

Regierungsrat

Luzern, 12. Mai 2017

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 266

Nummer: A 266
 Protokoll-Nr.: 537
 Eröffnet: 30.01.2017 / Justiz- und Sicherheitsdepartement

Anfrage Wolanin Jim und Mit. über die Ausschaffungspraxis im Kanton Luzern

Zu Frage 1: Wie viele Ausschaffungsversuche wurden 2014, 2015 und 2016 durch den Kanton Luzern unternommen? Wie viele davon konnten vollzogen werden? Wie sieht die entsprechende Länderverteilung aus?

Personen, die durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) dem Kanton Luzern im Asylverfahren zugewiesen sind und über einen vollziehbaren und somit rechtskräftigen Wegweisungsentscheid verfügen (z.B. Nichteintreten oder Ablehnung des Asylgesuchs), werden durch das Amt für Migration in einem ersten Schritt aufgefordert, die Schweiz freiwillig zu verlassen. Die freiwillige Ausreise wird mittels Rückkehrberatung gefördert und durch den Bund im Bereich der Rückkehrhilfe finanziell getragen. Wird die gesetzte Ausreisefrist jedoch nicht genutzt, wird die Rückführung durch den Kanton Luzern zwangsweise vollzogen. Der zwangsweise Vollzug besteht aus folgenden drei Stufen:

Rückführung mit Polizeibegleitung bis zum Flugzeug: DEPU
 Rückführung mit Polizeibegleitung im Flugzeug (Linienflüge): DEPA
 Durch die Schweiz oder durch die EU (Frontex) organisiert: Sonderflug

Die Zahlen im Rückführungsbereich Asyl sehen für den Kanton Luzern wie folgt aus:

Jahr	Total abgelehnte Asylgesuche (SEM)	Zwangsweise Rückführung	Davon DEPU	Davon DEPA	Sonderflüge	Gescheiterte Ausschaffung	Freiwillige Ausreise	Untergetauchte Personen
2014	499	220					60	200
			204	12	4	0		
2015	594	203					50	267
			192	6	5	9		
2016	660	379					53	279
			355	14	10	4		

Wie aus den Zahlen ersichtlich, taucht ein grosser Teil der Asylbewerber nach Erhalt des negativen Entscheides unter. Die untergetauchten Personen werden im RIPO (Fahndungssystem der Polizei) ausgeschrieben. Bei den Personen, die nach einem negativen Entscheid untertauchen, darf das Amt für Migration nicht präventiv eine Ausschaffungshaft anordnen, da keine gesetzliche Grundlage besteht.

Von den untergetauchten Personen werden bisher jedoch nur wenige Personen durch die Polizei im Kanton Luzern und in anderen Kantonen angehalten.

Gescheiterte Ausschaffungen sind in den letzten Jahren bei Personen aus folgenden Ländern zu verzeichnen: Algerien (8 Personen), Tunesien (2 Personen) und je eine Person aus Ungarn, Ghana, Kroatien. Algerien lässt keine Sonderflüge zu, weshalb so viele Ausschaffungsversuche nicht erfolgreich waren.

Wie aus der Tabelle ersichtlich, werden vor allem Rückführungen mit Polizeibegleitung bis zum Flugzeug gemacht. Dies ist so, weil die Rückzuführenden wissen, dass in den meisten Fällen ein Sonderflug möglich ist.

Zu Frage 2: Wie hoch sind die Kosten der nicht erfolgten Ausschaffungen?

Falls die Rückführung nicht erfolgreich ist, wird seitens des Bundes in der Regel keine Pauschale für die Zuführung zum Flughafen sowie für den Rücktransport vom Flughafen ins Ausschaffungsgefängnis ausgerichtet. Der Kanton Luzern trägt daher die Personalkosten der notwendigen Polizeibeamten. Gemäss Tabelle waren in den Jahren 2014 bis 2016 total 13 Ausschaffungen nicht erfolgreich; bei einem durchschnittlichen Aufwand von je rund 400 Franken gehen wir von ungedeckten Kosten in der Höhe von etwas über 5'000 Franken aus. Die zusätzlich anfallenden Kosten im Ausschaffungsgefängnis werden dem Kanton durch das SEM rückerstattet.

Bei erfolgreichen Rückführungen trägt das SEM sämtliche Kosten: den Flug und den Aufwand für allfälliges medizinisches Begleitpersonal. Wird ein Flug annulliert, so trägt das SEM auch diese Kosten. Die Begleitung durch die Polizei zum Flughafen wird mit einer Pauschale von 200 Franken pro Person abgegolten.

Die indirekten Kosten bei untergetauchten oder unkontrolliert ausgereisten Personen können nicht beziffert werden. Zur Deckung des gesamten administrativen Aufwands entrichtet der Bund eine sogenannte Verwaltungspauschale von derzeit rund 600'000 Franken, mit der die Aufgabe der zwangsweisen Rückführung weitgehend abgedeckt ist. Transporte und Begleitung durch die Polizei werden separat abgerechnet.

Eine weitere Pauschale deckt die Kosten der Nothilfe ab. Diese wird an Personen entrichtet, die im Kanton Luzern anwesend sind, über eine rechtskräftige Wegweisung verfügen, aber aus verschiedenen Gründen – z.B. fehlende Papiere oder mangelnde Kooperation – nicht in ihr Heimatland rückgeführt werden können. Die Nothilfe umfasst eine Notunterkunft und 10 Franken pro Tag. Die Zahl der Personen, welche im Kanton Luzern Nothilfe beziehen, ist konstant und bewegte sich im Jahr 2016 bei rund 75 Personen. Das Amt für Migration lässt nur in begründeten Fällen die Nothilfe zu und versucht durch konsequente Rückführung die Zahl der Nothilfebezüger tief zu halten. Der Kanton Luzern hat bisher nie die gesamte Pauschale des Bundes in Anspruch nehmen müssen.

Zu Frage 3: Wie viele Gefährder leben schätzungsweise in unserem Kanton? Wie viele davon konnten aufgrund der Hürden im Ausschaffungswesen nicht in ihr Herkunftsland zurückgeführt werden?

Die Informationshoheit betreffend Anzahl der Gefährder respektive dschihadistische Risikopersonen liegt beim Bund. Die Angaben beziehen sich auf die Schweiz und nicht auf einzelne Kantone. Gemäss offiziellen Angaben des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) werden in der Schweiz derzeit 90 Risikopersonen überwacht. Unter dem Titel TETRA arbeiten die zuständigen Stellen des Bundes sowie der Kantone in einer Task-Force zur Terrorismusbekämpfung zusammen. Bis Ende 2016 überprüfte der NDB im Rahmen von TETRA über

480 Personen und das Bundesamt für Polizei (fedpol) ermittelte in über 70 Fällen. In rund 60 Fällen leitete die Bundesanwaltschaft Strafverfahren ein.

In den Jahren 2014 bis 2016 erfolgten im Kanton Luzern 51 zwangsweise Rückführungen mit Polizeibegleitung im Flugzeug; davon waren deren 13 erfolglos. Eine Aussage, ob sich darunter Gefährder befinden, ist aus obgenannten Gründen nicht möglich.

Diese Rückführungen wurden aus verschiedensten Gründen, nicht zuletzt wegen fehlender Aufenthaltsberechtigung, durchgeführt. Im Sinne der Prävention erliess das fedpol im Jahr 2016 insgesamt 39 Einreiseverbote aus Sicherheitsgründen für Personen, die mit dem Dschihadismus sympathisieren. Im Vorjahr wurden 17 solche Verbote ausgesprochen.

Zu Frage 4: Wie hoch sind die Kosten für eine lückenlose Observation eines Gefährders?

Eine lückenlose, verdeckte Observation von Verdachtspersonen ist aufgrund des hohen personellen und finanziellen Aufwandes nicht möglich. Wenn ausländische Verdachtspersonen durch den NDB erkannt werden, trägt dieser unter Mithilfe der kantonalen Nachrichtendienste sowie der Migrationsbehörden Informationen zusammen. Zentral ist unter anderem das Dschihad-Monitoring im Internet.

Zur Präventionstätigkeit gehören verschiedenste Massnahmen der zuständigen Stellen von Bund und Kantonen. Dies beinhaltet alle Phasen der Radikalisierung und der behördlichen Massnahmen: Ab Aufdeckung durch den NDB, über erste polizeiliche Interventionen und Ermittlungen bis hin zu Strafverfahren und Strafvollzug. Diese Massnahmen können auch nach Verbüßung einer Haftstrafe aufrechterhalten werden. Der Bund prüft zudem ein Paket verschiedener neuer präventiv-polizeilicher Massnahmen, die auch gegenüber von schweizerischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern greifen sollen. Dazu gehört der Einzug von Ausweisen oder die Verpflichtung, sich bei der Polizei zu melden. Zudem soll das fedpol die Möglichkeit erhalten, verdächtige Personen in den Informationssystemen der Polizei zur verdeckten Registrierung auszuschriften. Geprüft wird auch, ob ausländische Staatsangehörige vor ihrer Ausweisung aus Sicherheitsgründen in Haft genommen werden können.

Zu Frage 5: Aus welchen Gründen können nicht mehr Personen ausgeschafft werden?

Wurde ein Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt oder wurde darauf nicht eingetreten, wird die betroffene Person zugleich aufgefordert, die Schweiz innerhalb einer gesetzten Frist zu verlassen. Wenn die Person nicht freiwillig ins Heimatland zurückkehrt, können verschiedene Gründe vorliegen, weshalb der Vollzug nicht umgesetzt werden kann. So verfügen die wenigsten Personen aus dem Asylbereich über offizielle Dokumente, die ihre Identität und Staatsangehörigkeit belegen. Ohne diese Dokumente ist eine legale Rückkehr in den Heimatstaat nicht möglich und die angeordnete Wegweisung kann nicht vollzogen werden. Oftmals kooperieren die zur Ausreise verpflichteten Personen bei der Feststellung ihrer Identität und der Beschaffung von heimatlichen Ausweisdokumenten nicht mit den zuständigen Behörden. Diese müssen dann in aufwendigen Schritten versuchen, die Identität und Staatsangehörigkeit der Ausreisepflichtigen herauszufinden (Sprachanalysen, Befragungen durch Delegationen des vermuteten Heimatstaats in der Schweiz und Abklärungen in den möglichen Heimatstaaten). Sind Ersatzreisedokumente schliesslich vorhanden, scheitert die Rückführung in den Heimatstaat manchmal am massiven Widerstand der betroffenen Personen. Einige Staaten verweigern die Aufnahme ihrer Staatsbürger, sofern diese über Sonderflüge zwangsrücküberführt werden sollen. Diese Umstände führen dazu, dass Wegweisungen oft monate- oder sogar jahrelang nicht vollzogen werden können.

Weder die nationale noch die internationale Rechtsprechung (und damit die internationalen Vereinbarungen und die nationalen Gesetze) erlauben es, generell alle Personen mit einem negativen Entscheid in Ausschaffungshaft zu nehmen. Dies mag die relativ grosse Zahl an untergetauchten oder unkontrolliert ausgereisten Personen in der Schweiz erklären.

Die hohe Rückführungsquote bei den Dublin-Fällen erklärt sich daraus, dass hier oftmals Haftgründe vorliegen. Die betroffenen Personen werden im Kanton Luzern seit einigen Jahren konsequent in Ausschaffungshaft genommen, um sie in den zuständigen Dublin-Staat zurückzuführen, in dem sie erstmals Asylantrag gestellt haben.

Zu Frage 6: Mit welchen Massnahmen auf Kantons- und Bundesebene könnte die Ausschaffungsquote im Kanton Luzern erhöht werden?

Innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen hat der Kanton Luzern eine vergleichsweise hohe Rückführungsquote – gerade auch im Dublin-Verfahren. Dies zeigt sich auch in der geringen Anzahl von Nothilfebezügern. Die Rechtsprechung durch das Bundesgericht ist in Bezug auf mögliche Haftgründe sehr restriktiv. Daher können nicht mehr Personen in Ausschaffungshaft genommen werden.

Einige Staaten weigern sich, Landsleute zurückzunehmen, die zwangsweise ausgeschafft werden (z.B. Iran). Andere Staaten weigern sich, Sonderflüge zu akzeptieren (z.B. Algerien) oder bei nicht offengelegter Identität (d.h. Falschangaben) Reisepapiere auszustellen. Die Situation würde mit Sicherheit erleichtert, wenn diese Staaten die Auszuschaffenden einfacher als ihre Staatsangehörigen anerkennen und damit auch bei der Ausstellung von Ersatz-Reisepapieren mehr kooperieren würden. Diese internationalen Abkommen sind Sache des Bundes. In Bezug auf diese Problematik ist bekanntlich ein Postulat von Ständerat Damian Müller ([Curia vista: 17.3044](#)) hängig, in dem unter anderem eine Analyse der Situation und Massnahmen zur Verbesserung der Rückführungsquote in nicht-kooperative Staaten gefordert wird.

Zu Frage 7: Wenn jemand nicht ausgeschafft werden kann und sich rechtswidrig in der Schweiz aufhält, kann er gemäss Artikel 115 AuG mit einer Freiheitsstrafe von bis einem Jahr bestraft werden. Wie viele Anzeigen diesbezüglich erfolgten 2014, 2015 und 2016 und mit welchen Konsequenzen für die verzeigten Personen?

Der Kanton Luzern kennt im Vollzug der Rückführung ein konsequentes Regime. Personen, welche sich illegal in der Schweiz aufhalten, jedoch nicht in ihr Heimatland zurückgeführt werden können und deshalb durch die Nothilfe unterstützt werden, werden durch das Amt für Migration in den meisten Fällen wegen illegalem Aufenthalt bei der zuständigen Staatsanwaltschaft verzeigt. Dies erfolgt erstmals beim Eintritt in die Nothilfe und in der Regel danach alle drei bis vier Monate. Wie in Antwort auf Frage 2 ausgeführt, liegt die Anzahl der Nothilfebezüger durchschnittlich bei 75 Personen. Daher ist von über 225 Verzeigungen pro Jahr auszugehen.

Der illegale Aufenthalt wird bei sogenannten Ersttätern in aller Regel mit einer bedingten Geldstrafe geahndet. Im Wiederholungsfall wird dann eine unbedingte Geldstrafe ausgefällt sowie der Widerruf der bedingten Geldstrafe geprüft. Im Falle des Nichtbezahlens der Geldstrafe erfolgen unbedingte Freiheitsstrafen. Sowohl Geldstrafen als auch Freiheitsstrafen bewegen sich im Rahmen der staatsanwaltlichen Strafkompetenz; das heisst bis maximal 180 Tagessätze Geldstrafe und höchstens sechs Monate Freiheitsstrafe (vgl. Art. 352 Abs. 1 StPO). Allerdings ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung (vgl. BGE 135 IV 6 E. 3 und 4) wegen andauernden illegalen Aufenthalts lediglich eine Maximalstrafe von einem Jahr Freiheitsstrafe möglich.