



IKK-Programm «Kirchliche Anlaufstelle Zwangsmassnahmen Kanton Bern» (KAZ); Zwischenbericht; unbefristeter Verpflichtungskredit; Kenntnisnahme und Beschluss

Anträge:

1. Die Synode nimmt den Bericht über die Tätigkeit der «Kirchlichen Anlaufstelle für Zwangsmassnahmen Kanton Bern», KAZ, 2019-2022 zur Kenntnis.
2. Sie beschliesst über einen unbefristeten Verpflichtungskredit von CHF 25'000 pro Jahr als Beitrag an das IKK-Programm KAZ.

Begründung

Die Wintersynode 2019 beschloss für die Jahre 2020-2023 wiederkehrende Beiträge an das IKK-Programm «Kirchliche Anlaufstelle Zwangsmassnahmen» (KAZ) von CHF 30'000 pro Jahr. Sie beschloss zudem, es sei ihr nach diesem Zeitraum ein Zwischenbericht vorzulegen, aufgrund dessen sie im Jahr 2023 über die Fortführung des Beitrages an die KAZ beschliessen werde (siehe Protokoll der Wintersynode 2019, Traktandum 14). 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.

Die Kirchliche Anlaufstelle Zwangsmassnahmen (KAZ) wurde in Absprache mit dem Regierungsrat des Kantons Bern und in Zusammenarbeit mit dem Bernischen Anwaltsverband sowie dem Verein Demokratische Juristinnen und Juristen Bern im Herbst 1998 gegründet. Die KAZ feiert also dieses Jahr ihr 25jähriges Jubiläum. 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 der betreffenden Sprache. Darauf wird auch auf das Programm Detention des Schweizerischen Roten Kreuzes verwiesen (Rückkehrberatung für Ausschaffungshäftlinge).
- Bei Kontaktaufnahme mit dem Geschäftsführer der KAZ (Fürsprecher/Rechtsanwalt) 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, die in Gefängnissen im Kanton Bern in Ausschaffungshaft sind. Freiwillige Besucherinnen stehen dort auf Wunsch der Inhaftierten 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. Zudem werden auch Minderjährige in Ausschaffungshaft besucht.
- 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 wie dem Schweizerischen Roten Kreuz, dem Verein humanrights.ch oder der Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not.

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:

www.refbejuso.ch/zwangsmassnahmen

2. Entwicklungen von 2019 bis 2022

Die im Kanton Bern vollzogenen Hafttage von Personen in Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft (Zwangsmassnahmenhaft) haben in der Berichtsperiode abgenommen (2019: 14'332 Hafttage; 2020: 9'035; 2021: 10'004; 2022: 8'503). Noch auffallender ist die Abnahme der Hafttage bei den Frauen: In der Berichtsperiode wurden im Schnitt pro Jahr lediglich noch rund 235 Hafttage vollzogen (Berichtsperiode 2015-2018: Durchschnittlich 2'309 Hafttage). Ebenfalls eher marginal ist die Bedeutung von Zwangsmassnahmenhaft gegenüber Minderjährigen: Im Schnitt ergaben sich pro Jahr 77 Hafttage.

Die vom Geschäftsführer jährlich überprüften Dossiers von Personen in Zwangsmassnahmenhaft waren gewissen Schwankungen unterworfen: (2019: 134; 2020: 101; 2021: 155; 2022: 110). Die vom Kanton Bern angeordneten Inhaftierungen nahmen tendenziell eher ab: Im Jahre 2019 gab es 641 Fälle, 2020 405, 2021 433 und 2022 448. Der Geschäftsführer machte in der Berichtsperiode jährlich im Schnitt rund 5 Besuche im Gefängnis. Im Vergleich zu früher nahmen die Besuche ab. Der Grund dafür liegt im Umstand, dass die Zwangsmassnahmenhaft seit 2018 vor allem im Regionalgefängnis Moutier vollzogen wird und der Aufwand für einen Besuch aufgrund der Reisezeit massiv höher ist im Vergleich zu den bisherigen Besuchen in Bern. Die Kommunikation mit den Inhaftierten erfolgt aus diesem Grund vermehrt telefonisch oder auf dem Korrespondenzweg.

In der Berichtsperiode konnte der Geschäftsführer durch Interventionen bei den Migrationsdiensten, dem kantonalen Zwangsmassnahmengericht oder dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern im Schnitt 4 Freilassungen pro Jahr erwirken. Der Geschäftsführer steht in regelmässigem Austausch mit der Leitung des Migrationsdienstes des Kantons Bern sowie dem Amt für Justizvollzug, um Probleme der Zwangsmassnahmenhaft zu erörtern.

Während der Corona-Pandemie wurden zeitweise sehr wenige Personen in Zwangsmassnahmenhaft versetzt, da der Vollzug von Wegweisungen aufgrund der Restriktionen im Flugverkehr auf unbestimmte Zeit nicht absehbar war. Während der Pandemie wurde auch in kürzester Zeit die gesetzliche Grundlage für eine nötigenfalls zwangsweise COVID-Testung geschaffen.

Nachdem die KAZ bereits in früheren Jahren mehrere gerichtliche Grundsatzentscheide erwirkte, die wesentliche Diskussionspunkte der Zwangsmassnahmenhaft klären konnten (Formalitäten bei der Haftanordnung und bei den Haftbedingungen), kam es 2020 zu einem weiteren Grundsatzentscheid mit wegweisender Bedeutung für die Ausschaffungshaft in der ganzen Schweiz: Mit Urteil vom 31. März 2020 (Urteil 2C_447/2019; BGE 146 II 201) entschied das Bundesgericht, dass ausländerrechtliche Administrativhaft grundsätzlich in speziellen Vollzugsanstalten zu erfolgen hat und lediglich die abteilungsweise Trennung von anderen Haftarten (wie im Regionalgefängnis Bern) nicht ausreicht. Nur in begründeten Einzelfällen und während wenigen Tagen ist eine Unterbringung in einer ordentlichen Haftanstalt noch möglich, wobei die Trennung von den übrigen Inhaftierten sichergestellt werden muss. Dieses Urteil hatte zur Folge, dass im Kanton Bern heute alle Inhaftierten in der Regel nur ganz am Anfang der Haft für maximal 4 Tage bis zur erfolgten Haftprüfung beim kantonalen Zwangsmassnahmengericht, falls eine solche obligatorisch ist, im Regionalgefängnis Bern verbleiben und anschliessend in das Regionalgefängnis Moutier verlegt werden, wo nur Zwangsmassnahmenhaft vollzogen wird. Dieses Urteil hatte auch einen unmittelbaren und sehr starken Einfluss auf die vollzogenen Hafttage im Regionalgefängnis Bern (welches seit Beginn der Tätigkeit der KAZ von dieser als für diese Haftart ungeeignet eingestuft wurde): 2019 wurden dort noch 6'349 Hafttage vollzogen, 2020: 2'636; 2021: 2'140; 2022: 1'578).

Die vollzogenen Hafttage bei Frauen haben wie bereits erwähnt in der Berichtsperiode stark abgenommen. Zwar werden teilweise Frauen nun auch in Moutier inhaftiert, nachdem dort einige Plätze für Frauen geschaffen wurden als Ersatz für die im Regionalgefängnis Thun 2018 geschlossene Frauenabteilung. Da es jedoch sehr wenige Frauen sind, erfolgen auch nur noch sehr wenige Besuche durch den KAZ Besuchsdienst. Dennoch wird dieses Angebot im Regionalgefängnis Bern sowie auch in Moutier zurzeit weitergeführt und gilt neu auch für minderjährige Männer und Frauen.

Seit dem Jahr 2015 nimmt der Geschäftsführer der KAZ an der jährlichen Koordinationssitzung der im Regionalgefängnis Bern tätigen Partnerorganisationen teil. Seit anfangs 2023 gibt es dort mit Eugen Marty einen neuen Leiter, welcher Monika Kummer abgelöst hat. Anlässlich der letzten Sitzung konnte der Geschäftsführer für die KAZ ein grosses Lob durch den Vollzugskoordinator entgegennehmen, welcher betonte, dass es der Beharrlichkeit des KAZ-Geschäftsführers zu verdanken sei, dass nun seit dem erwähnten Bundesgerichtsurteil vom 31. März 2020 klar sei, dass das Regionalgefängnis Bern den Anforderungen für die Ausschaffungshaft nicht genügt, was für das Gefängnis eine grosse Entlastung bedeute.

Weiter ist der KAZ-Geschäftsführer seit 2017 Mitglied einer Begleitgruppe eines Programms des Vereins humanrights.ch, das sich unter anderem für die Rechte von Betroffenen im Freiheitsentzug im Kanton Bern einsetzt. Dem Geschäftsführer der KAZ werden dabei die Anliegen von Inhaftierten, welche von Zwangsmassnahmenhaft betroffen sind, weitergeleitet. Eine Zusammenarbeit zwischen der KAZ sowie dem Verein AsyLex besteht für Fälle, in welchen aus Sicht des Geschäftsführers Handlungsbedarf für die Einreichung eines Wiedererwägungsgesuches besteht, welches die verfügte Wegweisung aus der Schweiz in Frage stellt, da dieser Bereich durch das KAZ-Mandat nicht abgedeckt ist.

Die Überwachung der Rechtmässigkeit der Haftanordnung und die Überwachung von gesetzeskonformen Haftbedingungen werden auch künftig die Hauptaufgaben der KAZ sein. Die Aufgabe des KAZ-Geschäftsführers hat sich aufgrund der vielen Gerichtsurteile, welche die Bedingungen an eine gesetzeskonforme Inhaftierung geklärt haben, zu einer eher überwachenden, kontrollierenden Funktion gewandelt. Dennoch musste in letzter Zeit wiederum vermehrt mit erfolgreichen Haftentlassungsgesuchen operiert werden, nachdem die Migrationsbehörden dazu übergegangen sind, Haftanordnungen auf Vorrat zu erlassen und so den vollziehenden Polizeiorganen den Entscheid überliessen, ob und zu welchem Zeitpunkt eine Inhaftierung erfolgt. Auch wird in Zukunft ein Augenmerk darauf zu richten sein, in welchem Gefängnis der Kanton Bern nach dem ab 2026 geplanten Wechsel von Moutier zum Kanton Jura die Zwangsmassnahmenhaft vollziehen wird und ob am neuen Standort die Anforderungen an die Haftbedingungen erfüllt werden.

Nach wie vor arbeitet die KAZ mit dem Programm Detention des Schweizerischen Roten Kreuzes zusammen, welches für Personen in Zwangsmassnahmenhaft und im Strafvollzug Perspektiven- und Rückkehrberatung anbietet. Die Leiterin dieses Programmes nimmt nach wie vor an den Fachgruppensitzungen der KAZ teil.

3. Kosten und Finanzierung

Allgemeines

Die Kosten der KAZ betragen in der Berichtsperiode 2019 bis 2022 zwischen CHF 25'000 und CHF 35'000 pro Jahr. 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 der

Berichtsperiode durchschnittlich 120 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 etwas abgenommen, aber immer wieder geschwankt hat (siehe Kapitel 2) ist eine Prognose schwierig. Aufgrund der weiteren Verschärfungen im Ausländerrecht muss davon ausgegangen werden, dass auch weiterhin zahlreiche Menschen in Ausschaffungshaft versetzt werden. Deswegen schlagen wir basierend auf dem Durchschnitt der jährlichen Kosten zwischen 2019 und 2022 ab 2024 ein anzunehmendes KAZ-Jahresbudget von CHF 30'000 vor.

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 gewährleistet. Ende 2022 standen ihr CHF 24'942 als Eigenmittel zur Verfügung.

Beitrag der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn

Ab 2024 wird mit jährlichen Ausgaben von durchschnittlich CHF 30'000 gerechnet. Gemäss dem aktuellen IKK-Verteilschlüssel übernehmen die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn 77,3% der Ausgaben. Dies entspricht einem Betrag von CHF 23'190. Angesichts der leichten Schwankungen in den Jahresbudgets wird darum der Synode ein unbefristeter Verpflichtungskredit von CHF 25'000 pro Jahr gemäss Art. 65 Abs. 5 des Reglements über den kirchlichen Finanzhaushalt, FHR, KES 63.120 als Beitrag an die KAZ beantragt. Mit dem Verzicht auf die Befristung des Beitrags wird der Stetigkeit der Aufgabe entsprochen.

4. Bedeutung der KAZ

Personen in Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft werden nicht aufgrund von Delikten inhaftiert. 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, grundsätzlich 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 Schweizerischen Roten Kreuzes 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 Frauen in Ausschaffungshaft schon in mehreren Fällen auf die Angebote der Gefängnisseelsorge aufmerksam gemacht.

2023 kann die KAZ ihr 25jähriges 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 rückgängig gemacht wird. Die KAZ übt kostengünstig eine gewisse Kontrolle aus in einem Bereich unserer Rechtsordnung, wo Menschenrechte und Menschenwürde 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