

Bericht der Arbeitsgruppe "Ausschaffungen"

Abteilung Innenbeziehungen des SEK, Fachbereich Migration

1. Vorbemerkung

Die Arbeitsgruppe Ausschaffungen wurde von der Migrationsbeauftragten des Schweizerischen Evang. Kirchenbundes (SEK) eingesetzt mit dem Auftrag, sie im Hinblick auf die Ausarbeitung einer Stellungnahme zur Frage 2 der Motion de Roche betr. der Haltung des SEK-Rates zu den Ausschaffungsentscheiden des Bundes und zur Ausschaffungspraxis der Kantone zu beraten.

Der Arbeitsgruppe gehören an: Dr. Peter Gessler (ehem. Kirchenrat, Reformierte Kirche Basel-Stadt), Emanuel Weber (katholischer Theologe, Gefängnisseelsorger Basel-Land), Vladimir Zahorec (reformierter Pfarrer, Südslawische Christliche Gemeinde, Zürich); das Protokoll führte Danielle Perrochet vom SEK.

Der vorliegende Bericht wurde aufgrund von Kontakten mit Seelsorgern in zwölf Kantonen, Hearings mit einem Experten für Ausländerrecht (Advokat Guido Ehrler, Basel) und Gesprächen mit der Migrationsbeauftragten des SEK, Christina Burger, erarbeitet und auch mit der Arbeitsgruppe Sans-Papiers besprochen. Wir danken allen, die uns mit Informationen und Vorschlägen geholfen haben.

2. Zur Praxis der Wegweisungen und Ausschaffungen

Die Motion de Roche fragt nach der Haltung des SEK zu den Ausschaffungsentscheiden des Bundes und zur Ausschaffungspraxis der Kantone. Wir sprechen von Wegweisungen und Ausschaffungen, weil jede Ausschaffung der Vollzug einer Wegweisung ist. Wegweisungsentscheide werden im Bereich der ausländische Wohnbevölkerung und der nicht Aufenthaltsberechtigten (Durchreisende und Sans-Papiers) von den Kantonen und vom Bundesamt für Ausländerfragen getroffen, im Asylbereich vom Bundesamt für Flüchtlinge.

Dass Personen weggewiesen und - wenn sie der Wegweisung nicht Folge leisten - zwangsweise ausgeschafft werden, ist nicht neu. Durch die sog. Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, die seit Februar 1995 in Kraft sind, ist die Praxis der Ausschaffungen durch die Möglichkeit der Ausschaffungshaft erweitert und verschärft worden. Die Ausschaffungshaft ist eine administrative Massnahme, die kantonale Behörden unter bestimmten Bedingungen zum Vollzug einer Wegweisung anordnen können. Ihre Anwendung und die Ausschaffungspraxis überhaupt ist in den 26 Kantonen sehr unterschiedlich und nicht transparent. Dem Bund liegen darüber keine verlässlichen statistischen Daten aus den Kantonen vor (vgl. Peter Übersax et al., Handbuch Ausländerrecht, Basel 2002). Die Kirchen haben nach der Einführung der Zwangsmassnahmen eine Kontrolle über deren Anwendung gefordert; eine solche Kontrolle ist aber bisher nicht eingeführt worden.

Im Jahr 2001 haben gemäss Bundesamt für Statistik 52'713 in der Schweiz wohnhafte Ausländer/Ausländerinnen (Niedergelassene oder Jahresaufenthalter) das Land verlassen. Aus der Statistik ist nicht ersichtlich, wie viele freiwillig (d.h. aus eigenem Entschluss) und wie viele unfreiwillig (d.h. infolge Ablaufs ihrer Aufenthaltsbewilligung und/ oder Wegweisung) ausgewandert sind.

Das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) publiziert die Wegweisungen von Personen im Asylbereich, die nicht zur Wohnbevölkerung gezählt und darum in der obigen Statistik

nicht erfasst werden. Im Jahr 2002 wurden Wegweisungen gegen 20'111 Personen im Asylbereich verfügt. Aus der uns vorliegenden Statistik des BFF ist nicht ersichtlich, wie viele von diesen Personen "freiwillig" (gemeint ist: nicht aus eigenem Entschluss, aber ohne Zwangsmassnahmen) ausgereist sind, wie viele zwangsweise ausgeschafft wurden und wie viele der Wegweisungen noch "hängig" oder "blockiert" sind. Die Asylrekurskommission hat empfohlen, den Personen, deren Wegweisung nicht vollziehbar ist, nach einem Jahr die jederzeit widerrufbare Bewilligung F (sog. vorläufige Aufnahme) zu geben. Da viele Kantone diese Empfehlung nicht beachten, leben zahlreiche Personen in einem rechtlichen Graubereich und werden illegalisiert.

Zur Wegweisung

Zu beachten ist, dass Wegweisungen nicht nur abgewiesene Asylsuchende betreffen, sondern auch zahlreiche andere Personen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Personen, die eine Aufenthaltsbewilligung hatten, welche erloschen ist oder widerrufen wurde, und Personen, die keine Aufenthaltsbewilligung haben.

Die letzteren können formlos weggewiesen werden; z.B. Personen, die nach der Durchreise durch die Schweiz von der deutschen Grenzpolizei zurückgewiesen und an die Kantonspolizei Basel-Stadt übergeben werden.

Personen, die nach Erlöschen oder Widerruf ihrer Aufenthaltsbewilligung weggewiesen werden, haben das Recht auf Erlass einer Verfügung, auf rechtliches Gehör und auf Rechtsmitteleingabe. Normalerweise darf der Beschwerdeführende in der Schweiz den Entscheid abwarten. Die kantonalen Behörden können aber der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen und Ausschaffungshaft anordnen.

Die Jahresaufenthaltsbewilligung verlieren z.B. Personen, die entlassen werden und keine Stelle finden, oder Personen, die invalid werden und nicht mehr arbeiten können, oder Personen, die fürsorgeabhängig werden, oder Personen, die ihren Ehepartner nach weniger als fünf Jahren Ehe verlieren, oder Personen, die ihre Ausbildung abgeschlossen haben, oder Personen, deren Besucher- oder Touristenvisum abgelaufen ist.

Bei längerer Fürsorgeabhängigkeit – z.B. wenn ein IV-Entscheidungsverfahren 3-4 Jahre dauert – kann auch eine Niederlassungsbewilligung widerrufen werden. Davon sind auch Personen betroffen, die seit Jahrzehnten in der Schweiz leben und arbeiten.

Die Wegweisungspraxis ist von Kanton zu Kanton verschieden. Das Bundesamt für Ausländerfragen publiziert über die von den Kantonen ausgesprochenen Wegweisungen und ihre Begründungen keine Statistik.

Zur Ausschaffung

Zwangsmassnahmen wie die Ausschaffungshaft können die Kantone nach eigenem Ermessen anwenden, auch wenn die betroffene Person keinen Widerstand leistet. Ausschaffungen erfolgen unter Polizeibegleitung bis zum Flughafen oder bis in den Heimatstaat. Wenn die betroffene Person Widerstand leistet, kann die Polizei Zwangsmittel anwenden.

Über den Umfang der Anwendung von Zwangsmitteln bei Ausschaffungen machen die Behörden keine Angaben. Über einzelne besonders schlimme Fälle von Gewaltanwendung bei Zwangsausschaffungen auf dem Luftweg wurde in den Medien berichtet, z.B. im Bulletin der Menschenrechtsgruppe "augenauf". Die Anwendung von Zwangsmitteln bei Ausschaffungen auf dem Landweg wurde bisher u.W. nicht untersucht.

Für die "zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg" hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren KKJPD am 11.4.2002 detaillierte Vorschriften beschlossen und empfohlen, diese als gesetzliche Bestimmungen zu erlassen. Das ist bisher nicht geschehen. Das Bundesamt für Flüchtlinge forderte die Kantone am 19.8.2002 auf, die Empfehlungen der KKJPD als kantonale Polizeidienstvorschriften zu übernehmen. Bisher werden die Massnahmen ohne gesetzliche Grundlage angewendet. Polizeidienstvorschriften sind unseres Erachtens keine ausreichende Gesetzesgrundlage für einen so schweren Eingriff in die persönlichen Grundrechte wie es die Anwendung von Gewalt bei einer Ausschaffung ist. Weil sie nicht publiziert werden, können sie nicht angefochten werden, und ihre Anwendung kann nicht überprüft werden. Bei schweren Grundrechtseingriffen ist eine formale gesetzliche Grundlage unerlässlich, wie es auch die KKJPD empfiehlt, also die Aufnahme in die kantonalen Polizeigesetze.

Zur Ausschaffungshaft

Einblick in die Praxis der Ausschaffungshaft haben die Gefängnisseelsorger der Landeskirchen, die Zutritt zu den Haftzentren haben. Es gibt bisher keine Übersicht über die Handhabung der Ausschaffungshaft in den verschiedenen Kantonen. Aufgrund von Kontakten zu Seelsorgern in zwölf Kantonen kann hier bloss die Bandbreite der Praxis in etwa abgeschätzt werden. Für genauere Angaben verweisen wir auf direkte Kontakte mit den Vollzugsbehörden in den einzelnen Kantonen.

Am Stichtag des 4.9.2002 waren in der Schweiz 279 Personen (davon 18 Frauen) aufgrund der Zwangsmassnahmen inhaftiert. Im Jahr 2001 wurden 6175 Personen in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft genommen und insgesamt 81'250 Tage festgehalten (Daten vom Bundesamt für Statistik, Nov. 2002). Auf dieser Grundlage kann der durchschnittliche Aufenthalt für das Jahr 2001 auf etwa 13 Tage geschätzt werden. Die Aufenthaltsdauer ist aber sehr unterschiedlich verteilt. Während einige bis zu neun Monaten Ausschaffungshaft (plus drei Monate Vorbereitungs-haft) im Gefängnis verbringen, werden andere wohl vor Ablauf der 96 Stunden, innert welchen sie dem Haftrichter vorgeführt werden müssen, ausgeschafft. Die Anordnung der Ausschaffungshaft wird in den Kantonen recht unterschiedlich gehandhabt. Manche sind allgemein zurückhaltend in der Anwendung der Zwangsmassnahmen, andere vermeiden längere Inhaftierungen durch schnellen Vollzug der Ausschaffung (was die Möglichkeit des Rechtsbeistandes einschränkt), wieder andere halten des öfters ausländische Personen über längere Zeit in Ausschaffungshaft.

Besondere Probleme stellen sich bei der sog. "kleinen Ausschaffungshaft" in den Bundesempfangsstellen gemäss Asylgesetz Art. 112 al. 3, weil die "Hausordnungen" der Empfangsstellen eine unzureichende Rechtsgrundlage haben, ihre Anwendung nicht systematisch kontrolliert wird und nicht öffentlich darüber Bericht erstattet wird.

Haftsituation

Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft sind keine Strafe und keine Haft zum Zweck einer Strafuntersuchung, sondern eine administrative Massnahme. Ausschaffungshäftlinge sind weder Strafgefangene noch Untersuchungshäftlinge noch Angeklagte. Einzelne Kantone setzen die Trennung der Ausschaffungshäftlinge von Untersuchungs- und Strafgefangenen nicht konsequent in die Praxis um, sondern bringen sie manchmal sogar im gleichen Zellentrakt unter. Dadurch ist der Unterschied zwischen strafrechtlicher und administrativer Haft nicht gewährleistet, und die Haftbedingungen (Telefonverkehr, Besuchsregelung, Freizeitbeschäftigung usw.) sind massiv eingeschränkt. Frauen sind wahrscheinlich häufiger von der Unterbringung in Untersuchungsgefängnissen betroffen.

Die Situation in den speziellen Ausschaffungsgefängnissen ist sehr unterschiedlich. Es gibt speziell für diesen Zweck errichtete Bauten, die z.T. recht ansprechende Räume aufweisen und sogar für Gruppenvollzug konzipiert sind. Anderswo werden ehemalige Untersuchungsgefängnisse für die Zwangsmassnahmen genutzt, mit entsprechender Gefängnisatmosphäre und engen Raumverhältnissen (z.B. kein Gemeinschaftsraum). In einigen Ausschaffungsgefängnissen sind die Zellen den ganzen Tag mehr als zwölf Stunden geöffnet, in andern weniger als drei Stunden. Das hat weitreichende Konsequenzen für die gemeinsamen Aktivitäten der Insassen, den freien Zugang zum Telefon (z.B. zum Erreichen von Beratungsstellen während deren Öffnungszeiten) und das allgemeine Wohlbefinden der Insassen. Das Versenden eines Telefax ist (wahrscheinlich überall) nur auf Anfrage über einen Gefangenenbetreuer möglich.

Sozialdienste gehören nicht zum Standard. Mancherorts ist gar keiner vorgesehen, weshalb andere Dienste (besonders die Seelsorge) in die Lücke springen müssen. In anderen Gefängnissen ist der Sozialdienst professionell in das Gefangenenbetreuer-team integriert. Eine unabhängige Rückkehrberatung steht nur an wenigen Orten zur Verfügung.

Arbeitsmöglichkeiten sind besonders in kleinen Ausschaffungsgefängnissen nur unregelmässig gegeben. Wenn Arbeit vorhanden ist, dann nur einfache, die in Zellen möglich ist. Grössere Gefängnisse verfügen über Werkstätten oder setzen Insassen auch im Haus- und Küchendienst ein.

Zwischen manchen Kantonen gibt es eine Zusammenarbeit, indem sie grössere Gefängnisse gemeinsam nutzen. Grössere Haftzentren haben prinzipiell Vorteile, weil sie die Möglichkeit haben, Arbeitswerkstätten zu betreiben und professionelle unterstützende Dienste (z.B. Sozial- und Gesundheitsdienst oder auch Sprach- und Alphabetisierungskurse) für die Insassen zu führen. In der Praxis werden diese Möglichkeiten aber nicht notwendigerweise verwirklicht. Ebenso können Jugendliche eher von Erwachsenen getrennt inhaftiert werden (was an wenigen Orten geschieht). Nachteilig kann der längere Anfahrtsweg für Behördenvertreter und Anwälte sein, was das Verfahren verlängern kann.

Es kann auch gelegentlich zu erheblichen Spannungen unter Insassen kommen (z.B. aufgrund von ethnischen Konflikten, oder wegen Menschen mit psychischen Erkrankungen oder dissozialem Verhalten). Das stellt an das Personal hohe Anforderungen.

Verfahren

Rechtsberatung und Rechtsbeistand sind sehr unterschiedlich geregelt. Während es Kantone gibt, welche die Insassen bereits in den ersten Tagen oder wenigstens nach einem Monat auf die Möglichkeit eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes aufmerksam machen, verzichten andere Kantone auf eine rechtliche Beratung und überlassen sie kirchlichen Beratungsstellen, dem Roten Kreuz oder Menschenrechtsvereinigungen. Unterschiedlich konsequent ist auch die Information der Insassen über solche Beratungsstellen.

Manche Beratungsstellen besuchen die Häftlinge regelmässig, andere stehen nur schriftlich und telefonisch in Kontakt. Gelegentlich ist der Rechtsbeistand unbefriedigend, wenn Häftlinge durch Anwälte vertreten werden, die wenig Erfahrung im Ausländerrecht haben. Das kann zu unangemessener Vertretung und illusionären Hoffnungen führen.

Die Vorbereitung der Ausschaffung geht manchmal sehr schleppend vor sich, wobei die Ursachen vielfältig sind: z.B. mangelnde Zusammenarbeit der Herkunftsländer bei der Beschaffung der nötigen Papiere, langwierige Identitätsabklärungen.

Verschiedentlich wird beobachtet, dass den Häftlingen ihre Ausschaffung nicht vorangekündigt wird, damit sie ruhig bleiben. Insassen berichten z.T. von einem rüden Ton bei Gesprächen mit der Fremdenpolizei.

Unsicher ist die Situation von Personen, die nach langer Ausschaffungshaft entlassen werden, weil ihre Ausschaffung nicht vollzogen werden kann. Oft mit Eingrenzung belegt und ohne Arbeitsmöglichkeit werden sie einem hohen Risiko ausgesetzt, gegen Gesetze zu verstossen. Wir haben weiter oben darauf hingewiesen, dass die Asylrekurskommission empfiehlt, den Personen, deren Wegweisung nicht vollziehbar ist, nach einem Jahr die jederzeit widerrufbare Bewilligung F (sog. vorläufige Aufnahme) zu geben. Da viele Kantone diese Empfehlung nicht beachten, leben zahlreiche Personen in einem rechtlichen Graubereich und werden illegalisiert.

Seelsorge

In manchen Kantonen sind ausgebildete Gefängnisseelsorger für die Ausschaffungshäftlinge angestellt. In andern ist das Ortspfarramt zuständig, dessen Mitarbeitende das Ausschaffungsgefängnis entweder regelmässig oder auf Nachfrage besuchen. Mancherorts ist die Seelsorge auch ehrenamtlich geregelt.

Ausgebildete Gefängnisseelsorgende mit Anstellung achten tendenziell mehr auf strukturelle Zusammenhänge in der Ausschaffungshaft und können im Rahmen ihres Arbeitspensums Kontakte zu Behörden eher pflegen und nützen.

3. Der migrationspolitische Hintergrund

Die Motion de Roche fragt nicht nur nach Ausschaffungen, sondern setzt sich für eine menschlich vertretbare Migrationspolitik ein. An dieser ändert sich nichts Wesentliches, wenn Wegweisungen "möglichst korrekt" abgewickelt und Ausschaffungen "möglichst korrekt" durchgeführt werden. Wenn Wegweisungen und Ausschaffungen sich nicht gegen einzelne Kriminelle richten, sondern gegen eine von Jahr zu Jahr wachsende Anzahl unbescholtener Menschen, dann erweist sich, dass das schweizerische Ausländerrecht und die behördliche Praxis realitätsfremd geworden sind.

Das Ausländerrecht ist seit 1914 gekennzeichnet durch die Idee der "Überfremdungsabwehr" (das Zwei-Klassen-System von EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern ist die jüngste Frucht davon) und durch die enorme Macht der Verwaltungsorgane (infolge grosser rechtlicher Ermessensspielräume).

Nach und nach wächst aber die Einsicht, dass die Einwanderung, von der die Schweiz seit mehr als hundert Jahren gut lebt, nicht nur unausweichlich ist, sondern wirtschaftlich und demographisch notwendig.

Ein zeitgemässes Migrationsgesetz muss also davon ausgehen,

- dass Immigranten/Immigrantinnen für unser Land eine wirtschaftliche und kulturelle Bereicherung sind. (Die wirtschaftliche Bereicherung, welche die Schweiz durch Immigranten erfährt, ist so beträchtlich, dass auch die Frage von Kompensationszahlungen an die Herkunftsländer zu diskutieren ist, z.B. für Ausbildungsprogramme.)
- dass alle Einwohner (und auch Personen ohne geregelten Aufenthalt) Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung und auf den Schutz ihrer Rechte haben.
- dass die Grundrechte für alle Menschen gelten, für Einheimische und für Zugezogene.

- dass die Grundrechtspraxis kulturelle Differenzen anerkennt.
- dass Integration eine Aufgabe der ganzen Bevölkerung ist, von Einheimischen und von Zugezogenen, und dass soziale und kulturelle Integration nur durch Mitwirkung (Partizipation) zustande kommt.
- dass realitätsnahe und überprüfbare Regeln für die Arbeitsimmigration eingeführt werden.
- dass eine Aufenthaltsbewilligung nicht an einen bestimmten Aufenthaltszweck gebunden wird und nach längerem Aufenthalt ein Verbleiberecht besteht.
- dass Rechte und Pflichten und Verfahrensabläufe im Ausländerrecht ebenso transparent und überprüfbar geregelt werden wie in andern Bereichen des Verwaltungsrechtes.

Die Ausschaffungspraxis ist ein Spiegel des geltenden migrationsfeindlichen Ausländerrechtes. Wenn wir daran etwas ändern wollen, müssen wir uns im Ausländerrecht und in der Migrationspolitik neue, realistische Ziele setzen. Das ist eine Aufgabe, an der die Kirchen mitzuarbeiten haben. Die migrationspolitischen Leitlinien des SEK vom Dezember 1996 enthalten dazu wegweisende Ansätze und Handlungsperspektiven.

4. Die Haltung des SEK zu den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

Der SEK hat in der Vernehmlassung vom 19.11.1993 zum Entwurf des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht sehr deutlich gegen die Verknüpfung von Strafrecht und Asylrecht Stellung genommen und die vorgeschlagenen Zwangsmassnahmen abgelehnt: vgl. die Pressemitteilung des SEK vom 25.11.1993, sowie Brief und Dokumentation der SEK-Migrationskommission vom 8.2.1994 an die Mitgliedkirchen.

"Der Gesetzesentwurf sieht die Möglichkeit vor, Ausländer oder Asylsuchende künftig monatelang in Haft zu halten, ohne dass ein Strafverfahren läuft. Ihre Bewegungsfreiheit soll massiv eingeschränkt werden dürfen, ohne dass ein ausreichender Verdacht auf strafbare Handlungen vorliegt."

Der SEK verzichtete jedoch in der Folge darauf, das Referendum gegen die Zwangsmassnahmen zu unterstützen. Vor der Volksabstimmung vom 4.12.1994 rief er die Mitgliedkirchen dazu auf, sich im spätern Vollzug für eine schonende Anwendung einzusetzen: Brief des SEK-Vorstandes vom 27.10.1994 an die Mitgliedkirchen.

In der Dokumentation *"Zwangsmassnahmen: Anregungen zum Gespräch mit den Kantonen"* (ISE/J+P-Text 4/95) publizierten die Kommission "Kirche und Gesellschaft" des SEK und die Kommission Justitia et Pax der Schweizerischen Bischofs-Konferenz im April 1995 eine Reihe von Vorschlägen zur Anwendung der am 1.2.1995 in Kraft getretenen Zwangsmassnahmen. Sie empfahlen, dass Hilfswerke, Kirchen und weitere Gruppen in den Kantonen zur Kontrolle der Anwendung der Zwangsmassnahmen eigentliche "Überwachungsgruppen" bilden sollten.

"Immer dann, wenn sich Personen in Schwierigkeiten befinden, müssten diese Gruppen rasch und wirkungsvoll eingreifen können."

Im September 1995 folgte eine zweite Dokumentation *"Zwangsmassnahmen – wie sich die Anwendung entwickelt"* (ISE/J+P-Text 13/95). Sie schloss mit der Bemerkung:

"Die Arbeit der Vereine, der Hilfswerke und der Kirche muss – bei der weiteren Anwendung der Zwangsmassnahmen – noch intensiviert werden. Es geht darum, ein Informationsnetz aufzubauen, das erlaubt, immer und rechtzeitig zu erfahren, wer inhaftiert ist,

aus welchem Grund und unter welchen Bedingungen. Ebenfalls müsste man auf nationaler Ebene ein Evaluationsinstrument auf die Beine stellen, um nicht nur die kantonalen Einführungsbestimmungen, sondern auch die von Kanton zu Kanton unterschiedliche Praxis vergleichen zu können. – Wir sind nach wie vor sehr besorgt darüber, dass dieses Gesetz besteht. Seine demokratische Legitimation vermag nichts daran zu ändern, dass es Menschen, die in unserem Land vergeblich Schutz suchen, diskriminiert."

5. Die Normen des Comité pour la Prévention de la Torture (CPT)

Das "Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants" (CPT), dessen Vertragsstaat die Schweiz ist, hat in seinem Bericht von 1997 seine Grundsätze zur Inhaftierung von Personen aufgrund von Einreise- und Aufenthaltsgesetzen dargelegt, sowie in den Jahren 1999 und 2000 jene zur Inhaftierung von Jugendlichen bzw. Frauen (www.cpt.coe.int/fr/normes/FRA-standards-scr.pdf).

Das CPT ist ein Organ des Europarates. Neben den theologischen Grundsätzen, welche die Kirchen in die Diskussion über die Gesetzgebung einbringen, können auch die Normen des CPT herangezogen werden.

Unterbringung und Personal

Das CPT fordert, dass Personen, die aufgrund von Einreise- und Aufenthaltsgesetzen inhaftiert werden, in speziell für diesen Zweck eingerichteten Zentren festgehalten werden, die dem rechtlichen Status der Inhaftierten entsprechen. Der Eindruck eines Gefängnisses ist möglichst zu vermeiden. Für Aktivitäten sind Spazierhof, Aufenthaltsraum, Radio/Fernsehen, Zeitungen/Zeitschriften und andere Freizeitbeschäftigungen (z.B. Gesellschaftsspiele, Tischtennis) anzubieten. Besonders bei Jugendlichen ist darauf zu achten, dass ihre Umgebung gut belüftet und hell ist. Für sie sind auch Bildung und sportliche Betätigung wichtig.

Das Personal ist so auszuwählen und zu schulen, dass es mit den speziellen Kommunikationsbarrieren und mit kulturellen Unterschieden umgehen kann. Es soll posttraumatische Stresssymptome und Stress aufgrund der veränderten soziokulturellen Umgebung erkennen und geeignete Massnahmen ergreifen können.

Das CPT fordert ausdrücklich, dass Personen, die aufgrund von Einreise- und Aufenthaltsgesetzen inhaftiert werden, von Untersuchungs- und Strafgefangenen getrennt festgehalten werden. Ein Gefängnis kann kein geeigneter Ort sein für Personen, die weder strafrechtlich verfolgt noch verurteilt sind. Ausnahmen sieht das CPT höchstens für Personen, deren Gewaltbereitschaft bekannt ist, sowie für den Aufenthalt in einem Gefängnisspital, wenn andernorts die Sicherheit nicht gewährleistet werden kann. Auch die Inhaftierung auf Polizeiposten ist nur aufgrund von Sachzwängen und für die kürzest mögliche Zeit akzeptabel.

Besondere Aufmerksamkeit gibt das CPT der Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen in Haft, um die Jugendlichen vor Unterdrückung und Ausbeutung zu schützen. Einzig bei familiären Beziehungen sind Ausnahmen angemessen.

Zudem sollen Jugendliche durch geeignetes Personal beiderlei Geschlechts betreut werden.

Ebenso ist die Trennung von Frauen und Männern zu gewährleisten. Die Räume und Bedingungen für Frauen sollen ihren Bedürfnissen der Hygiene und Gesundheit entsprechen (z.B. Zugang zu sanitären Anlagen, Gesundheitsdienst, Ernährung während der

Schwangerschaft). Die Angebote für Freizeit, Arbeit und Bildung sollen denen für Männer gleichwertig sein.

Garantien während der Haft

Von Beginn der Inhaftierung weg sollen Personen, die aufgrund von Einreise- und Aufenthaltsrechten inhaftiert werden, unverzüglich und in einer ihnen verständlichen Sprache über ihre Rechte und das Verfahren informiert werden. Sie sollen Zugang zu einem Rechtsbeistand und einem Arzt haben, sowie eine frei gewählte Person über ihre Situation informieren können.

Das CPT begrüsst zudem gesetzliche Regelungen, nach denen die Behörden bei jugendlichen Inhaftierten in jedem Fall dafür zu sorgen haben, dass eine geeignete Person informiert wird, und dass Befragungen in Anwesenheit eines Anwaltes stattfinden müssen.

Die Inhaftierten sollen ihre Aussenkontakte aufrecht erhalten können, was insbesondere den Zugang zum Telefon und Besuche von Nahestehenden und von kompetenten Organisationen einschliesst.

Ausschaffung

Das Verbot von Folter und von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung schliesst gemäss CPT ein, dass niemand in ein Land ausgeschafft wird, in dem das Risiko einer solchen Behandlung ernsthaft zu befürchten ist.

Die Gewaltanwendung während der Ausschaffung ist auf das absolut Notwendige zu begrenzen. Insbesondere darf niemand physisch angegriffen werden, um ihn zum Besteigen des Transportmittels zu zwingen.

6. Unsere Empfehlungen

Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht sind eine ungeeignete Antwort auf die weltweiten Migrationsbewegungen, von denen auch die Schweiz betroffen ist. Als repressives Mittel gehen sie an den eigentlichen Ursachen vorbei, was die Kirchen stets betonen werden. Die Zwangsmassnahmen sind aber eine politische Realität, und so müssen sich die Kirchen mit ihrer Ausgestaltung und Anwendung auseinandersetzen. Dabei ist darauf zu achten, dass eine Vermischung von administrativen und strafrechtlichen Anordnungen vermieden und der eng gefasste Zweck der Zwangsmassnahmen nicht überschritten wird.

Wir richten unsere Empfehlungen an den Rat des SEK, an dessen Migrationskommission und an die Mitgliedkirchen. Wir bitten sie, die folgenden Vorschläge zu prüfen und in geeigneter Weise umzusetzen.

Im Bereich der Wegweisungen:

1. Problematisch erscheint uns die gegenwärtige **Praxis der formlosen Wegweisungen**. Auch die davon betroffenen Personen haben Anspruch auf die persönlichen Grundrechte und auf Rechtsschutz. Deshalb ist unseres Erachtens für jede Wegweisung eine begründete, rekursfähige Verfügung und eine individuelle Härtefallprüfung nötig.

2. Wir setzen uns im Sinn der UN-Kinderschutzkonvention dafür ein, dass **Kinder und Jugendliche** nicht weggewiesen werden, wenn die elterliche Sorge nicht gewährleistet ist.
3. Wir setzen uns dafür ein, dass die Wegweisung von **Jugendlichen in Ausbildung und ihren Eltern** bis zum Abschluss der Ausbildung aufgeschoben wird.
4. Wir setzen uns dafür ein, dass Personen, die in der Schweiz **invalid** werden, nicht weggewiesen werden, analog zur geltenden Regelung in der EU.
5. Da im Asylbereich die Rechtshilfe und der Rechtsbeistand für die betroffenen Personen unzureichend sind, müssen sie verbessert werden. Der mangelhafte **Rechtsschutz** im Asylbereich und der sehr grosse Ermessensspielraum, den das Ausländerrecht den Ausführungsorganen gibt, führen immer wieder zu unverständlichen und stossenden Entscheiden.

Im Bereich der Ausschaffungen:

6. Für die "Vorschriften betr. zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg" vom 11.4.2002 sind von den Kantonen und nötigenfalls vom Bund gesetzliche Grundlagen zu schaffen, wie es die KKJPD empfiehlt. Dabei ist zu prüfen, ob diese Vorschriften der Europäischen Menschenrechtskonvention genügen. Sie sind in sich nicht konsistent: Die Art. 1 bis 4 fordern Menschenrechtskonformität, aber die Art. 10 - 6 gehen über diesen Rahmen hinaus. Die Art. 11 und 13 enthalten schwere Eingriffe in die Grundrechte der betroffenen Personen. Unklar ist dabei, wer von Fall zu Fall über Gewaltanwendung und "Verhältnismässigkeit" entscheidet, wer dafür Verantwortung trägt und wer die Gewaltanwendung und deren Protokollierung überwacht.

Besonders fragwürdig ist in Art. 13 die Möglichkeit der **Zwangsmedikation** von Personen, die sich der Ausschaffung widersetzen. Im schweizerischen Recht ist bisher keinerlei Zwangsmedikation zulässig, ausser als therapeutische Massnahme zur Lebenserhaltung. Auch Personen, die ausgeschafft werden, sind als urteilsfähige Personen und Rechtssubjekte zu behandeln und nicht als rechtlose Objekte einer administrativen Massnahme. Wir lehnen die Zwangsmedikation von urteilsfähigen Personen grundsätzlich ab. Medizinische Massnahmen dürfen nur mit der Einwilligung der Betroffenen vorgenommen werden.

Nach einer abgebrochenen oder gescheiterten Rückführung ist die betroffene Person in jedem Fall ärztlich zu untersuchen.

Die Gewaltanwendung gegenüber Kindern (Art. 4, Art. 12) widerspricht u.E. der Kinderschutzkonvention, welche die Schweiz unterzeichnet hat, und sollte in diesen Vorschriften ausgeschlossen werden.

In den Art. 14 und 15 soll gewährleistet werden, dass die betroffene Person rechtzeitig in einer Sprache, die sie versteht, über den Ablauf der bevorstehenden Zwangsausschaffung informiert wird. Sie muss die Möglichkeit haben, mit der konsularischen Vertretung ihres Landes, mit ihrem Rechtsvertreter und mit Familienangehörigen Kontakt aufzunehmen. Auf dieses Vorbereitungsgespräch darf nicht verzichtet werden (Art. 15.3), und das Kurzprotokoll des Gesprächs muss in eine Sprache übersetzt werden, welche die betroffene Person versteht.

Im Bereich der Ausschaffungshaft:

7. Wir empfehlen dem SEK und seinen Mitgliedkirchen, sich für die folgenden Änderungen im Entwurf des Bundesgesetzes über die Ausländer und Ausländerinnen (AuG) einzusetzen.

Wir schliessen uns dabei der Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe vom 28.5.2002 (zitiert: SFH) an und ergänzen einige Punkte. Wir sehen vor allem folgenden Handlungsbedarf:

- Die **Haftanordnung** soll durch den Haftrichter vorgenommen werden (statt durch die Fremdenpolizei).
- Unentgeltlicher **Rechtsbeistand** ist allen (ganz besonders Minderjährigen) von der Hafteröffnung an zu gewähren.
- Die mögliche Haftdauer für **Minderjährige** soll massiv verkürzt werden und ihr Schutz vor Ausbeutung durch andere Insassen ist sicherzustellen.
- **Frauen** haben Anrecht auf gleichwertige Haftbedingungen wie Männer.
- Die **Unterscheidung** von Strafrecht und administrativem Recht ist konsequent einzuhalten.
- Einer Ausweitung der **Haftgründe** (z.B. Nichteintretensentscheide im Asylverfahren oder Papierbeschaffung durch die Behörden) ist entgegenzuwirken.
- Das Angebot einer **Sozial- und Rückkehrberatung** soll zum Standard gehören.

Im einzelnen schlagen wir vor:

Art. 71 Ein- und Ausgrenzung

Abs. 2 ergänzen: "Das Verbot darf höchstens ein Jahr dauern. Die Massnahme ist aufzuheben, wenn das Verhalten des Betroffenen zur begründeten Hoffnung Anlass gibt, er werde sich künftig wohl verhalten."

Diese Ergänzung soll verhindern, dass Menschen, deren Wegweisung nicht vollzogen werden kann, über Jahre hinweg in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden. Sollten sie wegen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auffallen, sind strafrechtliche Massnahmen anzuordnen statt administrativer Zwangsmassnahmen.

Art. 72 Vorbereitungshaft

Abs.1 lit.f 2. Satz ergänzen: "...diese Regelung ist nicht anzuwenden, wenn eine frühere Einreichung des Gesuchs nicht möglich oder nicht zumutbar war, oder sich Hinweise auf eine Verfolgung ergeben."

Abs.1 lit.g streichen

Art. 72 Abs.1 lit.f bringt einen neuen Haftgrund, der (mit dem Ziel der Missbrauchsbekämpfung) an den Nichteintretensgrund von Art. 33 Asylgesetz anknüpft. Im Gegensatz zum genannten Artikel des Asylgesetzes fehlt hier jedoch eine Regelung, die es Asylsuchenden ermöglicht, die Missbrauchsvermutung durch das Erbringen eines Gegenbeweises zu erschüttern. Eine asylsuchende Person kann deshalb auch dann in Vorbereitungshaft gehalten werden, wenn sich herausstellt, dass sie das Asylgesuch nicht missbräuchlich nachgereicht hat. Art. 72 Abs.1 lit.f ist deshalb in Harmonisierung zu Art. 33 AsylG wie oben erwähnt zu ergänzen.

Diese Ergänzung ist von erheblicher Bedeutung, weil die meisten Asylsuchenden illegal einreisen und sich daher vorerst rechtswidrig in der Schweiz aufhalten. Die Tatsache der illegalen Einreise genügt jedoch nicht als Grundlage der Entscheidung, ob eine Person im Sinne der Flüchtlingskonvention verfolgt ist oder nicht. Art. 72 Abs.1 lit.f kann in der jetzigen Form gerade auch Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft oder den Schutzbedürftigenstatus erfüllen oder deren Wegweisung unzulässig oder unzumutbar ist, treffen. (Zu Art. 72 Abs.1 lit.f vgl. SFH S. 9f.)

Weiterhin problematisch bleiben Art. 72 Abs.1 lit.g und dazu gehöriger Art. 73 Abs.1 lit.b Ziff.2. Diese Bestimmung gilt bereits nach aktuellem Recht und richtet sich besonders gegen sogenannte Ameisendealer (die immer nur mit äusserst kleinen Mengen Drogen angehalten werden). Indem sie Strafrecht und Administrativrecht vermischt, können Personen aufgrund (verschleppter) Untersuchungsverfahren über lange Zeit in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft gehalten werden. Es wäre zu begrüssen, dass Art. 72 Abs.1 lit.g gestrichen und entsprechende Rechtsnormen im Strafrecht eingefügt würden.

Art. 73 Ausschaffungshaft

Abs. 1 lit. b Ziff. 2 und 3 streichen

Die Ausschaffungshaft hat einzig dem Zweck zu dienen, dass der Vollzug der Wegweisung sichergestellt wird (Art. 73 Abs.1 Satz 1). Sie ist deshalb z.B. zulässig bei offensichtlichen Täuschungsversuchen über die Identität oder bei groben Mitwirkungspflichtverletzungen. Aufgrund von Art. 73 Abs.1 lit.b Ziff.2 kann nun aber auch eine Person inhaftiert werden, welche im Asylverfahren die erforderlichen Papiere nicht fristgerecht beigebracht und deshalb einen Nichteintretensentscheid erhalten hat. Dieses Verhalten allein deutet jedoch nicht auf die Absicht des Untertauchens hin und darf deshalb nicht als Haftgrund gelten.

Ziff. 3 erlaubt die Inhaftierung einer Person, wenn sie ihren Mitwirkungspflichten bei der Identitätsfeststellung im Asylverfahren nicht nachkommt. Bei einer strikten Anwendung können hier aufgrund der Asylverordnung 1 Art. 1 Angaben zu Namen, Vornamen, Staatsangehörigkeiten, Ethnie, Geburtsdatum, Geburtsort und Geschlecht gefordert werden. Das stellt eine Verschärfung gegenüber der aktuellen Rechtspraxis dar.

Die Inhaftierung aufgrund von Nichteintretensentscheiden im Asylverfahren ist abzulehnen, da die meist sprach- und rechtsunkundigen Betroffenen aus dem Gefängnis heraus kaum mehr die Möglichkeit haben, wirksam eine Beschwerde gegen den Entscheid im Asylverfahren einzureichen, was der Menschenrechtskonvention (Art. 13 EMRK) zuwiderläuft. Da mit der Revision des Asylgesetzes bereits der Aufenthalt in einem sicheren Drittstaat als Nichteintretensgrund gelten soll, erhält diese Verschärfung zusätzliche Brisanz. (Zu Art. 73 vgl. SFH S. 10f.)

Art. 74 Ausschaffungshaft nach Beschaffung der Reisepapiere durch die Behörden

Abs. 1 lit. b ergänzen: "...und die Gefahr des Untertauchens gegeben ist; ..."

Abs. 1 lit c neu: "sie schuldhaft und missbräuchlich ihre Mitwirkungspflicht bei der Papierbeschaffung verletzt hat; und ..."

Art. 74 soll ein Untertauchen kurz vor dem Vollzug der Wegweisung verhindern, insbesondere wenn provisorische Reisepapiere (laissez-passer) mit kurzer Gültigkeitsdauern

versehen sind und ungenutzt verfallen könnten. Gemäss Wortlaut ist es nicht notwendig zu prüfen, ob im Einzelfall die Gefahr des Untertauchens gegeben ist. So kann auch eine Person, die sich vergeblich um Papiere bemüht hat, in Haft genommen werden, nur weil schliesslich die Behörde selbst diese beschaffen musste. Die Bestimmung ist deshalb zu präzisieren, damit sie nur bei schuldhaftem und missbräuchlichem Verhalten und einer Gefahr des Untertauchens Anwendung finden kann. (Zu Art. 74 vgl. SFH S. 11f.)

Art. 75 **Haftanordnung und Haftüberprüfung**

Abs. 1 ändern: "Die Haft wird vom Haftrichter angeordnet."

Abs. 1 bis neu: "Die Personen werden bei der Inhaftierung in einer ihnen verständlichen Sprache über die Gründe des Freiheitsentzugs und über ihre Rechte aufgeklärt."

Abs. 3 streichen

Abs. 4 ergänzen: "Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft dürfen bei Minderjährigen nur als letztes Mittel und für die kürzest angemessene Zeit, zusammen höchstens sechs Wochen, angeordnet werden. Es ist für eine altersgerechte Betreuung zu sorgen."

Die Anordnung der Haft durch den Haftrichter (statt wie heute durch die Fremdenpolizei) soll sicherstellen, dass es zu keinen Inhaftierungen ohne Haftgrund oder zu Ausschaffungen kurz vor der richterlichen Haftprüfung kommt. Dazu ist Abs. 1 wie erwähnt zu ändern (vgl. SFH S. 12).

Auf die Haftprüfung soll auch mit Einverständnis des Inhaftierten nicht verzichtet werden können, da die Rechtmässigkeit der Haft nur durch einen Richter (nicht aber durch einen mit Verfahrensfragen meist nicht vertrauten Ausländer) überprüft werden kann. Deshalb ist Art. 3 zu streichen (vgl. ebd).

Die maximale strafrechtliche Einschliessung Minderjähriger dauert nach Art. 95 Strafgesetzbuch ein Jahr. Es ist von da her unverhältnismässig, wenn ausländische Jugendliche aus administrativen Gründen gleich lange in Haft gehalten werden können. Die Dauer der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft ist deshalb in Art. 4 zu beschränken, wobei wir den Vorschlag der SFH (vgl. S. 12f.) durch eine absolute maximale Dauer der Haft ergänzen.

Art. 76 **Haftbedingungen**

Abs. 1 ergänzen: "Bei Anordnung der Haft werden Inhaftierte von Amtes wegen rechtsverbeiständet."

Abs. 2 Satz 1 ergänzen: "... geeigneten Räumlichkeiten, welche sich deutlich von strafprozess- und strafrechtlicher Haft unterscheiden, ..."

Satz 4 und 5 neu: "Unbegleitete Minderjährige sind im Haftvollzug getrennt von Erwachsenen unterzubringen, sofern nicht ein anderes Vorgehen dem Wohl des Kindes besser entspricht. Frauen sind unter gleichwertigen Bedingungen unterzubringen wie Männer, unter besonderer Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse an Hygiene und Gesundheit."

Abs. 3 neu: "Die Freiheit der Inhaftierten ist nicht weiter einzuschränken, als es der Haftzweck und der Anstaltsbetrieb erfordern. Inhaftierte haben insbesondere Anspruch auf uneingeschränkten Briefverkehr und auf freien Kontakt mit der Aussenwelt und den Mithäftlingen. Es steht ihnen eine unabhängige Sozial- und Rückkehrberatung zu."

Abs. 4 neu: "Das betreuende Personal ist geschult in Kommunikation und verfügt über genügendes Kenntnis von Fremdsprachen. Es kann posttraumatische Stresssymptome und Stress aufgrund der veränderten soziokulturellen Umgebung erkennen und geeignete Massnahmen ergreifen. Er erhält dazu geeignete fachliche Unterstützung."

Inhaftierte müssen nach Art. 31 Abs. 2 BV "die Möglichkeit haben, ihre Rechte geltend zu machen." Personen in Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft sind oft fremdsprachig, rechtsunkundig und mittellos, weshalb sie zur Wahrnehmung ihrer Rechte auf einen Rechtsbeistand angewiesen sind (Abs. 1: vgl. SFH S. 13). Besonders wichtig ist der Rechtsbeistand für Minderjährige, denen die Erfahrung im Umgang mit Behörden meist fehlt. Zudem trägt eine kompetente Rechtsberatung (über die konkrete Unterstützung im Verfahren hinaus) dazu bei, allfällige Illusionen einer Zukunft in der Schweiz anzubauen.

In Abs. 2 sind die Räumlichkeiten für den Vollzug von Zwangsmassnahmen klarer von strafrechtlichen Haftbedingungen abzugrenzen. Zudem wird die Trennung der Minderjährigen von den Erwachsenen gefordert (zu den Minderjährigen vgl. SFH ebd.). Wir präzisieren ferner die Haftbedingungen für Frauen, da diese eher Gefahr laufen, in Untersuchungsgefängnissen untergebracht zu werden. Diese Ergänzungen entsprechen den Normen des CPT.

Der Zweck der Ausschaffungshaft darf einzig die Sicherung des Wegweisungsvollzugs sein. Deshalb ist mit Abs. 3 zu ergänzen, dass die Haftbedingungen nicht weiter eingeschränkt werden, als es der Haftzweck erfordert. Insbesondere sind die Aussenkontakte der Inhaftierten zu ermöglichen (Besuch, Telefon, Telefax) (vgl. SFH S. 13f.). Ergänzend zum Vorschlag der SFH sollen Menschen, die aufgrund der Zwangsmassnahmen inhaftiert sind, zudem das Recht auf Sozial- und Rückkehrberatung haben. Manche Häftlinge begreifen erst in der Ausschaffungshaft, dass es mit der Ausweisung ernst ist. Die Fremdenpolizei ist aber nicht die geeignete Partnerin für Gespräche zur Zukunftsplanung. Eine kompetente Beratung kann motivierend wirken für die Papierbeschaffung und Rückkehr, wodurch die Haft verkürzt und Gewalt beim Vollzug der Ausschaffung vermieden werden kann.

In Abs. 4 werden die besonderen Ansprüche an das Personal formuliert, was ebenfalls den Normen des CPT entspricht.

Art. 110 **Rechtswidrige Ein- oder Ausreise, rechtswidriger Aufenthalt und Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung**

Abs. 1 ändern: "Mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Busse bis 10'000 Franken wird bestraft ..."

Abs. 2 streichen

Abs 2 bis neu: "In die Schweiz Geflüchtete sind straflos, wenn die Art und Schwere der Verfolgung den rechtswidrigen Grenzübertritt rechtfertigen. Insbesondere wird von der strafrechtlichen Verfolgung abgesehen, wenn die Person später als Flüchtling oder Schutzbedürftige anerkannt wird oder ihre Wegweisung unzulässig oder unzumutbar ist."

Zu Abs. 1 unterstützen wir den Änderungsvorschlag der SEK-Stellungnahme zum AuG-Entwurf.

Gemäss Abs. 2 des AuG-Entwurfs wird eine Person nach schweizerischem Strafrecht bestraft, wenn sie gegen Einreisebestimmungen eines anderen Staates verstossen hat.

Das widerspricht dem strafrechtlich anerkannten Territorialitätsprinzip. Die Bestimmung ist deshalb abzulehnen.

Hingegen ist durch die Ergänzung Abs. 2 bis sicherzustellen, dass Flüchtlinge und Verfolgte nicht für ihre illegale Einreise bestraft werden. Der illegale Grenzübertritt ist für sie oft die einzige Möglichkeit, die Schweiz zu erreichen. (Zu Art. 110 vgl. SFH S. 16f.)

Art. 111 Förderung der rechtswidrigen Ein- oder Ausreise sowie des rechtswidrigen Aufenthalts

Abs. 1 lit. b streichen:

Abs. 4 neu: "Von einer strafrechtlichen Verfolgung wird abgesehen, wenn die Tat aus achtenswerten Gründen begangen wird. Von einer strafrechtlichen Verfolgung wird ferner abgesehen, wenn die ausländische Person als Flüchtling oder Schutzbedürftige anerkannt wird oder ihre Wegweisung als unzulässig oder unzumutbar erachtet wird."

Abs.1 lit.b ist aus den gleichen Gründen zu streichen wie Art. 110 Abs.2. Der aktuelle Entwurf des Artikels unterscheidet nicht zwischen Menschenhandel (mit der Absicht der Bereicherung) und Menschenschmuggel, der aus achtenswerten Gründen erfolgen kann (z.B. Schutz vor Verfolgung im Herkunftsland). Während Menschenhandel schärfer bestraft werden sollte, ist die Förderung der illegalen Einreise straflos zu erklären, insbesondere wenn die geschmuggelte Person später als Flüchtling oder Schutzbedürftige anerkannt wird. (Zu Art. 111 vgl. SFH S. 17f.; ein Vorschlag in gleicher Richtung wird in der SEK-Stellungnahme zum AuG zu Art. 111 Abs.2 gemacht.)

Art. 114 Missachtung der Ein- und Ausgrenzung

Abs. 1 ändern: "Wer eine Ein- und Ausgrenzung (Art. 71) nicht befolgt, wird mit Gefängnis bis zu 6 Monaten bestraft."

Das Strafmass von einem Jahr, das im Entwurf zum AuG vorgesehen ist, ist zu hoch angesetzt in Anbetracht dessen, dass die Ein- oder Ausgrenzung eine administrative Massnahme ist. Wenn Straftaten vorliegen, sind sie strafrechtlich zu verfolgen und zu ahnden.

8. Für die sog. "kleine Ausschaffungshaft" in **Bundesempfangstellen** gemäss Asylgesetz Art. 112 al.3 ist eine klare Rechtsgrundlage und Kontrolle zu schaffen.

Weitere Empfehlungen

9. Wir empfehlen den Kirchen, vom Bund und den Kantonen zu fordern, dass sie die bisherige Praxis der Zwangsmassnahmen eingehend evaluieren.
10. Wir erachten es als wichtig, dass über die Anwendung der Zwangsmassnahmen Transparenz und politische Kontrolle geschaffen wird. Wir empfehlen deshalb wie die SFH, im EJPD ein unabhängiges Aufsichtsorgan zu schaffen, das den ganzen Bereich der Ausschaffungen überwacht, dem EJPD und der KKJPD darüber berichtet und Verbesserungen vorschlägt. (In Österreich kontrolliert ein Menschenrechts-Beirat die gesamte Tätigkeit der Sicherheitsorgane unter dem Gesichtspunkt der Menschen-

rechte, erstattet dem Innenminister darüber Bericht und macht Verbesserungsvorschläge.)

11. Damit die Kirchen kompetent in kritischen Dialog mit den Vollzugsorganen treten können, bedarf es einer kirchlichen Fachstelle "Zwangsmassnahmen", welche die Kirchen informiert und berät, sodass sie in ihren Kantonen das Gespräch mit den Vollzugsbehörden im Ausschaffungsbereich suchen können.
12. Wir empfehlen den Kirchen, sich für menschenwürdige Lebensbedingungen von Personen einzusetzen, die nach längerer Ausschaffungshaft aus der Haft entlassen werden, weil sie nicht ausgeschafft werden können. Sie sind in einer besonders prekären Lage. Einige Kantone geben ihnen die sog. Bewilligung F (vorläufige Aufnahme, jederzeit widerrufbar), andere Kantone aber nicht. In diesen Kantonen sind sie gezwungen, als "Sans-Papiers" ohne geregelten Aufenthalt zu leben und können jederzeit formlos ausgeschafft werden.
13. Wir empfehlen den Kirchen, eine professionelle Gefängnisseelsorge in der Ausschaffungshaft einzurichten, falls das nicht schon geschehen ist, und den Austausch und die Fortbildung unter den Seelsorgenden in der Ausschaffungshaft anzuregen.
14. Wir empfehlen den Kirchen, sich dafür zu engagieren, dass in europäischer Zusammenarbeit ein Monitoringsystem aufgebaut wird, wie es die Eidg. Kommission für Flüchtlingsfragen empfohlen hat (Die Akzeptanz des Wegweisungsentscheides, Nov. 99, Empfehlung 6). Es soll ausgeschafften Personen in ihren Heimatländern einen gewissen Schutz bieten und bei uns über ihre Lage informieren. Beim Aufbau sollten kirchliche Strukturen in den betreffenden Ländern und das Netz von Nichtregierungsorganisationen genutzt werden. Eine staatliche Beteiligung der abschiebenden Ländern ist zu erwägen.
15. Es ist dringend nötig, dass die Kirchen unablässig auf die weltweiten Zusammenhänge und eigentlichen Ursachen der globalen Migrationsbewegungen hinweisen und an geeigneten Antworten mitarbeiten, und dass sie sich für eine realitätsbezogene und zukunftsorientierte schweizerische Migrationspolitik einsetzen, im Sinn der Migrationspolitischen Leitlinien des SEK von 1996.

Bern, 29. März 2003, PG

Inhaltverzeichnis

Bericht der Arbeitsgruppe „Ausschaffungen“

1. Vorbemerkung.....	1
2. Zur Praxis der Wegweisungen und Ausschaffungen.....	1
<i>Zur Wegweisung.....</i>	<i>2</i>
<i>Zur Ausschaffung.....</i>	<i>2</i>
<i>Zur Ausschaffungshaft</i>	<i>3</i>
<i>Haftsituation</i>	<i>3</i>
<i>Verfahren.....</i>	<i>4</i>
<i>Seelsorge</i>	<i>5</i>
3. Der migrationspolitische Hintergrund	5
4. Die Haltung des SEK zu den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht.....	6
5. Die Normen des Comité pour la Prévention de la Torture	7
<i>Unterbringung und Personal.....</i>	<i>7</i>
<i>Garantien während der Haft</i>	<i>8</i>
<i>Ausschaffung.....</i>	<i>8</i>
6. Unsere Empfehlungen	8
<i>Im Bereich der Wegweisungen:.....</i>	<i>8</i>
<i>Im Bereich der Ausschaffungen:</i>	<i>9</i>
<i>Im Bereich der Ausschaffungshaft:</i>	<i>10</i>
<i>Weitere Empfehlungen.....</i>	<i>14</i>