



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 107-2020
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2020.RRGR.157

Eingereicht am: 29.05.2020

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Bauer (Wabern, SP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1517/2020 vom 16. Dezember 2020
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Opferschutz für alle

Gemäss Artikel 4 der Istanbul-Konvention, die in der Schweiz seit 2018 in Kraft ist, müssen alle gewaltbetroffenen Frauen in der Schweiz Zugang zu Unterstützung bekommen. Leider verstossenen Haltung und Praxis von Bund und Kantonen gegen diese internationale Verpflichtung.

Wenn eine Frau auf der Flucht in die Schweiz vergewaltigt wird, wenn eine Frau im Ausland Opfer von Menschenhandel wird, wenn eine Frau ohne Aufenthaltsberechtigung im Herkunftsland Gewalt erlebt hat, dann erhält sie in der Schweiz keine spezialisierte Hilfe – und soll diese gemäss Medienmitteilung des Bundesrates vom 16. Oktober 2019 auch in Zukunft nicht erhalten, da dieser den Anwendungsbe- reich des Opferhilfegesetzes nicht ausweiten möchte.

Laut Bundesrat gehe es darum, «pragmatische Lösungen [zu suchen], damit gewaltbetroffene Frauen und Mädchen mit Bleiberecht in der Schweiz Zugang zu Unterstützungsleistungen haben». Damit schlägt er eine Teillösung vor, die weiterhin zu Diskriminierung führt: Der Bund hilft allen Frauen und Mädchen, die in der Schweiz bleiben dürfen. Er verweigert aber jenen, die im Asylverfahren sind oder einen Nicht-eintretensentscheid oder negativen Entscheid erhalten haben, sowie allen Sans-Papiers die dringend benötigte Unterstützung.

Nach Auffassung der UNO-Flüchtlingsorganisation (UNHCR) ist dies nicht ausreichend. Alle Menschen – auch Asylsuchende und Sans-Papiers – brauchen sofortigen und diskriminierungsfreien Zugang zu Stellen, die auf Opferhilfe spezialisiert sind. Dies ist ein Gebot der Gerechtigkeit und der Menschlichkeit und darf nicht vom Bleiberecht abhängig gemacht werden.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. An wen können sich im Kanton Bern Menschen wenden, die im Ausland Opfer von Gewalt wurden, wenn sie

- im Asylverfahren sind?
 - einen Nichteintretensentscheid oder einen negativen Asylbescheid erhalten haben?
 - keinen geregelten Aufenthaltsstatus vorweisen können?
2. Entspricht die in unserem Kanton geleistete Opferhilfe den Vorgaben der Istanbul-Konvention und des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel? Handelt es sich hierbei um eine spezialisierte Hilfe?
 3. Sieht der Regierungsrat Handlungsspielraum, um sich beim Bund für eine diskriminierungsfreie und gerechte Opferhilfe stark zu machen?

Antwort des Regierungsrates

Zu Frage 1

Schutzleistungen auf Basis des Opferhilfegesetzes

Aktuell werden Kostenbeiträge für längerfristige Hilfe Dritter, bspw. psychologische Behandlungen, im Kanton Bern gestützt auf das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5) bei Auslandstaten nur dann gesprochen, wenn das Opfer im Zeitpunkt der Straftat und im Zeitpunkt der Gesuchstellung kumulativ den Wohnsitz in der Schweiz hatte. Das OHG wurde somit konzipiert, um Personen Hilfe zu bieten, die auf dem Territorium der Schweiz Opfer von Straftaten geworden sind. Der Zugang für gewaltbetroffene Frauen mit Fluchthintergrund ist somit basierend auf das OHG nicht der Regelfall.

Schutzleistungen für Personen im Verlauf des Asylverfahrens

Den Umstand, im Ausland Opfer von Gewalt geworden zu sein, können asylsuchende Personen im Asylverfahren beim Staatssekretariat für Migration (SEM) vorbringen. Die Gewalterfahrung kann entscheidend sein, ob die Flüchtlingseigenschaft anerkannt wird und in der Schweiz Asyl erhält. In der Asylpraxis führen in der Regel folgende Formen der Gewalt zu einer vorläufigen Aufnahme: FGM (weibliche Genitalverstümmelung) oder fehlender staatlicher Schutz gegenüber Minderheiten, insbesondere LGBTIQ.

Das Bundesparlament hat am 15. Juni 2012 mit einer Teilrevision des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer sowie die Integration (AIG; SR 142.20) Massnahmen gegen Zwangsheiraten eingeführt. Demnach kann eine im Ausland unter Zwang geschlossene Ehe in der Schweiz als ungültig betrachtet werden. Einer ausländischen Person, die im Ausland zwangsverheiratet wurde, kann demnach in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn die soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland stark gefährdet erscheint.

Es existiert keine spezifische kantonale Stelle, bei welcher Kostengesuche für Betroffene von Menschenhandel mit Tatort Ausland eingereicht werden können.

Die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung der Personen im Asylverfahren liegt vordergründig in der Zuständigkeit der Regionalen Partner, welche über einen Leistungsvertrag mit der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion verfügen. Der Kanton trägt die Kosten für die Krankenversicherung (Erstversorgerarzt-Modell) der Personen im Asylbereich über die Asylsozialhilfe.

Bleibt der Weg über OHG und die obligatorische Krankenversicherung verwehrt, sind betroffene Frauen auf die Unterstützung privater Initiativen wie bspw. den Verein Papilio¹ oder Paxion (noch in Entstehung)² angewiesen, welche für Beratungen i.d.R. durch Spendengelder aufkommen. Sans Papiers können sich zudem an das Ambulatorium für Folter- und Kriegsoffer des Schweizerischen Roten Kreuzes

¹ <https://papilio-bern.ch/>

² <https://www.paxion.ch/>

für Unterstützung wenden.³ Inwiefern der Zugang zur Gesundheitsversorgung auf diesem Weg auch Frauen, die Opfer von Gewalttaten im Ausland wurden, nicht aber Folter- oder Kriegsoffer sind, offen steht, hat der Regierungsrat nicht abschliessend erhoben.

Asylsuchende mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid und Personen mit einem Nichteintretensentscheid laufen nicht über die Asylsozialhilfe. Sie erhalten Nothilfeleistungen. Diese beinhalten u.a. das Recht auf Zugang zu medizinischer (Grund-)Versorgung. Weitergehende, mit staatlichen Mitteln finanzierte Angebote bestehen nicht.

Zu den Fragen 2 und 3

Die Erhebung der Umsetzung der Istanbul-Konvention im Kanton Bern ist noch im Gange. Der Regierungsrat wird zu gegebener Zeit über den Umsetzungsauftrag der Motion 182-2018 SP-JUSO-PSA Bericht erstatten. Zum heutigen Zeitpunkt können folgende Aussagen gemacht werden:

Istanbulkonvention

Art. 20⁴ und 22⁵ der Istanbulkonvention sehen vor, dass Vertragsparteien sicherstellen, dass Opfer Zugang zu Diensten erhalten, die ihre Genesung nach Gewalt erleichtern, u.a. psychologische Beratung, ebenso dass sie Massnahmen treffen um spezialisierte Hilfsdienste für sofortige sowie kurz- und langfristige Hilfe für alle Opfer von in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttaten bereitzustellen.

Gemäss der Botschaft des Bundesrats zur Genehmigung des Übereinkommens⁶ erfüllt die Schweiz diese Anforderungen. Der Bundesrat verweist hier auf die Leistungen der Privat- und Sozialversicherungen, ebenso auf das OHG. Ob daraus abgeleitet werden kann, dass der Bundesrat den Anwendungsbereich auch für Opfer von im Ausland begangenen Straftaten ohne Wohnsitz in der Schweiz im Zeitpunkt der Straftat sieht, ist nicht zu entnehmen und bedürfte fundierter Auslegung. Mit Blick auf spezialisierte Hilfsdienste (Art. 22) nimmt die Botschaft Bezug auf Opferhilfestellen gemäss OHG. Zumindest hier scheint entsprechend klar, dass der Bundesrat im Anwendungsbereich der Konvention im Ausland verübte Straftaten an Frauen ohne Wohnsitz in der Schweiz im Zeitpunkt der Straftat ausschliesst.

Eine abschliessende Aussage, ob die gängige Praxis konventionskonform ist, bedürfte aus Sicht des Regierungsrats einer fundierten Auslegung. Aufschluss gibt hier allenfalls der noch ausstehende erste GREVIO-Bericht⁷.

Menschenhandel

Das europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels verpflichtet Vertragsparteien, Opfer von Menschenhandel in ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung zu unterstützen, was u.a. psychologische Hilfe beinhaltet (vgl. Art. 12). Werden Frauen in der Schweiz Opfer von Menschenhandel, haben Sie Zugang zu Unterstützung über das OHG.

Wurden Frauen im Ausland Opfer von Menschenhandel und kommen nachher in die Schweiz, bleibt der Zugang über das Opferhilfegesetz zu Unterstützungen verwehrt. Die Schweiz wurde von der Experten-

³ <https://www.redcross.ch/de/soziale-integration/sans-papiers/gesundheitsversorgung-fuer-sans-papiers>

⁴ Allgemeine Hilfsdienste / Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass Opfer Zugang zu Diensten erhalten, die ihre Genesung nach Gewalt erleichtern. Diese Massnahmen sollen, sofern erforderlich, Dienste wie rechtliche und psychologische Beratung, finanzielle Unterstützung, Unterkunft, Ausbildung, Schulung sowie Unterstützung bei der Arbeitssuche umfassen. / Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass Opfer Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten haben, dass Dienste über angemessene Mittel verfügen und dass Angehörige bestimmter Berufsgruppen geschult werden, um die Opfer zu unterstützen und sie an die geeigneten Dienste zu verweisen.

⁵ Spezialisierte Hilfsdienste / Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um in angemessener geografischer Verteilung spezialisierte Hilfsdienste für sofortige sowie kurz- und langfristige Hilfe für alle Opfer von in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttaten bereitzustellen oder für deren Bereitstellung zu sorgen. / Die Vertragsparteien stellen für alle Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, und ihre Kinder spezialisierte Hilfsdienste bereit oder sorgen für deren Bereitstellung.

⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/185.pdf>

⁷ GREVIO: Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence; Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

gruppe des Europarates gegen Menschenhandel (GRETA) in ihrem ersten Bericht im Jahr 2015⁸ unter Ziffer 133 entsprechend kritisiert. Gemäss Auffassung der GRETA hat ein Staat, der das Europarats-übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels ratifiziert hat, auch die Pflicht, die im Übereinkommen genannten Leistungen an Opfer von Menschenhandel zu erbringen, die sich im betreffenden Staat aufhalten und im Ausland ausgebeutet wurden. Im zweiten Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel (NAP 2017-2020)⁹ hat der Bundesrat unter Aktion Nr. 22 in der Folge empfohlen, dass Lösungen zu erarbeiten sind, wie dieser Verpflichtung entsprochen werden kann. In seinem zweiten Bericht aus dem Jahr 2019¹⁰ verweist GRETA unter Ziffer 142 darauf, dass die Lösungen noch ausstehen und ruft die Schweiz unter Ziffer 155 nochmals auf, ihre Pflicht als Vertragspartei des Übereinkommens hier wahrzunehmen.

Im Kanton Bern besteht seit 2008 ein Kooperationsgremium Menschenhandel (KOG), das die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justiz, Migrationsbehörden und Opferberatungsstellen verbessern soll sowie geeignete Massnahmen gegen den Menschenhandel und zur Unterstützung der Opfer erarbeitet und umsetzt.

Zusammengefasst ist der Regierungsrat der Ansicht, dass derzeit viele Initiativen zugunsten des Opferschutzes laufen. Die GREVIO- und GRETA-Berichte sind wichtige Indikatoren, um auf allfällige Lücken der Schweiz aufmerksam zu machen. Zudem sind die Berichterstattung zur Umsetzung der Istanbul-Konvention und die Erarbeitung einer kantonalen Opferhilfe-Strategie im Gang, um bestehende Lücken aufzuzeigen und Massnahmen zu ergreifen, um diese allenfalls zu schliessen. Gleichzeitig ist der Regierungsrat der Ansicht, dass der Grossteil der Fragestellungen auf gesamtschweizerischer Ebene angegangen werden muss, da die Bereiche Opferhilfe sowie Asyl und Flüchtlinge weitgehend bundesgesetzlich geregelt sind.

Verteiler

– Grosser Rat

⁸ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063cab6>

⁹ https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/nat-aktionsplan-2017-2020_de.pdf

¹⁰ <https://rm.coe.int/report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention-on-ac/1680981889>