



## **Kirchliche Anlaufstelle Zwangsmassnahmen Kanton Bern (KAZ), Projekt der Interkonfessionellen Konferenz IKK; Zwischenbericht und Verlängerung des wiederkehrenden Kredits; Beschluss**

### **Anträge:**

- 1. Die Synode beschliesst für die Jahre 2012 – 2015 einen wiederkehrenden Kredit von Fr. 30'000 als Beitrag an das IKK-Projekt „Kirchliche Anlaufstelle Zwangsmassnahmen“ (Konto Nummer 595.332.05).**
- 2. Über die weitere Fortführung beschliesst die Wintersynode 2015. Dazu ist ihr ein Zwischenbericht vorzulegen.**

### **Begründung**

Die Wintersynode 2007 beschloss für die Jahre 2008 - 2011 wiederkehrende Beiträge an das IKK-Projekt "Kirchliche Anlaufstelle Zwangsmassnahmen" (KAZ) von Fr. 26'000.- pro Jahr. Sie beschloss zudem, es sei ihr nach diesem Zeitraum ein Zwischenbericht vorzulegen, aufgrund dessen sie im Jahr 2011 über die Fortführung des Beitrages an die KAZ beschliessen werde (siehe Protokoll der Wintersynode 2007, Traktandum 16). Im Folgenden werden der von der Synode gewünschte Zwischenbericht sowie einige Grundinformationen über die KAZ präsentiert:

#### **1. Die Kirchliche Anlaufstelle Zwangsmassnahmen (KAZ)**

##### **Zweck**

Abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers 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 betr. 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 im Kanton Bern. Freiwillige Besucherinnen stehen auf Wunsch abwechslungsweise jeden Donnerstagnachmittag im Regionalgefängnis 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 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 Vertrauensbasis.

### **Weitere Informationen**

Weitere Informationen zur KAZ wie auch Erfahrungsberichte von Besucherinnen sind auf der Website unter [www.refbejuso.ch/migration](http://www.refbejuso.ch/migration) zu finden.

## **2. Entwicklungen 2007 bis 2010**

Die im Kanton Bern vollzogenen Hafttage von Personen in Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft (Zwangsmassnahmehaft) haben in der Berichtsperiode massiv zugenommen (2007: 23'377 Hafttage; 2010: 34'250 Hafttage). Entsprechend stark zugenommen hat auch die Anzahl der vom KAZ-Geschäftsführer geprüften Dossiers von Personen in Zwangsmassnahmehaft (2007: 121; 2010: 176). Dies korreliert mit der Steigerung der im Kanton Bern angeordneten Zwangsmassnahmehaft von 874 Fällen im Jahr 2007 auf 1124 Fälle im 2010. Der Geschäftsführer machte in der Berichtsperiode zudem pro Jahr 20 – 30 Besuche im Gefängnis. Dies entspricht 30 – 40% jener Personen, die länger als 4 Tage inhaftiert sind. Bei den durch den Geschäftsführer vor dem Haftgericht vertretenen Inhaftierten konnten in einigen Fällen auch Haftentlassungen erwirkt werden.

Schwerpunkt der Tätigkeit der KAZ waren in der Berichtsperiode die Haftbedingungen im Regionalgefängnis Bern. Anfang 2008 führte die IKK ein Gespräch mit Herrn Regierungsrat Käser, wo unter anderem Anliegen der KAZ zur Sprache kamen. Aufgrund von im Jahre 2008 realisierten Verbesserungen im Regionalgefängnis Bern wurden die Inhaftierten und insbesondere die Frauen dort wieder viel länger inhaftiert. Durch seine Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern konnte der Geschäftsführer der KAZ im Jahre 2010 erreichen, dass die momentanen Haftbedingungen im Regionalgefängnis Bern wie auch Thun spätestens nach 4 Monaten Haft nicht mehr als rechtmässig angesehen werden. Die Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern wurde zudem aufgefordert, endlich eine Verordnung über den Vollzug von Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft zu erlassen.

In einem Fall, den der KAZ-Geschäftsführer 2009 an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern weiterzog, entschied das Gericht, dass den Inhaftierten genügend (oder überhaupt) Zeit eingeräumt werden muss, damit sie im Hinblick auf Haftverlängerungen ihre Position darlegen können. Dies führte dazu, dass das Haftgericht jetzt bezüglich Eröffnung der Verfügungen korrekt vorgehen muss. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass die Verfügungen den Betroffenen eröffnet werden, bevor die Verhandlungen über die Verlängerung durchgeführt werden und ein schriftlicher Entscheid erfolgt (Gewährung des rechtlichen Gehörs).

Die durchschnittlich sieben freiwilligen Besucherinnen der KAZ führten in der Berichtsperiode an einem Tag pro Woche Gespräche mit Frauen in Ausschaffungshaft durch (2010: total 110 Besuche). Da immer wieder Ausländerinnen über längere Zeit in Ausschaffungshaft waren, wurden sie mehrmals besucht. Drei Austauschtreffen pro Jahr sowie kleine Weiterbildungen (z.B. zum Thema Frauenhandel) halfen den Besucherinnen, mit den z.T. belastenden Situationen zurecht zu kommen. Der Kontakt zwischen den Freiwilligen und dem Geschäftsführer wurde intensiviert. 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 ein Treffen der KAZ-Besucherinnen mit den neuen Mitarbeiterinnen im Regionalgefängnis Bern, welches von beiden Seiten begrüsst worden ist.

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) führt seit 2009 auch im Kanton Bern das Projekt Detention durch und ist in Gefängnissen für Personen in Ausschaffungshaft mit einer Perspektiven- und Rückkehrberatung präsent. Ziel des Projektes ist eine Rückkehr in Sicherheit und Würde. Im Jahr 2010 wurden 182 Personen beraten, rund 100 davon wurden ausgeschafft, die meisten mit einer kleinen finanziellen Rückkehrhilfe. Seit Anfang nimmt die Verantwortliche für das Projekt 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 35'000.-. 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. Das Honorar des Geschäftsführers liegt seit Jahren deutlich unter dem üblichen Anwaltstarif.

2010 war nochmals eine klare Zunahme der Anfragen an die Geschäftsstelle festzustellen. Die Zahlen sind im 1. Halbjahr 2011 gleich hoch. Eine kleine Erhöhung des Budgets 2012 (siehe Beilage) auf CHF 37'500.- ist deshalb aus folgenden Gründen nötig:

- Beantwortung der vermehrten Anfragen durch den Geschäftsführer.
- Einführung, Begleitung und kleine Weiterbildungen der immer wieder wechselnden freiwilligen Besucherinnen.

Seit Mitte 2008 ist die Fachstelle Finanzen der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn für die Buchhaltung der KAZ zuständig. Sie verrechnet ein im Vergleich zur vorherigen Stelle tieferes Entgelt. Dadurch konnten die Verwaltungskosten gesenkt werden.

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 2010 standen ihr noch CHF 7'107.50 als Eigenmittel zur Verfügung.

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

Gemäss IKK-Schlüssel betrug der Anteil der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn bisher 80.4% der Gesamtkosten. Mit dem Ertrag der Weihnachtsskollekte 2003 zugunsten der KAZ konnten die Jahre 2004 – 2007 und teilweise 2008 abgedeckt werden. Die Wintersynode 2007 beschloss, für die Jahre 2008 – 2011 jährlich wiederkehrende Beiträge von CHF 26'000.-. Der Rest-

saldo der Weihnatskollekte dient seither dazu, die Differenz zwischen den bewilligten Beiträgen und den gemäss Jahresrechnungen anfallenden Kosten zu decken. Weil der Saldo der Kollekte im 2011 aufgebraucht wird (Stand Ende 2010 CHF 1'125.-), ist diese Differenzdeckung ab 2012 nicht mehr möglich.

Das Budget 2012 rechnet mit Ausgaben von CHF 37'500.- Gemäss dem seit 1. Januar 2011 gültigen neuen IKK-Verteilschlüssel übernehmen die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn 79% der Ausgaben. Dies entspricht einem Betrag von CHF 29'625.-. Eine Erhöhung des Beitrages unserer Kirche von CHF 26'000.- auf CHF 30'000.- ist deshalb notwendig. Bereits im Finanzplan 2011 – 2015 war diese Erhöhung ab dem Jahr 2012 vorgesehen.

#### **4. Bedeutung der KAZ**

Personen in Ausschaffungs- und in Durchsetzungshaft haben niemandem geschadet; der Unrechtsgehalt ihres Verhaltens (keine Ausreise, keine Kooperation mit den Behörden) ist bedeutend geringer als bei Personen, die eine kriminelle Tat gemäss Strafgesetzbuch begingen. Die Eingriffe in die Grundrechte sind jedoch ebenso einschneidend wie bei einer strafrechtlichen Einschliessung. Und 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 und erzielt eine gewisse präventive Wirkung.

Eine unabhängige Beratungsstelle wie die KAZ kann 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 Sparmassnahmen des Kantons Bern führten dazu, dass die Bewährungshilfe des Kantons Bern (Sozialarbeitende im Gefängnis) keine Personen in Ausschaffungshaft mehr betreuen darf. 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 „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 seelsorgerliche 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.

Die Personen in Ausschaffungshaft gehören zu den unsichtbarsten und verletzlichsten Mitgliedern unserer Gesellschaft. Sie zu besuchen 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). Die KAZ übt kostengünstig eine gewisse Kontrolle aus in einem Bereich unserer Rechtsordnung, wo Menschenrechte und –würde stark gefährdet sind.

Der Synodalrat

Beilage: Budget KAZ 2012