

Sachdokumentation:

Signatur: DS 1322

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1322



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Bern, 16.4.2018

Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen

Stellungnahme TERRE DES FEMMES Schweiz

Einführend erinnern wir daran, dass die Schweiz sich in der Ausgestaltung des Asylbereichs an ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen zu orientieren hat. Aus Perspektive der Geschlechtergerechtigkeit sind dies insbesondere

- die Europaratskonvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)¹
- die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW und den entsprechenden General Recommendations NR. 32:² Siehe dazu den Schattenbericht von TDF Schweiz zum Thema Frauenflüchtlinge zuhanden dem CEDAW-Komitee.³
- die Empfehlungen des Europaratskommissars Nils MUIŽNIEKS an die Schweiz 2017 bezüglich der Unterbringung von Asylsuchenden (inkl. geschlechterspezifischen Aspekten)⁴.

Grundsätzliches

Der Neustrukturierung des Asylbereichs stand TERRE DES FEMMES Schweiz (TDF) von Beginn weg grundsätzlich kritisch gegenüber (vgl. Stellungnahme vom 5. Juni 2016). In der heutigen Ausgangslage setzt sich TDF weiterhin dafür ein, dass die Asylgesetzgebung und deren Umsetzung gendersensibel und -gerecht ausgestaltet wird, so dass auch den Bedürfnissen und Rechten von geflüchteten Frauen und Mädchen das entsprechende Gewicht verliehen wird. Weiter hat sich TDF bereits zu den Vorlagen zur Neustrukturierung des Asylbereichs im November 2017 geäußert und darin eine frauenspezifische Perspektive und

¹ <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention>

² http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/32&Lang=en

³ <https://www.terre-des-femmes.ch/de/administrator/de/2-uncategorised/448-2016-cedaw-schattenbericht-2>

⁴ <https://rm.coe.int/rapport-suite-a-la-visite-en-suisse-du-22-au-24-mai-2017-de-nils-muizn/168075e90c>

entsprechende gendersensible Massnahmen im Asylbereich eingefordert.⁵ Wir knüpfen die folgenden Positionen daran an.

Grundsätzlich unterstützen wir die Positionen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH. Bezüglich LGBTI-Personen unterstützen wir die Stellungnahme von Asile LGBT Genève, Transgender Network Switzerland und Queeramnesty. Betreffend Kinderrechten unterstützen wir die Stellungnahme von ADEM.

Im Folgenden ergänzen wir die Positionen hier genannter Akteur innen um eine verstärkte Geschlechterperspektive zu den Themen:

- Sicherheit; Unterbringung und Betreuung (Art. 4)
- Zugang zu Gesundheitsversorgung (Art. 6)
- Beschäftigung (Art. 8 & 9)
- Controlling und Aufsicht (Art. 13).

Erkenntnisse zur Situation geflüchteter Frauen und Mädchen

Eine Geschlechterperspektive fehlte in der Betreuung und Unterbringung im Asylbereich bisher weitgehend. Nun erarbeitet aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses der Bund (wie auch die Kantone) bis 2019 eine Analyse der Situation von geflüchteten Frauen und Mädchen in der Schweiz.⁶ Zentrale Themen sind darin die Unterstützung bei und der Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt sowie die frauenspezifischen Bedürfnisse und Rechte in der aktuellen Unterbringungssituation. Wichtig ist es nun, die Erkenntnisse und Empfehlungen aus dieser Analyse bereits während der Arbeiten laufend in die Umsetzung der Neustrukturierung und damit auch in diese Verordnung einfliessen zu lassen.

Bereits heute verfügt der Bund aufgrund von Forschungsarbeiten wie den Studien REFUGEE und BRIDGE über Erkenntnisse und Empfehlungen bezüglich der perinatalen Gesundheitsversorgung von geflüchteten Frauen bzw. Migrantinnen, die es ebenfalls zu beachten gibt. (Siehe dazu unten Abschnitt zur Gesundheitsversorgung.)

Thema Sicherheit: fehlender Auftrag zu geschlechtsspezifischer Gewalt

Beim Betrieb der Zentren und Unterbringungen des Bundes wird die Sicherheit grundsätzlich immer noch zu stark und zu Ungunsten der Betreuung gewichtet. Würden mehr Ressourcen in die Betreuung und weniger in die Sicherheit gesteckt, würde sich dies effektiver in der Gewaltprävention und in der Unterstützung von Gewalt Betroffener auswirken. Aus einer Geschlechterperspektive gesehen wird die Sicherheit FÜR die Asylsuchenden selbst noch zu wenig stark gewichtet. So fehlt ein klarer Auftrag des Bundes an die

⁵ https://www.terre-des-femmes.ch/images/docs/Stellungnahmen/2017_TDF_Vernehmlassung_Neustrukturierung.pdf

⁶ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163407>

Organisationen und Firmen im Bereich Betreuung und Sicherheit, geschlechtsspezifische Gewalt in den Zentren zu verhindern und bereits betroffene Asylsuchende zu schützen und zu unterstützen. Deshalb gilt es, die Prävention sowie Schutz und Unterstützung bei geschlechtsspezifischer Gewalt im Betreuungs- wie auch im Sicherheitskonzept strukturell zu verankern. Das Betreuungs- und Sicherheitspersonal muss obligatorisch zu geschlechtsspezifischer Gewalt geschult werden und klar geregelte Aufgaben übernehmen. Es ist zu gewährleisten, dass immer weibliches Betreuungspersonal wie auch bei einer Präsenz von Sicherheitspersonal immer Angestellte jeden Geschlechts präsent sind – dies hilft Frauen in Gewaltsituationen, Hilfe zu suchen. Um geschlechtsspezifische Gewalt von Seiten Angestellter, Mandatierter oder Freiwilliger zu verhindern, gilt es auch dazu Prävention zu betreiben und klare Abläufe bei entsprechenden (Verdachts-)Fällen zu verankern.

Nachfolgend nehmen wir nun gerne Stellung zu einzelnen Artikeln der Verordnung:

Art. 4: Unterbringung und Betreuung

TDF hat auf der Basis von Gesprächen mit geflüchteten Frauen und Betreuer_innen aus Asylunterkünften in einem Bericht Empfehlungen bezüglich Unterkunft und Betreuung erarbeitet.⁷ Die folgenden Ausführungen basieren auf Erfahrungen aus der Praxis:

Unterbringung / Infrastruktur:

Wir unterstützen die nach Geschlecht getrennten Unterbringungen. Bei kollektiven Unterbringungen sind deshalb getrennte Zentren für alleinstehende Frauen, alleinstehende Männer sowie für alleinstehende Mütter und Familien zu schaffen. Ist dies nicht möglich, sollten im Gebäude die Zimmer geschlechtergetrennt nach Stockwerken oder Haustrakten eingeteilt werden. Alleinstehende Frauen mit Kindern sollten in jedem Fall Anspruch auf ein eigenes Zimmer haben.

Ebenso unterstützen wir die getrennte Unterbringung von Familien. Um die Privatsphäre zu schützen sowie zur Prävention von Konflikten und Gewalt sollten Familien jedoch zwingend in einzelnen Zimmern untergebracht und keine Familien zusammengelegt werden. Unter Familien sollten dabei bspw. auch ein erweiterter Familienkreis ausserhalb der Kernfamilie Eltern - Kinder(n) verstanden werden.

Der Begriff der „betreuungsbedürftigen Personen“ muss durch „Personen mit besonderen Rechten“ ersetzt werden, so dass dieser zusätzlich zu älteren, gesundheitlich angeschlagenen und traumatisierten Personen auch (alleinreisende) Frauen, LGBTI-Personen und Familien umfasst. Nur so kann den besonderen bspw.

⁷ https://www.terre-des-femmes.ch/images/docs/2014_Bericht_Unterbringung_web.pdf Siehe Empfehlungen S. 11, 14 und 20.

geschlechterspezifischen Bedürfnissen dieser Personen Rechnung getragen werden. Dabei sprechen wir uns für kleinere, abschliessbare Wohneinheiten ausserhalb der Kollektivstrukturen aus.

Um diese Personenkategorien identifizieren zu können, sind institutionalisierte Identifikationsprozesse im Verfahren unabdingbar. Dies würde es auch ermöglichen, von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffene Frauen zu erkennen und ihnen entsprechend Unterstützung und Schutz zu ermöglichen.

Es müssen Räume bestehen die zeitlich unbegrenzt oder begrenzt nur Frauen (und weiblichem Betreuungspersonal) – und ggf. ihren Kindern – zugänglich sind. Dies können Gemeinschaftsräume, Freizeit- und Sporträume, getrennte Küchen oder ähnliches sein. Damit wird den Frauen ermöglicht, sich ausserhalb ihrer Zimmer aufzuhalten, Angebote zu nutzen und es bestehen Alternativen zu den durch Männer besetzten Gemeinschaftsräumen. Die sanitären Anlagen und der Zugang dazu sind zwingend nach Geschlecht getrennt und absolut geschlossen zu gewährleisten (auch innerhalb von Familieneinheiten). Diese Geschlechtertrennung muss im Alltag durchgesetzt werden. Asylsuchende sollten ihre eigenen Zimmer von innen verschliessen können. Die Infrastruktur ist auch in der Nacht sicher zu gestalten, bspw. durch eine gute Ausleuchtung mit Bewegungsmeldern. Generell braucht es direkte, sichere Zugänge zu den geschlechtergetrennten Räumlichkeiten, so dass bspw. nicht die Frauen bei den Männerzimmern vorbei auf die Toiletten müssen.

Betreuung:

Wir haben schon im Abschnitt „Sicherheit“ bereits grundsätzlich darauf verwiesen, wie wichtig eine gut geschulte Betreuung mit klaren Aufträgen bezüglich Gendersensibilität sowie Prävention und Unterstützung zu Gewalt mit genügend personellen Ressourcen ist. Wir empfehlen deshalb folgendes:

Für die Mitarbeiter_innen in Unterkünften ist ein geschlechtersensibler Verhaltenskodex zu erlassen. Eine adäquate Ausbildung beziehungsweise die nötige Erfahrung sowie regelmässige Weiterbildungen und Informationen zu Geschlechtersensibilität und Gewalt sind zwingend nötig. Eine laufende Unterstützung durch Supervision und Coaching ist zu ermöglichen. Die Vernetzung und ein Austausch mit Mitarbeiter_innen anderer Unterkünfte sind wichtig, um Synergien und Wissenstransfer zu gewährleisten.

Genügend Zeitressourcen für die Mitarbeiter_innen sowie ein ausreichender Betreuungsschlüssel sind die Voraussetzung für eine angemessene Unterstützung der Bewohner_innen. Die Zusammensetzung des Teams der Mitarbeiter_innen und der Einsatzplan müssen garantieren, dass geflüchteten Frauen jederzeit eine weibliche Betreuungsperson zur Verfügung steht, insbesondere auch nachts. Jeder asylsuchenden Person ist eine Bezugsperson des gleichen Geschlechts zuzuordnen.

Die Privatsphäre der Asylsuchenden gilt es zu respektieren. Die Zimmer müssen von innen verschliessbar sein, Mitarbeiter_innen und Mitbewohner_innen dürfen erst nach Einwilligung der Bewohnerin eintreten.

Die Präsenz von Mitarbeiter_innen während der Nacht erhöht die Sicherheit für Frauen effektiver als die Beauftragung von externen Sicherheitsdiensten. Falls externe Sicherheitsdienste mandatiert werden, müssen diese über einen geschlechtersensiblen Auftrag und entsprechendes Wissen verfügen und bei weiblichen Bewohnerinnen auch weibliche Sicherheitskräfte zwingend präsent sein.

Um das gegenseitige Verstehen zu garantieren und damit eine adäquate Betreuung aber auch bspw. die Unterstützung bei Gewalt zu ermöglichen, müssen bei Eintrittsgesprächen, weiteren regelmässigen Einzelgespräche sowie bei externen Hilfsleistungen wie Besuchen bei Ärzt_innen gleichgeschlechtliche Dolmetscher_innen beigezogen werden.

Bei Verdacht oder klaren Hinweisen auf geschlechterspezifische Gewalt müssen die Mitarbeiter_innen verpflichtet werden, adäquat aktiv zu werden. Voraussetzung dafür sind klare Anweisungen, Abläufe und interne wie externe Vernetzungen zu den verschiedenen Gewaltformen, beispielsweise sexualisierte Belästigung, häusliche Gewalt, weibliche Genitalverstümmelung oder Zwangsverheiratung/-ehe. Informationen über Rechte und Hilfsangebote für von Gewalt Betroffene und Traumatisierte müssen aktiv und passiv vermittelt werden via Einzelgespräche, Informationsveranstaltungen, Abgabe und Aushang von Informationsmaterialien. Ebenso gilt es eine Vernetzung zu Fachstellen für sexuelle und reproduktive Gesundheit aufzubauen und den Frauen zugänglich zu machen.

Art. 6: Zugang zur Gesundheitsversorgung

Wir unterstützen die Forderung der SFH, das Recht auf gesundheitliche Grundversorgung diskriminierungsfrei zu gewähren.

Dies bedeutet, dass auch eine adäquate psychische Gesundheitsversorgung von Beginn weg und nicht erst nach dem Transfer in die Kantone zu gewährleisten ist. Dieser Zugang muss für alle im Asyl- und Wegweisungsverfahren, unabhängig des asylrechtlichen Status⁸ gelten.

Gerade für Frauen ist das Risiko, auf dem Weg in die Schweiz traumatisierende Erfahrungen bspw. durch sexualisierte Gewalt gemacht zu haben, gross. So gilt es in solchen Fällen nicht nur, eine notwendige gynäkologische Versorgung sondern auch eine psychologische Unterstützung zu ermöglichen. Voraussetzung dafür ist ein institutionalisierter Identifizierungsprozess für gewaltbetroffene Frauen im Asylverfahren.

Aus frauenspezifischer Sicht ist eine geschlechtergerechte Konzeption der Gesundheitsversorgung elementar. So ist bspw. die Gewährleistung einer guten perinatalen Versorgung wichtig für die Gesundheit von Mutter und Kind. Die Studie REFUGEE⁸, die die Berner Fachhochschule gefördert durch das Bundesamt für

⁸ REFUGEE: Sexuelle und reproduktive Gesundheitsversorgung von Frauen und ihren Säuglingen in Asylunterkünften in der Schweiz

https://www.gesundheit.bfh.ch/uploads/tx_frppublikationen/Sexuelle_und_reproduktive_Gesundheitsversorgung_von_Frauen_und_ihren_Saeuglingen_in_Asylunterkuenften_in_der_Schweiz_REFUGEE.pdf

Gesundheit durchgeführt hat, zeigt Lücken in der perinatalen Versorgung auf. Die Erkenntnisse und Empfehlungen aus dieser Studie gilt es nun umzusetzen. So fordert die Studie bspw. eine Sensibilisierung der Gesundheitsversorger_innen, um eine kontinuierliche reproduktive Gesundheitsversorgung von geflüchteten Frauen zu gewährleisten. Des Weiteren braucht es innovative Modelle zur integrierten Gesundheitsversorgung und die systematische Einbindung von nichtärztlichem Gesundheitspersonal sowie zu präventiven Aufgaben. Das Recht auf Familienplanung und kostenlosem Zugang zu selbstbestimmter Kontrazeption sollte gesichert werden. Eine standardisierte Erfassung des Gesundheitszustandes von Schwangeren, Gebärenden und Wöchnerinnen mit Säuglingen mit Asylstatus würde ein Qualitätsmonitoring ermöglichen.

Voraussetzung für eine wirkungsvolle Gesundheitsversorgung ist eine sprachliche Verständigung zwischen Patient_innen und Gesundheitsfachleuten. Dies ist gerade bei Traumatisierungen umso wichtiger. Die Dolmetschung muss deshalb jederzeit und durch gleichgeschlechtliche Dolmetscher_innen gewährleistet werden. Die Probleme, die durch mangelnde Kommunikationsmöglichkeiten im Gesundheitsbereich auftauchen können, werden u.a. in REFUGEE aber auch in der Studie BRIDGE, die ebenfalls durch das BAG gefördert wurde, aufgezeigt.⁹ Auch diese Erkenntnisse gilt es umzusetzen.

Art. 8 & 9: Beschäftigung

Aus frauenspezifischer Sicht sind die Beschäftigungsangebote so zu gestalten, dass sie den Bedürfnissen der Frauen entsprechen und für sie zugänglich sind. Dies erfordert bspw. eine Kinderbetreuung während dieser Zeit, damit die Mütter teilnehmen können. Ebenfalls sollten entsprechende Räumlichkeiten dauernd oder zeitweise den Frauen (und ggf. Kindern) vorbehalten sein. Aktivitäten und Beschäftigungen ausschliesslich für Frauen innerhalb des Zentrums sind nötig, um Räume zu schaffen, in denen sich Frauen sicher fühlen, kennenlernen und vernetzen können und somit Isolation entgegengewirkt wird. Beispiele: Frauentreffs, gemeinsames Kochen, Gymnastik. Zudem sollten Aktivitäten ausschliesslich für Frauen ausserhalb des Zentrums angeboten werden, z.B. bieten Ausflüge Abwechslung und die Möglichkeit, die Umgebung kennenzulernen sowie die Frauen zu stärken.

Art. 13: Anforderungen an Dienstleistungserbringer im Bereich Betreuung und Sicherheit

Wir begrüßen die Festlegung von Qualitätskriterien für die Bereiche Betreuung und Sicherheit sowie deren Kontrolle sehr. Dabei gilt es auch die Geschlechtersperspektive miteinzubeziehen und Aufträge bezüglich geschlechtersensibler Massnahmen im Bereich Betreuung, Sicherheit, Unterbringung, Beschäftigung,

⁹ BRIDGE: Kommunikation mit fremdsprachigen Wöchnerinnen und Schwangeren erleichtern (2017)
<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/themen/strategien-politik/nationale-gesundheitsstrategien/gesundheitsliche-chancengleichheit/chancengleichheit-in-der-gesundheitsversorgung/mutter-kind-gesundheit-in-der-migrationsbevoelkerung.html>

Personal und Bildung festzulegen. Diese Qualitätskriterien und damit verbundenen Leistungsvereinbarungen sollten gemäss dem Öffentlichkeitsprinzip einsehbar und transparent gemacht werden.

Kontrollen durch unabhängige Instanzen sind trotzdem notwendig. Zudem befürworten wir eine unabhängige Ombudsstelle für Asylsuchende, Personen aus der Zivilgesellschaft und Angestellte der Mandatsträger_innen.