



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 105-2020
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2020.RRGR.154

Eingereicht am: 29.05.2020

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

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 04.06.2020

RRB-Nr.: 877/2020 vom 12. August 2020
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Situation von Schwangeren in Ausschaffungshaft und bei der Ausschaffung

Geflüchtete Frauen, die schwanger sind, dürfen aktuell in der Schweiz bis in die 36. Schwangerschaftswoche in Administrativhaft genommen und ausgeschafft werden. Nach der Geburt gibt es bisher keine Schutzfrist. Auch wenn der Bundesrat im Mai 2019 angekündigt hat, diese Frist auf die zweiunddreissigste SSW (Schwangerschaftswoche) zu senken, stellt sich weiterhin die Frage nach der Situation von Frauen in ausländer- und asylrechtlichen Zwangsmassnahmen, die auch von der Nationalen Kommission für Verhütung von Folter mehrfach kritisiert wurde. Das UNHCR empfiehlt, Schwangere ab der achtundzwanzigsten SSW nicht mehr in Haft zu nehmen oder auszuschaffen und eine Schutzfrist nach der Geburt einzuhalten.

Im Rahmen der im Oktober 2019 veröffentlichten Berichte und der Studie zu geflüchteten Frauen wurde diese Situation weder vom Bund noch von den Kantonen untersucht. Der Regierungsrat hat in der Beantwortung der Interpellation 278-2019 «Wie plant der Regierungsrat, die Situation von geflüchteten Frauen im Asylbereich zu verbessern?» einzig auf die vom Vorstand der Konferenz der Schweizerischen Gefängnisärzte 2014 verabschiedeten «medizinischen Kontraindikationen für zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg» verwiesen. Dabei haben Kantone bei der Anwendung von Zwangsmassnahmen und bei der Ausschaffung einen Handlungsspielraum, den sie für den Schutz von Schwangeren und Babys einsetzen könnten.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie viele schwangere Frauen und Frauen im Mutterschutz (bis 8 Wochen nach Geburt) wurden in den letzten fünf Jahren im Kanton Bern in Ausschaffungshaft genommen? In welcher Schwangerschaftswoche waren sie?
2. Wie lange waren diese Frauen in Haft?

3. Wie viele schwangere Frauen und Frauen im Mutterschutz wurden in diesem Zeitraum ausgeschafft? In welcher Vollzugsstufe wurden sie eingestuft? Wurden sie gefesselt?
4. Wie sind die rechtlichen Regelungen bezüglich Schwangerschaft und Mutterschutz in Zwangsmassnahmen?
5. Wie wird die perinatale Gesundheitsversorgung gewährleistet?
6. Gab es medizinische Zwischenfälle während der Ausschaffungshaft oder der Ausschaffung? Wie viele Fälle gab es, und welcher Art waren die Zwischenfälle?
7. Der Bundesrat hat angekündigt, die Grenze bei Ausschaffungen von Schwangeren auf die zweiunddreissigste Schwangerschaftswoche zu senken. Wird dies im Kanton Bern bereits umgesetzt?
8. Gedenkt der Regierungsrat, sich zukünftig an die Empfehlungen des UNHCR (28. SSW/ Beginn drittes Trimester) zu halten und eine Schutzfrist (8 Wochen) nach der Geburt einzuführen, um die Gesundheit von Schwangeren und Babys zu schützen?
9. Werden Schwangere bei Ausschaffungen von Gynäkologinnen und Gynäkologen begleitet?
10. Wer entscheidet, ob bei Ausschaffungen Kontraindikationen bei Schwangerschaft erfüllt sind? Welche Rolle wird dabei den behandelnden Ärztinnen und Ärzten zugesprochen?

Begründung der Dringlichkeit: Wenn der Staat Zwangsmassnahmen anordnet, greift er sehr stark in die Rechte der Betroffenen ein und muss entsprechend Verantwortung übernehmen. Jeder Zwischenfall ist einer zu viel. Der Schutz von Schwangeren und Babys muss Priorität haben.

Antwort des Regierungsrates

Zu Frage 1

Das Amt für Bevölkerungsdienste (ABEV) erhebt in seiner Statistik über die Zwangsmassnahmen keine Daten über Schwangerschaften. Erfahrungsgemäss sind schwangere Frauen in Administrativhaft sehr selten.

Wie bei allen ausreisepflichtigen Personen führt die Migrationsbehörde Ausreisegespräche. Dabei bietet die Migrationsbehörde der ausreisepflichtigen Person Hilfe bei der Organisation der pflichtgemässen Ausreise an. Sie informiert die ausreisepflichtige Person über die Angebote der institutionalisierten Rückkehrhilfe. Weiter zeigt sie der ausreisepflichtigen Person an, mit welchen Zwangsmassnahmen sie zu rechnen hat für den Fall, dass sie nicht pflichtgemäss ausreist. Selbst wenn es zu einer Zwangsausschaffung kommt, versucht die Migrationsbehörde dies zuerst im Rahmen eines Linienfluges zu organisieren. Erst wenn die ausreisepflichtige Person sich weigert, einen Linienflug anzutreten, organisiert die Migrationsbehörde einen Sonderflug in einer Charter-Maschine. Bei einer schwangeren Frau ist es üblich, dass die Polizei sie am Tag des Fluges anhält und an den Flughafen begleitet. Nur wenn Hinweise bestehen, dass die schwangere Frau sich einer polizeilichen Anhaltung entziehen könnte, kann gegen sie ausnahmsweise und im Sinne einer ultima ratio Ausschaffungshaft angeordnet werden.

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat an der Herbstversammlung vom 14. und 15. November 2019 den Bericht des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug verabschiedet. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat in diesem Bericht in Absprache mit den Kantonen geregelt, ab der 32. Schwangerschaftswoche auf Rückführungen zu verzichten. Dieser Beschluss ist für die Migrationsbehörden des Kantons Bern verbindlich.

Das ABEV erwähnt einen Fall aus dem Jahre 2017, bei dem eine schwangere Frau in Ausschaffungshaft versetzt und in einen Dublin-Mitgliedstaat überstellt wurde. Zum Zeitpunkt des Sonderflugs war die Frau noch nicht in der 32. Schwangerschaftswoche.

Der Mutterschutz ergibt sich in der Praxis nicht aus rechtlichen, sondern vielmehr aus administrativen Gründen: Das neu geborene Kind muss erst eine Staatsangehörigkeit erhalten und entsprechende Reisepapiere vom Heimatstaat erhalten, bevor es mit der Mutter ausreisen kann. Dies nimmt üblicherweise mehr als acht Wochen in Anspruch.

Zu Frage 2

Vgl. Antwort auf Frage 1: Das ABEV erfasst in seiner Statistik über die Anwendung der Zwangsmassnahmen nicht, ob eine Frau schwanger ist. Im erwähnten Fall aus dem Jahre 2017 befand sich die Frau während 14 Tagen in Ausschaffungshaft.

Zu Frage 3

Da die schwangere Frau im erwähnten Fall aus dem Jahre 2017 einen Linienflug verweigert hat, musste sie auf einem Sonderflug in den Dublin-Mitgliedstaat überstellt werden. Die Ausschaffungshaft dauerte bis zum Sonderflug 14 Tage. Aufgrund ihres renitenten Verhaltens mussten der Frau vor und während des Fluges die Hände an einen Hüftgurt gefesselt werden. Die Fesselung konnte auf dem Flug während des Essens und beim Toilettengang gelöst werden. Der Flug und die Überstellung verliefen ohne Zwischenfall.

Zu Frage 4

Vgl. Antwort auf Frage 1. Eine Schwangerschaft steht einer Haftanordnung nicht grundsätzlich entgegen. Wenn hingegen die Ärztin oder der Arzt bzw. die Gynäkologin oder der Gynäkologe der zu inhaftierenden Frau ihr die fehlende Hafterstehungsfähigkeit bescheinigt, ist eine Haftanordnung unverhältnismässig. Ein Zwangsmassnahmengericht kann die fehlende Hafterstehungsfähigkeit (aufgrund eines ärztlichen Berichts) in einer hafterichterlichen Überprüfung feststellen lassen und gestützt darauf die Fortsetzung der Haft als unverhältnismässig qualifizieren und deswegen die Entlassung anordnen (Artikel 80 AIG).

Zu Frage 5

Während des gesamten Aufenthalts in der Schweiz ist der Zugang zur Gesundheitsversorgung für Asylsuchende gesichert. Sie sind obligatorisch krankenversichert. Die perinatale Gesundheitsversorgung umfasst die Dienstleistungen nach der obligatorischen Krankenversicherung. Der Zugang zur Gesundheitsversorgung ist auch in Vollzugseinrichtungen für freiheitsentziehende Massnahmen des Ausländerbereichs über den jeweiligen Gesundheitsdienst der Vollzugseinrichtung bzw. über den Gefängnisarzt bzw. die Gefängnisärztin gesichert. Im Einzelfall können medizinisch notwendige Gesundheitsdienstleistungen, die von diesem Fachpersonal nicht erbracht werden können und die für die Gesundheit der inhaftierten Frau oder deren ungeborenen Kindes ein Risiko darstellen, zur Feststellung der fehlenden Hafterstehungsfähigkeit führen. Gestützt darauf muss das ABEV die Freilassung anordnen.

Zu Frage 6

Bei dem einen erwähnten Fall aus dem Jahre 2017 gab es während der Ausschaffungshaft und während des Sonderfluges nebst dem physischen Widerstand der Frau keine Zwischenfälle und keine Komplikationen.

Zu Frage 7

Ja, wie in den Ausführungen in der Antwort auf Frage 1 ist der Beschluss des SEM vom November 2019, ab der 32. Schwangerschaftswoche auf Rückführungen zu verzichten, verbindlich.

In den vergangenen fünf Jahren hat der Kanton Bern nie eine schwangere Frau bis zur 36. Schwangerschaftswoche inhaftiert.

Entscheidend sind im Übrigen auch die Vorgaben der Fluggesellschaften. Es gibt Fluggesellschaften, die schwangere Frauen nicht bis zur 32. Schwangerschaftswoche transportieren. Findet sich keine andere Fluggesellschaft für die betreffende Destination, ist eine Inhaftierung unverhältnismässig.

Zu Frage 8

Wie in der Antwort auf Frage 7 ausgeführt, ist der Beschluss des SEM für den Kanton Bern rechtlich verbindlich. Der Regierungsrat erwartet von den anwendenden Behörden, den maximalen Handlungsspielraum nur auszunutzen, wenn es sich im Einzelfall im Sinne der Verhältnismässigkeit vertreten lässt. Die anwendende Behörde trägt die Verantwortung in einer Einzelfallprüfung. Sie stützt sich dabei auf die Beurteilung der Ärztinnen und Ärzte. Sollte das SEM die Richtlinie im Sinne der Empfehlungen des UNHCR anpassen, würden diese automatisch auch für die anwendenden Behörden des Kantons Bern verbindlich. So lange kein gesamtschweizerischer Konsens im Sinne der Empfehlungen des UNHCR besteht, sieht der Regierungsrat keinen Anlass, diese Empfehlungen gegenüber den kantonalen Migrationsbehörden als verbindlich zu erklären.

Zu Frage 9

Schwangere Frauen können beim Vollzug der Wegweisung von einem Arzt oder einer Ärztin oder einer medizinischen Fachperson begleitet werden. Über die Notwendigkeit einer ärztlichen bzw. medizinischen Begleitung auf dem Flug entscheiden die Ärztinnen und Ärzte der Organisation OSEARA, die im Auftrag des SEM medizinische Kontraindikationen im Sinne der Richtlinie „medizinische Kontraindikationen für zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg“ prüfen. Die Begleitung durch eine Gynäkologin oder einen Gynäkologen ist nicht vorgesehen, da sich der zwangsweise Vollzug einer Wegweisung bei medizinischen Komplikationen während der Schwangerschaft so oder so als unverhältnismässig erweist. Zudem hält die Kontraindikationsrichtlinie bestimmte Konstellationen fest, in welchen von einer Zwangsausschaffung abgesehen werden soll: Nach einer Frühgeburt, bei einer Zervixinsuffizienz (Muttermundschwäche, Gebärmutterhalsschwäche), bei vaginalen Blutungen und bei erhöhter Uterustätigkeit.

Zu Frage 10

Das Vorliegen von medizinischen Kontraindikationen für zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg beurteilen die Ärztinnen und Ärzte der vom SEM beauftragten Organisation OSEARA. Die Feststellungen der Ärztinnen und Ärzte sind für die Migrationsbehörden verbindlich.

Verteiler

– Grosser Rat