

## Stellungnahme zum Dringlichen Postulat 365

### Der unterirdischen Unterbringung ein Ende setzen

Elias Steiner und Selina Frey namens der G/JG-Fraktion vom 2. Mai 2024

Antrag des Stadtrates: Teilweise Entgegennahme und gleichzeitige Abschreibung, StB 359 vom 15. Mai 2024

**Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 16. Mai 2024 teilweise überwiesen und gleichzeitig abgeschrieben.**

#### Ausgangslage

Der Postulant und die Postulantin stellen fest, dass die unterirdische Unterbringung ein schwerer Eingriff in die Würde und die Freiheit von asylsuchenden Menschen sei. Die unterirdische Unterbringung ohne frische Luft und ohne Tageslicht sei gerade für psychisch belastete Menschen oder für Geflüchtete mit traumatischen Erfahrungen zusätzlich eine grosse Belastung.

Der Postulant und die Postulantin verweisen auf die Antwort des Stadtrates auf das [Postulat 170 vom 24. März 2022](#). Dort äussert sich der Stadtrat wie folgt: «Der Stadtrat teilt die Meinung von Menschenrechtsorganisationen, dass die unterirdische Unterbringung nur eine Notlösung im Sinne eines Kürzestaufenthalts darstellen darf. Nämlich dann, wenn Unterbringungslösungen für eine grosse und unerwartete Anzahl von Geflüchteten gefunden werden müssen. Auf keinen Fall darf eine temporär auf wenige Tage beschränkte Übergangslösung zur gängigen Praxis werden, was menschenunwürdig ist.»

Es wird davon ausgegangen, dass in naher Zukunft nicht weniger Menschen auf der Flucht sein werden und dass es weitere Unterbringungsmöglichkeiten brauchen wird. Dem Postulanten und der Postulantin ist es ein Anliegen, dass die Stadt darauf vorbereitet ist und Notlösungen wie unterirdische Anlagen als Unterkünfte vermieden werden können.

Im Postulat wird darum gebeten:

1. Möglichst rasch eine oberirdische, menschenwürdige Unterbringung für die 80 Personen, die in der Zivilschutzanlage Utenberg einquartiert werden sollen, zu finden.
2. Einen Planungsbericht auszuarbeiten, in dem er darlegt, wo und wie längerfristig genügend oberirdische Unterkünfte entstehen können.

Angesichts des wachsenden Bedarfs an Unterbringungsplätzen hat der Kanton Anfang März 2024 erneut die Asyl-Notlage ausgerufen. Damit ist er legitimiert, schneller personelle und finanzielle Ressourcen zu aktivieren. In einer Notlage kann der Kanton gestützt auf § 3 der Verordnung zur Einführung des am 20. Dezember 2019 geänderten Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und Zivilschutz vom 9. Dezember 2020 (SRL Nr. 372c) auf Zivilschutzanlagen zugreifen. Das bedeutet, dass der Kanton in dieser aktuellen Situation ohne die Zustimmung der Stadt Luzern die städtischen Zivilschutzanlagen nutzen kann. Auf dieser Basis gelangte die Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) an die Stadt

Luzern, um anzukündigen, dass der Kanton von seinem Nutzungsrecht für die Zivilschutzanlage Utenberg Gebrauch machen will.

Der Kanton Luzern hat in seiner Medienmitteilung vom 28. März 2024 mitgeteilt, dass er ab Mai 2024 die Zivilschutzanlage Utenberg mit 80 Plätzen als Notunterkunft (NUK) in Betrieb nehmen will. Um den Bewohnenden tagsüber einen oberirdischen Aufenthalt zu ermöglichen, würden Containerbauten aufgestellt. Vorgesehen sei die Unterbringung von geflüchteten alleinstehenden Männern, und die Aufenthaltsdauer werde so kurz wie möglich gehalten (Notlösung). Die Betreuung werde durch die Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) rund um die Uhr sichergestellt.

Der Stadtrat selbst dokumentierte die Sozialkommission (SOZKO) vorab mit der Medienmitteilung des Kantons und mit Hintergrundinformationen. Er legte im Schreiben an die SOZKO seine Haltung und seine Bedenken ausführlich dar, die er bereits gegenüber dem Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD) deutlich geäußert hatte: Zivilschutzanlagen (ZSA) seien zur Unterbringung von Asyl- und Schutzsuchenden grundsätzlich ungeeignet – in besonderem Masse gelte dies für geflüchtete vulnerable Personen. Die ZSA Utenberg soll ausschliesslich für die temporäre Notunterbringung genutzt werden. Familien mit Kindern sollen nur im absoluten Notfall und nur für wenige Tage in der Unterkunft Utenberg untergebracht werden. Beim Aufenthalt in den Tagescontainern sollen sie bevorzugt berücksichtigt werden.

Der Stadtrat führt in seinem Schreiben an die SOZKO ausserdem aus, dass gemeinsam mit der DAF Möglichkeiten geprüft werden, wie eine gute Begleitung der Asylsuchenden sichergestellt werden kann. Es sei ihm in der aktuellen kritischen Situation wichtig, in Zusammenarbeit mit allen drei Staatsebenen klare Zeichen der Solidarität zu setzen.

### Aktuelle Situation der Unterbringung von Flüchtlingen

Die Stadt Luzern hat seit Einführung der Gemeindezuweisung, die im Zusammenhang mit der Unterbringung der geflüchteten Menschen aus der Ukraine eingeführt worden war, den vom Kanton Luzern geforderten Erfüllungsgrad in hohem Masse übererfüllt. Bekanntlich hat der Kanton per 30. September 2023 die Gemeindezuweisung aufgehoben.

### Unterkünfte für Flüchtlinge in der Stadt Luzern (Anzahl zur Verfügung stehende Plätze per 30. April 2024)

Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, wie viele Plätze in der Stadt Luzern für Flüchtlinge zur Verfügung stehen.

#### a. Belegte Plätze in bestehenden Unterkünften

	Kollektivunterkünfte <sup>1</sup>	Kantonswohnungen <sup>2</sup>	Private Unterbringung <sup>3</sup>	Gesamttotal
Untergebrachte Personen	33	852	1'245	2'130

#### b. Zusätzlich zur Verfügung stehende Plätze

Durchgangszentrum Eichhof ab Mai 2024 (Haus Diamant)	80	0	0	80
Appartements Baselstrasse 57 (BHMS) ab Mai 2024	0	100		100

<sup>1</sup> Kollektivunterkünfte sind vom Kanton geführte und betreute, grössere Wohneinheiten.

<sup>2</sup> Kantonswohnungen sind vom Kanton angemietete Wohnungen.

<sup>3</sup> Private Unterbringung: Die Gastgebenden haben einen (Unter-)Mietvertrag mit den Asylsuchenden. Diese bezahlen die Miete selbst – entweder mit ihrer Asylsozialhilfe oder mit ihrem Lohn – und bezahlen teilweise einen Beitrag an die Haushaltskosten.

Notunterkunft ZSA Utenberg ab Mitte Juni 2024	80	0	0	80
<b>Total Plätze</b>	193	952	1'245	<b>2'390</b>

Von den 2'390 zur Verfügung stehenden Plätzen in der Stadt Luzern sind lediglich 80 Plätze in einer unterirdischen Notunterkunft vorgesehen. (Im gesamten Kanton Luzern stehen total 240 Plätze in unterirdischen Unterkünften zur Verfügung.)

### **Anzahl tatsächlich untergebrachter, geflüchteter Personen im Kanton Luzern im Vergleich mit der Stadt Luzern per 30. April 2024**

Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, wie viele geflüchtete Personen im Kanton Luzern und anteilmässig in der Stadt Luzern tatsächlich untergebracht sind.

	Anzahl Einw. (31.12.2022)	Anzahl geflüchtete Personen	Anteil an der Gesamtzahl im Kt. Luzern	Anteil geflüchtete Personen pro 1'000 Einw.
Kanton Luzern	424'851	6'764	100 %	15,9
Stadt Luzern	83'840	<b>2'130</b>	31,5 %	25,4

Die Stadt Luzern stellt im Verhältnis zum gesamten Kanton weiterhin deutlich mehr Unterbringungsplätze zur Verfügung (total 2'390 Plätze). Dort sind aktuell 2'130 Personen untergebracht. Dies wird in den oben stehenden Tabellen verdeutlicht.

### **Erwägungen**

Die Gemeinden stehen am Ende der Zuständigkeitshierarchie im Flüchtlingsbereich. Dies zeigte sich beispielsweise Ende Mai 2023 bei der Ablehnung der Schaffung von Containersiedlungen auf nationaler Ebene durch den Ständerat. Die Ablehnung erfolgte u. a. mit dem Argument, die dezentralen Zivilschutzanlagen seien rasch mobilisierbar und für die Erstunterbringung der Geflüchteten zumutbar. Dies verstärkte offensichtlich mit Verzögerung den Druck auf die Kantone, in einer Notsituation auf die Zivilschutzanlagen zurückzugreifen. Diese Notsituation wurde im Spätherbst 2023 in den Kantonen spürbar. Im Kanton Luzern ist der Kanton zuständig für die Unterbringung und die Betreuung von Flüchtlingen; die Gemeinden sind verpflichtet, ihn zu unterstützen.

Die Bereitschaft, Flüchtlinge aufnehmen zu wollen, hat in der Stadt Luzern Tradition. Sie pflegt seit Jahren eine solidarische Willkommenskultur zugunsten geflüchteter Menschen und gleichzeitig eine verlässliche Zusammenbeitskultur mit dem Kanton. So hat die Stadt Luzern in den vergangenen Jahren (Kriegssituation in der Ukraine, Lager in Griechenland, Afghanistan) wiederholt öffentlich die Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen geäußert. Gemeinsam mit anderen Städten hat sie sich beim Bund dafür eingesetzt, im Rahmen des Resettlementprogramms mehr Flüchtlinge als gefordert aufzunehmen (Allianz der Städte zur Aufnahme von Flüchtlingen, #evakuierenJETZT, 29. März 2021). Die aktuellen Unterbringungszahlen zeigen deutlich auf, dass die Stadt ihre Haltung nicht nur kommuniziert, sondern auch lebt. In der Stadt Luzern zeichnen sich sowohl private Vermieterinnen und Vermieter, Immobilienfirmen als auch Genossenschaften und weitere Institutionen wie die Kirchgemeinden und die öffentliche Hand durch eine gelebte Solidarität mit Menschen aus, die hier in Luzern Schutz und Unterbringung suchen. Bemerkenswert ist etwa, dass die private Unterbringung in den letzten zwei Jahren trotz medial anderslautender Stimmen nur wenig abgenommen hat. Auch konnten für wegfallende kollektive Unterbringungsmöglichkeiten – die grösste war die Siedlung in der Libellenstrasse – in vom Kanton angemieteten Wohnungen Ersatzlösungen gefunden werden. Diese insgesamt erfreulichen Entwicklungen sind nur zum Teil das

Resultat einer nachhaltigen städtischen Politik. Vor allem ist es die Frucht einer verlässlichen solidarischen Haltung der gesamten städtischen Gemeinschaft, wofür der Stadtrat allen engagierten Institutionen und Privaten seinen Dank ausspricht.

Für die Stadt Luzern ist es wichtig, auch ohne Gemeindezuweisung einen grösstmöglichen Beitrag an die Unterbringung von Flüchtlingen zu leisten. Seit Ausbruch des Ukraine-Krieges wurden auch verwaltungsintern die Bemühungen verstärkt. So prüft die Baudirektion regelmässig allfällig freie Liegenschaften (auch Zwischennutzungen) auf ihre Tauglichkeit als Unterkunft von Flüchtlingen. Seither wurden verschiedene Liegenschaften vermittelt oder angeboten (u. a. Haus Bernarda beim Betagtenzentrum Dreilinden, Bauernhaus Utenberg, Haus Diamant beim Betagtenzentrum Eichhof). Zusätzlich hat die Baudirektion dem Kanton bereits Anfang März 2022 das Areal Hinterschlund angeboten, um Containerunterkünfte für eine grössere Anzahl Geflüchteter zu erstellen. Dieses Angebot steht noch immer.

Zum Zeitpunkt der Kontaktaufnahme der DAF mit der Stadt bezüglich Nutzung der Zivilschutzanlage Utenberg war bereits klar, dass das Haus Diamant, das im Eigentum der Stadt Luzern ist, ebenfalls auf den 1. Mai 2024 in Betrieb genommen werden soll. Zudem hat die Stadt gegenüber dem Kanton ihre Haltung zu unterirdischen Unterkünften für Flüchtlingen in schriftlicher Form sehr deutlich kommuniziert und ihre Erwartungen bezüglich Belegung, Aufenthaltsdauer, Aufenthaltsraum mit Tageslicht und Einbezug der Nachbarschaft betont.

Der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), in dem die Stadt Luzern Mitglied ist, sucht auf Initiative der Stadt aktuell das Gespräch mit Regierungsrätin Michaela Tschuur, um die Situation im Asylwesen zu erörtern. Die Gemeinden sind verunsichert, welche Unterkerungsstrategie der Kanton im Moment verfolgt. Gemäss Berichten von Agglomerationsgemeinden habe der Kanton sie bezüglich möglicher Unterkünfte kontaktiert, diese Optionen wurden danach jedoch nicht weiterverfolgt. Unter anderem erwarten die Stadt Luzern und der VLG, dass der Kanton deutlich grössere Vorhalteleistungen bezüglich Unterbringung erbringen sollte. Der Stadtrat ist auch der Meinung, dass eine längerfristige Planung des Kantons fehlt. Wenn der Kanton rechtzeitig Kapazitäten aufbaut, könnten unterirdische Unterkünfte weitgehend vermieden werden.

### **Fazit**

Der Stadtrat nimmt die erste Forderung des Postulanten und der Postulantin entgegen und erachtet sie gleichzeitig als erfüllt. Dies darum, weil im Zeitpunkt des Zugriffs des Kantons auf die Zivilschutzanlage Utenberg im gleichen Umfang von 80 Plätzen eine oberirdische Lösung im Haus Diamant zur Verfügung stand. Allerdings gibt er zu bedenken, dass eine 1:1-Aufrechnung der angebotenen Unterkünfte nicht zielführend ist. Der Kanton greift in der aktuellen Notlage mangels verfügbarer Plätze auch auf Zivilschutzanlagen in Gemeinden zu, die genügend oberirdische Plätze anbieten. Gleichwohl führt die Stadt konsequent ihre Praxis weiter, freie Liegenschaften auf ihre Tauglichkeit als Unterkunft von Flüchtlingen zu prüfen und gegebenenfalls der DAF zu melden.

Die zweite Forderung lehnt der Stadtrat ab. Da der Kanton zuständig ist für die Unterbringung von geflüchteten Menschen, ist es seine Aufgabe, einen Planungsbericht auszuarbeiten und die Gemeinden frühzeitig einzubinden. Dieses Anliegen wird auf Initiative der Stadt Luzern vom VLG der zuständigen Regierungsrätin kommuniziert. Die Stadt Luzern stellt im Verhältnis zum gesamten Kanton deutlich mehr Unterbringungsplätze zur Verfügung. Dabei achtet die Stadt darauf, ausschliesslich oberirdische Plätze anzubieten. Auch aus diesem Grund ist ein separater städtischer Bericht nicht sinnvoll.

Bezogen auf beide Forderungen ergibt dies eine teilweise Entgegennahme bei gleichzeitiger Abschreibung der ersten Forderung.