



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	248-2024
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	Ja
Geschäftsnummer:	2024.GRPARL.65
Eingereicht am:	25.11.2024
Fraktionsvorstoss:	Nein
Vorstoss Ratsorgan:	Nein
Eingereicht von:	Berger-Sturm (Grosshöchstetten, SP) (Sprecher/in) Leuenberger (Uettligen, EVP) Patzen (Bern, GRÜNE) Gasser (Ostermundigen, GLP) Dunning (Biel/Bienne, SP) Bühlmann (Bern, GRÜNE)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Ja 28.11.2024
RRB-Nr.:	81/2025 vom 12. Februar 2025
Direktion:	Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Annahme

Die Umsetzung der Kinderrechte mit NA-BE muss in der Evaluation überprüft werden

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. In der anstehenden Evaluation der Umsetzung der Neuorganisation im Asylwesen im Kanton Bern (NA-BE) müssen die Umsetzung der Kinderrechte und die Wahrung der besonders schützenswerten Interessen von Kindern und Jugendlichen explizit überprüft werden. Es ist nach Asylstatus (inkl. Status S) und Wohnsituation zu differenzieren.
 - 1.1 Begleitete Kinder und Jugendliche in Asylzentren
 - 1.2 Begleitete Kinder und Jugendliche in Rückkehrzentren
 - 1.3 Begleitete Kinder und Jugendliche in Privatunterbringung
 - 1.4 Unbegleitete Kinder und Jugendliche
2. Die Evaluation soll neben Zahlen auch eine qualitative Beurteilung enthalten, die bewusst an Einzelfällen, insbesondere Kinder und Familien, die Wirkung von NA-BE und Herausforderungen bei der Umsetzung aufzeigt.
3. Die Rolle der Freiwilligen, ihre Arbeitsleistung und der Einbezug im Auftrag an die regionalen Partner bei der Begleitung von Familien und Kindern sind in der Evaluation zu beurteilen.
4. Für die Evaluation ist eine qualifizierte externe Fachorganisation beizuziehen.

Begründung:

In ihrer Medienmitteilung¹ vom 21. Oktober 2024 zieht die GPK eine durchgezogene Bilanz bei der Wirkung von NA-BE und macht Empfehlungen zur anstehenden, vom Regierungsrat geplanten Evaluation im kommenden Jahr. Sie empfiehlt dem Regierungsrat, bestimmte Aspekte wie die finanziellen Anreize für die regionalen Partner und die Langzeitnothilfe genauer zu untersuchen.

Der aktuelle Bericht² des Marie-Meyerhofer-Instituts für das Kind im Auftrag der eidgenössischen Migrationskommission (EKM) zeigt gravierende Verletzungen der Kinderrechte im Schweizer Nothilferegime. Ungeeignete Wohnsituation, eingeschränkte Bildungs- und Freizeitmöglichkeiten, Nichtumsetzen der Mitspracherechte u. a. beeinträchtigen das Leben der Kinder und Jugendlichen und gefährden ihre psychische und körperliche Gesundheit und Entwicklung.

Die eidgenössische Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) hat 2019 die Unterbringung und Lebenssituation von Kindern in den Rückkehrzentren im Kanton Bern kritisiert. Mit der Führung der Rückkehrzentren Enggistein, Aarwangen und Bellelay zur Unterbringung von Familien und allein reisenden Frauen beabsichtigte der Kanton Bern zwar eine Verbesserung. Bei der Umsetzung deutet vieles darauf hin, dass die Rechte der Kinder aber weiterhin verletzt werden. Es bestehen z. B. nicht genügend geeignete Räume und Rückzugsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche. Kinder erleben ständige Kontrolle und regelmässig polizeiliche Zwangsmassnahmen bei Ausschaffungen direkt mit. Und es gibt Hürden beim Schulbesuch, insbesondere für Jugendliche. Die psychische Belastung von Kindern und Familien ist hoch, der Zugang zu notwendigen Therapien ist schwierig. Trotz Meldungen und Anfragen von verschiedener Seite zur Situation in den Rückkehrzentren verkennt der Regierungsrat die besondere Vulnerabilität von Kindern in der Nothilfe und bezeichnet ihre Situation in den RKZ im Kanton Bern regelmässig als gut.

Diese Diskrepanz in Wahrnehmung und Beurteilung der Situation von Kindern und Jugendlichen zur effektiven Umsetzung der Kinderrechte und einer kindgerechten Lebenssituation muss daher zwingend in der Evaluation des Systems NA-BE geklärt und beurteilt werden. Besondere Beachtung verdienen dabei Kinder und Jugendliche in Langzeitnothilfe.

Die GPK bemängelt in ihrer Medienmitteilung zudem die ungenügende Datenqualität zur Beurteilung der Wirksamkeit von NA-BE und empfiehlt Verbesserungen im Informatiksystem von Direktionen und regionalen Partnern. In die Bewertung des Wegweisungsvollzugs muss die Situation der ausgewiesenen Personen einfließen. Vulnerable Personen, Kinder, schwangere Frauen, Eltern in stationärer psychiatrischer Behandlung müssen in der statistischen Beurteilung ausgewiesen werden. Wir fordern deshalb ergänzend zur Zahlenstatistik eine qualitative Beurteilung, die bewusst an Einzelfällen, insbesondere Kinder und Familien, die Wirkung von NA-BE und Herausforderungen bei der Umsetzung aufzeigt. Nur so können differenzierte Schlüsse gezogen und Verbesserungen eingeleitet werden.

Freiwilligenarbeit ist ein wichtiger Bestandteil des Systems NA-BE, sowohl in der Nothilfe wie im Asylwesen. Die Praxis zeigt aber, dass das Potential, das in der Zusammenarbeit mit Freiwilligen steckt, wenig bewusst, konstruktiv und kooperativ genutzt wird. Gerade was Arbeitsmarktintegration und den Spracherwerb von Eltern und insbesondere Müttern anbelangt, ist die «Ressource FW» mit ihrem lokalen Bezug und ihrer Motivation keinesfalls ausgeschöpft. Freiwillige fühlen sich oft nicht als Ressource, sondern als Störfaktor wahrgenommen.

Für eine aussagekräftige Evaluation ist es notwendig, Freiwilligenorganisationen im Asyl und Rückkehrbereich zu ihrer Zusammenarbeit mit den regionalen Partnern und den kantonalen Behörden anzuhören, und sie nicht nur von «oben» zu beurteilen.

¹ <https://www.be.ch/de/start/dienstleistungen/medien/medienmitteilungen.html?newsID=725c823e-4c70-4593-9817-f438c74af22d>

² EKM fordert besseren Schutz für Kinder in der Nothilfe. <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/die-ekm/mm.msg-id-102569.html>

Die aus Sicht der GPK durchgezogene Zwischenbilanz nach der Neustrukturierung des Asylwesens sowie die unterschiedlichen Einschätzungen zur Erfüllung der Kinderrechte und der Wohnsituation von Familien mit negativem Asylentscheid durch Regierung und Fachorganisationen machen eine sorgfältige und neutrale Evaluation von NA-BE zwingend. Deshalb soll eine fachliche Begleitung durch eine qualifizierte Organisation für sozialpolitische Studien beigezogen werden. Mit der Berner Fachhochschule Soziale Arbeit oder verschiedenen qualifizierten Berner Beratungsunternehmen besteht hier eine gute Auswahl.

Begründung der Dringlichkeit: Die Evaluation von NA-BE steht an. Grundlagen und Themenbereiche für die Evaluation müssen vorgängig festgelegt und in die Planung gemeinsam mit externen Fachpersonen einbezogen werden.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion), da ihre Umsetzung in der Vollzugs-, Entscheidungs- und Aufgabenkompetenz des Regierungsrates bzw. der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion liegt (Art. 8 SAFG³). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Einleitend hält der Regierungsrat fest, dass die Bestimmungen des UNO-Übereinkommens über die Rechte des Kindes – und damit auch die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen – für die federführenden Direktionen im Asyl- und Nothilfebereich verbindlich sind. In diesem Zusammenhang verweist der Regierungsrat auf die Antworten zur Interpellation 055-2024 Patzen (Bern, GRÜNE) «Kinderrechte im Asylwesen besser schützen», die der Grosse Rat anlässlich der Herbstsession 2024 zur Kenntnis genommen hat.

Von den Ergebnissen aus dem Bericht des Marie Meierhofer Instituts für das Kind (MMI), der im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM) erstellt wurde, hat der Regierungsrat Kenntnis genommen. Grundsätzlich steht für den Regierungsrat ausser Frage, dass sich in Kollektivunterkünften des Asyl- und Nothilfebereichs untergebrachte Kinder und Jugendliche in einer herausfordernden Lebenssituation befinden. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) misst der Situation von Kindern im Asyl- und Nothilfebereich ebenfalls grosse Relevanz bei und wird den EMK-Bericht in ihren Gremien analysieren. Ob sich daraus ein Handlungsbedarf für den Kanton Bern ergibt, ist zum aktuellen Zeitpunkt offen. Zentral ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass die EKM-Studie, im Sinne einer grundsätzlichen Analyse, die Situation von nothilfebeziehenden Kindern und Jugendlichen in der ganzen Schweiz evaluiert. Es handelt sich nicht um eine Studie zur Situation im Kanton Bern, wo sich die Situation in der Nothilfe mit der Schaffung von besonderen Familienzentren bereits verbessert hat.

Der Regierungsrat erinnert daran, dass im Kanton Bern der Situation von Kindern und Jugendlichen in der Nothilfe, mit der durch die Sicherheitsdirektion (SID) proaktiv initialisierten Prüfung der Menschenrechts- und Kinderrechtskonformität der Rückkehrzentren (RZB) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), umfassend und erschöpfend Rechnung getragen wurde. Nach Publikation der Studienergebnisse im 2022 hat die SID die Empfehlungen der NKVF zum Anlass genommen, in Ergänzung zu den bereits realisierten betrieblichen Anpassungen weitere Massnahmen umzusetzen: In Bellelay wurde – nach Enggistein - ein zweites

³ Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG, BSG 861.1) vom 3. Dezember 2019

Rückkehrzentrum ausschliesslich für Familien mit Kindern und für Frauen eröffnet, der Nothilfeansatz für Familien wurde von 8 auf 10 Franken pro Person und Tag erhöht und die Zusammenarbeit mit «Save the children» vertieft.

Der Grosse Rat sprach sich anlässlich der Herbstsession 2022 gegen die Umsetzung weiterführender politischer Forderungen aus. Er lehnte damals die Motionen 032-2022 Veglio (SP) «Familien mit Kindern gehören nicht in Rückkehrzentren» und 054-2022 Marti (SP) «Leitfaden für die Einhaltung der Menschenrechte und der UNO-Kinderrechtskonvention für Menschen in der Nothilfe» ab. Die in ein Postulat gewandelte Motion 057-2022 Sancar (Grüne) «Menschenwürdige Bedingungen auch für abgewiesene Asylsuchende» schrieb er ab.

Der Regierungsrat erachtet eine erneute Evaluation der Situation von Kindern und Jugendlichen in der Nothilfe und eine Wiederholung der politischen Diskussion zu diesem Thema im Grossen Rat als nicht zielführend. Er beabsichtigt deshalb, die unter den Ziffern 1.2 und 1.3 der vorliegenden Richtlinienmotion aufgeführten Unterbringungsformen nicht in den Evaluationsauftrag zur Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs aufzunehmen.

Hingegen beabsichtigt der Regierungsrat, die Situation von Kindern und Jugendlichen im Zuständigkeitsbereich der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion im Rahmen der Evaluation des NA-BE-Systems zu berücksichtigen. Dabei soll eine quantitative und qualitative Beurteilung vorgenommen und auch die Rolle von Freiwilligen beleuchtet werden. Zur Ermittlung des externen Unternehmens, das die Evaluation realisieren wird, ist für das 1. Quartal 2025 die Durchführung eines Einladungsverfahrens geplant.

Im Rahmen dieser Evaluation wird die Situation von Kindern und Jugendlichen in Kollektivunterkünften für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge (1. Unterbringungsphase) analysiert werden. Die Situation von Kindern und Jugendlichen in Wohnungen (2. Unterbringungsphase) wird nicht systematisch erhoben werden können: Bei rund 4'000 betroffenen, auf dem ganzen Kantonsgebiet verteilten Personen wäre eine detaillierte Analyse mit zu hohem Aufwand verbunden. Zudem unterscheidet sich die Wohnsituation der Kinder und Jugendlichen in der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe nicht grundsätzlich von derjenigen von Sozialhilfebeziehenden ausserhalb des Migrationsbereichs.

Verteiler

– Grosse Rat