

Sachdokumentation:

Signatur: DS 355

Permalink: [www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/355](http://www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/355)



### 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.

**NGO:** TERRE DES FEMMES Switzerland

**Country:** Switzerland

**Topic:** Refugee Women (transversal)

**General Recommendation:** No. 32

**CEDAW Articles:** Art. 1-3, 5, 9, 10, 13, 15, 16

January 2016

Der Staatenbericht der Schweiz äussert sich nicht zur Situation von Frauenflüchtlingen und von Frauen im Asylverfahren. Lediglich der Zwischenbericht der Schweiz<sup>1</sup> enthält unter Ziff. 4.2.3. kurze Ausführungen zu frauenspezifischen Asylgründen. Dies, obwohl das CEDAW-Komitee in seiner General Recommendation Nr. 32 die Verpflichtungen der Staaten gemäss der CEDAW-Bestimmungen im genannten Bereich ausführlich konkretisiert hat. TERRE DES FEMMES Schweiz hält folgende Punkte fest, in welchen die Schweiz der General Recommendation Nr. 32 nicht Folge leistet oder entgegen der Empfehlungen handelt:

**Art. 15, 28**

Asylsuchende Frauen, die aufgrund geschlechtsspezifischer Privatverfolgung fliehen müssen, werden mit der im Zwischenbericht genannten Übernahme der Schutztheorie ins nationale Asylsystem nicht mehr ohne Weiteres von der Flüchtlingsanerkennung ausgeschlossen (Zwischenbericht, Ziff. 4.2.3.). Jedoch gehen die Asylbehörden gerade bei geschlechtsspezifischer Privatverfolgung oftmals vom Vorliegen einer **inländischen Fluchtalternative** aus, ohne dass die spezifische Situation der Frauen genügend analysiert und gewürdigt würde.

**Art. 15, 29**

Asylsuchende Frauen, die geschlechtsspezifische Verfolgung geltend machen, werden oftmals von der Flüchtlingsgewährung ausgeschlossen, da die Asylbehörden leichtfertig von der **Schutzwilligkeit der lokalen Behörden** ausgehen. So wird ein Asylgesuch in der Regel abgelehnt, wenn es die betroffene Frau aus guten Gründen unterlassen hat, die örtlichen Behörden um Schutz zu ersuchen oder die lokalen Behörden in einem ersten Schritt keinen Schutz boten.

**Art. 44, 47, 50d, 50e**

**Gendersensible Aus- und Weiterbildungen** im Bereich frauenspezifische Fluchtgründe für Anhörer\_innen und Entscheider\_innen des Staatssekretariats für Migration (SEM) und für Richter\_innen des Bundesverwaltungsgerichts, sowie die Bearbeitung der Dossiers durch speziell dafür geschulte Personen, sind unerlässlich um die Mängel im Asylverfahren zu beheben.

---

<sup>1</sup> Zwischenbericht der Schweiz zur Umsetzung der Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses im Bereich Gewalt und im Bereich Migration und Minderheiten, Bern, Juni 2012.

**Art. 39**

Der Zugang zu Informationen —insbesondere zu frauenspezifischen Fluchtgründen— ist erschwert, da **verlässliche statistische Erhebungen**, welche differenziert zu den Ablehnungsgründen von Asylgesuchen Auskunft geben, nicht existieren.

**Art. 40**

Konsequenterweise bedeutet dies, dass der Bund **genügend finanzielle und fachliche Ressourcen** bereitstellen muss, um so die internationalen Verpflichtungen hinsichtlich asylsuchender Frauen zu erfüllen.

**Art. 25**

Am 1. Februar 2014 ist eine bedenkliche Änderung im Asylgesetz in Kraft getreten, welche besonders traumatisierte asylsuchende Frauen hart trifft. So müssen **gesundheitliche Beeinträchtigungen**, worunter auch Erkrankungen aufgrund traumatischer Erlebnissen fallen, zu Beginn des Asylverfahrens von den Betroffenen erwähnt werden, damit diese von den Asylbehörden berücksichtigt werden müssen (Art. 26bis AsylG). Werden diese Erkrankungen (wie beispielsweise posttraumatische Belastungsstörungen) den Asylbehörden erst zu einem späteren Zeitpunkt durch eine behördenunabhängige Psychiater\_in/Psycholog\_in gemeldet, müssen diese bei der Asylentscheidung nicht mehr berücksichtigt werden.

**Art. 33, 34, 41, 48**

Die **Unterbringung** von Asylsuchenden liegt sowohl in der Kompetenz des Bundes (Bundeszentren) als auch der Kantone (Durchgangszentren/Kollektivunterkünfte). Generell wird frauenspezifischen Bedürfnissen auf beiden Stufen kaum Rechnung getragen. Dies, obwohl alle Ebenen des Staates verpflichtet sind, die Bestimmungen aus der CEDAW umzusetzen und die dafür erforderlichen Massnahmen zu treffen (Staatenbericht, Ziff. 15).

Die Unterkünfte von Asylsuchenden zeichnen sich in vielen Fällen durch die engen Raumverhältnisse, schlechte Infrastruktur, ihre Abgelegenheit und ihre gesellschaftliche Marginalisierung aus.

- Einige Unterkünfte sind unterirdisch oder bestehen aus Zelten.
- Es stehen nicht genügend getrennte Unterkünfte für alleinstehende Frauen und alleinerziehende Mütter sowie für Familien zur Verfügung.
- Bei gemischten Unterkünften für Asylsuchende ist die Infrastruktur oft nicht genügend geschlechtergetrennt gestaltet. Die Sicherheit von asylsuchenden Frauen ist damit nicht gewährleistet.
- Private Sicherheitsfirmen engagieren mehrheitlich männliches Sicherheitspersonal, was besonders asylsuchende Frauen einschüchtert.

Der Bund ist zudem daran, den Asylbereich neu zu strukturieren. Damit verbunden ist der Aufbau sehr grosser neuer Bundeszentren, welche eine Mindestgrösse von 250 Plätzen aufweisen. Für diese Zentren sind keine geschlechtersensiblen Regelungen bezüglich Betreuung und Infrastruktur vorgesehen. Der **Einbezug von NGOs**, welche sich für eine menschenwürdige Unterbringung asylsuchender Frauen einsetzen, ist vom Bund nicht geplant.<sup>2</sup>

#### **Art. 24, 34, 49**

Der Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter von 2014 führt höchst bedenkliche **Ausschaffungen** asylsuchender Frauen (gemäss Dublin-Assoziierungsübereinkommen) und abgewiesener asylsuchender Frauen an. Alternativen zur Haft werden zu wenig in Betracht gezogen. Es sind Fälle öffentlich geworden oder sind TERRE DES FEMMES Schweiz durch direkte Kontakte bekannt, in denen

- alleinerziehende Mütter zwecks Ausschaffung inhaftiert und ihre Kinder in Heimen fremdplatziert wurden;
- Mütter bei der Überstellung vor den Augen ihrer Kinder gefesselt wurden (Teil- und Vollfesselung);
- Müttern Beruhigungsmittel zwangsweise verabreicht wurde;
- die Fesselungen teilweise von mehreren männlichen Polizisten vorgenommen wurden, da zu wenige weibliche Polizistinnen verfügbar waren;<sup>3</sup>
- schwangeren Frauen inhaftiert und zwangsweise ausgeschafft wurden.

#### **Art. 21, 22, 23, 37, 45**

Die NGOs, die in diesem Bereich tätig sind beobachten, dass die Asylbehörden in **Dublin-Verfahren** den internationalen Verpflichtungen —insbesondere dem non-refoulement-Gebot— zu wenig Beachtung schenken. So wird das Risiko von asylsuchenden Frauen, im zuständigen Mitgliedstaat Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt zu werden oder unmenschlicher Behandlung ausgesetzt zu sein, oftmals weder analysiert noch bei der Entscheidung berücksichtigt, obwohl genügend konkrete Hinweise vorliegen. Entgegen des Staatenberichts der Schweiz (Staatenbericht, Ziff. 47) werden Opfer von Menschenhandel ungeachtet ihrer Vorgeschichte und ungeachtet der Gefahr, im zuständigen Mitgliedstaat erneut Opfer von Menschenhandel zu werden, meist dorthin weggewiesen.

<sup>2</sup> Vgl. dazu TERRE DES FEMMES Schweiz, Bericht zur Lage asylsuchender Frauen in Kollektivunterkünften, Bern, Oktober 2013: [www.terre-des-femmes.ch/images/docs/2014\\_Bericht\\_Unterbringung\\_web.pdf](http://www.terre-des-femmes.ch/images/docs/2014_Bericht_Unterbringung_web.pdf). Der Bericht ist immer noch aktuell.

<sup>3</sup> Vgl. Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (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, 9. Juli 2015: [www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2015/vollzugsmonitoring/150708\\_ber-de.pdf](http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2015/vollzugsmonitoring/150708_ber-de.pdf).

**Art. 14, 24, 55, 63g**

Der Zwischenbericht der Schweiz hält fest, dass **Frauen mit Migrationshintergrund** deutlich öfters erwerbslos sind als Frauen ohne Migrationshintergrund und deshalb ihre Integration verbessert werden muss (Zwischenbericht, Ziff. 4.4.3., 5). Differenziertere statistische Angaben zeigen jedoch, dass gerade vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und vorläufig aufgenommene Flüchtlingsfrauen im Vergleich zur übrigen weiblichen Migrationsbevölkerung markant höher von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Obwohl statistische Angaben dazu fehlen, legt die Praxis den Schluss nahe, dass insbesondere alleinerziehende Mütter mit einer vorläufigen Aufnahme als Ausländerinnen oder als Flüchtlingsfrauen aufgrund ihrer familiären Verpflichtungen zusätzlich stark erschwerte Möglichkeiten haben, erwerbstätig zu sein und sich von der Sozialhilfe zu lösen. Sie sind somit mehrfach diskriminiert.

Dies hat weitreichende Folgen für ihre Integration. Denn sie haben so praktisch keine Chancen, eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten (sogenannte Härtefallbewilligung), insofern Voraussetzung dafür meist die Sozialhilfeunabhängigkeit ist. Mit der Aufenthaltsbewilligung wären jedoch in verschiedensten Lebensbelangen die Integrationschancen in der Schweiz stark erleichtert (z.B. Arbeitssuche, Kantonswechsel, Reisemöglichkeit, Sozialhilfeansatz).

Ausserdem können Betroffene aufgrund ihrer Sozialhilfeabhängigkeit keinen Familiennachzug beantragen und bleiben so von ihren in der Heimat verbliebenen Kindern und Ehemännern auf Dauer getrennt.

Ohne Aufenthaltsbewilligung bleibt ihnen künftig auch die Einbürgerung verwehrt, da das revidierte Bürgerrecht (noch nicht in Kraft) verschärft wurde. Dies, obwohl die Betroffenen gemäss Statistiken die Schweiz nicht mehr verlassen werden und daher ihre Integration von grösster Wichtigkeit ist.

### **Fragen an die schweizerische Regierung**

- Bis wann gedenkt die Schweiz, eine detaillierte und umfassende Evaluation der Situation von Frauenflüchtlings und von asylsuchenden Frauen im Asylverfahren unter Einbezug der General Recommendation Nr. 32 vorzulegen?
- Was unternimmt der Bund um frauenspezifischen Fluchtgründen in der Praxis konsequent Rechnung zu tragen?
- Was unternehmen Bund und Kantone damit einheitliche, verbindliche geschlechtersensible Richtlinien bezüglich Betreuung und Unterbringung von Asylsuchenden erlassen werden?
- Was unternehmen Bund und Kantone zur Sicherstellung der Einhaltung dieser Richtlinien und der Qualität der Unterbringung und Betreuung durch private Sicherheitsfirmen und Zentrumsbetreibende?

- Bis wann gedenkt der Bund eine unabhängige Beschwerdestelle für von den Behörden untergebrachte asylsuchende Frauen zu schaffen?
- Was unternehmen Bund und Kantone um zivilgesellschaftlichen Akteur\_innen den Zugang zu Kollektivunterkünften zu gewährleisten?

## Massnahmen

- Es sind **statistische Erhebungen** zu erstellen, welche differenziert zu den Ablehnungsgründen von Asylgesuchen —insbesondere zu frauenspezifischen Fluchtgründen— Auskunft geben.
- Es sind **gendersensible Aus- und Weiterbildungen** im Bereich frauenspezifische Fluchtgründe für zu dem Thema spezialisierte Anhörerinnen und Entscheiderinnen des Staatssekretariats für Migration (SEM) und für Richter\_innen des Bundesverwaltungsgerichts einzuführen. Weiter müssen die Dossiers von speziell dafür geschulten Personen bearbeitet werden.
- Bund und Kantone müssen **einheitliche, verbindliche geschlechtersensible Regelungen bezüglich Betreuung und Unterbringung** von Asylsuchenden erlassen. Diese müssen integraler Bestandteil der Leistungsverträge zwischen Bund/Kantonen und Zentrumsbetreibenden sowie mit privaten Sicherheitsfirmen sein. Die Leistungsverträge müssen öffentlich einsehbar sein.
- Die Zurverfügungstellung von Liegenschaften oder Land an Bund und Kanton zum Zweck der Unterbringung von Asylsuchenden ist an **verbindliche Qualitätsrichtlinien** bezüglich der Infrastruktur und Betreuung zu knüpfen und die Einhaltung derselben zu kontrollieren.
- **Qualitative Kriterien bezüglich Infrastruktur** sind unter anderem oberirdische Infrastruktur, geschlechter- und kindersensible Gestaltung der Unterkünfte zur Prävention von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt, getrennte Unterkünfte oder Einheiten für alleinstehende Frauen sowie Familien und Paare, genügend individueller Raum mit Privatsphäre für alle Bewohner\_innen (festzulegen in Quadratmeter).
- **Qualitative Kriterien bezüglich Betreuung** sind unter anderem genügend personelle Ressourcen für sozialarbeiterische Unterstützung (festzulegen als Betreuungsschlüssel), die Sensibilisierung der Mitarbeiter\_innen zur Arbeit zu Traumatisierungen und Geschlechterfragen, die Gewährleistung von internen Zuständigkeiten und Abläufen bei Gewalt sowie die Gewährleistung des Zugangs für Asylsuchende zu externen spezialisierten Unterstützungsangeboten für Gewaltbetroffene und Traumatisierte.
- Eine **Beschwerdestelle** für alle Bewohner\_innen von Kollektivunterkünften ist zu schaffen, sowie der Zugang zu Kollektivunterkünften für zivilgesellschaftliche Akteur\_innen ist zu gewährleisten.