



An den Grossen Rat

18.5341.02

JSD/P185341

Basel, 9. Januar 2019

Regierungsratsbeschluss vom 8. Januar 2019

## Schriftliche Anfrage Tanja Soland betreffend Vollzug der Ausschaffungshaft im Kanton Basel-Stadt

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Tanja Soland dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Ausschaffungshaft wird für ausländische Personen angewendet, deren Asylgesuch abgelehnt wird und die Gefahr besteht, dass sie untertauchen könnten bevor sie ausgeschafft werden.

Ein sehr problematischer Bereich des Vollzuges der Ausschaffungshaft ist die Inhaftierung von minderjährigen Flüchtlingen. Einige Kantone verzichten ganz auf die Inhaftierung von minderjährigen Flüchtlingen, dies wurde lange auch so in Basel-Stadt gemacht. Doch gemäss einem Artikel der Tageswoche vom 02.07.2018, sind die Behörden leider wieder dazu übergegangen, auch minderjährige Flüchtlinge zu inhaftieren. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat diese Praxis in ihrem Bericht vom Juni 2018 scharf kritisiert.

Ein weiterer problematischer Bereich ist der in Basel-Stadt sehr gefängnisähnliche Vollzug der Ausschaffungshaft. Der Vollzug unterscheidet sich nur sehr minimal von den Bedingungen im Strafvollzug und die Freiheiten im Vollzug sind auf das absolute Minimum beschränkt. Dies lässt sich kaum rechtfertigen, da es sich bei den Insassen um Personen handelt, die keine Delikte begangen haben.

Ein Teil der Personen (insbesondere die Frauen) müssen die Haft sogar im Untersuchungsgefängnis absitzen. Dabei kam es dieses Jahr zu einem Suizid einer inhaftierten Frau. Dies ist nicht tolerierbar. Vulnerable Personen wie auch minderjährige Flüchtlinge sollen nicht in Ausschaffungshaft genommen werden. Es ist unverständlich, dass die Regierung nicht im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips auf die Inhaftierung von vulnerablen Personen verzichtet.

Daher bitte ich den Regierungsrat, um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele minderjährige Flüchtlinge unter 15 Jahren wurden in den letzten 5 Jahren in Ausschaffungshaft genommen?
2. Wie viele minderjährige Flüchtlinge über 15 Jahren wurden in den letzten 5 Jahren in Ausschaffungshaft genommen?
3. Wie viele dieser minderjährigen Flüchtlinge wurden danach ausgeschafft?
4. Wie sieht der Regierungsrat seine Praxis gegenüber den Bestimmungen der Kinderrechtskonvention der UNO?
5. Hat der Regierungsrat den Vollzug der Ausschaffungshaft in den letzten zwei Jahren verbessert bzw. sind weitere Verbesserungen vorgesehen?
6. Wie rechtfertigt sich, dass der Vollzug der Ausschaffungshaft so restriktiv ausgestaltet ist?
7. Warum müssen ausgerechnet die Frauen die Ausschaffungshaft im Untersuchungsgefängnis absitzen? Gibt es dazu keine alternative Unterbringung?

8. Welche Massnahmen wurden nach dem tragischen Suizid in Ausschaffungshaft ergriffen?
9. Wie ist der restriktive Vollzug in Basel-Stadt von vulnerablen Personen mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar?
10. Ist der Regierungsrat bereit, für vulnerable Personen (Minderjährige, Familien, Frauen) in Zukunft auf die Ausschaffungshaft zu verzichten? Falls nicht: Wie will die Regierung in Zukunft sicherstellen, dass vulnerable Personen keine psychischen Beeinträchtigungen in der Ausschaffungshaft erleben?

Tanja Soland»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

## 1. Einleitung

Das geltende Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) regelt im 5. Abschnitt die Zwangsmassnahmen, darunter auch die Ausschaffungshaft (Art. 76 und Art. 76a AuG).

Das Migrationsamt Basel-Stadt ordnet die Haft ausschliesslich dann an, wenn kein milderes Mittel zur Durchsetzung des Vollzugs des Bundesrechts gegeben ist. Personen, die einen rechtskräftigen negativen Entscheid erhalten haben und die Schweiz verlassen müssen, erhalten – mit Ausnahme der Überstellungen im Rahmen des Dubliner Abkommens – die Möglichkeit, selbstständig auszureisen. Erst wenn die Betroffenen der Aufforderung, die Schweiz zu verlassen, nicht nachkommen oder sich von Beginn an weigern, dies zu tun, wird die Haft angeordnet. Sie wird durch das zuständige Gericht innerhalb von 96 Stunden auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft.

Die Anordnung der ausländerrechtlichen Haft gegenüber Kindern und Jugendlichen, die das 15. Altersjahr nicht zurückgelegt haben, ist ausgeschlossen (Art. 80 Abs. 4 AuG).

## 2. Beantwortung der Fragen

1. *Wie viele minderjährige Flüchtlinge unter 15 Jahren wurden in den letzten 5 Jahren in Ausschaffungshaft genommen?*

Keine. Dies wäre rechtlich unzulässig.

2. *Wie viele minderjährige Flüchtlinge über 15 Jahren wurden in den letzten 5 Jahren in Ausschaffungshaft genommen?*

In den letzten fünf Jahren wurden vier Jugendliche in Ausschaffungshaft genommen. Hinzu kommen pro Jahr durchschnittlich fünf kurzfristige Festhaltungen (Art. 73 AuG). Diese Haftform dient vorwiegend zur Sicherstellung der Identitätsüberprüfung und Eröffnung einer Verfügung im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsstatus. Die Dauer dieser Haft liegt durchschnittlich bei 1.5 Tagen und ist auf maximal drei Tage begrenzt.

3. *Wie viele dieser minderjährigen Flüchtlinge wurden danach ausgeschafft?*

Die Anordnung einer Ausschaffungshaft setzt voraus, dass eine Ausschaffung tatsächlich möglich ist. Dies bedeutet, dass beispielsweise keine technischen Hinderungsgründe vorliegen dürfen. Die vier Jugendlichen konnten denn auch in ihr Herkunftsland zurückgebracht werden.

4. *Wie sieht der Regierungsrat seine Praxis gegenüber den Bestimmungen der Kinderrechtskonvention der UNO?*

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (Kinderrechtskonvention) hält in Art. 37 Bst. b fest, dass die Festnahme, die Freiheitsentziehung oder die Freiheitsstrafe bei einem Kind im Einklang mit dem Gesetz nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden soll. Zudem soll das Kind nach Art. 37 Bst. c getrennt von Erwachsenen untergebracht werden, wobei die Schweiz bei dieser Bestimmung einen Vorbehalt angebracht hat. Das nationale Recht regelt die Voraussetzungen zur Inhaftierung von Minderjährigen in Art. 80 Abs. 4 des Ausländergesetzes (AuG). Es untersagt die Anordnung von Ausschaffungshaft gegenüber Kindern und Jugendlichen, die das 15. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben. Weiter sieht Art. 79 Abs. 2 AuG vor, dass die maximale Haftdauer von sechs Monaten für Minderjährige zwischen 15 und 18 Jahren unter bestimmten Voraussetzungen um höchstens weitere sechs Monate verlängert werden kann. Bei Minderjährigen kann somit maximal eine Gesamthaftdauer von zwölf Monaten angeordnet werden. Auch das kantonale Recht bestimmt in § 8 des Gesetzes über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, dass die Haft bei Jugendlichen nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angeordnet werden darf. Es ist sicherzustellen, dass Jugendliche, denen die Freiheit entzogen worden ist, umgehend Zugang zu einem rechtskundigen oder zu einem anderen geeigneten Beistand erhalten.

Das Migrationsamt informiert den kantonalen Kindes- und Jugenddienst im Zeitpunkt der ersten migrationsrechtlichen Handlung. Bei Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren ordnet es wie erwähnt keine Ausschaffungshaft an. Auch bei Minderjährigen zwischen 15 und 18 Jahren sieht das Migrationsamt wenn immer möglich von der Anordnung der Ausschaffungshaft ab. Zuvor werden die Alternativen zum Freiheitsentzug geprüft. Kann der Gefahr des Untertauchens nur durch eine Inhaftierung als ultima ratio begegnet werden, wird die Haft angeordnet. Die Haft dauert im Vergleich mit Erwachsenen deutlich weniger lang und erfolgt grundsätzlich getrennt von Erwachsenen. Ausnahmsweise kann sich eine Abweichung von den Trennungsvorschriften bei Minderjährigen in Ausschaffungshaft aufdrängen, wenn eine strikte Anwendung dieser Vorschriften zur Einzelhaft der Betroffenen führen würde. Auf eigenen Wunsch können die Jugendlichen somit mit erwachsenen Personen, die sich ebenfalls in Ausschaffungshaft befinden, untergebracht werden.

Damit erfüllt der Kanton Basel-Stadt sowohl die internationalen als auch die nationalen gesetzlichen Vorgaben. Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft werden spätestens nach 96 Stunden gerichtlich überprüft (Art. 80 Abs. 2 AuG). Eine unabhängige Überprüfung der Einhaltung der Rechtmässigkeit der Ausschaffungshaft ist damit in jedem Fall sichergestellt.

5. *Hat der Regierungsrat den Vollzug der Ausschaffungshaft in den letzten zwei Jahren verbessert bzw. sind weitere Verbesserungen vorgesehen?*

In den vergangenen Jahren wurden verschiedene Anpassungen vorgenommen, unter anderem gemäss den Empfehlungen der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF). So wurden die Zellenöffnungszeiten in der Administrativhaft deutlich erweitert, die Beschäftigungs- und Sportmöglichkeiten ausgebaut, die Besuchsregelung gelockert und der Besucherraum neu gestaltet. Ebenso wurde auf Empfehlung der NKVF eine eigene Hausordnung für die ausländerrechtliche Administrativhaft erlassen. Die NKVF hat im Mai vergangenen Jahres das Gefängnis Bässlergut erneut besucht und die Bedingungen der Administrativhaft überprüft. Die Kommission würdigte die Umsetzung zahlreicher ihrer Empfehlungen. Im Anschluss an den Besuch wurden weitere Optimierungen vorgenommen, namentlich beim Mobiliar und den Kontakten zur Aussenwelt (Verbesserung der Privatsphäre bei Benutzung der Insassentelefone, Projekt zur freien Internetnutzung durch Inhaftierte). Für beide Basler Gefängnisse soll zudem die medizinische Betreuung weiter ausgebaut werden (vgl. Ausgabenbericht des Regierungsrates «Gesundheitsversorgung in den Gefängnissen Basel-Stadt – Betreuung psychisch kranker Inhaftierter» vom 26. November 2018).

Durch die bauliche Erweiterung des Gefängnisses Bässlergut für den Strafvollzug wird der Bestandesbau künftig nur noch für die Administrativhaft genutzt. Dies ermöglicht es, den gestiegenen Ansprüchen an die ausländerrechtliche Administrativhaft und den Empfehlungen der NKVF an die Ausgestaltung der Aufenthaltsräume in den kommenden Jahren noch besser Rechnung zu tragen. In den frei werdenden Räumlichkeiten im Bestandesbau sollen zusätzliche Gemeinschaftsräume für die Inhaftierten der Administrativhaft entstehen. Vorgesehen sind Ateliers, Mehrzweckräume und ein eigener Fitnessraum. Zudem werden ein Ausbau der Besucherräumlichkeiten sowie eine Erweiterung des Kiosksortiments für die Insassen möglich. Geprüft werden soll schliesslich auch eine Anpassung der Spazierhöfe entsprechend den Empfehlungen der NKVF.

*6. Wie rechtfertigt sich, dass der Vollzug der Ausschaffungshaft so restriktiv ausgestaltet ist?*

Wie vorerwähnt wird die Anordnung einer Ausschaffungshaft als letztes Mittel zur Durchsetzung des Bundesrechts angewendet. Die Haftbedingungen entsprechen den gesetzlichen Anforderungen. Sie wurden und werden weiterhin laufend den gestiegenen Ansprüchen an die ausländerrechtliche Haft angepasst.

*7. Warum müssen ausgerechnet die Frauen die Ausschaffungshaft im Untersuchungsgefängnis absitzen? Gibt es dazu keine alternative Unterbringung?*

Aufgrund der zurückhaltenden Praxis des Migrationsamts bei der Inhaftierung weiblicher Personen ist die Zahl der Frauen in Ausschaffungshaft tief und in den vergangenen fünf Jahren insgesamt rückläufig. Im Jahr 2017 wurde bei drei Frauen eine Ausschaffungshaft angeordnet, im Jahr 2018 bei vier Frauen. Der Anteil der Männer in Ausschaffungshaft ist weitaus grösser. Daher ist das Gefängnis Bässlergut auf männliche Insassen ausgerichtet. Das Untersuchungsgefängnis verfügt hingegen über Haftstationen für Frauen und Männer im Bereich der Untersuchungshaft und des Strafvollzugs und damit auch über das erforderliche weibliche Personal, um die Betreuung der wenigen weiblichen Ausschaffungshäftlinge sicherzustellen. Bei der Unterbringung im Untersuchungsgefängnis werden die gesetzlichen Anforderungen ebenfalls erfüllt. Geschlossene Alternativen zur Sicherstellung des Vollzugs im Rahmen der Administrativhaft ausserhalb des Untersuchungsgefängnisses stehen im Kanton nicht zur Verfügung.

*8. Welche Massnahmen wurden nach dem tragischen Suizid in Ausschaffungshaft ergriffen?*

Die betroffene Person wurde am Vorabend aus einem anderen Kanton in das Untersuchungsgefängnis überführt, nachdem sie dort wegen illegalen Aufenthalts verhaftet worden war. Der Suizid erfolgte vor einer allfälligen Entscheidung über die Anordnung der Ausschaffungshaft durch das für den Wegweisungsvollzug zuständige Migrationsamt Basel-Stadt.

Das Untersuchungsgefängnis hat im Nachgang an das tragische Ereignis die Geschehnisse überprüft und entsprechend den Erkenntnissen punktuelle Anpassungen an Abläufen und Infrastruktur vorgenommen. Der vorgesehene Ausbau der Gesundheitsversorgung soll in genereller Hinsicht auch eine Verbesserung der Suizidprävention in den Basler Gefängnissen mit sich bringen (vgl. oben).

*9. Wie ist der restriktive Vollzug in Basel-Stadt von vulnerablen Personen mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar?*

Wie bereits ausgeführt vollzieht das Migrationsamt Bundesrecht. Im Rahmen der Einzelfallprüfung wägt das Migrationsamt ab, ob die Anordnung der Administrativhaft angemessen und vollziehbar ist. Jede Haft wird von Gesetzes wegen gerichtlich überprüft. Dazu gehört auch die Prüfung der Verhältnismässigkeit in Bezug auf die betroffene Person.

10. Ist der Regierungsrat bereit, für vulnerable Personen (Minderjährige, Familien, Frauen) in Zukunft auf die Ausschaffungshaft zu verzichten? Falls nicht: Wie will die Regierung in Zukunft sicherstellen, dass vulnerable Personen keine psychischen Beeinträchtigungen in der Ausschaffungshaft erleben?

Familien werden vom Migrationsamt Basel-Stadt nicht in Haft genommen. Minderjährige über 15 Jahren und Frauen werden – wie bereits erläutert – nur mit grösster Zurückhaltung inhaftiert. Diese Praxis hat sich bewährt. Ein grundsätzlicher Verzicht auf die Anordnung von Ausschaffungshaft würde die Durchsetzung des geltenden Rechts bei Frauen und Jugendlichen in Frage stellen. Eine Inhaftierung wird unabhängig von Alter und Geschlecht nie gänzlich ohne Beeinträchtigung für die betroffenen Personen möglich sein. Der besonderen Situation wird jedoch mit einer auf das nötige Minimum beschränkten Haftdauer, dem geltenden offenen Haftregime sowie den vorgesehenen Anpassungen der Betreuung und Infrastruktur bestmöglich Rechnung getragen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin