

Regierungsratsbeschluss

vom 18. Februar 2020

Nr. 2020/198

KR.Nr. I 0243/2019 (DDI)

Interpellation Nadine Vögeli (SP, Hägendorf): Situation geflüchteter Frauen im Asylbereich Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Viele Frauen und Mädchen werden auf der Flucht Opfer sexueller Gewalt. Sie werden traumatisiert und haben deshalb hinsichtlich ihrer Unterbringung und Unterstützung besondere und spezifische Bedürfnisse. Geflüchtete Frauen und Mädchen müssen vor Gewalt und sexueller Ausbeutung geschützt werden. Dies sehen internationale Menschenrechtsabkommen wie die von der Schweiz ratifizierte Istanbul-Konvention vor, und auch die Bundesverfassung enthält entsprechende Bestimmungen.

Die Vorgaben gelten unabhängig vom Aufenthaltsstatus einer Person. Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten deshalb, geflüchtete Frauen und Mädchen gendersensibel unterzubringen und zu betreuen. Zudem müssen die Vertragsstaaten dafür sorgen, dass Gewaltbetroffene erkannt werden und eine adäquate medizinische Behandlung sowie allgemeine Unterstützung erhalten.

Der Bundesrat hat am 18. Oktober 2019 eine Analyse veröffentlicht, die die Situation von geflüchteten Frauen und Mädchen im Asylbereich aufzeigt. Die Situation in den Kantonen wurde durch eine Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) beleuchtet. Auf Kantonsebene wurde insbesondere in den Bereichen Umsetzung einer geschlechtersensiblen Unterbringung, Sensibilisierung der Mitarbeitenden und Information von Gewaltbetroffenen in den kantonalen Zentren sowie im Bereich Opferidentifikation und Zugang zu spezialisierten Angeboten Handlungsbedarf erkannt.

Die Ergebnisse der Studie "Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen" basieren auf einer quantitativen und qualitativen Erhebung sowie einer juristischen Analyse der internationalen und nationalen Vorgaben. Die Studie formuliert zahlreiche konkrete Handlungsempfehlungen an den Bund und die Kantone.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche der 48 Handlungsempfehlungen, die das SKMR zuhanden der Kantone formuliert, sind im Kanton Solothurn bereits erfüllt?
2. Wie plant der Regierungsrat, die weiteren Handlungsempfehlungen des Bundesrates und des SKMR umzusetzen?
3. Die Vorgaben gelten unabhängig vom Aufenthaltsstatus einer Person. Welche Massnahmen gibt es bereits und welche plant der Regierungsrat, um auch Frauen und Mädchen in der Nothilfe vor Gewalt zu schützen?
4. Wie trägt der Regierungsrat der besonderen Situation von gewaltbetroffenen und/oder schwangeren Frauen im Fall von Zwangsmassnahmen Rechnung? Welche zusätzlichen Massnahmen sind geplant?

2. Begründung

Die Begründung ist im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs, die am 1. März 2019 in Kraft getreten ist, entstanden sechs Asylverfahrensregionen in der Schweiz: Region Bern, Ostschweiz, Tessin, Zentralschweiz und Nordwestschweiz, zu der auch der Kanton Solothurn gehört. Jede Asylregion verfügt über Bundesasylzentren (BAZ) mit und ohne Verfahrensfunktion. Für die Unterbringung und Betreuung der Personen in den BAZ ist der Bund, namentlich das Staatssekretariat für Migration (SEM), zuständig. In einem BAZ mit Verfahrensfunktion werden Asylgesuche entgegengenommen, geprüft und entschieden. In den meisten Fällen erfolgt erst nach einem positiven Asylentscheid, der zu einer Anerkennung als Flüchtling oder zu einer vorläufigen Aufnahme führt, der Transfer in einen Kanton. Sind vertiefte Abklärungen notwendig, wird von einem erweiterten Verfahren gesprochen. Hier erfolgt der Transfer in einen Kanton vor Verfahrenabschluss. Diese erweiterten Verfahren bilden die Ausnahme. BAZ ohne Verfahrensfunktion sind für diejenigen Personen vorgesehen, die kein Bleiberecht in der Schweiz erhalten haben und ausreisen müssen.

Der von der Interpellantin erwähnte Bericht des Bundesrats¹⁾ gibt über die Grundzüge bei der Unterbringung und Versorgung in den Strukturen des Bundes Auskunft. Das SEM hat selbst auch Abklärungen getroffen und die Lage in einem eigenen Bericht beschrieben.²⁾ Gestützt auf die durch beide Berichte gewonnenen Erkenntnisse hat der Bund im Rahmen der Neustrukturierung bereits verschiedene Massnahmen für die frauenspezifische Unterbringung und Betreuung sowie für die Geschlechtersensibilität umgesetzt. Es besteht jedoch weiterer Handlungsbedarf, der noch aufgearbeitet wird. So sollen Defizite bei Prozessen, Meldeflüssen und Zuständigkeiten im Falle der Identifikation eines Gewaltopfers behoben werden. Zudem soll das Problem, dass Opfer nicht erkannt werden, weil es an interkulturellen Dolmetschenden und qualifiziertem Personal in der Betreuung und Erstversorgung von Betroffenen mangelt, angegangen werden.

Im Kanton Solothurn ist das Asylwesen in einem Zwei-Phasen-Modell organisiert. In der ersten Phase werden die vom Bund zugewiesenen Personen in kantonalen Durchgangszentren untergebracht. Dabei ist das Amt für soziale Sicherheit (ASO) für die Unterbringung, Betreuung und für den Zugang zur medizinischen Versorgung von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zuständig. Die konkrete Umsetzung dieser Aufgabe bzw. das Betreiben der kantonalen Durchgangszentren erfolgt durch die ORS Service AG, mit welcher eine Leistungsvereinbarung besteht. Das ASO beaufsichtigt und kontrolliert die Auftragserfüllung regelmässig.

Der durchschnittliche Aufenthalt einer Person mit Bleiberecht (vorläufige Aufnahme oder Anerkennung als Flüchtling) in einer kantonalen Unterkunft beträgt 3 bis 4 Monate. Während dieser Zeit wird sie auf das Leben in den Einwohnergemeinden vorbereitet. Hierzu gehören das Kennenlernen von Normen und Werten sowie das Aneignen alltagspraktischer Tätigkeiten und erster Sprachkenntnisse. Häufig müssen auch medizinische Abklärungen getroffen werden.

¹⁾ https://www.skmr.ch/cms/upload/191016_BR_Situation_Fluechtlingsfrauen.pdf.

²⁾ https://www.skmr.ch/cms/upload/191016_SEM_Situation_Fluechtlingsfrauen.pdf.

Für minderjährige alleinreisende Kinder und Jugendliche besteht während der kantonalen Phase ein besonderes Setting. Bei dieser Gruppe stehen Bildung und die Förderung von Selbst-, Sozial- und Sachkompetenzen im Fokus. Die Betreuung wird ausschliesslich von Fachpersonal der Sozialen Arbeit sichergestellt.

Anschliessend an die kantonale Phase erfolgt der Transfer in eine Sozialregion. Dabei hat der Kanton auf eine gleichmässige Verteilung im Verhältnis zur Einwohnerzahl (§ 155 Abs. 2 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007, SG, BGS 831.1) zu sorgen. Nach der Zuweisung in eine Sozialregion (wenn das Asylwesen noch nicht regionalisiert ist, direkt in eine Einwohnergemeinde) sind die kommunalen Sozialhilfestrukturen für die Unterstützung und Integration zuständig. Dazu gehören u.a. eine angemessene, geschlechtersensible Unterbringung, der Zugang zur medizinischen Grundversorgung und zu geeigneten Dolmetscherdiensten sowie die nötigen Massnahmen für eine zielgruppengerechte Sensibilisierung und Information. Das ASO bietet fachliche Unterstützung an.

Personen ohne Bleibeperspektive, die nur Nothilfe erhalten, leben in den kantonalen Durchgangszentren bis sie in das jeweilige Herkunftsland zurückkehren. Für diese Personen besteht kein Integrationsauftrag; die Beratung ist bei Ihnen auf die Rückkehr ausgerichtet. Davon unabhängig sind sie jederzeit medizinisch grundversorgt und werden von Fachpersonal betreut. Frauen und Mädchen erhalten den nötigen Schutz, wobei besonders verletzte Personen, die für Kollektivunterkünfte nicht geeignet sind, in kommunalen Strukturen untergebracht werden können.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Welche der 48 Handlungsempfehlungen, die das SKMR zuhanden der Kantone formuliert, sind im Kanton Solothurn bereits erfüllt?

Die Handlungsempfehlungen des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) wurden in den kantonalen Unterbringungsstrukturen zu einem grossen Teil bereits umgesetzt.

In den kommunalen Strukturen zeigt sich diesbezüglich hingegen ein durchzogenes Bild bzw. der Professionalisierungsgrad in der Betreuung und Unterbringung von Schutzsuchenden, namentlich von geflüchteten Frauen und Mädchen, ist unterschiedlich. Das ASO ist stetig darum bemüht, die Verantwortlichen der kommunalen Asylstrukturen zu sensibilisieren und für Verbesserungen, wie sie die SKMR vorschlägt, zu gewinnen. In aller Regel wird die nötige Entwicklung auch zuverlässig an die Hand genommen.

Entlang der Themenfelder, auf die sich die 48 Massnahmen der SMRK beziehen, gilt es Nachfolgendes bezogen auf den Verantwortungsrahmen des Kantons auszuführen:

Gendersensible Unterbringung und Betreuung

In den kantonalen Durchgangszentren werden Frauen und Männer grundsätzlich getrennt untergebracht. Familien erhalten, wenn immer möglich, ein Familienzimmer. Sanitäre Anlagen sind immer geschlechtergetrennt geführt. Das Betreuungspersonal ist für die Bedürfnisse der verschiedensten Zielgruppen sensibilisiert; es nimmt regelmässig an Aus- und Weiterbildungen teil. Zudem erfolgt eine zielgruppenspezifische Beschäftigung bzw. Schulung, eine Kinderbetreuung ist ebenfalls organisiert. Die ORS Service AG verfügt über Konzepte, die Vorgaben und Leitlinien zur geschlechterspezifischen Unterbringung und Betreuung enthalten und setzt diese in den Betrieben auch um. Wenn immer möglich, erfolgt die Betreuung von asylsuchenden

Frauen und Mädchen durch weibliches Fachpersonal. Die ORS Service AG ist ebenso darum bemüht, speziell ausgebildete Betreuerinnen für frauenspezifische Anliegen verfügbar zu haben.

Ein spezifisches Gewaltschutz- und Unterbringungskonzept mit geschlechtsspezifischen Perspektiven ist nicht vorhanden. Das ASO prüft aktuell, ob ein solches erstellt werden soll. Weiter klärt es mit der ORS Service AG die nötigen Schritte, damit weibliches Betreuungspersonal mit den nötigen Kenntnissen zu frauenspezifischen Anliegen während 24 Stunden in den Betrieben präsent ist.

Medizinische Fachpersonen werden heute nach Bedarf beigezogen. Die ORS Service AG pflegt dafür einen engen Kontakt zu lokalen Ärztinnen und Ärzten. Sie und weiteres medizinisches Fachpersonal werden im Rahmen von Weiterbildungsveranstaltungen sowie durch spezifische Informationen durch kantonale Fachstellen zum Thema häusliche Gewalt und Menschenhandel sensibilisiert. Grundsätzlich hat sich dieses Setting bewährt. Dennoch klärt das ASO gegenwärtig ab, ob sich durch das direkte Anstellen qualifizierter Pflegefachpersonen durch die ORS Service AG für die kantonalen Durchgangszentren die Gesundheitsversorgung und der Schutz von Frauen und Mädchen zusätzlich verbessern lässt oder ob andere Lösungen nützlicher erscheinen.

Sensibilisierung und Information von Frauen und Mädchen

Unmittelbar nach Eintritt in ein kantonales Durchgangszentrum werden die Asylsuchenden über diverse Themen informiert. Unter anderem über ihre Möglichkeiten zur Gesundheitsprävention und zur Verhütung, dass Female Genitale Mutilation nicht toleriert wird und wo betroffene Frauen medizinische Behandlungen erhalten; ebenso wird für die nötige Aufklärung gesorgt, insbesondere um die sexuelle Gesundheit zu fördern. Die Informationen werden auch schriftlich abgegeben. Darüber hinaus können Frauen speziell auf sie ausgerichtete Sprachkurse oder Aktivitäten (Workshops) besuchen. Bei diesen werden Themen wie Gleichberechtigung, Schwangerschaft, Familienplanung oder Erziehungsfragen besprochen; zudem stehen ihnen diverse Beratungsangebote ausserhalb der Zentren offen (z.B. Mütter- und Väterberatungen, Fachstellen für Beziehungsfragen des Vereins für Ehe- und Lebensberatung). Im Rahmen dieser Strukturen erhalten auch gewaltbetroffene Mädchen und Frauen viele wichtige Informationen.

Die SMRK empfiehlt zur Sensibilisierung von Frauen und Mädchen im Asylbereich eine frühzeitige Psychoedukation; d.h. die systematische und strukturierte Vermittlung von Wissen über zumeist psychische Krankheiten, um damit einen gesunden Lebensstil zu fördern. Diesen Ansatz halten wir für nützlich, weshalb bereits ein entsprechendes Angebot speziell für die kantonalen Durchgangszentren im Kanton Solothurn entwickelt wurde und aktuell eingeführt wird. Für eine optimale Wirksamkeit reicht die kantonale Phase mit einer Dauer von 3 bis 4 Monaten für sich alleine nicht aus. Ein entsprechendes Angebot muss auch für die zweite Phase in den kommunalen Strukturen aufgebaut werden. Das ASO wird in dieser Hinsicht das Gespräch mit den Verantwortlichen auf Gemeindeebene suchen.

Interkulturelles Dolmetschen

Das ASO und andere Behörden mit Aufgaben im Asylwesen orientieren sich an den Leitlinien von Linguadukt und arbeiten mit der professionellen Dolmetschervermittlung des HEKS zusammen. Soweit sich Betroffene in kantonalen Versorgungsstrukturen bewegen, ist der Zugang zu interkulturellen Dolmetschenden gewährleistet. Diese werden situationsbedingt über die Dolmetscherplattform von HEKS vermittelt. Bei der Auswahl von Dolmetschenden wird darauf geachtet, inwieweit es um genderspezifische Themen geht. Laien werden nur für Alltagsfragen (Haushaltsführung, Einkaufen, etc.) beigezogen. Die Erfahrung zeigt, dass auch nach dem Transfer in die Gemeindestrukturen der Zugang zu interkulturellen Dolmetschenden gut gewährleistet ist. Kein ausreichender Zugang zu interkulturellen Dolmetschenden besteht aber, wenn diese im Zusammenhang mit einer ambulant durchgeführten Therapie oder bei der Beratung durch eine Fachstelle ausserhalb öffentlich-rechtlicher Strukturen beigezogen werden sollten. Hier

zeigen sich Wissens- und Finanzierungslücken. Wie diese geschlossen werden können, wird im Rahmen der Umsetzung des integralen Integrationsmodells für den Kanton Solothurn geklärt.

Hohe Opferzahlen

Eine statistische Erfassung von Gewaltopfern erscheint wichtig, macht aber nur auf interkantonalen Ebene Sinn. Hier steht in erster Linie das SEM in der Pflicht, die nötigen Koordinationschritte zu unternehmen. Dabei sichern wir unsere Unterstützung zu.

Identifikation und Versorgung gewaltbetroffener Frauen und Mädchen

Wie im Bericht des SEM festgehalten wird, hat die Identifikation und Verifizierung gewaltbetroffener Frauen und Mädchen durch Fachpersonal idealerweise bereits in den Zentren des Bundes zu erfolgen (Früherkennung). Dabei muss im Einzelfall auch rasch eine psychologische oder psychiatrische Behandlung ermöglicht werden, welche nach dem Transfer in einen Kanton bzw. in eine Gemeinde weitergeführt wird. Dafür ist eine enge Vernetzung zwischen den Behörden aller drei Stufen nötig, wobei wir primär den Bund in der Handlungspflicht sehen. Unabhängig davon und insbesondere, um rasch Lücken zu schliessen, wird bei der Prüfung, ob in den kantonalen Durchgangszentren künftig qualifiziertes Pflegefachpersonal eingesetzt wird, auch geklärt, wie gewaltbetroffene Menschen generell besser erkannt werden können.

Informationsflüsse, Vernetzung und Nutzung von Synergien

Der Kanton Solothurn nutzt die vorhandenen Vernetzungsgefässe im Asylbereich. Sie bestehen vor allem auf interkantonaler Ebene. In diesen werden erfolgreiche Praxen, Probleme und Lösungswege aktiv ausgetauscht und Synergien erschlossen. Die Situation von weiblichen Geflüchteten und ebenso der Umgang mit Gewaltbetroffenen sind Themen in diesen Gefässen und werden es auch bleiben.

Während die horizontale Vernetzung gut ausgebildet ist, besteht Optimierungspotenzial bei der vertikalen. Auf der Achse Bund, Kantone und Gemeinden müssen die Informationen noch besser fliessen, vor allem wenn es um die Lage geflüchteter Frauen und Mädchen geht. Dieses Problem ist bekannt und wird durch das ASO angegangen.

Untersuchungslücken

Wir unterstützen die Forderung, dass mehr Forschung zur Situation und den Bedürfnissen geflüchteter Frauen und Mädchen betrieben werden muss. Ein Monitoring müsste jedoch kantonsübergreifend passieren und den geltenden Datenschutzbestimmungen unterliegen. Hier sind alle Protagonisten gefordert.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie plant der Regierungsrat, die weiteren Handlungsempfehlungen des Bundesrates und des SKMR umzusetzen?

Infolge der Neustrukturierung des Asylwesens beim Bund wird das Betriebs- und Betreuungskonzept in den kantonalen Durchgangszentren derzeit angepasst. Es muss zukünftig noch mehr Gewicht auf den Einstieg in den Integrationsprozess gelegt werden, was ein Ausbau des Bildungsangebotes bedingt. In diese Arbeiten werden auch die noch nicht umgesetzten Empfehlungen des Bundesrates und der SKMR eingeschlossen. Geflüchtete Frauen und Mädchen erfahren bereits heute in den kantonalen Durchgangszentren gute Rahmenbedingungen und Hilfe. Ziel ist es weiterhin, die Situation entlang der Empfehlungen der SKMR zu optimieren. Gleichzeitig sucht das ASO den Dialog mit den Einwohnergemeinden und den Sozialregionen, um sie

für eine Umsetzung weiterer Empfehlungen zu gewinnen. Dabei bietet das ASO fachliche Unterstützung an.

3.2.3 Zu Frage 3:

Die Vorgaben gelten unabhängig vom Aufenthaltsstatus einer Person. Welche Massnahmen gibt es bereits und welche plant der Regierungsrat, um auch Frauen und Mädchen in der Nothilfe vor Gewalt zu schützen?

Gewaltbetroffene Frauen und Mädchen mit Nothilfebezug haben Zugang zu allen spezifischen Beratungsangeboten und sind medizinisch ausreichend versorgt. Sollten spezielle Settings zum Schutz notwendig sein, werden diese realisiert. In diesen Fällen ist oft eine kommunale Unterbringung geeignet; z.B. in einer Frauen-WG oder in einer Einzelwohnung.

Sämtliches Betreuungspersonal in den kantonalen Durchgangszentren muss für die Betreuung von besonders vulnerablen Personen kompetent sein. Entsprechend braucht es regelmässige Aus- und Weiterbildungsanstrengungen. Die ORS Service AG kommt gemäss den Kontrollen durch das ASO dieser Forderung nach.

3.2.4 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?

Durch eine individuelle Beratung, welche die selbstständige Rückkehr fördert und konkrete Hilfe bei der Wiedereingliederung gewährt, bestehen gute Instrumente, um auf die besondere Situation gewaltbetroffener und/oder schwangerer Frauen einzugehen. So können bspw. Leistungen der International Organization for Migration (IOM) vermittelt werden, um die Rückkehr zu erleichtern; ebenso sind finanzielle und medizinische Hilfestellungen möglich. Auf diese Weise sollen Zwangsmassnahmen vermieden werden. Sie werden denn auch nur in Ausnahmefällen angeordnet und werden in jedem Fall unter Berücksichtigung von genderspezifischen Aspekten durchgeführt. Solche Situationen sind für alle Beteiligten äusserst anspruchsvoll; entsprechend ist das Migrationsamt des Kantons Solothurn auch zur Entlastung der eigenen Leute sehr darum bemüht, Zwangsmassnahmen stets einzelfallgerecht und verhältnismässig zu gestalten. Besondere Massnahmen oder Anpassungen beim Prozess drängen sich aktuell nicht auf.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, BIR, BOR (2020-007)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat