



Bern, 18. Oktober 2019

Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen

Analyse der Situation von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den Bundesasylzentren und in den Kollektivunterkünften der Kantone

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 16.3407, Feri, vom 9.
Juni 2016

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Zusammenfassung.....	3
Abkürzungsverzeichnis	4
1 Einleitung	5
1.1 Inhalt des Postulats und Berichtsredaktion.....	5
1.2 Neuerungen in den Bundesstrukturen seit Neustrukturierung des Asylbereichs	6
2 Begriffsdefinitionen und Opferschutz	7
2.1 Begriffsdefinitionen.....	7
2.2 Handlungsbedarf im Bereich des Opferschutzes bei Straftaten im Ausland.....	8
3 Unterbringung und Betreuung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den Bundesasylzentren	9
3.1 Gendersensible Unterbringung	9
3.2 Betreuung und Beschäftigung.....	10
3.3 Gesundheitsversorgung.....	11
3.4 Schulung und Sensibilisierung von Mitarbeitenden	12
4 Opfer sexueller Gewalt und Ausbeutung in den Bundesasylzentren	14
4.1 Identifikation von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung.....	14
4.2 Information und Unterstützung für Gesuchstellende	15
4.3 Definieren von Prozessen und Datenerfassung	16
5 Unterbringung und Betreuung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den Kollektivunterkünften der Kantone	18
5.1 Gendersensible Unterbringung	18
5.2 Betreuung in den Unterkünften	18
5.3 Schulung und Sensibilisierung von Mitarbeitenden	19
5.4 Interkulturelles Dolmetschen.....	19
5.5 Fazit und möglicher Handlungsbedarf im Bereich der Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Frauen und Mädchen in den Kantonen	20
6 Opfer sexueller Gewalt und Ausbeutung in Kollektivunterkünften der Kantone.....	21
6.1 Identifikation von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung.....	21
6.2 Zugang zu spezialisierten Angeboten der Opferhilfe.....	21
6.3 Fazit und möglicher Handlungsbedarf beim Thema Identifikation und Zugang zu spezialisierten Angeboten	22
7 Schlussfolgerungen.....	23

Zusammenfassung

Am 9. Juni 2016 reichte Nationalrätin Yvonne Feri das Postulat 16.3407 «Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen» ein. Das Postulat verlangt einerseits eine Prüfung der Betreuung, Behandlung und Unterstützung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in der Schweiz, die Opfer sexueller Gewalt und Ausbeutung geworden sind. Andererseits stellt es die Frage nach eventuellem Handlungsbedarf in der generellen Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Frauen und Mädchen. Dabei sind die Fragen nicht auf die Situation in den Bundesstrukturen beschränkt, sondern betreffen alle Arten von Unterkünften und Angeboten im Asylbereich, respektive auch solche der Kantone.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) wurde mit der Analyse der Sachlage auf Bundesebene beauftragt. Da die Fragen der Postulantin sich nicht auf die Situation in den Bundesstrukturen beschränken, sondern alle Arten von Unterkünften und Angeboten im Asylbereich betreffen, namentlich auch solche der Kantone, hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sich an den Arbeiten des SEM beteiligt und eine Analyse der Situation in den Kollektivunterkünften der Kantone ausgearbeitet. Die Resultate dieser detaillierten Abklärungen zur Situation auf Stufe Bund sowie jene in den Kantonen werden in einem separaten Amtsbericht des SEM dargelegt. Der vorliegende Bundesratsbericht gibt deshalb ausschliesslich Auskunft über die allgemeine Beurteilung der Situation von Frauen und Mädchen in den Bundesasylzentren (BAZ) und in den Kollektivunterkünften der Kantone. Detailliertere Angaben sind in dem vom SEM unter Mitwirkung der SODK sowie weiterer bundesinterner und -externer Stellen erarbeiteten Amtsbericht enthalten.

Hinsichtlich der Situation auf Bundesebene wurde in einigen Punkten Handlungsbedarf identifiziert. Die BAZ haben bereits während der Erstellung dieses Berichts in den Jahren 2018 und 2019 hinsichtlich der frauenspezifischen Unterbringung und Betreuung, sowie Geschlechtersensibilität diverse Massnahmen umsetzen können. Insbesondere die Beschleunigung der Asylverfahren aufgrund der Asylgesetzrevision per März 2019 bot eine Chance für Infrastruktur- und Prozessanpassungen und wurde für die Umsetzung der im Postulat 16.3407 formulierten Anliegen genutzt. Dennoch haben die involvierten Stellen des Bundes im Rahmen der Erstellung dieses Berichts weitergehenden Handlungsbedarf erkannt und beschlossen, geeignete Massnahmen zu ergreifen.

Auf Kantonsebene wurde insbesondere in den Bereichen Umsetzung einer geschlechtersensiblen Unterbringung, Sensibilisierung der Mitarbeitenden und Information von Gewaltbetroffenen in den kantonalen Zentren sowie im Bereich Opferidentifikation und Zugang zu spezialisierten Angeboten Verbesserungs- resp. Handlungsbedarf erkannt. In den fachtechnischen Gremien der Kantone, wie bspw. in der Kontaktgruppe der kantonalen Asylkoordinatorinnen und -koordinatoren (KASY), werden diese Themen regelmässig diskutiert und bestehen diesbezüglich Bestrebungen zur verstärkten kantonsübergreifenden Zusammenarbeit.

Abkürzungsverzeichnis

AOZ	Asyl Organisation Zürich
AsylG	Asylgesetz; SR 142.31
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAZ	Bundesasylzentrum
BEKO	Betriebskonzept Unterbringung (in Kraft seit 1. März 2019)
Betriebsverordnung	Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen; SR 142.311.23
BesoZ	Besondere Zentren
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit; SR 120
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentrum
FGM	Female Genital Mutilation (weibliche Genitalverstümmelung)
KASY	Kontaktgruppe der kantonalen Asylkoordinatorinnen und -koordinatoren
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung; SR 832.10
KVV	Verordnung über die Krankenversicherung; SR 832.102
LGBTIQ	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex, Queer/Questioning
MEI	Medizinische Eintrittsinformation
MEK	Medizinische Erstkonsultation
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz; OHG; SR 312.5)
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
ORS	ORS Service AG
SEM	Staatssekretariat für Migration
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch; SR 311
VSB	Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung; SR 120.72

1 Einleitung

1.1 Inhalt des Postulats und Berichtsredaktion

Anlässlich der jährlich im November stattfindenden «16 Tage gegen Gewalt an Frauen» machte Nationalrätin Yvonne Feri 2015 auf den Umstand aufmerksam, dass viele asylsuchende Frauen und Mädchen auf ihren Fluchtrouten und bei ihrer Ankunft in Europa zahlreichen Gewaltrisiken ausgesetzt sind. Vor diesem Hintergrund forderte sie die Schaffung einer objektiven Grundlage, um die Betreuung und den Schutz von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in der Schweiz zu analysieren und allfälligen Handlungsbedarf aufzuzeigen. Am 9. Juni 2016 reichte Nationalrätin Yvonne Feri deshalb das Postulat 16.3407 «Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen» mit folgendem Wortlaut ein:

«Flüchtlingsfrauen sind besonders sexueller Gewalt und Ausbeutung ausgesetzt, und zwar nicht nur im Krisengebiet, aus dem sie fliehen, sondern auch während der Flucht und sogar im Land, in dem sie Asyl beantragen. In diesem Kontext stehen die folgenden zwei Problembereiche:

1. Es stellt sich die Frage, wie gezielt die Betreuung, Behandlung und Unterstützung von Flüchtlingsfrauen, die Opfer von sexueller Gewalt und Ausbeutung geworden sind, in der Schweiz ist. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, wenn diese Opfer auch auf die Unterstützung der Opferberatungsstellen zählen könnten. Heute ist dies nicht der Fall, weil Artikel 3 des Opferhilfegesetzes diese Unterstützung nur für Tatbestände in der Schweiz vorsieht.

2. Es stellt sich die Frage, ob auch Handlungsbedarf bei der Unterbringung von asylsuchenden Frauen und Mädchen besteht und ob diese angemessen betreut und vor Übergriffen in der Schweiz genügend geschützt werden. Es stellt sich dabei insbesondere die Frage, ob ausreichende Qualitätsrichtlinien und gendersensible Massnahmen zur Unterbringung von asylsuchenden Frauen und Mädchen, wie beispielsweise separate Unterkünfte für alleinstehende Frauen und Familien oder Schulung von Betreuenden, bestehen.

Vor diesem Hintergrund bitte ich den Bundesrat, in einem Bericht zu analysieren, wie die aktuelle Betreuungssituation aussieht und ob Handlungsbedarf besteht.»

Der Bundesrat hat das Postulat zur Annahme empfohlen und zeigte sich bereit, die geforderte Analyse vorzunehmen. Der Nationalrat hat das Postulat am 15. März 2017 angenommen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) wurde entsprechend mit der Analyse der Situation auf Bundesebene beauftragt. Die Fragen der Postulantin sind jedoch nicht auf die Situation in den Bundesstrukturen beschränkt, sondern betreffen alle Arten von Unterkünften und Angeboten im Asylbereich, namentlich auch solche der Kantone. Entsprechend hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sich an den Arbeiten des SEM beteiligt und eine Analyse der Situation in den Kollektivunterkünften der Kantone ausgearbeitet. Dafür hat sie das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) beauftragt. Die Resultate dieser detaillierten Abklärungen zur Situation auf Stufe Bund sowie in den Kantonen sind in einem separaten Amtsbericht des SEM dargelegt, welcher unter Mitwirkung nicht nur der SODK sondern auch weiterer bundesinterner und –externer Stellen erstellt wurde. Der vorliegende Bundesratsbericht gibt deshalb ausschliesslich Auskunft über die allgemeine Beurteilung der Situation von Frauen und Mädchen in den Bundesasylzentren und in den Kollektivunterkünften der Kantone und verweist für detailliertere Angaben auf den erwähnten Amtsbericht des SEM.

1.2 Neuerungen in den Bundesstrukturen seit Neustrukturierung des Asylbereichs

Die per 1. März 2019 in Kraft getretene Asylgesetzrevision hatte eine Neustrukturierung des gesamten Asylbereichs zur Folge. Bisher hatte der Bund sechs Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) betrieben; es waren dies die Zentren in Altstätten, Basel, Bern, Chiasso, Kreuzlingen und Vallorbe. Hinzu kam der Testbetrieb Zürich und der Pilotbetrieb Westschweiz, in welchen die beschleunigten Verfahren getestet wurden, die mit dem revidierten Asylgesetz umgesetzt worden sind. Ausserdem existierte eine schwankende Anzahl temporärer Bundesunterkünfte in Anlagen der Armee oder des Zivilschutzes, deren Betrieb den jeweiligen EVZ unterstand. Ebenso war der Bund zuständig für die Flughafenverfahren und die Unterkünfte in den Transitzone der Flughäfen Genf und Zürich.

Mit der Asylgesetzrevision entstanden per 1. März 2019 sechs Asylverfahrensregionen: Es sind dies die Regionen Bern, Nordwestschweiz, Ostschweiz, Tessin und Zentralschweiz, Westschweiz sowie Zürich. Die dort durchgeführten beschleunigten Verfahren wurden davor bereits im Test- und Pilotbetrieb erfolgreich angewendet. In den Asylverfahrensregionen entstanden dafür jeweils bis zu vier dauerhafte Bundesasylzentren (BAZ), davon jeweils eines mit Verfahrensfunktion. In diesen werden Asylgesuche eingereicht, geprüft und entschieden. Die Gesuchstellenden im beschleunigten Verfahren verbleiben für die gesamte Dauer ihres Asylverfahrens in den Zentren des Bundes. Sind zusätzliche Abklärungen notwendig, werden die Gesuchstellenden im Rahmen des erweiterten Verfahrens an die Kantone überwiesen. Um das gesamte Asylverfahren während des Aufenthalts in den BAZ abschliessen zu können, wurde die maximale Aufenthaltsdauer für Asylsuchende in den BAZ von 90 auf 140 Tage erhöht. In BAZ ohne Verfahrensfunktion werden jene Personen untergebracht, deren Verfahren unter das Dublin-Abkommen fallen oder welche aus der Schweiz weggewiesen wurden. Diese werden grundsätzlich nicht in die Kantone transferiert, ausser eine Wegweisung lässt sich nicht in den vorgesehenen 140 Tagen vollziehen. Mit den neuen Asylverfahren steht allen Gesuchstellenden während ihres Verfahrens eine kostenlose Rechtsberatung und -vertretung zur Verfügung.

Neu sind auch die sogenannten Besonderen Zentren (BesoZ), in die jene Asylsuchenden temporär überwiesen werden, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung in den BAZ erheblich gefährden oder den normalen Betrieb durch ihr Verhalten stören. Bezüglich des vorliegenden Berichts ist es wichtig festzuhalten, dass Frauen in der Praxis nicht in solche BesoZ verlegt werden.

Mit der Neustrukturierung wurde ein umfassendes «Betriebskonzept Unterbringung» (BEKO) erarbeitet, das am 1. März 2019 für alle Asylregionen verbindlich in Kraft getreten ist. Dies ist das Handbuch für den Betrieb aller Asylunterkünfte des SEM. Es gilt also gleichermassen für alle BAZ und hält die Zielsetzungen und Standards für alle Betriebsabläufe im Bereich der Unterbringung fest. Nicht Teil des BEKO sind sämtliche Vorgehensweisen in den Bereichen Registrierung und Asylverfahren. Neben baulichen und infrastrukturellen Vorgaben sieht das BEKO grundsätzliche Bestimmungen zu sämtlichen die Betreuung von asylsuchenden Personen in den BAZ betreffenden Themen vor. Die Entwicklung des BEKO während der Zeit der Bearbeitung des Postulats 16.3407 bot eine besondere Chance, da gewonnene Erkenntnisse betreffend das Verbesserungspotential in Bezug auf die Betreuung und Unterbringung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich direkt in die erste Version des BEKO eingebracht werden konnten.

Die Zuständigkeiten und Prozesse in den BAZ sind wie folgt definiert: Das SEM ist zuständig für den Betrieb der BAZ, die Asylverfahren und die Zusammenarbeit mit den externen Dienstleistern. Es kann nach Art. 24b Abs. 1 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) Dritte mit Aufgaben zur Sicherstellung des Betriebs der Zentren des Bundes beauftragen. In den Zentren der West- und Nordwestschweiz, sowie in Bern wird die Betreuung aktuell durch die Organisation ORS wahrgenommen, in Zentren in der Ostschweiz, in Zürich, im Tessin und in der Zentralschweiz durch die Asyl-Organisation Zürich (AOZ). Aufgaben der Betreuungsdienstleister umfassen die Aufnahme und die Grundversorgung in den Bereichen Unterbringung, Verpflegung, Hygiene, Gesundheit und Bekleidung der Gesuchstellenden. Gestützt auf

Art. 22 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) in Verbindung mit Art. 3 der Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (VSB; SR 120.72) kann das SEM für Schutzaufgaben private Schutzdienste einsetzen. Zur Gewährleistung der Sicherheit in den BAZ bestehen Rahmenverträge mit verschiedenen Sicherheitspartnern. Für die Sicherheit innerhalb der Zentren sind aktuell namentlich die Firmen Securitas und Abacon zuständig. Die Sicherheitsfirmen sind verantwortlich für den Betrieb der Logen der jeweiligen Unterkünfte. Ebenso sind sie zuständig für die Gewährleistung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit in den Unterkünften und der Gelände rund um die Unterkünfte.

2 Begriffsdefinitionen und Opferschutz

2.1 Begriffsdefinitionen

Der im Postulatstext genannte Begriff «**Flüchtlingsfrauen**» bezieht sich im vorliegenden Bundesratsbericht auf alle Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich, die sich in den Asylstrukturen des Bundes befinden. Das heisst, es handelt sich um asylsuchende oder mit einem negativen Asylentscheid belegte Frauen und Mädchen, solange diese in den Strukturen des Bundes untergebracht sind.

«**Sexuelle Gewalt und Ausbeutung**» bezeichnet im Bundesratsbericht zum Einen Akte sexueller Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Es kann sich aber auch um physische oder psychische Gewaltakte handeln, die sich in sexueller Hinsicht auswirken. Dazu gehören namentlich die nachfolgend aufgelisteten Straftatbestände des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311):

- Vergewaltigung (Art. 190 StGB)
- Sexuelle Nötigung (Art. 189 StGB)
- Sexuelle Handlungen mit Minderjährigen (Art. 187 StGB)
- Sexuelle Handlungen mit Abhängigen (Art. 188 StGB)
- Schändung (Art. 191 StGB)
- Sexuelle Handlungen mit Anstaltspfinglingen, Gefangenen, Beschuldigten (Art. 192 StGB)
- Sexuelle Belästigung (Art. 198 StGB)
- Ausnützung der Notlage (Art. 193 StGB)
- Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung (Art. 182 StGB)
- Genitalverstümmelung (Female Genital Mutilation, FGM) (Art. 124 StGB)
- Zwangsheirat (Art. 181a StGB)
- Zwangsabtreibung (Art. 118 Abs. 2 StGB)
- Exhibitionismus (Art. 194 StGB)
- Pornografie (Art. 197 StGB)
- Androhung der oben aufgelisteten Gewaltakte (Art. 180 StGB)

In der Analyse werden auch Tathandlungen berücksichtigt, die (noch) nicht zur Anzeige kamen und solche, die sich im Rahmen von häuslicher Gewalt ereigneten, sofern sie die sexuelle Integrität beeinträchtigen (z.B. Vergewaltigung oder sexuelle Nötigung).

Mit dem Begriff «**geschlechtersensible Unterbringung**» ist im vorliegenden Bericht gemäss internationalen Standards die Forderung nach dem Einbezug der spezifischen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen gemeint. Im Kontext der Asylunterbringung bedeutet dies einerseits die aktive Ergreifung von Massnahmen zur Prävention von gegen Frauen und Mädchen gerichtete Gewalt. Andererseits beinhaltet geschlechtersensible Unterbringung auch eine angemessene Beratung und Betreuung, die die spezifischen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen im Asylbereich berücksichtigt. Drittens gehören zu einer geschlechtersensiblen Unterbringung auch Massnahmen zur Förderung der Chancengleichheit (bspw. frauenfreundliche Beschäftigungsprogramme).

2.2 Handlungsbedarf im Bereich des Opferschutzes bei Straftaten im Ausland

Das Postulat fordert den Bundesrat u.a. auf darzulegen, ob die kantonalen Opferberatungsstellen auch Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich unterstützen sollen, die Opfer einer Straftat im Ausland geworden sind. Diese Frage stellt sich, da Flüchtlingsfrauen, die im Ausland eine Straftat erlitten haben, in der Regel im Zeitpunkt der Straftat nicht über einen Schweizer Wohnsitz verfügen und ihnen somit kein Anspruch auf Opferhilfeleistungen nach dem Opferhilfegesetz (OHG; SR 312.5) zusteht. Der Amtsbericht zeigt einerseits auf, aus welchen Gründen eine Ausweitung des Anwendungsbereiches des OHG keine geeignete Lösung darstellt und eine Revision des OHG somit nicht angezeigt ist. Andererseits wird aufgezeigt, dass Bedarf nach Lösungen ausserhalb des OHG besteht. So muss in geeigneten interdisziplinären Gremien nach pragmatischen Lösungen gesucht werden, damit gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen mit Bleiberecht in der Schweiz der Zugang zu jenen Unterstützungsleistungen gewährt werden kann, die für ihre Genesung unabdingbar sind. Denn nur Frauen, die ihr Trauma einigermaßen verarbeitet oder überwunden haben, sind in der Lage, sich in der Schweiz zu integrieren und dereinst ein selbstbestimmtes Leben in finanzieller Unabhängigkeit zu führen.

3 Unterbringung und Betreuung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den Bundesasylzentren

In diesem Kapitel wird die generelle Unterbringungs- und Betreuungssituation von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den BAZ beleuchtet. Dabei werden die Themen gendersensible Unterbringung, Betreuung und Beschäftigung, Gesundheitsversorgung sowie Schulung und Sensibilisierung von Mitarbeitenden angesprochen. Diese Kapitel werden dabei stets in die Unterpunkte Vorgaben, Umsetzung sowie Handlungsbedarf unterteilt (dasselbe gilt für die Unterkapitel in Kapitel 4).

3.1 Gendersensible Unterbringung

Vorgaben zur gendersensiblen Unterbringung

Generelle Bestimmungen zur gendersensiblen Unterbringung von Asylsuchenden enthält die Verordnung des EJPD vom 4. Dezember 2018 über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen («Betriebsverordnung»; SR 142.311.23). Sie wurde im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs totalrevidiert und inhaltlich erweitert. Art. 5 Abs. 1 der Betriebsverordnung legt fest, dass die Unterbringung in Schlafräumen geschlechtergetrennt erfolgen muss. Art. 5 Abs. 2 legt überdies fest, dass Familien in Räumlichkeiten unterzubringen sind, die ein funktionierendes Zusammenleben der Familie ermöglichen. Dem Bedürfnis nach Privatsphäre ist nach Möglichkeit Rechnung zu tragen. Ausserdem gibt Art. 5 Abs. 3 der Betriebsverordnung vor, dass den besonderen Bedürfnissen von vulnerablen Personen bei der Unterbringung und Betreuung in den Zentren des Bundes Rechnung zu tragen ist.

Das BEKO ist das Handbuch für den Betrieb der Asylunterkünfte des SEM. Es führt die in der Betriebsverordnung verankerten Standards im Bereich der Unterbringung und Betreuung weiter aus und ist für die BAZ in allen Asylregionen verbindlich. Gemischtgeschlechtliche Schlafräume sind gemäss BEKO nicht zulässig, es sei denn es handelt sich um Familien. Ebenfalls sieht das BEKO vor, dass Schlafräume insbesondere zum Schutz der Privatsphäre im Rahmen der baulichen Möglichkeiten von innen mit einem Drehknopf abschliessbar sein müssen. Auch bezüglich die Sanitäranlagen (geschlechtergetrennt und mit Sichtschutz ausgestattet) macht das BEKO Vorgaben und hält darüber hinaus fest, dass – soweit die räumlichen Ressourcen dies erlauben – Frauen ein separater Aufenthaltsraum zur Verfügung stehen soll. Weiter enthält der Anhang zum BEKO betreffend die frauenspezifischen Bedürfnisse Bestimmungen zur getrennten Unterbringung von allein reisenden Frauen sowie alleinstehenden Frauen mit Kindern. Die vom Bund beauftragten Betreuungsdienstleister AOZ und ORS verfügen ebenfalls über interne Unterbringungskonzepte, in denen teilweise auch weiterführende Vorgaben und Leitlinien zu geschlechterspezifischer Unterbringung und Betreuung enthalten sind.

Umsetzung der Vorgaben zur gendersensiblen Unterbringung

Die Umsetzung obiger Vorgaben ist in den neuen Bundesasylzentren schon weit fortgeschritten. So gibt es bspw. in keinem BAZ gemischtgeschlechtliche Schlafräume für alleinreisende Frauen und alleinreisende Männer. Die Anforderung der abschliessbaren Schlafräume konnte im Rahmen der Neustrukturierung und der damit neu zu bauenden BAZ berücksichtigt werden. Bereits bestehende BAZ standen hingegen vor der Herausforderung, diese baulichen Massnahmen gemäss Vorgaben des BEKO nachzuholen. Dort ist die Umrüstung entweder im Gange oder diese wurde mittlerweile schon umgesetzt.

Was die geschlechtergetrennten Aufenthaltsräume resp. Etagen betrifft, gibt es solche lediglich in zwei bzw. drei BAZ. Die Toiletten sind in allen BAZ geschlechtergetrennt und es bestehen nur wenige Ausnahmen, wo im Aufenthaltsbereich lediglich eine Toilette vorhanden ist. Darüber hinaus gibt das BEKO

vor, dass auch der Zugang zu den Duschen sicher sein muss und die Duschen mit geeigneten Sichtschutzmassnahmen auszustatten sind. Auch diesbezüglich ist der Grossteil der BAZ auf gutem Weg.

Handlungsbedarf

Gemäss obigen Ausführungen besteht bezüglich geschlechtersensibler Unterbringung von Asylsuchenden, insbesondere bezüglich der Unterbringung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich, in einigen Bereichen baulicher Verbesserungsbedarf. Dies betrifft die Fragen rund um die Abschliessbarkeit der Schlafräume sowie den Zugang und die Ausgestaltung der Sanitäranlagen. Das SEM hat in seinem Amtsbericht diese Bereiche genauer analysiert und Massnahmen definiert.

3.2 Betreuung und Beschäftigung

Vorgaben zu Betreuung und Beschäftigung

Die Betreuungsdienstleister in den BAZ sind für das Erbringen der Betreuungsaufgaben zuständig. Dazu gehören auch der Zugang zur Gesundheitsversorgung, das Anbieten von Freizeitaktivitäten und Beschäftigungsangeboten sowie die Deckung von Grundbedürfnissen bezüglich Verpflegung, Kleidung und Hygieneartikel.

Die Vorgaben bezüglich der Betreuung und Beschäftigung im BEKO betreffen u.a. das Verhältnis zwischen weiblichen und männlichen Betreuenden, das Anbieten von Freizeit- und Beschäftigungsprogrammen, das Vorliegen eines Gewaltpräventionskonzepts sowie die Betreuung spezifisch von Gewaltopfern. Ebenfalls werden Vorgaben betreffend die Sicherheitsdienstleister gemacht. Der frauenspezifische Anhang des BEKO enthält ergänzende Bestimmungen.

Umsetzung der Vorgaben zu Betreuung und Beschäftigung

Neben den Beschäftigungsprogrammen kümmert sich die Betreuung um ein reichhaltiges Freizeitangebot in den BAZ, das unter anderem Aktivitäten wie Basteln, Handarbeit, Sport und Spiele, Ausflüge, Abendunterhaltung (beispielsweise Filme) und geschlechtergetrennte Bewegungsaktivitäten beinhaltet.

Einige BAZ bieten auch Kinderbetreuung an. Seit März 2019 wird mit der Neustrukturierung des Asylbereichs allen Kindern im Grundschulalter ein interner Grundschulunterricht angeboten, wodurch die Kinder dieser Altersklassen tagsüber beschäftigt sind und für Eltern oder alleinerziehende Mütter gewisse Zeitfenster entstehen, die sie für sich selbst nutzen können.

Die Betreuung von asylsuchenden Frauen und Mädchen wird in allen BAZ im Rahmen des Möglichen sowie auf Anfrage durch weibliche Betreuerinnen wahrgenommen. Weibliches Sicherheitspersonal ist in den BAZ teilweise durchgehend, teilweise nur tagsüber präsent.

Handlungsbedarf

Generell ist ein Betreuungs- und Beschäftigungsansatz anzustreben, der das Selbstwertgefühl von Asylsuchenden und insbesondere von Frauen, die Opfer von sexueller Gewalt oder Ausbeutung geworden sind, fördert. Es ist deshalb sicherzustellen, dass in allen BAZ solche Freizeitaktivitäten auch geschlechtergetrennt angeboten werden, damit die Teilnahmebereitschaft speziell der weiblichen Asylsuchenden gefördert wird. Ein beschäftigungszentrierter Ansatz kann darüber hinaus dazu beitragen, dass sich Opfer von erfahrener Gewalt für gewisse Momente auf andere Aspekte fokussieren können. Das SEM hat in seinem Amtsbericht analysiert, ob die bestehenden Angebote und Ausgestaltungen diesem Bedürfnis Rechnung tragen und Verbesserungsmaßnahmen soweit nötig beschlossen.

3.3 Gesundheitsversorgung

Flüchtlingsfrauen unterstehen dem Krankenversicherungspflicht (Art. 3 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung [KVG; SR 832.10]; Art. 1 Abs. 2 Bst. c der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung [KVV; SR 832.102]). Die Versicherung endet am Tag, an dem die betreffende Person die Schweiz nachgewiesenermassen verlassen hat (Art. 7 Abs. 5 KVV). Während der Versicherungsdauer haben Flüchtlingsfrauen Anspruch auf Leistungen im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP). Sie müssen in den ersten drei Monaten nach Wohnsitznahme oder Geburt bei einer Krankenkasse angemeldet werden (Art. 3 Abs. 1 KVG; vgl. auch weitere besondere Vorschriften betreffend die Krankenversicherung für Asylsuchende in Art. 80 Abs. 3 und Art. 82a AsylG). Personen, die vor Ablauf dieser Anmeldefrist die Schweiz wieder verlassen, werden nicht versichert. Bis zum Abschluss der Krankenversicherung, welche rückwirkend auf den Tag der Einreichung des Asylgesuchs gilt, finanziert das SEM die während dem Aufenthalt der Asylsuchenden in einem BAZ anfallenden Gesundheitskosten. Diese Aufwendungen kann das SEM nach dem Versicherungsabschluss vom betreffenden Krankenversicherer wieder zurückfordern. In diesem Sinne ist im Rahmen der Unterbringung und Betreuung der Zugang zur adäquaten medizinischen Grundversorgung sichergestellt.

Vorgaben und Prozesse der Gesundheitsversorgung

Seit Januar 2018 regelt das neue Gesundheitskonzept die Gesundheitsversorgung in den BAZ. Es beschreibt die Prinzipien der Sicherstellung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und der rechtzeitigen Erkennung, Behandlung und Verhütung von übertragbaren Krankheiten und anderen gesundheitlichen Problemen. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen sind im Konzept dargelegt. Für die tägliche Arbeit in den BAZ wurde seitens SEM der Leitfaden Medizinische Abläufe entsprechend angepasst. Zudem sind die Vorgaben ebenfalls im BEKO abgebildet.

In allen BAZ sind vom Betreuungsdienstleister qualifizierte Pflegefachpersonen angestellt. Sie sind die ersten Ansprechpersonen für die Gesuchstellenden bei gesundheitlichen Problemen und führen bei jeder eintreffenden Person – in der Regel innerhalb von 24 Stunden bis spätestens drei Tage nach Eintritt in das BAZ – eine Medizinische Eintrittsinformation (MEI) durch. Die MEI dient dazu, die Gesuchstellenden auf die wichtigsten Gesundheitsthemen aufmerksam zu machen und die Gesundheitsversorgung in der Schweiz und insbesondere den Zugang dazu in den BAZ aufzuzeigen. Nach der MEI wird allen Personen eine Medizinische Erstkonsultation (MEK) angeboten. Diese ist nicht obligatorisch. Dabei werden mittels einem Online-Fragenkatalog systematisch der Gesundheitszustand und Impfstatus der Gesuchstellenden erfasst. Die Fragen umfassen neben der Abfrage von Hinweisen auf übertragbare Krankheiten und von akuten oder vorbestehenden Leiden explizit auch die Abfrage von psychischen Problemen, frauenspezifischen Krankheiten und Schwangerschaft.

Sowohl im Rahmen der MEK, als zu jedem anderen Zeitpunkt, weisen die Pflegefachpersonen die Asylsuchenden bei Hinweisen auf Krankheiten oder bei gesundheitlichen Beschwerden der Partnerärztin oder dem Partnerarzt für die hausärztliche Versorgung zu. Die Pflegefachperson führt eine Triage nach Dringlichkeit und Schweregrad der Beschwerden durch. Die medizinische Grundversorgung wird für die in den BAZ untergebrachten Asylsuchenden dann durch die Partnerärzte und weitere ärztliche Leistungserbringer wahrgenommen.

Zur Sicherstellung der sprachlichen Verständigung im medizinischen Bereich können Pflegefachpersonen und Partnerärztinnen oder Partnerärzte bei Bedarf den sprachregionalen Telefondolmetschdienst oder Dolmetschdienste vor Ort nutzen. Professionelle Dolmetschende vor Ort sollen insbesondere dann beigezogen werden, wenn keine andere Art der Verständigung möglich ist oder es sich um komplexe oder intime Themen handelt.

Umsetzung der Vorgaben zur Gesundheitsversorgung

Das Gesundheitskonzept und die Prozesse der MEI und MEK funktionieren gemäss einer internen Umfrage bei den Pflegefachpersonen sehr gut. In allen BAZ steht weibliches Pflegepersonal zur Verfügung. Dies ermöglicht Frauen, sich insbesondere mit gynäkologischen Problemen oder Beschwerden infolge sexueller Gewalt gleichgeschlechtlichen Personen anzuvertrauen. Die Pflegefachpersonen führen für die Asylsuchenden ein medizinisches Dossier, welches datenschutzkonform aufbewahrt wird. Bei Austritt der Asylsuchenden / des Asylsuchenden wird dieses ebenfalls datenschutzkonform an die mit der vom Kanton benannten Personen weitergeleitet und es wird zusätzlich den Asylsuchenden persönlich ausgehändigt.

Den Pflegefachpersonen in den Zentren und den Partnerärztinnen und Partnerärzten kommt in diesem System der Gesundheitsversorgung eine zentrale Rolle zu. Die Umsetzung der Vorgaben lässt einen gewissen Handlungsspielraum zu, was entscheidend ist, um den Asylsuchenden eine an ihre Situation angepasste Gesundheitsversorgung zukommen zu lassen. Somit orientiert sich die Organisation des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und die Zusammenarbeit der Pflegefachpersonen mit Partnerärztinnen und Partnerärzten und Fachstellen im Gesundheitsbereich an den Möglichkeiten und Gegebenheiten vor Ort.

Handlungsbedarf

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) erarbeitet derzeit ein Konzept zur Evaluation der Gesundheitsversorgung in den BAZ und in den kantonalen Kollektivunterkünften sowie ihrer Wirkung. Gestützt auf dieses Konzept soll ab 2020 eine regelmässige Evaluation stattfinden. Im vom SEM erstellten Amtsbericht wurde dargelegt, dass diese Evaluation den spezifischen Bedürfnissen von Frauen Rechnung tragen muss und welcher weitere Handlungsbedarf bei der Gesundheitsversorgung in den BAZ besteht, bspw. im Bereich der Nutzung von Dolmetschdiensten. Sofern Handlungsbedarf besteht, wurden entsprechende Massnahmen eingeleitet.

3.4 Schulung und Sensibilisierung von Mitarbeitenden

Eine angemessene Schulung aller im BAZ beschäftigten Mitarbeitenden und deren Sensibilisierung auf frauenspezifische Bedürfnisse sind wichtige Instrumente, um eine geschlechtersensible Unterbringung sicherzustellen. Ebenso ist eine umfassende Aus- und Weiterbildung und die Sensibilisierung auf mögliche Anzeichen von Gewaltopfern für eine Opferidentifikation massgeblich.

Vorgaben zu Schulungen

In den Rahmenvereinbarungen mit den Dienstleistern des Bundes werden verschiedene Vorgaben zur Aus- und Weiterbildung des Betreuungspersonals, des Pflegefachpersonals und des Sicherheitspersonals gemacht. Diese betreffen u.a. die Vermittlung grundlegender Kenntnisse des Asylwesens oder die Sensibilisierung für die besondere Situation von Asylsuchenden und deren soziokulturellen Hintergrund.

Auch das BEKO enthält Auflagen betreffend die Schulungsmodule. So sind die Leistungserbringer verpflichtet, spezifisch zur Unterbringung und Betreuung von vulnerablen Personengruppen jährlich Weiterbildungen anzubieten und sie müssen sicherstellen, dass das Betreuungspersonal dank Aus- und Weiterbildungen auf das Erkennen von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen sensibilisiert ist. Für Pflegefachpersonen legt das BEKO zudem fest, dass das Personal auch im Bereich frauenspezifische Gesundheitsthemen geschult werden muss, insbesondere hinsichtlich der Themen Familienplanung, Verhütung, Schwangerschaft und Genitalverstümmelung. Gleiches gilt für die Sicherheitsdienstleister: Auch diese müssen über Aus- und Weiterbildungskonzepte verfügen und deren Mitarbeitende müssen auf das Erkennen besonderer Bedürfnisse sensibilisiert werden. Weiter verpflichtet das BEKO alle Asylregionen zur Ausarbeitung eines Gewaltpräventionskonzepts.

Umsetzung der Vorgaben zu Schulungen

Zur geschlechtersensiblen Unterbringung werden von den Unterbringungsdienstleistern regelmässig Schulungen angeboten. Ein auf frauenspezifische Bedürfnisse im Asylkontext eingehendes Schulungsangebot der vom Bund beauftragten Betreuungsdienstleister ist somit vorhanden. Betreffend das von den Asylregionen zu erarbeitenden Gewaltpräventionskonzept besteht ein solches bereits in einer Asylregion.

Handlungsbedarf

Sobald von den entsprechenden Akteuren Schulungsbedarf erkannt wird, wird die Konzipierung und Durchführung von Schulungen diskutiert und wenn nötig durchgeführt. Die Evaluation des Schulungsbedarfs zu frauenspezifischen Themen ist aber eine ständige Aufgabe. Das SEM hat deshalb in seinem Amtsbericht das bestehende Schulungsangebote geprüft und wo nötig Massnahmen getroffen, um die Sensibilisierung auf die besonderen Bedürfnisse von Asylsuchenden und insbesondere auf jene von Frauen im Asylbereich weiter zu fördern. Diese richten sich an die Fachspezialistinnen und Fachspezialisten der Sektionen Partner und Administration in den BAZ, an ausgewählte Mitarbeitende der Leistungserbringer für die Betreuung und Sicherheit sowie an die ärztlichen Leistungserbringer.

4 Opfer sexueller Gewalt und Ausbeutung in den Bundesasylzentren

Das Postulat 16.3407 stellt einerseits die Frage nach der Betreuung und Unterbringung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich. Andererseits wird im Postulat die Frage nach der Betreuung, Unterstützung und Behandlung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in der Schweiz gestellt, die Opfer von sexueller Gewalt oder Ausbeutung geworden sind. Das folgende Kapitel widmet sich dieser zweiten Frage und analysiert Aspekte der Identifikation, Betreuung und Unterstützung von weiblichen Asylsuchenden, die sexuelle Gewalt und Ausbeutung erfahren haben.

4.1 Identifikation von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung

Vorgaben zur Opfererkennung und zum Vorgehen nach Opferidentifikation

Das BEKO widmet ein eigenes Kapitel den Grundprinzipien im Bereich Unterbringung. Diese Grundprinzipien fördern eine enge Zusammenarbeit und ein respektvoller Umgang mit Asylsuchenden und können so dazu beitragen, ein Vertrauensverhältnis zu den Gesuchstellenden aufzubauen und zu halten. In den Grundprinzipien wird zudem festgelegt, dass den spezifischen Bedürfnissen besonderer Zielgruppen, darunter auch jener der Frauen, im Rahmen des Möglichen Rechnung zu tragen ist.

Ebenso sieht das BEKO wie oben erwähnt eine systematische Befragung zur Gesundheit vor. So fragt die MEK unter anderem Symptome ab, die auf erfahrene sexuelle Gewalt hinweisen könnten. Die Pflegefachkraft hat gemäss BEKO ein spezielles Augenmerk auf mögliche Anzeichen geschlechtsspezifischer Gewalt in den Konsultationen zu legen und muss die entsprechenden Handlungsmöglichkeiten kennen. Für den Bereich der Gesundheitsversorgung bestehen auch Schulungsvorgaben, da die Sensibilisierung des Betreuungs- und Pflegefachpersonals ein wichtiger Pfeiler für die Opfererkennung ist.

Überdies regelt das BEKO, dass die Betreuung eine Kontaktstelle für Anliegen und Probleme von Asylsuchenden gewährleisten muss. Damit soll auch sichergestellt werden, dass Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich die Möglichkeit haben, sich mit ihren Anliegen an weibliche Mitarbeitende der Betreuung zu wenden. Betreffend die Gewaltpräventionskonzepte in den BAZ müssen zuständige Personen und funktionierende Meldeflüsse definiert werden. Überdies bestehen für die Mitarbeitenden des SEM zu den verfahrensrechtlichen Aspekten auch Schulungen und Leitfäden, welche beim Führen von Anhörungen traumatisierter Personen unterstützen.

Umsetzung der Vorgaben zur Opferidentifikation und zum Vorgehen nach Opferidentifikation

Die Erkennung von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung ist Aufgabe aller in einem BAZ tätigen Personen. Ein zentrales Instrument ist die zielgruppenspezifische Schulung. Wichtig ist weiter der Aspekt der Ressourcen. Gerade Mitarbeitende der Betreuung, Pflege sowie der Seelsorge müssen Zeit für die Gesuchstellenden zur Verfügung haben, damit sie mit ihnen Gespräche führen oder Anzeichen und Verhaltensweisen erkennen können, die auf eine Opfereigenschaft hindeuten könnten. Ein Vertrauensverhältnis zwischen Betreuenden und Asylsuchenden ist essenziell, damit Frauen und Mädchen, die in ihrem Herkunftsland, auf der Fluchtroute oder in der Schweiz Opfer von sexueller Gewalt oder Ausbeutung geworden sind, sich den Betreuenden und Pflegefachpersonen anvertrauen.

Mangelnde Vertrauensbasis aufgrund der kurzen Aufenthaltsdauer in den BAZ, fehlendes Opferbewusstsein oder die (kulturspezifische) Sensitivität für die Thematik könnten Gründe dafür sein, dass

Opfer nicht oder erst nach einiger Zeit über Erlebtes sprechen. In der Praxis zeigt sich, dass auch der Seelsorge eine wichtige Rolle beim Erkennen von Opfern oder möglichen Opfern sexueller Gewalt zukommt, da Gesuchstellende zu Seelsorgenden ein spezielles Vertrauensverhältnis aufbauen können.

Erfahrungsgemäss werden Anzeichen von sexueller Gewalt oder Ausbeutung oft im Kontext von gesundheitlichen Problemen oder Folgestörungen erkannt. Entsprechend wichtig ist es, im Rahmen der Gesundheitsversorgung auf diese Thematik sensibilisiert zu sein.

Grundsätzlich werden im Kontext der Betreuung und Unterbringung das Vorgehen nach Verdachtsäusserung von Fall zu Fall entschieden sowie Massnahmen gezielt und auf den Einzelfall abgestimmt ergriffen. Bestimmungen, wie in spezifischen Situationen reagiert werden muss, sind nicht vorhanden und auch nicht angezeigt, da jeder Fall andere Charakteristika aufweist und entsprechend unterschiedliche Massnahmen ergriffen werden müssen.

Handlungsbedarf

Wie ausgeführt sind Schulungen eine der besten Möglichkeiten, um eine wirksame Erkennung von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung zu fördern und die nötige Sensibilisierung unter dem Personal zu unterstützen. Eine Opfererkennung kann insbesondere im Bereich der Gesundheitsversorgung resp. bei der MEK erfolgen, weshalb der Schulungsaspekt speziell auch dort ansetzen soll. Ebenfalls sind die Schulungen für die SEM-Mitarbeitenden der Sektionen Partner und Administration zu überprüfen und darin auch die Schnittstellen zum Leistungserbringer der Betreuung und den SEM-Asylverfahrenseinheiten zu definieren. Das SEM hat in seinem Amtsbericht deshalb die Umsetzung der bestehenden Vorgaben vertieft und Massnahmen beschlossen, welche die Erkennung von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung weiter fördern.

4.2 Information und Unterstützung für Gesuchstellende

Vorgaben zu Information und Unterstützung für Gesuchstellende

Das BEKO sieht ein Konzept zur Informationsvermittlung in den BAZ vor. Dieses Konzept regelt, welche unterbringungs- und verfahrensrelevanten Informationen wann und wie in den BAZ an neu ankommende Asylsuchende vermittelt werden. Einerseits soll das Konzept sicherstellen, dass alle Gesuchstellenden wichtige Informationen betreffend die Asylverfahren, die Hausordnung in den Zentren und das Leben in der Schweiz erhalten. Andererseits soll dadurch gewährleistet werden, dass alle Asylregionen einheitliches Informationsmaterial verwenden.

Alle Gesuchstellenden erhalten beim Ersteintritt in ein BAZ ein Set von identischen Informationen seitens des SEM. Die Informationen liegen nebst den schweizerischen Landessprachen auch in den Sprachen der wichtigsten Herkunftsländer oder -regionen von Asylsuchenden auf.

Umsetzung der Vorgaben zu Information und Unterstützung für Gesuchstellende

Das SEM hat drei Erstinformationsflyer entwickelt, die allen Gesuchstellenden nach ihrem Eintritt in ein BAZ vorgestellt werden. Der erste Flyer enthält wichtige Informationen zum Leben in der Schweiz, zu gesellschaftlichen Konventionen sowie Rechten und Pflichten. Ein weiterer Flyer erläutert die wichtigsten Hausregeln in den BAZ. Der dritte Flyer enthält grundlegende Informationen zum Asylverfahren und zu Rechten und Pflichten der Gesuchstellenden während der Zeit ihres Verfahrens.

Der Erstinformationsflyer zum Leben in der Schweiz enthält wesentliche Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens in der Schweiz. Beispielsweise wird mit diesem Flyer darüber informiert, dass Frauen und Männer in der Schweiz vor dem Gesetz gleich sind und die gleichen Rechte und Pflichten haben.

Im Zusammenhang mit sexueller Gewalt und Ausbeutung enthält der Informationsflyer die Botschaft, dass sexuelle Belästigung sowie Gewalt in der Schweiz verboten sind. Letzteres beinhaltet auch das Verbot häuslicher Gewalt.

Im zweiten Informationsflyer zum Leben in den BAZ wird unter anderem betont, dass bezüglich Zusammenleben in den BAZ ein respektvoller Umgang gepflegt werden soll und die Hausordnung zu respektieren ist. In diesem Zusammenhang wird betont, dass auch Gewalt innerhalb von Familien, gegen die Partnerin oder den Partner sowie gegen Kinder verboten ist und in solchen Fällen umgehend das Sicherheitspersonal informiert werden muss.

Der dritte Erstinformationsflyer beschreibt das Asylverfahren und erläutert Rechte und Pflichten der Gesuchstellenden. Spezifisch für Frauen enthält der Flyer bezüglich sexueller Gewalt und Ausbeutung die Information, dass bei geltend gemachten Vorbringen zu geschlechtsspezifischer Verfolgung oder Menschenhandel die Anhörungsteams aus gleichgeschlechtlichen Personen zusammengesetzt sind.

Die Partner in den BAZ – namentlich die Sicherheit, Betreuung, Rechtsvertretung und die Rückkehrberatung – haben ihrem Auftrag entsprechend eigene Informationsbedürfnisse und -materialien. Es liegen aus diesem Grund verschiedene Informationen beispielsweise in den Medizinzimmern der Pflegefachkräfte, in Aufenthaltsräumen oder an Informationsstellwänden auf.

Zur Unterstützung und Betreuung von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung arbeiten die BAZ vorwiegend mit kantonalen Opferberatungsstellen, mit anderen auf Gewaltopfer spezialisierten Fachstellen und Non-Governmental Organizations (NGO), sowie mit Rechtsberatungsstellen zusammen.

Handlungsbedarf

Aufgrund des Postulats 16.3407 wurden Massnahmen geprüft, um die Informationsvermittlung und Sensibilisierung der Gesuchstellenden bezüglich der Themen sexuelle Gewalt und Ausbeutung zu verbessern. Im Rahmen der Erstellung der Erstinformationsflyer wurde während der Erarbeitung des vorliegenden Berichts bereits sichergestellt, dass den frauenspezifischen Themen angemessen Rechnung getragen wird und Gesuchstellende zu Themen wie beispielsweise dem Gewaltverbot oder konkret dem Verbot von häuslicher Gewalt oder sexueller Belästigung informiert werden. Das SEM ist in seinem Amtsbericht aber insbesondere auf den Aspekt der Zusammenarbeit mit spezialisierten Fachstellen noch näher eingegangen. Auch hat es die Information der möglichen Opfer von sexueller Gewalt und Ausbeutung analysiert und zu Verbesserung dieser wo nötig weitere Massnahmen definiert, damit den Betroffenen der Zugang zu Unterstützungsangeboten erleichtert werden kann. Entsprechend soll bei der Informationsvermittlung der Fokus bezüglich der Themen sexuelle Gewalt und Ausbeutung deshalb sowohl auf den (potentiellen) Tätern wie auch den Opfern liegen und es sollen regelmässig die Informationsmaterialien sowie der Prozess zur Informationsvermittlung überprüft werden.

4.3 Definieren von Prozessen und Datenerfassung

Vorgaben zum Definieren von Prozessen und zur Datenerfassung

Bei der Opfererkennung sind eine klare Zuteilung von Zuständigkeiten und die Definition von Prozessen unabdingbar. Bezüglich dem Definieren von Prozessen und Zuständigkeiten gibt das BEKO vor, dass die Meldeflüsse bei Verdacht auf Gewaltvorfälle klar festzulegen sind. Die Themen sexuelle und häusliche Gewalt sind überdies im Gewaltpräventionskonzept explizit zu erwähnen und eine adäquate Beratung für Gewaltopfer im Rahmen des Möglichen sicherzustellen. Weiter hat auch die Betreuung gemäss BEKO Aufträge im Zusammenhang mit den Prozessdefinitionen zu erfüllen: Sie soll ein vertrauliches Meldesystem für Vorfälle oder Verdachtsfälle von gewalttätigen Übergriffen, sexueller Belästigung, Drohung oder anderem Missbrauch zur Verfügung zu stellen.

Umsetzung der Vorgaben zum Definieren von Prozessen und zur Datenerfassung

Wenn Personen während ihres Aufenthalts in den BAZ Gewalt erfahren, müssen diese identifiziert und es müssen geeignete Massnahmen ergriffen werden, um ein koordiniertes Vorgehen in Zusammenarbeit mit allen wichtigen Akteuren (Betreuung, Pflege, Sicherheit und SEM-Mitarbeitende, u.a. Mitarbeitende des Verfahrens) zu gewährleisten.

Im Rahmen der Asylverfahren gibt es Zahlen von Fällen geschlechtsspezifischer Verfolgung und Menschenhandel, wenn entsprechende Vorbringen in den Anhörungen geltend gemacht werden. Diese Taten sagen aber nichts über Vorfälle während des Aufenthalts in den BAZ aus; vielmehr handelt es sich in den allermeisten Fällen um Tatbestände, die im Herkunftsland oder während der Flucht begangen wurden.

Handlungsbedarf

Wie beschrieben besteht in den meisten Asylregionen noch kein Gewaltpräventionskonzept und auch die Prozesse, Meldeflüsse und Zuständigkeiten im Falle der Identifikation eines Gewaltopfers sind noch nicht festgelegt. Im Amtsbericht des SEM wurden dazu weitere Ausführungen festgehalten und Massnahmen definiert, um diese Prozesse und Rollen klarer festzuhalten, die Gewaltprävention weiterzuentwickeln, die Datenerfassung in Bezug auf Vorfälle in den BAZ zu regeln und so den Bedürfnissen von Gewaltopfern besser Rechnung tragen zu können.

5 Unterbringung und Betreuung von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den Kollektivunterkünften der Kantone

Mit der Umsetzung der neuen Asylverfahren ist der Bund hauptverantwortlich für die Unterbringung von Asylsuchenden. Dies hat zur Folge, dass künftig Personen aus dem Asylbereich während einer kürzeren Dauer – wenn überhaupt – in kantonalen Kollektivunterkünften untergebracht werden.

Die Untersuchung des SKMR zeigt auf, dass die Kantone bezüglich Unterbringung, Betreuung und Zugang zur Gesundheitsversorgung für Personen aus dem Asylbereich ganz unterschiedlich organisiert sind. Die nachfolgend beschriebenen Kollektivunterkünfte gehören meist zur ersten Unterbringungsphase im jeweiligen Kanton, die je nach Kanton unterschiedlich lang ausfallen kann.

5.1 Gendersensible Unterbringung

Hinsichtlich der räumlichen Strukturen wurden in der Studie des SKMR vor allem folgende Aspekte untersucht:

- Sanitäranlagen: Die Geschlechtertrennung der Sanitäranlagen, der getrennte/sichere Zugang zu den Sanitäranlagen, die Anzahl Sanitäranlagen für Frauen und Mädchen
- Zimmer: Die Geschlechtertrennung der Etagen und/oder Zimmer sowie die Unterbringung von Frauen/Müttern, Mädchen und Familien in den Zimmern
- Weitere Aspekte der geschlechtersensiblen Unterbringung wie z.B. die Beleuchtung, die Grösse der Toiletten und Sanitäranlagen (Kinder sollten mitgenommen werden können) wurden nicht systematisch untersucht.

Die meisten zentrumsbetreibenden Institutionen und Zentrumsleitenden sorgen trotz finanzieller, personeller und struktureller Einschränkungen für eine qualitativ gute Unterbringung. So ist beispielsweise in den Schlafzimmern die Geschlechtertrennung stets gewährleistet. Familien werden überall in separaten Zimmern untergebracht.

Im Zusammenhang mit besonders vulnerablen Gruppen wie z.B. Frauen oder Mädchen mit Posttraumatischer Belastungsstörung, alleinstehenden Frauen, schwangeren Frauen/Müttern mit Kindern, weiblichen UMA oder LGBTIQ bieten das neue Asylverfahren und die Integrationsagenda eine Gelegenheit, Konzepte für eine geeignete Unterbringung dieser Personengruppen zu erstellen. Hier könnte die regionale Zusammenarbeit verschiedener Kantone und die Schaffung regionaler Unterbringungsstrukturen für diese spezifischen Personengruppen eine gute Lösung darstellen und müsste im Zuge der neuen Asylverfahren genauer evaluiert werden.

5.2 Betreuung in den Unterkünften

Als Manko ortet das SKMR, dass in keiner der untersuchten Unterkünfte die untergebrachten Frauen systematischen Zugang zu weiblichen Ansprechpartnerinnen haben, weder beim Betreuungspersonal, beim Sicherheitspersonal, noch beim medizinischen Erstversorgungspersonal. Dies obschon eine Mehrheit der untersuchten Zentren bei den Tageteams auf eine geschlechterdurchmischte Zusammensetzung achtet.

Bei den Betreuungspersonen handelt es sich oftmals um sehr engagierte Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger ohne sozialpädagogischen Hintergrund. Es fehlt den Bewohnerinnen in den meisten Unterkünften also an einer persönlichen Ansprechperson, die sie längerfristig begleitet und die sie über hilfreiche Beratungs- und Unterstützungsangebote informiert.

Viele bestehende Angebote der Tagesstruktur (Freizeit- und Beschäftigungsangebote) sind vornehmlich auf Männer ausgerichtet und/oder für Frauen wenig geeignet. Weiter fehlt es häufig an Angeboten zur Kinderbetreuung, die es Müttern erlaubt, Behandlungs- und Unterstützungsangebote wahrzunehmen oder an Freizeitangeboten teilzunehmen.

5.3 Schulung und Sensibilisierung von Mitarbeitenden

Qualifikation und Schulung des Personals in den Kollektivunterkünften

In verschiedenen Kantonen bestehen bereits Schulungen zu den Themen geschlechtsspezifische Gewalt. Trotz den bereits existierenden Schulungen zeigt die Untersuchung der SKMR aber auf, dass bei den Akteurinnen und Akteuren hinsichtlich des Themas gendersensible Unterbringung und Betreuung sowie Gewalt gegen Frauen Weiterbildungsbedarf besteht.

Das medizinische Personal in den Kollektivunterkünften ist gemäss Untersuchung des SKMR noch nicht ausreichend zum Thema sexuelle und reproduktive Gesundheit sensibilisiert. Auch Hausärztinnen und Hausärzte, Gynäkologinnen und Gynäkologen und Hebammen fehlt oftmals vertieftes Wissen zu den spezifischen Herausforderungen im Asylbereich (z.B. weibliche Genitalverstümmelung in gynäkologischen Untersuchungen, Betreuung von Müttern mit ihren Säuglingen in Kollektivunterkünften etc.).

Die Schulung des medizinischen Personals könnte gemäss SKMR einerseits über Verträge mit den Leistungsträgern und andererseits über eine aktivere Vernetzung des medizinischen Erstversorgungspersonals mit spezialisierten Fachstellen gewährleistet werden.

Sensibilisierung und Information für Gewaltbetroffene zu den Themen sexuelle Gewalt und Ausbeutung

Die Analyse des SKMR zeigt auf, dass Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich derzeit nicht systematisch über ihre sexuellen Rechte, über sexuelle Gewalt sowie sexuelle und reproduktive Gesundheit informiert werden. Eine Sensibilisierung während der Unterbringung in den kantonalen Kollektivunterkünften ist wichtig für die Früherkennung und Identifikation von Opfern. Da im neuen System viele Personen aus dem Asylbereich nur noch während einer kurzen Zeit in den Kollektivunterkünften untergebracht sind, sollte eine Sensibilisierung jedoch auch in der zweiten Unterbringungsphase in den Gemeinden stattfinden.

5.4 Interkulturelles Dolmetschen

Die Analyse des SKMR in den Kantonen hat ergeben, dass die interkulturellen Dolmetschdienste in den Unterkünften und in der medizinischen Erstversorgung unzureichend sind.

Im stationären Bereich dürfen neu Kosten für Übersetzungs- und Dolmetschdienste, die für die Durchführung einer Behandlung erforderlich sind, den OKP-pflichtigen Leistungen zugerechnet werden. Im ambulanten Bereich, der von den Kantonen nicht mitfinanziert wird, sieht die geltende Tarifstruktur keine entsprechende Tarifposition vor.

5.5 Fazit und möglicher Handlungsbedarf im Bereich der Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Frauen und Mädchen in den Kantonen

Zusammenfassend kann für den Bereich der Unterbringung in den Kantonen festgehalten werden, dass die bestehenden Räumlichkeiten das Zentrumspersonal oftmals vor grosse Herausforderungen stellen im Hinblick auf die Umsetzung einer geschlechtersensiblen Unterbringung. Da mit den neuen Asylverfahren die hauptsächliche Verantwortung für die Unterbringung während der ersten Zeit bei den Bundeszentren liegt und die Kantone mengenmässig entlastet werden, entschärft sich die Situation in den kantonalen Kollektivunterkünften. Nichtsdestotrotz sollten Kantone künftig ihren Leistungserbringern Vorgaben machen bezüglich einer gendersensiblen Unterbringung und sie auf Gewalt gegen Frauen und sexualisierte Gewalt in den Unterkünften sensibilisieren.

Die SODK wird das Thema als Schwerpunkt bei der Asylkoordinatorentagung im November 2019 traktandieren, um damit einen Beitrag zur Sensibilisierung der zuständigen Fachpersonen zu leisten. Zudem erarbeitet das GS SODK zusammen mit Fachpersonen der Kantone und Gemeinden ein Merkblatt mit praktischen Leitlinien zur gendersensiblen Unterbringung und zur Identifikation von traumatisierten Personen. Das Merkblatt soll den Kantonen bei der Verbesserung der Situation einen gewissen Spielraum lassen.

Andererseits müsste gemäss SKMR die Information von Gewaltbetroffenen, bspw. mittels Nutzung des Informationsflyers des SEM, verbessert werden, um die Angebote in den kantonalen Zentren bekannt zu machen. Weiter ist in geeigneten interdisziplinären Gremien zu klären, wie gewaltbetroffenen Frauen der Zugang zu notwendigen Leistungen des Sozial- und Gesundheitssystems ermöglicht und erleichtert werden kann – im Wissen, dass letztlich die physische und psychische Gesundheit eine wichtige Voraussetzung für die Integrationsfähigkeit darstellt.

6 Opfer sexueller Gewalt und Ausbeutung in Kollektivunterkünften der Kantone

In diesem Kapitel wird aufgezeigt, wie die Identifikation und der Zugang zu spezialisierten Angeboten für Flüchtlingsfrauen, welche Opfer sexueller Gewalt und Ausbeutung geworden sind, in den Kantonen erfolgen.

Die kollektive Unterbringung in einem kantonalen Zentrum beschränkt sich neu auf wenige Monate. In einigen Kantonen werden die Personen direkt den Gemeinden zugewiesen. Die Kantone sind zwar weiterhin verpflichtet, vulnerable Personengruppen gemäss den internationalen Standards unterzubringen, jedoch liegen die entscheidenden Phasen für die Identifikation und die Zuführung zu einer spezifischen Behandlung hauptsächlich in der Verantwortung des Bundes und der Gemeinden. Die SODK wird gemeinsam mit ihren Fachgremien eruieren, wie die Kantone sicherstellen können, dass insbesondere Flüchtlingsfrauen in den Gemeinden über Angebote informiert sind und durch Sozialdienste erreicht werden können, damit auch zu diesem Zeitpunkt eine Identifikation von traumatisierten Personen möglich ist.

6.1 Identifikation von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung

Je früher eine Behandlung einsetzen kann, desto besser sind die Prognosen, und desto tiefer fallen die Folgekosten aus. Ideal wäre deshalb gemäss SKMR eine Früherkennung in den Zentren des Bundes durch ausgebildete Pflegefachpersonen, Hausärztinnen und Hausärzte, Betreuungspersonal oder Fachspezialisten gegebenenfalls gefolgt vom Beginn einer psychologischen / psychiatrischen Behandlung und später von einer Weiterbehandlung in den Kantonen oder Gemeinden.

Das SKMR empfiehlt den Kantonen, Konzepte zum Thema sexuelle Gewalt und Ausbeutung sowie zum Thema sexuelle und reproduktive Gesundheit (inkl. perinatale Versorgung) zu erarbeiten und mit externer privater oder nichtstaatlicher zentrumsbetreibenden Organisationen festzulegen.

6.2 Zugang zu spezialisierten Angeboten der Opferhilfe

Frauen und Mädchen, die in der Schweiz Opfer von sexueller Gewalt und Ausbeutung geworden sind, haben gemäss OHG Anspruch auf Beratung und Unterstützung durch die kantonalen Opferberatungsstellen.

Gemäss der Untersuchung des SKMR finden die Opfer jedoch aus verschiedenen Gründen (Angst vor Retraumatisierung, Scham, Beziehung zur Täterschaft, Angst vor negativer Beeinflussung des Asylverfahrens, mangelhafte Information über sexuelle Rechte und das OHG, fehlende psychosoziale Begleitung etc.) nicht immer den Zugang zur Opferberatung.

Frauen und Mädchen, die ausserhalb der Schweiz Opfer von sexueller Gewalt geworden sind, z.B. im Herkunftsland oder auf der Flucht, und die zu dieser Zeit keinen Wohnsitz in der Schweiz hatten, haben keinen Anspruch auf Leistungen der Opferhilfe (territorialer Geltungsbereich des OHG).

Die grösste Schwierigkeit hinsichtlich des spezialisierten Angebots für die Behandlung und Unterstützung Gewaltbetroffener aus dem Asylbereich ist aber gemäss Bericht des SKMR die ausgesprochene Knappheit psychologischer / psychiatrischer, psychosozialer sowie kinder- und jugendpsychiatrischer Angebote. Die Knappheit der genannten Angebote betrifft gewaltbetroffene Personen, die keinen Anspruch auf Beratung durch die Opferhilfe in besonderem Masse haben.

Eine grosse Angebotslücke besteht gemäss SKMR zudem in allen Kantonen hinsichtlich interkulturell gedolmetschter psychologischer / psychiatrischer sowie psychosozialer Angebote.

6.3 Fazit und möglicher Handlungsbedarf beim Thema Identifikation und Zugang zu spezialisierten Angeboten

Im Bereich der Identifikation von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung kann festgehalten werden, dass schweizweit keine kantonalen Richtlinien, Konzepte und nur sehr wenige standardisierte Abläufe existieren.

Die Herausforderung bei der Identifikation ist, dass Gewaltbetroffene sich oft erst nach mehreren Monaten oder Jahren zu erkennen geben, Hilfe suchen oder von Personen ausserhalb des Asylbereichs identifiziert werden. Das heisst konkret, dass die Personen gegebenenfalls nicht mehr zum Asylbereich gehören oder zumindest nicht mehr in den kantonalen Unterkünften untergebracht sind.

Zusätzlich verschärft wird die niedrige Identifikationsrate durch fehlende interkulturelle Dolmetscherdienste, nicht genügend qualifiziertes Personal in der Betreuung und der medizinischen Erstversorgung. Das Thema wird regelmässig in den fachtechnischen Gremien der Kantone (z.B. der KASY) diskutiert. In einigen Regionen gibt es bereits Bestrebungen für kantonsübergreifende Zusammenarbeiten.

Was den Zugang zu spezialisierten Angeboten angeht, liegt eine Herausforderung u.a. darin, dass Frauen und Mädchen, die als Opfer identifiziert wurden, sich häufig aus unterschiedlichen Gründen dagegen entscheiden, Unterstützung durch die Opferberatungsstellen in Anspruch zu nehmen. Hier liegt Potential bei der Verbesserung der Information zur Opferhilfe. Die Frage, inwiefern Opfer von Menschenhandel mit Ausbeutungsort Ausland in der Schweiz angemessene Unterstützung erhalten, wird von der SODK zurzeit im Rahmen der Umsetzung des Nationalen Aktionsplan Menschenhandel 2017-2020 analysiert (Aktion 22). Erste Ergebnisse der Abklärungen sind Ende 2019 zu erwarten.

7 Schlussfolgerungen

Die Arbeiten zum vorliegenden Bericht haben gezeigt, dass die Sensibilisierung für die Themen frauenspezifische Bedürfnisse sowie in diesem Zusammenhang sexuelle Gewalt und Ausbeutung im Asylbereich in den letzten Jahren zunehmend gestiegen ist; dies gilt sowohl für die Unterbringung, wie auch für das Führen der Asylverfahren. Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich sind sowohl in ihrem Heimatland, als auch auf der Fluchtroute nach Europa zahlreichen Gewaltrisiken ausgesetzt. Umso wichtiger ist es, dass sie nach ihrer Ankunft in der Schweiz stabile Strukturen vorfinden und sich vor Gewalt sicher und geschützt fühlen.

Auf verschiedenen Ebenen wurde im Rahmen der Arbeiten zum diesem Bericht Handlungsbedarf identifiziert. Zusätzlich konnten Verbesserungen aufgezeigt werden, die seit Einreichung des Postulats 16.3407 bereits stattgefunden haben (beispielsweise die Einführung des neuen Gesundheitskonzepts im Januar 2018). Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs per März 2019 hat der Bund die Chance ergriffen, ein umfassendes Betriebskonzept zu erarbeiten, in dem frauenspezifische Bedürfnisse in einem eigens dafür geschaffenen Anhang Platz gefunden haben. Es wurden erstmals einheitliche Vorgaben geschaffen, um die Unterbringung und Betreuung von Gesuchstellenden in den neu entstandenen Asylverfahrensregionen verbindlich zu regeln und zu standardisieren.

Das Postulat 16.3407 hat dazu beigetragen, dass sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene, die Sensibilisierung für weibliche Asylsuchende und ihre Bedürfnisse – gerade auch im Zusammenhang mit erfahrenen Gewaltvorfällen auf der Fluchtroute oder in den Heimatstaaten, sowie in den Asylstrukturen der Schweiz – zusätzlich gesteigert werden konnte. Das SEM hat deshalb in einem Amtsbericht unter Mitwirkung der SODK sowie weiterer bundesinterner und -externer Stellen die Situation vertieft geprüft und auf Bundesebene geeignete Massnahmen für die Verbesserung der Situation von Frauen und Mädchen sowie Opfern sexueller Gewalt festgehalten. Die Umsetzung dieser Massnahmen wird nun angegangen, damit frauenspezifischen Bedürfnissen noch stärker Rechnung getragen werden kann.

Die in diesem Zusammenhang definierten Handlungsbereiche sind neben der Unterbringung und Betreuung speziell auch die Gesundheitsversorgung und Schulung sowie die Definition von Prozessen, Zuständigkeiten und Meldefläüssen im Falle einer Opferidentifikation. Die involvierten Bundesstellen sind bereit, sich dieser Herausforderungen anzunehmen und die Sensibilisierung für frauenspezifische Bedürfnisse sowohl unter Mitarbeitenden und Dienstleistungserbringern, als auch unter Asylsuchenden zu fördern. Auch die Diskussionen in der SODK betreffend die kantonalen Asylstrukturen haben zum Ziel, die Bedingungen der Unterbringung und Betreuung von Frauen und Mädchen zu verbessern und eine kontinuierliche Qualität zu gewährleisten.

Die durchgeführte Analyse zur Situation von Frauen und Mädchen im Asylbereich ist ein wichtiger Beitrag zur Umsetzung internationaler Standards und Verpflichtungen, namentlich der UNO-Frauenrechtskonvention, welche die Schweiz 1997 ratifizierte sowie der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 und Nachfolgeresolutionen zum Themenbereich «Frauen, Frieden, Sicherheit».