

FRAUEN – FLUCHT – ASYL

Die Situation von Frauen und Mädchen auf der Flucht
und im schweizerischen Asylverfahren



IMPRESSUM

Herausgeberin

© 2016 Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht

Autorin

Alexandra Büchler

Konzept und Recherche

Nathalie Poehn, Margerita Socha und Alexandra Büchler

Redaktion

Franca Hirt, Ruth-Gaby Vermot, Margerita Socha und Alexandra Büchler

Bilder

Isabel Peterhans

Gestaltung

Franca Hirt

Druck

Schneider AG, Bern

Auflage

1'300 Exemplare Deutsch / Französisch

Kontakt

[Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht](#)

Maulbeerstrasse 14, 3011 Bern

Tel: 031 381 45 40

info@beobachtungsstelle.ch

www.beobachtungsstelle.ch

Vorwort

Sie halten einen Bericht in den Händen, der niemanden gleichgültig lassen soll und lassen will. Weltweit sind Millionen von Menschen auf der Flucht und die Hälfte sind Frauen und Mädchen. Schon diese Tatsache wird viel zu oft verkannt. Frauen und Mädchen haben andere Gründe zur Migration, zusätzliche, und auf der Flucht sind sie besonders gefährdet, besonders verletzlich und verdienen – so sollte man meinen – besonderen Schutz.

Ich lese die Fallbeispiele. Sie empören und verletzen alle Frauen. Ich lese die immer gleichen Rituale, die Frauen und Mädchen wegen ihres Geschlechts gleich nochmals ausbeuten und zur «Ware» degradieren. Ich lese vom hohen oft tödlichen Preis, den viele dieser Migrantinnen zahlen müssen. Ich lese von Frauen- und Mädchenhandel, von Sklavinnen und unglaublich frauenverachtenden Mustern der «Helfer». Das muss gestoppt werden!

Genau hinhören, zuhören, ernstnehmen.

Ich bin froh, dass wir jetzt einen Bericht in die Hände nehmen können, der die frauenspezifischen Gründe für Flucht konkret, fachlich fundiert und klar benennt. Wir legen den Bericht auf den Tisch, auf den Tisch der politisch Verantwortlichen, auf den Tisch der humanitären Organisationen, auf den Tisch der Medienschaffenden, auf den Tisch der Öffentlichkeit, auch auf Ihren.

Frauenrechte sind Menschenrechte

Von den Fakten kann sich niemand distanzieren; denn sie zeigen auf, dass strukturelle patriarchale Macht immer und in allen Kulturen Frauenrechte angreift, sie instrumentalisieren will, sie demütigt und zu zerstören sucht. Frauenrechte sind aber Menschenrechte! Hinter dieser Forderung gehen wir nicht zurück. Wie wirr auch immer die Migrations-themen zurzeit verhandelt werden, diese Forderung ist deutlich auszusprechen.

Der Bericht ist dafür die Grundlage und verdient es, dass wir mutig, mutiger und wohl auch lauter werden!

Monika Stocker, Politikerin

Dank

Wir bedanken uns herzlich bei der Stiftung Temperatio (Kilchberg), der Johann Paul Stiftung (Zürich), der Otto Erich Haynau-Stiftung (Basel), der Paul Grüniger Stiftung (St. Gallen) und bei Migros-Kulturproduzent (Zürich) für die grosszügige finanzielle Unterstützung. Ohne sie wäre die Publikation des vorliegenden Fachberichts nicht möglich gewesen. Ebenfalls ganz herzlich danken wir Isabel Peterhans für die Bilder, Olivier von Allmen für die Übersetzung des Berichts ins Französische und Nula Frei (Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte) und Milena Wegelin (Terre des femmes Schweiz) für ihre wertvollen Inputs und Anregungen.

Der Fachbericht widmet sich Frauen und Mädchen, die sich auf der Flucht oder im Asylverfahren befinden, ihren Betreuerinnen und Betreuern, Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertretern, Vertrauenspersonen und all denjenigen, die sich für eine menschenwürdige Umsetzung des Schweizerischen Asyl- und Ausländerrechts einsetzen.

Die erwähnten Fälle wurden von der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht, vom Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers und von der Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz dokumentiert.

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	6
2	FRAUEN UND MÄDCHEN AUF DER FLUCHT	8
2.1	Frauenspezifische Fluchtgründe	8
2.2	Gefahren und Schwierigkeiten auf der Flucht	10
3	ASYL IN DER SCHWEIZ	13
3.1	Das Asylverfahren	13
3.2	Die Anerkennung frauenspezifischer Fluchtgründe	16
3.3	Die Glaubhaftigkeit	21
3.4	Frauen und Mädchen im Dublin-System	24
3.5	Unbegleitete minderjährige asylsuchende Mädchen	26
4	UNTERBRINGUNG UND BETREUUNG IN DER SCHWEIZ	27
4.1	Unterbringung weiblicher Asylsuchender	27
4.2	Betreuung, medizinische Versorgung und Gesundheit	28
4.3	Schule, Bildung und Beschäftigung	29
5	NACH DEM ASYLVERFAHREN	31
5.1	Anerkennung als Flüchtling und Asylgewährung	31
5.2	Vorläufige Aufnahme	31
5.3	Wegweisung und Rückkehr	33
5.4	Frauen und Mädchen in der Nothilfe	35
6	LÖSUNGSANSÄTZE UND FORDERUNGEN	37
7	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	39

1 Einleitung

Gemäss UNHCR sind weltweit mehr als 60 Millionen Menschen auf der Flucht vor Krieg und Verfolgung.¹ Schätzungsweise die Hälfte unter ihnen sind Frauen und Mädchen.² Die Gründe, warum Frauen ihre Herkunftsländer verlassen, sind vielseitig: Einige wurden aus politischen oder religiösen Gründen verfolgt, andere fielen sexualisierter Gewalt oder Ausbeutung zum Opfer und wieder anderen fehlt der Zugang zu Nahrung und Grundversorgung. In bewaffneten Konflikten werden systematische Vergewaltigungen von Frauen und Mädchen zudem als Kriegswaffe eingesetzt.³ Auch auf der Flucht sind Frauen stärker als Männer von Gewalt, sexuellem Missbrauch und Ausbeutung bedroht. Zudem sind sie oft von männlichen Begleitern abhängig und müssen gleichzeitig die Verantwortung für die mitreisenden Kinder übernehmen.⁴ In Flüchtlingslagern ist die Situation vor allem für kranke und alleinstehende Frauen mit Kindern äusserst schwierig.⁵ Doch damit nicht genug. Überleben sie die Strapazen auf der Flucht und kommen sie schlussendlich in der Schweiz an, stellen sich ihnen weitere Hürden im Asylverfahren, sei dies im Rahmen der Anhörung, der Unterbringung und Betreuung oder auch in Bezug auf das Leben nach dem Asylentscheid. Frauen, die Opfer von Gewalt oder Verfolgung wurden, leiden zudem oft unter physischen und psychischen Langzeitfolgen, meist in Form von Depressionen und Traumata. Diese Umstände müssen im Asylverfahren in der Schweiz berücksichtigt werden. Denn Frauen leiden allzu oft unter einer doppelten Diskriminierung; einerseits als Flüchtende – «durch die Aushöhlung des Asylrechts und durch eine repressive Migrationspolitik im Allgemeinen»⁶ – und andererseits als Frauen – «da der Flüchtlingsbegriff und das Asylverfahren ursprünglich am Prototyp eines männlichen Flüchtlings ausgerichtet waren und das Bewusstsein für frauen- und geschlechtsspezifische Aspekte bei den Institutionen und Behörden noch nicht überall vorhanden ist»⁷. Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) stellt fest, dass die Rechte von Frauen und Mädchen im schweizerischen Asylverfahren nur ungenügend beachtet und umgesetzt werden, dies obwohl das Verfahren auf die Schwächsten und Verletzlichsten

¹ UNHCR, Global Trends 2015, <http://www.unhcr.org/statistics/country/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html> (zuletzt besucht am 28.7.2016), S. 2.

² UNO-Flüchtlingshilfe, Frauen auf der Flucht, Besondere Bedürfnisse von Flüchtlingsfrauen, <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/fluechtlingsschutz/fluechtlingsfrauen.html> (zuletzt besucht am 30.7.2016).

³ Ibid.

⁴ Amnesty International, Frauenflüchtlinge, <https://www.amnesty.ch/de/themen/asyl-und-migration/frauenfluechtlinge> (zuletzt besucht am 5.6.2016).

⁵ UNO-Flüchtlingshilfe, Frauen auf der Flucht (Anm. 2).

⁶ Terre des femmes, Dossier Frauenflüchtlinge, <http://www.terre-des-femmes.ch/de/themen/frauenfluechtlinge> (zuletzt besucht am 28.6.2016).

⁷ Ibid.

ausgerichtet sein müsste. Die mittlerweile vielfältigen positiven Rechtsgrundlagen, wie bspw. das CEDAW-Übereinkommen⁸ und die Istanbul-Konvention⁹, welche u.a. vorsehen, dass jede Form von Diskriminierung der Frau zu verurteilen und zu beseitigen ist¹⁰, dass Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen sind und dass Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten, zu verfolgen und zu beseitigen sind¹¹, haben in der Praxis bislang kaum Änderungen bewirkt. Aus diesem Grund soll der vorliegende Bericht aufzeigen, welchen Hürden und Schwierigkeiten sich Frauen und Mädchen auf der Flucht und im schweizerischen Asylverfahren stellen müssen. Abschliessend werden Lösungsansätze und Empfehlungen formuliert.

⁸ Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, SR 0.108.

⁹ Übereinkommen des Europarates vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, deutsche Übersetzung des Europarates, http://www.aodef.at/images/03_gesetze/3-5_istanbulkonvention/istanbulkonvention_uebereinkommen_u_berichte.pdf (zuletzt besucht am 5.6.2016). Die sog. Istanbul-Konvention wurde von der Schweiz unterzeichnet, bis jetzt aber noch nicht ratifiziert. Folglich ist sie im Moment für die Schweiz noch nicht in Kraft, eine Ratifizierung ist aber in nächster Zeit absehbar.

¹⁰ Art. 2 CEDAW-Übereinkommen; Art. 4 Abs. 2 Istanbul-Konvention.

¹¹ Art. 1 Abs. 1 lit. a Istanbul-Konvention.

2 Frauen und Mädchen auf der Flucht

2.1 Frauenspezifische Fluchtgründe

Im Jahr 2015 stellten in der Schweiz 39'523 Personen ein Asylgesuch, das sind 15'758 mehr als im Jahr zuvor.¹² In Europa wurden im gleichen Zeitraum zwischen 1,3 und 1,4 Millionen Asylgesuche eingereicht, mehr als doppelt so viele wie im Jahr 2014. Hintergrund für diese Entwicklungen waren vor allem die anhaltenden Konflikte in Syrien und im Irak. Betrachtet man diese Zahlen, fällt auf, dass nur ein Bruchteil der 60 Millionen Menschen, die sich weltweit auf der Flucht befinden, nach Europa oder in die Schweiz gelangen. Von den 39'523 Asylgesuchen, die in der Schweiz eingereicht wurden, stammten 10'957 von weiblichen Gesuchstellerinnen, das entspricht fast 30% der eingereichten Gesuche. 489 Gesuche, d.h. fast 5% aller Gesuche von Frauen, wurden dabei von weiblichen unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) eingereicht.¹³

Die Gründe, warum Frauen und Mädchen ihre Herkunftsländer verlassen, sind sehr unterschiedlich. Einige fliehen vor Kriegssituationen oder weil sie aus politischen oder religiösen Gründen verfolgt werden. Andere begeben sich auf die Flucht, weil sie Opfer von Zwangsheiraten, genitalen Verstümmelungen, sexueller oder häuslicher Gewalt, Witwenverbrennung oder geschlechtsspezifischer Ausbeutung (Menschenhandel) wurden oder weil sie befürchten, Opfer einer solchen Behandlung zu werden. Wieder anderen bleibt der Zugang zu Nahrung und Boden verwehrt oder sie werden aufgrund der gesellschaftlichen Position der Frau im Herkunftsland aus der Gemeinschaft ausgeschlossen. In vielen bewaffneten Konflikten, wie beispielsweise in Syrien, werden systematische Vergewaltigungen von Frauen und Mädchen zudem als Kriegstaktik benutzt.¹⁴ Mit anderen Worten: Frauen und Mädchen fliehen, weil ihre grundlegendsten Rechte missachtet werden. So auch im Fall von «Eden»:

¹² SEM, Asylstatistik 2015, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/2015/stat-jahr-2015-kommentar-d.pdf> (zuletzt besucht am 5.6.2016).

¹³ SEM, Statistik UMA 2015, https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/statistiken_uma/uma-2015-d.pdf (zuletzt besucht am 23.7.2016).

¹⁴ UNO-Flüchtlingshilfe, Frauen auf der Flucht (Anm. 2).

Fall 240¹⁵: Im Jahr 2012 verlässt «Eden», ein 14-jähriges Mädchen aus Äthiopien, ihr Zuhause, weil sie fürchtet, Opfer einer Zwangsheirat zu werden. Nach dem Tod ihrer älteren Schwester verlangt deren Ehemann, der nun zum Witwer wurde, von ihrem Vater eine Rückerstattung der Mitgift oder das Ersetzen der Verstorbenen durch ihre jüngere Schwester. «Eden» widersetzt sich dieser Forderung, welcher ihr Vater Folge leisten will, und flieht mit ihrer Mutter nach Dire Dawa. Vor Ort trifft die Mutter auf einen Onkel von «Eden», der darauf besteht, zu erfahren, wo sich diese befindet. Im Wissen, dass sie gesucht werden, verstecken sich Mutter und Tochter bei einem Freund. Falls ihr Vater sie findet, riskiert «Eden» Vergeltungsmassnahmen oder eine Entführung und Vergewaltigungen durch ihren Schwager. Im November 2013 entführt der Vater zwei Brüder von «Eden», um sie zu zwingen, zurückzukommen und sich seinen Forderungen zu fügen.

Viele weibliche Asylsuchende kommen zurzeit aus Syrien. Einerseits flüchteten sie vor der Kriegsgewalt – seit dem Beginn des Konfliktes im Jahr 2011 sind mehr als hunderttausend Menschen ums Leben gekommen – andererseits wollen sie der sexuellen Gewalt entkommen, die zum Kriegsalltag dazugehört. Systematische Vergewaltigungen und sexuelle Gewalt spielen im Konflikt eine bedeutende Rolle, sie werden u.a. als Mittel zur Terrorisierung und Bestrafung von Frauen, Männern und Kindern, die unter Verdacht stehen Kontakte zur Opposition zu pflegen, eingesetzt.¹⁶

Auch in Eritrea, dem zahlenmässig wichtigsten Herkunftsland von Asylsuchenden in der Schweiz, ist die Situation für Frauen äusserst prekär. Gewalt gegen Frauen ist nach wie vor ein ungelöstes gesellschaftliches Problem. Während dem Militärdienst, der für Frauen und Männer ab 18 Jahren obligatorisch ist, kommt es regelmässig zu sexuellen Übergriffen und Vergewaltigungen gegen Frauen. Häusliche Gewalt und Misshandlungen innerhalb der Ehe sind weit verbreitet. Zudem wird die weibliche Genitalverstümmelung noch immer in allen Bevölkerungsschichten praktiziert, obwohl sie seit 2007 verboten ist.¹⁷

Dies sind nur einige wenige Beispiele für mögliche Fluchtgründe von Frauen. Generell kann gesagt werden, dass die Menschenrechtsverletzungen, die Frauen und Mädchen zur Flucht zwingen, häufig geschlechtsspezifisch sind, d.h. sie werden ihnen deshalb angetan, weil sie Frauen sind (z.B. Zwangsheirat) und/oder in einer Weise ausgeführt, die sie als Angehörige des weiblichen Geschlechts besonders trifft (z.B. Vergewaltigung).

¹⁵ Fall 240, dokumentiert vom Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE).

¹⁶ UNO-Flüchtlingshilfe, Stoppt die sexuelle Gewalt an Frauen auf der Flucht, <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/> (zuletzt besucht am 6.6.2016).

¹⁷ Alexandra Geiser, Eritrea, Update vom Februar 2010, Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), Bern 2010, S. 15.

2.2 Gefahren und Schwierigkeiten auf der Flucht

Frauen verlassen ihre Herkunftsländer in der Regel allein, mit ihren Kindern oder mit älteren Familienmitgliedern. Seltener reisen sie mit ihren Ehemännern, Brüdern oder Vätern, da diese oft gefangengenommen, getötet oder als Soldaten oder Rebellen rekrutiert wurden oder selber zu den Verfolgern gehören.¹⁸ Auf der Flucht selbst werden viele Frauen Opfer von sexueller Gewalt, Belästigung und geschlechtsspezifischer Ausbeutung durch Schlepper, männliche Flüchtende oder auch durch europäische Sicherheitskräfte.¹⁹ Frauen, die allein oder nur mit ihren Kindern reisen, sind zudem meist von männlichen Mitreisenden abhängig, nicht selten ist damit auch eine finanzielle oder sexuelle Ausbeutung verbunden.

«Ohne Mann bist du allen ausgeliefert, du bist Freiwild, eine Flucht ohne Mann ist eine Katastrophe.» Manar aus Syrien (Quelle: Stephanie Lahrtz (Anm. 20)).

«Du brauchst den Mann nicht nur als Schutzschild gegen jegliche Form von Gewalt [, als] allein reisende Frau musst du höhere Preise bei den Schleppern zahlen, auch für Essen oder Dienstleistungen unterwegs.» Syrerin (Quelle: Stephanie Lahrtz (Anm. 20)).

Oft sind es zudem ausschliesslich Frauen, die sich um die mitreisenden Kinder kümmern. Erfahrungsberichte zeigen, dass es für Frauen, denen unterwegs das Geld ausgeht, kaum Möglichkeiten gibt, auf dem Weg Geld für die nächste Fluchtstufe oder für den Unterhalt und die Ernährung der Kinder zu verdienen, ohne dabei den eignen Körper verkaufen zu müssen.²⁰

Auch in den Flüchtlingslagern ist die Situation prekär. Vor allem für kranke und alleinstehende Frauen mit Kindern ist das Leben in den Lagern äusserst schwierig.²¹ So kann es beispielsweise passieren, dass sie nicht zu den Verteilstellen kommen, wo sie Nahrung, Wasser und Hilfsgüter erhalten, oder dass ihre Familien nicht als Haushalt zählen, weil ein männliches Familienoberhaupt fehlt.²² Sexuelle Übergriffe und geschlechtsspezifische Gewalt gehören zudem auch in den Lagern zur Tagesordnung. So auch in Za'atari (Jordanien), dem zweitgrössten Flüchtlingslager der Welt, das vom UNHCR und der

¹⁸ UNO-Flüchtlingshilfe, Frauen auf der Flucht (Anm. 2).

¹⁹ Amnesty International, Opfer von sexueller Gewalt, Belästigung und Ausbeutung, <https://www.amnesty.ch/de/themen/asyl-und-migration/festung-europa/dok/2016/opfer-von-gewalt-und-ausbeutung> (zuletzt besucht am 16.6.2016).

²⁰ Stephanie Lahrtz, Die Angst vor der nächsten Vergewaltigung, NZZ online vom 23.4.2016.

²¹ UNO-Flüchtlingshilfe, Frauen auf der Flucht (Anm. 2).

²² Ibid.

jordanischen Regierung verwaltet wird.²³ Die Sicherheitsprobleme sind massiv: «Kriminelle Banden kontrollieren Teile des Lagers, zweigen Hilfsgüter ab und begehen straflos Verbrechen»²⁴. Es herrscht ein allgemeines Klima der Unsicherheit unter dem insbesondere verletzte Gruppen leiden, die nur schwer vor Übergriffen geschützt werden können. Problematisch ist auch die schlechte Zugänglichkeit der sanitären Anlagen: Frauen scheuen sich davor im Dunkeln auf die Gemeinschaftstoiletten zu gehen, weil sie Angst vor Vergewaltigungen haben. Als Folge treten gesundheitliche Probleme auf, weil Frauen den Urin zurückhalten.²⁵

Seit der Abschaffung des Botschaftsasyls durch die Schweiz im Jahr 2012 haben Frauen und Mädchen keine Möglichkeit mehr, ihr Asylgesuch im Heimatland einzureichen.²⁶ Dies zwingt sie dazu, eine lange und gefährliche Reise über den See- oder Landweg auf sich zu nehmen. Nur wenige können sich eine Reise per Flugzeug leisten. Einige von ihnen erreichen schlussendlich die Schweiz. Insbesondere der Weg über das Mittelmeer bringt jedoch lebensgefährliche Bedrohungen mit sich:

«Doaa kannte die Risiken. Doch nach drei Tagen auf See glaubte sie nicht mehr an eine sichere Ankunft und sagte zu Bassem: «Wir werden alle ertrinken». Am vierten Tag kam ein verrostetes Boot auf sie zu. Die Passagiere weigerten sich in das seeuntaugliche Boot zu wechseln, woraufhin die wütenden [Schlepper] ein Loch in das Fischerboot ramnten und lachten. Innerhalb weniger Minuten kenterte und sank das Boot. Die 300 Menschen, die unter Deck gefangen waren, hatten keine Chance zu überleben. «Ich hörte wie Menschen schrien und sah wie ein Kind vom Propeller in Stücke zerrissen wurde», erinnert sich Doaa. Um sie herum schwammen hunderte Leichen. Die Überlebenden kamen in Gruppen zusammen und beteten. Bassam fand einen Rettungsring für Doaa, die nicht schwimmen kann.»

UNO-Flüchtlingshilfe, Doaa aus Syrien - Flucht über das Mittelmeer, <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/fluechtlinge-erzaehlen/doaa-aus-syrien.html> (zuletzt besucht am 16.6.2016).

²³ Amnesty International, Syrien-Jordanien: Stoppt die sexuelle Gewalt an Frauen auf der Flucht!, <https://www.amnesty.ch/de/themen/frauenrechte/dok/2013/16-tage-gegen-gewalt-an-frauen/syrien-jordanien-sexuelle-gewalt-an-fluechtlingsfrauen> (zuletzt besucht am 16.6.2016), S. 2.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid., S. 3.

²⁶ Art. 20 AsylG wurde durch Ziff. 1 des BG vom 28.9.2012 (dringliche Änderungen des Asylgesetzes) aufgehoben.

Oft legen die Familien Geld zusammen, um einen Schlepper bezahlen zu können. In Europa angekommen, befinden sich Frauen und Mädchen jedoch nicht automatisch in Sicherheit. Nicht selten geraten sie über den Schlepper, auf der Flucht oder im Erstankunftsland in die Fänge von Menschenhändlern.

Fall 288²⁷: «Kezia» wuchs in einem Dorf in Nigeria auf, wo sie bis zu ihrer Ausreise mit ihrer Mutter und ihrem älteren Bruder lebte. Im Alter von 22 Jahren wurden sie und ein weiteres Mädchen von einer Frau überredet, mit ihr nach Europa zu kommen, um dort zu arbeiten. Im Januar 2009 flogen sie zu dritt nach Mailand, wo die beiden Mädchen zur Prostitution gezwungen wurden. Es wurde ihnen gesagt, dass sie 70'000 Euro abzahlen müssen, andernfalls würden ihre Familien umgebracht. Zwei Monate später konnte «Kezia» fliehen und lebte vorübergehend auf der Strasse, wo sie vergewaltigt wurde. Nach zwei Wochen wurde sie von einem Mann aus Nigeria bei sich aufgenommen. «Kezia» erfuhr, dass ihre Mutter bedroht und geschlagen wurde und dass sie nun für sie das Geld auftreiben müsse. Zudem wurde der Mutter ein Finger abgeschnitten. Die Unbekannten sagten ihr, dass sie «Kezia» suchen und töten werden, wenn sie nicht bezahle. Ein anderes Mädchen, das fliehen konnte, wurde mit 27 Messerstichen nackt auf der Strasse gefunden. Im Februar 2010 brachte «Kezia» einen Sohn zur Welt. Als sie im August 2014 versuchte, ihre Mutter anzurufen, wurde ihr mitgeteilt, dass man die Mutter seit einem Monat nicht mehr gesehen habe. «Kezia» fürchtete nun noch mehr um ihr Leben, verliess Italien und floh in die Schweiz, wo sie ein Asylgesuch stellte.

Nicht nur die Situation im Herkunftsland, sondern auch die Erfahrungen auf der Flucht können traumatisierend wirken. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, trägt das schweizerische Asylverfahren diesem Umstand aber nur ungenügend Rechnung.

²⁷ Fall 288, dokumentiert von der SBAA.

3 Asyl in der Schweiz

3.1 Das Asylverfahren²⁸

Erreichen die flüchtenden Frauen die Schweiz, können sie hier ein Asylgesuch einreichen (Art. 18 des schweizerischen Asylgesetzes (AsylG)²⁹). Nach der Einreichung des Asylgesuchs in einem der Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes (EVZ) oder am Flughafen beginnt die sog. Vorbereitungsphase (Art. 26 AsylG), wobei in einem ersten Schritt eine summarische Befragung zur Person stattfindet.³⁰ Im Rahmen dieser ersten Befragung wird unter anderem abgeklärt, ob die Schweiz für das Asylverfahren zuständig ist, oder ob die asylsuchende Person allenfalls gemäss den Kriterien der Dublin-III-Verordnung³¹ in einen anderen Dublin-Staat überstellt werden kann. Nach der Befragung zur Person im Empfangs- und Verfahrenszentrum bleibt die asylsuchende Person für das anschliessende Verfahren entweder im EVZ (wobei der Aufenthalt dort höchstens 90 Tage dauern darf) oder sie wird nach einem bestimmten Verteilschlüssel einem Kanton zugewiesen (dort wird sie in der Regel in einem sog. Durchgangszentrum untergebracht).³²

Nach Abschluss der Vorbereitungsphase beginnt die sog. Untersuchungsphase, welche insbesondere eine ausführliche Anhörung zu den Asylgründen der betroffenen Person beinhaltet (Art. 29 AsylG).³³ Bei Asylgesuchen von Ehepaaren, eingetragenen Partnerinnen und Partnern oder Familien hat jede urteilsfähige asylsuchende Person Anspruch auf eine Prüfung der eigenen Asylvorbringen (Art. 5 der Asylverordnung 1 (AsylV 1)³⁴). Reisen Frauen gemeinsam mit ihren Ehemännern ein, müssen sie folglich getrennt von diesen befragt werden, damit in der Anhörung auf ihre individuellen Fluchtgründe eingegangen

²⁸ Das vorliegende Kapitel beschreibt das schweizerische Asylverfahren gemäss den heute geltenden Gesetzesbestimmungen (September 2016). Nicht eingegangen wird auf das beschleunigte Verfahren im Testbetrieb in Zürich, welches als Test für die Neustrukturierung des Asylbereichs durchgeführt wird (s. dazu die Verordnung vom 4. September 2013 über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich, SR 142.318.1). Da in der Abstimmung vom 5. Juni 2016 die Änderung des Asylgesetzes vom 25. September 2015 mit einem Ja-Stimmenanteil von 66,8% angenommen wurde, werden die heute geltenden Bestimmungen jedoch nicht mehr allzu lange in Kraft sein. Mit Inkrafttreten der neuen Bestimmungen (voraussichtlich am 1.1.2019) wird das Asylverfahren im Sinne des heutigen Testverfahrens stark beschleunigt, was u.a. einen grossen Einfluss auf die Verfahrensbestimmungen haben wird.

²⁹ Asylgesetz vom 26. Juni 1998, SR 142.31.

³⁰ Marc Spescha/Antonia Kerland/Peter Bolzli, Handbuch zum Migrationsrecht, 2. Aufl., Zürich 2015, S. 383. S. für weitere Informationen zur Vorbereitungsphase insb. SFH, Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, 2. Aufl., Bern 2015, S. 84 ff.

³¹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31).

³² Spescha et al. (Anm. 30), S. 384.

³³ SFH, Handbuch (Anm. 30), S. 88 ff.

³⁴ Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen, SR 142.311.

werden kann. Dies ist vor allem dann wichtig, wenn die Verfolgung von der eigenen Familie ausgeht, wie beispielsweise bei häuslicher Gewalt, oder wenn die Frau Verfolgungsmassnahmen erlitten hat, über die sie in Gegenwart ihrer Familie nicht sprechen kann oder will. Während der Befragung sind abgesehen von der Befragerin oder dem Befrager des Staatssekretariats für Migration (SEM) und der asylsuchenden Person selbst auch eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher (falls dies notwendig ist) und eine Hilfswerksvertreterin oder ein Hilfswerksvertreter (Art. 30 AsylG) anwesend.³⁵ Die Anhörung wird protokolliert. Gestützt auf die Protokolle und Befragungen entscheidet das SEM über die Gewährung oder Abweisung des Asylgesuchs. Liegen konkrete Hinweise auf geschlechtsspezifische Verfolgung vor oder deutet die Situation im Herkunftsland auf geschlechtsspezifische Verfolgung hin, so wird die asylsuchende Person gemäss Art. 6 AsylV 1 von einer Person gleichen Geschlechts angehört. Diese Regel gilt analog für die dolmetschende, die protokollführende und die hilfswerksvertretende Person.³⁶ Das Recht von Frauen und Mädchen auf eine Anhörung durch ein reines Frauenteam wird in der Praxis jedoch nicht immer umgesetzt.³⁷ Zudem besteht nur dann ein Anspruch auf eine Anhörung durch ein Frauenteam, wenn Hinweise auf geschlechtsspezifische Verfolgung vorliegen. Allzu oft liegen solche Hinweise zu Beginn der Anhörung jedoch noch nicht vor, weil sich die betroffenen Frauen in der Anwesenheit eines männlichen Befragers nicht trauen über geschlechtsspezifische Motive zu sprechen. Selbst die Frage, ob sie weitere Ausführungen machen würden, wenn sie von einer Frau befragt würden, verneinen die Betroffenen oft aus Scham. Aus diesem Grund wäre es wichtig, dass Frauen von Beginn weg durch ein reines Frauenteam angehört werden.

Auch während der Anhörung muss der besonderen Situation von Frauen und Mädchen Rechnung getragen werden. Viele weibliche Asylsuchende waren im Herkunftsland im familiären Bereich tätig und haben aus diesem Grund keine Erfahrung im Umgang mit den Behörden. Oft fällt es Frauen und Mädchen schwer, ihre Fluchtgründe, insbesondere im Zusammenhang mit Folter, sexualisierter Gewalt, Unterdrückung oder Vergewaltigungen, wiederzugeben.³⁸ Dies muss aber nicht bedeuten, dass eine Verletzung ihrer

³⁵ Martina Caroni/Tobias Grasdorf-Meyer/Lisa Ott/Nicole Scheiber, *Migrationsrecht*, 3. Aufl., Bern 2014, S. 298 f. Die Asylsuchenden können sich, falls sie dies wünschen, auch von einem Rechtsvertreter oder einer Rechtsvertreterin und einem Dolmetscher oder einer Dolmetscherin ihrer Wahl, die selber nicht Asylsuchende sind, begleiten lassen (Art. 29 Abs. 2 AsylG).

³⁶ SEM, *Handbuch Asyl und Rückkehr*, Artikel D 7 – Die geschlechtsspezifische Verfolgung, Stand Mai 2015, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/d/hb-d7-d.pdf> (zuletzt besucht am 14.8.2016).

³⁷ S. dazu bspw. Fall 287, der auf S. 24 des vorliegenden Beitrages dokumentiert wird.

³⁸ Nathalie Poehn, *In dubio pro refugio*, in: Newsletter SBAA, Januar 2015, S. 1.

Mitwirkungspflicht i.S.v. Art. 8 AsylG vorliegt.³⁹ Oft ist die Tatsache, dass Frauen und Mädchen ihre Fluchtgründe nicht ohne weiteres wiedergeben können, Folge einer erlittenen Traumatisierung, welche es erschwert oder manchmal sogar verunmöglicht, über das Erlebte zu sprechen.⁴⁰ Aus diesem Grund ist es wichtig auch während des Verfahrens Rücksicht auf die Bedürfnisse der Betroffenen zu nehmen und die Befragungstechnik entsprechend anzupassen, um ein Klima des Vertrauens zu schaffen. Die betroffenen Frauen müssen zudem Zugang zu einer psychologischen/psychiatrischen Betreuung haben. Die vom SEM durchgeführten Anhörungen sind jedoch oft von Misstrauen und Skepsis geprägt. Gerade traumatisierte Personen sind aber auf eine anteilnehmende Atmosphäre angewiesen, damit sie in der Lage sind, über ihre Erfahrungen zu sprechen.



³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

Fall 294⁴¹: In ihrer Heimat wird «Johanna» nach der Ablehnung aufdringlicher Avancen seitens eines höheren Militärs verschleppt, tagelang an einem geheimen Ort festgehalten und mehrfach vergewaltigt. Im November 2009 flieht sie aus der Demokratischen Republik Kongo in die Schweiz und stellt ein Asylgesuch. Das BFM (heute: SEM) glaubt «Johannas» frauenspezifische Fluchtgründe jedoch nicht und weist das Asylgesuch wegen fehlender Substantiiertheit der angegebenen Verfolgungsgründe ab. Auch die von «Johanna» vorgebrachte Minderjährigkeit lässt das BFM nicht gelten. In der Zusatzbefragung beschränkt es sich auf standardisierte, oberflächliche Fragen und erkundigt sich nicht nach ihrer psychischen Verfassung. Die Anhörung wird von einer Frau geführt, welche weder Neutralität noch Anteilnahme zeigt. Anstatt eine reine Sachverhaltserhebung vorzunehmen, ist die Befragung darauf ausgelegt, «Johanna» in Widersprüche zu verwickeln und Ungereimtheiten aufzudecken. Nach den Anhörungen im EVZ wird «Johanna» einem Asylzentrum im Kanton Zürich zugewiesen. Dort fällt den Betreuenden auf, dass sie in einer sehr schlechten psychischen Verfassung ist. Eine Mitarbeiterin meldet «Johanna» bei der Beratungsstelle «Nottelefon für Frauen – gegen sexuelle Gewalt» an. Nach mehreren Gesprächen hält die Fachstelle fest, dass «Johanna» einer massiven sexuellen Gewalt ausgesetzt gewesen ist. Nach Ablauf der Ausreisefrist wird «Johanna» in eine Nothilfeunterkunft verwiesen und damit aus ihren bisherigen Asylstrukturen herausgenommen. Da sich ihr Zustand zunehmend verschlechtert und sie mehrfach Suizidversuche unternimmt, wird sie in die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich eingeliefert. Im Mai 2010 stellt «Johanna» ein Wiedererwägungsgesuch und reicht mehrere ärztliche Berichte ein. Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) heisst das Gesuch 2011 teilweise gut, woraufhin «Johanna» eine vorläufige Aufnahme gewährt wird.

3.2 Die Anerkennung frauenspezifischer Fluchtgründe

Der Flüchtlingsbegriff ergibt sich in erster Linie aus Art. 1A der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)⁴². Diese wurde von der Schweiz im Jahr 1955 unterzeichnet und ist somit verpflichtend. Im schweizerischen Asylgesetz wurde der konventionsrechtliche Flüchtlingsbegriff im Wesentlichen übernommen:⁴³ Gemäss der Definition in Art. 3 Abs. 1 AsylG sind Flüchtlinge 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

⁴¹ Fall 294, dokumentiert von der Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz (BAAO).

⁴² Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtstellung der Flüchtlinge, SR 0.142.30.

⁴³ Spescha et al. (Anm. 30), S. 371.

werden.⁴⁴ Als ernsthafte Nachteile gelten, gemäss Abs. 2 desselben Artikels, namentlich die Gefährdung des Leibes, des Lebens oder der Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken. Ebenfalls ist gemäss Abs. 2 den frauenspezifischen Fluchtgründen Rechnung zu tragen. Mit diesem letzten Satz wurden frauenspezifische Fluchtgründe im Jahr 1998 im schweizerischen AsylG verankert, in Kraft ist die Bestimmung seit 1999.⁴⁵ Zuvor – und teilweise bis heute – wurden Frauen im schweizerischen Asylverfahren in der Regel lediglich als Anhängsel der Männer betrachtet: «Ein Bewusstsein dafür, dass Frauen aus individuellen Gründen fliehen und dass sich diese Gründe häufig von denjenigen der Männer unterscheiden, war nicht vorhanden.»⁴⁶

Das UNHCR erarbeitete in den 1990er Jahren die ersten Richtlinien zum Schutz von Frauenflüchtlingen, im Jahr 2002 folgten die *UNHCR Gender-Guidelines*⁴⁷. Da das Geschlecht in der Genfer Flüchtlingskonvention (wie auch im schweizerischen AsylG) nicht explizit als relevantes Verfolgungsmotiv aufgelistet wurde, wollte das UNHCR mit den Richtlinien darauf aufmerksam machen, dass bei der Asylgewährung ein geschlechtssensibler Ansatz gewählt werden muss.⁴⁸ Die jüngere Istanbul-Konvention sieht explizit vor, dass Gewalt gegen Frauen aufgrund des Geschlechts als eine Form der Verfolgung im Sinne des Art. 1A Ziff. 2 GFK anerkannt wird.⁴⁹

Obwohl frauenspezifische Fluchtgründe im schweizerischen AsylG seit 1998 verankert sind, dauerte es 10 Jahre, bis das BFM (heute: SEM) ein entsprechendes Kapitel ins Handbuch für Asyl und Rückkehr⁵⁰ aufnahm.⁵¹ Erst 2008, nachdem es die Richtlinien zum Umgang mit geschlechtsspezifischen Fluchtgründen herausgegeben hatte, kam das Gesetz tatsächlich zur Anwendung.⁵²

⁴⁴ Gemäss ständiger Rechtsprechung und herrschender Lehre müssen fünf Merkmale gegeben sein, damit von einer flüchtlingsrelevanten Verfolgung ausgegangen wird: Aktualität der Verfolgung, Ernsthaftigkeit der Verfolgung, Gezieltheit der Verfolgung, relevantes Verfolgungsmotiv und kein Schutz vor der Verfolgung im Heimatstaat.

⁴⁵ Terre des femmes, Dossier Frauenflüchtlinge (Anm. 6).

⁴⁶ Terre des femmes, Frauen im Asylverfahren – Die Anerkennung frauenspezifischer Fluchtgründe in der Schweizer Asylpraxis, Bern 2011, S. 5.

⁴⁷ UNHCR, Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2002, <http://www.unhcr.org/publications/legal/3d58ddef4/guidelines-international-protection-1-gender-related-persecution-context.html> (zuletzt besucht am 28.6.2016).

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Art. 60 Abs. 1 Istanbul-Konvention.

⁵⁰ SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr (Anm. 36).

⁵¹ Terre des femmes, Frauen im Asylverfahren (Anm. 46), S. 5.

⁵² Ibid.

Grund dafür war unter anderem die Tatsache, dass die Verfolgung bis 2006 von einem Staat ausgehen musste, damit eine Person in der Schweiz als Flüchtling anerkannt wurde. Frauenspezifische Verfolgung geht jedoch oft von privaten Akteuren aus. Heute spielt es für die Anerkennung als Flüchtling – gestützt auf ein Grundsatzurteil aus dem Jahr 2006⁵³ – keine Rolle mehr, ob die Verfolgung vom Staat oder von einem privaten Akteur ausgeht, solange der Staat nicht in der Lage ist, die betroffene Frau zu schützen (Kriterium des fehlenden staatlichen Schutzes; Schutztheorie).⁵⁴ Zu häufig wird Gewalt oder Diskriminierung gegen Frauen jedoch auch in der heutigen Praxis lediglich als privates Problem und somit nicht als asylrelevante Verfolgung angesehen. Oder es wird leichtfertig davon ausgegangen (v.a. bei häuslicher Gewalt oder bei einer Verfolgung durch die Familie), dass die betroffene Frau in Sicherheit wäre, wenn sie sich in einem anderen Teil des Landes niederlassen würde (sog. innerstaatliche Schutzalternative), ohne dass dabei auf die Umstände des Einzelfalls eingegangen wird.⁵⁵

Das SEM subsumiert geschlechtsspezifische Verfolgung in der Regel unter den Begriff der «Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe».⁵⁶ Das Geschlecht alleine reicht jedoch nicht aus, um eine soziale Gruppe zu bilden.⁵⁷ Bis heute anerkennt es – gemäss eigenen Angaben im Handbuch für Asyl und Rückkehr – die Zugehörigkeit zu einer der folgenden sieben vom ihm definierten «sozialen Gruppen» als asylrelevantes Verfolgungsmotiv: Opfer weiblicher Genitalverstümmelungen⁵⁸, wobei für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft nur die Furcht vor einer zukünftigen – nicht jedoch eine bereits erlittene – Verstümmelung massgebend ist; Opfer häuslicher Gewalt; Opfer von Zwangsheiraten; Opfer diskriminierender Rechtsvorschriften, wobei hier die Flüchtlingseigenschaft nur anerkannt wird, wenn die von der Gesuchstellerin geltend gemachte Ablehnung einer diskriminierenden Gesetzgebung dem Begriff der politischen Anschauung gleichzustellen ist; Opfer einer Ein-Kind-Politik/Zwangsabtreibung/Zwangsterilisation, wobei die Anerkennung als Flüchtling voraussetzt, dass die betroffene Frau wegen ihrer oppositionellen Haltung bezüglich dieser Massnahmen durch die betreffende

⁵³ EMARK 2006/18.

⁵⁴ Spescha et al. (Anm. 30), S. 374.

⁵⁵ Terre des femmes, Schattenbericht CEDAW, http://www.terre-des-femmes.ch/images/docs/Stellungnahmen/2016_TDF_65th_CEDAW-shadowreport-CH.pdf (zuletzt besucht am 26.8.2016), S. 1.

⁵⁶ Samah Ousmane/Sarah Progin-Theuerkauf, *Persécutions liées au genre – Pratique et jurisprudence en Suisse et en Europe*, in: Achermann/Hruschka (Hrsg.), *Geschlechtsspezifische Verfolgung – Die schweizerische Praxis vor dem Hintergrund der europäischen und globalen Entwicklungen*, Bern 2012, S. 122.

⁵⁷ Angela Bryner, § 27 Die Frau im Migrationsrecht, in: Uebersax et al. (Hrsg.), *Ausländerrecht – Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – von A(syl) bis Z(ivilrecht)*, S. 1383, Rz. 27.5 ff.

⁵⁸ Der englische Fachbegriff lautet *Female Genital Mutilation* (FGM).

Gesetzgebung härter getroffen wird als andere Personen; Opfer von Ehrenmorden und Opfer aus Gründen der sexuellen Orientierung/Geschlechtsidentität.⁵⁹

Das Bundesverwaltungsgericht nimmt in der Regel keine explizite Einordnung des Verfolgungsmotivs vor. In Bezug auf geschlechtsspezifische Verfolgung bejaht es das Vorliegen eines asylrelevanten Verfolgungsmotivs, wenn die Verfolgung in diskriminierender Weise an das Geschlecht anknüpft.⁶⁰ Was sich in der Theorie gut anhört, gestaltet sich in der Praxis jedoch oft schwieriger: Sowohl das SEM als auch das BVGer lehnen Asylgesuche von Frauen oft wegen fehlender Glaubhaftigkeit der vorgebrachten Verfolgungsmotive ab, so auch im folgenden Fall⁶¹:

Fall 58⁶²: «Nadine», die den Genozid der Volksgruppe der Tutsis 1994 in Ruanda miterlebte, hat die Gewalt des Bürgerkrieges am eigenen Leib erfahren, als ihre Familie verfolgte Tutsis bei sich aufnahm und sie von Milizen verletzt wurde. Neun Jahre später, als sie sich bei den Präsidentschaftswahlen weigert Wahlzettel zu manipulieren, wird sie von zwei Uniformierten vergewaltigt. In der Schweiz gewähren ihr die Behörden kein Asyl, da man ihr die staatliche Verfolgung nicht glaubt. Als «Nadine» von Schweizer Polizisten bei einem Transfer in eine andere Asylunterkunft gewalttätig behandelt wird, kommt es zu einer Retraumatisierung und zum psychischen Zusammenbruch. Dieser hat einen 5-monatigen psychiatrischen Aufenthalt zur Folge und bis heute benötigt «Nadine» intensive psychische Betreuung. «Nadine» erhält daraufhin eine vorläufige Aufnahme, da es ihr Gesundheitszustand nicht zulässt, sie zurück nach Ruanda zu schicken. Obwohl das Bundesverwaltungsgericht die Retraumatisierung von «Nadine» anerkennt, verneint es weiterhin die Gründe, die dazu führten.

Von den im Jahr 2015 erstinstanzlich in der Schweiz behandelten Asylgesuchen von Frauen (8'654) wurden lediglich 2'642 mit einer Asylgewährung abgeschlossen; 3'945 Gesuche wurden abgelehnt, wobei in 2'786 Fällen eine vorläufige Aufnahme angeordnet wurde.⁶³ Die restlichen Gesuche wurden entweder durch Abschreibungen oder Nichteintretensentscheide erledigt. Dies entspricht einer Anerkennungsquote von nur 31.8%, was angesichts der doch relativ hohen Schutzquote von 65.7% (Anerkennung als Flüchtling und vorläufige Aufnahme) zeigt, dass der Flüchtlingsbegriff nach wie vor männerzentriert ausgelegt wird. Allzu oft wird bei frauenspezifischen Fluchtmotiven aus Gründen der

⁵⁹ SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr (Anm. 36), S. 6 ff.

⁶⁰ Ibid., S. 14.

⁶¹ Siehe für detailliertere Ausführungen zum Thema Glaubhaftigkeit das nächste Kapitel.

⁶² Fall 58, dokumentiert von der BAAO.

⁶³ SEM, Asylstatistik 2015 (Anm. 12).

fehlenden Glaubhaftigkeit eine Wegweisung angeordnet. Den vorgebrachten Motiven wird oft erst bei der Beurteilung der Zumutbarkeit der Wegweisung Beachtung geschenkt. Werden die Motive von der zuständigen Behörde als asylrechtlich nicht relevant erachtet, wird in einem weiteren Schritt geprüft, ob die Wegweisung aus der Schweiz möglich, zulässig und zumutbar ist. Ist dies nicht der Fall, wird eine vorläufige Aufnahme angeordnet.⁶⁴ Das gleiche gilt für traumatische Erlebnisse auf der Flucht; diese sind für die Beurteilung der Flüchtlingseigenschaft nicht massgebend. Ist der betroffenen Frau eine Rückkehr in ihr Heimatland jedoch aus Gründen ihres physischen oder psychischen Gesundheitszustandes nicht zumutbar, wird auch hier eine vorläufige Aufnahme angeordnet. Diese Tatsache ist angesichts der schlechteren Rechtsstellung von vorläufig aufgenommenen Personen unbefriedigend.

Insgesamt wird frauenspezifischen Informationen zu den Herkunftsländern, wie beispielsweise der Rollenverteilung der Geschlechter im Alltag, den Möglichkeiten einer Schul- oder Ausbildung für Frauen und Mädchen, dem Zugang von Frauen zu Information und den realen Chancen von Frauen in ihrem Heimatland Schutz geniessen zu können, im Asylverfahren zudem zu wenig Rechnung getragen.⁶⁵ Dies kann zu Fehlentscheiden führen:

Fall 295⁶⁶: *Die schwangere «Sanou», die im Alter von vier Jahren genitalverstümmelt und später von ihrem Onkel zwangsverheiratet wurde, flieht mit ihren beiden Töchtern aus Guinea, um sie vor einer Genitalverstümmelung und Zwangsheirat zu schützen. Dies nachdem der Bruder ihres Ehemannes – das Oberhaupt der Familie – ankündigte ihre 7-jährige Tochter mit einem wesentlich älteren Mann verheiraten zu wollen und ihre beiden Mädchen «beschneiden» zu lassen. In der Schweiz wird ihr Asylgesuch mit der Begründung, dass in Guinea sowohl die Genitalverstümmelung als auch die Zwangsheirat gesetzlich verboten sind und der Staat gemäss Behörden somit genügend Schutz bietet, abgelehnt. Zudem seien «Sanous» Vorbringen unglaubhaft, weil sie ihre ablehnende Haltung zur Verstümmelung nicht genügend deutlich habe zum Ausdruck bringen können. «Sanou» ist nicht bereit ihre Töchter dem gleichen Schicksal auszusetzen, welches sie erlebt hat, und erhebt Beschwerde beim BVGer. Sie befürchtet, dass ihr bei einer Rückkehr die Kinder weggenommen werden, da diese gemäss guineischer Kultur der Familie des Ehemannes gehören. Das BVGer weist die Beschwerde wie auch ein späteres Wiedererwägungsgesuch ab und ordnet die Wegweisung an.*

⁶⁴ Art. 83 Abs. 1 AuG.

⁶⁵ Terre des femmes, Dossier Frauenflüchtlinge (Anm. 6).

⁶⁶ Fall 295, dokumentiert von der SBAA.

Dieser Entscheid schockiert insbesondere deshalb, weil bekannt ist, dass in Guinea über 96% der Frauen und Mädchen im Alter zwischen 15 und 49 Jahren verstümmelt werden (je nach Region bereits ab dem 4. Lebensjahr). Über 60% der Mädchen im Kindsalter sind zudem zwangsverheiratet. Wie können unter diesen Umständen sowohl das SEM als auch das BVGer davon ausgehen, dass Guinea in der Lage ist, die jungen Mädchen zu schützen? Genitalverstümmelungen und Zwangsverheiratung stellen typische Erscheinungsformen frauenspezifischer Fluchtgründe dar, welchen gemäss Art. 3 Abs. 2 AsylG Rechnung zu tragen ist. Gestützt auf diese Norm und unter Berücksichtigung von Art. 3 EMRK wäre die Schweiz dazu verpflichtet gewesen, den Beschwerdeführerinnen Schutz zu gewähren.⁶⁷

3.3 Die Glaubhaftigkeit

Gemäss Art. 8 AsylG sind Asylsuchende dazu verpflichtet, bei der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken. Trotzdem sind es in erster Linie die Behörden, welche die Untersuchung führen müssen.⁶⁸ Da es in vielen Fällen objektiv gar nicht möglich ist, die Flüchtlingseigenschaft nachzuweisen, genügt es gemäss Art. 7 Abs. 1 AsylG, wenn die asylsuchende Person diese glaubhaft machen kann. Glaubhaft ist die Flüchtlingseigenschaft, wenn die Behörde ihr Vorhandensein mit überwiegender Wahrscheinlichkeit für gegeben hält (Art. 7 Abs. 2 AsylG). Unglaubhaft sind insbesondere Vorbringen, die in wesentlichen Punkten zu wenig begründet oder in sich widersprüchlich sind, den Tatsachen nicht entsprechen oder massgeblich auf gefälschte oder verfälschte Beweismittel abgestützt werden (Art. 7 Abs. 3 AsylG).

⁶⁷ S. dazu den Abschnitt «Aufzuwerfende Fragen und Kritik» auf dem Factsheet zu Fall 295, dokumentiert von der SBAA, abrufbar unter: <http://beobachtungsstelle.ch/fileadmin/pdf/Case297.pdf> (zuletzt besucht am 29.7.2016).

⁶⁸ Spescha et al. (Anm. 30), S. 386.

Fall 289⁶⁹: «Rosie», eine schwer traumatisierte Frau aus dem Kongo, die den seit Jahrzehnten in Süd-Kivu herrschenden Konflikt miterlebte, floh als ihr Mann bei einem Überfall umgebracht und sie selber von den Angreifern vergewaltigt wurde. In der Schweiz stellte sie ein Asylgesuch. Das langwierige Asylverfahren hat ihren gesundheitlichen Zustand verschlechtert. Wegen Unstimmigkeiten in ihren Aussagen, die als Folge ihrer Traumatisierung zu verstehen sind, wurden ihre Vorbringen von den Behörden als unglaubhaft bewertet. Das Asylverfahren, das u.a. zwei Wiedererwägungsgesuche umfasste, dauerte insgesamt sieben Jahre. «Rosie» wurde die Flüchtlingseigenschaft nicht zugesprochen, sie wurde jedoch wegen Unzumutbarkeit der Wegweisung in den Kongo, wo ein extremer Mangel an psychiatrischen Fachkräften herrscht und wo eine kontinuierliche Behandlung nicht möglich wäre, vorläufig aufgenommen.

Wie im Fall von «Rosie» werden viele Asylgesuche von weiblichen Gesuchstellerinnen wegen fehlender Glaubhaftigkeit abgewiesen, aufgrund der Unzumutbarkeit der Wegweisung wird eine vorläufige Aufnahme angeordnet, wobei es gerade in diesem Bereich sehr häufig zu Fehlentscheiden kommt. Grund dafür ist unter anderem die fehlende Erkennung von Traumata zu Beginn der Asylverfahren durch die Behörden. Dies führt in vielen Fällen zu einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes der betroffenen Frauen während des Verfahrens.

Viele Frauen, die in der Schweiz ankommen, haben Unvorstellbares erlebt, sie haben bspw. unter Folter oder sexueller Gewalt und Ausbeutung gelitten, stehen emotional unter Stress und sind traumatisiert.⁷⁰ Ein Trauma kann dazu führen, dass gewisse Details nicht mehr fehlerfrei und in einer logischen Abfolge wiedergegeben werden können, es fällt den Betroffenen sehr schwer sich an das Erlebte zu erinnern und darüber zu sprechen, u.a. auch deshalb, weil traumatische Erlebnisse zu einem Verdrängungsprozess führen. Aufgrund der enormen psychischen Belastung kann es passieren, dass nicht jede Frage beantwortet werden kann. Zusätzlicher Druck entsteht, wenn die betroffene Frau von ihrer Familie oder von der Gesellschaft im Heimatland verstossen wurde oder wenn sexuelle Gewalt im Heimatland als Tabu-Thema gilt: In einem solchen Fall traut sich die Betroffene oft gar nicht über das Erlebte zu sprechen, umso weniger, wenn eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher anwesend ist, die oder der aus demselben Herkunftsland stammt.⁷¹ Dies kann dazu führen, dass ihre Fluchtgründe unglaubhaft wirken.

⁶⁹ Fall 289, dokumentiert von der BAAO.

⁷⁰ Nathalie Poehn, Die Beurteilung der Glaubwürdigkeit, in: Newsletter SBAA, Januar 2015, S. 3.

⁷¹ UNHCR, Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced People, Guidelines for Prevention and Response, Mai 2003, S. 24.

Allerdings darf eine solche Situation keinesfalls zu Lasten der betroffenen Frau ausgelegt werden, da es sich dabei nicht um eine willkürliche Verletzung der Mitwirkungspflicht, sondern um eine Folge der erlebten Traumatisierung handelt.⁷² Damit die Behörden in der Lage sind Traumata zu erkennen und wissen, wie sie sich in einer solchen Situation zu verhalten haben und wie sie mit Betroffenen umgehen müssen, sind Personalschulungen zum Thema Trauma absolut unverzichtbar. Da die Erinnerung an gewisse Ereignisse zu einer Retraumatisierung führen kann, muss zudem nach Möglichkeit auf eine wiederholte Schilderung der Erlebnisse verzichtet werden.⁷³ Manchen Frauen ist es erst möglich bei der dritten oder vierten Anhörung über das Erlebte zu sprechen, da sie zuerst Vertrauen aufbauen müssen.⁷⁴ Der Zugang zu einer angemessenen psychologischen/psychiatrischen Betreuung ist in einem solchen Fall besonders wichtig. Auch die Tatsache, dass ein bestimmtes Ereignis erst bei einer späteren Anhörung erwähnt wird, darf auf keinen Fall dazu führen, dass das Erzählte als unwahr qualifiziert und dadurch die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft gefährdet wird. Meist lässt sich ein solches Verhalten durch Scham oder Schuldgefühle oder im Laufe der Zeit entwickelte Selbstschutz-Mechanismen erklären.⁷⁵ Frauen, die unter einer Traumatisierung leiden, sind besonders verletzlich, gerade in ihrem Fall sollte eine Schutzgewährung selbstverständlich sein.

***Fall 285**⁷⁶: Trotz der fachärztlich diagnostizierten posttraumatischen Belastungsstörung von «Mehret», einer jungen Eritreerin, werden ihre Aussagen – sie berichtet von mehreren Vergewaltigungen und Misshandlungen, sowie von einer Haft, aus der sie schlussendlich fliehen konnte – in der Befragung aufgrund ihrer Widersprüchlichkeit als bewusste Täuschungsversuche gewertet und nicht als Symptome ihrer Traumatisierung. Das BFM (heute: SEM) stuft ihren Herkunftsort als unbekannt ein, dessen ungeachtet wird sie ausgewiesen, die Frage der Wegweisungshindernisse wurde nicht geprüft. Weil «Mehret» in Eritrea Verfolgung fürchtet und nicht dorthin zurückkehren kann und weil sie nicht im Besitz der Staatsbürgerschaft eines anderen Landes ist, kann sie nicht aus der Schweiz ausreisen. Sie bleibt ohne Aufenthaltstitel hier, bezieht Nothilfe und muss die dringend benötigte Psychotherapie abbrechen.*

⁷² Nathalie Poehn, In dubio pro refugio (Anm. 38), S. 1.

⁷³ UNHCR, Sexual and Gender-Based Violence (Anm. 71), S. 30.

⁷⁴ Nathalie Poehn, Die Beurteilung der Glaubwürdigkeit (Anm. 70), S. 3.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Fall 285, dokumentiert von der BAAO.

3.4 Frauen und Mädchen im Dublin-System⁷⁷

Auch im Rahmen der Anwendung der Dublin-Verordnung kommt es immer wieder zu Entscheidungen, die aus menschlicher Sicht kaum nachvollziehbar sind. Selbst wenn gemäss den Kriterien der Verordnung ein anderer Dublin-Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist – in den meisten Fällen ist dies der Staat, in den die asylsuchende Person nachweislich zuerst eingereist ist –, kann die Schweiz gemäss Art. 17 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung i.V.m. Art. 29a Abs. 3 AsylV 1 entscheiden, ein Asylgesuch selbst zu prüfen (sog. Selbsteintrittsrecht). Mit anderen Worten hat die Schweiz die Möglichkeit, aus humanitären Gründen auf eine Überstellung zu verzichten. Wie der nachfolgend dokumentierte Fall zeigt, macht die Schweiz von ihrem Recht auf Selbsteintritt jedoch nur äusserst selten Gebrauch, was dazu führt, dass besonders verletzte Personen, wie bspw. Opfer von Menschenhandel oder schwer traumatisierte Frauen, zu wenig Schutz erhalten.

Fall 287⁷⁸: «Mariama» lebte seit ihrer Geburt mit ihrer Familie bei einem weissen Mauren, wo sie als Sklavin gehalten wurde. Mit neun Jahren wurde sie erstmals vergewaltigt und im Alter von 13 Jahren mit einem älteren Mann zwangsverheiratet, der sie misshandelte und sie nach drei Jahren mit zwei Kindern alleine liess. «Mariama» musste bereits als Kind kochen, putzen, waschen und die Frauen der Hausbesitzer pflegen. Wie die anderen Mädchen, die im Haus wohnten, wurde auch sie beinahe täglich vergewaltigt. Ihr Vater wurde im Jahr 2007 getötet, als er sich auflehnen wollte. Im Sommer 2012 konnte «Mariama» fliehen, ihre zwei Kinder musste sie jedoch bei ihrer Mutter in Mauretanien zurücklassen. Diese erleben nun dasselbe Schicksal wie es «Mariama» während über 30 Jahren widerfahren ist. Im Oktober 2014 stellte sie ein Asylgesuch in der Schweiz. Bei der Befragung wurde kaum auf die Traumatisierung und die besonderen Leiden von «Mariama» eingegangen, zudem war ein männlicher Dolmetscher anwesend. Erst am Schluss wurde sie gefragt, ob sie mit einer weiblichen Übersetzerin noch weitere Aussagen gemacht hätte, was sie verneinte. Ihre Rechtsvertreterin sagt jedoch, dass es «Mariama» erst in einer Vertrauenssituation mit weiblichen Gesprächspartnern möglich gewesen wäre, ausführlich über ihre traumatischen Erlebnisse zu sprechen. Eine Fachärztin diagnostizierte bei «Mariama» eine posttraumatische Belastungsstörung sowie eine schwere Depression mit latenter Suizidalität. Da «Mariama» über Italien in die Schweiz einreiste, erhielt sie gestützt auf Art. 31a AsylG einen Nichteintretensentscheid und wurde nach Italien weggewiesen. Das SEM

⁷⁷ Für weitere Informationen zum Thema Dublin siehe u.a. den 2015 erschienen Bericht der SBAA: Nathalie Phoen/Fabienne Bratoljic, Besonders verletzte Personen im Dublin-System: Das Beispiel Italien, Dezember 2015.

⁷⁸ Fall 287, dokumentiert von der SBAA.

war der Ansicht, dass Italien über die notwendige medizinische Infrastruktur verfüge, um die erforderliche Behandlung sicherzustellen. Nicht einmal 30 Jahre Leibesfähigkeit scheinen zu genügen, um vom Recht auf Selbsteintritt aus humanitären Gründen Gebrauch zu machen. Eine Beschwerde gegen diesen Entscheid wurde vom BVGer abgelehnt.



3.5 Unbegleitete minderjährige asylsuchende Mädchen⁷⁹

Wie bereits erwähnt, wurden im Jahr 2015 489 Asylgesuche von weiblichen UMA eingereicht, dies entspricht 17.9% aller Gesuche von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in dieser Zeitspanne (2'736).⁸⁰ In Bezug auf weibliche UMA muss darauf hingewiesen werden, dass diese unter Umständen sogar unter einer dreifachen Diskriminierung leiden: als Flüchtende, als Frauen und als minderjährige Kinder ohne familiären Schutz. Aus diesem Grund ist es besonders wichtig, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen (Art. 3 Abs. 1 der Kinderrechtskonvention (KRK)⁸¹) und der speziellen Situation von weiblichen Gesuchstellerinnen Rechnung zu tragen. Dazu gehört u.a. eine angemessene Unterbringung, wie sie im Fall von «Zahra» jedoch nicht zur Verfügung gestellt wurde:

Fall 264⁸²: *Da der Bruder von «Zahra» sowie eine ihrer Schwestern über die Schweizer Staatsbürgerschaft verfügen, konnte «Zahra» mithilfe eines Botschaftsvisums legal in die Schweiz einreisen. Begleitet wurde sie von ihrem zweiten Bruder und dessen Frau. Zusammen wurden sie in einem Durchgangszentrum untergebracht, bis festgestellt wurde, dass «Zahra» bereits früher einmal ein Asylgesuch in der Schweiz gestellt hatte. Nach Art. 82 Abs. 2 i.V.m. Art. 111c AsylG haben Personen die ein zweites Asylgesuch stellen, lediglich noch Anspruch auf Nothilfe. «Zahra» wird daraufhin in einer Nothilfeunterkunft platziert. Ihr Bruder und dessen Frau dürfen sie nicht begleiten. «Zahra» ist von den Erfahrungen in Syrien traumatisiert; sie weint oft und fühlt sich lediglich in der Nähe ihres Bruders wohl. Eine Trennung vom Bruder ist für ein junges traumatisiertes Mädchen sehr schwierig und entspricht eindeutig nicht dem Kindeswohl i.S.v. Art. 3 KRK. Da das kantonale Migrationsamt einen Antrag, in dem darum gebeten wurde, die Umplatzierung rückgängig zu machen, ablehnte, zog «Zahra» ihren Asylantrag zurück und stellte beim Kanton ein Gesuch um vorläufige Aufnahme. Mit dem Erhalt der vorläufigen Aufnahme kann sichergestellt werden, dass sie gemeinsam mit ihren Verwandten einer Gemeinde zugeteilt wird. Sie verliert damit aber die Möglichkeit, ihre Asylgründe im Detail darzulegen und eventuell eine Aufenthaltsbewilligung als anerkannter Flüchtling zu erhalten. Zudem kann ihr die vorläufige Aufnahme bei einem Ende des Konflikts im Heimatstaat einfacher wieder entzogen werden.*

⁷⁹ Da die SBAA bereits einen Bericht zur Situation von UMA veröffentlichte (Stefanie Kurt/Eliane Panicara/Vera Strickler, Kinder und Jugendliche auf der Flucht – Die Situation von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in der Schweiz, November 2014), wird in diesem Kapitel nicht mehr im Detail auf deren Situation eingegangen.

⁸⁰ SEM, Statistik UMA 2015 (Anm. 13).

⁸¹ Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, SR 0.107.

⁸² Fall 264, dokumentiert von der SBAA.

4 Unterbringung und Betreuung in der Schweiz⁸³

4.1 Unterbringung weiblicher Asylsuchender

In der Schweiz werden Asylsuchende während des Verfahrens meist in sog. Kollektivunterkünften (EVZ; kantonale Durchgangszentren) untergebracht, wo Frauen, Männer und Familien auf engstem Raum zusammenleben, was notwendigerweise zu Eingriffen in die Privatsphäre führt. Dies kann für Frauen unangenehme Situationen mit sich bringen; immer wieder berichten weibliche Asylsuchende von Belästigungen oder von einem gewaltbeherrschten Umfeld.⁸⁴

«Ich stelle mir häufig die Frage, wie sich diese alleinstehenden Frauen fühlen, die in einem Land und an einem Ort gelandet sind, den sie nicht kennen. Zudem ist es ein gemischtgeschlechtlicher Ort. Ich frage mich, was ihre Sicherheit betrifft, wie sie das nachts machen, damit sie schlafen können. Können sie überhaupt schlafen? Stellen sie Tisch und Stühle vor die Tür?» Mitarbeiterin eines Durchgangszentrums (Quelle: Terre des femmes, Bericht zur Lage asylsuchender Frauen in Kollektivunterkünften (Anm. 84), S. 7).

Familien werden in der Regel gemeinsam in einem Zimmer untergebracht, ansonsten gibt es Zimmer für alleinstehende Frauen und solche für alleinstehende Männer. Eine weitere räumliche Trennung der Geschlechter kann aus Platzgründen meist nicht vorgenommen werden (vor allem in den Bundeszentren sind die räumlichen Kapazitäten sehr beschränkt), was unter anderem dazu führt, dass sich Frauen und Männer den Weg zur Dusche und Toilette teilen müssen. In einigen Zentren existieren nicht einmal nach Geschlechtern getrennte sanitäre Anlagen. Vor allem bei Frauen, die Opfer sexueller oder häuslicher Gewalt oder geschlechtsspezifischer Ausbeutung wurden, kann das Zusammenleben mit Männern auf engstem Raum jedoch Unsicherheiten auslösen, die dazu führen, dass sie sich fast nur noch in ihren Zimmern aufhalten (einige trauen sich in der Nacht nicht einmal mehr auf die Toilette). Individuelle Rückzugsmöglichkeiten – die absolut notwendig wären, um nach Gewalt-, Folter- und Fluchterlebnissen Ruhe zu finden und die gesundheitliche Situation zu stabilisieren – fehlen. Gemäss Terre des femmes kommt es sogar vor, dass männliche Betreuer nach einmaligem Anklopfen mit einem General Schlüssel in die Zimmer der Frauen eintreten, ohne vorher ihre Antwort abzuwarten.⁸⁵

⁸³ Siehe für weitere Informationen zu diesem Bereich insb. den nachfolgend zitierten Bericht von Terre des femmes zur Lage asylsuchender Frauen in Kollektivunterkünften.

⁸⁴ Terre des femmes, Bericht zur Lage asylsuchender Frauen in Kollektivunterkünften, Bern 2013, S. 6.

⁸⁵ Ibid., S. 6 ff.

Diese Situation ist für die Betroffenen kaum tragbar. Zudem stellt sich aus juristischer Sicht die Frage nach der Vereinbarkeit der Art der Unterbringung von weiblichen Asylsuchenden in der Schweiz mit dem übergeordneten Recht, dies vor allem dann, wenn es um die Unterbringung von besonders verletzlichen Frauen, wie beispielsweise Opfern von Menschenhandel, geht. Art. 12 Abs. 1 lit. a des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels⁸⁶ und Art. 6 Abs. 3 lit. a des Palermo-Protokolls⁸⁷ verpflichten die Vertragsstaaten dazu, Massnahmen zur Unterstützung der Opfer bei ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung zu treffen. Dazu gehört unter anderem die Gewährleistung einer angemessenen und sicheren Unterkunft sowie psychologischer und materieller Hilfe (Art. 12 Abs. 1 lit. a Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels). Ob die Unterbringung in einer gemischtgeschlechtlichen Kollektivunterkunft diesen Vorgaben genügt, ist höchst zweifelhaft.

4.2 Betreuung, medizinische Versorgung und Gesundheit

In den meisten Zentren agieren die Mitarbeitenden gleichzeitig als Betreuungspersonen. Grundsätzlich können sich Bewohnerinnen jederzeit an sie wenden, aufgrund der Sprachbarrieren und der grossen Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden gestaltet sich die Situation in der Praxis jedoch häufig nicht so einfach. Die Betroffenen brauchen zudem Zeit, um Vertrauen aufzubauen. Wichtig ist, dass Frauen, die zurückhaltend sind und sich nie beschweren oder Rückmeldungen machen, aktiv auf das Betreuungsangebot aufmerksam gemacht werden. Keinesfalls darf daraus geschlossen werden, dass bei ihnen alles in Ordnung ist und sie keinerlei Probleme haben.⁸⁸

Viele Frauen sind sowohl physisch als auch psychisch angeschlagen, wenn sie in der Schweiz ankommen, aus diesem Grund ist das Thema Gesundheit gerade im Asylbereich von zentraler Bedeutung. In Bezug auf die medizinische Versorgung gestaltet sich die Situation je nach Zentrum jedoch sehr unterschiedlich: In einigen Zentren ist eine medizinische Fachperson angestellt, die ihre Dienste während gewissen Sprechstunden zur Verfügung stellt, in anderen Unterkünften wird zusätzlich zur medizinischen Fachperson eine psychologische/psychiatrische Sprechstunde angeboten – dies ist besonders positiv hervorzuheben –, in den meisten Zentren müssen sich die Asylsuchenden jedoch bei einem Mitarbeiter oder einer Mitarbeiterin melden, damit diese/r falls nötig einen Arzttermin

⁸⁶ Übereinkommen vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels, SR 0.311.543.

⁸⁷ Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, SR 0.311.542.

⁸⁸ Terre des femmes, Bericht zur Lage asylsuchender Frauen in Kollektivunterkünften (Anm. 84), S. 15 f.

vereinbaren kann.⁸⁹ Diese dritte Variante ist in zweierlei Hinsicht unbefriedigend: Einerseits fehlt die fachliche Kompetenz, was die Gefahr birgt, dass Arzttermine aufgrund von Fehleinschätzungen der Mitarbeitenden verweigert werden; andererseits handelt es sich bei den Mitarbeitenden nicht um vom Zentrumsalltag unabhängige Personen, was wichtig wäre, damit medizinische und psychische Sorgen in einem geschützten Rahmen besprochen werden können.⁹⁰ Diese Ansicht wird auch von der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) geteilt, welche empfiehlt in allen Zentren mindestens eine medizinische Fachperson anzustellen.⁹¹

Da viele Frauen aufgrund ihrer Situation im Heimatland oder der Erlebnisse auf der Flucht unter einer Traumatisierung leiden, ist auch eine regelmässige psychologische/psychiatrische Betreuung von grosser Bedeutung. Auch diese sollte unseres Erachtens in jedem Zentrum gewährleistet sein. Es ist wichtig, dass Frauen, die unter einem Trauma leiden, frühzeitig behandelt und betreut werden können, ansonsten droht eine weitere Verschlechterung ihres Gesundheitszustandes. Der Zugang zu einer psychologischen und/oder psychiatrischen Betreuung wird jedoch insbesondere in den Bundeszentren – ausser in Notfällen, wie beispielsweise bei Selbstmordversuchen – kaum gewährleistet. In der Regel müssen die Betroffenen bis zum Transfer in den Kanton oder sogar bis zur Schutzgewährung warten; erst dann bietet sich ihnen die Möglichkeit einer regelmässigen Therapie.

4.3 Schule, Bildung und Beschäftigung

Da der Schulbesuch in der Schweiz für Kinder unter 16 Jahren obligatorisch ist, werden auch Asylsuchende im schulpflichtigen Alter eingeschult. Sobald die betroffenen Kinder einem Kanton zugewiesen werden, ist dieser für die Schule und Ausbildung zuständig. Die sofortige Einschulung klappt jedoch nicht überall reibungslos, manchmal vergehen Monate, bis ein Kind tatsächlich regelmässig am Unterricht (sei dies an einer zentrumsinternen oder einer öffentlichen Schule) teilnehmen kann.⁹² Für Mädchen – sowie auch für Jungen – die das 16. Altersjahr bereits überschritten haben, gestaltet sich die Situation schwieriger, da sie nicht mehr der obligatorischen Schulpflicht unterstehen. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, bereits während des noch hängigen Asylverfahrens eine

⁸⁹ Ibid., S. 17.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ NKVF, Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes, Bern 2012, S. 15.

⁹² Für weitere Informationen zum Thema Schule siehe: Kurt/Panicara/Strickler (Anm. 79), S. 25 f.

Lehrstelle anzutreten, die Chancen eigenständig einen Ausbildungsplatz zu finden, sind aber relativ gering.

Sprachkurse werden grundsätzlich in allen Zentren angeboten, selten stehen weitere Bildungsangebote, wie zum Beispiel Informatikkurse, zur Verfügung.⁹³ Problematisch ist jedoch, dass viele Frauen nicht die Möglichkeit haben, an diesen Kursen teilzunehmen, wobei die Ursache dafür unter anderem in der fehlenden Kinderbetreuung liegt.⁹⁴ Zudem sind die Kurse häufig überfüllt und es entstehen lange Wartelisten.⁹⁵ Nehmen mehrheitlich Männer daran teil, trauen sich einige Frauen ausserdem nicht sich einzuschreiben. Diese Situation führt später zu Schwierigkeiten bei der Integration in die schweizerische Gesellschaft und ins Berufsleben. Aus diesem Grund sollten unbedingt genügend Kurse angeboten werden und die Zentren müssen dafür sorgen, dass eine Kinderbetreuung gewährleistet wird, so dass auch Frauen von den Angeboten profitieren können.

In der Regel bieten die Zentren den gesuchstellenden Personen zudem die Möglichkeit an, gemeinnützige Arbeiten, wie beispielsweise Aufräum- oder Forstarbeiten, Sanierungen, Seeuferreinigungen und Waldpflegearbeiten, zu verrichten. Problematisch ist jedoch, dass diese Beschäftigungsmöglichkeiten meist eher auf Männer ausgerichtet sind und folglich den männlichen Asylsuchenden vorbehalten bleiben. Frauen müssen unbedingt Zugang zu gleichwertigen Beschäftigungsmöglichkeiten erhalten, zudem sollten vermehrt Tätigkeiten angeboten werden, welche spezifisch auf die Bedürfnisse von Frauen ausgerichtet sind.⁹⁶

Damit sich Frauen untereinander vernetzen und austauschen können, müssen zudem separate Aufenthaltsräume für Frauen geschaffen werden. In den meisten Zentren steht lediglich ein gemischtgeschlechtlicher Aufenthaltsraum zur Verfügung, der jedoch meist vor allem von den männlichen Gesuchstellern genutzt wird. Viele Frauen trauen sich nicht, diesen zu benutzen, weil sie sich dort aufgrund der dominanten Präsenz von männlichen Asylsuchenden nicht wohl fühlen.⁹⁷

⁹³ NKVF, Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bundesasylzentren 2013, Bern 2014, S. 10.

⁹⁴ Terre des femmes, Bericht zur Lage asylsuchender Frauen in Kollektivunterkünften (Anm. 84), S. 12.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ NKVF, Bericht 2014 (Anm. 93), S. 14.

⁹⁷ Terre des femmes, Bericht zur Lage asylsuchender Frauen in Kollektivunterkünften (Anm. 84), S. 9.

5 Nach dem Asylverfahren

5.1 Anerkennung als Flüchtling und Asylgewährung

Erfüllt eine Person die Flüchtlingseigenschaft (Art. 3 AsylG) und liegen keine Asylausschlussgründe (Art. 53 ff. AsylG) vor, so wird ihr in der Schweiz Asyl gewährt. In der Folge hat sie Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung Flüchtling; Art. 60 Abs. 1 AsylG). Anerkannte Flüchtlinge stehen unter Rückschiebungsschutz.⁹⁸ Ausserdem sind sie gemäss Art. 61 AsylG dazu berechtigt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Weitere Rechte bestehen auch in Bezug auf die Familienzusammenführung, den Zugang zu Sozialhilfe- und Sozialversicherungsleistungen und die Bewegungsfreiheit.

Anerkannte Flüchtlinge mit Asyl haben zudem das Recht, Integrationsmassnahmen im jeweiligen Kanton in Anspruch zu nehmen.⁹⁹ Da der Zugang von Frauen zu Sprachkursen und Beschäftigungsprogrammen bereits während des Asylverfahrens, insbesondere wenn sie Mütter kleiner Kinder sind, oft stark eingeschränkt ist, gestaltet sich ihre Integration in die schweizerische Gesellschaft und Arbeitswelt nach der Anerkennung als Flüchtling häufig schwieriger als bei den Männern. Ihr Sprach- und Bildungsniveau ist im Vergleich zu jenem der Männer oft tiefer, dies auch aufgrund der Rollenverteilung der Geschlechter in den Herkunftsländern. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass Integrationsmassnahmen angeboten werden, die speziell auf die Bedürfnisse von Frauen angepasst sind. Hinzu kommt, dass Frauen in der Regel für die Kinderbetreuung zuständig sind, was die Eingliederung in die Berufswelt erschweren kann, da Kindertagesstätten oder Krippen für die Betroffenen meist unbezahlbar sind.¹⁰⁰

5.2 Vorläufige Aufnahme

Ist der Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, verfügt das SEM die vorläufige Aufnahme (Art. 83 Abs. 1 AuG; F-Ausweis). Dabei handelt es sich nicht um eine ausländerrechtliche Bewilligung sondern lediglich um eine Ersatzmassnahme; die Betroffenen müssten die Schweiz eigentlich verlassen, da der Wegweisungsvollzug aber nicht durchgeführt werden kann oder darf, werden sie geduldet.¹⁰¹ Personen mit einer vorläufigen Aufnahme bleiben meist für längere Zeit in der Schweiz, dies unter

⁹⁸ SFH, Handbuch (Anm. 30), S. 377.

⁹⁹ Ibid., S. 111.

¹⁰⁰ Bestätigt wird diese Aussage bspw. durch die folgende Studie, welche festhält, dass sowohl bei anerkannten Flüchtlingen wie auch bei vorläufig Aufgenommenen Männer häufiger erwerbstätig sind als Frauen: UNHCR, Arbeitsmarkintegration, Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz, Genf 2014, S. 50.

¹⁰¹ SFH, Handbuch (Anm. 30), S. 113.

einem in vielen Bereichen prekäreren Status als anerkannte Flüchtlinge mit Asyl. Für vorläufig aufgenommene Frauen und alleinerziehende Mütter ist besonders die Tatsache schwierig, dass ein Familiennachzug bei vorläufig Aufgenommenen gemäss Art. 85 Abs. 7 AuG frühestens nach 3 Jahren Wartezeit bewilligt werden kann. Diese Regelung kann zu Situationen führen, die aus menschlicher Sicht kaum nachvollziehbar sind.

Fall 234¹⁰²: Nachdem «Amal» Opfer einer Vergewaltigung durch al-Shabaab-Milizen wurde, verlässt sie Somalia und stellt in der Schweiz ein Asylgesuch. Ihre fünf Kinder, im Alter zwischen zwei und zehn Jahren, muss sie bei ihrer Mutter «Halima» zurücklassen, weil die Reise für sie zu gefährlich wäre. Ihr Asylgesuch wird abgewiesen, aufgrund der Unzumutbarkeit der Wegweisung erhält «Amal» aber eine vorläufige Aufnahme. Da Kinder unter 18 Jahren von vorläufig Aufgenommenen frühestens drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen werden können, hat «Amal» keine Möglichkeit ihre Kinder in die Schweiz zu holen. Nachdem ihr Sohn ermordet wurde, flieht «Halima» mit ihren fünf Enkelkindern nach Addis-Abeba. In Äthiopien lebt die Familie in extremer Armut und unter der ständigen Angst, zurück nach Somalia ausgeschafft zu werden. Anfang 2012 stellt die Familie mit der Unterstützung eines Rechtsvertreters ein Asylgesuch aus dem Ausland. In der Zwischenzeit wird die älteste Tochter von «Amal» von drei Männern auf der Strasse vergewaltigt, die äthiopischen Behörden weigern sich, die Anzeige zu registrieren. Nachdem der Rechtsvertreter einen ersten Fragebogen des BFM (heute: SEM) beantwortete, erhielt die Familie keine Neuigkeiten mehr. Fünf Briefe, die der Rechtsvertreter verfasste, um auf die Dringlichkeit des Falles aufmerksam zu machen, blieben ohne Antwort. Im Jahr 2013 informiert der Rechtsvertreter das BFM über den Tod von «Halima» und über die Tatsache, dass die fünf Kinder aus diesem Grund nun sich selbst überlassen sind. Da auch auf diese Meldung keine Antwort erfolgt, kontaktiert der Rechtsvertreter Bundesrätin Sommaruga und erklärt ihr die Situation. Nur wenige Monate später, im Dezember 2013, wird den Kindern ein Einreisevisum erteilt.

Solche Fallkonstellationen verletzen nicht nur das Recht auf Familienleben (Art. 8 EMRK) sondern auch das Wohl des Kindes i.S.v. Art. 3 KRK. Für die betroffene Mutter ist die Situation zudem kaum tragbar. Unter Umständen wie den oben geschilderten ist es aus diesem Grund unerlässlich eine pragmatische Lösung zu finden, die den Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung trägt.

¹⁰² Fall 234, dokumentiert vom ODAE.

5.3 Wegweisung und Rückkehr

Wird auf ein Asylgesuch nicht eingetreten oder wird dieses abgewiesen, verfügt die Behörde die Wegweisung aus der Schweiz.¹⁰³ Dies ist für die betroffene Person vor allem dann ein einschneidendes und nur schwer verständliches Ereignis, wenn sie sich bereits seit mehreren Jahren in der Schweiz aufgehalten hat. Ist der Wegweisungsvollzug möglich, zulässig und zumutbar wird der Person in der Regel in einem ersten Schritt eine Frist zur freiwilligen und selbständigen Ausreise angesetzt.¹⁰⁴ Weigert sie sich, die Schweiz freiwillig zu verlassen, oder gehen die Behörden davon aus, dass eine Untertauchensgefahr besteht, können sie zur Sicherstellung des Vollzugs der Wegweisung administrative Zwangsmassnahmen anordnen.¹⁰⁵

Nicht selten wird in einem solchen Fall auch bei Frauen direkt von einer ausländerrechtlichen Administrativhaft Gebrauch gemacht; dies obwohl die Anordnung einer Haft – unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV) – nur als *ultima ratio* zulässig ist, wenn keine mildere Massnahme zweckmässig eingesetzt werden kann.¹⁰⁶ Da die ausländerrechtliche Administrativhaft lediglich zum Zweck der Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs angeordnet wird, nicht jedoch um eine Person für ein bestimmtes Verhalten zu bestrafen, müssen sich die Haftbedingungen deutlich von jenen in der Untersuchungshaft oder im normalen Strafvollzug unterscheiden (Art. 81 Abs. 2 AuG). In der Praxis wird die ausländerrechtliche Administrativhaft normalerweise aber in gewöhnlichen Vollzugsanstalten vollzogen, wobei die Haftbedingungen meist zu restriktiv ausgestaltet sind und den gesetzlichen Vorschriften nur bedingt Rechnung tragen.¹⁰⁷ Dies führt dazu, dass die Haft von den Betroffenen selbst sehr wohl als Strafe empfunden wird.¹⁰⁸

Gemäss Art. 81 Abs. 3 AuG ist den Bedürfnissen von Schutzbedürftigen und Familien mit minderjährigen Kindern bei der Ausgestaltung der Haft Rechnung zu tragen. In der Praxis gestaltet sich die Haft aber gerade für Frauen, die besonders verletzlich sind, weil sie beispielsweise unter einem Trauma leiden, oft sehr schwierig. Da die Beschäftigungs-

¹⁰³ SFH, Handbuch (Anm. 30), S. 112.

¹⁰⁴ Caroni et al. (Anm. 35), S. 165.

¹⁰⁵ Ibid., S. 178 ff.

¹⁰⁶ Constantin Hruschka, Die rechtliche Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben für die Haft in Schengen- und Dublin-Fällen in der Schweiz, in: Breitenmoser et al. (Hrsg.), Schengen und Dublin in der Praxis – Aktuelle Fragen, Zürich/St. Gallen 2015, S. 356.

¹⁰⁷ NKVF, Tätigkeitsbericht 2011, http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/taetigkeitsberichte/121009_ber-d.pdf (zuletzt besucht am 26.8.2016), S. 32.

¹⁰⁸ Peter Albrecht, Die ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen im Konflikt mit dem Strafrecht, in: BJM 2009, S. 241.

möglichkeiten in Administrativhaft für Frauen noch begrenzter sind als für Männer, gestalten sich die Haftbedingungen bei ihnen meist noch restriktiver.¹⁰⁹ Frauen verbringen in der Regel, abgesehen von einem einstündigen Spaziergang im Freien, der durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung¹¹⁰ vorgegeben ist, den ganzen Tag in ihrer Zelle.¹¹¹ Besonders schwierig ist die Situation für Mütter mit kleinen Kindern, so sind einige Fälle bekannt, bei denen Mütter inhaftiert und ihre Kinder fremdplatziert wurden.¹¹² Immer wieder werden zudem auch schwangere Frauen in Administrativhaft genommen. Dabei wird oft zu wenig auf ihre gesundheitliche Verfassung Rücksicht genommen, wie dies der nachfolgende Fall dokumentiert:

Fall 256¹¹³: *Nachdem ihr Asylgesuch in Schweden abgewiesen wurde, reichte «Soraya», eine junge Eritreerin, in der Schweiz ein zweites Asylgesuch ein. Ihr Ehemann, den sie in Schweden nach traditionellem Brauch geheiratet hat, lebt als anerkannter Flüchtling ebenfalls hier. Das BFM (heute: SEM) tritt nicht auf ihr Asylgesuch ein und entscheidet, sie gemäss den Regelungen der Dublin-Verordnung zurück nach Schweden zu überstellen. «Soraya» wird daraufhin in Administrativhaft genommen. Da sie mit dem Entscheid nicht einverstanden ist, reicht sie vor BVGer eine Beschwerde ein, in der sie vorbringt, dass sie erstens in Schweden bereits einen negativen Entscheid erhalten habe und deshalb bei einer Rückkehr dorthin nach Eritrea ausgeschafft würde und zweitens, dass sie seit einigen Wochen von ihrem Ehemann schwanger sei und ein Kind erwarte. Obwohl die Beschwerde vor BVGer aufschiebende Wirkung hat, wird die Administrativhaft von «Soraya» aufrechterhalten. Ihr Gesundheitszustand verschlechtert sich so sehr, dass sie nach 7 Wochen in Haft ihre Schwangerschaft abbrechen muss. Am gleichen Tag, direkt nach der Beendigung ihres Spitalaufenthalts, wird «Soraya» erneut inhaftiert. Erst am folgenden Tag wird ihre Haft aus Gründen der Unverhältnismässigkeit vom kantonalen Gericht aufgehoben, ihre gesundheitlichen Probleme und der Schwangerschaftsabbruch werden jedoch mit keinem Wort erwähnt. Später entscheidet das BVGer, dass «Sorayas» Asylgesuch in der Schweiz geprüft wird (sog. Selbsteintritt), dies aufgrund der «besonderen Umstände des Falles» und des Risikos einer Rückschiebung in den Sudan, weil Schweden davon ausgeht, dass es sich dabei um das tatsächliche Herkunftsland von «Soraya» handelt.*

¹⁰⁹ NKVF, Tätigkeitsbericht 2011 (Anm. 107), S. 29.

¹¹⁰ BGE 122 I 230, E. 4b.

¹¹¹ NKVF, Tätigkeitsbericht 2011 (Anm. 107), S. 29.

¹¹² S. bspw. Terre des femmes, Schattenbericht (Anm. 55), S. 3.

¹¹³ Fall 256, dokumentiert vom ODAE.

Kommt es zu einer Zwangsausschaffung auf dem Luftweg, ist den besonderen Bedürfnissen von Frauen auch hier Rechnung zu tragen. So ist eine Fesselung bei Frauen bereits aufgrund der natürlichen Kräfteverhältnisse zwischen der betroffenen Frau und den begleitenden Polizisten und Polizistinnen in der Regel nicht notwendig und folglich unverhältnismässig. Trotzdem kommt es in der Praxis immer wieder vor, dass Frauen gefesselt werden (Teil- oder Vollfesselung). Unter anderem sind Fälle bekannt, bei welchen Frauen durch männliche Polizisten gefesselt wurden, weil scheinbar nicht genügend weibliches Personal vor Ort war.¹¹⁴ Eine solche Situation ist aufgrund der körperlichen Nähe bei einer Fesselung untragbar. Zudem kommt es immer wieder vor, dass Mütter in der Anwesenheit ihrer Kinder gefesselt und transportbereit gemacht werden, dies ist sowohl für die Mütter als auch für die Kinder ein höchst traumatisches Erlebnis, welches in keiner Weise mit den Forderungen aus der Kinderrechtskonvention vereinbar ist.¹¹⁵

5.4 Frauen und Mädchen in der Nothilfe

Abgewiesene Asylsuchende und Asylsuchende mit einem Nichteintretensentscheid erhalten in der Schweiz keine Sozialhilfe mehr (Art. 82 Abs. 1 AsylG), sondern nur noch die durch Art. 12 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV)¹¹⁶ garantierte Nothilfe (minimale Geld- oder Sachleistungen, Notunterkunft, medizinische Notfallversorgung).¹¹⁷ Ziel dieser Massnahme ist es, den Betroffenen das Leben hier so schwer als möglich zu machen, damit sie sich entscheiden, die Schweiz zu verlassen. In der Regel wohnen vor allem Männer in den Nothilfe- oder Sachabgabezentren, so dass die Strukturen kaum an die Bedürfnisse der weiblichen Bewohnerinnen angepasst sind.¹¹⁸ Das Recht von Frauen auf Intim- und Privatsphäre wird in den meisten Zentren grob missachtet, oft gibt es keine getrennten sanitären Anlagen, manchmal nicht einmal getrennte Schlafräume.¹¹⁹ Diese Situation ist v.a. für Frauen, die Opfer von Vergewaltigungen, Zwangsverheiratung, Menschenhandel oder sexueller Gewalt wurden, unerträglich. Zudem ist das Risiko belästigt und bedroht oder sogar vergewaltigt zu werden aufgrund der engen Platzverhältnisse und des generell sehr angespannten und von Gewalt und Frust geprägten Umfelds gross; aus

¹¹⁴ Terre des femmes, Schattenbericht (Anm. 55), S. 3; NKVF, Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring Mai 2014 – April 2015, Bern 2015, S. 11.

¹¹⁵ NKVF, Ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring (Anm. 114), S. 8.

¹¹⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

¹¹⁷ SFH, Nothilfe, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/das-asylverfahren/nothilfe.html> (zuletzt besucht am 21.8.2016).

¹¹⁸ Amnesty International, Frauen in der Nothilfe – Was wissen wir von Ihnen?, <https://www.amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/schweiz/dok/2011/nothilfe/2011/frauen/factsheet-abfrauen-in-der-nothilfe-2013-was-wissen-wir-von-ihnen-bb.-2-seiten> (zuletzt besucht am 21.8.2016).

¹¹⁹ Ibid.

Angst um ihre eigene Sicherheit ziehen sich Frauen in Nothilfezentren deshalb oft soweit es geht zurück.¹²⁰ Dies führt zu einer enormen Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit.

Personen in der Nothilfe erhalten pro Tag je nach Kanton einen Betrag zwischen sechs und zwölf Franken: Dieser reicht kaum aus, um das Nötigste zu besorgen, Geld für «Luxusgüter», wie bspw. Tampons, Binden, Verhütungsmittel oder Babynahrung, bleibt meist nicht übrig.¹²¹ Da Personen im Nothilferegime zudem in den meisten Kantonen nicht mehr über eine Krankenversicherung verfügen, dürfen sie ärztliche Hilfe nur noch im Notfall beanspruchen.¹²² In der Regel kündigen die Kantone die Versicherung, sobald die Ausreisefrist abgelaufen ist, dies obwohl das Versicherungsobligatorium gemäss Art. 3 des Krankenversicherungsgesetzes (KVG)¹²³ auch für Personen ohne rechtmässigen Aufenthalt gilt.¹²⁴ Um selbst eine Krankenversicherung abschliessen zu können, fehlt den Betroffenen meist das Geld. Dies führt dazu, dass regelmässige Besuche bei einer Gynäkologin für schwangere Frauen oder Impfungen bei Kleinkindern nicht mehr in Frage kommen, da diese ohne Krankenversicherung für die Betroffenen schlicht unbezahlbar sind. Beschäftigungsmöglichkeiten gibt es keine, auch nicht für minderjährige Kinder. Oft werden die Zentren zudem tagsüber geschlossen und Frauen und Kinder sind gezwungen den Tag auf der Strasse zu verbringen.¹²⁵ Dieses Regime ist menschenunwürdig und verletzt grundlegende Rechte von Frauen und Kindern.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid.

¹²³ Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung, SR 832.10.

¹²⁴ S. für weitere Informationen zu diesem Thema: Roswitha Petry, *La situation juridique des migrants sans statut légal – Entre droit international des droits de l’homme et droit suisse des migrations*, Genf/Zürich/Basel 2013, S. 257 ff.

¹²⁵ Amnesty International, *Frauen in der Nothilfe* (Anm. 118).

6 Lösungsansätze und Forderungen

Aus dem Gesagten lassen sich folgende Forderungen¹²⁶ ableiten, welche die SBAA an die zuständigen Behörden und Institutionen, ihre Mitarbeitenden, die Betreuungspersonen sowie die Zivilgesellschaft stellt:

- Frauenspezifische Aspekte müssen im Asylbereich immer wieder thematisiert werden, nur so kann gewährleistet werden, dass Frauen im Asylverfahren zu ihren Rechten kommen. Einige wenige rechtliche Grundlagen reichen nicht aus, um die Situation von Frauen nachhaltig zu verbessern; vielmehr braucht es Asylverfahren, die auf die Bedürfnisse von Frauen und Mädchen angepasst sind, eine kontinuierliche Sensibilisierung und Aufklärung sowie gendersensitive Weiterbildungen für Mitarbeitende der zuständigen Behörden (SEM, BVGer, etc.). Frauendossiers müssen von speziell geschulten Mitarbeitenden geführt werden.
- Gewalterfahrungen und Traumatisierungen von weiblichen Asylsuchenden müssen im Asylverfahren berücksichtigt werden. Zudem muss den Betroffenen eine angemessene medizinische Betreuung zur Verfügung stehen. Traumatische Erlebnisse können dazu führen, dass die Fluchtgründe nicht lückenlos wiedergegeben werden können und das Geschilderte folglich als unglaubhaft eingestuft wird. Eine solche Situation darf aber keinesfalls zu Lasten der betroffenen Frau ausgelegt werden. Vielmehr muss die Befragungsmethode entsprechend angepasst werden. Frauen müssen zudem immer durch ein reines Frauenteam angehört werden.
- Die Lebensrealitäten von Frauen und Mädchen in ihren Herkunftsländern sind in den Asylentscheid miteinzubeziehen. Damit dies möglich ist, müssen die zuständigen Mitarbeitenden entsprechend länderspezifisch geschult werden. Zu oft wird davon ausgegangen, dass sich die betroffenen Frauen an die lokalen Behörden hätten wenden können oder dass eine innerstaatliche Schutzalternative bestanden hätte. Diese Annahmen erweisen sich jedoch oft als falsch, da der Schutzwille der Behörden im Heimatland in der Realität meist nicht vorhanden ist.

¹²⁶ Die aufgelisteten Forderungen werden abgesehen von der Beobachtungsstelle durch etliche weitere Organisationen und Vereine – u.a. durch Terre des femmes (www.terre-des-femmes.ch) und Amnesty International (www.amnesty.ch) – unterstützt.

- > Das SEM wird aufgefordert für Frauen und Männer in Zukunft eine getrennte Asylstatistik zu veröffentlichen. Diese soll insbesondere detaillierte Informationen zu den Ablehnungsgründen von Asylgesuchen enthalten.
- > Bei der Unterbringung von weiblichen Asylsuchenden muss darauf geachtet werden, dass deren Sicherheit jederzeit gewährleistet ist. Frauen und Männer sollen in getrennten Unterkünften untergebracht werden. Ist dies nicht möglich, müssen die Unterkünfte mindestens nach Stockwerken geschlechtergetrennt aufgeteilt sein. Sanitäre Anlagen müssen in jedem Fall strikt nach Geschlecht getrennt sein. Wenn immer möglich sollen Frauen eigene Gemeinschaftsräume zur Verfügung stehen. Zudem muss in jedem Zentrum eine Kinderbetreuung organisiert werden, so dass Mütter die Möglichkeit haben, an Sprachkursen und Beschäftigungsangeboten teilzunehmen. Das Sicherheitspersonal muss zu einem genügend grossen Teil aus weiblichen Mitarbeiterinnen bestehen.
- > Die Situation in den Nothilfestrukturen ist unmenschlich und muss dringend an die Bedürfnisse von Frauen und Kindern angepasst werden.
- > In jedem Zentrum muss mind. eine medizinische Fachperson angestellt werden, damit die medizinische Versorgung gewährleistet werden kann.
- > Aus Gründen der Rechtssicherheit und weil der Flüchtlingsbegriff nach wie vor männerzentriert ausgelegt wird, soll für frauen- und geschlechtsspezifische Verfolgung ein eigenes, neues Verfolgungsmotiv in Art. 3 Abs. 1 AsylG aufgenommen werden.
- > Die Schweizer Behörden müssen im Rahmen von Dublin-Verfahren vermehrt von ihrem Recht auf Selbsteintritt Gebrauch machen, wenn Hinweise dafür vorliegen, dass es sich um eine besonders verletzte Person handelt.
- > Bei besonders verletzlichen Personen – dies gilt unter anderem für traumatisierte, kranke, gebrechliche oder schwangere Frauen sowie für Mütter mit kleinen Kindern – muss von der Anordnung einer Administrativhaft abgesehen werden. Die Kinder bleiben bei ihren Müttern/Eltern und werden von diesen betreut.
- > Auf Fesselungen (Voll- oder Teilfesselungen) bei Ausschaffungen auf dem Luftweg muss generell verzichtet werden.

7 Abkürzungsverzeichnis

ABI.	Amtsblatt der Europäischen Union
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998, SR 142.31
AsylV 1	Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen, SR 142.311
BAAO	Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz
BFM	Bundesamt für Migration (heute: SEM)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CEDAW	Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, SR 0.108
EMARK	Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentrum
FGM	Female Genital Mutilation
GFK	Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtstellung der Flüchtlinge, SR 0.142.30
KRK	Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, SR 0.107
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
ODAE	Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers
SBAA	Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
UMA	unbegleitete minderjährige Asylsuchende
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VZAE	Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, SR 142.201



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht zeigt anhand von konkret dokumentierten Fällen auf, wie sich das schweizerische Asyl- und Ausländerrecht auf die Situation der betroffenen Menschen auswirkt.

Mehr Informationen finden Sie unter: beobachtungsstelle.ch

Unterstützen Sie die Arbeit der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht:

- > Verteilen Sie unsere Informationen
- > Informieren Sie uns über interessante Fälle
- > Spenden Sie
- > Unterstützen Sie uns, indem sie Mitglied werden

PC 60262690-6 / IBAN CH70 0900 0000 6026 2690 6

Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht

Vielen Dank für Ihre Unterstützung.