

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes (SEK) zur Übernahme der Rückführungsrichtlinien (Ausschaffung Drittstaatsangehörige)¹

¹ „Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes)“

Ausgangslage

„Das Schengen-Assoziierungsabkommen 1 trat am 1. März 2008 in Kraft (...). Die Schweiz hat sich grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes verpflichtet (Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA). Seit der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens am 26. Oktober 2004 sind der Schweiz von der Europäischen Union (EU) bereits über 80 Schengen-Weiterentwicklungen notifiziert worden. Die Richtlinie 2008/115/EG (...) über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (nachfolgend: Rückführungsrichtlinie) ist eine solche Weiterentwicklung (...). Die Umsetzung dieser Richtlinie erfordert eine Anpassung des Bundesgesetzes (...) über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) sowie des Asylgesetzes (...).“²Die Verpflichtungen, die die Schweiz bei der Zustimmung zur Weiterentwicklung des Schengenabkommens eingeht, haben den Stellenwert eines völkerrechtlichen Vertrags.

Ziele der Rückführungsrichtlinien

Die Rückführung irregulärer Migrantinnen und Migranten aus Nicht-Schengen-Staaten soll innerhalb des Schengenraums harmonisiert werden. Deshalb werden Regelungen in den Bereichen Ausschaffung, Inhaftierung, Einreiseverbot und Wegweisungsverfügungen erlassen.

Position SEK

Der SEK stimmt der Übernahme des Notenaustausches grundsätzlich zu. Er äussert sich jedoch punktuell zu den aus seiner Sicht relevanten Neuerungen in der schweizerischen Migrationsgesetzgebung und zu den Rückführungsrichtlinien im Allgemeinen.

Die Rückführungsrichtlinien sind ein Beitrag zur Harmonisierung der Migrationspolitik auf europäischer Ebene. Sie betreffen jedoch mehrheitlich den repressiv geprägten Rückführungsbereich. Der SEK erinnert deshalb daran, dass einheitliche, mit der Genfer Flüchtlingskonvention und den Menschenrechten im Einklang stehende Schutz-Standards in der Asyl- und Migrationspolitik (u.a. einheitliche Asylverfahren und Schutzgewährung) notwendig sind. *Ausschaffungen sollen immer die letzte der angewendeten Massnahmen* sein, das Hauptaugenmerk müsste bei irregulär anwesenden Drittstaatsangehörigen bei der Einhaltung ihrer Rechte in der Schweiz, der Erteilung humanitärer Aufenthaltbewilligungen und Förderung der freiwilligen Rückkehr mit entsprechender Rückkehrberatung und Rückkehrunterstützung liegen.

AuG, Art. 64f Übersetzung der Wegweisungsverfügung

Gemäss der Vorlage ist eine Übersetzung der Wegweisungsverfügung in die Muttersprache nicht zwingend. Es wird lediglich eine Übersetzung in eine Sprache, von der „ausgegangen werden kann, dass sie von der betroffenen Person verstanden wird“, verlangt. Bei Wegweisungsverfügungen soll nur ein Merkblatt, das in die Sprachen der fünf wichtigsten Herkunftsländer von illegal einreisenden Personen übersetzt ist, abgegeben werden.

Anmerkungen SEK:

Es ist für die betroffenen Migrantinnen und Migranten essentiell, dass sie verstehen, weshalb sie ausgewiesen werden und was die Wegweisungsverfügung bedeutet. Zentrales Kriterium muss deshalb die Verständlichkeit sein – unabhängig davon, ob die Mitteilung in der Muttersprache, mündlich oder schriftlich erfolgt. Die nicht-muttersprachliche Kommunikation leistet Missverständnissen Vorschub. Die Eröffnung von Wegweisungsverfügungen per Mitteilungsblatt, das nur in fünf verschiedene Sprachen übersetzt ist, erfüllt das Kriterium der Verständlichkeit nicht. Es fragt sich zudem, wie auf diese Weise Analphabetinnen und Analphabeten die Wegweisung verständlich gemacht wird.

² Vernehmlassungsbericht Bundesamt für Migration, Mai 2009, S. 3.

Die Erfahrungen der Seelsorgenden in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) zeigen, dass die Vermittlung von Behördenentscheidungen schon bei muttersprachlicher und mündlicher Übersetzung schwierig ist und zu Miss- und Unverständnissen führt.

AuG, Art. 71a Überwachung von Ausschaffungen

Die Schengen-Staaten werden mit der Rückführungsrichtlinie verpflichtet, ein System zur Überwachung von Ausschaffungen einzurichten. Wie dieses System aussieht, ist nicht vorgegeben. Deshalb kann dies die Schweiz selbst bestimmen. Dennoch bestehen auf EU-Ebene Bestrebungen, das Rückführungs-Monitoring zu vereinheitlichen.

Anmerkungen des SEK:

Der SEK begrüsst die Überwachung von Ausschaffungen.³ Einerseits müssen Misshandlungen bei Abschiebungen konsequente geahndet und bestenfalls von einer unabhängigen Stelle untersucht werden. Andererseits ist ein Schwergewicht auf die Prävention zu legen.

Die *Begleitung der einzelnen Abschiebungen ist ein humanitäres Anliegen*. Dabei gilt es, die im Rahmen der Asylgesetzrevision abgelehnte Forderung nach *unabhängigen Menschenrechtsbeobachtern* neu zu prüfen. Die bestehende schweizerische Fachkommission für den Rückkehr- und Wegweisungsvollzug reicht dazu nicht aus, weil sie einseitig nur aus Vertretern staatlicher Stellen zusammengesetzt ist und keine unabhängige Monitoringfunktion der einzelnen Abschiebungen wahrnehmen kann. Ein zentrales Anliegen des SEK ist es, dass bei dem Monitoring sowohl die zuständigen staatlichen Stellen, als auch Nichtregierungsorganisationen einbezogen werden. Dieser Einbezug verschiedener Akteure schafft Transparenz und erhöht nicht zuletzt auch die Akzeptanz des Vollzugs des Ausländer- und Asylrechts.

Der SEK weist darauf hin, dass in der Rückführungsrichtlinie (Art. 8, Abs. 5) die geteilte Verantwortung der Schengen-Staaten bei gemeinsamen Abschiebungen auf dem Luftweg („Sammel-Charterflüge“) erwähnt wird. Die Erarbeitung gemeinsamer Standards der Unterzeichnerstaaten unter Berücksichtigung bisheriger EU-Entscheide⁴, erscheint deshalb notwendig. Dies bedeutet, dass die Schweiz ihr Monitoringsystem nicht im Alleingang, sondern in Kooperation mit den anderen Unterzeichnerstaaten entwickelt und sich dabei -- wie bereits erwähnt -- für ein transparentes Kontrollsystem einsetzt.

Grundsätzlich soll eine unabhängige Ausschaffungsbeobachtung die Rechtmässigkeit des Vollzugs überwachen. Sie soll nicht *zur Rechtfertigung inhumaner Ausschaffungen* werden, bei der Familien auseinandergerissen und Menschen in Krisengebiete zurückgeschickt werden.

AuG, Art. 76 Ausschaffungshaft, Art. 78 Durchsetzungshaft und Art. 79 Maximale Haftdauer

Die Rückführungsrichtlinien sehen eine maximale Haftdauer von sechs Monaten vor. Verlängerungen auf maximal 18 Monaten sind möglich. Das kürzlich in Kraft gesetzte Ausländergesetz sieht eine maximale Haftdauer von maximal 24 Monaten vor (Gesamtdauer Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft). Die Übernahme der Richtlinie führt folglich zu einer Kürzung der maximalen Haftdauer in der Schweiz.

³ Die Überwachung von Ausschaffungen ist auch eine zentrale Forderung der evangelischen Kirchen Europas und in Deutschland sowie von weiteren Akteuren im Flüchtlingschutz. Vgl. gemeinsame Stellungnahme CCME, ECRE, EKD, pro Asyl unter www.ccme.be/secretary/NEWS/press%20Return%20Directive%20080626.pdf. Vgl. „Monitoring forced returns“: Europäische Fachtagung Churches' Commission in Europe (CCME), Evangelische Kirche Deutschland (EKD), Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (24.-25.9.2007). Tagungsdokumentation unter www.ccme.be/secretary/NEWS/Doc-European%20Conference.pdf

⁴ Vgl. Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungen auf dem Luftweg zur Entscheidung 2004/573/EG; zitiert nach: Amtsblatt der Europäischen Union, 24.12.2008, Rückführungsrichtlinie, Art. 8, Abs. 5

Anmerkungen des SEK:

Der SEK beurteilt die Kürzung der Haftdauer um sechs Monate als positiven Schritt in die richtige Richtung. Jedoch gilt es zu bedenken, dass die Richtlinien *grundsätzlich lediglich sechs Monate Haft* vorsehen und die über Ausnahmeregelungen zulässigen weiteren 12 Monate eben eine Ausnahme und nicht die Regel darstellen. Dies spricht für eine zurückhaltende Praxis bei Haftverlängerungen.

In der Rückführungsrichtlinie Art. 8, Abs. 4 wird festgehalten, dass Zwangsmassnahmen zur Durchführung der Abschiebung „als letztes Mittel“ ergriffen, „verhältnismässig“ sein und im Einklang mit den Grund- und Menschenrechten der Betroffenen stehen müssen. Der SEK *sieht in diesem Artikel auch für die Schweiz die Vorgabe, Zwangsmassnahmen generell (auch kürzere Inhaftierungen) mit äusserster Zurückhaltung anzuwenden. Sind Zwangsmassnahmen „das letzte Mittel“ bei der Durchsetzung des Ausländer- und Asylrechts, dann ist deren präventiver Einsatz eindeutig unzulässig.*

Weitere Anmerkungen des SEK zur Rückführungsrichtlinie:

In Art. 13, Abs. 3 der Rückführungsrichtlinie wird die Möglichkeit von rechtlicher Beratung festgehalten. Weiter wird in Abs. 4 die kostenlose Rechtsberatung und Vertretung postuliert.

Aus der Perspektive des SEK ist es fraglos richtig, dass die Schweiz als Land mit einer starken humanitären Tradition diesem Anliegen einer verlässlichen Rechtssicherung für Drittstaatsangehörige Folge leistet. In Anlehnung an die Vernehmlassungsantworten der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) und des Hilfswerks der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS), spricht sich der SEK dafür aus, die *unentgeltliche Rechtsberatung und den Rechtsbeistand für Ausländerinnen und Ausländern in der schweizerischen Gesetzgebung explizit zu verankern.*

Die Möglichkeit der Rechtsberatung für Asylsuchende ist zwar schon heute explizit im Asylgesetz festgehalten. Die Finanzierung der Rechtsberatungsstellen wird jedoch ausschliesslich von Institutionen der Zivilgesellschaft, u.a. mit namhaften Beiträgen von Mitgliedkirchen des SEK sichergestellt. Mit der Ratifizierung der Rückführungsrichtlinien verpflichtet sich die Schweiz auch für deren Umsetzung. *Der SEK schlägt deshalb eine staatliche Teilfinanzierung der Rechtsberatungsstellen vor.* Er macht hierbei darauf aufmerksam, dass Rechtsberatungsstellen anwaltschaftlich für Ausländerinnen und Ausländer Stellung nehmen. Deshalb bedingt diese Arbeit inhaltliche Unabhängigkeit von staatlichen Stellen. Diese Unabhängigkeit muss bei einer künftigen staatlichen (Mit-)Finanzierung gewahrt bleiben. Rechtsberatung liegt auch im Interesse des Staates, weil damit ein Beitrag zur Qualitätssicherung der Verfahren geleistet und die Einhaltung (internationaler) Verpflichtungen zum Schutz von Migrantinnen und Migranten unterstützt wird.

Autor: Simon Röthlisberger

© Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund

Bern, 2. September 2009

info@sek.ch

www.sek.ch