen Gründen in Gewahrsam genommen, obwohl die Schweiz damit ihre Pflichten im Rahmen der UN-Kinderrechtskonvention verletzt. Der Expertenausschuss der UN-Kinderrechtskonvention hält fest, dass eine Inhaftierung **niemals dem Wohl des Kindes entspricht**. Dieser Grundsatz wurde von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats^[72] in einer Resolution bekräftigt, welcher die Schweiz zugestimmt hat.

In einigen Kantonen werden die Rechte von Migrantenkindern und Asylsuchenden mehrheitlich beachtet. Ein Beispiel ist der Kanton Basel-Stadt, wo vorrangig nach Alternativen zu freiheitsentziehenden Massnahmen gesucht wird, wie etwa die Zuweisung eines Betreuers für ein Kind, die Suche nach einer Pflegefamilie und die Einführung von „Berichterstattungspflichten“.

Diese Studie weist auf einen besorgniserregenden Mangel an Informationen und Transparenz hin. Dieser gilt nicht nur für die breite Öffentlichkeit, sondern auch für die zentralen Behörden in Bern, wenn es um die Einzelheiten der Inhaftierung von Kindern geht. Es besteht insbesondere ein Mangel an Informationen über die unterschiedlichen Praktiken der Kantone in Bezug auf die Administrativhaft, die Haftbedingungen und die Einrichtungen, in denen Kinder inhaftiert werden. Es ist ausserdem besorgniserregend, dass sich die kantonalen Behörden in einem demokratischen Staat einfach weigern können, einer Organisation wie Terre des hommes die betreffenden Informationen bereitzustellen, obwohl in einigen Fällen auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (BÖG) und dessen Gesetzgebung zur Umsetzung auf lokaler Ebene hingewiesen wurde.

^[71] Schweizerisches Bundesausländergesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (RS 142.20) – Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Art. 80, Absatz 4.

^[72] In der UN-Resolution Nr. 1810 (2011) „*Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return*“ wird erklärt, dass unbegleitete Kinder niemals in Haft genommen werden sollten.

6. Empfehlungen und Ausblick.

Zusammenfassend empfiehlt dieser Bericht Folgendes:

- Das Schweizer Bundesgesetz sollte dahingehend geändert werden, dass ausländerrechtliche Haftmassnahmen gegen Kinder bzw. Jugendliche unter 18 Jahren ausgeschlossen sind.
- Für Kinder im Alter zwischen 15 und 18 Jahren sollten Alternativen zur Haft entwickelt werden, um sicherzustellen, dass kein Kind jemals festgenommen wird.
- Die Schweizer Bundesbehörden sollten ein detailliertes Überwachungs- und Berichterstattungssystem auf der Grundlage der statistischen Daten der Kantone einführen.
- Umfassende, aufgeschlüsselte Daten über die Praktiken der Inhaftierung sollten auf kantonaler Ebene bereitgestellt werden.
- Alle Kantone sollten die Empfehlungen der UN-Kinderrechtskonvention, dass Kinder niemals inhaftiert werden sollten, befolgen. In einigen Kantonen sind positive Ansätze festzustellen, die das Potenzial haben, auch in anderen Kantonen umgesetzt zu werden.

Die Anwendung der Administrativhaft gegenüber Kindern einzig aufgrund ihres Migrationsstatus ist gesetzeswidrig, da sie eine Verletzung der UN-Kinderrechtskonvention darstellt. Deshalb plädiert Terre des hommes für eine Bundesgesetzgebung, nach der jegliche Art der Inhaftierung von Migrantenkindern aus ausländerrechtlichen Gründen ausgeschlossen ist und die spezifisch auch Alternativen, die normalerweise während einem Asylverfahren angewendet werden, vorsieht.

Die Administrativhaft ist nicht nur gesetzeswidrig und kostspielig; sie schadet auch den Kindern und kann zu ernstesten klinischen Symptomen wie schweren Depressionen, Angstzuständen, post-traumatischen Störungen und sogar zur Selbstverstümmelung^[73] führen.

Daher ruft Terre des hommes, ausgehend von dieser Studie, die Schweizer Bundesbehörden auf, den Kantonen unverzüglich die notwendigen Anweisungen zu erteilen, um jegliche Inhaftierung von Kindern zu unterbinden und die UN-Kinderrechtskonvention vollständig einzuhalten.

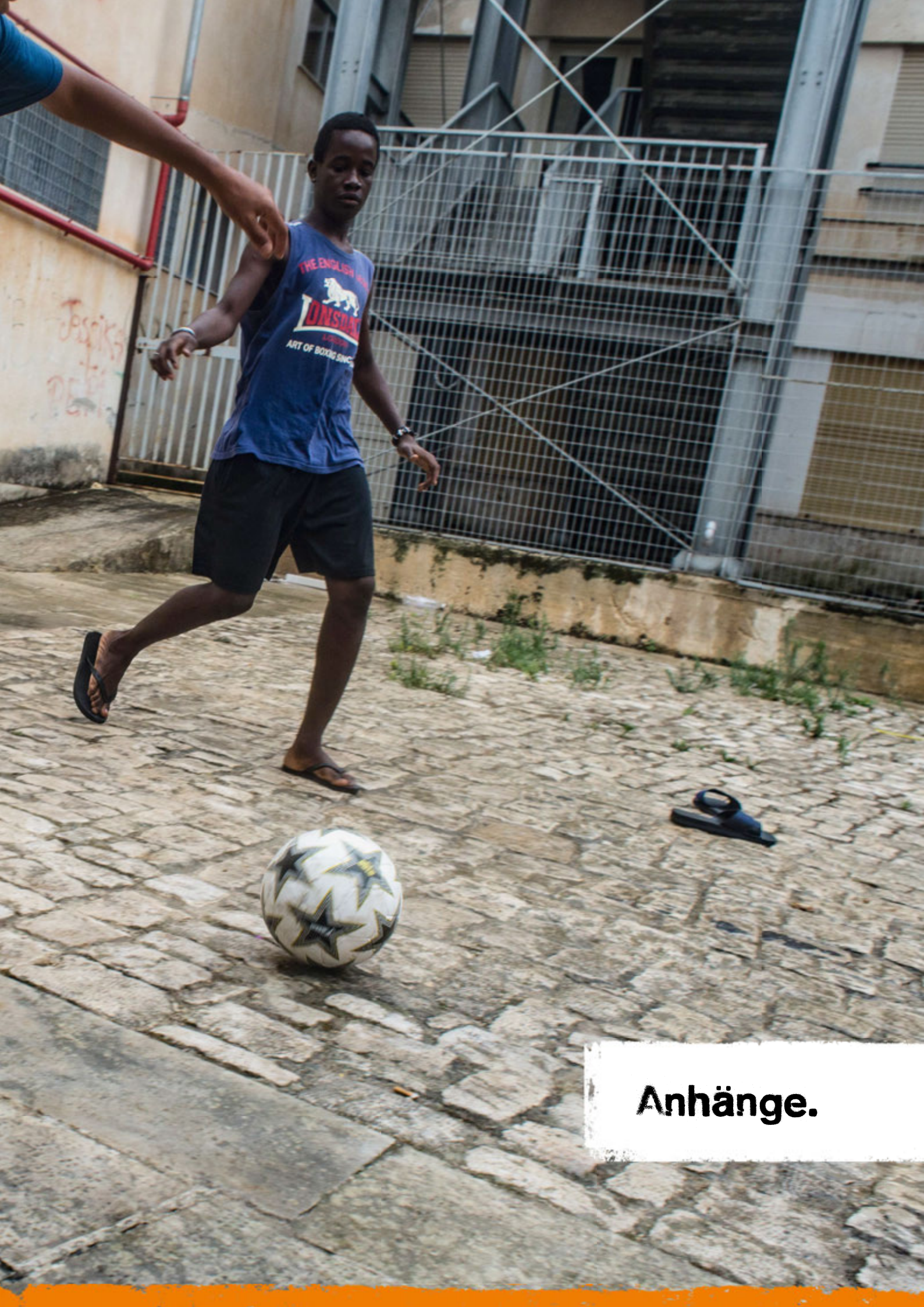
Terre des hommes ermutigt die Bundes- und die Kantonalbehörden, Alternativmassnahmen zur Haft zu ermitteln und umzusetzen. Solche Alternativen sind weniger kostspielig für die Kantone und sorgen dafür, dass das gesundheitliche Wohlergehen und die Würde des Kindes gewahrt bleiben. Solche Alternativen haben sich bereits in anderen europäischen Ländern, wie Belgien, Grossbritannien und Deutschland, als wirksam erwiesen. Die Gemeinschaftsunterbringung mit individuellen Fallbetreuern und regelmässige Berichterstattung sind nur einige Beispiele für erfolgreiche Alternativen zu Haftmassnahmen gegenüber Kindern^[74] aufgrund ihres Migrationsstatus.

Um die Fortschritte bei der Beendigung der gesetzeswidrigen Inhaftierung von Kindern zu verfolgen, ruft Terre des hommes die Schweizer Bundesbehörden auf, ein detailliertes Überwachungs- und Berichterstattungssystem auf der Grundlage der statistischen Daten der Kantone über Migrantenkinder, die administrativen Haftmassnahmen unterzogen werden, einzuführen. Ein solches System würde es ermöglichen, der Zivilgesellschaft ein transparentes Bild über die genaue Anzahl, die Art der Einrichtung und die Bedingungen, unter welchen (begleitete und unbegleitete) minderjährige Migranten solchen Haftmassnahmen in jedem Kanton unterzogen werden, zu vermitteln.

^[73] *The Impact of Detention on the Health of Asylum Seekers: A Systematic Review*. Filges T, Montgomery E, Kastrup M, Jørgensen, A-MK. Campbell Systematic Reviews 2015:13 DOI: 10.4073/csr.2015.13.

^[74] Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., and Bowring, L. *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention* (Revised), (Melbourne: International Detention Coalition, 2015).





Anhänge.

Anhang 1: Der Fragebogen.

1. Welche Einrichtungen werden in diesem Kanton für die ausländerrechtliche Inhaftierung von Personen, einschliesslich Asylsuchenden, verwendet? Wieviele Haftplätze sind in einer jeder dieser Anstalten für die ausländerrechtliche Inhaftierung verfügbar?
2. Werden vom Kanton Minderjährige (jede Person unter 18 Jahren) aus ausländer- oder asylrechtlichen Gründen inhaftiert? Wenn ja, wo werden sie dann inhaftiert? Bieten die betreffenden Einrichtungen getrennte Bereiche für die Haft von unbegleiteten Minderjährigen, begleiteten Minderjährigen oder Familien?
3. Wieviele Personen der folgenden Kategorien wurden in diesem Kanton während der Jahre 2011, 2012, 2013 und 2014 aus ausländer- oder asylrechtlichen Gründen inhaftiert?
 - a. Erwachsene (männlich)
 - b. Erwachsene (weiblich)
 - c. Begleitete Minderjährige
 - d. Unbegleitete Minderjährige
 - e. Asylsuchende
4. Falls Minderjährige in diesem Kanton nicht aus ausländer- oder asylrechtlichen Gründen inhaftiert werden, wie werden sie dann während der ausländer- oder asylrechtlichen Vollzugsverfahren untergebracht? Bitte machen Sie Angaben über jegliche Unterschiede in der Behandlung zwischen:
 - a. Begleiteten und unbegleiteten Minderjährigen:
 - b. Asylsuchenden und undokumentierten Migrantenkindern:
 - c. Kindern über und unter dem Alter von 15 Jahren:

Anhang 2: Rechtsrahmen für ausländerrechtliche Haftmassnahmen in der Schweiz: Bestimmungen zur Rechtfertigung und Regelung ausländerrechtlicher Haftmassnahmen.

Auf welchen Grundlagen können Haftmassnahmen gegenüber Nichtstaatsangehörigen angeordnet werden?

Die schweizerische Gesetzgebung sieht mehrere Bestimmungen zur Rechtfertigung und Regelung der ausländerrechtlichen Haftmassnahmen vor. Diese lassen sich in acht Kategorien einteilen:

1. Festnahme am Flughafen im Falle der Einreiseverweigerung;
2. Verfahren am Flughafen;
3. Kurzfristige Festhaltung;
4. Vorbereitungshaft;
5. Ausschaffungshaft;
6. Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens;
7. Ausschaffungshaft wegen fehlender Mitwirkung bei der Beschaffung der Reisedokumente;
8. Durchsetzungshaft.

1. Festnahme am Flughafen im Falle der Einreiseverweigerung:

Artikel 65 AuG schreibt vor, dass ein ausländischer Staatsangehöriger, dem bei der Grenzkontrolle am Flughafen die Einreise verweigert wird, die Schweiz unverzüglich zu verlassen hat. Weggewiesenen Personen wird zur Vorbereitung ihrer Weiterreise für längstens 15 Tage der Aufenthalt in den internationalen Transitzonen des Flughafens gestattet, sofern nicht die Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft angeordnet wird.

2. Verfahren am Flughafen:

Nach Artikel 22 Asylgesetz können Asylsuchende für eine maximale Dauer von 60 Tagen am Flughafen (bzw. in Ausnahmefällen auch an einem anderen Ort) festgehalten werden. Wurde eine rechtsverbindliche Abschiebungsanordnung erteilt, kann der Asylsuchende an eine spezielle Haftanstalt für zwangsweise abgeschobene Personen überwiesen werden.

3. Kurzfristige Festhaltung:

Gemäss Artikel 73 AuG können Nichtstaatsangehörige ohne Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung von der zuständigen Behörde des Bundes oder des Kantons a) zur Eröffnung einer Verfügung im Zusammenhang mit ihrem Aufenthaltsstatus oder b) zur Feststellung ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit, soweit dazu ihre persönliche Mitwirkung erforderlich ist, für eine Dauer von höchstens drei Tagen festgehalten werden.

4. Vorbereitungshaft:

Nach Artikel 75 AuG können Personen ohne Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung während der Vorbereitung des Entscheides über ihre Aufenthaltsberechtigung von der zuständigen Behörde des Bundes oder des Kantons für höchstens sechs Monate in Haft genommen werden, um die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sicherzustellen.

Diese Form der Festnahme kann gegenüber einem Migranten angeordnet werden, wenn er:

- a. sich im Asyl- oder Wegweisungsverfahren weigert, seine Identität offenzulegen, mehrere Asylgesuche unter verschiedenen Identitäten einreicht oder wiederholt einer Vorladung ohne ausreichende Gründe nicht Folge leistet oder andere Anordnungen der Behörden im Asylverfahren missachtet,
- b. ein ihm (nach Artikel 74) zugewiesenes Gebiet verlässt oder ein ihm verbotenes Gebiet betritt,
- c. trotz Einreiseverbot das Gebiet der Schweiz betritt und nicht sofort weggewiesen werden kann,
- d. nach einem rechtskräftigen Widerruf oder einer Nichtverlängerung der Bewilligung wegen Verletzung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder wegen Gefährdung der inneren oder der äusseren Sicherheit weg-gewiesen wurde und ein Asylgesuch einreicht,
- e. nach einer Ausweisung ein Asylgesuch einreicht,
- f. sich rechtswidrig in der Schweiz aufhält, ein Asylgesuch einreicht und damit offensichtlich bezweckt, den drohenden Vollzug einer Weg- oder Ausweisung zu vermeiden,
- g. Personen ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet und deshalb strafrechtlich verfolgt wird oder verurteilt worden ist oder er
- h. wegen eines Verbrechens verurteilt worden ist.

5. Ausschaffungshaft:

Nach Artikel 76 AuG kann die zuständige Behörde die betroffene Person, falls ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet wurde, zur Sicherstellung des Vollzugs für maximal 18 Monate in Haft belassen (Maximale Haftdauer, Artikel 79 AuG). Für diese Kategorie der Ausschaffungshaft können zudem auch bestimmte Gründe für die Ingewahrsamnahme nach Artikel 75 anwendbar sein. Ausserdem ist dieser Artikel auch anwendbar, wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass sich die betroffene Person der Ausschaffung

entziehen will, insbesondere weil sie ihre Mitwirkungspflicht nicht erfüllt; wenn ihr bisheriges Verhalten darauf schliessen lässt, dass sie sich behördlichen Anordnungen widersetzt oder der Wegweisungsentscheid in einer „Empfangsstelle“ oder in einem „besonderen Zentrum“ eröffnet wird und der Vollzug der Wegweisung absehbar ist.

6. Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens:

Nach Artikel 76a AuG kann die betroffene ausländische Person von der zuständigen Behörde zur Sicherstellung der Wegweisung in den aufgrund der Dublin-Regelung der EU für das Asylverfahren zuständigen Staat in Haft genommen werden. Eine solche Haft kann angeordnet werden, sofern konkrete Anzeichen dafür vorliegen, dass die Person sich der Durchführung der Wegweisung entziehen will; diese sind in dem Gesetz im Einzelnen geregelt

7. Ausschaffungshaft wegen fehlender Mitwirkung bei der Beschaffung der Reisedokumente:

Nach Artikel 77 AuG kann die zuständige kantonale Behörde eine Person zur Sicherstellung des Vollzugs der Weg- oder Ausweisung für eine Dauer von höchstens 60 Tagen in Haft nehmen, wenn ein vollstreckbarer Entscheid vorliegt, die betroffene Person ihre Frist zur Ausreise aus der Schweiz innerhalb der ihr angesetzten Frist nicht erfüllt hat und die kantonale Behörde die Reisedokumente für diese Person beschaffen musste.

8. Durchsetzungshaft:

Nach Artikel 78 AuG kann eine Person inhaftiert werden, sofern die Anordnung der Ausschaffungshaft nicht zulässig ist, die betroffene Person ihre Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz innerhalb der ihr angesetzten Frist jedoch nicht erfüllt und die rechtskräftige Weg- oder Ausweisung auf Grund ihres persönlichen Verhaltens nicht vollzogen werden kann; in diesem Fall kann die betroffene Person in Haft genommen werden, um der Ausreisepflicht Nachachtung zu verschaffen. Die Durchsetzungshaft darf höchstens 18 Monate dauern.

Anhang 3: Verzeichnis der für diese Studie kontaktierten kantonalen Behörden.

	Kanton	Postanschrift
1	Aargau	Amt für Migration und Integration Bahnhofstrasse 88 Postfach, 5001 Aarau
2	Appenzell Ausserrhoden	Migrationsamt Landsgemeindeplatz 5 9043 Trogen
3	Appenzell Innerrhoden	Amt für Ausländerfragen Marktgasse 2 9050 Appenzell
4	Basel-Land	Amt für Migration Parkstrasse 3 4402 Frenkendor
5	Basel-Stadt	Justiz- und Sicherheitsdepartement Bevölkerungsdienste und Migration Spiegelgasse 6 Postfach, 4001 Basel
6	Bern	Migrationsdienst des Kantons Bern Eigerstrasse 73 3011 Bern
7	Freiburg (Fribourg)	Service de la population et des migrants Rte d'Englisberg 11 1763 Granges-Paccot
8	Genf	Office cantonal de la population et des migrations (OCPM) Service Étrangers et Confédérés Rte de Chancy 88 1213 Onex Etablissement concordataire de détention administrative Route de Satigny 27 1214 Vernier
9	Glarus	Departement Sicherheit und Justiz Abteilung Migration Postgasse 29 8750 Glarus
10	Graubünden	Amt für Migration und Zivilrecht Fremdenpolizei GR Karlihof 4 7000 Chur
11	Jura	Service de la population Rue du 24-Septembre 1 2800 Delémont
12	Luzern	Amt für Migration Fruttstrasse 15 6002 Luzern

Kanton	Postanschrift
13 Neuchâtel	Service des migrations Office du séjour et de l'établissement Case postale 124 Rue de Tivoli 28 2003 Neuchâtel
14 Nidwalden	Amt für Justiz Abteilung Migration Kreuzstrasse 2 Postfach 1242 6371 Stans
15 Obwalden	Amt für Migration St. Antonistrasse 4 6061 Sarnen
16 St. Gallen	Migrationsamt Zentrale Dienste Oberer Graben 38 9001 St. Gallen
17 Schaffhausen	Kantonales Migrationsamt Mühlentalstrasse 105 8200 Schaffhausen
18 Schwyz	Amt für Migration Steistegstrasse 13 Postfach 454 6431 Schwyz
19 Solothurn	Migrationsamt Ambassadorshof Riedholzplatz 3 4509 Solothurn
20 Tessin	Sezione della popolazione Ufficio della migrazione Via Lugano 4 CP2170 6501 Bellinzona
21 Thurgau	Migrationsamt Schlossmühlestrasse 7 8510 Frauenfeld
22 Uri	Amt für Arbeit und Migration Abteilung Migration Klausenstrasse 4 6460 Altdorf
23 Wallis	Service de la population et des migrations Avenue de la Gare 39 1950 Sion Service de l'application des peines et mesures (SAPEM) Direction Rue Traversière 3 Case postale 1080 1951 Sion
24 Vaud	Service de la population Secteur Etrangers Avenue de Beaulieu 19 1014 Lausanne
25 Zug	Amt für Migration Aabachstrasse 1 Postfach 857 6301 Zug
26 Zürich	Migrationsamt des Kantons Zürich Berninastrasse 45 Postfach, 8090 Zürich

Impressum.

Redaktionsausschuss: Fouzia Rossier,
Lorène Métral

Studie: Terre des hommes,
Global Detention Project

Besten Dank:
Global Detention Project
Kantonalen Behörden
Staatssekretariat für Migration
Leeanne Torpey

Layout: Angel-Grafik
(angel-grafik.ch), Angélique Bühlmann

Fotos: Die abgedruckten Fotos
stammen von professionellen
Fotografen, Freiwilligen und
Mitarbeitern von Terre des hommes.
François Struzik, Mélanie Rouiller,
Olivier Girard, Karl Mancini et Odile
Meylan. Wir danken ihnen herzlich!

Versionen: Broschüren in Englisch,
Französisch und Deutsch.

© 2016, Terre des hommes – Kinderhilfe
weltweit



© Tdh/Odile Meylan - Brésilien



Siège | Hauptsitz | Sede | Headquarters
Avenue de Montchoisi 15, CH-1006 Lausanne
T +41 58 611 06 66, F +41 58 611 06 77
E-Mail: info@tdh.ch, CCP/PCK: 10-11504-8



Terre des hommes

Kinderhilfe weltweit.

tdh.ch