



## **IKK-Programm «Kirchliche Anlaufstelle Zwangsmassnahmen Kanton Bern» (KAZ); Zwischenbericht; Verpflichtungskredit für die Jahre 2020-2023; Beschluss**

### **Anträge:**

1. Die Synode beschliesst einen Verpflichtungskredit von Total CHF 120'000 für die Jahre 2020-2023 als Beitrag an das IKK-Programm «Kirchliche Anlaufstelle Zwangsmassnahmen».
2. Über die weitere Fortführung beschliesst die Wintersynode 2023. Dazu ist ihr wiederum ein Zwischenbericht vorzulegen.

### **Begründung**

Die Wintersynode 2015 beschloss für die Jahre 2016-2019 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 2019 über die Fortführung des Beitrages an die KAZ beschliessen werde (siehe Protokoll der Wintersynode 2015, Traktandum 18). 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 feierte also letztes Jahr ihr 20jähriges 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) 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 im Regionalgefängnis Bern in Ausschaffungshaft sind. Freiwillige Besucherinnen stehen dort auf Wunsch der Inhaftierten abwechslungsweise jeden Donnerstagnachmittag 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 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](http://www.refbejuso.ch/zwangsmassnahmen)

## 2. Entwicklungen von 2015 bis 2018

Die im Kanton Bern vollzogenen Hafttage von Personen in Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft (Zwangsmassnahmenhaft) haben in der Berichtsperiode wie auch in den Jahren zuvor stark geschwankt (2015: 29'100 Hafttage; 2016: 34'322; 2017: 36'219; 2018: 25'122). Entsprechend geschwankt haben auch die vom Geschäftsführer jährlich überprüften Dossiers von Personen in Zwangsmassnahmenhaft: (2015: 160; 2016: 135; 2017: 108; 2018: 119). Diese Schwankungen ergeben sich auch aus der im Kanton Bern angeordneten Zwangsmassnahmenhaft: Im Jahre 2015 gab es 849 Fälle, 2016 1078, 2017 818 und 2018 607. Der Geschäftsführer machte in der Berichtsperiode jährlich zwischen 12 und 16 Besuche im Gefängnis. In der Berichtsperiode konnte der Geschäftsführer der KAZ durch Interventionen bei den Migrationsdiensten, dem Zwangsmassnahmengericht oder dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern 5-8 Freilassungen pro Jahr bewirken. 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.

Die KAZ hat in ihrer 20jährigen Geschichte bereits mehrere gerichtliche Grundsatzentscheide erwirkt, die wesentliche Diskussionspunkte der Zwangsmassnahmenhaft klären konnten (Formalitäten bei der Haftanordnung und bei den Haftbedingungen). Im Jahre 2015 wurde nun endlich erreicht, dass für Frauen in Ausschaffungshaft im Regionalgefängnis Thun eine Abteilung eröffnet wurde, welche den Anforderungen an die gesetzlich vorgesehenen Haftbedingungen genügt. Die Abteilung wurde eröffnet insbesondere aufgrund eines Urteils des Verwaltungsgerichtes, welches durch die KAZ erwirkt wurde. Leider wurde diese positive Entwicklung von den ständigen Umstrukturierungen beim Haftvollzug zum Teil wieder rückgängig gemacht: Die Frauenabteilung in Thun wurde im Sommer 2018 wieder geschlossen; das gleiche gilt für die Abteilung der Männer in Witzwil. Seither wird die Ausschaffungshaft im Kanton Bern grundsätzlich nur noch in dem aufgrund der restriktiven Haftbedingungen für längere Inhaftierungen ungeeigneten Regionalgefängnis Bern sowie neu im Regionalgefängnis Moutier vollzogen, welches primär als Ersatz für die Männerabteilung in Witzwil dient. Grundsätzlich sollten in Moutier auch einige Plätze für Frauen betrieben werden, was bis Ende 2018 jedoch noch nicht der Fall war, weshalb die Frauen wiederum nur in Bern inhaftiert wurden. Bezüglich der Haftbedingungen in Moutier kann festgehalten werden, dass diese den gesetzlichen Anforderungen wohl knapp genügen, jedoch schlechter sind als früher in der Abteilung in Witzwil.

Seit dem Jahr 2015 nimmt der Geschäftsführer der KAZ an der jährlichen Koordinationssitzung der im Regionalgefängnis Bern tätigen Partnerorganisationen teil. Zudem ist er 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.

Die Einhaltung und Überwachung von gesetzeskonformen Haftbedingungen war und ist seit der Gründung der KAZ eine ihrer Hauptaufgaben. In der Berichtsperiode musste wiederholt festgestellt werden, dass teilweise Personen im Strafvollzug und in Zwangsmassnahmenhaft zusammengelegt wurden, was dem Trennungsgebot widerspricht. Darum konnte die KAZ in einigen dieser Fälle eine Haftentlassung bewirken. Eine positive Entwicklung ist in der Tatsache zu sehen, dass seit Sommer 2018 keine Frauen oder ganze Familien mehr zusammen mit Kindern unter 15 Jahren inhaftiert werden.

Der KAZ-Besuchsdienst für Frauen war in der Berichtsperiode geprägt durch den Umstand, dass 2015 wie bereits erwähnt im Regionalgefängnis Thun eine Frauenabteilung eröffnet

wurde. Dies führte dazu, dass die inhaftierten Frauen in der Regel relativ rasch vom Regionalgefängnis Bern nach Thun verlegt wurden. Dadurch reduzierte sich im Regionalgefängnis Bern der Bedarf für Besuche. Darum entschied die KAZ, im Regionalgefängnis Thun einen 14-täglichen Besuchsdienst einzuführen. Nachdem die Frauenabteilung in Thun Mitte 2018 leider wieder geschlossen wurde, erfolgte die Inhaftierung von Frauen wiederum nur noch in Bern. In der Folge nahmen die Besuche durch die KAZ-Freiwilligen dort wieder etwas zu, ohne jedoch das Niveau der Vorjahre zu erreichen. Der Grund dafür dürfte im Umstand liegen, dass im Jahre 2018 im Kanton Bern im Vergleich zu den Vorjahren markant weniger Frauen inhaftiert wurden. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten; insbesondere wird von Interesse sein, ob die Frauen – wie vom Amt für Justizvollzug grundsätzlich vorgesehen – künftig ins Regionalgefängnis Moutier verlegt werden.

Nach wie vor arbeitet die KAZ auch 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 der Fachgruppensitzung der KAZ teil.

### **3. Kosten und Finanzierung**

#### **Allgemeines:**

Die Kosten der KAZ betragen in der Berichtsperiode zwischen CHF 35'000 und CHF 36'000 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 180 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 weiteren Verschärfungen im Ausländerrecht muss davon ausgegangen werden, dass auch weiterhin zahlreiche Menschen in Ausschaffungshaft versetzt werden. Deswegen bleibt der vorgesehene Beitrag für 2020-2023 bei CHF 35'600 (siehe Budget für 2020 in der Beilage).

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. Ende 2018 hatte die KAZ eine Liquiditätsreserve von CHF 16'024.30.

#### **Beitrag der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn:**

Das Budget der KAZ für 2020 und die Folgejahre rechnet mit Ausgaben von CHF 35'600. Gemäss dem aktuellen IKK-Verteilschlüssel übernehmen die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn 77,3% der Ausgaben. Dies entspricht einem Betrag von CHF 27'518.80. Es wird daher beantragt, im Budget der nächsten vier Jahre weiterhin je CHF 30'000 aufzunehmen (Konto: 91510).

## 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, 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 „ausser“ 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.

2018 konnte die KAZ ihr 20jähriges 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

Beilage:  
Budget KAZ 2020