

Vorlage Stadtparlament

Datum	20. März 2018
Beschluss Nr.	1561
Aktenplan	152.15.13 Stadtparlament: Einfache Anfragen

Einfache Anfrage Andrea Scheck: Zuweisungen ans Ausschaffungsgefängnis in Bazenheid; Beantwortung

Am 11. Januar 2018 reichte Andrea Scheck die beiliegende Einfache Anfrage betreffend "Zuweisungen ans Ausschaffungsgefängnis in Bazenheid" ein.

Der Stadtrat beantwortet die Einfache Anfrage wie folgt:

1 Ausgangslage

Das Ausschaffungsgefängnis Bazenheid wird seit 2011 als ebensolches Gefängnis genutzt. Die in der Einfachen Anfrage erwähnte Petition¹ stützt sich auf den Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) an den Regierungsrat des Kantons St.Gallen betreffend den Besuch der NKVF in den Gefängnissen der Kantonspolizei vom 5. und 6. Oktober 2015. Darin wird namentlich zum Ausdruck gebracht, dass das Haftregime in Bazenheid zu restriktiv sei bzw. nicht mit dem Zweck der ausländerrechtlichen Haft übereinstimme. Die besuchten Gefängnisse würden zudem grösstenteils nicht mehr den baulichen Standards entsprechen.²

Sofern eine aus- oder weggewiesene Person³ die angesetzte Frist zur Ausreise aus der Schweiz unbenutzt verstreichen lässt oder sich auf andere Art der Wegweisung entzieht oder widersetzt, kann die zuständige Vollzugsbehörde Zwangsmassnahmen anordnen. Diese dienen dazu, den Entscheid auch gegen den Willen der betroffenen Person zu vollziehen oder auf die betroffene Person hinsichtlich der Ausreiseverpflichtung einzuwirken. Die Zwangsmassnahmen sind sowohl für Asylfälle als auch für Fälle aus dem Ausländerrecht in den Art. 73 bis 78 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20; abgekürzt Ausländergesetz, AuG) geregelt.

¹ Vgl. dazu: <http://zunder-sg.ch/petition-stoppt-die-beugehaft-ausschaffungsgefaengnis-bazenheid-sofort-schliessen/>.

² Vgl. den Bericht an den Regierungsrat des Kantons St.Gallen betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Gefängnissen der Kantonspolizei St.Gallen vom 5. Oktober und 6. Oktober 2015, v.a. S. 9, Ziff. 23 und S. 13, Ziff. 35, <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2015/st-gallen/bericht-kapo-st-gallen.pdf>.

³ Der Begriff der Wegweisung bezeichnet die einer ausländischen Person von einer Behörde auferlegte Pflicht zum Verlassen der Schweiz. Bei der Wegweisung handelt es sich um eine Entfernungsmassnahme. Von der Wegweisung zu unterscheiden ist die Ausweisung. Die Ausweisung verbindet in einer einzigen Verfügung eine Entfernungs- und eine Fernhaltungsmassnahme: Neben der Verpflichtung, die Schweiz zu verlassen, beinhaltet die Ausweisung auch das Verbot, während einer bestimmten Frist beziehungsweise unbefristet erneut in die Schweiz einzureisen.

Vorbereitungshaft (Art. 75 AuG), Ausschaffungshaft (Art. 76 AuG) und Durchsetzungshaft (Art. 78 AuG) werden im Ausländerrecht als Administrativhaft zusammengefasst.⁴ Die Vorbereitungshaft soll die Durchführung des Wegweisungsverfahrens sicherstellen. Die Ausschaffungshaft hingegen bezweckt die Sicherstellung des Vollzuges eines bereits erlassenen, aber noch nicht zwingend rechtskräftigen Wegweisungsentscheides. Zweck der Durchsetzungshaft ist es, die ausreisepflichtige Person in jenen Fällen zu einer Verhaltensänderung zu bewegen, in denen nach Ablauf der Ausreisefrist der Vollzug der rechtskräftig gegen sie angeordneten Weg- oder Ausweisung – trotz entsprechender behördlicher Bemühungen – ohne ihre Kooperation nicht oder nicht mehr möglich erscheint.⁵ Nach Art. 80 Abs. 1 AuG wird die Haft von der Behörde des Kantons angeordnet, der für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zuständig ist. Im Kanton St.Gallen ist hierfür das Migrationsamt zuständig.⁶

Die vom Migrationsamt verfügte Inhaftierung ist gemäss Art. 80 Abs. 2 AuG spätestens nach 96 Stunden auf ihre Rechtmässigkeit und Angemessenheit durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen. Im Kanton St.Gallen werden Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht gemäss Art. 93^{bis} f. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965 (sGS 951.1; abgekürzt VRP) von der Verwaltungsrekurskommission überprüft. Damit wird sichergestellt, dass Haftanordnungen und Haftbedingungen recht- und verhältnismässig sind.

Gemäss Art. 80 Abs. 4 AuG werden bei der Überprüfung des Entscheides über die Anordnung, Fortsetzung und Aufhebung der Haft auch die familiären Verhältnisse der inhaftierten Person und die Umstände des Haftvollzugs berücksichtigt. Die Anordnung einer Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft ist ausgeschlossen gegenüber Kindern und Jugendlichen, die das 15. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben. Gemäss Art. 80 Abs. 6 AuG wird die Haft beendet, wenn der Haftgrund entfällt oder sich erweist, dass der Vollzug der Weg- oder Ausweisung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen undurchführbar ist (Bst. a), einem Haftentlassungsgesuch entsprochen wird (Bst. b), die inhaftierte Person eine freiheitsentziehende Strafe oder Massnahme antritt (Bst. c).

Gemäss Art. 79 AuG dürfen die Vorbereitungs- und die Ausschaffungshaft nach den Art. 75 bis Art. 77 AuG sowie die Durchsetzungshaft nach Art. 78 AuG zusammen die maximale Haftdauer von sechs Monaten nicht überschreiten. Die maximale Haftdauer kann mit Zustimmung der kantonalen richterlichen Behörde um eine bestimmte Dauer, jedoch höchstens um zwölf Monate, für Minderjährige zwischen 15 und 18 Jahren um höchstens sechs Monate verlängert werden.

Die in der Einfachen Anfrage gestellten Fragen wurden zwar an die Stadt gerichtet, jedoch obliegt es nach dem Gesagten dem Kanton, die Haft anzuordnen bzw. zu überprüfen. Gleichwohl nimmt die Stadt zu den nachfolgenden Fragen – soweit möglich – Stellung. Sie stützt sich bei ihren Ausführungen auf die Informationen seitens des Kantons.

⁴ Zu den weiteren Zwangsmassnahmen: Kurzfristige Festhaltung (Art. 73 AuG), Ein- und Ausgrenzung (Art. 74 AuG), Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens (Art. 76a AuG), Ausschaffungshaft wegen fehlender Mitwirkung bei der Beschaffung der Reisedokumente (Art. 77 AuG).

⁵ Vgl. Handbuch Asyl und Rückkehr, Staatssekretariat für Migration SEM, Artikel G5, Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, S. 4 ff., <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/g/hb-g5-d.pdf>.

⁶ Art. 1 Abs. 1 der Verordnung zur Bundesgesetzgebung über die Ausländerinnen und Ausländer vom 18. Dezember 2007 (sGS 453.51).

2 Beantwortung der Fragen

1. **Wie viele abgewiesene Asylsuchende aus der Stadt St.Gallen wurden seit 2011 in das Ausschaffungsgefängnis Bazenheid oder dasjenige in Widnau überstellt?**

Der Kanton verfügt nicht über entsprechende Zahlen. Im Kanton St.Gallen stehen für den Vollzug der entsprechenden Haft die Gefängnisse Bazenheid und Widnau zur Verfügung. Für das kantonale Migrationsamt und die Kantonspolizei, die für die Haftanordnung zuständig sind, ist beim Einweisungsentcheid nicht von Bedeutung, welcher Gemeinde Asylsuchende zugeteilt wurden. Es wäre sachlich auch nicht begründbar, weshalb Personen aus der Stadt anders behandelt werden sollten als Personen aus anderen Gemeinden (Verletzung des Gleichbehandlungsgebots).

2. **Werden aktuell abgewiesene Asylsuchende aus der Stadt St.Gallen in das Ausschaffungsgefängnis in Bazenheid oder dasjenige in Widnau überstellt?**

Der Kanton verfügt nicht über entsprechende Zahlen. Im Übrigen ist auf die Antwort in Ziff. 1 zu verweisen.

3. **Wie beurteilt der Stadtrat dabei die obengenannten Haftbedingungen im Gefängnis? Wie rechtfertigt er die Inhaftierungen in einem Ausschaffungsgefängnis, welches bloss die Minimalanforderungen erfüllt?**

Das Gefängnis Bazenheid dient seit dem Jahr 2011 ausschliesslich dem Vollzug der ausländerrechtlichen Haft. Das Trennungsgebot gegenüber Gefangenen in strafprozessualer Haft oder im strafrechtlichen Sanktionenvollzug wird eingehalten. Die Haftbedingungen entsprechen grundsätzlich den Mindestanforderungen. Dies hat die Verwaltungsrekurskommission, die bei der Überprüfung der ausländerrechtlichen Haft auch die Umstände des Haftvollzugs zu berücksichtigen hat, unlängst wieder festgestellt. Die NKVF hat zudem festgestellt, dass in allen besuchten Gefängnissen die inhaftierten Personen durch das Personal respektvoll behandelt werden.⁷ Der Stadtrat ist sich bewusst, dass in Bazenheid nur die Mindestanforderungen erfüllt werden, hat aber diesbezüglich keine Einflussmöglichkeiten. Der Kanton schreibt dazu: „Alternativen für den Vollzug der ausländerrechtlichen Haft in den Gefängnissen Widnau und Bazenheid stehen bis zur Erweiterung des Regionalgefängnisses Altstätten (RGAL) nicht zur Verfügung.“⁸ Es ist davon auszugehen, dass eine nachhaltige Verbesserung der Haftbedingungen für Personen in ausländerrechtlicher Haft mit der Inbetriebnahme der geplanten Erweiterung des Regionalgefängnisses (RGAL) umgesetzt werden kann. Diese Erweiterung ist Voraussetzung dafür, dass das Gefängnis Bazenheid – sowie weitere kleinere Gefängnisse, die den gestiegenen Anforderungen nur noch bedingt entsprechen – aufgehoben werden kann.⁹

⁷ Vgl. den Bericht an den Regierungsrat des Kantons St.Gallen betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Gefängnissen der Kantonspolizei St.Gallen vom 5. Oktober und 6. Oktober 2015, a.a.O., S. 13, Ziff. 35.

⁸ Vgl. dazu das Schreiben der Regierung des Kantons St.Gallen vom 18. Mai 2016 zum Bericht der NKVF über ihren Besuch vom 5./6. Oktober 2015 in den Gefängnissen der Kantonspolizei St.Gallen, Anhang, S. 1, Ziff. 23, <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2015/st-gallen/stellungnahme-st-gallen.pdf>.

⁹ Vgl. dazu auch den Kantonsratsbeschluss über die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 9. Januar 2018 (Nr. 35.18.01), <https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/home/geschaefte/geschaeftsuche.geschaeftdetail.html?geschaeftid=6804BAD6-A246-4B3E-B0F1-4C07632953A5&ziel=1>. Die Regierung hat die Botschaft vom 9. Januar 2018 für diese Erweiterung inzwischen dem Kantonsrat zugeleitet.

4. Welche Alternativen bestünden aus Sicht des Stadtrats zu den Überstellungen abgewiesener Asylsuchender an das Ausschaffungsgefängnis in Bazenheid oder dasjenige in Widnau?

Der Kanton St.Gallen verfügt neben der Strafanstalt Saxerriet (135 Plätze) und dem Massnahmenzentrum Bitzi (58 Plätze), die dem offenen Straf- bzw. Massnahmenvollzug für Männer dienen, über acht Gefängnisse mit insgesamt 140 Plätzen. Die dezentrale Organisation dieser Gefängnisse mit vielen kleinen Einrichtungen erschwert oder verunmöglicht die Erfüllung der gestiegenen Anforderungen. In den kleinen Einrichtungen können insbesondere die Einhaltung der Trennungsvorschriften, die Möglichkeiten von sozialen Kontakten der Gefangenen untereinander und zur Aussenwelt, eine ausreichende Beschäftigung und die medizinische Betreuung nur unzureichend sichergestellt werden. Die Kleinanlagen können darüber hinaus auch nicht wirtschaftlich geführt werden, da für wenige Gefangene ein 24-Stunden-Betrieb mit hohen personellen, baulichen und technischen Sicherheitsanforderungen aufrechterhalten werden muss.

Die st.gallischen Gefängnisse sind bei erheblichen Schwankungen seit längerer Zeit immer wieder voll ausgelastet. In den letzten fünf Jahren betrug die Auslastung im RGAL zwischen 96 und 100 Prozent. Zeitweise mussten Notmassnahmen getroffen werden. Die Gefängnisstrategie sieht vor, die Zahl der Gefängnisplätze angemessen zu erhöhen und langfristig auf drei Gefängnisstandorte zu konzentrieren. In einem ersten Schritt wird das RGAL von 45 auf 126 Plätze erweitert. Die kleineren Gefängnisse in Widnau, Flums, Bazenheid und Gossau sollen aufgehoben werden. Der Baubeginn ist für das Jahr 2019 vorgesehen.¹⁰ Kurzfristig kommen somit keine Alternativen in Betracht – mit den vorgesehenen Massnahmen sollte jedoch eine Verbesserung der Situation erreicht werden können.

5. Ist der Stadtrat bereit, sich bei den zuständigen Behörden und Ämtern dafür einzusetzen, dass die Überstellungen in diese Ausschaffungsgefängnisse ausgesetzt werden, bis sich die Haftbedingungen verbessern?

Der Stadtrat ist sich, wie bereits in der Antwort in Ziff. 3 betont, bewusst, dass im Ausschaffungsgefängnis Bazenheid nur die Mindestanforderungen erfüllt werden. Infolge fehlender Zuständigkeit hat der Stadtrat aber keine Einflussmöglichkeiten betreffend Zuteilung zu den einzelnen Gefängnissen. Der Stadtrat geht davon aus, dass eine massgebliche Verbesserung der Situation erst die geplante Erweiterung des RGAL bringen kann. Dort werden die bauliche Infrastruktur und der Personalschlüssel so geplant, dass in den Abteilungen für ausländerrechtliche Haft Gruppenvollzug, Beschäftigung sowie vermehrte Besuche und Freizeitaktivitäten der Gefangenen möglich sind.

Der Stadtrat nimmt von der Gefängnisstrategie des Kantons Kenntnis und ist davon überzeugt, dass damit eine nachhaltige Verbesserung der Haftbedingungen für Personen in ausländerrechtlicher Haft erzielt werden kann. Bis dahin bleibt der Kanton St.Gallen auf die zwölf Plätze in Bazenheid angewiesen, um seine gesetzlichen Verpflichtungen zur Ausschaffung von Personen, gegen die eine Landesverweisung angeordnet wurde oder die kein Aufenthaltsrecht in der Schweiz haben und nicht freiwillig ausreisen, erfüllen zu können.

Abschliessend ist nochmals darauf hinzuweisen, dass abgewiesene Asylsuchende nur dann ausländerrechtlich inhaftiert werden, wenn sie die ihnen durch das Staatssekretariat für Migration in Bern

¹⁰ Vgl. den Kantonsratsbeschluss über die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten, a.a.O., S. 2 f.

gesetzte Ausreisefrist unbenutzt verstreichen lassen. Sie können mit der freiwilligen Ausreise, die meist finanziell unterstützt wird, selbst eine Alternative zur ausländerrechtlichen Haft wählen.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Die Stadtschreiber-Stellvertreterin:
Abderhalden

Beilage:
Einfache Anfrage vom 11. Januar 2018