



Regierungsrat

Luzern, 26. Mai 2020

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 172

Nummer: A 172
Protokoll-Nr.: 568
Eröffnet: 03.12.2019 / Gesundheits- und Sozialdepartement i.V. mit Justiz- und Sicherheitsdepartement

Anfrage Setz Isenegger Melanie und Mit. über die Verbesserung der Situation von Frauen und Mädchen im Asyl- und Flüchtlingswesen (A 172)

Vorbemerkung:

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass gewisse Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich ein besonderes Schutzbedürfnis aufweisen, das in Rahmen aller behördlichen Entscheidungen und Massnahmen zu berücksichtigen ist. Zu diesen Personen gehören neben den in der Anfrage angesprochenen Frauen und Mädchen insbesondere auch LGBTI-Personen (LGBTI steht im Deutschen für lesbisch, schwul, bisexuell, transgender und intersexuell), Personen mit körperlichen und geistigen Beeinträchtigungen, Personen mit Traumafolgeerkrankungen oder auch betagte Personen. Entsprechend richtet der Kanton Luzern seine Massnahmen und Handlungen nicht spezifisch auf die in der Anfrage aufgeführten Gruppe von Frauen und Mädchen, sondern auf alle vulnerablen Personen aus dem Asyl-bereich aus, um auch deren Schutzbedürfnis gerecht zu werden.

Zu den Fragen 1 und 2: Welche der 48 Handlungsempfehlungen, die das SKMR zuhanden der Kantone formuliert hat, sind im Kanton Luzern bereits umgesetzt? Wie plant der Regierungsrat die weiteren Handlungsempfehlungen und Massnahmen des Bundesrates und des SKMR zu erfüllen?

Der Regierungsrat hat vom Bericht des Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) und den darauf basierenden Berichten des Staatssekretariats für Migration (SEM) sowie des Bundesrates Kenntnis genommen. Er nimmt diese zum Anlass, die kantonale Praxis in Bezug auf die Situation von vulnerablen Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereiche und insbesondere von Frauen und Kindern zu prüfen und bei Bedarf anzupassen. Wie nachfolgend dargestellt, wird derzeit geprüft, wie die Handlungsempfehlungen (HE; vgl. [Bericht SKMR](#)) des SKMR umgesetzt werden können. Im Rahmen dieser Überprüfung hat sich gezeigt, dass die Mehrheit der Empfehlungen bereits umgesetzt oder deren Umsetzung zumindest in Planung ist. Nur in wenigen Bereichen wurden bislang noch keine Massnahmen ergriffen.

Um einen besseren Überblick über den Stand der Umsetzung der 48 Handlungsempfehlungen zu geben, wurden diese in mehrere Themenbereiche gegliedert; Konzeptualisierung, Unterbringung sowie Früherkennung, Behandlung und Unterstützung von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung.

In Bezug auf die geforderte *Konzeptualisierung* ist darauf hinzuweisen, dass die Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) bereits ein für alle Zentrumsstrukturen verbindliches Betriebskonzept erarbeitet. Ein Sonderkonzept wurde für die Unterbringung und Betreuung der unbegleiteten Minderjährigen (MNA, mineurs non accompagnés) erstellt. Ziel der Konzepte ist es, die Abläufe so auszugestalten, dass eine angemessene und sichere Unterbringung und Betreuung der Personen gewährleistet werden kann. Im Rahmen der Erarbeitungsprozesse dieser Konzepte wurden nicht nur die allgemeinen Grundlagen auf nationaler und internationaler Ebene, sondern auch die Neustrukturierung des Asylbereichs, die Vorgaben des Bundes zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz (IAS) und insbesondere auch die Handlungsempfehlungen des SKMR betreffend genderspezifischer Unterbringung und Betreuung berücksichtigt. Das MNA-Konzept ist in Anwendung, das dem neuen Asylverfahren und den Vorgaben der Integrationsagenda Schweiz (IAS) angepasste Betriebskonzept wird im Laufe des Jahres umgesetzt. Entsprechend lässt sich festhalten, dass die der HE 1 und 48 bis Ende 2020 umgesetzt sind.

In Bezug auf die Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich, für deren Ausrichtung der Sozialhilfe der Kanton zuständig ist, wird eine Zentrumsstrategie verfolgt. Asylsuchende bleiben bis zum Entscheid über ihr Asylgesuch in der Regel in den kantonalen Asylzentren. Bei einer Gewährung von Asyl oder einer vorläufigen Aufnahme werden sie – sofern sie nicht ein eigenes Mietverhältnis abschliessen können oder wollen – in individuelle Wohnräume in kantonalen Wohnungen umquartiert. Personen, die bereits mit einem positiven Asylentscheid oder einer vorläufigen Aufnahme in den Kanton zugewiesen werden, werden in einer ersten Phase ebenfalls in ein Zentrum einquartiert, damit sie mit den Gegebenheiten im Kanton Luzern vertraut gemacht und erste Integrationsmassnahmen getroffen werden können. Dazu gehört auch, die weiblichen Personen mit ihrer Rechtslage in der Schweiz vertraut zu machen. Sobald sie die ersten Module der Integrationsmassnahmen durchlaufen haben und über die notwendige Selbständigkeit für eine möglichst eigenständige Alltagsbewältigung verfügen, werden ihnen individuelle Wohnräume zur Verfügung gestellt. Für die Umsetzung dieser Strategie betreibt der Kanton Luzern aktuell fünf Asylzentren. Zudem mietet er je nach Bedarf Wohnungen an, in welchen die Personen aus dem Asylbereich in der Nachzentrumsphase untergebracht werden.

Der Kanton Luzern ist sich bewusst, dass die Unterbringung in Kollektivunterkünften besondere Herausforderungen an die Sicherstellung des Schutzbedürfnisses von besonders verletzlichen Personen darstellt. Entsprechend wurden die Kollektivunterkünfte, soweit wie aufgrund der räumlichen Gegebenheiten möglich, angepasst, um dem Bedürfnis nach Privatsphäre sowie den spezifischen Sicherheitsbedürfnissen bestimmter Personengruppen bestmöglich nachzukommen. So bestehen in den Asylzentren beispielsweise geschlechtergetrennte Bereiche, in denen Frauen und Mädchen vor möglichen Übergriffen durch männliche Zentrumsbewohner geschützt sind. Bei besonders verletzlichen Personen, deren Bedürfnissen in den Kollektivunterkünften grundsätzlich nicht genügend Rechnung getragen werden kann, wird zudem im Einzelfall geprüft, welche Unterbringungsform geeignet und wie diese konkret auszugestalten ist. In diesem Sinne wird von der Zentrumsstrategie abgewichen, wenn sich dies im Einzelfall zur Gewährleistung der Integrität der besonders verletzlichen Person als erforderlich erweist. Handelt es sich um Kinder, steht insbesondere die Platzierung in geeigneten Pflegefamilien oder Institutionen im Vordergrund. Bei erwachsenen Personen wird insbesondere die Geeignetheit von individuellen Wohnungen oder Institutionen geprüft. Mit diesem Ansatz kann und wird bereits jetzt auf die Bedürfnisse von besonders schutzbedürftigen Personen – darunter natürlich auch Frauen und Mädchen – eingegangen. Die HE 3, 4 und 17 sind entsprechend bereits umgesetzt. HE 2 ist für den Kanton Luzern nicht relevant, da die Zentren direkt durch den Kanton betrieben werden.

In Bezug auf die kantonalen Kollektivunterkünfte bestehen verbindliche Grundsätze, die für alle Bewohnerinnen und Bewohner sowie auch die Mitarbeitenden verbindlich sind und diesen entsprechend auch in einer verständlichen Sprache vermittelt wird. Frauen wird für die Dauer des Aufenthaltes zudem, sofern indiziert, eine weibliche Bezugsperson zugewiesen. In

diesem Zusammenhang ist im kantonalen Konzept zur Umsetzung der IAS zudem bereits vorgesehen, dass die Fallführung durchgehend sein wird und bei Verständigungsschwierigkeiten systematisch professionelle Dolmetschende eingesetzt werden, wobei für frauenspezifische Themen wenn immer möglich weibliche Übersetzerinnen eingesetzt werden sollen. Demgegenüber wurde in Bezug auf die systematische Schulung der Betreuungspersonen in frauenspezifischen Themen noch Handlungsbedarf erkannt, Supervisionen werden bei Bedarf allerdings bereits gewährleistet. Entsprechend ist die Erarbeitung eines Schulungskonzeptes für den Zentrumsbereich vorgesehen. Verbesserungspotential wurde zudem im Bereich von spezifischen Tagesstrukturen, Betreuungs- und Beschäftigungsangeboten für Frauen, Kinder und andere vulnerable Personen erkannt und dazu bereits Massnahmen eingeleitet. Schliesslich stehen allen Zentrumsbewohnerinnen qualifizierte weibliche Gesundheitsfachpersonen zur Verfügung, die standardisierte Gesundheitsinformationen abgeben, regelmässige Sprechstunden anbieten sowie die Vernetzung zu weiteren allgemeinen und spezifischen medizinischen Angeboten gewährleisten. Entsprechend sind die HE 5-7, 9, 10, 15, 16, 19-21, 31, 33-42 bereits umgesetzt oder die Umsetzung in Planung. Demgegenüber ist zurzeit keine wissenschaftliche Untersuchung zur Sicherheit in Kollektivunterkünften vorgesehen (HE 8). Gleiches gilt in Bezug auf die Forderung spezialisierter Qualifikationen und Weiterbildungsvorgaben in den Bereichen sexuelle Gewalt und Ausbeutung sowie sexuelle Gesundheit im Rahmen der Rekrutierung von Zentrumsmitarbeitenden. Allerdings wird dieser Punkt von der DAF im Rahmen zukünftiger Rekrutierungen geprüft (HE 12).

In Bezug auf die *Behandlung und Unterstützung von Opfern sexueller Gewalt und Ausbeutung* arbeiten die kantonalen Stellen eng mit den medizinischen Grundversorgenden sowie Fachstellen zusammen. Allerdings ist sich der Kanton Luzern bewusst, dass in den Bereichen der Erstinformation, der Früherkennung, der psychologisch und psychosozialen Begleitung von Gewaltopfern Verbesserungspotential besteht. Aus diesem Grund wurden innerhalb der kantonalen Strukturen sowie auch in Bezug auf die Zusammenarbeit mit externen Stellen bereits Massnahmen definiert und deren Umsetzung eingeleitet. Entsprechend sind die HE 11, 18, 25, 26, 35 und 43-46 bereits umgesetzt oder deren Umsetzung in Planung. Obligatorische Schulungen des medizinischen Erstversorgungspersonales, der Aufbau von spezialisierten Angeboten für gewaltbetroffene Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich und deren Vernetzung sowie die Schaffung von Räumen, in denen ein Vertrauensverhältnis zu Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich aufgebaut werden kann, ist demgegenüber noch nicht in Planung, wird von den involvierten Stellen jedoch noch geprüft werden (HE 13, 14, 28-30 und 32). Zudem begrüsst der Kanton Luzern die in den HE 22-24, 27, 29 sowie 43 geforderte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Erarbeitung von standardisierten Abläufen, Instrumenten und Schulungsvorlagen zur verbesserten Identifikation und Erfassung von Opfern und deren angemessener Behandlung und Unterstützung und ist bereit, zu wissenschaftlichen Folgeuntersuchungen zu einzelnen vulnerablen Personengruppen beizutragen (HE 47).

Zu Frage 3: Welche Massnahmen gibt es bereits, um auch Frauen und Mädchen in der Nothilfe vor Gewalt zu schützen und welche weiteren plant der Regierungsrat?

Gestützt auf das Asylgesetz werden Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Diese Personengruppe hat lediglich Anspruch auf Hilfe in Notlagen. Das Recht auf Nothilfe umfasst lediglich die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind, wie insbesondere Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinische Notversorgung. Die Ausrichtung der Nothilfe für Personen aus dem Asylbereich fällt gestützt auf das Sozialhilfegesetz in die Zuständigkeit der Gemeinden (§ 55 i.V.m. § 15 SHG; SRL Nr. 892). Die Gemeinden haben diesen Bereich der Stadt Luzern übertragen, die die Nothilfe für diese Personengruppe entsprechend im Auftrag aller Gemeinden ausrichtet. Hierzu gehört neben der Auszahlung des Grundbedarfs insbesondere auch die Unterbringung der Nothilfebeziehenden. Demgegen-

über wurde die Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) mit der treuhänderischen Verwaltung der vom Bund ausgerichteten Nothilfepauschalen betraut. Zudem steht die DAF der Stadt Luzern auch im Bereich der Ausrichtung der Nothilfeleistungen unterstützend zur Seite und hat ihr etwa aufgrund fehlender Unterbringungskapazitäten auf Stadtgebiet mehrere ehemalige kantonale Asylunterkünfte zur Verfügung gestellt, in denen Nothilfebeziehende aus dem Asylbereich untergebracht werden können.

Sowohl bei der Stadt als auch auf kantonaler Ebene besteht das Bewusstsein, dass sich auch unter den Nothilfe beziehenden Personen befinden, die ein besonderes Schutzbedürfnis aufweisen. Dies trifft gerade auch auf Frauen und Mädchen zu. Um deren Schutzbedürfnis gerecht zu werden, wurden verschiedene Massnahmen ergriffen, die insbesondere die Unterbringung betreffen. So werden alleinerziehende Frauen mit schulpflichtigen Kindern im ehemaligen Frauenhaus an der Tribschenstrasse untergebracht. Dieses bietet aufgrund seiner Lage, der guten Zusammenarbeit mit der öffentlichen Schule und des grosszügigen Garten- und Spielbereich sowie auch den die Liegenschaft umgebenden Zaun und die Beschränkung der Zugangsrechte für Drittpersonen eine sichere Umgebung für diese Zielgruppe. Für alleinreisende Frauen ohne Kinder steht eine eigene Unterkunft in Schenkon zur Verfügung, in der die Nothilfebezüglerinnen getrennt von Männern untergebracht werden können. Für Familien stehen in der Nothilfe zudem Wohnungen zur Verfügung, mit denen ihr Anspruch auf Familienleben gewährleistet werden kann. Unbegleitete minderjährige Nothilfebeziehende verbleiben schliesslich bis zu ihrer Ausreise aus der Schweiz in den Asylstrukturen, sodass ihre kindswohlgerechte Unterbringung und Betreuung auch nach dem Sozialhilfeausschluss sichergestellt werden kann.

Neben der auf die Bedürfnisse der Nothilfebeziehenden angepassten Unterbringungsformen werden im Einzelfall zudem weitergehende Massnahmen ergriffen, um bestehenden Schutzbedürfnissen von Nothilfebeziehenden aus dem Asylbereich Rechnung zu tragen. So besteht insbesondere eine enge Zusammenarbeit zwischen den Nothilfestellen und der Opferberatungsstelle sowie auch dem Frauenhaus. In diesem Sinne wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt soweit wie möglich auf das besondere Schutzbedürfnis von vulnerablen Nothilfebezüglerinnen und Nothilfebezüglern eingegangen. Zudem steht zurzeit ein Projekt zwischen den für die Nothilfe zuständigen Gemeinden und dem Kanton zur Diskussion, im Rahmen dessen das bestehende Nothilferegime in allgemeiner Weise und speziell auch der Umgang mit vulnerablen Nothilfebeziehenden überprüft und allenfalls angepasst werden soll.

Zu Frage 4: Wie trägt der Regierungsrat der besonderen Situation von gewaltbetroffenen und/oder schwangeren Frauen im Fall von Zwangsmassnahmen Rechnung? Welche zusätzlichen Massnahmen sind geplant?

Die Gewaltbetroffenheit von Frauen ist von den zuständigen Behörden im Rahmen der Beurteilung des Aufenthaltes immer zu berücksichtigen. Insbesondere werden Fälle gewaltbetroffener Frauen nur von speziell hierfür ausgebildeten Personen geprüft. Beim Amt für Migration werden hierfür nur Frauen eingesetzt. Zudem sind alle Entscheide betreffend den Aufenthalt in der Schweiz gerichtlich anfechtbar.

Personen, denen keine Berechtigung zum Aufenthalt in der Schweiz erteilt wird, werden weggewiesen und müssen die Schweiz verlassen. Kommen sie dieser Pflicht bis zum Ablauf der ihnen angesetzten Ausreisefrist nicht selbständig nach, können gestützt auf das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) verschiedene Zwangsmassnahmen ergriffen werden, um die Ausreisepflicht durchzusetzen und den illegalen Aufenthalt der betroffenen Personen zu beenden. Als Zwangsmassnahmen stehen die Meldepflicht beim Amt für Migration, die Ein- bzw. Ausgrenzung sowie die Anordnung von Administrativhaft zur Verfügung. Bevor eine Zwangsmassnahme angeordnet wird, wird aber immer auf eine freiwillige Rückkehr der betroffenen Person ins Heimatland hingewirkt. Administrativhaft wird, wie dies auch der Gesetzgeber vorsieht, erst als letztes Mittel angeordnet, wenn keine anderen Massnahmen zum Ziel

führen. Die Haftanordnung muss in jedem Einzelfall verhältnismässig sein. Als Grundsatz gilt, dass schwangere Frauen nicht in Administrativhaft genommen werden. Aus den letzten Jahren ist nur ein Fall einer inhaftierten Schwangeren bekannt, in dem die Behörden von der Schwangerschaft allerdings erst Kenntnis erlangt haben, als die Frau bereits einige Zeit in Ausschaffungshaft war. Im Zusammenhang mit Administrativhaft ist schliesslich auf den Umstand hinzuweisen, dass die Betroffenen jederzeit das Recht haben, die Haftanordnung von einem Gericht überprüfen zu lassen. In Bezug auf schwangere Frauen ist zudem anzufügen, dass Rückführungen auf dem Luftweg nur bis zur 32. Schwangerschaftswoche und nur bei komplikationslosen Schwangerschaften durchgeführt werden.