



Alternativen zur Schubhaft

Recherche zur Initiative
„Flucht ist kein Verbrechen“
Juni 2007

Mag.^a Daniela Digruber

Die vorliegende Recherche umfasst wesentliche Inhalte einer Studie des UNHCR¹ zu Alternativen zur Schubhaft weltweit sowie andere Berichte und Ansichten zum Schubhaftvollzug in Österreich.

Ein zentrales Ergebnis der **UNHCR-Studie** lautet, dass die Effektivität einer bestimmten Alternative zur Schubhaft in signifikanter Weise davon abhängt, ob der Staat eher als Zielland oder als Transitland gilt.

In manchen Ländern mit strengerer Gesetzgebung, die die Prüfung von Alternativen vor der In-Schubhaft-Nahme anordnen, war offizielle Information zur Implementierung der Bestimmung kaum verfügbar. In Transitstaaten, v.a. in südeuropäischen Staaten, hat die (teilweise Wieder-)Einführung von staatlicher Grundversorgung zur Reduktion der Zahl von untertauchenden und illegal weiterreisenden Asylwerbern geführt.

Auch in Zielländern hat die Einführung von kompetenter Rechtsberatung und konzertiertem Fallmanagement – als unaufdringliche Formen der Überwachung und als Weg, der zu einem vollen Verständnis der Folgen von Nicht-Kooperation bei Asylwerbern führen – zu einer weiteren Reduktion der Rate von Untertauchenden geführt.

Zu Alternativen für Schubhaft für abgelehnte Asylwerber vermelden einige Länder positive Ergebnisse in Beratungsprojekten für die Zustimmung von Personen zur vorgeschriebenen Rückkehr.

Die Studie fand heraus, dass bei vorliegenden Zahlen die Alternativen im Vergleich zur Schubhaft kosteneffektiver sind.

Die **International Helsinki Federation for Human Rights (IHF-HR)** veröffentlicht jährlich einen Bericht, in dem neben anderen Menschenrechtsverletzungen auch die Bedingungen in Schubhaft in Ländern der OSZE behandelt werden.² Im Jahresbericht für Österreich von 2006 wird über die Selbsttötungen von Schubhäftlingen berichtet; die schlechten Unterbringungsbedingungen in österreichischen Schubhaftzentren werden scharf kritisiert.

In einem Interview mit der Zeitschrift „Moment“³ sprach sich Manfred Nowak, Leiter des **Boltzmann Instituts für Menschenrechte**, gegen die Verwendung von veralteten Polizeigefangenenhäusern für die Schubhaft und für die Einrichtung von Schubhaftzentren mit völlig offenem Vollzug aus. Er beruft sich mit seiner Kritik auf den Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung der Folter (CPT) und die darin angeführten Beanstandungen.⁴

¹ Field, O. 2006. Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees. Legal and Protection Policy Research Series. UNHCR, Division of International Protection Services.

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=4472e8b84>

² http://www.ihf-hr.org/cms/cms.php?sec_id=71

³ Moment#5 2006, Gazette für Menschenrechte, p. 15, <http://www.moment.or.at>

⁴ <http://www.cpt.coe.int/documents/aut/2005-13-inf-eng.pdf>

1. Studie des UNHCR: Alternativen zur Schubhaft

Zusammenfassung

Die Studie stellt einen Beitrag zur Aufforderung des UNHCR in der „Agenda for Protection“ aus 2002⁵ dar, alternative Zugänge zur Haft für Asylwerber und Flüchtlinge zu erforschen. Es werden Alternativen in 34 Staaten aufgezeigt und ihre Effektivität bewertet. Die Information ist gültig bis zum Zeitpunkt 31. März 2004.

Der erste Teil ist ein Überblick über Standards unter internationalem Recht, die auf Schubhaft und deren Alternativen anwendbar sind. Der zweite Teil umfasst Einzeldarstellungen der 34 untersuchten Staaten.

„Ein zentrales Ergebnis der Studie lautet, dass die Effektivität einer bestimmten Alternative zur Schubhaft in signifikanter Weise davon abhängt, ob der Staat eher als Zielland oder als Transitland gilt. In Zielländern scheint die Einsetzung von Alternativen mit restriktiven Kontrollmöglichkeiten selten angezeigt, da die Asylwerber ein hohes Interesse daran haben, den Ausgang ihres Verfahrens abzuwarten und nicht unterzutauchen, Projekte für Alternativen zur Schubhaft während der Verfahren sind hier sehr erfolgreich. In diesem Zusammenhang ist in jenen Ländern vor der Einführung bestimmter Alternativen, wie elektronische Überwachung („tagging“), zu warnen, da diese die Bewegungsfreiheit und andere Grundrechte von Asylwerbern unnötig einschränken.

In manchen Ländern mit strengerer Gesetzgebung, die die Prüfung von Alternativen vor der In-Schubhaft-Nahme anordnen, war offizielle Information zur Implementierung der Bestimmung kaum verfügbar. Von der wenigen anekdotischen Information zu schließen werden Alternativen selten angewandt, was zur Besorgnis Anlaß gibt. In Transitstaaten, v.a. in südeuropäischen Staaten, hat die (teilweise Wieder-)Einführung von staatlicher Grundversorgung zur Reduktion der Zahl von untertauchenden und illegal weiterreisenden Asylwerbern geführt.

Auch in Zielländern hat die Einführung von kompetenter Rechtsberatung und konzertiertem Fallmanagement – als unaufdringliche Formen der Überwachung und als Weg, der zu einem vollen Verständnis der Folgen von Nicht-Kooperation bei Asylwerbern führen – zu einer weiteren Reduktion der Rate von Untertauchenden geführt. Auch bei „separated children“⁶ haben Rechtsberatung, Vormundschaft und spezialisierte Gruppenunterbringung das Verschwinden solcher Asylwerber reduziert. Frühe, detaillierte Befragungen dieser Kinder schon an der Grenze, um ihre Situation schon früh zu klären, stellen ebenfalls eine Alternative zu „Schutz“-Einschränkungen nach der Zulassung dar.

Die Effektivität von Alternativen für Schubhaft für abgelehnte Asylwerber ist weniger ausgeprägt. Einige Länder vermelden positive Ergebnisse in Projekten von Beratung für die Zustimmung von Personen zur vorgeschriebenen Rückkehr, australische und britische NGOs melden hohe Erfolgsraten bei der Überwachung von Probegruppen, die entlassen wurden, während sie auf die Abschiebung warteten. Weniger Erfolg haben Rückkehr-Zentren mit Personen, die bei ihrer Abschiebung nicht kooperieren wollen, oder Asylwerbern mit offensichtlich unbegründeten Anträgen. In einer Reihe von Staaten sind Meldepflichten für

⁵ UNHCR Agenda for Protection, June 2002, A/AC.96/965/Add.1, p.8.

⁶ Definition siehe Field, O. 2006. Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees. Legal and Protection Policy Research Series. UNHCR, Division of International Protection Services. p. 22, Fußnote 128

Personen mit subsidiärem Schutzstatus als Alternative zu einer zeitlich undefinierten Schubhaft etabliert.

Die Studie fand heraus, dass bei vorliegenden Zahlen die Alternativen im Vergleich zur Schubhaft kosteneffektiver sind. Die Studie plädiert für weitere empirische Forschung, Transparenz und öffentliche Aufklärung auf nationaler und internationaler Ebene in diesem Bereich.⁷

Alternativen zur Schubhaft und Aufnahmebedingungen haben oft – absichtlich und zufällig – dieselbe Zielvorgabe: Sicherung des Erscheinens und des leichten Auffindens der Personen im Asylverfahren oder Sicherung der Einhaltung einer Abschiebungsentscheidung oder Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit.⁸

Beispiele für Alternativen zur Schubhaft

Im Folgenden werden Beispiele für Alternativen zur Schubhaft dargestellt, die in der Studie genannt wurden⁹. Die kursiv gesetzten Klammerausdrücke beziehen sich auf kurze Darstellungen der Verwirklichung in einzelnen Ländern.

- a. Entlassung mit Verpflichtung, den Wohnort den Behörden zu melden und vor Wechsel des Wohnortes die Behörden zu verständigen bzw. ihre Erlaubnis einzuholen
- b. Entlassung nach Übergabe der Reisedokumente
(Ungarn, Polen, Österreich, Luxemburg, Kanada, Norwegen¹⁰)
- c. Registrierung, mit oder ohne Identitätsdokument (ggf. elektronisch) oder anderem Dokument
(neben vielen europäischen Staaten in letzter Zeit verstärkt in afrikanischen Ländern wie Uganda, Sambia, Kenia; Bulgarien, Nepal¹¹)
- d. Entlassung mit der Zuweisung eines designierten Sachbearbeiters, rechtlichen Verweis und intensives Unterstützungssystem (ggf. kombiniert mit einer oder mehrerer der folgenden, mehr durchsetzungsorientierten Maßnahmen)
- e. Überwachte Entlassung der von ihren Bezugspersonen getrennten Kindern („separated children“) an lokale soziale Einrichtungen
(Deutschland, Italien, Norwegen, Niederlande¹², Bulgarien, Ungarn, Frankreich, Polen¹³, Belgien, Kanada, Italien¹⁴, Australien, Großbritannien, Schweden, USA¹⁵, für andere, besonders schutzbedürftige Personen: Griechenland, Nicaragua, Mexiko¹⁶)

⁷ Field, O. 2006. Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees. Legal and Protection Policy Research Series. UNHCR, Division of International Protection Services. p. iv-v; Übersetzung D.D.

⁸ Field 2006, p. 3, par. 9

⁹ Field 2006, p. 22, par. 80

¹⁰ Field 2006, p. 35, par. 125

¹¹ Field 2006, p. 35, par. 123+124

¹² Field 2006, p. 39, par. 136

¹³ Field 2006, p. 39, par. 137

¹⁴ Field 2006, p. 39, par. 138

¹⁵ Field 2006, p. 40, par. 139

¹⁶ Field 2006, p. 40, par. 140+141

- f. Überwachte Entlassung an (i) ein Individuum, (ii) Familienmitglieder, (iii) NGOs, religiöse oder kommunale Einrichtungen, mit variierendem Grad der Überwachung nach Übereinkunft mit den Behörden
(Entlassung an Einrichtungen von NGOs: USA, Mexiko, Philippinen¹⁷)
- g. Entlassung auf Kautions- oder Bewährungskaution, oder nach Bezahlung einer Bürgschaft (oft ein Element im Fall f.)
(Kanada¹⁸, Großbritannien¹⁹, Japan²⁰, Lettland²¹, Pilotprojekt in USA²², Thailand²³)
- h. Maßnahmen, die den Effekt einer Bewegungseinschränkung für den Asylwerber haben, d.h. de-facto-Einschränkungen (z.B. Logistik für die Befriedigung der Grundbedürfnisse oder die Bedingungen der Arbeitsgenehmigung)
- i. Meldepflichten in variierender Frequenz, persönlich, telefonisch oder schriftlich, an (i) Polizei, (ii) Einwanderungsbehörden, (iii) eine vertraglich verpflichtete Behörde/Organisation (oft ein Element im Fall f.)
(Großbritannien²⁴, Frankreich, Luxemburg, Südafrika²⁵, Thailand, Japan, Kanada, USA, Irland, Australien²⁶, Österreich, Griechenland²⁷, Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden, Litauen, Rumänien²⁸)
- j. Vorgesehener Aufenthalt in (i) staatlich finanzierter Unterbringung, (ii) vertraglich vereinbarter privater Unterbringung, (iii) offenen oder halb-offenen Zentren oder Flüchtlingslagern
(Deutschland, Schweiz, Bulgarien, Ungarn, Polen, Dänemark, Schweden, Griechenland, Italien, Finnland, Litauen, Österreich, Frankreich, Belgien, Niederlande, Großbritannien (Details siehe S. 4), Neuseeland, Rumänien, Südafrika)
- k. Vorgesehener Aufenthalt in einem Verwaltungsbezirk oder einer Gemeinde (oft in Verbindung mit i. und j.) oder Ausschluß von bestimmten Örtlichkeiten
- l. Elektronische Überwachung („tagging“) oder Ausgangssperre oder Satellitenüberwachung
(Schweden, Niederlande, England/Wales, Belgien, Portugal, Schottland, Spanien, Schweiz, Frankreich, Finnland, USA²⁹, Großbritannien³⁰, Kanada, Belgien³¹)

¹⁷ Field 2006, pp. 35+36, par. 126

¹⁸ Field 2006, p. 26, par. 93+94

¹⁹ Field 2006, pp. 26+27, par. 95+96

²⁰ Field 2006, p. 27, par. 97

²¹ Field 2006, p. 27, par. 98

²² Field 2006, pp. 27+28, par. 99+100

²³ Field 2006, p. 28, par. 101

²⁴ Field 2006, p. 28, par. 102

²⁵ Field 2006, p. 29, par. 103

²⁶ Field 2006, p. 29, par. 104

²⁷ Field 2006, p. 29, par. 105

²⁸ Field 2006, p. 30, par. 106

²⁹ Field 2006, pp. 36+37, par. 128-131

³⁰ Field 2006, p. 37, par. 132

³¹ Field 2006, p. 38, par. 133



Einzeldarstellungen nationaler Beispiele (aus Europa) zum Aufenthalt in alternativen Unterbringungsformen (wie beschrieben unter Pkt. j.)³²

Deutschland: große kollektive Aufnahmezentren und Gebietsbeschränkung in Verwaltungsbezirken; geringe Rate von nicht erscheinenden Asylwerbern, aber vielleicht eher weil Deutschland Zielland ist

Schweiz: Verteilung über Kantone, offene Zentren mit staatlicher Unterstützung, keine Gebietsbeschränkung, aber Risiko des Nicht-Erreichens von Benachrichtigungen und die Verfügung in einen anderen Kanton ohne Nachricht wird als Indiz gewertet, dass die Person bei Abschiebung nicht kooperieren und daher in diesem Fall eher eine In-Schubhaft-Nahme angezeigt ist

Bulgarien: offene Zentren, Abwesenheitserlaubnis für länger als 24 Stunden nötig, auch nicht dort Wohnhafte müssen sich dort registrieren; hohe Rate von Untertauchenden (41,5%), aber v.a. weil Transitland

Ungarn: frühere offene Zentren hatten 70% Untertauchende; jetzt halb-offene Zentren mit zwei- bis vierwöchiger „Quarantäne“ mit anschließender unregelmäßiger Anwesenheit; auch „Gemeindeunterkünfte“ mit schlechten Lebensbedingungen, hohe Mißerfolgsrate (65% „nicht fortgesetzte“ Asylverfahren 2002)

Dänemark: staatliche Unterstützung nur bei Aufenthalt in offenen Zentren des Dänischen Roten Kreuzes, in ländlichen Gebieten, mit Verteilung der Geldmittel zweiwöchentlich. Bis November 2003 4365 Abgänge (bei 7686 Personen unter RK-Betreuung): Abgänge von Verwandten auf Kurzaufenthalt, freiwillige Rückkehrer, Transit nach Schweden

Schweden: möblierte Wohnungen mit Selbstversorgung („Gruppenheimen“) für Familien oder Gruppen von alleinstehenden Asylwerbern; geringer Anteil an eingestellten Asylverfahren, Grund: Kombination aus dem Faktor Zielland und Aufenthalt in der Gemeinschaft ohne Restriktionen

Griechenland: offene Aufnahmezentren und Hostels; Untertauchrate 12%

Italien: Pilotprojekt („PNA“) mit sozialer Versorgung f. 2000 Asylwerber; allgemeine Rate von Untertauchern ca. 45%, bei PNA-Teilnehmern geringer

Österreich: Aufteilung auf die Bundesländer ist eher eine Aufteilung der Kosten als ein Mittel um den Aufenthalt von Asylwerbern zu überwachen

Frankreich: offene Zentren mit mehrere Monate langen Wartelisten, führt zu Asylwerbern ohne festen Wohnsitz

Belgien: verschiedene Typen von Unterbringung, abhängig vom Bedarf und wenig geeignet, den Aufenthalt von Asylwerbern zu überwachen; hohe Untertauchrate wird angenommen

³² Field 2006, pp. 30-34

Niederlande: große Aufnahme- und Unterbringungscentren mit Meldepflicht, Abwesenheitserlaubnis und Rücknahme des Platzes und Gegenstandslosigkeit des Asylverfahrens bei Abwesenheit länger als drei Tage, keine offizielle Untertauchrate, die fehlende Verfügbarkeit der Menschen zur Abschiebung wird beklagt

Großbritannien: früher Aufnahme in Gemeinden, in Zukunft in großen kollektiven Aufnahmezentren: kostensparende Maßnahme, wurde beworben als kombiniert mit elektronischen Identitätskarten und so als geeignetes Überwachungsinstrument; gleichzeitig Verdoppelung der Schubhaftplätze geplant

Beispiele für Alternativen zur Schubhaft für abgelehnte Asylwerber³³

Kanada, Australien: Projekte für verpflichtende Rückkehr mit Einwilligung („mandatory return with consent“), mit individueller Beratung, praktische Unterstützung, Zeitfenster von 30 Tagen, um das Land zu verlassen; Erfolgsraten von 60 bis 85%

Großbritannien: Schubhaftzentren wurden umbenannt in „Abschiebezentren“ („removal centres“), in denen sich aber auch Asylwerber mit Berufungsverfahren befinden; auch von auf Kautions Freigelassenen bleiben 80% für eine Abschiebung verfügbar; Beratungsprogramm von IOM ähnlich den Programmen in Kanada und Australien, mit ähnlichem Erfolg

Schweden: Beratungsprojekte unter Teilnahme des Rechtsvertreters des Asylwerbers und anderer Akteure haben begonnen, sind teuer aber effektiv

Viele europäische Staaten geben Incentives zur Mitarbeit bei der erzwungenen Rückkehr, ist kosteneffizienter und humaner, aber keine freiwillige Rückkehr.

Niederlande, Schweiz: Entzug von allen materiellen und sozialen Leistungen führt zu einer hohen Rate von Untergetauchten (f. NL Schätzung für 2002: 11.000 – 41.000 illegale abgelehnte Asylwerber aus Afghanistan, Irak, Iran, Somalia und Ex-Jugoslawien)

Belgien: Asylwerber im Berufungsverfahren verschwinden (zwischen Jänner 2001 und August 2003 52%), wenn ihre Verlegung in vier Zentren veranlasst wird, die bekannt dafür sind, nur Abschiebungsfälle zu beherbergen

Schubhaft für nicht abschiebbare, abgelehnte Asylwerber

Nach Empfehlung der Sonderbeauftragten für Migrantearbeitnehmer soll „Schubhaft enden, wenn ein Abschiebungsbescheid nicht durchgesetzt werden kann aus Gründen, die nicht in der Schuld des Migranten liegen.“ **Großbritannien, USA, Australien, Kanada** haben in Gerichtsurteilen entsprechend den Entscheidungen des EuGH und des UN-Menschenrechtskomitees dieses Prinzip bekräftigt. Verschiedene Länder wie die **Schweiz** haben Zeitmaxima für Schubhaft eingeführt.

Kanada hat Meldepflichten auf unbestimmte Zeit, haben z.T. zu Integrationsbehinderung geführt

³³ Field 2006, pp. 41-45

Deutschland: „Ausreisezentren“ in einigen Bundesländern für nicht-dokumentierte, illegale Migranten, abgelehnte und nicht abschiebewillige Asylwerber, sind formal offen, Meldepflichten dreimal pro Woche, Gespräche über deren rechtliche Situation und im Hinblick auf Kooperation beim Verfahrensprozeß, niedriger Ausstattungsstandard dieser Häuser; in einigen Ländern (mit NGOs und Förderung des ERF) auch wieder Projekte für „unterstützte freiwillige Rückkehr“: Angebot an Beratung und Anreizen, wie finanzielle und praktische Unterstützung, Berufsausbildung um die verpflichtende Rückkehr unter Einwilligung und Mitarbeit der Person zu fördern

Niederlande: offenes Zentrum in einer Kleinstadt wurde aus Kosten- und Effizienzgründen wieder geschlossen; Februar 2003 schlug die Regierung offene Zentren vor, für in erster Instanz abgelehnte Asylwerber, die von diesem frühen Zeitpunkt bereits auf Rückkehr fokussieren sollen; für „separated children“ bestehen zwei Spezialzentren seit November 2002, ebenfalls fokussiert auf Rückkehr und weg von Integration im Land, NGOs kritisieren die strengen Regimes von Kontrollen und abschreckende Mittel

Norwegen: Asylwerber, deren Anträge „offensichtlich unbegründet“ sind, werden vom ersten Tag des Verfahrens an in einem rückkehrorientierten Zentrum geschickt, beschleunigtes Verfahren von ein bis zwei Wochen, keine formalen Restriktionen, aber Überwachung des Eingangstors, Besuchsmöglichkeiten sind eingeschränkt, die Anwesenheit von Wachpersonal schafft den Eindruck eines Vollzugsinstitution

Frage der Effektivität³⁴

Einflußfaktoren

- Kompetente Rechtsberatung, i.e. Sicherstellung, dass Asylwerber nicht nur über ihre Rechte und Pflichten informiert werden sondern sie auch tatsächlich verstehen, miteingeschlossen die Bedingungen ihrer Entlassung und die Konsequenzen des Nicht-Erscheines bei einer Befragung

Anwälte – im Kontext von Flüchtlingshilfsorganisationen – als Vermittlungspersonen im Kontakt mit den Behörden

Beispiele:

Rechtsberatung: USA, Großbritannien³⁵

Freilassung auf Kaution, individualisierte und allgemeine Rechtsberatung: USA³⁶

Schubhaft als Folge des Nicht-Erscheinens bei Einvernahme: USA, Ungarn, Südafrika, Schweiz, Irland³⁷

Einbehaltung von finanzieller oder materieller Unterstützung als Folge des Nicht-Erscheinens bei Einvernahme: Dänemark, Polen³⁸

- Materielle Unterstützung und Unterbringung während des Asylverfahrens
Beispiele für deren Nicht-Vorhanden-Sein: Italien, Österreich (bis 2003), USA³⁹

³⁴ Field 2006, pp. 45-50

³⁵ Field 2006, p. 45, par. 156

³⁶ Field 2006, p. 46, par. 157

³⁷ Field 2006, p. 46, par. 158

³⁸ Field 2006, p. 46, par. 159

- Unterstützung durch Familien- oder Gemeinschaftskontakte, zur Heranziehung von Garantie- oder Sponsoringpersonen⁴⁰

„Beispiele für Alternativen zum Strafvollzug zeigen, dass sie ohne spezifische Richtlinien und Investment in Ausbildung und Infrastruktur leicht scheitern. Auch im Asyl- und Zuwanderungswesen werden oft die Vorgaben der eigenen Rechtsprechung nicht ausreichend berücksichtigt und die Anwendungsmöglichkeiten für Alternativen zur Schubhaft nicht geprüft.

Jene Alternativen ihrerseits können nur effektiv sein, wenn sie kontrolliert werden und Asylwerber nicht für längere Zeiträume von essentiellen Dienstleistungen oder vom Arbeitsmarkt ferngehalten werden. Jahrelang unter starken Einschränkungen zu leben wird manche Asylwerber dazu veranlassen, ihre zugewiesene Adresse zu verlassen und zu versuchen, urbane Zentren und Angehörige ihrer eigenen ethnischen Community zu erreichen, oder das Risiko der Illegalität einzugehen um sich und ihre Angehörigen besser versorgen zu können.

Die Einrichtung großer offener Zentren stößt oft auf den Widerstand der lokalen Wohnbevölkerung, ihre Effektivität ist eingeschränkt, wenn die Lebensbedingungen sehr schlecht und die Lage sehr abgeschieden ist. Elektronische Überwachung mit Fußfesseln braucht eine fixe Adresse zum Anlegen des Gerätes, und ist auch anfällig für Zerstörung und Entfernung der Apparatur. Registrierung kann daran scheitern, dass Polizei und Behörden Registrierungs- und Identitätsdokumente nicht anerkennen.

Private Sicherheitsunternehmen und staatliche Behörden haben oft nicht das Know-how und die Kontakte in der Community um Programme für überwachte Freilassungen effektiv durchzuführen, aber NGOs haben Probleme mit Programmen, die einen starken Zwangscharakter und eine hohe Gefahr von Wieder-Inhaftierung haben. Viele NGOs anerkennen diese Schwächen, weitaus häufiger ist das Fehlen von Alternativen dem Fehlen von staatlicher Finanzierung und von staatlicher Kooperation mit den Organisationen geschuldet.⁴¹

Kosten⁴²

Die meisten Staaten geben keine Information über Kosten für die Alternativen zur Schubhaft. Weil die unterschiedliche Dauer der Asylverfahren in den Ländern die Gesamtkosten schwer vergleichbar machen, werden Angaben pro Kopf ausgewiesen, in Relation zu bestimmten Zeiträumen, wenn möglich.

Vergleichszahlen einzelner Projekte sind fast immer niedriger, vor allem bei offenen Zentren (mit der Einschränkung von Fällen mit hohem Fluchtrisiko) und auch unter Zu-Hilfe-Nahme von ehrenamtlicher Arbeit (Anwälte, gespendete Reisekosten).

³⁹ Field 2006, p. 47, par. 160

⁴⁰ Field 2006, p. 47, par. 161

⁴¹ Field 2006, pp. 47-48, par. 162-165, Übersetzung D.D.

⁴² Field 2006, pp. 48-50

Schlußbemerkungen⁴³

UNHCR und andere NGOs sollen weiterhin Ressourcen auf die Kontrolle der grundlegenden rechtlichen und materiellen Bedingungen der Schubhaft verwenden.

Für die Zielländer von weltweiter Migration legen die Bewertungen der Alternativen von Schubhaft – Überwachung von Meldepflichten bei bedingungsloser Freilassung oder nicht überwachter Aufenthalt in der Kommune – den Schluss nahe, dass Asylwerber nur in sehr seltenen Fällen in Schubhaft genommen oder in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden müssen, bevor ihr Antrag in letzter Instanz zurückgewiesen wurde und bevor ihre Abschiebung eine praktische Realität wird.

Studien über Alternativen zur Schubhaft und deren Ergebnisse müssen mehr kommuniziert werden, v.a. auch an Wachpersonal in (Schubhaft-)Gefängnissen, Richter, Beisitzer und Immigrationsbehörden, Parlamentsmitglieder und die allgemeine Öffentlichkeit, um deren Akzeptanz und das Vertrauen in deren Möglichkeiten zu steigern.

Rechtliche Standards bei Alternativen, die nicht Haft beinhalten, müssen präzisiert werden, z.B. betreffend Schutz der Privatsphäre bei Verwendung von biometrischen Daten und elektronischer Überwachung oder bei der rechtlichen Definition zwischen Schubhaftzentrum vs. geschlossenes Flüchtlingslager bzw. offenen vs. halb-offenen Flüchtlings- und Aufnahmelagern.

Auch die Alternativen für eine Verbesserung der Situation von „separated children“ müssen weiter erforscht werden, insbesondere wann die Bewachung und Beschränkung auf eine bestimmte Einrichtung aufhört, eine Schutzmaßnahme zu sein und beginnt, eine unnötige oder schädliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit zu sein.

Zu Alternativen in vorwiegend als Transitländern bekannten Staaten gibt es wenig analytische Forschung, hier scheinen größere Herausforderungen für deren Effektivität zu bestehen. Die Ergebnisse dieser Studie legen den Schluss nahe, dass bessere Aufnahmebedingungen und Integrationsperspektiven in diesen Ländern den Grad der Einhaltung von Standards im Asylverfahren erhöhen würden.

2. IHF-HR Berichte

Die International Helsinki Federation for Human Rights (IHF-HR) veröffentlicht jährlich einen Bericht, in dem neben anderen Menschenrechtsverletzungen auch die Bedingungen in Schubhaft in Ländern der OSZE behandelt werden.⁴⁴ Im Jahresbericht für Österreich von 2006 wird über die Selbsttötungen von Schubhäftlingen berichtet und weiters ausgeführt:

“While there were many causes for such fatalities, it appeared that the conditions in the detention facilities played a crucial contributing factor. The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (CPT) described their conditions as “unacceptable.” Apart from a complete lack of a suitable regime for persons whose asylum application was rejected, the facility provided neither any form of occupation nor did it allow the detainees to move around freely. Basically, they were being held in prison-

⁴³ Field 2006, pp. 50-51

⁴⁴ http://www.ihf-hr.org/cms/cms.php?sec_id=71

like cells for at least 23 hours per day. The CPT report urged the Austrian government to take immediate steps to alleviate the situations in the detention facilities "as a matter of priority."⁴⁵ In response to a request for information submitted by members of the Federal Chamber, the minister of justice conceded that the number of prisoners was unusually high, that the "current utilization and the resulting proportion of personnel and inmates affected the overall security situation negatively."⁴⁶

2006 publizierte IHF Berichte zur Situation in Schubhaftgefängnissen in Polen, Tschetschenien, Ungarn und Serbien.⁴⁷

3. JRS, Coalition against Detention

Der Jesuit Refugee Service International etablierte eine Coalition Against Detention: "JRS-Europe continued in 2005 to develop networks with other organisations. At European level, JRS-Europe developed particularly good co-operation with UNHCR, Amnesty International and Cimade from France. At international level, JRS-Europe joined the International Coalition Against Detention, which was initiated by JRS International."⁴⁸

⁴⁵ CPT, *Report to the Austrian Government on the visit to Austria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment from 14 to 23 April 2004*, 21 July 2005, CPT/Inf/ (2005) 13, <http://www.cpt.coe.int/documents/aut/2005-13-inf-eng.pdf>

⁴⁶ Antwort der Justizministerin auf Parlamentarische Anfrage, 2163/AB-BR/2005, 9. Dezember 2005, www.parlament.gv.at/portal/page?_pageid=908,973990&_dad=portal&_schema=PORTAL.

⁴⁷ http://www.ihf-hr.org/cms/cms.php?sec_id=72

⁴⁸ Annual Report 2005 des Jesuit Refugee Service Europe, p. 11 <http://www.jrseurope.org/publications/JRS-E%20Annual%20Report%202005%20Web%20version.pdf>