



An den Grossen Rat

19.5052.02

WSU/P195052

Basel, 2. Mai 2019

Regierungsratsbeschluss vom 30. April 2019

Schriftliche Anfrage Tonja Zürcher betreffend Situation von LGBTIQ-Geflüchteten in Basel-Stadt und Bereitschaft der Regierung für ein Engagement betreffend Anerkennung der Fluchtgründe im Asylgesetz und einen Dialog zur Verbesserung der Situation in den Städten und Kantonen

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Tonja Zürcher dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

Am 16. Januar 2019 erklärte der Gemeinderat der Stadt Bern auf eine Interpellation von Tabea Rai, dass er sich dafür einsetzen wird, dass sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität als Fluchtgründe explizit anerkannt werden. Sie sollen analog zu frauenspezifischen Fluchtgründen als Asylgrund ins Asylgesetz aufgenommen werden. Der Berner Gemeinderat will sich beim Eidgenössischen Justiz- und Sicherheitsdepartement für einen umfassenden Schutz von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transgeschlechtlichen, Intergeschlechtlichen und queeren Personen (LGB-TIQ) einsetzen.

Das Schweizer Asylgesetz anerkennt die sexuelle Orientierung oder Geschlechtsidentität nicht explizit als Fluchtgrund. Dies obschon es noch viele Länder gibt, in denen auf «homosexuelle Handlungen» oder eine «falsche» Geschlechtsidentität die Todesstrafe steht, obwohl an vielen Orten Verfolgung durch die Zivilbevölkerung droht oder wie jüngst in Tschetschenien von offizieller Seite geradezu grausame Säuberungsaktionen und Internierungen gegen LGBTIQ durchgeführt werden. Die Scham der LGBTIQ-Geflüchteten, über das Erlebte gegenüber den Behörden oder Dolmetschenden aus demselben Kulturkreis zu sprechen, die Isolierung in den Asylunterkünften oder schon nur die Nutzung der sanitären Einrichtungen für Transmenschen: Die Probleme sind vielfältig. Die Sensibilisierung für die Thematik fehlt den Behörden.

Die explizite Anerkennung von frauenspezifischen Fluchtgründe im Asylgesetz hat zu einer Sensibilisierung geführt. Eine explizite Anerkennung der Fluchtgründe «sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität» würde eine entsprechende, dringend notwendige Verbesserung für LGBTIQ bringen.

Basel-Stadt soll sich gemeinsam mit der Stadt Bern für die Verbesserung von LGBTIQ einsetzen.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

- Teilt der Regierungsrat die Haltung, dass LGBTIQ-Geflüchtete aus Ländern, in denen ihnen die Todesstrafe, Verfolgung, Haft oder unerträglicher psychischer Druck droht, Asyl erhalten müssen und warum?
- Wie beurteilt der Regierungsrat die Notwendigkeit, die Fluchtgründe «sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität» explizit im Asylgesetz zu nennen (analog zu den frauenspezifischen Fluchtgründen)?

- Falls der Regierungsrat die ersten beiden Anliegen teilt. Ist er bereit, sich im Austausch mit den Bundesbehörden entsprechend dafür einzusetzen? In welcher Form und bei welchen Gelegenheiten kann er dies tun?
- Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass LGBTIQ-Geflüchtete zu einer besonders verletzlichen Personengruppe gehören und deshalb besondere Massnahmen diesbezüglich angezeigt sind? Wenn ja, wie sehen diese aus?
- Wird sich der Regierungsrat beim Bund dafür engagieren, dass LGBTIQ-Geflüchteten nicht in Länder ausgeschafft werden, in denen kein ausreichender Schutz und keine ausreichende Sensibilisierung bezüglich den Fluchtgründen «sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität» besteht?
- Hat der Regierungsrat Kenntnis über die Problemlage, in der sich die LGBTIQ-Geflüchteten befinden?
- Von wie vielen LGBTIQ-Geflüchteten im Kanton Basel-Stadt geht er aus? Gibt es konkrete Zahlen oder Schätzungen?
- Ist der Regierungsrat bereit, mit anderen Schweizer Kantonen und Gemeinden insbesondere mit den grossen Städten den Dialog über die Situation der LGBTIQ-Geflüchteten aktiv aufzunehmen und gemeinsame Lösungen/Standards zu erarbeiten? Wenn ja, wie könnten diese aussehen?

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen

Dem Regierungsrat sind die schwierigen und teilweise grausamen Bedingungen bekannt, denen LGBTIQ-Geflüchtete in bestimmten Herkunftsstaaten ausgesetzt sind. Er hat die kürzlich eingeführte Todesstrafe durch Steinigung von homosexuellen Paaren in Brunei mit grosser Besorgnis zur Kenntnis genommen.

Auch ist sich der Regierungsrat bewusst, dass es im Kontext einer Asylbefragung für die Betroffenen oft sehr schwierig sein muss, offen über ihre sexuelle Orientierung bzw. Geschlechtsidentität zu sprechen, insbesondere wenn sie über Jahre ihre sexuelle Orientierung oder Identität aus Angst und/oder Scham geheim gehalten haben. Ebenso anspruchsvoll dürfte es sein, Schwierigkeiten zu benennen, mit denen sie in ihrem Heimatland konfrontiert waren, sei dies behördliche Kontrollen und Schikanen, willkürliche Festnahmen oder andere Formen von Diskriminierung. Dementsprechend erachtet es der Regierungsrat als wichtig, dass das für das Asylverfahren zuständige Staatssekretariat für Migration (SEM) sein Befragungspersonal gezielt schult und sensibilisiert und diesen Umständen im einzelnen Asylentscheid gebührend Rechnung getragen wird.

Im Dialog mit Städten, Kantonen und Bund vertritt der Regierungsrat klar die Position, dass bei der Unterbringung und Betreuung von besonders verletzlichen Geflüchteten, zu denen auch LGBTIQ-Personen gehören, besondere Sorgfalt und angepasste Massnahmen gefordert sind.

2. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1: Teilt der Regierungsrat die Haltung, dass LGBTIQ-Geflüchtete aus Ländern, in denen ihnen die Todesstrafe, Verfolgung, Haft oder unerträglicher psychischer Druck droht, Asyl erhalten müssen und warum?

Es ist unbestritten, dass Menschen, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung bzw. ihrer Geschlechtsidentität im Herkunftsland verfolgt werden bzw. ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind, auf Schutz angewiesen sind. Der Schutz von LGBTIQI-Personen ist im Asylgesetz Art. 3 unter dem Begriff "Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe" geregelt:

Art. 3 Flüchtlingsbegriff

¹ Flüchtlinge sind Personen, die in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.

² Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung des Leibes, des Lebens oder der Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken. Den frauenspezifischen Fluchtgründen ist Rechnung zu tragen.

Werden entsprechende Asylgründe geltend gemacht, werden die Betroffenen gemäss SEM-Praxis als Zugehörige zu einer bestimmten sozialen Gruppe subsumiert und können unter diesem Begriff als Flüchtlinge anerkannt werden.

Für die Gewährleistung einer angemessenen Befragungspraxis in den Anhörungen des SEM wird den Bedürfnissen vulnerabler Personen (Opfer von Menschenhandel, LGBTQI-Personen, Frauen) auch nach Inkraftsetzung der Neustrukturierung des Asylwesens per März 2019, namentlich im beschleunigten Verfahren, ein hoher Stellenwert eingeräumt. Das Befragungspersonal (auch Pflegefach- oder Betreuungspersonal) wird bezüglich der Erkennung und Identifizierung dieser Personengruppen geschult und sensibilisiert. Es werden Weiterbildungen zum Thema sexuelle Orientierung/Geschlechtsidentität durchgeführt, in denen Wissen in den Bereichen Psychologie, Soziales, Medizin und Anhörung vermittelt wird. Das SEM ist offensichtlich bestrebt, konsequent dafür zu sorgen, dass Asylverfahren von vulnerablen Personen in Übereinstimmung mit nationalen und internationalen Standards durchgeführt werden.

Frage 2: Wie beurteilt der Regierungsrat die Notwendigkeit, die Fluchtgründe «sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität» explizit im Asylgesetz zu nennen (analog zu den frauenspezifischen Fluchtgründen)?

Im Mai 2009 hatte Nationalrätin Katharina Prelicz-Huber (Grüne) die Motion „Erweiterung des Flüchtlingsbegriffes. Anerkennung der geschlechtsspezifischen Verfolgung“ eingereicht. Der Bundesrat wurde darin beauftragt, im Rahmen einer geplanten Asylgesetzrevision eine explizite gesetzliche Grundlage für die Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung zu schaffen und Art. 3 Abs. 2 AsylG zu ergänzen:

² Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung des Leibes, des Lebens oder der Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken. Den frauenspezifischen Fluchtgründen und den Fluchtgründen im Zusammenhang mit der sexuellen Orientierung und/oder Identität ist Rechnung zu tragen.

Die Motion wurde mit Verweis auf den Asylgrund der "Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe" abgelehnt. Gemäss den Richtlinien des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR) betreffend geschlechter-spezifische Verfolgung umfasse der Begriff der sozialen Gruppe auch Homosexuelle, Transsexuelle und Transvestiten.

Wenn die explizite Benennung der Fluchtgründe im Zusammenhang mit der sexuellen Orientierung und/oder Identität eine weitere Sensibilisierung im Thema bewirken kann, wäre es unter Umständen sinnvoll, das Anliegen einer gesetzlichen Anpassung im Bundesparlament erneut aufzugreifen.

Frage 3: Falls der Regierungsrat die ersten beiden Anliegen teilt. Ist er bereit, sich im Austausch mit den Bundesbehörden entsprechend dafür einzusetzen? In welcher Form und bei welchen Gelegenheiten kann er dies tun?

Es dürfte wenig zielführend sein, wenn sich einzelne Städte oder Kantone für eine Revision des Asylgesetzes in dieser Frage einsetzen. Bei einem neuerlichen parlamentarischen Vorstoss, Art. 3, Abs. 2 AsylG zu ergänzen, ist der Regierungsrat bereit, allfällige Stellungnahmen nationaler Gremien wie zum Beispiel der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) oder des Städteverbands zu unterstützen und seine Haltung einzubringen.

Frage 4: Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass LGBTIQ-Geflüchtete zu einer besonders verletzlichen Personengruppe gehören und deshalb besondere Massnahmen diesbezüglich angezeigt sind? Wenn ja, wie sehen diese aus?

Die Zugehörigkeit von LGBTIQ-Personen zur Gruppe der vulnerablen Personen steht ausser Frage. Ebenso, dass ihre Vulnerabilität in Bereichen wie Gesundheitsversorgung oder Unterbringung berücksichtigt werden muss, wie dies auch für Frauen, unbegleitete minderjährige Asylsuchende UMA und andere besonders verletzliche Personengruppen gilt. Dem wird in den Bundesasylzentren seit Inkraftsetzung der Neustrukturierung des Asylwesens systematisch - und in den kantonalen Asylstrukturen Basel-Stadt bereits seit langem - Rechnung getragen. Zusätzliche Massnahmen erachtet der Regierungsrat als nicht angezeigt.

Frage 5: Wird sich der Regierungsrat beim Bund dafür engagieren, dass LGBTIQ-Geflüchteten nicht in Länder ausgeschafft werden, in denen kein ausreichender Schutz und keine ausreichende Sensibilisierung bezüglich den Fluchtgründen «sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität» besteht?

Die Zuständigkeit für das Asylverfahren und damit die Prüfung von Asylgründen ist bei den Bundesbehörden. Wie bei allen anderen Fluchtgründen muss auch der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, die sich über sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität definiert, sorgfältig und im Einzelfall Rechnung getragen werden. Die aktuelle SEM-Praxis steht im Einklang mit der Praxis des Europäischen Gerichtshofes, der am 7. November 2013 entschieden hat, dass Homosexuelle einen Anspruch auf Anerkennung als Flüchtlinge haben, wenn ihnen im Herkunftsland strafrechtliche Verfolgung wegen ihrer sexuellen Ausrichtung droht.

Frage 6: Hat der Regierungsrat Kenntnis über die Problemlage, in der sich die LGBTIQ-Geflüchteten befinden?

Ja, siehe einleitende Bemerkungen

Frage 7: Von wie vielen LGBTIQ-Geflüchteten im Kanton Basel-Stadt geht er aus? Gibt es konkrete Zahlen oder Schätzungen?

Nein.

Frage 8: Ist der Regierungsrat bereit, mit anderen Schweizer Kantonen und Gemeinden insbesondere mit den grossen Städten den Dialog über die Situation der LGBTIQ-Geflüchteten aktiv aufzunehmen und gemeinsame Lösungen/Standards zu erarbeiten? Wenn ja, wie könnten diese aussehen?

Im Dialog mit Städten und anderen Kantonen vertritt der Regierungsrat klar die Position, dass bei der Unterbringung und Betreuung von besonders verletzlichen Geflüchteten besondere Sorgfalt und angepasste Massnahmen wichtig sind. Es ist hingegen fraglich, ob die Entwicklung von

Standards für die verhältnismässig kleine Gruppe von LGBTIQ-Personen der Sache dienlich wäre. Angesichts der sehr unterschiedlichen Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen in Kantonen und Gemeinden könnten höchsten Empfehlungen formuliert werden. Die Möglichkeit zu angemessenem Handeln im Einzelfall ist höher zu gewichten.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin