



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 043-2022
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2022.RRGR.56

Eingereicht am: 07.03.2022

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Rai (Bern, AL) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 10.03.2022

RRB-Nr.: 752/2022 vom 06. Juli 2022
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Menschenrechts- und Kinderrechtskonvention im Verhältnis zu kantonalem und nationalem Recht sowie Umsetzung der Konventionen in kantonalen Rückkehrzentren

Gemäss internationalem Konsens gelten Menschenrechte für alle Personen, unabhängig, ob sie rechtmässig anwesend sind oder nicht. Staaten, die die entsprechenden Konventionen unterzeichnet haben, verpflichten sich zur Einhaltung, selbst wenn nationales oder kantonales Recht versucht, diese auszuhebeln oder Personen zu bestrafen, die Menschenrechte einfordern, obwohl sie im Land, in dem sie sich befinden, mehrheitspolitisch nicht erwünscht sind.

Dies gilt auch für den Kanton Bern und Menschen, die von diesem in Rückkehrzentren untergebracht werden. Vor diesem Hintergrund irritieren einige Äusserungen, die vom für die Sicherheitsdirektion zuständigen Regierungsrat gemacht worden sind. Eine allgemeingültige Auslegung der Regierung scheint im Kontext des Verhältnisses zwischen kantonalem/nationalem Recht und den beiden Konventionen angezeigt, um für Menschen, die sich im Kanton Bern bewegen, Klarheit zu schaffen, die nicht von einzelnen Direktionen und deren Zuständigkeitsgebiet abhängig ist.

Der Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter vom 30. November 2021 hat zudem einige Verletzungen des Kinderrechts und der Menschenrechtskonvention aufgezeigt, die behoben werden müssen.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie beurteilt der Gesamtregierungsrat das Verhältnis zwischen der Kinderrechtskonvention und kantonalem Recht? Welches Recht ist aus welchen Gründen höher zu gewichten?
2. Wie beurteilt der Gesamtregierungsrat das Verhältnis zwischen der Kinderrechtskonvention und nationalem Recht? Welches Recht ist aus welchen Gründen höher zu gewichten?

3. Wie beurteilt der Gesamtregierungsrat das Verhältnis zwischen der Wahrung der Menschenwürde nach Artikel 1 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und kantonalem Recht? Was ist aus welchen Gründen höher zu gewichten?
4. Wie beurteilt der Gesamtregierungsrat das Verhältnis zwischen der Wahrung der Menschenwürde nach Artikel 1 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und nationalem Recht? Was ist aus welchen Gründen höher zu gewichten?

Zum Bericht der NKVF zu den Rückkehrzentren (Fragen 5–9):

5. Mit welchen Anpassungen wird zukünftig im Kanton Bern die aus der Ratifizierung der Kinderrechtskonvention und Menschenrechtskonvention direkt ableitbare Verpflichtung, eine menschenrechtskonforme Umsetzung des kantonalen und nationalen Rechts zu gewährleisten in Bezug auf die Unterbringung von Familien gewährleistet?
6. Mit welchen Anpassungen wird zukünftig im Kanton Bern die aus der Ratifizierung der Kinderrechtskonvention und Menschenrechtskonvention direkt ableitbare Verpflichtung, eine menschenrechtskonforme Umsetzung des kantonalen und nationalen Rechts zu gewährleisten, in Bezug auf altersgerechte Beschäftigung sowie Ruhe und Erholung von Kindern und Jugendlichen realisiert?
7. Mit welchen Anpassungen wird zukünftig im Kanton Bern die aus der Ratifizierung der Kinderrechtskonvention und Menschenrechtskonvention direkt ableitbare Verpflichtung, eine menschenrechtskonforme Umsetzung des kantonalen und nationalen Rechts zu gewährleisten, in Bezug auf die Beschäftigung von Erwachsenen gewährleistet?
8. Mit welchen Anpassungen wird zukünftig im Kanton Bern sichergestellt, dass Angestellte von Organisationen, die im Auftrag des Kantons Geflüchtete betreuen, ausreichend informiert und sensibilisiert sind?
9. Mit welchen Anpassungen wird zukünftig im Kanton Bern sichergestellt, dass die Rahmenbedingungen der Infrastruktur und Angebote, die vom Kanton finanziert werden, nicht das Recht auf Gesundheit, insbesondere die psychische Gesundheit, verletzen?

Begründung der Dringlichkeit: Für die Betroffenen ist weiterhin unklar, ob und welche Änderungen durch die Ergebnisse des Berichts in den Zentren vorgenommen werden und wie sie die Wahrung ihrer Rechte einfordern können.

Antwort des Regierungsrates

Vorbemerkung

Der Grosse Rat ist als Gesetzgeber dafür verantwortlich, dass die kantonalen Gesetze im Einklang mit der Kantonsverfassung, mit übergeordneten Bundesgesetzen, mit der Bundesverfassung und mit übergeordnetem Völker- oder Staatsvertragsrecht sind.

Es ist ein Merkmal einer Demokratie, dass Gesetze durch Mehrheitsbeschluss des Gesetzgebers zustande kommen. Dagegen kann die Minderheit das Referendum ergreifen. Gesetzesbestimmungen, die nicht mit übergeordnetem Recht vereinbar sind, können auf dem Rechtsweg angefochten werden.

Der Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) vom 30. November 2021 ist kein Rechtsgutachten und es ist auch kein gerichtlicher Entscheid. Vielmehr enthält der Bericht Empfehlungen. Einige dieser Empfehlungen richten sich gegen geltendes, kantonales

Gesetzesrecht, also gegen Gesetzesbestimmungen, die der Grosse Rat beschlossen hat. Beispielsweise empfiehlt die NKVF, Familien mit Kindern nicht in Kollektivunterkünften, sondern in Wohnungen unterzubringen. Diese Bestimmung steht im Widerspruch zu Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG; BSG 122.20), den der Grosse Rat verabschiedet hat. Der Regierungsrat, die Sicherheitsdirektion und das ausführende Amt für Bevölkerungsdienste (ABEV) sind an den Wortlaut dieses Gesetzes gebunden. Anhand dieses Beispiels lässt sich nachvollziehen, dass nicht jede Empfehlung der NKVF durch den Regierungsrat, die Sicherheitsdirektion oder das ABEV umgesetzt werden kann.

Zu den Fragen 1 bis 4

Die ersten vier Fragen nehmen alle Bezug auf die Normenhierarchie. Die Normenhierarchie ist in jedem Kanton und auch auf Bundesebene dieselbe: Verfassungsrecht steht über kantonalem Gesetzesrecht, welches seinerseits über kantonalem Verordnungsrecht steht. Aus diesem Grunde wird die Verfassung vom Souverän, also dem Stimmvolk, verabschiedet, kantonales Gesetzesrecht vom Grossen Rat und kantonales Verordnungsrecht vom Regierungsrat. Jeder Erlass erhält so die Legitimation, die seiner Hierarchiestufe entspricht.

Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen zählen zum Völkerrecht. Völkerrecht wird von supranationalen Gremien, wie beispielsweise den Vereinten Nationen oder dem Europarat, festgelegt. Damit Völkerrecht innerstaatlich Gültigkeit erhält, muss es vom jeweiligen Staat ratifiziert werden.

Wie ratifiziertes Völkerrecht hierarchisch zu nationalem Recht steht, kann nicht allgemeingültig beantwortet werden. Es ist vielfach einzelfallspezifisch zu betrachten. Dabei spielen folgende Fragen eine zentrale Rolle: Handelt es sich um zwingendes Völkerrecht? Ist es hinreichend bestimmt, damit es wie nationales Recht unmittelbar anwendbar ist?

Die Interpellantin bringt das Beispiel der «Wahrung der Menschenwürde» im Sinne von Artikel 1 der «Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte». Soweit die völkerrechtlichen Bestimmungen nicht über das hinausgehen, was beispielsweise Artikel 7 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) zusichert, spielt die Frage, welche dieser Rechtsquellen Vorrang hat, keine Rolle. Denn das Gesetz muss im Einklang mit der in Artikel 7 BV garantierten Wahrung der Menschenwürde stehen.

Vor diesem Hintergrund können die ersten vier Fragen ohne direkten Bezug zu einem konkreten Sachverhalt nicht beantwortet werden.

Zu Frage 5

Der Grosse Rat hat in Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b EG AIG und AsylG festgelegt, dass Nothilfeleistungen in Form der Unterbringung in Kollektivunterkünften erfolgt. In Artikel 17 EG AIG und AsylG hat er festgelegt, dass die Nothilfeleistungen von besonders verletzlichen Personen individuell nach deren Bedürfnissen festgelegt werden können. Aufgrund des Vortrags zum EG AIG und AsylG ist unmissverständlich klar, dass Familien nicht als «besonders verletzlich» gelten. Insofern ist eine systematische Unterbringung von Familien in Wohnungen nicht gesetzeskonform.

Der Grosse Rat hat dies bereits im Jahr 2016, im Rahmen der Gesamtstrategie zur Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern, zur Kenntnis genommen.

Eine allfällige Anpassung müsste im Rahmen einer Teilrevision des EG AIG und AsylG und einer Änderung der Gesamtstrategie erfolgen. Der Regierungsrat sieht diesbezüglich jedoch keinen Handlungsbedarf.

Zu Frage 6

Die altersgerechte Beschäftigung von minderjährigen Kindern ist keine staatliche Aufgabe, die im Rahmen der Nothilfe geleistet werden muss. Vielmehr handelt es sich dabei um eine zivilrechtliche Aufgabe der Eltern. Der Staat muss hier einen Rahmen bieten, der eine altersgerechte Beschäftigung ermöglicht. Diese Möglichkeiten sind in den Rückkehrzentren vorhanden mit Spielzimmern, Aufgaben-/Lernzimmern und Spielplätzen.

Der Zugang zur obligatorischen Volksschule ist für schulpflichtige Kinder von abgewiesenen Asylsuchenden auch in der Nothilfe gewährleistet.

Ruhe und Ordnung in Rückkehrzentren ist im Rahmen der Möglichkeiten über die Hausordnung gewährleistet. Der Regierungsrat sieht hier keinen Handlungsbedarf.

Zu Frage 7

Die bundesgesetzlichen Vorgaben verbieten Beschäftigungsprogramme für abgewiesene Asylsuchende zwar nicht. Die Gesamtstrategie zur Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern (NA-BE) hält aber fest, dass Beschäftigungsprogramme integrativen Charakter haben, weswegen der Kanton Bern darauf verzichtet. Zudem ist es in Beschäftigungsprogrammen üblich, einen finanziellen Motivationszuschlag für die Programmteilnahme auszurichten. Dies steht im Widerspruch zur Gesamtstrategie, die dem Grossen Rat vorgelegt wurde und auf welcher die Rechtsetzung aufgebaut ist.

In allen Rückkehrzentren besteht für die Bewohnerinnen und Bewohner die Pflicht, zugewiesene Gemeinschafts- und Reinigungsarbeiten zu erledigen. Dafür sind keine finanziellen Anreize vorgesehen. Der Regierungsrat sieht hier keinen Handlungsbedarf.

Zu Frage 8

Die Information der Angestellten der Organisation, die abgewiesene Asylsuchende betreut, erfolgt bereits heute über die Nothilfeweisung, über Schulungen des ABEV und über runde Tische, die mit allen Behördenvertretern an allen Standorten durchgeführt werden. Der Regierungsrat sieht keinen Bedarf für weitergehende Massnahmen.

Zu Frage 9

Der Zugang zu den Leistungen der obligatorischen Krankenversicherung ist für alle abgewiesenen Asylsuchenden in Rückkehrzentren gewährleistet. Gesundheitsdienstleistungen, die nicht kassenpflichtig sind, die aber ärztlich angeordnet wurden, sind über «andere Sachleistungen» im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe d EG AIG und AsylG gewährleistet. Das ABEV hat dies in einem öffentlich publizierten Merkblatt als Anhang zur Nothilfeweisung ausgeführt. Das ABEV hat die Firma ORS, die die Rückkehrzentren betreibt, in der Nothilfeweisung angewiesen, mit allen ihnen zugewiesenen Nothilfebeziehenden ein Eintrittsgespräch zu führen. Dabei erhalten die Nothilfebeziehenden insbesondere Informationen über das System der Gesundheitsversorgung und den Zugang dazu. Der Zugang zum Gesundheitssystem ist für Nothilfebeziehende gleich geregelt wie für Asylsuchende.

Das Recht auf Gesundheit ist in Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung ausgeführt, wonach jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält. Die von der Schweiz ratifizierten völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich des Rechts auf Gesundheit gehen nicht über die diesbezüglichen Garantien der Verfassung hinaus. Der Regierungsrat stellt sich auf den Standpunkt, dass die geltende Regelung des Zugangs zum Gesundheitswesen verfassungs- und völkerrechtskonform ist. Er sieht deshalb keinen Grund, Massnahmen zu treffen.

Verteiler

– Grosser Rat