

## **Massnahmen bei Sicherheitsproblemen mit straffälligen Asylsuchenden; Auslegeordnung und Empfehlungen zuhanden EJPD / SEM**

### **1. Ausgangslage**

In den letzten Monaten haben sich Sicherheitsprobleme mit gewissen Asylsuchenden und abgewiesenen Asylsuchenden gehäuft, welche in den Bundesasylzentren und in deren Umgebung aber auch in anderen Teilen der Schweiz wiederholt resp. laufend Straftaten begehen. Dabei ist festzustellen, dass nur wenige Massnahmen gegen Tatverdächtige ergriffen werden, obwohl neben den strafrechtlichen Instrumenten auch Zwangsmassnahmen nach dem Ausländerrecht (AIG) möglich wären.

Die Ausgangslage ist durch folgende Faktoren charakterisiert:

- Wenige Asylsuchende, die meisten davon aus dem Maghreb, verursachen Sicherheitsprobleme; bei manchen jugendlichen Personen bestehen zudem Zweifel wegen des von ihnen angegebenen Alters, was mit grossem Aufwand abzuklären ist;
- obwohl die ausländerrechtlichen Haftplätze in den Kantonen nur etwa zur Hälfte belegt sind (Auslastung in den Jahren 2022 und 2023 je zwischen 50 und 60 %), werden nur wenige straffällige, abgewiesene Asylsuchende in Haft genommen;
- die Sicherheitsproblematik stellt sich in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich dar und ändert sich teilweise auch laufend.

Das vorliegende Papier soll eine Auslegeordnung sowie Empfehlungen abgeben.

### **2. Situationsanalyse**

Die Arbeitsgruppe (AG) Sicherheit des SONAS hat das Problem bereits eingehend analysiert und in ihrem Protokoll der Sitzung vom 24. April 2023 gut und schlüssig zusammengefasst.

Die Sicherheitsprobleme sind dadurch charakterisiert, dass meist wenige Intensivtäter in rascher Folge jeweils eine Vielzahl von Bagatelldelikten (Fahrzeugeinbrüche, Diebstähle aus Fahrzeugen, Ladendiebstähle, Sachbeschädigungen, Schlägereien/Körperverletzung, Gewalt und Drohung gegen Beamte etc.) begehen und sich auch durch polizeiliche Anhaltungen und Festnahmen nicht vom weiteren Delinquieren abhalten lassen. Bekannt sind auch Fälle von Drogen-, Alkohol- und Medikamentenmissbrauch und damit zusammenhängenden Verhaltensweisen resp. Exzessen. Dieses Verhalten beeinträchtigt das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung erheblich.

Die AG Sicherheit hat einen Handlungsbedarf klar bejaht, welcher auch aktuell noch besteht, oder sich gar verschärft hat. Die Feststellungen und die abgeleiteten Konsequenzen der AG Sicherheit sind schlüssig, worauf aufzubauen ist. Die grundsätzlichen Lösungsansätze bilden eine Kaskade: Prävention, Erhöhung der Präsenz, Vernetzung der beteiligten Akteure sowie konkrete und gezielte Massnahmen gegen bestimmte Delinquenten. Die Diskussion der Mitglieder der AG Sicherheit zeigt auf, dass das Potential der (durch das SEM umzusetzenden) präventiven Massnahmen mehrheitlich ausgeschöpft ist. Regional wurde und wird schon mit verstärkter Polizeipräsenz Einfluss genommen. Der erfolgversprechendste Lösungsansatz wird in einer engen Zusammenarbeit aller involvierten Behörden gesehen. Diesbezüglich wurde das Modell ASPECTUS der Stadt Bern vorgestellt und diskutiert. Die AG Sicherheit gelangte zum Schluss, die Asylregionen seien für die Möglichkeiten der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen zu sensibilisieren und gab weiter die Empfehlung ab, die Leiter der Asylregionen sollten einen Austausch mit den betroffenen lokalen Behörden aufnehmen, um das genannte Berner Modell auf die lokalen Gegebenheiten anzupassen.

### **3. Kooperationsmodell**

Mit dem wiederholten Begehen von Straftaten verstösst eine asylsuchende Person gegen die Sicherheit und Ordnung in der Schweiz. Wenige Intensivtäter missbrauchen so den vom Asylrecht gewährten Schutz. Dieser Entwicklung muss gegengesteuert werden. Der Vollzug des AIG und die Führung von Asylverfahren sind eine Verbundaufgabe. Mehr Wirkung ist auf dem Weg einer engeren Kooperation unter allen Beteiligten anzustreben. Ausgehend vom Berner Modell ASPECTUS mag der Kooperationsansatz als Muster für die Zusammenarbeit der Sicherheits- und Migrationsbehörden bei der Bearbeitung von ausgewählten Sicherheitsproblemen, die durch wenige Asylsuchende verursacht werden, dienen.

An der Bearbeitung von Sicherheitsproblemen, die wenige Intensivtäter verursachen, sind verschiedene Behörden beteiligt, welche idealerweise einen regelmässigen Informationsaustausch pflegen sollten. Entscheidend ist die enge Zusammenarbeit von SEM, kantonalen Migrationsämtern und Polizei, bestenfalls auch Staatsanwaltschaften. Es empfiehlt sich zudem, nach Möglichkeit die Zwangsmassnahmengerichte, die Justizvollzugsbehörden und allenfalls weitere Behörden/Institutionen zu involvieren.

Das Kooperationsmodell basiert auf folgenden zwei Ansätzen:

- Runder Tisch zwecks Orientierung über die aktuelle Sicherheitslage und Besprechung möglicher Handlungsoptionen im Allgemeinen;
- Case Management der beteiligten Behörden in der Bearbeitung von priorisierten Einzelfällen von straffälligen Asylsuchenden resp. Intensivtätern. Dabei handelt es sich nicht um ein allgemeingültiges Prozessmodell, sondern vielmehr um die Lösungssuche in konkreten Einzelfällen.

#### **4. Informationsaustausch**

Der wichtigste Erfolgsfaktor für ein kooperatives Vorgehen bildet ein funktionierender Informationsaustausch. Die Grundlage dafür bildet Art. 97 AIG, welcher festhält, dass sich die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden gegenseitig in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen, die benötigten Auskünfte erteilen und auf Verlangen Einsicht in amtliche Akten gewähren. Als entsprechende Behörden gelten nach Art. 98 ff. AIG primär das SEM sowie die vom Kanton entsprechend bezeichneten Behörden, i.d.R. die kantonalen Migrationsämter (vereinzelt auch kommunale Behörden, so z.B. im Kanton Bern). Das AIG verpflichtet den Bundesrat zur Regelung, welche Daten den Behörden nach Art. 97 Abs. 1 AIG im Zusammenhang mit Straf- und Zivilverfahren, Sozialhilfe, Arbeitslosenentschädigung, Massnahmen von Schulbehörden und der KESB zu melden sind, womit diese auch als mit dem Gesetzesvollzug des AIG betraute Behörden zur Unterstützung verpflichtet sind. Die Regelung der Meldepflicht im Einzelnen findet sich in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) des Bundesrates. In Bezug auf die vorliegend angeregte Kooperation sind die in den Art. 82 ff. VZAE geregelten Meldepflichten umfassend und klar: so haben Polizei- und Gerichtsbehörden sowie die Strafuntersuchungsbehörden der kantonalen Migrationsbehörde unaufgefordert die Anhebung von Strafuntersuchungen, Verhaftungen und Entlassungen, welche Ausländerinnen und Ausländer betreffen, zu melden. Ebenfalls zu melden sind entsprechende zivil- und strafrechtliche Urteile. Die Regelung in der VZAE schränkt die relativ weit gefasste Informationsverpflichtung nach Art. 97 Abs. 2 AIG ein, indem es sich nicht um eine systematische Bekanntgabe von Personendaten handeln darf, hingegen eine einzelfallspezifische Information zulässig ist (vgl. Marc Spescha et al. OFK Migrationsrecht, N. 1 zu Art. 97 f. AIG, OF, 5. A. 2019). Damit ist ein Informationsaustausch im Rahmen des angeregten Case Managements in Bezug auf Einzeltäter von Gesetz und Verordnung abgedeckt.

#### **5. Runder Tisch**

Ein Runder Tisch soll dem Informationsaustausch in Bezug auf die Sicherheitslage sowie den möglichen Handlungsoptionen, insbesondere was die aktuellen Rückführungsmöglichkeiten angeht, dienen. Teilnehmen sollten nach Möglichkeit alle vorliegend beteiligten Behörden, welche einen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheitslage leisten können, namentlich Migrationsämter sowie Polizei und wenn möglich auch Staatsanwaltschaften. Von Vorteil wäre auch die Beteiligung von Zwangsmassnahmengerichten, Justizvollzug und allenfalls weiteren Behörden. Der Runde Tisch mag der Polizei und den Migrationsbehörden zur Absprache ihres Vorgehens dienen. Im Übrigen aber soll er primär informieren und sensibilisieren. Zu beachten ist jedenfalls, dass alle Behörden, insbesondere Staatsanwaltschaften und Gerichte, unabhängig sind und unvoreingenommen agieren.

Das SEM erklärt sich bereit, nach Rücksprache mit allen Beteiligten die Organisation der Runden Tische in den Asylregionen zu übernehmen. Bei der Durchführung eines Runden Tisches kann in etwa nach der folgenden Checkliste vorgegangen werden:

- a. aktuelle Sicherheitslage;
- b. Einflussfaktoren (Auftragslage, Haftplätze, Gerichtspraxis, Personalressourcen etc.);
- c. Handlungsoptionen;
- d. geplante präventive und/oder repressive Aktionen;
- e. Ansprechpartner der beteiligten Behörden;
- f. Kommunikation;
- g. nächstes Treffen (ca. 2 bis 4 pro Jahr).

## 6. Case Management

Das Case Management i. S. eines konkreten und klar priorisierten Vorgehens gegen Intensivtäter sollte nicht eingeschränkt sein auf entweder nur strafrechtliche oder nur ausländerrechtliche Massnahmen. In jedem Einzelfall ist nach der bestmöglichen Wirkung zu suchen. Im Wesentlichen sollte folgende Kaskade von Massnahmen zur Anwendung kommen:

- a. verstärkte Präsenz und Kontrolle der Sicherheitskräfte in einem Gebiet in dem Intensivtäter unter den Asylsuchenden bekanntermassen wiederholt Straftaten verüben mit dem Ziel, primär Straftaten zu verhindern resp. sekundär zu erkennen;
- b. rasche und konsequente Reaktion auf Straftaten (Rapportierung, Schnellverfahren);
- c. Verfügung einer Ein-/Ausgrenzung gegen Täter, welche intensiv delinquieren;
- d. nach Möglichkeit: Zuweisung der Person in eine besser geeignete Unterkunft;
- e. Antrag auf Administrativhaft gegen Intensivtäter unter den Asylsuchenden durch die Migrationsämter in enger Zusammenarbeit mit dem SEM (zur Anforderung des Wegweisungsvollzugs: siehe nachstehend Abschnitt 7);
- f. nach Möglichkeit: beschleunigtes Asylverfahren in Bezug auf die fraglichen Intensivtäter.

## 7. Mögliche ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen und ihre Voraussetzungen

Die Darstellung des SEM (vgl. Anhang 1) bietet einen Überblick über die zur Verfügung stehenden Zwangsmassnahmen gemäss AIG. Dazu gehört als mildeste Massnahme die kurzfristige Festhaltung zur Eröffnung von Entscheiden sowie zur Feststellung der Identität oder der Staatsangehörigkeit gemäss Art. 73 AIG. Diese Massnahme ist sowohl dem Bund wie dem Kanton erlaubt. Für alle übrigen, nachfolgend erwähnten Zwangsmassnahmen ist ausschliesslich der Kanton zuständig und kompetent.

Im Vorgehen gegen Asylsuchende, welche wiederholt Delikte begehen und sich auch von behördlichen Interventionen nicht abhalten lassen, empfiehlt sich oftmals eine Ein- oder Ausgrenzung gemäss Art. 74 AIG. Eine solche ist zulässig gegen Störer und Gefährder der öffentlichen Sicherheit und

Ordnung. Die Missachtung dieser Massnahme ist strafbar. Zudem kann sie einen Grund für die Anordnung von Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Dublin-Haft bilden.

In einem weiteren Eskalationsschritt bieten sich die verschiedenen Haftarten gemäss Art. 75 bis 78 AIG an. Im Vordergrund stehen dabei die Vorbereitungs- und die Ausschaffungshaft gemäss Art. 75 f. AIG. Die Vorbereitungshaft ist vorgesehen zur Sicherstellung des Wegweisungsverfahrens. Sobald ein erster Entscheid gefallen ist, kommt die Ausschaffungshaft zum Zug, welche der Sicherstellung des Vollzugs der Wegweisung dient. Geht es um die Sicherstellung des Vollzugs eines sog. Dublin-Falles, so kann die Dublin-Haft gemäss Art. 76a AIG zur Anwendung kommen. Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft sind durch eine richterliche Behörde zu überprüfen.

Als allgemeine Voraussetzung für eine ausländerrechtliche Haft gilt, dass der Vollzug der Weg- oder Ausweisung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen durchführbar ist (Art. 80 und 80a AIG). Zu beachten sind dabei namentlich die im Anhang aufgeführten Entscheide des Bundesgerichts. Was die aktuelle Situation der Rückführungsmöglichkeiten in die Maghreb-Staaten angeht, so gibt die Stellungnahme des SEM (Direktionsbereich Internationales, Abteilung Rückkehr) vom 22. Januar 2024 wie folgt Aufschluss:

*«Vor dem Hintergrund des hohen Migrationsdrucks aus Nordafrika verfügt die Schweiz über eine sehr gute Zusammenarbeit mit den Maghrebstaaten: die Schweiz verfügt mit Tunesien über eine Migrationspartnerschaft und mit Algerien über ein Rückübernahmeabkommen. Mit Marokko findet die bilaterale Zusammenarbeit auf technischer Ebene statt. Die grössten Herausforderungen betreffen die Fristen für die Bearbeitung von Identifizierungsanfragen, die die Schweiz bei den betroffenen Staaten lanciert hat. Die Organisation der Ausreise funktioniert hingegen ohne Hindernisse, was sich durch Statistiken bestätigen lässt: seit dem Ende der Pandemie konnte das SEM mehr als 1200 Ausreisen in die Maghreb-Staaten organisieren (Verhältnis: 2/3 Freiwillige Ausreisen, 1/3 Zwangsrückführungen). Was Libyen betrifft, so befinden sich nur einige wenige Einzelfälle im Rückkehrprozess.»*

Den Kantonen ist zu empfehlen, beim Entscheid über die zu wählende Zwangsmassnahme wie auch bei der Abfassung von entsprechenden Entscheiden resp. Anträgen stets die Beratung und Unterstützung des SEM in Anspruch zu nehmen.

## **8. Umsetzung und Weiterentwicklung**

In allen Asylregionen resp. Kantonen wird dem vorliegenden Sicherheitsproblem bereits in unterschiedlicher Weise Beachtung geschenkt. Die hier beschriebenen Aspekte bilden in etwa eine Best Practice – Darstellung. Das Kooperationsmodell sollte in den Asylregionen nach den jeweiligen Möglichkeiten umgesetzt werden. Es kann Kantone geben, welche kaum resp. zeitweise wenig von der Sicherheitsproblematik betroffen sind. Auch stellen sich nicht überall die gleichen Herausforderungen.

Es würde somit wenig Sinn machen, starre Umsetzungsregeln zu formulieren. Die Betroffenen müssen selber beurteilen, wer an einen Runden Tisch eingeladen werden und wie der Austausch im Case Management im Detail funktionieren soll (z.B. Pikettdienst, Funktionsstufe etc.). Ausserdem können sich auch laufende Anpassungen aufdrängen.

Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) hat in einer Stellungnahme das Kooperationsmodell und das vorgeschlagene Vorgehen begrüsst. Auch die Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM) spricht sich klar für den engen Austausch und die koordinierte Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden und Organisationen aus; jeder Beteiligte solle unter Ausschöpfung seiner Möglichkeiten einen Beitrag zur Lösung des Problems beitragen. Beide Konferenzen können eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung und Weiterentwicklung des kooperativen Vorgehens spielen. Zu überlegen wäre auch der Einbezug der Schweizerischen Staatsanwaltschaftskonferenz (SSK).

Aktuell weicht man in den Asylregionen bei der Beurteilung gewisser Fragen (z.B. die rechtliche Qualifikation von Diebstählen aus Personenwagen) voneinander ab. Zudem sind diverse Vorgehensweisen erst in Planung oder Einführung (Fast Track betr. Asylentscheid; Vorgehen gegen Medikamentenmissbrauch/-handel etc.). Neue Vorgehensweisen sind zu entwickeln und allenfalls in Pilotprojekten zu testen. Zur Optimierung des Vorgehens wäre jedenfalls ein regelmässiger Erfahrungsaustausch unter den Asylregionen sowie in den jeweiligen Fachorganisationen (z.B. in den Fachkonferenzen KKPKS und VKM) sehr zu begrüssen. Eine Weiterentwicklung des Kooperationsmodells ist unbedingt nötig und ein regelmässiger Austausch unter allen Beteiligten würde einer solchen sehr dienen. Es wäre hilfreich, wenn das SEM auch in dieser Hinsicht die Initiative ergreifen könnte.

## **9. Empfehlungen**

Zur Verbesserung der Sicherheit namentlich in resp. in der Umgebung der Bundesasylzentren (BAZ) und um die Zahl der Straftaten durch wiederholt straffällig werdende Asylsuchende zu reduzieren lassen sich folgende Vorgehensweisen empfehlen:

- a. Alle beteiligten Behörden arbeiten bei der Verbesserung der Sicherheitslage aktiv zusammen und suchen gemeinsam nach Lösungen; im Vordergrund steht dabei das Bestreben, mittels präventiven und weiteren Massnahmen (z.B. disziplinarischen Massnahmen in den BAZ) Sicherheitsproblemen vorzubeugen.
- b. In den Asylregionen ist ein Kooperationsmodell der beteiligten Behörden einzuführen, an dem zumindest Polizei, Migrationsämter und SEM teilhaben, wobei nach Möglichkeit Staatsanwaltschaften, Gerichte und weitere am Prozess beteiligte Behörden zu involvieren sind:
  - Ein Runder Tisch, an dem sich die verantwortlichen Führungspersonen der beteiligten Behörden einer Asylregion regelmässig treffen, soll dem gegenseitigen Austausch über die Sicherheitslage dienen, die wichtigsten Rahmenbedingungen für eine Lösungssuche herausfiltern und eine Sensibilisierung aller Beteiligten bewirken.

- Im Rahmen eines Case Managements sollen Fälle von wiederholt straffällig werdenden Asylsuchenden prioritär und unter Einbezug aller Beteiligten bearbeitet werden, wobei entsprechende Informationen proaktiv und verzugslos zur Verfügung gestellt werden; überdies sollte stets die im Einzelfall wirkungsvollste Massnahme nach dem Kaskadenmodell geprüft werden (verstärkte Präsenz/Kontrolle, rasche Reaktion auf Straftaten, evtl. Ein-/Ausgrenzung, evtl. Zuweisung in eine besser geeignete Unterkunft, evtl. Administrativhaft, beschleunigtes Asylverfahren).
- c. Das SEM übernimmt mit den eigenen Sicherheitsverantwortlichen der Asylregionen den Lead bei der Einführung des Kooperationsmodells, welches durch die regionalen resp. kantonalen Behörden nach den jeweiligen Anforderungen und Gegebenheiten umgesetzt werden soll.
- d. Es ist anzustreben, dass alle zur Verfügung stehenden (straf- und ausländerrechtlichen) Verfahren umgehend und rasch geführt sowie abgeschlossen werden, wobei die Einführung von beschleunigten Verfahren resp. Fast Track – Verfahren zu prüfen ist.
- e. Zusätzlich sollte darauf hingearbeitet werden, wie schweizweit die Kapazität der besonderen Einrichtungen, welche der Zuweisung von Intensivtätern dienen, erweitert werden kann.
- f. Im Rahmen der Runden Tische ist die Wirkung der ergriffenen Massnahmen regelmässig zu evaluieren und es sind allenfalls Anpassungen vorzunehmen.
- g. Die Weiterentwicklung des Kooperationsmodells sollte durch einen vom SEM initiierten, institutionalisierten Erfahrungsaustausch (Best Practice) gesichert werden.

RA Thomas Würgler

## **Anhang 1**

Übersicht ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen nach AIG mit Schwerpunkt Asylverfahren des SEM (Stand Januar 2024)

## **Anhang 2**

Management Summary