



Bern, [Datum]

Einführung elektronischer Fussfesseln im Ausländer- und Integrationsgesetz

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 20.4265 der
Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
vom 19. Oktober 2020

Einführung elektronischer Fussfesseln im Ausländer- und Integrationsgesetz

Zusammenfassung

Im Rahmen des Postulats 20.4265 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates «Bericht zur Einführung elektronischer Fussfesseln im Ausländer- und Integrationsgesetz» vom 19. Oktober 2020 wurde der Bundesrat beauftragt, in einem Bericht, nach Konsultation der Kantone, den Bedarf und die Zweckmässigkeit der Massnahme der elektronischen Überwachung (Electronic Monitoring) im Bereich der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen näher zu prüfen. Dabei sollen auch die Erfahrungen der anderen europäischen Staaten berücksichtigt werden und weitere Alternativen zur Administrativhaft geprüft werden.

Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats. Am 17. Dezember 2020 hat der Ständerat das Postulat angenommen.

Weil für die Anwendung der Administrativhaft sowie der entsprechenden Alternativen die Kantone zuständig sind, hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) für die notwendigen Abklärungen eine Arbeitsgruppe Electronic Monitoring eingesetzt. Die Arbeitsgruppe unter der Leitung des SEM setzte sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Migrations- und Polizeibehörden sowie des Vereins Electronic Monitoring des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV). Die Erkenntnisse der Arbeitsgruppe wurden anschliessend im paritätischen Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug analysiert. Aufgrund der kantonalen Zuständigkeit wurden anschliessend auch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sowie die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) konsultiert.

Die eingesetzte Arbeitsgruppe und der Fachausschuss kommen zum Schluss, dass kein Bedarf besteht, Electronic Monitoring im Ausländerrecht einzuführen. Die Massnahme wird in diesem Bereich nicht als zweckmässig erachtet. Die Arbeitsgruppe und der Fachausschuss sind grundsätzlich der Ansicht, dass in der schweizerischen Gesetzgebung zum heutigen Zeitpunkt bereits genügend Alternativen zur Administrativhaft vorgesehen sind. Dennoch wird vorgeschlagen, im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) eine rechtliche Grundlage zu schaffen für die zusätzliche Massnahme einer Anwesenheitspflicht, die einher geht mit einer Zuweisung des Aufenthaltsortes. Die KKJPD und die VKM unterstützen die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe und des Fachausschusses.

Der Bundesrat kommt daher zum Ergebnis, dass die Zweckmässigkeit beim Electronic Monitoring im ausländerrechtlichen Bedarf nicht gegeben ist und kein Bedarf besteht, eine entsprechende Gesetzesbestimmung einzuführen. Er erachtet weiterhin die bereits heute im AIG vorhandenen Alternativen zur Administrativhaft – d.h. insbesondere die Meldepflicht und die Ein- oder Ausgrenzung – als zielführender und zweckmässiger. Um den Handlungsspielraum der zuständigen kantonalen Behörden bei Vollzugsfällen zu vergrössern, beabsichtigt der Bundesrat jedoch, im AIG – gemäss Vorschlag der Arbeitsgruppe und des Fachausschusses – eine rechtliche Grundlage für die zusätzliche Massnahme einer Anwesenheitspflicht zu schaffen. Der Bundesrat wird der Bundesversammlung deshalb zum gegebenen Zeitpunkt eine diesbezügliche Gesetzesvorlage unterbreiten.

Inhaltsverzeichnis

1	Postulat und Vorgehen	5
1.1	Eingereichter Text.....	5
1.2	Vorgehen und Konsultation der Kantone.....	5
2	Ausgangslage	5
2.1	Ablauf des Prozesses der Rückkehr.....	5
2.2	Ausländerrechtliche Administrativhaft.....	6
2.3	Alternativen zur Administrativhaft	7
3	Electronic Monitoring	8
3.1	Wesen und Funktionsweise als Überwachungsinstrument	8
3.2	Heutige Anwendungsbereiche	8
3.3	Mögliche Fallkonstellationen für die Anwendung im ausländerrechtlichen Bereich	9
3.4	Vor- und Nachteile einer Anwendung im ausländerrechtlichen Bereich	10
3.5	Europäischer Vergleich	11
3.6	Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe und des Fachausschusses	12
3.7	Haltung der KKJPD und der VKM	12
3.8	Haltung des Bundesrates und Fazit.....	12
4	Weitere Alternativen zur Administrativhaft	13
4.1	Vorhandene Alternativen und weitere mögliche Alternativen	13
4.2	Anwesenheitspflicht	13
4.3	Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe und des Fachausschusses	14
4.4	Haltung der KKJPD und der VKM	14
4.5	Haltung des Bundesrates und Fazit.....	15
5	Gesamtwürdigung und Fazit	15

Einführung elektronischer Fussfesseln im Ausländer- und Integrationsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

BAZ	Bundesasylzentrum
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMN	European Migration Network
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
RKB	Rückkehrberatungsstelle
SEM	Staatssekretariat für Migration
SKJV	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Justizvollzug
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VKM	Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden

1 Postulat und Vorgehen

1.1 Eingereichter Text

Das Postulat 20.4265 «Bericht zur Einführung elektronischer Fussfesseln im Ausländer- und Integrationsgesetz» wurde am 19. Oktober 2020 von der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates eingereicht. Am 17. Dezember 2020 folgte der Ständerat dem Antrag des Bundesrates, das Postulat anzunehmen. Dieses lautet:

«Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht, nach Konsultation der Kantone, den Bedarf und die Zweckmässigkeit der Massnahme der elektronischen Überwachung (Electronic Monitoring) im Bereich der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen näher zu prüfen. Dabei sollen auch die Erfahrungen der europäischen Staaten berücksichtigt werden und weitere Alternativen zur Administrativhaft im Bereich der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen geprüft werden.

Zudem soll der Bundesrat prüfen, ob weitere alternative Massnahmen zur Administrativhaft zweckmässiger wären als die elektronische Fussfessel und inwiefern diese umgesetzt werden könnten.»

1.2 Vorgehen und Konsultation der Kantone

Für die Anwendung der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen, d.h. insbesondere die Administrativhaft, sind die Kantone zuständig (vgl. Ziff. 2.2). Zudem wurde der Bundesrat gemäss Postulat beauftragt, den vorliegenden Bericht *nach Konsultation der Kantone* zu verfassen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat daher für die notwendigen Abklärungen im Hinblick auf die Beantwortung der Fragestellungen eine Arbeitsgruppe Electronic Monitoring eingesetzt. Die Arbeitsgruppe unter der Leitung des SEM setzte sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Migrations- und Polizeibehörden aus dem paritätischen Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug (nachfolgend: Fachausschuss) sowie des Vereins Electronic Monitoring des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV). Diese Arbeitsgruppe hat die notwendigen technischen Abklärungen getätigt, die Chancen und Risiken der Anwendung des Electronic Monitoring im ausländerrechtlichen Bereich analysiert sowie diese anhand von konkreten Fallbeispielen überprüft. Die Erkenntnisse der Arbeitsgruppe wurden auch im Fachausschuss eingehend analysiert und diskutiert.

Der Entwurf des vorliegenden Berichts wurde der Arbeitsgruppe und dem Fachausschuss zur Konsultation unterbreitet. Die Auffassung und die Anliegen der Arbeitsgruppe sowie des Fachausschusses werden bei den Fragestellungen unter den Ziffern 3.6 und 4.3 dargelegt. Aufgrund der kantonalen Zuständigkeit im Bereich der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen wurden anschliessend auch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sowie die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) konsultiert. Die Haltung der KKJPD und der VKM werden bei den Fragestellungen unter den Ziffern 3.7 und 4.4 dargelegt.

2 Ausgangslage

2.1 Ablauf des Prozesses der Rückkehr

Die Rückkehrpolitik des Bundes fördert in erster Linie die freiwillige Rückkehr. Personen, welche die Schweiz verlassen müssen, erhalten die Gelegenheit, freiwillig bzw. pflichtgemäss und – falls dies gesetzlich möglich ist – mit Rückkehrhilfe auszureisen. Die im Rahmen der Rückkehrhilfe vorgesehenen Massnahmen zielen darauf ab, die Rückkehr und die Wiedereingliederung der betroffenen Personen in

Einführung elektronischer Fussfesseln im Ausländer- und Integrationsgesetz

ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zu erleichtern. Es steht ein gut ausgebautes und bewährtes Rückkehrhilfeangebot zur Verfügung. Im Asylbereich informieren die Rückkehrberatungsstellen (RKB) die betroffenen Personen ab Beginn des Aufenthalts in den Bundesasylzentren (BAZ) fortlaufend über die möglichen Leistungen und der Zugang zur Rückkehrberatung ist zu jedem Zeitpunkt sichergestellt.

Erst wenn die Asyl- und Wegweisungsverfügung in Rechtskraft erwachsen ist und die betroffene Person die ihr eingeräumte Ausreisefrist selbstverschuldet unbenutzt verstreichen liess, wird eine Wegweisung zwangsweise vollzogen, sofern Rückführungen in den Herkunftsstaat der Person möglich sind. Für den Vollzug der Wegweisungen – wie auch für den Vollzug der Ausweisungen und Landesverweisungen – sind gemäss Artikel 46 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) und Artikel 69 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) die Kantone zuständig. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) bzw. das zuständige SEM unterstützen die mit dem Vollzug beauftragten Kantone. Dies beinhaltet gemäss Artikel 71 AIG namentlich die Beschaffung von Reisedokumenten, die Organisation der Ausreise und das Sicherstellen der Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Kantonen und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

Gemäss Artikel 2a der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VVWAL; SR 142.281) führen die zuständige Behörde des Kantons oder das SEM mit der betroffenen Person in der Regel nach Eröffnung der Wegweisungsverfügung, jedoch spätestens unmittelbar nachdem die Verfügung rechtskräftig geworden ist, ein Ausreisegespräch durch. Das Ausreisegespräch dient insbesondere dazu, der betroffenen Person die Wegweisung zu erläutern, die Ausreisewilligkeit der betroffenen Person abzuklären und zu dokumentieren, den Gesundheitszustand im Hinblick auf die Transportfähigkeit abzuklären sowie der grundsätzlichen Information über die Rückkehrhilfe. Die betroffene Person wird zudem aufgefordert, gültige heimatliche Reisepapiere zu beschaffen. Wenn nötig können im Rahmen des Ausreisegesprächs Zwangsmassnahmen nach den Artikeln 73-78 AIG aufgezeigt werden (vgl. Ziff. 2.2 und 2.3).

Nach Vorliegen eines vollziehbaren Wegweisungsentscheides sind die betroffenen Personen gemäss Artikel 8 Absatz 4 AsylG bzw. Artikel 90 Buchstabe c AIG verpflichtet, bei der Beschaffung gültiger Reisepapiere mitzuwirken. Wenn eine ausreisepflichtige Person dieser gesetzlich auferlegten Mitwirkungspflicht nicht oder nicht genügend nachkommt, erfolgt eine Staatsangehörigkeits- und Identitätsabklärung durch das SEM. Dabei überprüft das SEM gestützt auf Artikel 3 VVWAL mit Herkunftsabklärungen und Kontakten zu ausländischen Vertretungen die Staatsangehörigkeit und die Identität der betroffenen Person.

Lehnt die betroffene Person eine freiwillige Ausreise ab, wird eine Wegweisung zwangsweise vollzogen. Dabei haben ausreisepflichtige Personen gemäss Artikel 28 der Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwanganwendungsverordnung, ZAV; SR 364.3) in der Regel die Möglichkeit, nach Vollzugsstufe 1 (polizeiliche Begleitung bis zum Flugzeug) zurückgeführt zu werden, bevor eine Rückführung nach Vollzugsstufe 2 bzw. 3 auf einem Linienflug mit Polizeibegleitung bis in den Zielstaat oder ein Sonderflug organisiert wird. Wenn zu erwarten ist, dass die rückzuführende Person starken körperlichen Widerstand leistet, insbesondere, weil diese zu einem früheren Zeitpunkt bereits eine Rückführung mittels Linienflug vereitelt hat, wird die betroffene Person mit einem Sonderflug transportiert.

2.2 Ausländerrechtliche Administrativhaft

Im Hinblick auf die Durchführung des Wegweisungsverfahrens und den Vollzug der Wegweisung können die Kantone ausländerrechtliche Administrativhaft nach den Artikeln 75-78 AIG anordnen, wenn

Einführung elektronischer Fussfesseln im Ausländer- und Integrationsgesetz

die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die maximale Obergrenze für die Administrativhaft beträgt gemäss Artikel 79 AIG insgesamt 18 Monate bzw. 12 Monate für minderjährige Personen zwischen 15 und 18 Jahren. In der Praxis wird die Haft jedoch nur in äusserst seltenen Ausnahmefällen für eine derart lange Dauer angewendet. In den Jahren 2019 bis 2021 betrug die durchschnittliche Dauer der ausländerrechtlichen Administrativhaft 27 Tage¹. Es handelt sich somit im Vergleich zum Strafvollzug in der Regel um sehr kurze Inhaftierungen.

Die zuständigen kantonalen Zwangsmassnahmengerichte überprüfen die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der ausländerrechtlichen Administrativhaft gemäss den Vorgaben der Artikel 80 und 80a AIG. Gemäss Artikel 80 Absatz 4 bzw. Artikel 80a Absatz 5 AIG ist die Anordnung ausländerrechtlicher Administrativhaft gegenüber Minderjährigen unter 15 Jahren ausgeschlossen.

Die ausländerrechtliche Administrativhaft ist die einzige Massnahme, mit der bei Rückführungen die Anwesenheit der betroffenen Person am Tag des Abflugs sichergestellt werden kann. Insbesondere bei Rückführungen mit Sonderflügen ist die Organisation für die beteiligten Behörden je nach Zielstaat mit einem grossen organisatorischen und finanziellen Aufwand verbunden. Zudem können Sonderflüge je nach Herkunftsstaat nur alle paar Monate durchgeführt werden. Beim Personenkreis, der mit einem Sonderflug zurückgeführt wird, sind die gesetzlichen Voraussetzungen für die Anordnung der Administrativhaft in der Regel erfüllt, weil die betroffenen Personen in der Vergangenheit bereits untergetaucht sind oder durch ihr Verhalten eine Rückführung mittels Linienflug verhindert haben.

Die Rückführungsquote betrug bei der ausländerrechtlichen Administrativhaft während der letzten drei Jahre 79 %; in den übrigen 21 % der Fälle kam es zur Entlassung aus der Haft. Vor der Covid-19-Pandemie, die im Jahr 2020 zu zahlreichen Haftentlassungen aufgrund mangelnder Vollzugsperspektiven bzw. Ausreisemöglichkeiten führte, betrug die entsprechende Rückführungsquote 86 %. Die Administrativhaft erfüllt somit grundsätzlich ihren gesetzlichen Zweck und ist eine effiziente Massnahme im Hinblick auf den Vollzug von Wegweisungen.

2.3 Alternativen zur Administrativhaft

Bereits heute sind im Ausländer- und Integrationsgesetz zahlreiche Alternativen zur Administrativhaft vorgesehen. Gemäss Artikel 64e AIG können Personen, die von einer Wegweisungsverfügung betroffen sind, dazu verpflichtet werden:

- sich regelmässig bei einer Behörde zu melden (*Meldepflicht*);
- eine angemessene finanzielle Sicherheit zu leisten;
- ihre Reisedokumente zu hinterlegen.

Diese Verpflichtungen gelten nicht als Zwangsmassnahmen. Sie dienen aber ebenfalls der Verminderung der Untertauchensgefahr und können vorsorglich bereits während einer noch laufenden Ausreisefrist angeordnet werden. In diesem Sinne stellen diese Verpflichtungen mildere Massnahmen als die ausländerrechtliche Administrativhaft dar und sollen deshalb, sofern sie im konkreten Einzelfall geeignet sind, an Stelle einer solchen Haft angeordnet werden.

Im Weiteren kann einer ausreisepflichtigen Person gemäss Artikel 74 AIG die Auflage gemacht werden, ein ihr zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen (*Eingrenzung*) oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten (*Ausgrenzung*). Nach Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe b AIG kann eine Ein- oder Ausgrenzung angeordnet werden, wenn ein rechtskräftiger Weg- oder Ausweisungsentscheid vorliegt und die betroffene Person die Ausreisefrist ungenutzt hat verstreichen lassen. Zudem gelten auch konkrete Anzeichen, welche befürchten lassen, dass die betroffene Person nicht innerhalb der Ausreisefrist

¹ Ohne kurzfristige Festhaltungen nach Artikel 73 AIG.

Einführung elektronischer Fussfesseln im Ausländer- und Integrationsgesetz

ausreisen wird, als Grund, eine solche Massnahme anzuordnen. Bei der Ein- oder Ausgrenzung handelt es sich um eine Zwangsmassnahme.

Die Überlegungen zu allfälligen weiteren möglichen Alternativen zur Administrativhaft werden unter Ziffer 4 dargelegt.

3 Electronic Monitoring

3.1 Wesen und Funktionsweise als Überwachungsinstrument

Beim Electronic Monitoring handelt es sich um ein Überwachungsinstrument: Der zu überwachenden Person wird ein Sender (meist am Fussgelenk) angelegt. Dank diesem Sender kann der Aufenthaltsort der Person – je nach Überwachungsprofil und eingesetzter Technik – entweder zu bestimmten Zeiten zu Hause (Radiofrequenz-System) oder rund um die Uhr auch ausserhalb der Wohnung (GPS-System) überwacht werden.

Das Prinzip der Überwachung mittels Electronic Monitoring beruht darauf, dass der überwachten Person klare Auflagen auferlegt werden. Der Einsatz von Electronic Monitoring setzt voraus, dass die überwachte Person mit den Behörden kooperiert und sich dazu verpflichtet, die entsprechenden Auflagen einzuhalten. Die anordnende Behörde legt in einer Interventions- und Meldeplanung vorgängig die Handlungen und Interventionen fest, die bei Regelverstössen oder Manipulationen vorzunehmen bzw. einzuleiten sind. Somit wird auch ersichtlich, dass Electronic Monitoring keine eigenständige Massnahme darstellt, sondern immer in Verbindung mit weiteren Massnahmen bzw. Auflagen angeordnet wird.

Das Einhalten der Auflagen wird mittels Electronic Monitoring überwacht. Ein Verstoß gegen die Auflagen oder eine Manipulation der technischen Geräte (Sender, Empfänger) wird unverzüglich im System angezeigt. Verstösst die überwachte Person gegen die Auflagen, so handeln die involvierten Stellen gemäss den im Vorfeld definierten Prozessen. Electronic Monitoring ist somit kein Sicherungsinstrument, sondern ein Überwachungsinstrument.

Die Überwachungsart unterscheidet sich in der zeitlichen Reaktion bei der Bewirtschaftung der vom System generierten Meldungen bzw. Regelverstösse. Dabei sind technisch die folgenden Überwachungsarten möglich: Nachträgliche Bewirtschaftung (passive Überwachung), 24/7 Bewirtschaftung (aktive Überwachung) mit Überwachungszentrale, 24/7 Bewirtschaftung und Polizeiintervention, die automatisch ausgelöst wird (sog. aktiv PLUS). Die aktive Überwachung verursacht einen grossen Planungsaufwand und hat eine entsprechend lange Vorlaufzeit. Hält sich die überwachte Person nicht an die Auflagen, werden viele Meldungen generiert, was einen erhöhten Aufwand und zusätzliche Kosten verursacht. Die Überwachungsart «aktiv PLUS», die aufgrund der vorgesehenen Polizeiinterventionen mit einem noch deutlich grösseren Aufwand verbunden ist, wird in der Schweiz nur in besonderen Einzelfällen eingesetzt.

3.2 Heutige Anwendungsbereiche

Seit Inkrafttreten der Gesetzesänderungen des Sanktionenrechts am 1. Januar 2018 sind alle Kantone verpflichtet, Electronic Monitoring als Vollzugsform für kurze Freiheitsstrafen zwischen 20 Tagen und 12 Monaten sowie am Ende von langen Freiheitsstrafen anzubieten². Bereits seit 2011 ist Electronic Monitoring auch zur Überwachung von Ersatzmassnahmen³ sowie seit 2015 zur Überwachung von

² Vgl. Artikel 79b des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0).

³ Vgl. Artikel 237 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0).

Einführung elektronischer Fussfesseln im Ausländer- und Integrationsgesetz

Kontakt- und Rayonverboten⁴ gesetzlich vorgesehen. Seit dem 1. Januar 2022 können auch zivilrechtliche Schutzmassnahmen gegen Gewalt, Drohung oder Nachstellungen auf Antrag der klagenden Person mit gerichtlicher Anordnung mittels Electronic Monitoring überwacht werden⁵.

Dabei werden in der Praxis mit dem Electronic Monitoring die folgenden Auflagen überwacht:

- **Hausarrest:** Die überwachte Person muss sich zu bestimmten Zeiten in ihrer Wohnung aufhalten. Tagsüber bzw. zu definierten Zeiten darf sie das Haus verlassen, um ihrer Arbeit nachzugehen, Arztbesuche wahrzunehmen etc. Das Nichteinhalten der vereinbarten An- und Abwesenheitszeiten wird durch das Electronic Monitoring gemeldet.
- **Rayonverbot/Rayonarrest:** Es werden Zonen definiert und vorgegeben, welche die überwachte Person nicht betreten (*Rayonverbot*) oder nicht verlassen (*Rayonarrest*) darf. Beginnt sie sich in die Nähe dieser Zone, wird sie vom Sender gewarnt. Überschreitet sie die Grenze zur Zone, wird eine Meldung abgesetzt.
- **Kontaktverbot:** Die überwachte Person erhält die Auflage, eine bestimmte Person (Opfer) nicht zu kontaktieren, wobei nur das physische Kontaktverbot kontrolliert werden kann. Dieses ist in der Regel mit einem Rayonverbot verbunden. Das Opfer kann ebenfalls ein Ortungsgerät erhalten, welches es mit sich trägt. Kommen sich die überwachte Person und das Opfer zu nahe, wird eine Meldung generiert.

3.3 Mögliche Fallkonstellationen für die Anwendung im ausländerrechtlichen Bereich

Die erfolgreiche Umsetzung des Electronic Monitoring setzt grundsätzlich die Kooperation der betroffenen Person voraus, da sie die entsprechenden Auflagen einhalten muss. Es stellt sich deshalb die Frage nach dem Personenkreis, bei dem das Electronic Monitoring im ausländerrechtlichen Bereich angewendet werden könnte.

Kooperative Personen, die ihren Wegweisungsentscheid akzeptieren, verlassen die Schweiz grundsätzlich im Rahmen einer freiwilligen bzw. pflichtgemässen Ausreise (vgl. Ziff. 2.1). Für diejenigen Personen, die eine freiwillige bzw. pflichtgemässe Ausreise ablehnen, ihrer Mitwirkungspflicht im Rahmen des weiteren Rückkehrprozesses aber bedingt nachkommen und teilweise mit den Behörden kooperieren, bestehen heute bereits mildere Massnahmen als die Administrativhaft; insbesondere Meldepflichten oder Eingrenzungen (vgl. Ziff. 2.2). Bei denjenigen Personen, gegenüber denen ausländerrechtliche Administrativhaft angeordnet wird, handelt es sich in der Regel um Personen, die sich nicht an die behördlichen Anweisungen gehalten haben und den Vollzug der Wegweisung mittels Untertauchen oder Verschleierung ihrer Identität zu vereiteln versuchen bzw. teils um renitente Personen, weshalb die Anwendung des Electronic Monitoring aufgrund ihres Verhaltens zum Vornhinein ausgeschlossen ist. Bei diesen ausreisepflichtigen Personen ist die Kooperationsbereitschaft erfahrungsgemäss deutlich geringer als beispielsweise bei Personen, die sich im Strafvollzug befinden. Es ist auch kaum davon auszugehen, dass dies beim Electronic Monitoring anders wäre.

Eine Überprüfung anhand von konkreten Fallbeispielen hat demnach gezeigt, dass für die mögliche Anwendung der Massnahme im Rückkehrbereich nur ein sehr begrenzter Personenkreis übrigbleiben würde. Auch in diesen Fällen hätte das Electronic Monitoring aber nur einen relativ begrenzten Mehrwert (vgl. Ziff. 3.4). In der Praxis könnte das Electronic Monitoring in erster Linie in Fallkonstellationen zweckmässig sein, bei denen zum heutigen Zeitpunkt keine Administrativhaft angeordnet werden kann, weil die Voraussetzungen nicht erfüllt sind, bzw. in Fallkonstellationen, in denen die Haft beendet werden musste⁶. Insbesondere würde dies einige wenige Fälle betreffen, in denen gegen die betroffene

⁴ Vgl. Artikel 67b StGB.

⁵ Vgl. Artikel 28c des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

⁶ Bspw. weil einem Haftentlassungsgesuch entsprochen wurde oder die maximale Haftdauer erreicht war.

Einführung elektronischer Fussfesseln im Ausländer- und Integrationsgesetz

Person eine rechtskräftige strafrechtliche Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66a^{bis} StGB angeordnet worden ist. In diesen Fällen hätte Electronic Monitoring eine zusätzliche überwachende Wirkung. Auch in diesen Fällen müsste aber vorgängig definiert werden, welche Massnahme mit dem Electronic Monitoring überwacht werden soll; bspw. eine Ein- oder Ausgrenzung oder, sofern dies im AIG zukünftig vorgesehen werden soll, eine andere bewegungseinschränkende Auflage wie Hausarrest. Eine eigenständige Massnahme bzw. Alternative zur Administrativhaft stellt das Electronic Monitoring nicht dar (vgl. Ziff. 3.1).

3.4 Vor- und Nachteile einer Anwendung im ausländerrechtlichen Bereich

Das Electronic Monitoring hätte insbesondere den Vorteil, dass die Einhaltung der Auflage der Ein- oder Ausgrenzung besser überwacht werden könnte. Dadurch könnte auch ein allfälliges Untertauchen der betroffenen Person rascher festgestellt werden. Je nach Überwachungsart würden die Behörden bei einem Untertauchen der Person aufgrund der entsprechenden Meldung zudem auch über den letzten Aufenthaltsort der betroffenen Person vor der Entfernung bzw. Zerstörung des Senders informiert.

Sofern sich die betroffenen Personen an die Auflagen halten, ist Electronic Monitoring kostengünstiger als die ausländerrechtliche Administrativhaft. Für die betroffene Person stellt das Electronic Monitoring zudem eine mildere und weniger einschneidende Massnahme dar als die Administrativhaft.

Angesichts der wenigen möglichen Fallkonstellationen, in denen die Anwendung des Electronic Monitoring im ausländerrechtlichen Bereich zweckmässig sein könnte, stellt sich jedoch die Frage, ob diese Vorteile in der Praxis effektiv einen Mehrwert darstellen oder ob der Aufwand für die Einführung dieser neuen Massnahme höher ist als der daraus zu erwartende Nutzen. Dabei ist insbesondere auch festzuhalten, dass ein Untertauchen der betroffenen Person mit dem Electronic Monitoring – anders als mit der Administrativhaft – nicht verhindert werden kann, weil sich das Gerät bspw. durch Zerstören des Sicherheitsverschlusses oder Durchschneiden des Bandes entfernen lässt. Electronic Monitoring wäre auch im Rückkehrbereich, wie in allen anderen Anwendungsbereichen, ein Überwachungsinstrument und nicht ein Sicherungsinstrument.

Es stellt sich zudem die Frage nach dem Umgang mit den Meldungen, die aufgrund des Electronic Monitoring bei Missachtung der Auflagen eingehen würden. Systematische Interventionen der Polizeibehörden bei Regelverstössen der betroffenen Personen sind aufgrund der personellen Ressourcen in den meisten Kantonen kaum möglich. Aus diesem Grund wird die Überwachungsart «aktiv PLUS» auch in den anderen Anwendungsbereichen in der Schweiz nur in besonderen Einzelfällen eingesetzt (vgl. Ziff. 3.1). Bei ausreisepflichtigen Personen ist dabei aufgrund der geringeren Kooperationsbereitschaft zudem von deutlich mehr Meldungen auszugehen als beispielsweise bei Personen, die sich im Strafvollzug befinden.

Eine systematische Intervention der Polizeibehörden wäre aber auch kaum verhältnismässig – einerseits im Hinblick auf die betroffene Person, andererseits aber auch aus dem Blickwinkel der Behörden, die für den Vollzug der Wegweisung zuständig sind. Aus Sicht der Behörden wäre eine sofortige Intervention in der Regel nur dann angezeigt, wenn im konkreten Fall eine geplante Rückführung – insbesondere mittels Sonderflug – kurz bevorsteht.

Auch grundsätzlich haben aus Sicht der Behörden die Meldungen, die aufgrund der Missachtung der Auflagen eingehen würden, nur einen relativ begrenzten Nutzen. Da die betroffenen Personen weiterhin ausreisepflichtig sind, eine Ausreise jedoch ablehnen, dürften sie weiterhin kaum einen Anreiz haben, zukünftig besser zu kooperieren. Die Meldungen würden es einzig ermöglichen, aufgrund der dadurch nachgewiesenen Untertauchensgefahr eine Administrativhaft anzuordnen. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass in der Praxis auch die Missachtungen der Eingrenzungen – insbesondere, wenn sich diese auf das Gebiet der Gemeinde beschränken – in der Regel früher oder später im Rahmen einer

Einführung elektronischer Fussfesseln im Ausländer- und Integrationsgesetz

Polizeikontrolle festgestellt werden. Deshalb hätte die zusätzliche Überwachung der Eingrenzung mittels Electronic Monitoring nur einen relativ begrenzten Mehrwert; d.h. konkret könnte eine Missachtung der Eingrenzung früher festgestellt und aufgrund dessen bereits zu einem früheren Zeitpunkt eine Administrativhaft angeordnet werden.

Die Kosten für das Electronic Monitoring sind mit 50 bis 65 Franken pro Tag tiefer als diejenigen der ausländerrechtlichen Administrativhaft, an der sich der Bund bei Personen aus dem Asylbereich gemäss Artikel 15 VVWAL mit einem Pauschalbeitrag von 200 Franken pro Tag beteiligt⁷. Die Kostenberechnungen für das Electronic Monitoring basieren jedoch auf der Annahme, dass die betroffenen Personen kooperieren bzw. die Auflagen weitgehend einhalten. Hält sich die überwachte Person nicht an die Auflagen, werden viele Meldungen generiert, was bei den involvierten Stellen (insb. Migrations- und Betreuungsbehörden sowie Vollzugsstellen Electronic Monitoring) einen erhöhten Aufwand und zusätzliche Kosten verursacht. Bei der Überwachungsart «aktiv PLUS», die auch systematische polizeiliche Interventionen vorsieht, wäre auch bei den Polizeibehörden mit erheblichem zusätzlichen Aufwand und demzufolge grossen zusätzlichen Mehrkosten zu rechnen, falls sich die betroffene Person nicht an die Auflagen hält. Bei ausreisepflichtigen Personen besteht zudem ein erhöhtes Risiko, dass die betroffene Person die Gerätschaften zerstört, was ebenfalls zu erheblichen zusätzlichen Mehrkosten führen würde. Die Kosten für den Ersatz eines zerstörten Gerätes betragen je nach Geräteart zwischen 1'000 und 4'000 Franken.

Das UNHCR⁸, die Europäische Agentur für Menschenrechte (FRA)⁹ sowie diverse NGOs raten von der Anwendung des Electronic Monitoring im Rückkehrbereich ab, weil diese Massnahme besonders einschneidend sei und aufgrund der Nähe zum Strafvollzug stigmatisierende Auswirkungen haben könne. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere NGOs auch die Administrativhaft mehrheitlich kritisch betrachten bzw. ablehnen.

3.5 Europäischer Vergleich

Eine über das *European Migration Network (EMN)* durchgeführte Umfrage hat ergeben, dass aktuell kein anderes europäisches Land Electronic Monitoring im Rückkehrbereich als Alternative zur Administrativhaft anwendet. Einzig in *Luxemburg* ist in Artikel 22 Absatz 3 des Asylgesetzes¹⁰ sowie in Artikel 125 Absatz 1 des Einwanderungsgesetzes¹¹ die Möglichkeit vorgesehen, Electronic Monitoring als Alternative zur Administrativhaft anzuwenden. Diese gesetzliche Bestimmung wurde in der Praxis jedoch bis anhin nie angewendet. *Frankreich* hatte 2011 eine Gesetzesbestimmung eingeführt, wonach bei ausreisepflichtigen Eltern von minderjährigen Kindern Hausarrest in Verbindung mit einer elektronischen Überwachung angeordnet werden kann. Weil die elektronische Überwachung in der Praxis jedoch nie angewendet wurde, wurde die Gesetzesbestimmung 2016 wieder aufgehoben¹². In *Deutschland* können Ausländerinnen und Ausländer gemäss Artikel 56a des Aufenthaltsgesetzes¹³ zu einer elektronischen Überwachung des Aufenthaltsortes verpflichtet werden, *um eine erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter abzuwehren*. Hierbei wird das Electronic Monitoring jedoch nicht als Alternative zur Administrativhaft im Hinblick auf die Rückkehr angewendet, sondern als Massnahme zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit.

⁷ Die effektiven Kosten der Administrativhaft sind je nach Kanton unterschiedlich. Bei Personen aus dem Ausländerbereich gehen die entsprechenden Kosten vollständig zulasten der Kantone.

⁸ UNHCR, Detention Guidelines, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, S. 24.

⁹ FRA, Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures, S. 2.

¹⁰ Loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

¹¹ Loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

¹² Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Article L562-1 (abrogé).

¹³ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz, AufenthG).

3.6 Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe und des Fachausschusses

Die Arbeitsgruppe und der Fachausschuss sind der Ansicht, dass kein Bedarf besteht, die Massnahme der elektronischen Überwachung (Electronic Monitoring) im ausländerrechtlichen Bereich einzuführen. Die Anwendung der Massnahme wird für den Grossteil der Fallkonstellationen ausreisepflichtiger Personen nicht als zweckmässig erachtet. In den wenigen Fallkonstellationen, in denen die Anwendung des Electronic Monitoring zweckmässig sein könnte, wird der Mehrwert (d.h. das frühere Feststellen einer Missachtung einer Ein- oder Ausgrenzung) als gering bis mässig eingeschätzt. Der Aufwand für die Einführung dieser neuen Massnahme im Rückkehrbereich wird als deutlich höher erachtet als der davon zu erwartende Nutzen.

Zudem weisen die Arbeitsgruppe und der Fachausschuss darauf hin, dass es sich bei den Fallkonstellationen, bei denen die Anwendung des Electronic Monitoring eventuell zielführend sein könnte, in erster Linie um Fallkonstellationen handelt, bei denen zum heutigen Zeitpunkt keine Haft angeordnet werden kann bzw. die Haft beendet werden musste. Somit würden aus der Einführung dieser Massnahme auch keine Entlastung der Haftplatzkapazitäten und keine Kosteneinsparungen resultieren. Im Gegenteil könnte das frühere Feststellen von Missachtungen der Auflage einer Ein- oder Ausgrenzung dazu führen, dass in gewissen Fällen früher eine Administrativhaft – oder eine Freiheitsstrafe gemäss Artikel 119 Absatz 1 AIG – angeordnet wird und dadurch die Auslastung der Haftplatzkapazitäten sowie die Haftkosten ansteigen könnten. Auch der zusätzliche Aufwand bei den Migrations-, Betreuungs- und Polizeibehörden wegen den Meldungen, die aufgrund der Missachtung der Auflagen eingehen würden, ist mit Mehrkosten verbunden, die in den bisherigen Kostenberechnungen zum Electronic Monitoring aus anderen Bereichen nicht abgebildet sind. Dennoch halten die Arbeitsgruppe und der Fachausschuss fest, dass die Kosten des Electronic Monitoring nicht der ausschlaggebende Grund sind, um den Bedarf und die Zweckmässigkeit dieser Massnahme im Bereich der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen abzulehnen.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe und des Fachausschusses bestätigt insbesondere auch die Tatsache, dass kein anderes europäisches Land Electronic Monitoring als Alternative zur Administrativhaft im Rückkehrbereich anwendet, dass die Massnahme in diesem Bereich nicht zweckmässig und zielführend ist.

3.7 Haltung der KKJPD und der VKM

Die KKJPD unterstützt die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe und des Fachausschusses. Mit Ausnahme eines Kantons erachten alle Mitglieder die Einführung des Electronic Monitoring im ausländerrechtlichen Bereich als nicht zielführend und zweckmässig. Dabei wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass bereits genügend Alternativen zur ausländerrechtlichen Administrativhaft bestehen und eine Einführung der elektronischen Überwachung mit viel Aufwand und wenig Ertrag verbunden wäre.

Die VKM teilt die Auffassung, dass die Einführung des Electronic Monitoring im ausländerrechtlichen Bereich nicht zielführend und zweckmässig ist. Stattdessen würde die Massnahme für die Vollzugsbehörden neue Erschwernisse und Aufwände mit sich bringen. Die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe und des Fachausschusses erachten alle Mitglieder der VKM, mit Ausnahme eines Kantons, als zutreffend.

3.8 Haltung des Bundesrates und Fazit

Aufgrund der Erkenntnisse der Arbeitsgruppe und des Fachausschusses erachtet der Bundesrat die Massnahme des Electronic Monitoring im ausländerrechtlichen Bereich nicht als zweckmässig und sieht demzufolge keinen Bedarf, im AIG eine entsprechende Gesetzesbestimmung einzuführen. Dies

Einführung elektronischer Fussfesseln im Ausländer- und Integrationsgesetz

insbesondere auch, weil sich die kantonalen Behörden, die letztlich für die Anwendung der Massnahme zuständig wären, mit überwiegender Mehrheit dagegen ausgesprochen haben.

4 Weitere Alternativen zur Administrativhaft

4.1 Vorhandene Alternativen und weitere mögliche Alternativen

Bereits heute sind im Ausländer- und Integrationsgesetz zahlreiche Alternativen zur Administrativhaft vorgesehen (vgl. Ziff. 2.3). In der Praxis ordnen die Kantone insbesondere Meldepflichten und Eingrenzungen häufig als mildere Massnahme an, wenn die Anordnung in Administrativhaft nicht angezeigt und verhältnismässig ist.

Die über das EMN durchgeführte Umfrage (vgl. Ziff. 3.5) hat ergeben, dass in den anderen europäischen Staaten grossmehrheitlich die gleichen Alternativen zur Administrativhaft vorgesehen sind wie in der Schweiz, namentlich Meldepflichten, das Leisten einer finanziellen Sicherheit, das Hinterlegen der Reisedokumente sowie Eingrenzungen oder ähnliche Einschränkungen der Bewegungsfreiheit. Zudem ist in einzelnen europäischen Staaten (insb. Frankreich und Luxemburg¹⁴) – entweder anstelle von Eingrenzungen oder als zusätzliche Massnahme dazu – *Hausarrest* als Alternative zur Administrativhaft vorgesehen. Diese Massnahme stellt eine einschneidendere Einschränkung der Bewegungsfreiheit dar als die Eingrenzung.

Da es auch auf europäischer Ebene – abgesehen vom erwähnten Hausarrest – praktisch keine weiteren Alternativen zur Administrativhaft gibt, die in der Schweiz nicht bereits angewendet werden, ist der Handlungsspielraum bezüglich der Einführung weiterer Alternativen zur Administrativhaft relativ gering.

4.2 Anwesenheitspflicht

In Anlehnung an die Massnahme des Hausarrests, die in einigen anderen europäischen Staaten angewendet wird (vgl. Ziff. 4.1), wäre die Massnahme einer sogenannten *Anwesenheitspflicht* eine mögliche weitere Alternative zur Administrativhaft.

Dabei könnte die Massnahme dahingehend ausgestaltet werden, dass die betroffenen Personen während gewissen Zeitperioden (bspw. während sechs Stunden in der Nacht) dazu verpflichtet sind, sich in der ihnen zugewiesenen Unterkunft aufzuhalten, um für den allfälligen Vollzug der Wegweisung auffindbar zu sein. Die Anordnung dieser Massnahme wäre grundsätzlich bei allen Unterbringungsstrukturen (Wohnung, Nothilfezentrum etc.) möglich, womit sie für die betroffene Person keinen Wechsel der Unterkunft voraussetzen würde und diese dadurch in ihrem bisherigen Umfeld verbleiben könnte. Die Massnahme ist für die betroffene Person zudem milder bzw. weniger einschneidend als die Massnahme des Hausarrests, welche die Bewegungsfreiheit der betroffenen Person während der gesamten Dauer der Massnahme praktisch vollständig einschränkt. Zudem könnte damit dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Unterbringungsstrukturen, in denen sich ausreisepflichtige Personen im Hinblick auf den Vollzug der Wegweisung aufhalten, je nach Kanton sehr unterschiedlich sind. Da für diese Alternative zur Administrativhaft grundsätzlich keine spezielle Infrastruktur errichtet werden muss, lässt sich die Massnahme – im Gegensatz zum Electronic Monitoring – kostengünstig umsetzen.

¹⁴ Vgl. auch: EMN. European Migration Network Study, Detention and alternatives to detention in international protection and return procedures, May 2022, S. 18.

Einführung elektronischer Fussfesseln im Ausländer- und Integrationsgesetz

4.3 Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe und des Fachausschusses

Die Arbeitsgruppe und der Fachausschuss sind grundsätzlich der Ansicht, dass in der schweizerischen Gesetzgebung zum heutigen Zeitpunkt bereits genügend Alternativen zur Administrativhaft vorgesehen sind. Insbesondere Meldepflichten und Eingrenzungen sind in den geeigneten Fallkonstellationen die praxistauglichsten Alternativen zur Administrativhaft.

Im Rahmen der Meldepflichten müssen die ausreisepflichtigen Personen periodisch beim kantonalen Migrationsamt vorstellig werden. Dadurch ist ein regelmässiger Kontakt zwischen den Behörden und den betroffenen Personen gewährleistet. Dieser wird insbesondere auch dazu genutzt, um die ausreisepflichtigen Personen – bspw. im Rahmen von weiteren Ausreisegesprächen – transparent über die Rückkehr zu informieren und wenn möglich zu einer freiwilligen Rückkehr zu bewegen.

Auch Eingrenzungen sind als mildere Massnahme im Vergleich zur Administrativhaft geeignet. Bei deren Anwendung besteht die Möglichkeit, die Eingrenzung in einem ersten Schritt auf das gesamte Kantonsgebiet anzuordnen, bei Missachtung jedoch weiter einzuschränken bspw. auf das Gemeindegebiet. Durch diesen progressiven Ansatz bei den Eingrenzungen besteht für die zuständige Behörde eine gewisse Sanktionsmöglichkeit, wenn sich die betroffenen Personen nicht an ihre Auflagen halten, ohne dass bei einer Missachtung der Auflage direkt ausländerrechtliche Administrativhaft angeordnet werden muss.

Dennoch schlagen die Arbeitsgruppe und der Fachausschuss als zusätzliche Alternative zur Administrativhaft vor, im Ausländer- und Integrationsgesetz eine rechtliche Grundlage zu schaffen für die Massnahme einer Anwesenheitspflicht, die einher geht mit einer Zuweisung des Aufenthaltsortes. Die von der Massnahme betroffene Person soll dazu verpflichtet werden, sich täglich während einer gewissen Zeitperiode in der ihr zugewiesenen Unterkunft aufzuhalten. Dabei soll die Anwendung dieser Massnahme bei allen Unterbringungsstrukturen möglich sein. Aus Sicht der Arbeitsgruppe und des Fachausschusses würde sich die Anwendung dieser zusätzlichen Alternative zur Administrativhaft insbesondere auch bei minderjährigen Personen und Familien eignen.

Die Arbeitsgruppe und der Fachausschuss weisen jedoch darauf hin, dass bei allen Alternativen zur Administrativhaft das Untertauchen der betroffenen Personen nicht ausgeschlossen werden kann. Grundsätzlich sind im Hinblick auf den Vollzug von Wegweisungen alle Alternativen zur Administrativhaft weniger effizient als die Administrativhaft selbst. Meldepflichten, Eingrenzungen sowie die vorgeschlagene zusätzliche Alternative zur Administrativhaft (Anwesenheitspflicht) zielen aber darauf ab, die Untertauchensgefahr zu reduzieren.

4.4 Haltung der KKJPD und der VKM

Die grosse Mehrheit der Mitglieder der KKJPD unterstützt die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe und des Fachausschusses. Die Einführung der zusätzlichen Massnahme der Anwesenheitspflicht wird von der Mehrheit der Mitglieder unterstützt. Zwei Kantone haben sich explizit gegen die Einführung der zusätzlichen Massnahme ausgesprochen.

Die VKM erachtet die vorgeschlagene zusätzliche Massnahme als Alternative oder allenfalls Vorstufe zur Administrativhaft als sinnvoll, insbesondere für minderjährige Personen, Frauen oder Familien. Sie weist jedoch darauf hin, dass auch mit dieser Massnahme eine unkontrollierte Abreise bzw. ein Untertauchen letztlich nicht verhindert werden kann. Die Massnahme würde jedoch die Möglichkeiten der Migrationsbehörden erweitern und könnte zur Vermeidung von Hafttagen und den damit verbundenen Kosten beitragen. Zwei Mitglieder der VKM sprachen sich allerdings gegen die Einführung dieser zusätzlichen Massnahme aus.

4.5 Haltung des Bundesrates und Fazit

Der Bundesrat hat in der Vergangenheit bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass im AIG Alternativen zur Administrativhaft vorgesehen sind¹⁵. Diese entsprechen im Wesentlichen den Alternativen, welche die anderen europäischen Staaten anwenden. Um die Alternativen zur Administrativhaft zu erweitern und den Handlungsspielraum der zuständigen kantonalen Behörden zu vergrössern, beabsichtigt der Bundesrat, im AIG die rechtliche Grundlage für die Massnahme einer Anwesenheitspflicht zu schaffen, die einher geht mit einer Zuweisung des Aufenthaltsortes. Er hat daher das EJPD beauftragt, dem Bundesrat bis Ende Dezember 2023 eine Vernehmlassungsvorlage vorzulegen, die eine entsprechende Änderung des AIG vorsieht.

5 Gesamtwürdigung und Fazit

Aufgrund der Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe und des Fachausschusses, welche die allfällige Anwendung des Electronic Monitoring ausländerrechtlichen Bereich vertieft überprüft haben, kommt der Bundesrat zum Ergebnis, dass die Zweckmässigkeit und der Bedarf dieser Massnahme nicht gegeben sind. Der Bundesrat stellt fest, dass alle im Rückkehrbereich involvierten Behörden des Bundes und der Kantone den Aufwand für die Einführung dieser neuen Massnahme als deutlich höher erachten als den davon zu erwartenden Nutzen. Aus Sicht des Bundesrates werden die entsprechenden Erkenntnisse dadurch bestätigt, dass kein anderes europäisches Land Electronic Monitoring als Alternative zur Administrativhaft im Rückkehrbereich anwendet.

Der Bundesrat erachtet somit weiterhin die bereits heute im AIG vorhandenen Alternativen zur Administrativhaft – d.h. insbesondere die Meldepflichten und die Ein- oder Ausgrenzungen – als zielführender und zweckmässiger. Diese entsprechen im Wesentlichen den Alternativen, welche die anderen europäischen Staaten anwenden. Um den Handlungsspielraum der zuständigen kantonalen Behörden bei den Vollzugsfällen zu vergrössern, beabsichtigt der Bundesrat jedoch, im AIG die rechtliche Grundlage für die Massnahme einer Anwesenheitspflicht zu schaffen, die einher geht mit einer Zuweisung des Aufenthaltsortes. Die von der Massnahme betroffene Person soll dazu verpflichtet werden, sich täglich während einer gewissen Zeitperiode in der ihr zugewiesenen Unterkunft aufzuhalten. Diese Massnahme könnte insbesondere auch bei minderjährigen Personen oder Familien als Alternative zur Administrativhaft angewendet werden. Der Bundesrat wird der Bundesversammlung deshalb eine entsprechende Gesetzesvorlage unterbreiten.

Darüber hinaus wird der Bundesrat die Entwicklungen bezüglich weiterer Alternativen zur Administrativhaft auf europäischer Ebene weiterhin aktiv verfolgen und bei Bedarf die Situation erneut überprüfen.

¹⁵ Vgl. bspw. Stellungnahme des Bundesrates vom 28. August 2019 zur Mo. 19.3722; Vgl. ferner auch: Administrativhaft im Asylbereich. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 26. Juni 2018. Stellungnahme des Bundesrates vom 28. September 2018 (BBl 2018 7601).