



IKK-Programm „Kirchliche Anlaufstelle Zwangsmassnahmen Kanton Bern“ (KAZ); Zwischenbericht; wiederkehrender Kredit; Beschluss

Anträge:

- 1. Die Synode beschliesst für die Jahre 2016 – 2019 einen wiederkehrenden Kredit von Fr. 30'000 als Beitrag an das IKK-Programm „Kirchliche Anlaufstelle Zwangsmassnahmen“ (Konto Nummer 595.332.05).**
- 2. Über die weitere Fortführung beschliesst die Wintersynode 2019. Dazu ist ihr ein Zwischenbericht vorzulegen.**

Begründung

Die Wintersynode 2011 beschloss für die Jahre 2012 - 2015 wiederkehrende Beiträge an das IKK-Programm "Kirchliche Anlaufstelle Zwangsmassnahmen" (KAZ) von Fr. 30'000.- pro Jahr. Sie beschloss zudem, es sei ihr nach diesem Zeitraum ein Zwischenbericht vorzulegen, aufgrund dessen sie im Jahr 2015 über die Fortführung des Beitrages an die KAZ beschliessen werde (siehe Protokoll der Wintersynode 2011, Traktandum 10). Im Folgenden werden einige Grundlageninformationen über die KAZ sowie der von der Synode gewünschte Zwischenbericht präsentiert:

1. Die Kirchliche Anlaufstelle Zwangsmassnahmen Kanton Bern (KAZ)

Zweck:

Abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers (Menschen ohne geregelten Aufenthalt, die nie ein Asylgesuch stellten) müssen die Schweiz verlassen. Tun sie dies nicht freiwillig, werden sie unter Umständen in Ausschaffungshaft oder allenfalls Durchsetzungshaft genommen.

In Absprache mit dem Regierungsrat des Kantons Bern und in Zusammenarbeit mit dem Bernischen Anwaltsverband wurde im Herbst 1998 die Kirchliche Anlaufstelle Zwangsmassnahmen (KAZ) gegründet. Sie ist eine unabhängige Stelle und verfolgt das Ziel, die rechtliche und psychosoziale Situation von Ausländerinnen und Ausländern, welche durch Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (insbesondere Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft) im Kanton Bern betroffen sind, zu verbessern.

Tätigkeiten:

- Alle inhaftierten Frauen und Männer erhalten unmittelbar nach ihrer Festnahme zusammen mit dem Merkblatt der Fremdenpolizeibehörden des Kantons Bern betreffend Vollzug von Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht ein Merkblatt der KAZ in ihrer Sprache.
- Bei Kontaktaufnahme mit dem Geschäftsführer der KAZ (Fürsprecher) informiert dieser die Inhaftierten über ihre Situation und über ihre Rechte und Pflichten, überprüft die Haftakten, berät sie über mögliche rechtliche Schritte und vermittelt ihnen bei Bedarf, insbesondere bei kurz bevorstehender Haftüberprüfung durch das Gericht, einen Rechtsbeistand.
- Der Geschäftsführer informiert auch Drittpersonen und Institutionen über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht.
- Seit Anfang 2003 existiert ein wöchentlicher Besuchsdienst für Frauen in Ausschaffungshaft. Freiwillige Besucherinnen stehen auf Wunsch abwechslungsweise jeden Donnerstag-nachmittag im Regionalgefängnis Bern für persönliche Gespräche zur Verfügung. Dieser Dienst ist eine Ergänzung zur Gefängnisseelsorge und zu den primär der Abklärung von Rechtsfragen dienenden Besuchen des Geschäftsführers der KAZ.
- Die KAZ setzt sich ein für einen gesetzeskonformen Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Sie führt dazu Gespräche mit den zuständigen Behörden, verfasst wenn nötig Beschwerden und vernetzt sich mit anderen an diesem Thema interessierten Organisationen.

Trägerin, Organisation, Partner:

Trägerin der KAZ ist die Interkonfessionelle Konferenz des Kantons Bern (IKK), in der sich die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn, die Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Bern, die Christkatholische Landeskirche des Kantons Bern und die Interessengemeinschaft der Jüdischen Gemeinden des Kantons Bern zusammengeschlossen haben.

Die IKK setzte für die Durchführung der konkreten Aufgaben die Fachgruppe KAZ ein. Diese legt die Richtlinien für die Arbeit der KAZ fest und koordiniert und kontrolliert die Tätigkeiten.

Die Geschäftsführung der KAZ ist seit deren Gründung Fürsprecher Thomas Wenger übertragen. Die Verankerung der KAZ in seiner Anwaltskanzlei ermöglicht Herrn Wenger trotz niedrigem Pensum Geschäfts-Präsenzzeiten für die KAZ und wenn nötig rasches Handeln. Die langjährige Erfahrung und gute Zusammenarbeit mit den beteiligten Behörden schafft trotz unterschiedlicher Rollen eine gute Vertrauensbasis.

Weitere Informationen:

Weitere Informationen zur KAZ sowie Medienbeiträge mit Interviews und Erfahrungsberichten von KAZ-Besucherinnen und dem KAZ-Geschäftsführer sind auf der Website zu finden:

<http://www.refbejuso.ch/inhalte/migration-integration/zwangsmassnahmen.html>

2. Entwicklungen von 2011 bis 2014

Die im Kanton Bern vollzogenen Hafttage von Personen in Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft (Zwangsmassnahmehaft) haben in der Berichtsperiode stark geschwankt (2011: 33'652 Hafttage, 2012: 38'454, 2013: 43'314, 2014: 33'379). Entsprechend geschwankt hat auch die Anzahl der vom KAZ-Geschäftsführer geprüften Dossiers von Personen in Zwangsmassnahmehaft (2011: 153; 2012: 138; 2013: 163; 2014: 121). Auch bei der im Kanton Bern angeordneten Zwangsmassnahmehaft ist diese Schwankung und der insgesamt leichte Trend zum Rückgang zu erkennen: 2011 gab es 915 Fälle, 2012 946, 2013 1124 und 2014 842. Der Geschäftsführer machte in der Berichtsperiode zudem zwischen 14 und 22 Besuche im Gefängnis pro Jahr. In der Berichtsperiode konnte der Geschäftsführer der KAZ durch Interventionen beim Migrationsdienst, beim Zwangsmassnahmegericht oder beim Bundesgericht sechs bis sieben Freilassungen pro Jahr bewirken. Seit 2012 trifft sich der Geschäftsführer auch ein- bis zweimal jährlich mit der Leitung des Migrationsdienstes. Dabei werden alltägliche kleinere Probleme bezüglich der Zwangsmassnahmehaft erörtert.

Nachdem durch die KAZ bereits im Jahre 2010 ein Grundsatzentscheid beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern erwirkt worden war, traten im Herbst 2013 endlich die gesetzlichen Bestimmungen über den Vollzug von Administrativhaft in Kraft. 2012 konnte sich die KAZ an der Vernehmlassung beteiligen. Im Gesetz wurde die Bestimmung aufgenommen, dass den Bedürfnissen von Schutzbedürftigen und Familien mit Kindern bei der Ausgestaltung der Haft Rechnung zu tragen ist. Zudem besteht die Pflicht, den Inhaftierten spätestens nach zwei Monaten Arbeit anzubieten. Leider soll dieser Grundsatz bereits wieder abgeschwächt werden.

Mehrere durch die KAZ erwirkte Grundsatzentscheide klärten in der Berichtsperiode wesentliche Verfahrensfragen. Insbesondere erinnerte das Verwaltungsgericht des Kantons Bern in einem Leitscheid 2013 die Migrationsbehörden daran, welche Formvorschriften bei der Hafteröffnung einzuhalten sind (v.a. Abgabe der schriftlichen Haftanordnung sowie Rechtsmittelbelehrung; vgl. nun BVR 2014/3, S. 105).

Ein Schwerpunkt der Tätigkeit der KAZ waren in der Berichtsperiode wiederum die Haftbedingungen für Frauen im Regionalgefängnis Bern. Aufgrund einer Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern konnte 2014 eine Freilassung erreicht werden. Dies hatte zur Folge, dass der Kanton Bern im Jahr 2015 im Regionalgefängnis Thun eine Abteilung für Frauenausschaffungshaft eröffnet hat, wo die Haftbedingungen nun endlich eingehalten werden sollten. Es kann darauf verwiesen werden, dass 15 Jahre nachdem das Bundesgericht erstmals eine Frau aus der Haft im Regionalgefängnis Bern wegen unzureichenden Haftbedingungen entlassen hat, endlich auch für die Frauen eine entsprechende Einrichtung besteht, wie sie den Männern seit langem in Witzwil zur Verfügung steht.

Die durchschnittlich acht freiwilligen Besucherinnen der KAZ führten in der Berichtsperiode an einem Tag pro Woche Gespräche mit Frauen in Ausschaffungshaft durch (2014: total 120 Besuche). Da immer wieder Ausländerinnen über längere Zeit in Ausschaffungshaft waren, wurden sie mehrmals besucht. Drei Austauschtreffen pro Jahr sowie kleine Weiterbildungen halfen den Besucherinnen, mit den z.T. belastenden Situationen zurecht zu kommen. Die Frauen berichten dem Geschäftsführer regelmässig von ihren Besuchen. Dies ermöglicht ihm einen Überblick zur Situation der Frauen in Ausschaffungshaft im Regionalgefängnis Bern. In der Berichtsperiode gab es zudem drei Treffen der KAZ-Besucherinnen mit der neuen Leitung und den Mitarbeiterinnen im Regionalgefängnis Bern, welches von beiden Seiten begrüsst worden ist.

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) führt seit 2009 auch im Kanton Bern das Programm ‚Detention‘ durch und ist in den Gefängnissen für Personen in Ausschaffungshaft und im Strafvollzug mit einer Perspektiven- und Rückkehrberatung präsent. Ziel des Programmes ist eine Rückkehr in Sicherheit und Würde. Im Jahr 2014 wurden 376 Personen beraten sowie Rückkehrhilfen und Finanzierungen von kleinen Geschäftsprojekten in den Zielländern der ausgeschafften Personen organisiert. Seit 2009 nimmt die Verantwortliche für das Programm Detention an den Sitzungen der Fachgruppe KAZ teil und wendet sich bei Fragen rechtlicher Art an den Geschäftsführer der KAZ. Die Aufgabenteilung und Koordination sind somit sichergestellt.

3. Kosten und Finanzierung

Allgemeines:

Seit längerem betragen die Kosten der KAZ zwischen CHF 30'000.- und CHF 37'000.-. Die grösste Ausgabe betrifft das Honorar des Geschäftsführers. Dieser ist seit der Gründung der KAZ dabei, hat grosse Erfahrung im Bereich Zwangsmassnahmen und kann darum seine Aufgabe sehr effizient erledigen. Er arbeitete in den letzten Jahren durchschnittlich 200 Stunden pro Jahr für die KAZ. Das Honorar des Geschäftsführers liegt seit Jahren deutlich unter dem üblichen Anwaltstarif.

Da die Zahl der Anfragen in den vier Jahren der Berichtsperiode immer wieder geschwankt hat (siehe Kapitel 2) ist eine Prognose schwierig. Aufgrund der zurzeit steigenden Anzahl von Asylsuchenden insbesondere aus Nordafrika und dem Nahen Osten und der weiteren Verschärfungen im Ausländerrecht (z.B. Ausschaffungs- und Masseneinwanderungs-Initiative) muss davon ausge-

gangen werden, dass auch weiterhin zahlreiche Menschen in Ausschaffungshaft versetzt werden. Deswegen bleibt der vorgesehene Beitrag für 2016 bis 2019 auf dem Niveau der seit 2012 festgelegten CHF 37'500.-.

Die IKK-Partner sind die Träger der KAZ und übernehmen anteilmässig die Kosten. Aufgrund der Jahresrechnung werden ihnen die effektiven Kosten jeweils im Folgejahr verrechnet. Die Liquidität der KAZ ist bescheiden. Ende 2014 standen ihr noch CHF 17'096.65 als Eigenmittel zur Verfügung.

Beitrag der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn:

Das Budget für 2016 und die Folgejahre rechnet mit Ausgaben von CHF 37'500.- Gemäss dem aktuellen IKK-Verteilschlüssel übernehmen die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn 79% der Ausgaben. Dies entspricht einem Betrag von CHF 29'625.-. In den Budgets der nächsten vier Jahre sind deshalb weiterhin CHF 30'000.- aufzunehmen.

4. Bedeutung der KAZ

Personen in Ausschaffungs- und in Durchsetzungshaft haben niemandem geschadet; sie haben sich keiner kriminellen Tat schuldig gemacht. Die Eingriffe in die Grundrechte sind jedoch ebenso einschneidend wie bei einer strafrechtlichen Einschliessung. Zudem unterliegt diese Administrativhaft mit dem alleinigen Zweck der Ausschaffung einer geringeren Kontrolle als die Untersuchungshaft: So ist zum Beispiel eine rechtliche Vertretung von Amtes wegen, das heisst unentgeltlich, erst nach drei Monaten möglich. Die KAZ hilft, diese Lücke zu schliessen.

Eine unabhängige Beratungsstelle wie die KAZ kann zudem den Personen in Haft eine realistische Einschätzung ihrer Situation vermitteln und allenfalls bestehende rechtliche Chancen auch effektiv wahrnehmen. Dies trägt zur Beruhigung im Gefängnis bei und hilft allen, auch der Institution. Es kommt auch vor, dass durch diese Vermittlung und mit kleinen Hilfen freiwillige Ausreisen möglich werden.

Die Aufsicht/Betreuung im Gefängnis hat wenig Zeit zur Verfügung und ist als Teil der Institution wenig geeignet zur Besprechung vertraulicher Angelegenheiten. Die Personen in Ausschaffungshaft sind äusserst isoliert, haben oft keine Bezugspersonen ausserhalb des Gefängnisses und kaum Kenntnisse unseres Systems. Dies alles ist verbunden mit sprachlichen Verständnisproblemen und Armut. Die Vertreter der Gefängnisseelsorge und der KAZ sowie des SRK sind die einzigen, die von „ausen“ kommen, als unabhängige Stellen wahrgenommen werden und deshalb eine mitmenschliche Stütze sein können.

Die Gefängnisseelsorge schätzt die Zusammenarbeit mit der KAZ sehr und sieht die KAZ als wichtiges Angebot für Personen in Ausschaffungshaft. In einigen Fällen konnte die Gefängnisseelsorge Häftlingen den Anwalt der KAZ vermitteln. Freiwillige des KAZ-Besuchsdienstes konnten dank ihren Sprachkenntnissen die Begleitung von Frauen übernehmen, wo dies für die Gefängnisseelsorge nicht möglich war. Umgekehrt haben Freiwillige des KAZ-Besuchsdienstes die Frauen in der Ausschaffungshaft schon in mehreren Fällen auf die Angebote der Gefängnisseelsorge aufmerksam gemacht.

2013 konnte die KAZ ihr 15jähriges Jubiläum feiern. Auch wenn in den letzten Jahren im verfahrensrechtlichen Bereich und bezüglich der Haftbedingungen durch die KAZ einiges erreicht werden konnte, ist es wichtig, die Entwicklungen weiterhin genau unter Beobachtung zu halten, damit künftig das bisher Erreichte nicht wieder verloren geht. Die KAZ übt kostengünstig eine gewisse Kontrolle aus in einem Bereich unserer Rechtsordnung, wo Menschenrechte und –würde stark gefährdet sind. Sie ist für die Inhaftierten vielfach die einzige Ansprechstelle ausserhalb der Gefängnismauern.

Die Personen in Ausschaffungshaft gehören zu den unsichtbarsten und verletzlichsten Mitgliedern unserer Gesellschaft. Sie zu besuchen, zu unterstützen und nicht der Vergessenheit zu überlassen gehört zu den christlichen Grundpflichten. In einer Vision über das Ende der Zeiten sagt Christus zu den Gerechten: *"Ich war im Gefängnis, und ihr habt mich besucht."* (Mt. 25, 36) *Als sich die Gerechten nicht daran erinnern, antwortet Christus: "Amen, ich sage euch: Was ihr einem dieser meiner geringsten Brüder getan habt, das habt ihr mir getan."* (Mt. 25, 40).

Der Synodalrat

Beilage:
Budget KAZ 2016