

Sachdokumentation:

Signatur: DS 3550

Permalink: [www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/3550](http://www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/3550)



### 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.

*Alternativer Vertiefungsbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz:*

## **Zur Situation gewaltbetroffener, geflüchteter Frauen in der Schweiz**

Von:

**Brava**  
Ehemals TERRE DES  
FEMMES Schweiz

**FIZ**  
● Fachstelle Frauenhandel  
und Frauenmigration



Unterstützt von:



Mai 2021

### *Inhalt*

<b>1. Einleitung</b> .....	1
<b>2. Unterbringung</b> .....	1
<b>2.1. Infrastruktur in den Asylzentren</b> (Art. 60, Abs. 3; erl. Ber. 314) .....	1
<b>2.2. Betreuung</b> (Art. 60, Abs. 3) .....	3
<b>2.3. Zugang zu spezialisierter Unterstützung</b> (Art. 60, Abs. 3; Art. 23).....	5
<b>2.4. Gesundheitsversorgung</b> .....	8
<b>2.5. Dolmetschung</b> .....	9
<b>3. Asylverfahren</b> (Art. 60, Abs. 1) .....	9
<b>3.1. Geschlechtsspezifische Verfolgung als Asylgrund</b> (Art. 60, Abs. 1-3) .....	9
<b>3.2. Verfahrenshürden für gewaltbetroffene Frauen</b> .....	9
<b>3.3. Zusatzhürden bei Opfer spezifischer Gewalttaten</b> .....	14
<b>3. Ausländerrechtliche Haft</b> .....	19
<b>4. Statistik und Forschung zu gewaltbetroffenen geflüchteten Frauen</b> .....	19

## 1. Einleitung

Fast alle geflüchteten Frauen haben im Herkunftsland und/oder auf der Flucht (sexualisierte) Gewalt erlebt. Dazu gehört Zwangsheirat, Mädchenbeschneidung (FGM), häusliche Gewalt durch (ex-)Ehepartner oder andere Familienangehörigen, (sexualisierte) Gewalt oder Ausbeutung auf der Flucht oder in Flüchtlingslagern. Diese geschlechtsspezifische Gewalt hinterlässt oft psychische und manchmal auch physische Spuren bei den betroffenen Frauen und ggf. auch bei den anwesenden Kindern. Wenn Frauen Gewalt im Ausland erfahren haben, haben sie jedoch in der Schweiz kaum Zugang zu den benötigten spezialisierten Unterstützungs- und Schutzleistungen. Diese grosse Lücke bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention muss dringend geschlossen werden.

Auch in der Schweiz sind geflüchtete Frauen erhöhtem Gewaltrisiko ausgesetzt. Wie Berichte zur Situation geflüchteter Frauen im Schweizer Asylwesen 2019 aufzeigten, sind geflüchtete Frauen in den Asylstrukturen der Schweiz auch tatsächlich nicht sicher. Ihren geschlechtsspezifischen Bedürfnissen wird noch kaum Rechnung getragen.

Auch im Asylverfahren wird geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründen zu wenig Beachtung geschenkt resp. zu wenig Relevanz eingeräumt. Das bestehende Befragungssetting erschwert nur schon das Einbringen geschlechtsspezifischer Gewalterfahrungen im Asylprozess. Die fehlende Geschlechterperspektive im Asylverfahren schmälert die Asylchancen von gewaltbetroffenen Frauen. Auch nach dem Asylprozess können geflüchtete Frauen erhöhtem Gewaltrisiko ausgesetzt sein. Bei Frauen mit einem negativen Asylentscheid kann die damit verbundene Hoffnungslosigkeit und soziale Marginalisierung erst recht Gewalt fördern.

Eine konsequente Geschlechterperspektive bei der Unterbringung, Betreuung sowie Schutzgewährung im schweizerischen Asylsystem ist dringend nötig, damit gewaltbetroffene geflüchtete Frauen endlich den nach Istanbul-Konvention zustehenden Schutz und die entsprechende Unterstützung erhalten!

## 2. Unterbringung

### 2.1. Infrastruktur in den Asylzentren (Art. 60, Abs. 3; erl. Ber. 314)

#### Sanitäranlagen

##### *Bundesebene*

Die Asylzentren des Bundes (BAZ), in welchen sich die Asylsuchenden in den ersten Wochen und Monaten des Asylverfahrens befinden, verfügen über **geschlechtergetrennte Sanitäranlagen**.<sup>1</sup> Die Duschbereiche sind laut Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) jeweils abschliessbar, jedoch ohne abschliessbare Einzelduschen. Meist war der Sichtschutz gegeben. In mindestens einem BAZ waren 2020 abschliessbare Duschen für Frauen in Planung.<sup>2</sup> Die Intimsphäre ist in den BAZ auf den Toiletten nicht durchgehend gewährleistet.<sup>3</sup>

##### *Kantonebene*

Für die Gesamtbeurteilung der Situation in den Asylunterkünften der Kantone fehlt es an entsprechenden umfassenden Informationen. Es sind jedoch Asylzentren bekannt, in denen die Sanitäranlagen nicht ausreichend geschlechtergetrennt und die **Zugänge** zu diesen **nicht genug sicher** sind, so dass es

---

<sup>1</sup> NKVF (2021): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 – 2020). S. 26, Punkt 110.

<sup>2</sup> Ibid.: S. 111, Punkt 111.

<sup>3</sup> Ibid.: S. 27, Punkt 112: in einem BAZ funktionierten die von innen bedienbaren Drehknöpfe zur Schliessung der Toilette nur vereinzelt.

häufig zu sexualisierter Gewalt gegen Frauen kommt.<sup>4</sup> Betroffene kritisieren zudem, dass sanitäre Anlagen oft weit entfernt liegen und so insbesondere traumatisierte Frauen Angst haben, diese (nachts) zu benutzen.<sup>5</sup> Laut SKMR-Studie (2019) zur Situation geflüchteter Frauen in den Kantonen existieren nicht in allen kantonalen Kollektivunterkünften geschlechtergetrennte Sanitäranlagen und die Zugänge dazu sind oft nicht getrennt. Teilweise sind **nicht genügend Sanitäranlagen für Frauen vorhanden** (bspw. für 24 Frauen und 15 Kinder nur eine Dusche).<sup>6</sup>

## **Geschlechtergetrennte Unterbringung (erl. Ber. 314)**

### *Bundesebene*

Die **geschlechtergetrennte Unterbringung für alleinstehende Frauen und Männer** sind in der Schweiz gemäss bundesrechtlichen Bestimmungen für BAZ vorgesehen. Diese wird in allen von der NKVF besuchten BAZ, die sowohl alleinstehende Männer wie auch Frauen beherbergen, umgesetzt.<sup>7</sup> Laut NKVF verfügten die besuchten Unterkünfte in der Regel über von Innen abschliessbare Schlafräume (erl. Bericht 314). In den meisten Zentren fehlte es an einem **Gemeinschaftsraum, der ausschliesslich Frauen** (Empf. UNHCR)<sup>8</sup> zur Verfügung stand. Vor allem alleinstehende Frauen beschränkten entsprechend ihre Rückzugsmöglichkeit auf den Schlafräum.

### *Kantonebene*

Auf kantonomer Ebene bestehen **keine bindenden Bestimmungen zur gendersensiblen Unterbringung von Asylsuchenden**. Kantonale Regelungen in diese Richtung sind allerdings möglich.<sup>9</sup> In den von der SKMR besuchten Unterkünften waren keine allein reisenden Frauen in denselben Zimmern wie allein reisende Männer untergebracht. Es fehlt jedoch manchmal an geschlechtergetrennten Etagen und/oder Unterkünften.<sup>10</sup> In den Unterkünften fehlt es zudem oft akut an Platz, Rückzugsmöglichkeiten oder separaten Zimmer für Mütter mit Neugeborenen. Zudem ist die **Hygiene oft mangelhaft**.<sup>11</sup> Für Betroffene stellen nicht abschliessbare Zimmer ein grosses Problem dar: Männer betreten oft die Zimmer von Frauen, so dass sie in ständiger Angst leben.<sup>12</sup> Diese Mängel bestätigen, dass es in den meisten Kantonen keine geschlechtsspezifischen Aufnahmekonzepte oder standardisierte Praxen gibt, entgegen den Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention (Art. 60, Abs. 3). Ein rechtlich nicht bindender Leitfaden zum Umgang mit Gewaltbetroffenen Personen in den Asylunterkünften der Kantone soll im Sommer 2021 von der Sozialdirektorenkonferenz der Kantone publiziert werden.

### Forderungen:

- *Bindende Richtlinien zur geschlechtsspezifischen Unterbringung für alle Asylzentren: inkl. geschlechtergetrennte Schlafräume und Sanitäranlagen, die Privatsphäre sicherstellen; sichere Zugänge; Aufenthaltsräume für Frauen.*
- *Prioritäre Prüfung der Unterbringung von traumatisierten Frauen (u.a. Opfer von Menschenhandel) sowie LGBTI-Personen in spezialisierten Institutionen oder kleineren Wohnungen.*
- *Regelmässiges, unabhängiges Monitoring der Unterbringungssituation in den Asylunterkünften sowohl des Bundes als auch der Kantone.*

<sup>4</sup> BernerZeitung (13.03.2021): [Als Frau im Rückkehrzentrum – Der gefährliche Weg auf die Toilette](#). Im Rückkehrzentrum Aarwangen fehlen konsequent geschlechtergetrennte Toiletten und die Zugänge zu den Sanitäranlagen nicht sicher. Es gab Fälle sexualisierter Gewalt.

<sup>5</sup> Brava (2021): Empfehlungen geflüchteter Frauen zur Unterbringung in Asylzentren. Projekt Stimmen geflüchteter Frauen.

<sup>6</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 55

<sup>7</sup> NKVF (2021): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 – 2020). S. 27, Punkt 115.

<sup>8</sup> UNHCR (2017): UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren.

<sup>9</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 9

<sup>10</sup> Ibid.: S. 118

<sup>11</sup> Ibid.: S. 10 - 11

<sup>12</sup> Brava (2021): Empfehlungen geflüchteter Frauen zur Unterbringung in Asylzentren. Projekt Stimmen geflüchteter Frauen.

## 2.2. Betreuung (Art. 60, Abs. 3)

### Geschlechtersensible Leitlinien (erl. Ber. 316)

#### *Bundesebene*

Zurzeit gibt es in den BAZ **keinen geschlechtersensiblen Leitfaden zum Umgang mit Gewaltbetroffenen**. Das Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) des SEM verweist punktuell und sehr allgemein auf vulnerable Personen, u.a. auf alleinstehende Frauen. Meist kennen nur die BAZ-Leitungspersonen diese BEKO-Verweise.<sup>13</sup> **Für das Betreuungs- und Sicherheitspersonal ist es meist unklar, wie sie Gewaltbetroffene erkennen können.** Das SEM erarbeitet, voraussichtlich auf Ende 2021, einen Leitfaden zum Umgang mit Personen mit besonderen Bedürfnissen mit einem Fokus auf Gewaltbetroffene sowie zu geschlechtsspezifischen Aspekten. Der Umfang und die Form der Sensibilisierung und Schulung des Personals (Sicherheit, Betreuung, Gesundheit) durch geeignete Expert\_innen zur Anwendung dieses Leitfadens, ist noch unklar.

#### *Kantonebene*

Auf Kantonebene ist die Situation unübersichtlich. Der Kanton Schaffhausen hat 2019 zusammen mit einer Fachorganisation geschlechtersensible Betreuungsleitlinien ausgearbeitet. Laut SKMR-Bericht (2019) existieren in den von ihnen untersuchten Kantonen weder auf kantonaler Ebene, auf Ebene der unterkunftsbetreibenden Organisationen noch auf der Ebene der einzelnen Kollektivunterkünfte geschlechtersensible Richtlinien im Hinblick auf die geschlechtsspezifische Unterbringung, Sicherheit und Versorgung. Stattdessen **dominiert ein Vorgehen «von Fall zu Fall»**.<sup>14</sup>

### Gewaltprävention (u.a. Art. 18, Abs. 1; Art. 28)

#### *Bundesebene*

In den BAZ kommt es immer wieder zu gewalttätigen Auseinandersetzungen. Da Suchterkrankungen oft eine Rolle spielen, hat laut NKVF die Einführung einer Suchtsprechstunde mit einem spezialisierten Psychiater in einem BAZ zur Beruhigung der Situation beigetragen.<sup>15</sup> In den letzten Jahren wurde mehrere Fälle bekannt, in denen asylsuchende Personen in verschiedenen BAZ **massive physische Gewalt durch Sicherheitsmitarbeitende** erlitten haben, die bis hin zu möglicher Folter reichen<sup>16 17 18 19</sup>. Nach monatelangem medialem Druck hat das SEM eine externe Untersuchung sowie die Suspendierung einiger involvierter Sicherheitsmitarbeitenden angeordnet.<sup>20</sup> Es fehlt in allen BAZ an einem niederschweligen, externen Beschwerdemanagement, sowie weiteren zentralen Gewaltpräventionsmassnahmen.<sup>21 22</sup> Das SEM hat im Mai 2021 ein Gewaltpräventionskonzept publiziert. Es sind jedoch noch Präzisierungen ausstehend zur Aus- und Weiterbildung, externem Beschwerdemanagement und verstärktem Miteinbezug von Asylsuchenden. In der aktuellen Version des Konzepts wird die Prävention geschlechtsspezifischer Gewalt nicht ausreichend behandelt.

---

NKVF (2021): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 – 2020). S. 13f, Ziff. 46

<sup>14</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 10, S. 14, S. 79

<sup>15</sup> NKVF (2021): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 – 2020). S. 24, Ziff. 95

<sup>16</sup> 20 Minuten vom 14.05.2020: [Basel: «Die Securitas verprügeln uns, danach rufen sie die Polizei» - 20 Minuten](#);

<sup>17</sup> Ajourmag vom 04.02.2020: [Erneut Gewalt durch Securitas im Bundesasylzentrum Embrach](#)

<sup>18</sup> SRF vom 13.05.2020: [Prügel-Klima in Basler Asylzentrum](#). Mehrere Asylsuchende, die im BAZ Bässlergut wohnten, berichtete von massiver unverhältnismässiger Gewalt von Seiten der Securitas, die meist Folgen für die Täter\_innen blieb.

<sup>19</sup> Amnesty International Schweiz (2021): [«Ich verlange nur, dass sie Asylsuchende wie Menschen behandeln»](#)

<sup>20</sup> WOZ vom 06.05.2021: [Die Rapporte der Gewalt](#).

<sup>21</sup> NKVF (2021):

<sup>22</sup> SFH (5.5.2021): Medienmitteilung: [Gewaltvorfälle: unabhängige Beschwerdestelle dringend notwendig](#)

### *Kantonebene*

In vielen Kantonen existieren weder auf kantonaler Ebene, bei den unterkunftsbetreibenden Organisationen noch bei den einzelnen Kollektivunterkünften gendersensible Gewaltschutzkonzepte.<sup>23</sup> Die SKMR-Studie berichtet von verschiedenen **Gewaltvorfällen in den Kollektivunterkünften der Kantone**, die von sexueller Belästigung und häuslicher Gewalt bis zu Menschenhandel und Vergewaltigung reichen. Mutmassliche Täter\_innen sind Familienmitglieder und Zentrumsbewohner\_innen, sowie Betreuungspersonal, Sicherheits- und Gesundheitspersonal. Gewalttaten in den Unterkünften werden vom Betreuungspersonal oft nicht bemerkt, oder es wird aus Mangel an Beweisen oder aus Überforderung des oft ungenügend qualifizierten und/oder unterstützten Betreuungspersonals nicht darauf reagiert.<sup>24</sup> Die meisten Kantone erfassen die Gewaltvorfälle gegenüber Asylsuchenden nicht und das Problem wird **von den zuständigen Behörden stark unterschätzt**.<sup>25</sup>

### **Frühzeitige Identifikation** (erl. Bericht 314)

#### *Bundesebene*

Die von Fachpersonen als hoch eingeschätzte Rate von gewaltbetroffenen geflüchteten Frauen kontrastiert mit den **tiefen Identifikations- sowie Melderaten** bei spezialisierten Fachstellen.<sup>26</sup> Die Rollen der verschiedenen Akteure innerhalb des BAZ und **die Prozesse zur Erkennung und Identifikation vulnerabler Personen sind ungenügend geklärt**. Auch die Zusammenarbeit mit externen staatlichen und privaten Fachstellen sowie der Polizei und Staatsanwaltschaft zur Identifikation, Unterstützung und Schutz Gewaltbetroffener ist nicht systematisiert.<sup>27</sup> Das Personal ist meist wenig auf das Thema sensibilisiert und wegen fehlender Prozesse ist auch ihre Rolle unklar.<sup>28</sup>

Zudem wäre es zentral, wenn **Infos zu Gewaltbetroffenheit geflüchteter Frauen an die zuständigen Stellen des Asylverfahrens (Art. 60) sowie ans Gesundheitspersonal und an die Rechtsvertretung weitergeleitet würden**, damit diese im Verfahren berücksichtigt resp. frühzeitig die nötigen Unterstützungsmassnahmen eingeleitet werden könnten (z.B. Zugang zu psychologischer Unterstützung).

#### *Kantonebene*

In den von der SKMR-Studie untersuchten Kantonen **fehlt** es sowohl auf kantonaler Ebene, bei den unterkunftsbetreibenden Organisationen als auch bei einzelnen Kollektivunterkünften **an standardisierten Abläufen zur Identifikation Gewaltbetroffener**. Ein paar Kantone verwenden jedoch Screenings zur Früherkennung.<sup>29</sup> Die medizinischen Eintrittsgespräche in der Deutschschweiz eignen sich, im Unterschied zum Westschweizer Modell, kaum für die Identifikation Gewaltbetroffener. Die Eintrittsgespräche in der Westschweiz werden in auf Migration spezialisierten Gesundheitszentren in Anwesenheit transkultureller Dolmetscher\_innen durchgeführt.<sup>30</sup>

### **Personal** (erl. Ber. 314)

Den untersuchten kantonalen Unterkünften **fehlen die nötigen finanziellen und personellen Ressourcen**, um die dort asylsuchenden Frauen und Mädchen gemäss Istanbul-Konvention unterzubringen und zu betreuen.<sup>31</sup> Dieser Umstand verunmöglicht ein Bezugspersonen-System in der psychosozialen Begleitung und erschweren den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses, welches für die Erkennung und Information zu Gewaltbetroffenheit zentral ist.

<sup>23</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 10, S. 14, S. 79

<sup>24</sup> Ibid.: S. 119

<sup>25</sup> Ibid.: S. 49

<sup>26</sup> Ibid.: S. 77

<sup>27</sup> NKVF (2021): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die NKVF (2019 – 2020). S. 14, Ziff. 8

<sup>28</sup> Ibid.: S. 32, Ziff. 134

<sup>29</sup> Z.B. Kanton VD sowie das Ambulatorium für Kriegs- und Folteropfer in Bern.

<sup>30</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 79

<sup>31</sup> Ibid.: S. 10

In mehreren der in der SKMR-Studie untersuchten Kantone (GE, NE, NW) sind die **Sozialdienste ausgelagert**, sodass keine Sozialarbeiter\_innen mehr in den Unterkünften sind.<sup>32</sup> Dies erschwert das Vertrauensverhältnis zu Asylsuchenden sowie die Identifikation von Gewaltbetroffenheit zusätzlich.

Laut NKVF<sup>33</sup> ist **die Rolle der Sicherheit gegenüber der Betreuung sehr stark**, was für den Aufenthalt der Asylsuchenden allgemein und gewaltbetroffenen Frauen insbesondere nachteilig sein kann.

Die vom SEM mandatierten **Sicherheitsdienste** sind oft unerfahren und verfügen **nicht über die nötige Ausbildung für die Arbeit in einem Asylzentrum**.<sup>34</sup> Auch das **Betreuungs- und Gesundheitspersonal** sollte besser zu den Themen geschlechtsspezifische Gewalt und Trauma geschult werden. Die meist kurzen Kurse sind oft nicht obligatorisch und wenig umfassend. Meist werden sie vom fest angestellten Betreuungspersonal besucht und nur selten vom Nacht- oder Sicherheitspersonal. Zudem stellen Fachstellen die Qualität von intern durchgeführten Schulungen in Frage.<sup>35</sup> Tendenziell werden in Asylunterkünften **immer weniger Sozialarbeiter\_innen** beschäftigt sondern schlechter qualifiziertes Personal.

In kantonalen Unterkünften werden die Tages-Betreuungsteams teils bewusst geschlechtergemischt. Jedoch können **weibliche Ansprechpartnerinnen meist nicht gewährleistet werden**, weder beim Betreuungspersonal noch beim Nacht-, Sicherheits-, medizinischen Erstversorgungspersonal oder Dolmetschenden.<sup>36</sup> So war z.B. in allen untersuchten kantonalen Unterkünften mit 'Hausarzt-Modell' der Hausarzt ein Mann.<sup>37</sup>

#### Forderungen:

- *Standardisierte Abläufe mit klaren Zuständigkeiten und Prozessen zur Identifizierung, Unterstützung und Schutz Gewaltbetroffener (u.a. "Screenings" bezüglich Gewaltbetroffenheit und Trauma bei Ankunft im BAZ).*
- *Sensibilisierung und obligatorische Schulung des gesamten Betreuungs-, Sicherheits- und Gesundheitspersonals durch Expert\_innen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Trauma.*
- *Stärkung der Betreuung gegenüber der Sicherheit*
- *Gewaltpräventionskonzepte inkl. niederschwelligem Beschwerdesystem in allen Asylunterkünften und unabhängige Untersuchung der Gewaltvorfälle*
- *Gewährleistung von weiblichen Ansprechpersonen beim Betreuungs-, Sicherheits- und Gesundheitspersonal.*

## **2.3. Zugang zu spezialisierter Unterstützung (Art. 60, Abs. 3; Art. 23)**

### **Infovermittlung zur Unterstützung bei Gewaltbetroffenheit (Art. 19)**

#### *Bundesebene*

Nach dem Eintritt ins BAZ finden Informationsveranstaltungen zum Zusammenleben in der Unterkunft für die asylsuchenden Personen statt. In den meisten BAZ besteht eine institutionalisierte Möglichkeit für ein Gespräch mit der SEM-Zentrumsleitung. Die wenigsten Frauen wussten jedoch, dass sie sich z.B. bei Belästigungsfällen an die Polizei und unter Umständen an die Opferhilfe- und weitere Fachstellen wenden können und ihnen strafrechtliche Optionen offenstehen. Betroffene Frauen sollten selbst

<sup>32</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen: S. 61

<sup>33</sup> NKVF (2021): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die NKVF (2019 – 2020). S. 6, Ziff. 6

<sup>34</sup> Ibid.: S. 5f, Ziff. 6

<sup>35</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 92

<sup>36</sup> Ibid.: S. 11

<sup>37</sup> Ibid.: S. 60

bei entsprechender Information bei ihren Interaktionen mit der Polizei oder mit einer Opferhilfe- und weiteren Fachstellen proaktiv unterstützt und begleitet werden.<sup>38</sup>

#### *Kantonsebene*

Auch in den meisten kantonalen Unterkünften fehlt es an adäquater, proaktiver Informationsvermittlung und ggf. Begleitung zu den Unterstützungsangeboten für Gewaltbetroffene.<sup>39</sup>

#### **Effektiver Zugang zu Unterstützung**

Effektiver Zugang zu spezialisierter Unterstützung soll nach Art. 18, Abs. 2; Art. 20, Abs. 1; Art. 22, Abs. 2; Art. 25, Art. 60., Abs. 3; erl. Ber. 315 der Istanbul-Konvention allen Gewaltbetroffenen, unabhängig vom Aufenthaltsstatus und dem Tatort der Gewaltvorfälle zustehen. Gewaltbetroffene Geflüchtete haben bei Gewalttaten in der Schweiz Zugang zu den Leistungen des Opferhilfegesetzes (OHG). Sie werden jedoch selten als gewaltbetroffen identifiziert oder entscheiden sich aus Gründen der Retraumatisierung, Scham, Beziehung zur Täterschaft, Angst vor negativer Beeinflussung des Asylverfahrens, mangelhafte Information über sexuelle Rechte und das OHG, etc. gegen die Einforderung von Unterstützung durch die Opferhilfe.<sup>40</sup>

#### *Bundesebene*

Die psychiatrische Versorgung für asylsuchende Personen in den BAZ beschränkt sich meist auf Akutsituationen. Mit einer Behandlung wird oft bis zum Zeitpunkt nach Zuweisung in den Kanton abgewartet.<sup>41</sup> Die Erkennung und Identifikation von psychischen Störungen bei Asylsuchenden verläuft meist ad hoc und die Überweisung an sowie die Diagnose und Behandlung durch psychiatrische Fachpersonen geschieht nur punktuell.<sup>42</sup>

#### *Kantonsebene*

Der SKMR-Bericht stellt fest, dass gewaltbetroffene Frauen aus dem kantonalen Asylbereich viele Hürden auf dem Weg zur benötigten Unterstützung erleben. Die Triage durch Hausärzt\_innen ist lückenhaft. **Es fehlt an transkulturellem Dolmetschen** in der medizinischen Versorgung. Auch eine psychosoziale Begleitung gibt es meist nicht.<sup>43</sup> Die **Zuweisung zu psychologisch/ psychiatrischer Unterstützung wird oft durch die Gesundheitszuständigen in den Kollektivunterkünften verweigert**, und die psychische Belastung bagatellisiert.

Tatsächlich werden **selten Gewaltbetroffene aus dem Asylbereich an spezialisierte Fachstellen triagiert**.<sup>44</sup> Die Triagepraxen hängen stark vom politischen Klima der Kantone ab. In einem untersuchten Kanton wird Druck auf die zentrumsbetreibende Organisation ausgeübt, Probleme «intern» zu regeln, während in anderen Kantonen Gewaltopfer rasch an spezialisierte Fachstellen triagiert werden.<sup>45</sup> In einem Kanton werden im Falle von häuslicher Gewalt von den Behörden Verlegungen des Opfers in eine andere Kollektivunterkunft angeordnet, statt dass der Täter verlegt und das Opfer eine spezialisierte Unterstützung oder Zuflucht in einer Schutzunterkunft bekommen würde (Art. 23).<sup>46</sup>

Die Zugänge zu unentgeltlicher rechtlicher Unterstützung (Art. 57) sowie zur Strafverfolgung (Art. 29, Art. 30, Art. 49, Art. 50) sind meist auch stark erschwert, insbesondere bei Tatort Ausland.

---

<sup>38</sup> NKVF (2021): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die NKVF (2019 – 2020). S. 15, Ziff. 61

<sup>39</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 83

<sup>40</sup> Ibid.: S. 95 f.

<sup>41</sup> NKVF (2021): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die NKVF (2019 – 2020). S. 6, Pkt. 10

<sup>42</sup> Ibid.: S. 32, Pkt. 133

<sup>43</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 89

<sup>44</sup> Ibid.: S. 88

<sup>45</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 88

<sup>46</sup> Ibid.: S. 88



**Für abgewiesene Asylsuchende ist der Zugang zu spezialisierten Unterstützungsleistungen zusätzlich eingeschränkt.** Dies z.B. wegen mangelnder finanzieller Ressourcen und/oder der abgelegenen Lage der Zentren. Wegen fehlender Unterstützungs- und Schutzmechanismen wie z.B. Tagesstrukturen sind diese Personen einem erhöhten Risiko ausgesetzt, soziale Isolation und Gewalt zu erfahren.<sup>47</sup>

**Kinder, die Zeug\_innen von Gewalttaten geworden sind, werden beim Zugang zu Unterstützung oft vergessen,** obwohl auch ihnen laut Art. 26 der Istanbul-Konvention Unterstützung zusteht. Entsprechend müssen sie selber mit den erfahrenen Traumatisierungen auskommen, was sie bei ihrer (beruflichen und sozialen) Entwicklung stark beeinträchtigen kann.

### **Tatort Ausland (Art. 4)**

Viele gewaltbetroffene Geflüchtete haben Gewalt im Ausland erfahren. Sie **haben keinen Anspruch auf Leistungen des Opferhilfegesetzes, weil dieses nur für Gewalttaten in der Schweiz zuständig ist.** So erhalten die Betroffenen oft nicht die dringend benötigte Unterstützung. Sie **müssen mit den schweren körperlichen und psychischen Folgen der massiven Gewalterfahrung allein zurechtkommen** und/oder sind aufgrund einer Ausweisung aus der Schweiz einem erneuten hohen Gewaltisiko ausgesetzt. Denn vielen droht die Rückschaffung in Länder, in denen sie Gewalt und Ausbeutung erlebt haben und dort erneute Gewalt erleben könnten. **Die allermeisten Betroffenen gelangen gar nicht erst an eine Beratungsstelle,** weil sie nicht über die Angebote informiert werden, aus Scham Gründen oder sie müssen ohne Weiteres von den Beratungsstellen abgewiesen werden. Es wird eine grosse Dunkelziffer von Gewaltbetroffenen mit Tatort Ausland vermutet.

Die Behörden haben pragmatische Lösungen für den besseren Zugang für Geflüchtete, die Gewalt im Ausland erlebt haben, und eine «Bleibeperspektive» haben, angekündigt.<sup>48</sup> Konkrete Massnahmen stehen jedoch noch aus. Zudem muss der Zugang zu spezialisierter Unterstützung zwingend unabhängig von der «Bleibeperspektive», d.h. vom Aufenthaltsstatus einer Person ermöglicht werden.

*Mehr Hintergrundinformationen zu Gewaltbetroffenen mit Tatort Ausland finden sich im Vertiefungsbericht «Lücken bei der Unterstützung Gewaltbetroffener mit Tatort Ausland».*

### **Fehlendes psychologisches Angebot**

Das Angebot für Gewaltbetroffene variiert stark von Kanton zu Kanton. **Meist gibt es zu wenig Angebote, sie sind oft nicht auf Asyl und Geschlecht spezialisiert oder haben hohe Zugangshürden.**<sup>49</sup> Es fehlt an transkulturell gedolmetschter psychologischer/psychiatrischer sowie psychosozialer Angebote. Schätzungsweise können in der Deutschschweiz lediglich 10% und in den grossen Westschweizer Kantonen 50-60% der behandlungsbedürftigen Personen aus dem Asylbereich behandelt werden.<sup>50</sup>

### **Zusammenarbeit mit spezialisierten Fachstellen (Art. 9)**

Die **Zusammenarbeit mit spezialisierten Fachstellen erfolgt bisher nur punktuell** (z.B. im Bereich Menschenhandel) und ist nicht institutionalisiert.<sup>51</sup> Dies führt dazu, dass Gewaltbetroffene häufig nicht identifiziert werden sowie nicht die adäquate Unterstützung und den dringend benötigten Schutz finden. Zudem fehlt den Fachstellen für Gewaltbetroffene oft ausreichende Finanzierung, um die benötigte Unterstützung gewährleisten zu können.

---

<sup>47</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 90

<sup>48</sup> Bundesrat, Medienmitteilung 16.10.2019, [Bericht zur Situation von Frauen und Mädchen im Asylbereich](#)

<sup>49</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 93

<sup>50</sup> Ibid.: S. 127

<sup>51</sup> Ibid.: S. 15, Ziff. 52

#### Forderungen:

- *Regelmässige und proaktive geschlechtsspezifische Information zu Unterstützungsangeboten bei Gewaltbetroffenheit (erl. Ber. 314).*
- *Konsequente und frühzeitige Überweisung gewaltbetroffener Frauen mit Unterstützungsbedarf an auf Betroffenengruppe und/oder Gewalttat spezialisierte Fachstellen oder Schutzunterkünfte, inkl. Rechtsberatung, Strafverfolgung (Art. 20).*
- *Praktischer Zugang zu Unterstützung auch für Frauen mit negativem Asylentscheid (Finanzierung der Transportkosten) und Kinder, die Zeug\_innen von Gewalt geworden sind (Art. 4, Art. 26).*
- *Zugang zu umfassenden spezialisierten Unterstützungs- und Schutzleistungen auch für Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland unabhängig vom Aufenthaltsstatus (Art. 4).*
- *Institutionalisierte Zusammenarbeit mit spezialisierten Fachstellen sowie Sicherstellung der Finanzierung (Art. 18, Art. 20, Art. 22)*
- *Aufbau von spezialisierten Unterstützungsangeboten, welche auf die Bedürfnisse von gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich ausgerichtet sind (Art. 22).*

## 2.4. Gesundheitsversorgung

### **Selbstbestimmter Zugang zur Gesundheitsversorgung (Art. 25)**

Die Asylsuchenden haben grundsätzlich jederzeit Zugang zur Krankenstation des Zentrums. Das Pflegepersonal führt üblicherweise vor einem Arztbesuch eine Triage durch. Oft fungieren die Gesundheitsfachpersonen in den Zentren jedoch als Filter für den Zugang zu psychiatrischer und physischer Versorgung. Es sind **mehrere Fälle bekannt, in denen der Zugang zu psychologischer und physischer Betreuung verweigert wurde, obwohl der Bedarf an solcher Betreuung offensichtlich und dringend war**. In diesen Situationen sind die Asylsuchenden dem Willen des Pflegepersonals des Zentrums ausgeliefert. Teils wird eine medizinische oder psychiatrische Behandlung auch lange hinausgezögert, was die Leiden oft akut verschlimmert.

### **Schulung Gesundheitspersonal (Art. 15)**

Das medizinische Personal in den Kollektivunterkünften ist **ungenügend für das Thema sexuelle und reproduktive Gesundheit sowie geschlechtsspezifische Gewalt sensibilisiert**, und auch dem medizinischen Grundversorgungspersonal (z.B. Hausärzt\_innen, Gynäkolog\_innen, Hebammen) fehlt oftmals vertieftes Wissen zu den spezifischen Herausforderungen im Asylbereich (z.B. Identifikation von FGM in gynäkologischen Untersuchungen, Betreuung von Müttern).<sup>52</sup>

#### Forderungen:

- *Selbstbestimmter und rascher Zugang zur psychischen und physischen Gesundheitsversorgung (kein Gate-Keeping) (Art. 20).*
- *Durchwegs qualifiziertes medizinisches Personal in den Kollektivunterkünften, das zu den Themen geschlechtsspezifische Gewalt sowie sexuelle und reproduktive Gesundheit geschult ist (Art. 15) und dadurch einen raschen, adäquaten Zugang zur notwendigen psychischen und physischen Gesundheitsversorgung sicherstellen kann (Art. 20)*
- *Zugang zu spezialisierten Fachärzt\_innen, die für die spezifischen Herausforderungen im Asylbereich geschult sind (Art. 20).*

<sup>52</sup> SKMR (2019): Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 13 und 16

## 2.5. Dolmetschung

Oft wird in der Kommunikation zwischen geflüchteten Frauen mit Fachpersonen und Behörden gar **nicht gedolmetscht, oder nicht durch Frauen, oder durch ausgebildete und für die Themen Gewalt, Trauma und Geschlecht sensibilisierte Personen**. Nur im Asylverfahren werden bei Anzeichen auf geschlechtsspezifische Gewalt systematisch weibliche Dolmetschende beigezogen. So können sich Geflüchtete nicht ausreichend ausdrücken, geschweige denn über ihre Gewalterfahrungen sprechen. Zudem bekommen sie keine verständlichen Informationen, um selbstbestimmte Entscheide zu treffen. So ist es beispielsweise wegen fehlendem Dolmetschen bereits zu ungewollten Schwangerschaftsabbrüchen und Sterilisationen gekommen.<sup>53</sup>

### Forderung:

- *Gewährleistung professioneller, transkultureller, weiblicher Dolmetschung in allen Situationen (Art. 56).*

## 3. Asylverfahren (Art. 60, Abs. 1)

### 3.1. Geschlechtsspezifische Verfolgung als Asylgrund (Art. 60, Abs. 1-3)<sup>54</sup>

Laut Schweizer Asylgesetz (AsylG Art. 3 Abs. 2) muss frauenspezifischen Fluchtgründen Rechnung getragen werden. Kürzlich wurde das Kapitel zu geschlechtsspezifischer Verfolgung (D2) im SEM-Handbuch zum Asylverfahren geändert und mehrere Praxisfragen präzisiert und/oder verbessert (z.B. neuer Teil über «Vergewaltigung in Kriegszeiten»). Das ist zu begrüßen. Das SEM anerkennt 7 «bestimmte sozialen Gruppen» in Verbindung mit Geschlecht als asylrelevant: Opfer weiblicher Genitalverstümmelungen, Opfer häuslicher Gewalt, Opfer von Zwangsheirat, Opfer diskriminierender Gesetzgebung, Opfer einer Ein-Kind-Politik/ Zwangsabtreibung/ Zwangssterilisation, Opfer von Ehrenmord, Opfer aufgrund der sexuellen Orientierung/ Geschlechtsidentität (SOGI).<sup>55</sup> Dennoch **kommt es in der Asylpraxis weiterhin oft vor, dass Betroffene geschlechtsspezifischer Verfolgung kein Asyl erhalten**. Die Gründe für die Asylverweigerung liegen bei den im Folgenden aufgeführten allgemeinen Verfahrenshürden für gewaltbetroffene Frauen sowie bei je nach Gewaltart spezifischen zusätzlichen Schutzhindernissen:

### 3.2. Verfahrenshürden für gewaltbetroffene Frauen

#### **Einzelfallabklärung bei Safe Countries (Art. 60, Abs. 1-3)**

Die Beurteilung des SEM von Ehrenmorden, häuslicher Gewalt oder Zwangsheirat, die von Frauen, insb. aus der Balkanregion, vorgebracht werden, wird sehr restriktiv gehandhabt. Diese Gesuche werden meist mit der Begründung abgelehnt, dass diese Staaten «sichere Herkunftsländer» und somit willens und in der Lage sind, den betroffenen Frauen/Mädchen angemessenen Schutz zu bieten.<sup>56</sup> **Die Benennung eines Staates als «sicheres Herkunftsland» entbindet die Behörden nicht davon, die spe-**

<sup>53</sup> SKMR (2019). Postulat Feri 16.3407. Analyse zur Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen. S. 12

<sup>54</sup> Lucia Della Torre: « La pratique suisse concernant les « motifs de fuite spécifiques aux femmes » à la lumière de la Convention d'Istanbul », Asyl/ 4/2000; Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.) 2021: Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, Bern, Haupt Verlag; Bericht UNHCR «Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen rasch identifizieren und unterstützen» ; Juristische Analyse der, SFH «Einhaltung der Istanbul-Konvention: die Berichte der GREVIO und ihr Einsatz in Asylverfahren betreffend Fälle geschlechtsspezifischer Gewalt», Februar 2021.

<sup>55</sup> SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr – [Geschlechtsspezifische Verfolgung](#)

<sup>56</sup> für Albanien BVGer, Urteil vom 7. Mai 2019 (D-1960/2019); für Mazedonien BVGer, Urteil vom 28. Juni 2019 (E-2883/2019).

**zifische Situation jeder einzelnen Gesuchstellerin sorgfältig zu prüfen.** Denn häufig sehen sich in bestimmten Herkunftsländern, in denen Staatsangehörige «im Allgemeinen» staatlichen Schutz genießen, bestimmte Gruppen ethnischer, religiöser oder anderer Art Gewalt ausgesetzt.<sup>57</sup> Zudem **bedeutet theoretisch zugesicherter Schutz nicht, dass dieser in der Praxis auch gewährleistet ist.**

Das Problem besteht auch bei Rückführungen in sichere Drittstaaten von Personen mit Schutzstatus. So wurde z.B. die Beschwerde einer iranischen Frau, die in Griechenland in Flüchtlingscamps zweimal vergewaltigt wurde, abgewiesen und die Wegweisung nach Griechenland trotz sehr schlechten Bedingungen für Personen mit Schutzstatus (inkl. schwieriger Zugang zu medizinischer Versorgung) bestätigt.<sup>58</sup> Weder vom SEM noch vom BVGer werden die GREVIO-Berichte in diesen Fällen erwähnt.

### **Berücksichtigung von Traumafolgen bei Verfahren (Art. 60, Abs. 1-3)**

Im SEM-Handbuch werden die UNHCR-Richtlinien zur Befragung von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt leider nicht erwähnt. **Es wäre jedoch wichtig, dass die Befrager\_innen** gemäss diesen Richtlinien **«keine Einzelheiten des sexuellen Missbrauchs verlangen»** und sich die Feststellung, ob die Furcht vor Verfolgung begründet ist, auf die Feststellung, dass irgendeine Form von Missbrauch erlitten wurde», beschränkt. Laut SEM-Handbuch soll lediglich ein «aufmerksames und zugleich entschlossenes Auftreten» den Opfern ermöglichen, «ihre Gründe ausführlich darzulegen.»<sup>59</sup>

**Das SEM stellt den medizinischen Zustand der Asylsuchenden oft nicht ausreichend fest oder wartet für die Entscheidungsfindung (Dublin/ materielle Prüfung) die medizinischen Gutachten nicht ab,** obwohl dies nicht nur für die Beurteilung möglicher Wegweishindernisse, sondern auch für die Beurteilung der Plausibilität der vorgetragenen Asylgründe zentral ist. Es ist anerkannt, dass traumatisierte Personen Schwierigkeiten haben, ihre Asylgründe zu äussern.

Die SEM-Mitarbeiter\_innen, die für diese Fälle zuständig sind, sind oft nicht auf geschlechtsspezifische Verfolgungen spezialisiert und genug geschult.

### **Prüfung der Glaubwürdigkeit**

Viele Asylgesuche mit geschlechtsspezifischen Asylgründen werden wegen mangelnder Glaubwürdigkeit abgelehnt. Ganz grundsätzlich wird im Asylverfahren die Glaubwürdigkeit sehr streng beurteilt, stellt aber bei Anträgen von Frauen besondere Probleme dar.

In seinem Asyl- und Rückkehrhandbuch erwähnt das SEM die Auswirkungen von Traumata auf die "Wahrnehmung, die Verbalisierung und das Gedächtnis", und dass "die Glaubhaftigkeit von Vorbringen über psychisch belastende Ereignisse in Zusammenhang mit einer verspätet geltend gemachten geschlechtsspezifischen Verfolgung nicht ohne Weiteres von der Hand zu weisen ist". **Jedoch wird in der Praxis die Glaubwürdigkeit der Schilderungen von Asylsuchenden, die Opfer sexueller Gewalt**

---

<sup>57</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.) 2021: Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, Bern, Haupt Verlag, S. 650.

<sup>58</sup> Urteil E-1657/2020 vom 26.05.2020

<sup>59</sup> Della Torre, Asyl 4/2020.

geworden sind, wegen fehlender Details, kleiner Widersprüche oder wegen der Verspätung der Aussagen von den Behörden teils immer noch negiert.<sup>60 61 62 63 64</sup> Das BVGer anerkennt hingegen, dass schwer traumatisierte Personen oft nicht spontan, vollständig und widerspruchsfrei über ihre Erlebnisse sprechen können und dazu neigen, jeden Bezug auf die Ereignisse zu vermeiden, die das Trauma ausgelöst haben. Teils sind sie gar vollständig oder teilweise unfähig, sich an wichtige Aspekte der Zeit, in der man dem Stress ausgesetzt war, zu erinnern.<sup>65 66</sup> Zudem anerkennt das BVGer, dass sozial konstruierte Geschlechterrollen, wahrgenommene Erwartungen, kultureller Hintergrund und Bildungsniveau die Einschätzung der Glaubwürdigkeit der Aussagen verzerren. Auch die Stigmatisierung und Scham bei sexualisierter Gewalt, die zu Vermeidungsstrategien führt, wird berücksichtigt.

Es wird noch zu wenig oft beachtet, dass Frauen oft beeinträchtigten Zugang zu Informationen haben, weil diese nur beschränkt oder überhaupt nicht an Frauen weitergegeben werden, aufgrund der Art der Aufgaben von Frauen innerhalb von Organisationen oder da sie aufgrund unterstellter Merkmale oder Mitgliedschaften verfolgt werden. Auch **der Zugang zu Beweismitteln ist für Frauen oft eingeschränkt**: aufgrund des rechtlichen Status von Frauen, der sprachlichen Kompetenzen oder den mit der Einholung verbundenen Risiken. Da die Verfolgung häufig in der Privatsphäre stattfindet und mit Scham und Stigma belegt ist, ist sie schwer dokumentierbar. U.a. deswegen fehlt es oft auch an Country of Origin Information (COI) zu geschlechtsspezifischer Verfolgung.<sup>67</sup>

Schliesslich haben die geschlechtsspezifischen Erwartungen der anhörenden und der entscheidenden Person einen Einfluss auf die Glaubhaftigkeitsprüfung.<sup>68</sup> Trotzdem wird Frauen im Asylverfahren oft vorgeworfen, dass sie ihre geschlechtsspezifische Verfolgung stereotypartig schilderten.

### **Weibliches Befragungsteam (Art. 60, Abs. 3)**

Nach Art. 6 AsylV1 muss beim Vorliegen konkreter Hinweise auf geschlechtsspezifische Verfolgung, oder falls die Situation im Herkunftsland auf geschlechtsspezifische Verfolgung hindeutet, die asylsuchende Person von einer Person gleichen Geschlechts angehört werden.

In der Praxis fragt das SEM die betroffene Person manchmal während der Anhörung, ob sie von einer Person des gleichen Geschlechts befragt werden möchte. Manchmal bedeutet dies eine Unterbrechung der Anhörung. Dies ist problematisch, da die Bewerber manchmal Druck verspüren, die Anhörung nicht zu unterbrechen oder sich nicht trauen, nach einem gleichgeschlechtlichen Team zu fragen, was ihr Recht wäre.

Bei den Dolmetscher\_innen gibt es nicht für alle Sprachen und in allen Regionen Dolmetscher\_innen. Die Vorgabe der Gleichgeschlechtlichkeit gilt aber gemäss neuer Version des SEM-Handbuchs<sup>69</sup> für das

---

<sup>60</sup> Della Torre, Asyl 4/2020, S. 13

<sup>61</sup> Siehe: BVGer, Urteil vom 7.8.2020, E-4444/2018; BVGer, Urteil vom 8.7.2019, D-6998/2017, Erwägungsgrund 6.2.2; BVGer, Urteil vom 12.6.2018, E-5954/2016, Erwägungsgrund 3.1.1.

<sup>62</sup> z.B. D-6998/2017, vom 08.07.19, SEM schätzte die Schilderung einer Frau, die vom zweiten Ehemann ihrer Mutter vergewaltigt worden war, aufgrund fehlender Details als unplausibel ein.

<sup>63</sup> Urteil E-5954/2016 vom 12.06.2018, Ablehnung eines Antrags einer Frau, die vergewaltigt wurde, als sie mit ihrem ersten Kind schwanger war. Begründung des SEM: stereotyp, ausweichend und unbedarft Schilderung. Das BVGer hiess die Beschwerde gut: da die Vagheit Folge extremer Gewalt sein kann, da traumatische Amnesie, insbesondere bei Opfer sexueller Gewalt ein bekanntes Phänomen ist.

<sup>64</sup> Siehe z.B. BVGer, Entscheidung vom 26. November 2019, E-2245/2017, Rn. 4.4.1-4.4.2.

<sup>65</sup> JICRA 2003/17, Abs. 4 a-c.

<sup>66</sup> Siehe z.B. E-3953/2016 vom 22.08.2019 Nach BVGer späte Vergewaltigungsvorwurf möglich durch kulturell bedingte Schuld- und Schamgefühle oder einen Selbstschutzmechanismus. BVGer hat Abschiebung nach Eritrea in einem solchen Fall für unzumutbar gehalten.

<sup>67</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.) 2021: Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, Bern, Haupt Verlag

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> SEM-Handbuch: Asyl und Rückkehr – [Geschlechtsspezifische Verfolgung](#) Kapitel D2, S. 18

gesamte Anhörungsteam: «Diese Regel gilt für alle für das SEM mitwirkende Personen, also auch für Dolmetscher\_innen und Protokollführer\_innen.»<sup>70</sup>

Neben der Berücksichtigung des Geschlechts der Befragter\_in und der anderen bei der Anhörung anwesenden Personen sollten diese Fälle von spezialisierten Personen innerhalb des SEM bearbeitet werden. Gemäss Empfehlungen des UNHCR: «Liegt der Verdacht vor, dass die asylsuchende Person Opfer von sexueller Gewalt wurde, sollte ein Verweis an eine spezifisch ausgebildete Fachperson erfolgen, welche den Verdacht fachlich eingehend abklären kann.»<sup>71</sup>

### **Bewertung der Schutzfähigkeit und -bereitschaft des Staates**

Da geschlechtsspezifische Verfolgung meist von Privatpersonen und oft von Familienangehörigen ausgeht, ist die Frage des staatlichen Schutzes entscheidend. Die diesbezügliche Beurteilungspraxis des SEM ist v.a. bezüglich der Türkei, dem Iran und den Balkanländern problematisch. Das SEM und das BVGer gehen davon aus, dass die türkischen Behörden schutzfähig und schutzwilling sind und Opfer von Geschlechtsspezifische Verfolgung einen effektiven Zugang zum staatlichen Schutz haben. Ob der Austritt der Türkei aus der Istanbul Konvention einen Einfluss auf diese Praxis oder Rechtsprechung hat, kann noch nicht beurteilt werden.

### **Berücksichtigung GREVIO-Berichte bei Abklärung zu Rücksendung in Safe Countries (Art. 51, Abs. 1; Art. 61, Abs. 2; Ggf. Art. 63)**

Entgegen der aktuellen Praxis des SEM und des BVGer **werden die GREVIO-Berichte noch viel zu selten in die Asylbeurteilung miteinbezogen.**<sup>72</sup> Dies gilt nicht nur für Safe Countries sondern auch für die Türkei. So geht beispielsweise kein Urteil des BVGer zu Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt in der Türkei auf den GREVIO-Bericht zur Türkei vom Oktober 2018 ein. Eine Recherche auf der Datenbank der BVGer-Urteilen mit dem Akronym «GREVIO» hat am 14.04.2021 nur ein Resultat gegeben.<sup>73</sup>

### **Wechsel ins erweiterte Verfahren in begründeten Einzelfällen bei Hinweisen auf mögliche Gewalterfahrungen und Kantonszuweisung (Art. 60)**

Das Asylgesetz enthält keine Bestimmung zur Aussetzung des Asylverfahrens in Fällen nachgewiesener Gewalt. Das SEM gewährt jedoch zumindest bei potentiellen Opfern von Menschenhandel (OMH) eine 30-tägige Erholungs- und Bedenkzeit nach der Befragung der Betroffenen, wenn sich der Verdacht erhärtet. In dieser Zeit finden keine Verfahrensschritte, welche die Anwesenheit der Gesuchstellerinnen benötigen (Befragungen, rechtliches Gehör etc.), statt. Das Verfahren wird aber nicht offiziell sistiert. Zudem ist die aktuelle Ausgestaltung der Erholungs- und Bedenkzeit problematisch, da **die Betroffenen keinen (ausreichenden) Zugang zu Unterstützungsmassnahmen und psychologisch/psychiatrischer Gesundheitsversorgung haben** und es sich oft um ein reines Abwarten handelt. **Die Gesuchstellerinnen müssen in dieser Zeit im BAZ bleiben, was keine angemessene Unterbringung für OMH darstellt.**

<sup>70</sup> Rechtsprechung, in der das BVGer die Anwendung dieser Bestimmung für nicht korrekt hielt: BVGer, Urteil vom 22. Januar 2019, D-7431/2018, und BVGer, Urteil vom 26. September 2019, E-1805/2017.

<sup>70</sup> UNHCR, Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren Problemaufriss und erste Empfehlungen, S. 33.

<sup>72</sup> Juristische Analyse der SFH « Einhaltung der Istanbul-Konvention: die Berichte der GREVIO und ihr Einsatz in Asylverfahren betreffend Fälle geschlechtsspezifischer Gewalt », Februar 2021

<sup>73</sup> Urteil D-1960/2019 vom 07.05.2019, Albanien, abgewiesen

Das beschleunigte Verfahren, welches seit Mai 2019 in Kraft ist, kann für Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt zu schnell und zu belastend sein (max. 140 Tage insgesamt inkl. Beschwerde- und Wegweisungsverfahren). Ein automatischer Wechsel ins erweiterte Verfahren (max. 1 Jahr) wäre jedoch auch nicht in allen Fällen die beste Lösung für die Asylsuchenden und würde die mit einem offenen Asylverfahren verbundene Zeit der Unsicherheit verlängern. Die spezifischen Bedürfnisse der Person sollten ein grundlegendes Kriterium sein, das bei der Entscheidung über die Art des Verfahrens zu berücksichtigen ist.

Besonders wichtig bei Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt, ist die kantonale Zuweisungsentscheidung. So empfiehlt UNHCR,<sup>74</sup> dass familiäre und therapeutische Beziehungen berücksichtigt werden sollten sowie die Möglichkeit des Zugangs zu spezialisierten Organisationen und Hilfseinrichtungen im jeweiligen Kanton. **Aktuell erfolgt die Kantonzuweisung meistens zufällig** (im Regelfall innerhalb der Asylregion), ausser dass die Einheit der Kernfamilie berücksichtigt werden muss.

### **Schulung der Behördenmitglieder und Rechtsvertreter\_innen zu geschlechtsspezifischer Gewalt (Art. 15)**

SEM-Mitarbeiter\_innen, die sich mit diesen Fällen befassen, sollten gemäß den UNHCR-Richtlinien auf geschlechtsspezifische Verfolgung spezialisiert und geschult sein.<sup>75</sup> Ob dies aktuell der Fall ist, ist unklar. Laut AIDA-Bericht ist geschlechtsspezifische Verfolgung Thema einer basic-Schulung (2 Stunden) und einer Vertiefungsschulung (3 Stunden). **Informationen zu den Inhalten und der Anzahl Teilnehmer\_innen sind nicht verfügbar.**<sup>76</sup> An der 2020 von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe durchgeführten juristischen Fachtagung zum Thema «Frauen auf der Flucht» haben zahlreiche Rechtsvertreter\_innen und SEM-Mitarbeiter\_innen teilgenommen.

### **Selbsteintritt bei Dublin-Fällen mit geschlechtsspezifischer Gewalt (Art. Art. 61, Abs. 2)**

**Die Notwendigkeit der Abklärung des medizinischen Sachverhalts sowie der Identifizierung von besonderen Bedürfnissen ist im Dublin-Verfahren generell kaum anerkannt.** «Das SEM geht davon aus, dass die notwendige medizinische und anderweitige Versorgung in der Regel in dem Dublin-Staat gewährleistet wird, in den die Überstellung stattfinden soll. Die Schwelle zur Abklärung von gesundheitlichen Gründen, die einer Überstellung im Wege stehen, ist im Dublin-Verfahren deshalb sehr hoch».<sup>77</sup>

Teil des Problems ist die Ordnungsfrist von 10 Tagen, um ein Dublin-Verfahren einzuleiten. «Bei Hinweisen auf gesundheitliche Beschwerden, die einer Überstellung entgegenstehen können, sollte die Ausstellung eines Arztberichts durch entsprechende Spezialist\_innen abgewartet werden, bevor ein Entscheid getroffen wird» (ibid., S. 46). **Die Informationen über die besonderen Bedürfnisse der betroffenen Person müssen zudem an den anderen Dublin-Staat kommuniziert werden,** was aktuell nicht immer der Fall ist.

**Wenn Gewalt in Dublin-Ländern stattgefunden hat, werden Opfer meistens rücküberstellt,** weil man davon ausgeht, dass die Dublin-Staaten sichere Drittstaaten sind und einen Schutz gegen Gewalt geben können.<sup>78</sup> **Dabei wird ignoriert, dass in manchen Fälle Gewaltbetroffene in diesen Staaten einem hohen Risiko erneuter Gewalt ausgesetzt sind.**

<sup>74</sup> UNHCR (2020): Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren. S. 45

<sup>75</sup> UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 1: Geschlechtsspezifische Verfolgung, a. a. O., S. 12.

<sup>76</sup> AIDA 2020 Update Country report on Switzerland, verfügbar unter [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-CH\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-CH_2020update.pdf), S. 69.

<sup>77</sup> UNHCR (2020): Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren. S. 45

<sup>78</sup> Rechtsprechung zu OMH: D-6450/2020 vom 12.2.2021 (Italien), D-6107/2020 vom 31.3.2021 (Frankreich), F-81/2020 vom 13.2.2020 (Tschechische Republik), zu drohender Zwangsheirat und OMH siehe F-2753/2020 vom 8.6.2020 (Frankreich).

Das gleiche Problem besteht bei anderen Nichteintretensentscheiden, z.B. wenn die betroffene Person bereits einen Schutzstatus (subsidiärer Schutz oder Asyl) in einem sicheren Drittstaat hat. Die Sicherheit vor allem von Frauen ist de facto aber in einigen Ländern nicht gegeben. So kommt es immer wieder zu Vergewaltigungen von Frauen in griechischen Flüchtlingslagern, oder Frauen sind zur Obdachlosigkeit und somit hoher Gewaltexponierung gezwungen, weil der Zugang zu Sozialleistung in der Praxis nicht gegeben ist u.a.

#### Forderungen:

##### Verfahren:

- *Detaillierte Befragungen zu sexualisierter Gewalt sollen zum Schutz der Betroffenen unterlassen und die UNHCR-Richtlinien zur Befragung von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt eingehalten werden.*
- *Bei Zuweisungen in die Kantone müssen bei gewaltbetroffenen Personen familiäre und therapeutische Beziehungen sowie der Zugang zu spezialisierten Fachstellen und Hilfsdiensten berücksichtigt werden.*
- *SEM-Mitarbeitende und Rechtsvertreter\_innen, die für Fälle geschlechtsspezifischer Verfolgung zuständig sind, müssen auf geschlechtsspezifische Verfolgung spezialisiert und geschult sein.*
- *Bei Hinweisen auf geschlechtsspezifische Gewalt muss von Amtes wegen ein getrenntes Asylverfahren bei Ehepartner\_innen erfolgen (erl. Ber. 317).*
- *Einzelfallabklärung bei gewaltbetroffenen Asylsuchenden, ob Zuweisung ins erweiterte Verfahren oder eine Erholungs- und Bedenkzeit den Bedürfnissen der gewaltbetroffenen Person entsprechen.*
- *Die Prüfung der Glaubwürdigkeit muss in der Praxis die Traumafolgen und die besondere Situation von Gewaltbetroffenen genau berücksichtigen. Die Entscheidungstreffer\_innen müssen zu diesem Thema spezifisch geschult sein.*

##### Risikoeinschätzung im Fall einer Wegweisung:

- *Der effektive Schutzwillen und die Schutzfähigkeit des Herkunfts- oder Drittstaates muss ausführlich und einzelfallspezifisch geprüft werden unter Berücksichtigung der COI (inkl. GREVIO-Berichte). (Art. 61).*
- *Selbsteintritt bei gewaltbetroffenen Frauen (inkl. Opfer von Menschenhandel) im Dublin-Verfahren, wenn eine Überstellung eine Gefährdung darstellt (auch aufgrund der persönlichen physischen oder psychischen Situation sowie nicht zugänglichem, ausreichendem Schutz im Dublin-Staat).*
- *Keine Überstellung in sicheren Drittstaat, in dem die antragstellende Person bereits den internationalen Schutz erhalten hat, wenn das Risiko einer Gefährdung besteht (auch aufgrund der persönlichen physischen oder psychischen Situation sowie aufgrund nicht zugänglichem, ausreichendem Schutz im Drittstaat) (Art. 61 der IK).*
- *Für die Asylentscheide (Dublin/ materiell) und die Abklärung bezüglich Wegweisungshindernissen müssen zwingend medizinische Gutachten abgewartet und berücksichtigt werden.*

### **3.3. Zusatzhürden bei Opfer spezifischer Gewalttaten**

#### **Genitalbeschneidung/ FGM (Art. 60)**

**Das SEM behandelt die Frage von FGM auch bei Frauen aus Herkunftsländern mit hoher FGM-Rate (z.B. Somalia) nicht systematisch.** Gemäss BVGer muss das drohende Risiko jedoch immer geprüft



werden.<sup>79</sup> Im Unterschied zum BVGer hält das SEM manchmal das Vorbringen für verspätet, wenn die Frau diese erst in einer zweiten Phase vorbringt.<sup>80</sup>

Die SEM-Praxis, dass für die Anerkennung des Flüchtlingsstatus nur die Angst vor einer zukünftigen FGM entscheidend ist, nicht aber das Trauma wegen einer bereits erlittenen Beschneidung, weicht von den Empfehlungen der UNHCR-Richtlinien ab.<sup>81</sup>

Gemäss Praxis des SEM und BVGer liegt bei drohender Reinfibulation eine begründete Furcht vor Verfolgung vor,<sup>82</sup> was teilweise als subjektiver Nachfluchtgrund angesehen wird. Damit bekommt die Frau statt Asyl nur eine vorläufige Aufnahme, die weniger Rechte bietet als Asyl. Somit wird die Frau im Ergebnis dafür bestraft, sich medizinisch angezeigt operiert zu haben, um die Folgen einer schweren Menschenrechtsverletzung zu mildern.

Zum Schutzwillen und -fähigkeit des Herkunftsstaates beschränkt sich die Einschätzung des SEM häufig darauf, zu beurteilen, ob FGM im Herkunftsland als Straftat eingestuft wird, was ungenügend ist.

#### Zusatzforderungen FGM:

- *FGM muss bei Frauen aus FGM-Risikoländern vom SEM systematisch im Asylprozess angesprochen und berücksichtigt werden.*
- *SEM und BVGer müssen die psychische und physische Langzeitfolgen einer FGM berücksichtigen und Asyl aus «zwingenden Gründen» erteilen und so die Richtlinien des UNHCR respektieren.*

## **Zwangsheirat & Häusliche Gewalt**

**Asylgesuche von Opfern von Zwangsheirat und/oder häuslicher Gewalt werden in der Praxis häufig abgewiesen.** Die Ankerkennung scheitert oft an der **angezweifelten Glaubwürdigkeit, der Einschätzung des SEM effektiven Schutz vom Staat zu erhalten sowie des fehlenden zeitlichen Kausalzusammenhangs mit der Flucht** (d.h. wenn die erlittenen Nachteile nicht als Grund für die Ausreise betrachtet werden). Wenn die Gewalt ausserhalb des Herkunftslands stattgefunden hat, wird auch kein Asyl gewährt, weil die Furcht vor Verfolgung nur in Bezug auf das Herkunftsland geprüft wird.<sup>83</sup>

Das BVGer hat das Fehlen eines effektiven staatlichen Schutzes für Opfer von häuslicher Gewalt in Syrien, Nordirak, Afghanistan und Sri Lanka anerkannt,<sup>84</sup> jedoch nicht für zahlreiche weitere Länder in welcher dieser Schutz in der Praxis erwiesenermassen ebenfalls fehlt. Problematisch ist beispielsweise die Einschätzung des SEM zur Situation in der Türkei, den Balkanländern und dem Iran.<sup>85</sup> Im Januar 2021 gab es aber ein hoffnungsvolles Urteil bezüglich Iran des BVGer, dass zum Schluss kam, dass es im Iran de facto keinen Schutz vor häuslicher Gewalt gibt.<sup>86</sup>

Obwohl «Opfer häuslicher Gewalt» und «Opfer von Zwangsheirat» vom SEM als «bestimmten soziale Gruppen» betrachtet werden, kommt es in der Praxis vor, dass ihnen diese Zugehörigkeit aberkannt wird<sup>87</sup> und sie somit kein Asyl erhalten. Die internationale Rechtsprechung hat jedoch, basierend auf internationalen Richtlinien, bereits mehrfach anerkannt, dass Opfer von häuslicher Gewalt als Mitglieder einer bestimmten sozialen Gruppe betrachtet und als solche geschützt werden können.

<sup>79</sup> BVGer: D-6888/2019 vom 17.1.2020 und E-6806/2018 vom 20.12.2019, beide Somalia.

<sup>80</sup> BVGer: D-6888/2019 vom 17. Januar 2020

<sup>81</sup> UNHCR, Guidance Note on refugee claims relating to female genital mutilation, Mai 2009, Rz. 15.

<sup>82</sup> BVGer: E-3512/2019 vom 27.7.2020.

<sup>83</sup> SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr – [Geschlechtsspezifische Verfolgung](#)

<sup>84</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.) 2021: Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, Bern, Haupt Verlag, S. 195.

<sup>85</sup> E-1948/2018, 12 Juni 2018; E-4377/2019, 8 November 2019

<sup>86</sup> E-2470/2020 du 26.01.2021: c. 6.6.3, c. 6.6.4, c. 6.7.2

<sup>87</sup> Siehe z.B. E-2883/2019, du 28.06.2019, c. 4.3 (in der Analyse von der SFH «Violence de genre à l'égard des femmes», janvier 2020

Wenn Opfer von Zwangsheirat gegen ihren Willen ins Ausland gebracht werden und den Zeitraum überschreiten, während dem sie sich außerhalb der Schweiz, in der sie wohnhaft sind, aufhalten dürfen, verliert ihr Aufenthaltsstatus seine Gültigkeit.

#### Zusatzforderungen Opfer Häuslicher Gewalt & Zwangsheirat:

- *Anerkennung der Opfer von häuslicher Gewalt und Zwangsheirat als Flüchtlinge: bei der Einzelfallprüfung müssen der effektive Zugang zu Schutz, die Traumafolgen, und die persönlichen, familiären und psychologischen Gründe für eine fehlende Inanspruchnahme staatlichen Schutzes oder einen fehlenden zeitlichen Kausalzusammenhang mit der Flucht berücksichtigt werden.*
- *Ausdehnung des Rückkehrrechts von Betroffenen von Zwangsheirat mit Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz bei Heiratsverschleppungen ins Ausland.*

### **Sexuelle Gewalt im Kriegskontext**

Neu räumt das SEM mit einem **neuen Absatz zum Thema "Frauen in Konfliktsituationen" im Asyl- und Rückkehrhandbuch** ausdrücklich ein, dass "nicht ignoriert werden kann, dass Frauen allein aufgrund ihres Geschlechts besonders und spezifisch von sexueller Gewalt im Kontext von Konflikten betroffen sind" und dass «bei der Prüfung von Asylanträgen von Personen aus Ländern, die mit Krieg oder Konflikten konfrontiert sind, daher festgestellt werden muss, ob die betreffende Person aufgrund ihrer Eigenschaften, insbesondere ihres Geschlechts, persönlich angegriffen wurde.»<sup>88</sup> Wie sich diese Änderung in der Asylpraxis widerspiegeln wird, muss sich noch zeigen.

#### Zusatzforderung sexuelle Gewalt im Kriegskontext:

- *Vergewaltigung und Gewalt gegen Frauen in Konfliktsituationen müssen als gezielte, geschlechtsspezifische Verfolgung betrachtet und die Frauen als Flüchtlinge anerkannt werden.*

### **Menschenhandel**

Seit mehreren Jahren steigt die Anzahl asylsuchender Betroffener von Menschenhandel rasant an (2020: 97; 2019: 94; 2018: 49; 2017: 24).<sup>89</sup> Die Betroffenen wurden Opfer von Menschenhandel (OMH) zwecks sexueller Ausbeutung, zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft, zwecks krimineller Handlungen oder Bettelerei. Opferschutzorganisationen sind **besorgt über die ungeklärten Abläufe und Zuständigkeiten bei OMH im Asylbereich mit Tatort Ausland**. Die opferschutzrechtliche Unterstützung wird von der öffentlichen Hand nur in gewissen Fällen finanziert (vgl. Unterkapitel zu Tatort Ausland).

Laut Art. 12 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel (EKM) sowie Art. 22 und 23 der Istanbul-Konvention umfassen die ihnen zustehenden minimalen Unterstützungsleistungen: sichere Unterbringung mit qualifizierten Betreuungspersonen; psychologische und materielle Unterstützung; Zugang zu geschlechtsspezifischen medizinischen Untersuchungen; transkulturelles, gleichgeschlechtliches Dolmetschen; Beratung und Information.

OMH, die traumatisiert und auf psycho-soziale Beratung und Therapie- und Behandlung (sowohl Leistungen nach Krankenversicherungs- wie auch nach OHG) angewiesen sind, wird im Asylverfahren oft

<sup>88</sup> Lucia Della Torre, « La pratique suisse concernant les « motifs de fuite spécifiques aux femmes » à la lumière de la Convention d'Istanbul », Asyl 4/2020, pp. 10-15

<sup>89</sup> Statistik der FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration.

die benötigte Unterstützung verwehrt oder aufgrund hoher Hürden und langsamer Prozesse erschwert (Vgl. Punkt zu Zugang zu spezialisierter Unterstützung für Gewaltbetroffene und Vertiefungsbericht zu Tatort Ausland).

**OMH werden auch regelmässig in andere Dublin-Staaten überwiesen, selbst wenn der Menschenhandel in diesen Staaten stattgefunden hat** – obschon die Schweiz Gebrauch vom Selbsteintritt machen könnte.<sup>90</sup> Es braucht Zeit und Vertrauen bis ein OMH über die oft traumatisierenden und schambefahenen Erlebnisse in der Ausbeutungssituation und die Straftaten und Drohungen der Menschenhändler\_innen berichtet. Im beschleunigten Asylverfahren werden ihnen die Verfahrensschritte, -settings und kurzen Fristen oft zum Verhängnis.

Die aktuelle **Praxis des SEM zur Beurteilung der Flüchtlingseigenschaft von OMH beschränkt sich auf Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung** und handelt diesen unter dem Aspekt der geschlechtsspezifischen Verfolgung ab. Damit werden Opfer aller anderen anerkannten Formen des Menschenhandels systematisch ausgeschlossen. Diese Praxis muss der rechtlichen Definition von Menschenhandel angepasst und völkerrechtskonform ausgestaltet werden.

OMH erhalten oftmals im besten Fall eine vorläufige Aufnahme aufgrund der Unzulässigkeit oder Unzumutbarkeit der Wegweisung.<sup>91</sup> Das SEM anerkennt Opfer von Menschenhandel bisher nicht als eine spezifische „soziale Gruppe“ im Sinne von Art. 3 AsylG, sondern stützt sich bei Bedarf auf die im Bereich der frauenspezifischen Verfolgung entwickelte Rechtsprechung des BVGer, um die Asylrelevanz bei Opfern von Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung zu bestimmen.<sup>92</sup>

Aus diesen Gründen benötigen geflüchtete Betroffene von Menschenhandel besonderen Schutz und Unterstützung, sowie eine Bleibeperspektive in der Schweiz.

#### Zusatzforderung Menschenhandel:

- *Anerkennung der Asylrelevanz von Opfern von Menschenhandel in Anknüpfung an das Konventionsmerkmal der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe entsprechend den Richtlinien des UNHCR (Art. 60 der IK).*
- *Das SEM muss unter Menschenhandel alle international anerkannten Formen des Menschenhandels (zwecks Arbeitsausbeutung, Bettelerei, krimineller Handlungen) anerkennen.*

### **LGBTIQ-Personen (SOGI)<sup>93</sup>**

LGBTIQ-Personen stellen gemäss Lehre und Praxis des SEM und BVGer eine «bestimmte soziale Gruppe» dar. Eine Kollektivverfolgung hat das BVGer in Bezug auf LGBTIQ-Personen bisher für keinen Herkunftsstaat bejaht. In der Praxis scheitern häufig auf SOGIESC gestützte Asylgesuche wegen folgenden Punkten:<sup>94</sup>

<sup>90</sup> z.B. E-1279/2020 vom 12.3.2020, Benin

<sup>91</sup> Auch das BVGer verneint regelmässig das Vorliegen eines flüchtlingsrelevanten Motivs (BVGer D-2759/2018 vom 2. Juli 2018 S. 6; BVGer E-7609/2015 vom 24. Februar 2016 E. 5.4; BVGer D-1683/2014 vom 12. August 2014 E. 6.2; BVGer D-5017/2011 vom 20.12.2011 S. 7).

<sup>92</sup> Die einzigen Konstellationen, in denen OMH Asyl gewährt wurden, sind Bacha Bazi (afghanische «Tanzknaben») sowie bei sexueller Ausbeutung durch eine Rebellen-Gruppe in einem Bürgerkriegskontext (D-5828/2010 vom 29.8.2012, Elfenbeinküste sowie E-4864/2006/ vom 29.1.2008, Liberia, Sexsklavin).

<sup>93</sup> SFH: Asylgesuche aufgrund von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck und Geschlechtsmerkmalen (SOGAGM): Leitfadens für Rechtsvertretungen und -beratungen; sowie: Asile LGBT, Queeramnesty, Geflüchtete LGBTI-Menschen: Praxisleitfaden für eine auf Integration und Gleichbehandlung ausgerichtete Aufnahme.

<sup>94</sup> Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.) 2021: Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, Bern, Haupt Verlag,

Das BVGer hat in verschiedenen Urteilen zu SOGIESC festgestellt, dass wiederholt oder kombiniert vorkommende behördliche Kontrollen und Schikanen, willkürliche Festnahmen, Demütigungen und Misshandlungen nicht genügen,<sup>95 96</sup> um eine ausreichende Verfolgungsintensität nachzuweisen. **Die Strafbarkeit im Herkunftsland wird häufig als nicht genug drastisch beurteilt:** Gemäss Rechtsprechung muss es sich um eine Freiheitsstrafe handeln, die in der Praxis tatsächlich angewandt wird.<sup>97</sup>

**Asylbehörden begründen manchmal negative Entscheide damit, dass die betroffenen Personen sich im Herkunftsstaat diskret verhalten und die sexuelle Orientierung oder Geschlechtsidentität verbergen können,** um ernsthafte Nachteile zu vermeiden. Entscheidend ist ein unerträglicher psychischer Druck (Entdeckungsgefahr; Schwere der staatlichen oder privaten Sanktionen im Falle der Entdeckung), was einzelfallspezifisch beurteilt wird. Der Zwang, eine gesellschaftlich erwartete, für die Person falsche Rolle zu leben, unter Androhung schwerer Sanktionierungen bei Versagen, sollte als unerträglicher psychischer Druck gewertet werden. Transmenschen können die (zwar nicht formell/explicit, aber im Ergebnis faktisch) geforderte «Diskretion» oft bereits aufgrund ihrer physischen Erscheinung gar nicht leben.<sup>98</sup> Gemäss UNHCR ist einzig entscheidend, was im Fall einer Entdeckung passieren könnte. Die Diskretionsforderung ist laut UNHCR und Rechtsprechung des EuGH unzulässig, da LGBTIQ-Personen genauso ein Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit haben wie andere.<sup>99</sup>

**Hinreichende Schutzwilligkeit wird in Asylverfahren von LGBTIQ-Personen relativ leichthin angenommen.** So verlangte das BVGer z.B. von einer homosexuellen Russin, dass sie die erlittene «korrektive» Vergewaltigung, um sie medizinisch von ihrer sexuellen Orientierung zu «heilen», bei der russischen Polizei hätte anzeigen sollen. Dies trotz fortbestehender Gesetze zur Diskriminierung von LGBTIQ-Personen in Russland.<sup>100</sup>

Ein Coming-out oder eine Geschlechtsumwandlung in der Schweiz wird teils als subjektiver Nachfluchtgrund gewertet. Dies ist jedoch fraglich, da es sich dabei nur um den Ausdruck einer fundamentalen vorbestehenden Eigenschaft handelt.

Zur Verfolgung von trans und intergeschlechtlichen Menschen gibt es wenige Anwendungsbeispiele aus der Rechtsprechung. In mehreren Fällen von (möglichen) Transmenschen kam es mangels Sensibilisierung des SEM und des Gerichts gar nie zu einer Beurteilung der Fragen der Geschlechtsidentität, weil diese gar nie als relevant identifiziert worden sind.

#### Zusatzforderung LGBTIQ-Personen:

- *Weniger restriktive Beurteilung der Verfolgungsintensität.*
- *Völliges Fallenlassen der Diskretionsforderung (vgl. UNHCR Richtlinien und internationale Rechtsprechung, EuGH C-199/12 a C-201/12). Die Geschlechtsidentität gilt als wesentlicher Bestandteil der Identität und jede Restriktion deren offenen Ausdrucks muss als unerträglicher psychischer Druck betrachtet werden.*
- *Coming-outs oder Geschlechtsumwandlungen in der Schweiz dürfen nicht als subjektive Nachfluchtgründe, sondern müssen als Ausdruck von Vorfluchtgründen gewertet werden.*

<sup>95</sup> Urteil vom 12. September 2019 (D-5585/2017), E. 8.2.3, transsexuelle Frau, Marokko

<sup>96</sup> Auch negativen Entscheid wegen fehlender Intensität: E-1490/2015 vom 13. März 2018, Iran, Frau.

<sup>97</sup> Z.B. BVGer, Urteile vom 28.11.2011 (D-5415/2011), E. 4.4 (Afghanistan); vom 22.12.2008 (D-4300/2006), E. 5.2.3 f. E-1490/2015

<sup>98</sup> Z.B. E-1490/2015, Iran

<sup>99</sup> UNHCR, [Guidelines on international protection no. 9](#), §32; EGMR, B. und C. g. Schweiz, 17. November 2020 (Nr. [889/19](#) und [43987/16](#)).

<sup>100</sup> BVGer, Urteil vom 28. Februar 2018 (D-309/2017), E. 6.3.4.

### 3. Ausländerrechtliche Haft

Im Flughafenverfahren werden auch **Personen mit besonderen Bedürfnissen** (u.a. gewaltbetroffene Frauen) **in der Transit-Zone untergebracht, die für solche Fälle nicht angemessen ist**. Dies entspricht einer Form der ausländerrechtlichen Haft (Freiheitsentzug).<sup>101</sup>

Frauen sind viel seltener von ausländerrechtlicher Administrativhaft betroffen als Männer. Entsprechend gibt es wenige Haftplätze für Frauen, was dazu führen kann, dass **Frauen de facto in Isolation sind** (z.B. im Regionalgefängnis Bern, es hab einige Urteile dazu). Frauen, die Opfer von Gewalt wurden können auch davon betroffen sein. Alle Haftplätze sind in Gefängnissen, die auch für den Strafvollzug benutzt werden und keine angemessene Haftbedingungen gewährleisten. Dies kann bei gewaltbetroffenen Frauen zu Retraumatisierungen führen.

#### Forderungen:

- *Keine Unterbringung gewaltbetroffener Frauen in den Transit-Zonen im Flughafenverfahren. In diesen Fällen muss auf das Flughafenverfahren verzichtet und die Gesuchstellerinnen müssen direkt in Bundesasylzentren gebracht werden.*
- *Falls es zu Inhaftierungen von Frauen kommt, darf diese nicht in Strafgefängnissen stattfinden und nicht zu einer de facto Isolation führen.*

### 4. Statistik und Forschung zu gewaltbetroffenen geflüchteten Frauen

Das SEM publiziert keine Daten zu den Asylgründen und sammelt auch kein solche Daten. Damit ist es unmöglich, die Daten zu geschlechtsspezifischer Verfolgung statistisch zu bewerten. Es gibt auch **keine statistischen Daten zur Identifikation von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt**. Eine Einschätzung, wie viele Asylsuchende genau davon betroffen sind ist somit unmöglich.

Es fehlt an Studien zur Einhaltung der Istanbul-Konvention und zur allgemeinen Situation geflüchteter Frauen in den Notunterkünften der Kantone sowie in der ausländerrechtlichen Administrativhaft.

Es fehlt an ausführlichen Studien, welche die Perspektive der geflüchteten Frauen zu ihrer Situation in den Schweizer Asylstrukturen abbilden würde und so auch ein Licht auf die tatsächlich erfahrene (sexualisierte) Gewalt in den Asylstrukturen durch Bewohner\_innen, Familienmitglieder aber auch durch Mitarbeitende fassbarer machen würde.

#### Forderung:

- *Regelmässige und systematische statistische Erhebung zur Anzahl Asylgründe, die auf geschlechtsspezifischer Verfolgung basieren sowie zur Entscheidpraxis des SEM entsprechend zu diesen Asylgründen.*
- *Studien zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in den Notunterkünften der Kantone, in der ausländerrechtlichen Administrativhaft sowie zur Perspektive geflüchteter Frauen zu ihrer Situation in den Schweizer Asylstrukturen sowie zur erfahrenen (sexualisierten) Gewalt.*

<sup>101</sup> AIDA-Bericht 2020 Update, Mai 2021.

**Kontakt:**

Brava (*ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz*)

[politik@brava-ngo.ch](mailto:politik@brava-ngo.ch); 031 311 38 79

[www.brava-ngo.ch](http://www.brava-ngo.ch)

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration

[contact@fiz-info.ch](mailto:contact@fiz-info.ch); 044 436 90 00

[www.fiz-info.ch](http://www.fiz-info.ch)

Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)

[info@fluechtlingshilfe.ch](mailto:info@fluechtlingshilfe.ch); 031 370 75 00

[www.fluechtlingshilfe.ch](http://www.fluechtlingshilfe.ch)