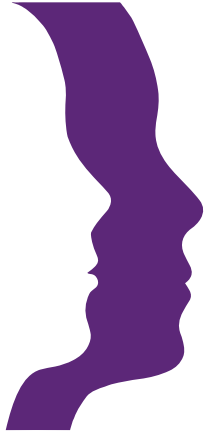


TERRE Schweiz DES FEMMES



Frauen im Asylverfahren

**Die Anerkennung frauenspezifischer
Fluchtgründe in der Schweizer Asylpraxis**

Impressum

Herausgeberin

TERRE DES FEMMES Schweiz
www.terre-des-femmes.ch

Autorin

Wiebke Doering, Fachfrau Gender Based Violence, Bereich Frauenflüchtlinge

Redaktion und Gestaltung

TERRE DES FEMMES Schweiz

Kontakt

kommunikation@terre-des-femmes.ch

Danksagung

Ich bedanke mich ganz herzlich bei allen Rechtsberatungsstellen, Anwält_innen und der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl für Ihre Mithilfe bei diesem Bericht. Die Bereitstellung ihrer Fälle hat es mir überhaupt erst ermöglicht, diese Studie durchzuführen.

Ausserdem bedanke ich mich für die finanzielle Unterstützung durch die folgenden Stiftungen:

Paul Schiller Stiftung

Paul-Grüninger Stiftung

Stiftung für Bevölkerung, Migration und Umwelt

Wiebke Doering, TERRE DES FEMMES Schweiz

Bern, Dezember 2011



Standstrasse 32
CH – 3014 Bern
Tel: +41 (0)31 311 38 79
E-Mail: info@terre-des-femmes.ch
www.terre-des-femmes.ch

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
1. Einleitung	5
2. Frauenspezifische Fluchtgründe im Schweizer Asylgesetz	6
3. Statistische Daten und Methode	7
3.1 Auswahl der Asylfälle	7
3.3 Profil der Asylsuchenden	7
3.4 Art der Verfolgung und die geltend gemachten Asylgründe	8
3.5 Verfolgung	9
3.6 Verfahrensdauer	9
3.7 Asylentscheide	9
4. Hürden bei Asylgesuchen von Frauen	11
4.1 Sexualisierte Gewalt auf der Flucht	11
4.2 Verfahrenstechnische Probleme	12
4.2.1 Abklärung des Sachverhalts beim Bundesamt für Migration	12
4.2.2 Die Befragungssituation	13
4.2.3 Herkunftsländerinformationen	15
4.2.4 Safe Countries	16
4.2.6 Juristischer Beistand	17
4.2.7 Eigenständiges Asylgesuch	17
4.3 Substantielle Hindernisse bei Asylgesuchen von Frauen	17
4.3.1 Unglaubwürdigkeit	18
4.3.2 Staatlicher Schutz	20
4.3.3 Keine asylrelevante Verfolgung	21
5. Fazit	23
Literaturverzeichnis	25

Vorwort

Gegenwärtig weht in der Migrationspolitik der Schweiz ein eisiger Wind. Oftmals scheint vergessen zu gehen, dass die meisten Asylsuchenden nicht einfach aus Abenteuerlust bei uns um Asyl bitten, sondern weil sie keinen anderen Ausweg wissen und um ihr Leben fürchten. Frauen haben es dabei besonders schwer, denn oftmals erfahren sie nicht nur in ihrer Heimat, sondern auch auf der Flucht und selbst im Zielland massivste Formen geschlechtsspezifischer Gewalt.

Dass Frauen in vielen Ländern geschlechtsspezifischer Verfolgung ausgesetzt sind, wurde mit der Aufnahme frauenspezifischer Fluchtgründe in das Schweizer Asylgesetz im Jahre 1998 gesetzlich anerkannt. TERRE DES FEMMES Schweiz beweist nun mit dem vorliegenden Bericht zur Untersuchung von Asylgesuchen von Frauen, was wir schon länger befürchten: nämlich, dass den frauenspezifischen Fluchtgründen in der Praxis nach wie vor kaum Rechnung getragen wird.

- Erschreckend ist, dass die Gefährdung der Frauen immer noch nicht genügend abgeklärt wird. Insbesondere der Gefährdung durch den gesamten Familienverbund (z.B. bei Zwangsverheiratung, Gewalt im Namen der Ehre, aber auch bei weiblicher Genitalverstümmelung) wird zu wenig Gewicht gegeben.
- Auf die Lebensrealität vieler Frauen wird zu wenig eingegangen. Es werden Annahmen getroffen, die sich an der Lebensrealität von Frauen in der Schweiz orientieren, aber nichts mit dem Leben in einigen anderen Ländern zu tun haben.
- Die Glaubwürdigkeitsprüfung ist für Frauen die grösste Hürde im Asylverfahren. Die fehlende Glaubwürdigkeit ergibt sich zum einen aus der Art der Befragung (wenig Rücksicht auf Traumatisierungen, wenig Länderkenntnisse der Befrager_innen, Ungeübtheit und daher extreme Unsicherheit der Asylbewerberinnen im Umgang mit Behörden), zum anderen aus der mangelhaften Analyse der Situation für Frauen in den Herkunftsländern. Dazu kann ich aus meiner Erfahrung als Rechtsanwältin sagen, dass sich in meiner Praxis die unwahrscheinlichsten Geschichten von Frauen zu 98 Prozent als wahr erwiesen haben!

Als Nationalrätin werde ich mich dafür engagieren, dass die Erkenntnisse aus der Studie rasch umgesetzt werden:

So braucht das Bundesamt für Migration (BFM) genügend gut ausgebildetes Personal für die Bearbeitung der Asylgesuche (inkl. Befragungen). Ein faires Verfahren hängt genau an diesen Personen. Deshalb ist es so wichtig, dass sie sowohl in Befragungstechniken ausgebildet sind, als auch die nötigen Länderinformationen haben, die auf die Lebensrealitäten von Frauen aus verschiedenen Ländern Bezug nehmen.

Im Moment gibt es im Asylverfahren zu viele Entscheidungen des BFM, die in zweiter Instanz abgeändert werden. Es muss bereits beim ersten Entscheid qualitativ hochstehende Arbeit geleistet werden, so dass der Weiterzug in die zweite Instanz nicht nötig wird.

Ich danke TERRE DES FEMMES Schweiz herzlich für ihr unermüdliches Engagement für Frauenflüchtlinge und ihre wertvolle Arbeit, welche diese dringend nötige Studie hervorbrachte. «Eine andere Welt ist möglich!» Solidarisieren wir uns mit den Flüchtlingsfrauen und unterstützen wir die Arbeit von TERRE DES FEMMES Schweiz mit einer grosszügigen Spende!

Margret Kiener Nellen

Nationalrätin SP,
Mitglied TERRE DES FEMMES Schweiz

Weltweit machen Frauen und Kinder 80% der Flüchtlinge und intern Vertriebenen aus. Immer mehr Frauen gelingt die Flucht ins weiter entfernte Ausland. Jahrzehntlang wurden Frauen im Asylwesen nur als Anhängsel der Männer betrachtet und entsprechend behandelt. Ein Bewusstsein dafür, dass Frauen aus individuellen Gründen aus ihrem Heimatland fliehen und dass sich diese Gründe häufig von denjenigen der Männer unterscheiden, war nicht vorhanden.

Diese Erkenntnis begann sich Ende der 1980er und 1990er Jahre auf internationaler Ebene durchzusetzen, woraufhin das UNHCR die ersten Richtlinien zum Schutz von Frauenflüchtlingen erarbeitete.¹ Da Gender nicht explizit in der Flüchtlingskonvention erwähnt wird, hat das UNHCR Gender-Guidelines² erarbeitet, um einen geschlechtssensiblen Ansatz bei der Gewährung von Asyl zu gewährleisten. In den verschiedenen Richtlinien wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass Frauen sehr häufig aufgrund sexualisierter Gewalt³ flüchten. Doch auch die Anwendung diskriminierender Gesetze sowie strenge kulturelle Normen und deren Überschreitung wurden als mögliche Verfolgungsgründe thematisiert. Die UNO-Generalversammlung und die UNO-Sonderberichterstatterin zu Gewalt an Frauen, Dr. Yakin Ertürk, empfehlen einen geschlechtssensiblen Ansatz bei der Asylgewährung und dass geschlechtsspezifische Verfolgung gemäss den Gender-Guidelines anerkannt werden soll.⁴

Nach jahrelanger Lobbyarbeit wurden auch in der Schweiz 1998 frauenspezifische Asylgründe im Asylgesetz aufgenommen. 2008 hat das Bundesamt für Migra-

tion (BFM) die Richtlinien zum Umgang mit frauenspezifischen Fluchtgründen herausgegeben, womit diese Fluchtgründe auch in der Praxis anerkannt wurden und das Gesetz zur Anwendung kam.

In Gesprächen mit verschiedenen Rechtsberater_innen, die TERRE DES FEMMES Schweiz über die Jahre führte, wurde immer wieder kritisiert, dass es im Schweizer Asylverfahren bis heute Schwierigkeiten bei der Anerkennung frauenspezifischer Fluchtgründe gibt. Da es sich dabei stets nur um Vermutungen handelte, konnte nicht quantifiziert werden, in welchem Masse die Probleme tatsächlich bestanden und bestehen. Aus diesem Grund entschloss sich TERRE DES FEMMES Schweiz 2010, eine systematische und qualitative Untersuchung von erstinstanzlich abgelehnten Asylgesuchen von Frauen durchzuführen. Ziel dabei war es, herauszufinden, wo genau die Probleme liegen und welche Verbesserungsmöglichkeiten es gibt, um das Schweizer Asylverfahren für Frauen möglichst fair und transparent zu gestalten.

Eine tatsächliche Überprüfung der Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung in der Schweiz liegt bisher nicht vor. Zwar forderte Frau Menétrey-Savary mit einem Postulat⁵ bereits im Jahr 2000 die Überprüfung der praktischen Anwendung des neuen Gesetzestextes. Dieser Forderung kam das BFM erst fünf Jahre später mit einem Bericht⁶ nach. Dieser enthält zwar generelle Aussagen zum Umgang mit Asylgesuchen von Frauen, die Bearbeitung von konkreten Asylgesuchen wird hingegen nicht analysiert. Laut diesem Bericht ist die Anerkennungsquote bei Asylgesuchen von Frauen höher als bei Männern, Frauen werden zudem häufiger vorläufig aufgenommen als Männer. Über die Qualität der Beurteilung der eingereichten Asylgesuche sagt die höhere Anerkennungsquote allein jedoch nichts aus.

Der vorliegende Bericht über die Ergebnisse der Untersuchung von 32 Asylgesuchen von Frauen zeigt die Schwierigkeiten für Frauen im Asylverfahren auf und weist mit Hilfe von Protokollauszügen nach, dass diese Schwierigkeiten zu Fehlbeurteilungen der Asylgesuche führen. Um auch Frauen ein möglichst faires Asylverfahren zu garantieren und nicht fahrlässig Menschenleben zu gefährden, sind also dringend Verbesserungen notwendig. Daher enthält dieser Bericht gleichzeitig konkrete Vorschläge zur Behebung der vorhandenen Mängel.

- 1 UNHCR Richtlinien zum Schutz von Frauenflüchtlingen von 1991. Thematisiert u.a. sexuelle Gewalt, sexuelle Folter, Überschreitung kultureller Normen, sexuelle Diskriminierung. UNHCR Richtlinie zu Flüchtlingsschutz und sexuelle Gewalt von 1993. Diese Richtlinie empfiehlt Staaten, nationale Richtlinien für Frauenflüchtlinge zu entwickeln. UNHCR Richtlinie zum internationalen Schutz: geschlechtsspezifische Verfolgung von 2002.
- 2 UNHCR: Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2002, Para. 2.
- 3 Im vorliegenden Bericht wird von sexualisierter Gewalt statt sexueller Gewalt gesprochen, um zu verdeutlichen, dass es bei dieser Art von Gewalt in keiner Weise um sexuelle Beziehungen geht, sondern dass dabei sexuelle Handlungen als Machtinstrument eingesetzt werden, um die Opfer zu erniedrigen und zu verletzen.
- 4 UN General Assembly: In-depth study on all forms of violence against women: UN doc. A/61/122/Add.1m, 6. Juli 2006; Coomaraswamy R.: Integration of the human rights of women and the gender perspective, violence against women: UN doc. E/CN.4/2000/68, 29. Februar 2000, Para. 122(f). Ertürk Y.: 15 years of the United Nations Special Rapporteur On Violence Against Women. Its Causes and Consequences, United Nations, Mai 2009.

- 5 Anne-Catherine Menétrey-Savary: Postulat 00.3659 «Stellung der Frauen in der Asylpolitik», 12.12.2000.
- 6 Bundesamt für Migration: Stellung der Frauen in der Asylpolitik – Würdigung frauen- bzw. geschlechtsspezifischer Aspekte im Asylverfahren, August 2005.

6 2. Frauenspezifische Fluchtgründe im Schweizer Asylgesetz

Im Schweizerischen Asylgesetz sind frauenspezifische Fluchtgründe seit 1998 anerkannt.⁷ Es dauerte allerdings 10 Jahre, bis das BFM ein Kapitel zu geschlechtsspezifischen Fluchtgründen ins Handbuch für Asylverfahren aufnahm. Diese Verzögerung erstaunt umso mehr, als dieses Handbuch den Sachbearbeiter_innen des BFM als Grundlage für die Beurteilung von Asylgesuchen dient. Bereits 1994 wurde im damals zuständigen Bundesamt für Flüchtlinge eine interne Erhebung über die Behandlung von Asylgesuchen von Frauen durchgeführt und ein Massnahmenkatalog erstellt.⁸ Darin wurden u.a. folgende Massnahmen genannt, die ab 1996 umgesetzt werden sollten: Jede asylsuchende Person hat Anspruch auf Prüfung der eigenen Asylgründe; jede asylsuchende Person ist allein zu befragen; bei Hinweisen auf geschlechtsspezifische Verfolgung wird die Befragung von Personen gleichen Geschlechts durchgeführt und traumatisiert Asylsuchende werden durch speziell ausgebildete Mitarbeiter_innen angehört. Zudem wird darin die Aufarbeitung des Länderwissens zur gesellschaftlichen Situation sowie zur rechtlichen und sozialen Stellung der Frau angeordnet. Im Hinblick auf eine angemessene Beurteilung von Asylgesuchen von Frauen wurden die Befrager_innen speziell für den Umgang mit geschlechtsspezifischer Verfolgung und Traumatisierung ausgebildet.

2006 fällte die damalige Asylrekurskommission (ARK) einen wichtigen Entscheid: Zum ersten Mal wurde die Verfolgung durch Privatpersonen als asylrechtliche Verfolgung anerkannt.⁹ Dieser Präzedenzfall war für asylsuchende Frauen von grosser Bedeutung, zumal er der Anerkennung frauenspezifischer Fluchtgründe den Weg ebnete. Bis anhin wurde einzig staatliche Verfolgung als asylrelevante Verfolgung anerkannt. Zu den frauenspezifischen Fluchtgründen zählt das BFM drohende weibliche Genitalverstümmelung (auch von Töchtern), Zwangsverheiratungen, sexuelle Übergriffe, Ehrenmorde, sexuelle Orientierung, häusliche Gewalt, geschlechterdiskriminierende Gesetzgebung und die Einkindpolitik.¹⁰

7 AsylG Art. 3 Abs 2: «Den frauenspezifischen Fluchtgründen ist Rechnung zu tragen».

8 Siehe: Bundesamt für Migration: Stellung der Frauen in der Asylpolitik - Würdigung frauen- bzw. geschlechtsspezifischer Aspekte im Asylverfahren, August 2005.

9 Urteil ARK vom 8.6.2006 (EMARK 2006 Nr. 18).

10 Bundesamt für Migration: Die Situation der Frauen in der Asylpolitik - Würdigung der frauen- bzw. geschlechtsspezifischen Fluchtgründe im Asylverfahren.

3.1 Auswahl der Asylfälle

Die Beschaffung der Materialien stellte sich als sehr viel schwieriger und aufwendiger heraus als erwartet. Um geeignete Fälle (d.h. Asylgesuche von Frauen, die geschlechtsspezifische Verfolgung geltend gemacht haben) aufzuspüren, wurde das Studienprojekt breit unter den Mitarbeiter_innen der Rechtsberatungsstellen gestreut. Der grösste Teil der Fälle (60%) kam durch Hinweise der Mitarbeiter_innen der Rechtsberatungsstellen zusammen. Darüber hinaus wurde die Falldatenbank des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) systematisch nach Schlagwörtern durchsucht, so wurden weitere 10 Fälle aufgespürt (30%). Die restlichen 10 % kamen durch Hinweise der Mitarbeitenden der Beobachtungsstelle für Asyl zusammen. Insgesamt konnten schliesslich 32 Asylfälle von Frauen analysiert werden.

Alle erstinstanzlichen Entscheide über die Asylgesuche fielen zwischen 2004 und 2010, die letztinstanzlichen zwischen 2008 und 2010.

Bis auf eine waren alle Frauen heterosexuell. Ungefähr die Hälfte von ihnen hat Kinder, die sich zum Teil ebenfalls in der Schweiz befinden.

Da nicht generell auf alle Asylgesuche von Frauen zugegriffen werden konnte, kann die Studie lediglich gewisse Trends aufzeigen. Das Material bietet jedoch ausreichend Beweis, um die ermittelten Sachverhalte als generell gültig zu erklären. Zusätzlich gesichert wurden die Trends in Gesprächen mit mehreren Juristinnen der Rechtsberatungsstellen. Dabei wurden die ausgemachten Trends aus erster Hand bestätigt.

3.2 Analyse

Die Analyse stützte sich auf möglichst umfassende Informationen zu jedem einzelnen Fall. Bei einem Teil der Fälle konnte das gesamte Dossier (Protokolle der Erstbefragung und kantonalen Befragung, Entscheid BFM, Rekurs mit weiteren Beweismitteln, Entscheid BVGer) analysiert werden, in anderen Fällen war lediglich der Entscheid des BFM, des BVGer oder auch nur eine Analyse der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl und Ausländerrecht (in 3 Fällen) zugänglich. Sofern vorhanden, wurden die zitierten Quellen für Länderinformationen mit untersucht.

Neben der qualitativen Analyse der Bearbeitung der

Asylgesuche von Frauen wurden Daten zu Herkunftsland, Alter, sexueller Orientierung sowie der Entscheid erfasst.

Die Ergebnisse wurden schliesslich zusätzlich anhand der Erfahrungen von Rechtsberater_innen sowie von Psycholog_innen des Ambulatoriums für Folter- und Kriegsoffer in Zürich in mehreren Gesprächen überprüft.

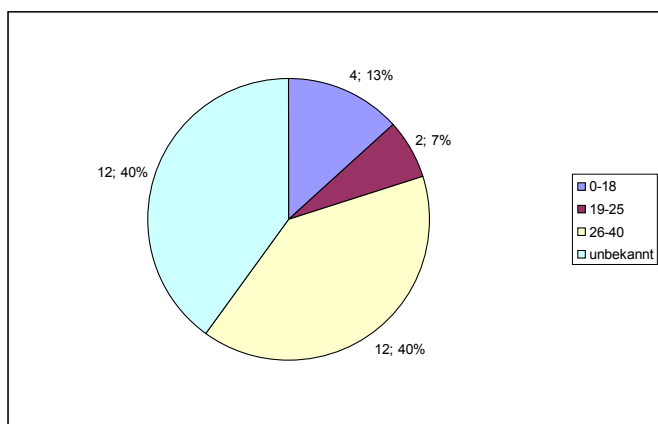
Um die Betroffenen zu schützen, sind die Beispiele anonymisiert. Quellenangaben finden sich daher nur bei jenen Beispielen, die über die Datenbank des BVGer öffentlich zugänglich sind.

3.3 Profil der Asylsuchenden

Alle Frauen, deren Asylgesuch untersucht wurde, stellten ein eigenes Asylgesuch. Da das BFM Asylfälle nicht nach dem Kriterium der geschlechtsspezifischen Verfolgung kategorisiert, werden alle Asylfälle von Frauen gleich erfasst, unabhängig davon, ob eine Frau ein eigenes Asylgesuch gestellt hat. Ein Grossteil der Asylgesuche von Frauen ist aber bis heute eingeschlossen in das Asylgesuch ihres Ehemannes (ca. 50%). Die Ursache dafür liegt viel weniger darin, dass Frauen keine eigenen Asylgründe hätten, als dass sie schlicht nicht wissen, wie wichtig es ist, ein eigenständiges Asylgesuch zu stellen und dort all ihre persönlichen Asylgründe vorzubringen. Viele Frauen schrecken davor zurück, ihre wahren Gründe zu nennen (insbesondere wenn sie sexueller Natur sind), da sie nicht wollen, dass ihr Ehemann oder ihre weitere Umgebung davon erfährt. Hier werden die Frauen häufig zu wenig von den Sachbearbeiter_innen über die (Schutz-)Möglichkeiten aufgeklärt.

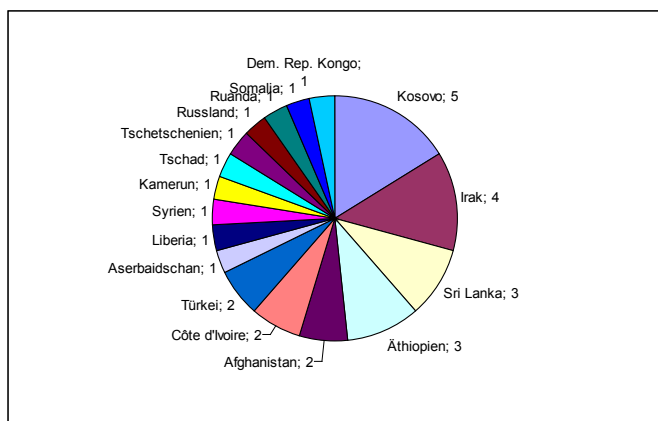
Das Alter und die Herkunftsländer der Asylsuchenden werden aus den Grafiken 1 und 2 ersichtlich.

Grafik 1: Alter bei Gesuchstellung



Der grösste Teil der Gesuchstellerinnen ist zwischen 26 und 40 Jahren alt, wobei bei weiteren 40 % keine Altersangaben vorhanden sind.

Grafik 2: Herkunftsländer



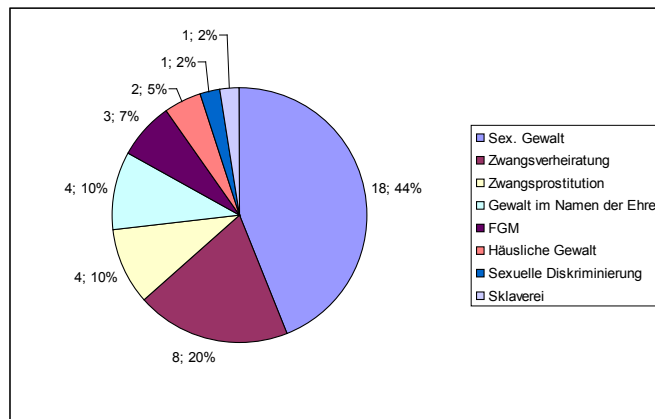
Die Frauen stammten aus den unterschiedlichsten Herkunftsländern (darauf wurde bei der Auswahl der Fälle geachtet).

3.4 Art der Verfolgung und die geltend gemachten Asylgründe

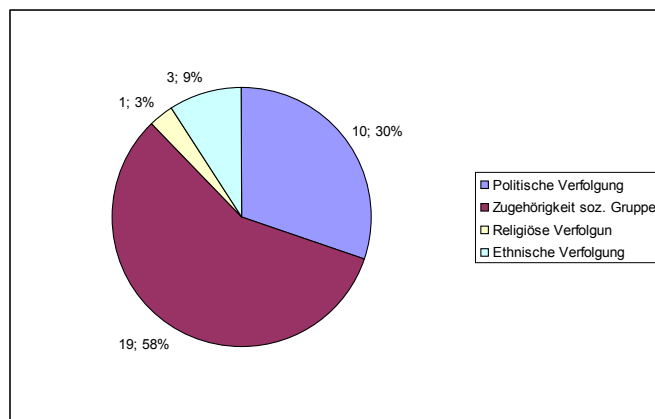
Die Grafiken 3 und 4 zeigen Art der Verfolgung sowie die vorgelegten Asylgründe der asylsuchenden Frauen. Manche Frauen machten mehr als einen Grund bzw.

mehr als eine Verfolgung geltend.

Grafik 3: Art der Verfolgung



Grafik 4: Asylgründe

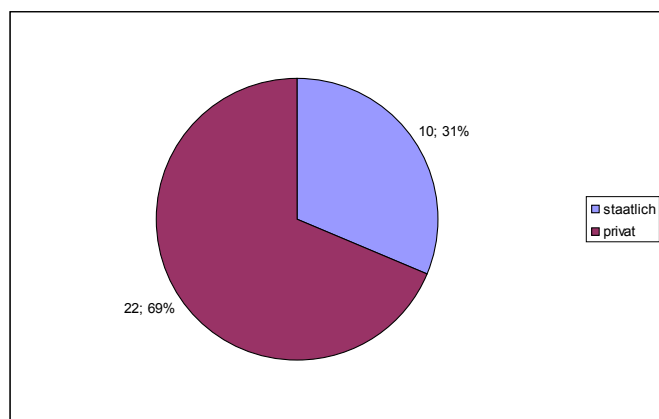


Die meisten Frauen geben als Asylgrund die Zugehörigkeit einer sozialen Gruppe an, 30 % aber auch politische Verfolgung.

3.5 Verfolgung

In den meisten Fällen ging die Verfolgung von Privatpersonen aus:

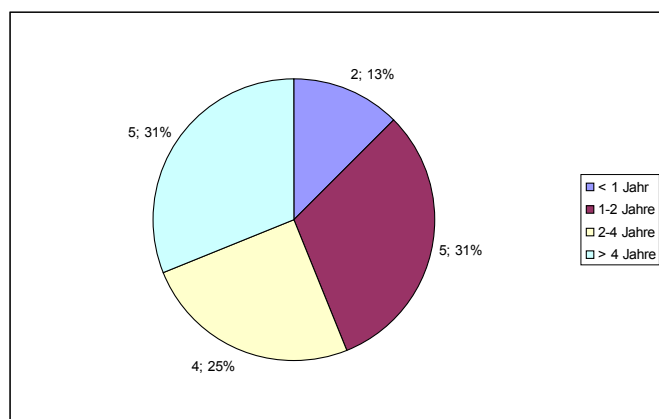
Grafik 5: Verfolger_innen



3.6 Verfahrensdauer

Die Verfahrensdauer ist ein sehr belastender Faktor für die Gesuchstellerinnen. Das jahrelange Leben in der Ungewissheit und unter schwierigen Lebensumständen führt bei sehr vielen Frauen – genauso wie bei Männern – zu ernsthaften psychischen, sozialen und daraus resultierenden gesundheitlichen Problemen. Grafik 6 bildet die Verfahrensdauer der untersuchten Gesuche ab:

Grafik 6: Verfahrensdauer



3.7 Asylentscheide

Von den 32 untersuchten Fällen wurde in zwei Fällen erstinstanzlich Asyl gewährt. Hierbei handelte es sich jeweils um Frauen, die aus Afghanistan kamen und aufgrund drohender Zwangsverheiratung und extremer häuslicher Gewalt Asyl suchten. In allen anderen Fällen wurde das Gesuch erstinstanzlich entweder abgelehnt (16 Fälle, d.h. rund 50%¹¹), nicht darauf eingetreten (2 Fälle, d.h. 6%) oder eine vorläufige Aufnahme gewährt (11 Fälle, d.h. 35%). Vorläufig aufgenommen wurden die Frauen entweder aufgrund allgemein herrschender Gewalt im Land (beispielsweise Irak oder Somalia) oder aber aufgrund gesundheitlicher Problemen der Frauen selbst oder ihrer Kinder.

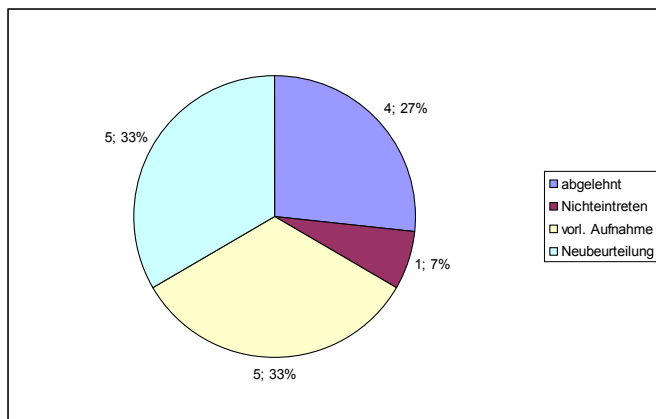
5 Fälle wurden nur erstinstanzlich entschieden. Von den 27 Fällen, die zweitinstanzlich behandelt wurden, wurde in 3 Fällen (9%) Asyl gewährt, in weiteren 2 Fällen (6%) nicht auf den Rekurs oder die Wiederwägung eingetreten, in 5 Fällen (16%) der Asylantrag abgelehnt, in 7 Fällen (21%) eine vorläufige Aufnahme gewährt. In 10 Fällen (30%) wies die zweite Instanz den Entscheid an das BFM zurück. Grund dafür war zum einen, dass die betroffenen Asylsuchenden nicht von einem gleichgeschlechtlichen Befragungsteam angehört worden waren (7 Fälle), obwohl sie sexualisierte Gewalt in der Erstbefragung oder während der Befragung geltend gemacht hatten, zum andern, dass der Sachverhalt generell nicht umfassend genug abgeklärt worden war (3 Fälle). Bei letzteren entschied die erste Instanz sofort auf Unglaubwürdigkeit.

In 4 der 15 vom BFM abgelehnten Asylgesuche (bei denen ein Rekurs eingelegt wurde) kam das BVGer zum gleichen Schluss wie das BFM. Bei 5 Fällen entschied das BVGer auf eine vorläufige Aufnahme, 5 Gesuche wurden zur Neubeurteilung an das BFM zurückgewiesen und in einem Fall ist das BVGer nicht auf die Beschwerde eingetreten.¹² Das bedeutet, dass die Frauen in über 60% der Fälle möglicherweise unrechtmässig ausgewiesen worden und damit einer möglichen Lebensgefahr ausgesetzt gewesen wären.

¹¹ Bei allen nachfolgenden Prozentangaben handelt es sich um Rundungen.

¹² In diesem Fall wurde der Entscheid des BFM von der Beiständin nicht rechtzeitig an die minderjährige Asylstellerin weitergeleitet. Deshalb war die Rekursfrist bereits verstrichen.

Grafik 7: Entscheide des BVGer über Asylgesuche, die vom BFM abgelehnt wurden



2 Urteile der 10 Asylgesuche, bei denen das BFM eine vorläufige Aufnahme gewährt hatte, wurden vom BVGer bestätigt, in 3 Fällen wurde Asyl gewährt und 5 Fälle wurden zur Neubeurteilung an das BFM zurückgewiesen.

Abgesehen von den absoluten Zahlen ist insbesondere die unterschiedliche Begründung für eine Ablehnung interessant: Während das BFM 10 Asylgesuche aufgrund von Unglaubwürdigkeit ablehnte, kam das BvGer lediglich in 3 Fällen zum selben Schluss. Problematisch ist ebenfalls die hohe Anzahl der wegen mangelhafter Abklärungen an das BFM zurückgewiesenen Fälle (10, d.h. rund 30%).

Es gibt verschiedene Schwierigkeiten, mit denen asylsuchende Frauen in ihren Asylverfahren überproportional oft konfrontiert werden. Diese können zum einen strukturell bedingt sein, also z.B. ob die Kinder der Betroffenen während der Anhörungen betreut werden. Zum Teil sind sie aber auch verfahrenstechnischer Natur, z.B. ob es die Befragungsatmosphäre zulässt, dass die Frauen über die erfahrene sexualisierte Gewalt sprechen können. Sie können aber auch substantiell sein, z.B. ob genügend geschlechtsspezifische Abklärungen zum Asylgesuch vorgenommen werden. Ein besonderes Augenmerk wird im vorliegenden Bericht auf das Thema der sexualisierten Gewalt während der Flucht gelegt, da davon ausgegangen werden muss, dass der überwiegende Teil der asylsuchenden Frauen sexualisierte Gewalt während oder nach ihrer Flucht erlebt haben. Diese einschneidenden Erlebnisse haben einen starken Einfluss auf das Verhalten der Frauen während des Asylverfahrens, dessen sollten sich Beurteilende von Asylgesuchen von Frauen immer bewusst sein.

4.1 Sexualisierte Gewalt auf der Flucht

Frauen, die aus ihrem Land flüchten, setzen sich einer grossen Gefahr aus: der Gefahr der sexualisierten Gewalt. Faktisch gibt es bis heute fast keine Zahlen zu Vorfällen von sexualisierter Gewalt bei Frauenflüchtlingen. Eine Studie des UNHCR¹³, die in Marokko und Algerien durchgeführt wurde, lässt allerdings Schlüsse dahingehend zu, dass praktisch alle Frauen, die alleine (oder mit Kindern) fliehen, Opfer von sexualisierter Gewalt werden.

Sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt kommt in allen Phasen der Flucht vor: vor der Ausreise, während der Flucht, im Zielland und auch während der Rückerschaffung und Wiedereingliederung im Heimatland. Das männliche Gefühl der Dominanz über Frauen kann sich in Fluchtzusammenhängen noch verstärken, wenn zum Beispiel unbegleitete Frauen und Minderjährige von Lageraufsehern und männlichen Asylsuchenden als sexuelles Eigentum angesehen werden. Die Frauen werden beispielsweise als Sexsklavinnen gehalten, zur Prostitution gezwungen oder gegen ihren Willen verheiratet. Auch Polizisten, militärisches Personal, Mitarbeiter von internationalen Hilfsorganisationen, Regierungsangestellte

etc. können Täter sein.¹⁴ Eine Studie aus Schottland und Belgien brachte zu Tage, dass 70% der asylsuchenden Frauen in diesen Ländern mindestens einmal in ihrem Leben sexualisierte oder physische Gewalt erlebt haben. Bei 57% der Frauen auf der Flucht wurde eine posttraumatische Belastungsstörung diagnostiziert.¹⁵

Im Zusammenhang mit Asylgesuchen ist es äusserst wichtig, diese Tatsache während dem gesamten Asylprozess mit einzubeziehen. Sexualisierte Gewalt hat schwerwiegende physische, psychische und soziale Folgen. Überlebende sind oft traumatisiert und leiden als Folge unter schweren Depressionen, Schuldgefühlen, Scham, Vertrauensverlust und Verlust des Selbstwertgefühls. Hinzu kommen mögliche ungewollte Schwangerschaften, Abtreibungen unter gefährlichen Bedingungen, sexuell übertragbare Krankheiten und andere physische Verletzungen.¹⁶ Die Betroffenen entwickeln häufig Schutzmechanismen, um mit den Erlebnissen umgehen zu können. Dazu gehören das komplette Ausblenden der Ereignisse und das Vergessen oder das Abstreiten von Geschehnissen, was selbstverständlich massive Auswirkungen auf die Befragungen und in der Folge auf die Einschätzung der Asylwürdigkeit hat.

In den meisten Gesellschaften gelten Frauen nach wie vor als selbst verantwortlich für die erlittene Gewalt und werden als Resultat von ihrer Familie und Gemeinschaft verstossen. Deshalb sprechen sehr viele Frauen nie über diese Erlebnisse.¹⁷

Demzufolge ist davon auszugehen, dass jede Asylbewerberin, insbesondere wenn sie ohne Mann geflohen ist, sexualisierte Gewalt erlebt hat und entsprechend traumatisiert ist. Deshalb sollten alleinreisende Frauen (mit und ohne Kinder) im Asylverfahren in jedem Fall frühzeitig psychologische Unterstützung angeboten bekommen und auf mögliche Belastungsstörungen untersucht werden, damit ihr Verhalten bei Befragungen entsprechend eingeordnet werden kann. Wichtig zu beachten hierbei sind auch die kulturell unterschiedlichen Reaktionen bei Trauma.¹⁸

14 Vgl. Smaïn Laacher: Les violences faites aux femmes pendant leur voyage clandestin: Algérie, France, Espagne, Maroc, UNCHR, 2010.

15 Scottish Refugee Council: Asylum seeking women: violence and health, 2009, S. 25.

16 UNFPA: Reproductive health in refugee situations, 1999, Kap. 4: sexual and gender-based violence.

17 UNHCR: Sexual and gender-based violence against refugees, returnees and internally displaced persons, Guidelines for prevention and response, 2003, S. 24.

18 Scottish Refugee Council: Asylum seeking women: violence and health, 2009, S. 26.

13 Smaïn Laacher, Les violences faites aux femmes pendant leur voyage clandestin: Algérie, France, Espagne, Maroc, UNCHR, 2010.

4.2 Verfahrenstechnische Probleme

Bei der Untersuchung der Asylentscheide stellte sich heraus, dass ein grosser Teil der Gesuche an verfahrenstechnischen Hürden scheiterte. Im Folgenden werden die häufigsten Probleme geschildert.

4.2.1 Abklärung des Sachverhalts beim Bundesamt für Migration

Von den 30 untersuchten Asylgesuchen, die in erster Instanz keinen positiven Entscheid erhielten, wurde das Urteil des BFM nur in 7 Fällen in zweiter Instanz bestätigt. Bei 6 der begutachteten Gesuche liegen bis jetzt nur erstinstanzliche Urteile vor. Insgesamt 10 Fälle, d.h. 30%, wurden an das BFM mit der Kritik zurückgewiesen, dass der Sachverhalt nicht genügend abgeklärt sei. Angesichts der Tatsache, dass es für diese Frauen häufig um Leben und Tod geht, ist dies eine sehr hohe Rate.

«Zudem lässt die auf dieser rudimentären Begründung basierenden Argumentation des BFM nicht den Schluss zu, das BFM habe sich ernsthaft mit den Vorbringen der Beschwerdeführenden auseinandergesetzt, zumal sie weder die geltende Praxis (...) noch den zahlreichen öffentlich zugänglichen Quellen von internationalen Organisationen, welche sich zur Lage in (...) und insbesondere zur Situation von (...)»¹⁹ äussern, gerecht wird. Mit seiner Argumentation verkennt das BFM auch, dass die Beschwerdeführenden in den knapp gehaltenen Befragungen mehrere Hinweise zu Protokoll gegeben haben, die auf die drohende Verfolgung durch (...) Behörden schliessen lassen könnten.»²⁰

Wie bereits erwähnt, wurden die Ablehnungen und Wegweisungen aus der Schweiz in 9 Fällen entweder in eine vorläufige Aufnahme (3 Fälle) oder in eine Rückweisung an das BFM umgewandelt. Das bedeutet, dass diese 9 Frauen ohne Rekurs in ihr Land zurückgewiesen worden und wahrscheinlich lebensbedrohlicher Verfolgung ausgesetzt gewesen wären. 3 der vorläufig Aufgenommen erhielten nach ihrem Rekurs Asyl.

In erster Instanz wird das Asylgesuch sehr häufig aufgrund von Unglaubwürdigkeit abgelehnt (bei 30% der untersuchten Fälle). In zweiter Instanz wird dieser Argumentation jedoch häufig nicht gefolgt:

«Die von der Vorinstanz vertretene Auffassung, ihre Aussagen müssten aufgrund der vielen Ungereimtheiten als unglaublich qualifiziert werden, kann in dieser absoluten Form nicht geteilt werden.»²¹

Diese Zahlen zeigen, dass es ein erhebliches Verbesserungspotential bei der erstinstanzlichen Behandlung von Asylgesuchen gibt. Abgesehen davon, dass das Asylverfahren für die meisten Frauen eine extrem grosse psychische Belastung darstellt, könnten hier enorme Kosten eingespart werden, wenn mehr in die erstinstanzliche Behandlung der Fälle investiert würde. Faire, erstinstanzliche Entscheide könnten ausserdem das Vertrauen der Bevölkerung in das Asylsystem steigern und damit zu einem besseren Ansehen von Flüchtlingen in der Schweiz beitragen. Das Ziel sollte sein, seriös und ohne grosse zeitliche Verzögerung abzuklären, ob eine Person Flüchtling ist oder nicht. Um die Qualität der Erstentscheide zu verbessern, sollten mehr Ressourcen in die erstinstanzliche Behörde investiert werden.

4.2.1.1 Beurteilung von «logischem» Verhalten in Extremsituationen

Es kommt immer wieder vor, dass Sachbearbeiter_innen Urteile über das «logische» Verhalten von Gesuchstellerinnen fällen. Menschen, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellen, haben höchstwahrscheinlich erschütternde Erfahrungen gemacht und Situationen erlebt, die sie in ihrem Verhalten prägen. Sachbearbeiter_innen können aufgrund von eigenen Lebenserfahrungen kaum adäquate Verhaltensbeurteilungen vornehmen, umso heikler ist es, wenn sie davon ausgehend auf die Unglaubwürdigkeit der Gesuchstellerin schliessen.²²

Frau X. erklärt, dass Herr Y. sie heiraten wollte, weil sie viel Geld und Immobilien besass, die ihr durch den Familienbesitz zugekommen waren. Herr Y. habe sie schliesslich vergewaltigt, denn dadurch sei sie gesellschaftlich gezwungen gewesen, ihn zu heiraten. Das BFM hielt eine Flucht nicht für die logische Reaktion auf den Vorfall, schliesslich hätte Frau X. ihrem Vergewaltiger ihr Vermögen schenken können und wäre so nicht mehr von ihm verfolgt worden. Da Frau X. diese «Lösung» nicht ins Auge gefasst hat, fehle ihrem Vorbringen die innere Logik, ihr könne also nicht geglaubt werden.»²³

Abgesehen davon, dass man Frau X. ziemlich vorschnell Unglaubwürdigkeit unterstellt, wird das Opfer gleichzeitig kurzerhand zur Täterin gemacht. Da Frau

¹⁹ Auslassung durch Autorin eingefügt.

²⁰ Urteil BVGer D-5705/2008/wif.

²¹ Urteil BVGer D-5327/2009.

²² Vgl. Auch: AI Report, Get it right, 2004, S.22.

²³ Vertrauliche Quelle

X. gemäss BFM nicht adäquat gehandelt hat, habe sie ihre Verfolgung selbst zu verantworten. Hierbei kommt eine allgemeine gesellschaftliche Tendenz zu tage, nämlich Opfern insbesondere von sexualisierter Gewalt die Schuld am Vergehen der Täter zuzuweisen.

4.2.2 Die Befragungssituation

In der Befragung muss die Gesuchstellerin möglicherweise über Vorfälle berichten, die bei ihr Todesängste ausgelöst haben. Es ist absolut essentiell, dass die Gesuchstellerinnen eine echte Chance erhalten, in der Befragung all ihre Fluchtgründe darzulegen. Ob sie dies angstfrei tun können, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Allem voran ist eine offene und vertrauensvolle Atmosphäre während der Befragung zu nennen. Die Gesuchstellerin sollte sich nicht auf der Anklagebank fühlen, vielmehr ist ihr zu vermitteln, dass sie samt den von ihr genannten Fluchtgründen ernst genommen wird. Frauen gegenüber, die mit Partnern in die Schweiz eingereist sind, muss versichert werden, dass der Ehemann oder Partner nichts von den Aussagen der Gesuchstellerin erfährt, wobei auch tatsächlich dafür zu sorgen ist. Nur so besteht überhaupt die Chance, dass Betroffene von erfahrener sexualisierter Gewalt berichten.

Über die Gesprächsatmosphäre hinaus sind weitere Faktoren ausschlaggebend, die im Folgenden erläutert werden sollen.

4.2.2.1 Dolmetscher_innen

Erschwert wird die Befragung durch die Anwesenheit von Dolmetscher_innen. Diesen Personen kommt eine sehr heikle Position im Asylverfahren zu, denn sie können einen unerwünschten Einfluss auf die Gesuchstellerin ausüben, ohne dass dies von aussen wahrgenommen wird. Insbesondere bei der Erörterung von schambesetzten Themen kann die Dolmetscherin eine grosse Hürde für die Gesuchstellerin darstellen. Da es sich bei ihr meistens um eine Person aus dem eigenen Kulturkreis handelt, unterstellt ihr die Gesuchstellerin auch die entsprechenden Wertvorstellungen. Gerade angesichts sexueller Themen ist es für Betroffene oftmals noch schwieriger, sich gegenüber jemandem aus dem eigenen Kulturkreis zu öffnen als gegenüber Personen aus der Aufnahmegesellschaft. Deshalb gilt es die Interaktion zwischen Dolmetscherin und Gesuchstellerin genauestens zu beobachten, denn nur so kann allfälliges

Unbehagen überhaupt bemerkt werden. Die Situation wird für die Frau selbstverständlich noch schwieriger, wenn ein männlicher Dolmetscher anwesend ist. Deshalb muss diese Konstellation grundsätzlich vermieden werden.

4.2.2.2 Befragungstechniken und grundlegende Länderkenntnisse

Es hängt sehr von der Art und Weise der Befragung ab, welche Antworten die befragte Person gibt.²⁴ In einer Befragung geht es in erster Linie darum, herauszufinden, welches die Verfolgungsgründe der Gesuchstellerin sind und ob die Gesuchstellerin glaubwürdig ist. Wie erwähnt, steht die Asylbewerberin während dem Verfahren unter sehr grossem Stress (Fluchterfahrungen, Zukunftsängste, Isolation, Getrenntsein von Familie und gewohnter Umgebung etc.), daher muss eine Befragungsatmosphäre geschaffen werden, in der die Frauen sich sicher genug fühlen, um ihre Verfolgungsgründe schildern zu können. Dazu gehört auch, dass sich die Befragte bewusst ist, aus welchem kulturellen und länderspezifischen Kontext die Gesuchstellerin kommt, allem voran um die Antworten korrekt einordnen zu können und das Interview entsprechend zu führen.

Viele Asylbewerber_innen kommen aus Ländern, in denen «Offizielle» und Autoritätspersonen als nicht vertrauenswürdig gelten, sind sie doch oftmals gerade Mitursache für Verfolgung und Flucht. Nicht zuletzt deshalb ist es für viele Asylbewerber_innen äusserst schwierig, einer fremden Autoritätsperson innerhalb kürzester Zeit so weit zu vertrauen, dass sehr schmerzliche oder auch schambesetzte Erinnerungen erzählt werden können.²⁵ Frauen aus stark patriarchalisch geprägten Gesellschaften gehen davon aus, dass Männer zusammen halten, sie sind es gewohnt, dass sich männliche Autoritätspersonen (z.B. Polizisten) üblicherweise vielmehr loyal gegenüber den männlichen Aggressoren verhalten, als gegenüber deren Opfer. Auch diesen Aspekt gilt es bei der Befragung mit einzubeziehen.

²⁴ Vgl. AI Report, *Get it right*, 2004, S. 7.

²⁵ Vgl. AI Report, *Get it right*, 2004, S. 6.

4.2.2.3 Befragung bei sexualisierter Gewalt

Wie sich in der Analyse der Asylfälle zeigte, ist die Sensibilität bei der Befragung von Asylbewerberinnen, die sexualisierte Gewalt erlebt haben, immer noch unzureichend. Beispielsweise wurde in einigen der untersuchten Fälle die Befragung nicht abgebrochen, um diese Themen in einem gleichgeschlechtlichen Team fortzusetzen. Ausserdem kam es zu Fällen, in denen Frauen genötigt wurden, einzelne Details zur Vergewaltigung auszuführen, angeblich um die Glaubwürdigkeit der Erzählungen zu überprüfen. Dabei scheint es mitunter, als ob gewisse Fragen aus reinem Voyeurismus gestellt wurden, zumal sie in keiner Weise der Abklärung des Sachverhalts dienten.

Frau A. schildert, dass sie zusammen mit einigen Nachbarinnen von unbekannten Männern in einem Bus verschleppt und anschliessend in einer Halle von mehreren Männern vergewaltigt worden war. Frau A. erzählt ganz genau, wie man sie in den Bus lockte, was auf der Fahrt geschah und wie sie hinterher wieder freigelassen wurden. Zu den Ereignissen in der Halle sagt sie hingegen wenig, worauf sie die Befragerin immer wieder anhält. Details zu den Vergewaltigungen zu erzählen (z.B. auf welche Weise mehrere Frauen von mehreren Männern gleichzeitig vergewaltigt werden können). Da Frau A. dazu schweigt, wird sie als unglaubwürdig eingestuft.²⁶

Die UNHCR-Richtlinien zum Thema sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt gegen Flüchtlinge²⁷ geben klare Handlungsanweisungen vor, wie mit Personen, die derartige Gewalt erlebt haben, umzugehen ist. Demnach sollten nur absolut notwendige und für den Entscheid relevante Fragen gestellt werden. Ausserdem sollte vermieden werden, dass Betroffene ihre Erlebnisse mehr als einmal erzählen müssen.

4.2.2.4 Gleichgeschlechtliches Befragungsteam

Art. 6 der Asylverordnung 1 regelt, dass die asylsuchende Person bei konkreten Hinweisen auf eine geschlechtsspezifische Verfolgung in einer geschlechtsidentischen Befragungsrunde angehört wird.²⁸

Wie oben beschrieben, muss davon ausgegangen

²⁶ Vertrauliche Quelle

²⁷ UNHCR: Sexual and gender-based violence against refugees, returnees and internally displaced persons, Guidelines for prevention and response, 2003, S. 30.

²⁸ Bundesamt für Migration: Die Situation der Frauen in der Asylpolitik – Würdigung der frauen- bzw. geschlechtsspezifischen Fluchtgründe im Asylverfahren. Gemäss Asylverordnung, muss eine Person bei konkreten Hinweisen auf geschlechtsspezifische Verfolgung von einer Person gleichen Geschlechts angehört werden (siehe AsylV1, Art. 6).

werden, dass ein Grossteil der weiblichen Asylsuchenden vor, während oder nach ihrer Flucht sexualisierte Gewalt erlebt haben. Obwohl solche Erlebnisse nicht direkt asylrelevant sind, sofern sie nicht im jeweiligen Heimatland geschahen, müssen sie bei der Gestaltung der Befragung mit einbezogen werden. Ein gleichgeschlechtliches Befragungsteam ist eine Möglichkeit, um eine Befragungssituation herzustellen, in der tatsächlich alle Asylgründe genannt werden können. Doch nicht nur bei Erfahrungen von sexualisierter Gewalt sind gleichgeschlechtliche Befragungsteams eine Erleichterung. Sehr viele Frauen, die ein Asylgesuch in der Schweiz stellen, kommen aus Gesellschaften, in denen Frauen und Männer mehr oder weniger getrennt leben. Frauen sind es häufig nicht gewohnt, mit Männern ausserhalb ihrer Familie zu sprechen, erst recht nicht, wenn es darum geht, geschlechtsspezifische Verfolgung zu schildern.²⁹

In den untersuchten Fällen hat sich gezeigt, dass Frauen immer noch häufig von Männern oder gemischten Teams befragt werden, selbst wenn davon ausgegangen werden musste, dass die Gesuchstellerin geschlechtsspezifische Verfolgung, und aller Wahrscheinlichkeit nach sexualisierte Gewalt, erfuhr: In nur 4 Fällen wurden die Frauen von gleichgeschlechtlichen Teams befragt, in 15 Fällen waren Männer bei der Befragung anwesend (bei 13 Fällen ist nicht bekannt, ob Männer oder Frauen die Befragung durchgeführt haben). 7 Fälle wurden allein aus diesem Grund an das BFM zur Neubeurteilung zurückgewiesen.

«Vorliegend ist festzustellen, dass die Beschwerdeführerin 1 bereits anlässlich der Kurzbefragung in E.____ auf die Frage, ob man ihr auf dem Posten als Frau zu nahe getreten sei, antwortete, man habe versucht, sie sexuell zu belästigen (...). Mit dieser Aussage lagen eindeutige Hinweise auf geschlechtsspezifische Verfolgung vor, welche zwingend (...) Anlass dazu hätten geben müssen, die Schutzvorschrift von Art. 6 AsylV 1 anzuwenden und die Beschwerdeführerin bei der kantonalen Anhörung durch ein Frauenteam anhören zu lassen. (...) [Z]udem habe sie eingangs der Anhörung die Frage, ob sie Einwände gegen die Anwesenheit von Männern an der Befragung habe, ausdrücklich verneint (...). Erschwerend kommt hinzu, dass die Beschwerdeführerin 1 weder über ihre diesbezüglichen Rechte aufgeklärt, noch ihr damaliger Rechtsvertreter zur kantonalen Anhörung eingeladen wurde. Angesichts dieser Sachlage stellt die Erklärung der Beschwerdeführerin 1 zu Beginn der kantonalen Anhörung, sie habe keine Einwände gegen die Anwesenheit von Männern, keinen Verzicht auf die Befragung durch eine Person gleichen Geschlechts dar.»³⁰

²⁹ Vgl. AI Report, Get it right, 2004.

³⁰ Urteil BVer E-5479-2006.

Die damalige Asylrekurskommission ist in ihrem Urteil EMARK (Entscheidungen und Mitteilungen ARK) 2003 Nr. 2 sehr klar, was die Befragung von Gesuchsteller_innen, die geschlechtsspezifische Verfolgung geltend machen, angeht: Wenn geschlechtsspezifische Verfolgung geltend gemacht wird, darf die Anhörung ausschliesslich im Beisein geschlechtsidentischer Personen weitergeführt werden, da nur so die Richtigkeit der Sachverhaltsabklärung gewährt werden kann.

Auch wenn Asylbewerberinnen auf die Frage, ob sie ein gleichgeschlechtliches Befragungsteam wünschen, verneinend antworten, sollte nicht davon ausgegangen werden, dass diese Frauen die gleiche Unbefangenheit bei ihrer Befragung an den Tag legen, wie wenn sie von einem Frauenteam befragt worden wären. Häufig verneinen Asylbewerberinnen diese Frage aus dem alleinigen Grund, dass sie keine Schwierigkeiten machen wollen oder dass sie das Gespräch möglichst schnell hinter sich bringen möchten.

Um derartige Situationen zu vermeiden und Frauen die bestmöglichen Bedingungen für eine Befragung, in der sie vollständig antworten können, zu bieten, sollten die Befragungsteams grundsätzlich gleichgeschlechtlich sein. Anders sieht die Situation bei männlichen Asylbewerbern aus, die Homosexualität oder sexualisierte Gewalt als Verfolgungsgrund angeben. Es kann vorkommen, dass sie lieber von Frauen befragt werden möchten. Darauf sollte auf jeden Fall Rücksicht genommen werden, um auch hier ein faires Asylverfahren zu gewährleisten.

4.2.3 Herkunftsländerinformationen

Um ein Asylgesuch abklären zu können, sind detaillierte, korrekte und aktuelle Informationen über die Herkunftsländer der Asylsuchenden essentiell. Ausserdem müssen die Entscheider_innen über frauenspezifische Kontexte (sowohl kulturell als auch politisch, rechtlich und traditionell) informiert sein, um die Auswirkungen bestimmter Verfolgungen auf die Asylsuchenden abschätzen zu können.³¹

Gemäss Auswertungen der Asylgesuche muss festgehalten werden, dass von den 18 Fällen, in denen sich das BFM nachweislich auf Herkunftsländerinformationen gestützt hat, nur in einem einzigen Fall eine geschlechtsspezifische Analyse der Informationen durchgeführt

³¹ AI Report, Get it right, 2004, S. 9.

wurde. In allen anderen Fällen wurde mit Informationen gearbeitet, die die spezifische Situation von Frauen ausser Acht lassen. Auch beim BVGer wurde nur in weniger als der Hälfte der Fälle (6 von 14) eine geschlechtsspezifische Analyse gemacht.

Genauso besorgniserregend ist die Tatsache, dass das BFM lediglich in 2 Fällen (von 18) bei einer möglichen Rückkehr ins Heimatland auf geschlechtsspezifische Aspekte einging. Beim BVGer geschah dies nur in 3 von 9 Fällen.

Zur Einschätzung eines Asylgesuchs aus dem Tschad geht das BFM davon aus («il est notoire»), dass katholische Frauen ein absolut minimales Risiko für FGM tragen. Gemäss Recherchen von TERRE DES FEMMES Schweiz entspricht dies indes nicht der Realität. Eine Frau kann trotz katholischen Glaubens von FGM betroffen sein, insbesondere wenn sie verheiratet werden soll und der prospektive Ehemann eine Beschneidung wünscht, wie es im vorliegenden Asylgesuch der Fall war.³¹ Weiter wurde die Gesuchstellerin als unglaublich eingeschätzt, weil sie nicht wusste, wie hoch das Brautgeld war, das ihr Vater für sie erhalten haben soll. Tschad ist ein extrem patriarchalisch geprägtes Land, in dem Frauen den Männern (erst ihren Vätern, dann ihren Ehemännern) völlig untergeordnet sind. Die Männer führen ein unabhängiges Leben und informieren ihre Frauen überhaupt nicht. So kann es sogar vorkommen, dass eine Frau ihr Leben lang den Namen ihres Ehemanns nicht kennt, weil sie ihn nie mit Namen anspricht. Die Einschätzung, dass eine Frau, die gegen ihren Willen an einen anderen Mann «verkauft» werden soll, wissen müsste, wie hoch ihr Brautpreis ist, basiert auf einer völlig anderen Lebensrealität.³²

Daraus wird deutlich, dass das Bewusstsein für eine geschlechtsspezifische Analyse der Herkunftsländerinformationen nach wie vor häufig fehlt. Dabei ist genau diese Analyse zur Beurteilung des Asylgesuchs absolut entscheidend. Nur mit der geschlechtsspezifischen Sichtweise auf eine Ländersituation kann abgeschätzt werden, ob eine Verfolgung im asylrechtlichen Sinne vorliegt oder nicht.

Ein weiteres, generelles Problem beim Einbezug von Herkunftsländerinformationen liegt in der Tatsache, dass das BFM seine Quellen bis heute nicht offenlegt, weshalb die nötige Transparenz beim Bezug auf Informationen der Herkunftsländer nicht gewährleistet ist. Die sogenannten COI-Standards³⁴, die unter anderem genau dieses Öffentlichmachen des Materials fordern, werden europaweit schon seit längerer Zeit diskutiert und in

³² Vertrauliche Quelle

³³ Siehe z.B. GTZ Country Information: Female Genital Mutilation in Chad, November 2007.

³⁴ Country of Origin Information Standards.

vielen Ländern angewendet. Zu den Standards gehören Waffengleichheit, Verwenden und Produzieren von öffentlich zugänglichem Material, Unparteilichkeit und Neutralität der Recherche und Schutz der persönlichen Daten des Antragstellers. In einem Asylverfahren dienen Herkunftsländerinformationen als Beweismittel. Sie sollten für die Gesuchstellerin einsehbar sein, denn sie muss sie inhaltlich überprüfen können. Dem Entscheid muss entnommen werden können, welche Informationen in wie weit für die Ablehnung des Asylgesuchs ausschlaggebend waren.³⁵

4.2.4 Safe Countries

Die so genannten «Safe Countries», also sichere Herkunftsländer, werden vom Bundesrat jeweils nach menschenrechtlichen Kriterien als sicher vor Verfolgung befunden. Auf Asylgesuche von Personen, die aus einem «Safe Country» stammen, wird grundsätzlich nicht eingetreten, ausser es gibt im Einzelfall Hinweise auf Verfolgung.

Das UNHCR kritisiert diese Politik grundsätzlich. Selbst bei genügendem Schutz vor Menschenrechtsverletzungen und einer stabilen Sicherheitslage kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass Personen aus diesen Ländern nicht begründete Angst vor Verfolgung haben. Durch den Grundsatz der Nichtbehandlung von Asylgesuchen aus diesen Ländern besteht die Gefahr, dass tatsächlich Verfolgte durch die Maschen des Asylsystems fallen.³⁶

Für Frauen besonders schwerwiegend ist jedoch die Tatsache, dass ein Grossteil der Frauen vor privater Verfolgung flieht, die in vielen Fällen weder von der allgemeinen Sicherheitslage im Land noch vom möglichen Schutz vor Menschenrechtsverletzungen abhängt. Aus diesem Grund darf eine mögliche Rückführung in ein Land bzw. das Eintreten auf ein Asylgesuch bei Frauen erst recht nicht davon abhängig gemacht werden, ob dieses Land auf der Liste der sogenannten sicheren Staaten steht.

Frau A., Roma aus Kosovo, wurde immer wieder von Männern verbal belästigt, wenn sie vor der Schule auf ihre Kinder wartete. Eines Tages, als sie wieder vor der Schule wartete, kamen 3 unbekannte Männer, zerrten sie in ein Auto, verschleppten sie in eine Wohnung und vergewaltigten sie während mehrerer Stunden. Als sie den Vorfall bei der Polizei anzeigen wollte, verbot ihr ihr Schwiegervater dies, da er sich vor Vergeltungsschlägen fürchtete. Ihrem Mann erzählte sie nichts von der Vergewaltigung. Da sie sich vor weiteren Angriffen fürchtete und sich ihr Gesundheitszustand immer weiter verschlechterte, entschloss sie sich für eine Flucht in die Schweiz.³⁷

Das BFM glaubte ihr nicht, das BVGer erachtete ihr Asylgesuch als unerheblich, da sie keine Verfolgung im Sinne des Asylgesetzes erlitten hätte. Ihre Rückführung in den Kosovo wurde als zumutbar erachtet, da es sich beim Kosovo um einen «sicheren Staat» handelt.

4.2.5 Sicherer Drittstaat

Personen, die über einen sicheren Drittstaat eingereist sind, erhalten in der Schweiz einen Nichteintretensentscheid auf ihr Asylgesuch und können direkt in den Drittstaat zurückgewiesen werden. Gerade für Frauen stellen sich hier mehrere Probleme: Staaten, die objektiv gesehen Schutz vor Verfolgung bieten, sind nicht immer sicher für Frauen. Das kann zum einen mit der gebotenen Infrastruktur des Landes zusammenhängen (z.B. in Italien, wo sehr viele Asylsuchende auf der Strasse landen, weil Italien nur beschränkt Unterkünfte für Asylsuchende anbietet), kann sich aber auch aus der Verfolgung von Privatpersonen ergeben, wie das nachfolgende Beispiel erläutert:

³⁵ Vgl. Rainer Mattern: COI-Standards: Die Verwendung von Herkunftsländerinformationen (COI) in Entscheiden der Asylinstanzen, in: Asyl, 3/10, S.3-12.

³⁶ UNCHR: Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status, 2011.

³⁷ Vertrauliche Quelle

Frau A. aus B. flieht gemeinsam mit ihrem Mann und drei Töchtern nach C. und stellt dort ein Asylgesuch. Sie wird dort von ihrem Mann gezwungen, sich im Asylbewerberheim zu prostituieren, damit er seine Drogensucht finanzieren kann. Auch die ältere Tochter versucht er zur Prostitution zu zwingen. Eines Tages verschwindet ihr Mann mit ihrer ältesten Tochter. Die Behörden in C. kümmern sich nicht um ihre Anzeige. Frau A. entschliesst sich, mit den zwei jüngeren Töchtern in die Schweiz zu fliehen, da sie sich vor weiterer Gewalt fürchtet, falls ihr Mann zurückkehrt.

Nach kurzem Aufenthalt in der Schweiz wird Frau A. mit ihren Töchtern nach C. zurückgebracht, da dies als sicherer Drittstaat gilt. Sie wird samt den Töchtern in ein Gefängnis gebracht, schliesslich eröffnet man ihr nach 17 Tagen, dass ihr Asylgesuch abgelehnt wurde und sie also nach B. zurückkehren muss. Kurz nach ihrer Rückkehr nach B. werden sie und ihre Töchter von ihrem Mann und zwei weiteren Männern attackiert. Behörden in B. versprochen ihr Hilfe, falls ihr Mann noch einmal auftauchen würde. Aus Angst vor weiteren Übergriffen flieht A. mit ihren Töchtern erneut in die Schweiz. Nach Rekurs beim BVGer wird sie mit folgender Begründung wiederum nach C. ausgewiesen: «En l'occurrence, il n'existe pas d'indice permettant de penser que ... n'offrirait pas une protection efficace au regard du non-refoulement (...)».³⁸

4.2.6 Juristischer Beistand

Ein weiterer ausschlaggebender Fakt ist, dass Asylsuchende oftmals kaum Kenntnis vom Schweizerischen Asylsystem haben. Daher sollte allen Asylsuchenden von Beginn weg unentgeltlich eine juristisch geschulte Person zur Seite gestellt werden, die sie durch das gesamte Verfahren begleitet. Auch müssten in den Empfangszentren Informationsveranstaltungen zum Asylverfahren in der Schweiz durchgeführt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass alle ein faires Asylverfahren bekommen. Insbesondere für Frauen sind derartige Informationsmöglichkeiten zentral, denn häufig haben sie sehr wenig Erfahrung im Umgang mit Behörden. Je nach Herkunft und Sozialisierung trauen sich Frauen häufig auch nicht, bestimmte Forderungen gegenüber Autoritätspersonen zu stellen.³⁹

Von grösster Wichtigkeit ist zudem, dass auch Beistand_innen von Minderjährigen mit den grundlegenden Regeln für Asylgesuche vertraut sind. Nur dann können sie ihre Aufgaben tatsächlich wahrnehmen und ihre Schutzbefohlenen bestmöglich unterstützen. Ein Beispiel

³⁸ Urteil BVGer D-2002/2010.

³⁹ Dieser Aspekt ist auch bei der Frage nach dem Geschlecht der Befragungspersonen von Bedeutung. Wenn Asylstellerinnen gefragt werden, ob sie lieber eine Frau als Befragungsperson hätten, antworten sie häufig mit „nein“, einfach weil sie keine Umstände machen wollen und es nicht gewohnt sind, Forderungen zu stellen.

gravierender Nachlässigkeit, die für die Betroffene fatale Folgen hatte, zeigt folgendes Zitat:⁴⁰

«Der (negative) Entscheid des BFM wird der Beiständin zugestellt. Diese informiert die minderjährige Gesuchstellerin über den negativen Entscheid jedoch erst, als die Rekursfrist bereits abgelaufen ist. In dem Brief schreibt sie, ihre Abklärungen hätten ergeben, «dass eine Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht BVG aussichtslos sein dürfte»».⁴⁰

4.2.7 Eigenständiges Asylgesuch

Immer noch stellen viele Frauen kein eigenes Asylgesuch, weil sie schlicht nicht wissen, dass auch für sie diese Möglichkeit existiert. Frauen sollten daher bei ihrer Einreise darüber informiert werden, dass sie das Recht haben, ein eigenständiges Asylgesuch zu stellen. Auch müssten ihnen die Vorteile und möglichen Nachteile eines eigenen Asylgesuchs erklärt werden. In Fällen von sexualisierter Gewalt haben viele Frauen Angst davor, dass ihr Ehemann oder Verwandte erfahren könnten, was ihnen geschehen ist. Die Stigmatisierung einer vergewaltigten Frau ist in vielen Ländern weiterhin sehr gross. Aus diesem Grund muss jeder Asylstellenden zugesichert (und auch gewährleistet) werden, dass weder ihr Partner/Ehemann noch andere Familienangehörige etwas von ihren Aussagen erfahren.⁴¹

Frau D. stellt bei der Empfangsstelle kein eigenes Asylgesuch, sondern wird im Asylgesuch ihres Mannes eingeschlossen. Während der Befragung gibt sie mehrere Hinweise, die darauf schliessen lassen, dass möglicherweise eine sexualisierte Verfolgung durch Soldaten bei ihr vorliegt. Das BFM geht aber keinem dieser Hinweise nach und lehnt schliesslich das Asylgesuch des Mannes und damit auch der Frau ab. Das BVGer weist den Fall zur Neubeurteilung an das BFM zurück.⁴²

4.3 Substantielle Hindernisse bei Asylgesuchen von Frauen

Die substantiellen Hindernisse führen zur Ablehnung von Asylgesuchen von Frauen, obwohl eigentlich ein Asylgrund vorhanden wäre. Dazu gehört die Anwendung der Glaubwürdigkeitsprüfung, die in vielen Fällen vor schnell zur Ablehnung führt. Weitere Gründe sind die Beurteilung der Schutzzfähigkeit und des Schutzwillens des Staates, Verfolgung aufgrund sexueller Orientierung, die

⁴⁰ Vertrauliche Quelle

⁴¹ Siehe auch: Scottish Refugee Council: Asylum seeking women: violence and health, 2009, S. 25.

⁴² Vertrauliche Quelle

in den meisten Fällen immer noch nicht als solche gewertet wird, sowie das Fehlen eines Verfolgungstatbestandes.

4.3.1 Unglaubwürdigkeit

Die Glaubwürdigkeitsprüfung bei Asylgesuchen ist eine der wichtigsten und vielleicht sogar der entscheidende Faktor bei der Frage, ob jemand Asyl erhält oder nicht. Im Gegensatz zu anderen gerichtlichen Prozessen, in denen es den Tathergang zu ermitteln gilt, gibt es bei einem Asylverfahren so gut wie keine Beweise, weder Zeug_innen noch Indizien sind vorhanden. Alles steht und fällt mit der Person, die ihre Erfahrungen in der Asylanhörung schildert sowie mit den Sachbearbeiter_innen, die den Fall beurteilen.

Die Darstellung der Sachverhalte hängt von vielen Faktoren ab, die das Aussageverhalten der Frauen beeinflussen können.

4.3.1.1 Gedächtnis und Erinnerung

Es ist davon auszugehen, dass Asylbewerber_innen, die den Weg in die Schweiz überlebt haben und hier ein Asylgesuch stellen, mit höchster Wahrscheinlichkeit traumatische Erlebnisse gemacht haben, sei es auf der Flucht oder in ihrem Heimatland. Wenn sie ein Asylgesuch stellen, wissen sie oftmals nicht, was von ihnen erwartet wird, wie sie sich zu verhalten haben und wo sie eventuell Unterstützung erhalten könnten. Bereits in der Erstbefragung wird erwartet, dass sie ihre Asylgründe möglichst vollständig und kohärent darlegen. Insbesondere bei geschlechtsspezifischer Verfolgung stellt sich hier schon die erste Hürde, nämlich dass Frauen, die sexualisierte Gewalt erlebt haben, häufig nicht in der Lage sind, sofort davon zu berichten, erst recht nicht in Anwesenheit von Autoritätspersonen. Es kann also sein, dass sie erst in einer späteren Befragung (oder überhaupt viel später) auf diese Thematik zu sprechen kommen. Hierbei darf keineswegs von nachgeschobenen Gründen die Rede sein, die allein aufgrund der Tatsache, dass sie in der Erstbefragung nicht erwähnt wurden, als unglaublich abgestempelt werden.

Die Asylbewerberin, die ihre Asylgründe darlegen und alle Vorkommnisse erzählen muss, ist einzig und allein auf ihr Gedächtnis angewiesen, um eine immer gleich lautende Version ihrer Erlebnisse glaubhaft zu vermitteln. Gerade bei Personen, die ein Trauma erlebt haben

oder sonst unter extremem emotionalem Stress stehen, arbeitet das Gedächtnis keineswegs immer verlässlich. Mittlerweile gibt es viele Untersuchungen, die zeigen, dass das Gedächtnis kein objektiver Speicher von Informationen ist, der jederzeit problemlos abgerufen werden kann. Auch verändern sich Erinnerungen mit der Zeit. Die Gedächtnisleistungen einer Person hängen von vielen Faktoren ab. So ist zum Beispiel erwiesen, dass Menschen sich nur sehr schlecht Namen merken können. Namen bilden an sich keine essentielle Information und werden deshalb vom Gedächtnis als nicht wichtig eingestuft. Die Erinnerung an Daten geschieht nur anhand von Schätzungen und Verknüpfung mit anderen Erlebnissen. So gilt als erwiesen, dass Menschen sich bereits nach zwei Wochen nicht mehr korrekt an Daten erinnern können und selbst wichtige Ereignisse nur noch geschätzt werden. Auch dabei ist für eine präzise Erinnerung ausschlaggebend, wie wichtig ein bestimmtes Datum für das weitere Leben einer Person ist. Je nach Kultur kann es für eine Frau unwesentlich sein, wann sie genau geheiratet oder ihr Kind geboren hat. Wichtig ist nur die Tatsache, dass sie verheiratet ist und ein Kind hat.⁴³

Dass eine Asylbewerberin als unglaubwürdig eingestuft wird, nur weil ihre Erzählung nicht in allen Einzelheiten übereinstimmt oder weil sie sich an bestimmte Daten, Namen oder Ähnliches nicht erinnert, ist daher sehr fragwürdig. Im hiesigen kulturellen Verständnis mögen diese Art von Informationen von zentraler, erinnerungswürdiger Bedeutung sein, das bedeutet nicht, dass sie es überall sind.

4.3.1.2 Stereotypen und Verhaltenszuweisungen

Jeder Mensch hat Stereotypen im Kopf, nach denen er die Welt beurteilt. Bei der Beurteilung von Asylbewerber_innen ist es von grösster Wichtigkeit, sich diesen Stereotypen bewusst zu sein und sie bei der Beurteilung so weit wie möglich auszuschalten. Denn durch Stereotypisierung kann kein gerechtes Urteil gefällt werden. Dies gilt insbesondere auch für Verhaltenszuschreibungen. So wird von Frauen häufig ein bestimmtes geschlechts- und kulturstereotypes Verhalten erwartet. Entspricht die Frau unseren Erwartungen nicht, wird ihr nicht geglaubt. Ein immer wiederkehrendes Beispiel dafür ist die Frage, ob

⁴³ Zum Thema Erinnerungsvermögen und Gedächtnis vgl. Hilary Evans Cameron: Refugee Status Determinations and the Limits of Memory, Int. Journal of Refugee Law, Vol 22(4), S. 469-511.

eine Frau nach einer Gewalterfahrung zur Polizei geht oder nicht. Wenn sie zur Polizei geht, um das Verbrechen anzuzeigen, wird ihr vorgeworfen, dass dieses Verhalten nicht zu erwarten sei, da die Polizei im Land X ganz sicher nichts gegen sexualisierte Übergriffe auf Frauen unternehmen würde. Geht sie nicht zur Polizei, wird der Frau vorgeworfen, dass das normale Verhalten gewesen wäre, zur Polizei zu gehen und die Täter anzuzeigen.⁴⁴ Dass sie dies unterlassen hat, nimmt ihr das Recht auf Asyl, schliesslich hätte sie ja gar nicht versucht, den Schutz des Staates in Anspruch zu nehmen.

«Au demeurant, n'ayant pas dénoncé les préjudices dont elle aurait été victime aux dites autorités, la recourante ne saurait invoquer utilement l'inefficacité, voire la passivité de celles-ci. A cet égard, l'intéressée a allégué ne pas avoir porté plainte par crainte de représailles et parce que son beau-père le lui avait formellement interdit.»⁴⁵

Bei diesem Beispiel wurde weder darauf eingegangen, dass die Betroffene zu einer Minderheit im Land gehört, wodurch sie bereits Vorbehalte gegen staatliche Behördenvertreter hatte (und möglicherweise bereits konkrete, negative Erfahrungen mit der Polizei), noch dass es für sie als Frau wichtig ist, dass die Vergewaltigungen, die ihr widerfahren sind, nicht öffentlich gemacht werden. Im vorliegenden Fall wollte die Frau insbesondere verhindern, dass ihr Ehemann davon erfuhre. Für Frauen aus vielen Ländern ist dieses Verhalten sehr typisch. Frauen, die aus Gesellschaften stammen, in denen sie über ihre Sexualität definiert werden (an der wiederum die Ehre der Familie hängt), werden nur äusserst unwillig über sexualisierte Gewalterfahrungen sprechen. Zum einen soll die Ehre der Familie nicht beschmutzt werden, zum anderen schämen sie sich schlicht zutiefst.⁴⁶

Wenn Frauen nach Details aus den Leben ihrer Ehemänner/Väter/Brüder befragt werden, muss den Befragter_innen bewusst sein, dass Frauen und Männer in einigen Kulturen völlig getrennt leben. Dies kann so weit gehen, dass eine Ehefrau nicht einmal weiss, was ihr

Mann arbeitet oder wer seine Freunde/Bekannten sind.⁴⁷ Es kann auch sein, dass die Frau den Namen des für sie ausgewählten Ehemanns vor der Hochzeit schlicht nicht kennt.

«En outre, elle n'a pas été capable de parler librement et de façon spontanée au sujet de son mari et de ses activités.»

«Or il est inconcevable que, mariée depuis plus de dix ans, elle ne se soit jamais intéressée à ce qu'il faisait (...).»⁴⁷

«A titre d'exemple, l'intéressée a déclaré ne pas savoir le montant de la dot versée à son père ni connaître le nom de l'homme qui voulait l'épouser.»

4.3.1.3 Einfluss der Befragungsweise auf Antworten

Wie bereits weiter oben ausgeführt, muss davon ausgegangen werden, dass der Grossteil der weiblichen Asylsuchenden vor oder während der Flucht sexualisierte Gewalt erlebt hat. Diese Art von Gewalt hat ähnlich wie Folter Auswirkungen auf die Fähigkeit der Frauen, anderen Menschen zu vertrauen. Bei der Befragung muss die Asylbewerberin sehr intime, schmerzliche Erfahrungen schildern. Dazu braucht es ein vertrauensbildendes Verhältnis zwischen Befragerin und Asylbewerberin. Dass es sich bei der Befragerin um eine Autoritätsperson handelt, erschwert die Situation für die Asylbewerberin wie erwähnt zusätzlich.

Aus der Psychologie ist bekannt, dass Menschen in Befragungssituationen unbewusst versuchen, die «richtige» Antwort zu geben.⁴⁸ So kann es bei einer Befragung im Asylverfahren leicht zu einer Situation kommen, in der bestimmte Antworten «suggeriert» werden, indem zum Beispiel durch Wiederholen der Frage deutlich gemacht wird, dass die Antwort der Asylbewerberin «falsch» war. Sie wird also eine andere Antwort geben, um keine Probleme zu bekommen. Es liegt auf der Hand, dass hier eine Quelle für inkonsistente Aussagen besteht, welche wiederum als unglaubwürdig eingestuft werden.

Es ist unerlässlich, dass die befragenden Sachbearbeiter_innen kontinuierlich in Befragungstechniken geschult werden, um insbesondere auf Traumatisierungen der Befragten Rücksicht nehmen zu können. Der Sinn

⁴⁷ Vgl. Z.B. Roble v. M.E.I. (1994). Hier stellte das Gericht fest, dass es in Somalia gängig ist, dass die Ehefrau nichts über das berufliche Leben ihres Ehemannes weiss.

⁴⁸ Urteil BVGer D-3736/2007.

⁴⁹ Jane Herlihy, Stuart W. Turner: The psychology of seeking protection, IJRL 22(2) 2009.

⁴⁴ Vgl. auch: Jenni Hillbann: The ring of truth: a case study of credibility assessments in particular social group refugee determination, IJRL 21(1), 2009.

⁴⁵ Vertrauliche Quelle

⁴⁶ Das UNHCR Executive Committee hat in seinen Guidelines on the Protection of Refugee Women festgehalten, dass asylsuchende Frauen nicht nach Details von sexualisierter Gewalt gefragt werden sollten. Es müsse nur festgestellt werden, ob irgendeine Form der sexualisierten Gewalt vorgefallen wäre. UNHCR, Guidelines on the Protection of Refugee Women, supra, Fussnote 10, S. 27.

der Befragung, nämlich die mögliche Verfolgung vorurteilsfrei abzuklären, darf nie aus den Augen verloren werden.

4.3.2 Staatlicher Schutz

Ein Grund, der mehrmals für die Ablehnung von Asylgesuchen genannt wurde, ist der vorhandene staatliche Schutz im Herkunftsland. Nun stellt sich hier aber zum einen die Frage nach dem effektiven Schutz in gewissen Situationen, zum anderen, ob dieser Schutz tatsächlich und in allen Landesteilen gewährleistet ist. Erst bei zweifacher Bejahung darf angenommen werden, dass die Gesuchstellerin eine interne Fluchtalternative gehabt hätte.

4.3.2.1 Gesetzlicher Schutz vs. tatsächlicher Schutz

Gesetze können ihre Wirkung nur entfalten, wenn sie auch tatsächlich durchgesetzt werden. Am Beispiel weiblicher Genitalverstümmelung (FGM) lässt sich aufzeigen, dass ein existierendes Gesetz keineswegs wirksam sein muss. Je nach Land ist ein Grossteil der Bevölkerung direkt oder indirekt in die Weiterführung dieser Praxis involviert. Gemäss Gesetz müsste die halbe Bevölkerung für dieses als Verbrechen kategorisierte Vergehen bestraft werden, durchführbar ist dies aber natürlich nicht. Aus diesem Grund bietet ein bestehendes Gesetz noch lange keinen Schutz vor FGM. Selbst wenn eine Frau die Möglichkeit hätte zur Polizei zu gehen, würde die Polizei aller Wahrscheinlichkeit nach keine Untersuchung einleiten. Die Frau wäre letzten Endes noch mehr gefährdet, zumal sie versucht haben würde, ihre eigene Familie anzuzeigen.

Der tatsächlich gewährleistete Schutz durch Polizei und andere Justizbehörden ist in diesem Zusammenhang von massgebender Bedeutung. Oft scheint vergessen zu gehen, dass die Situation der Verfolgung von Straftaten in sehr vielen Staaten nicht mit der Situation in der Schweiz verglichen werden kann. Insbesondere Frauen haben in vielen Fällen keinen oder nur sehr erschwerten Zugang zu solchen Institutionen. Dass sie die Polizei etwa vor Repressalien ihrer Familie oder Gemeinschaft schützt, ist oftmals eher unwahrscheinlich. Vielmehr stehen die Polizisten je nach angezeigtem Verbrechen gar nicht auf der Seite der Frau, sondern halten einen ge-

wissen Grad an Gewalt gegen Frauen für akzeptabel.⁵⁰ Manchmal verfügen Frauen auch schlicht nicht über die Mittel, um die Fahrt zum nächsten Polizeiposten zu bezahlen. Oder sie dürfen nicht alleine auf die Strasse und haben keine männliche Person, die sie begleitet.

All dies sind Faktoren, die dazu führen, dass Frauen keine Anzeige erstatten und deshalb auch nicht auf den Schutz des Staates zählen können. Gesetze, die Frauen Schutz versprechen, sind demnach mit grosser Vorsicht zu behandeln.

Frau A. gibt in ihrem Asylgesuch an, dass sie aus Côte d'Ivoire vor drohender weiblicher Genitalverstümmelung geflohen sei. Sowohl das BFM als auch das BVGer entscheiden auf Ablehnung des Asylgesuchs, da in Côte d'Ivoire ein Gesetz gegen FGM in Kraft sei und Frau A. deshalb keine Verfolgung zu befürchten habe.⁵¹

Auch nachfolgendes Beispiel zeigt eine Gefahreinschätzung, die auf falschen Schlüssen beruht:⁵²

«Dans les régions où l'excision est très répandue, ceux-ci expliquent aux autres adolescents des conséquences néfastes des MGF et la loi les interdisant. (...) Dès lors, et quand bien même l'excision et les mariages forcés demeurent encore pratiqués dans quasiment toutes les provinces du Tchad, l'on se saurait prétendre que ce pays ne dispose pas, à l'heure actuelle, (...) d'infrastructure suffisantes et accessibles pour lutter contre ces mauvais traitements. En outre, la requérante ne s'est pas adressée aux autorités pour demander une protection.»⁵²

Dass sich Individuen oder Organisationen vor Ort gegen FGM engagieren, bedeutet noch lange nicht, dass Frauen nicht durch FGM bedroht sind.

4.3.2.2 Interne Fluchtalternative

In einigen Fällen wurde kein Asyl gewährt, weil die Gesuchstellerin angebliche interne Fluchtalternativen in ihrem Heimatland gehabt hätte.

Gemäss EMARK⁵³-Grundsatzentscheid von 1996 sind die Anforderungen an eine interne Fluchtalternative hoch anzusetzen, um eine mögliche Gefährdung der Person auszuschliessen.

Hier sollte die soziale, kulturelle und familiäre Situation ebenso untersucht werden, wie die wirtschaftlichen Möglichkeiten für eine Überlebenssicherung in jenem

⁵⁰ Auch hier spielt wieder die Loyalität zwischen Männern eine grosse Rolle (siehe Kap. 4.2.2.2).

⁵¹ Vertrauliche Quelle

⁵² Vertrauliche Quelle

⁵³ Entscheidungen und Mitteilungen ARK

Landesteil, der als interne Fluchtalternative vorgeschlagen wird. Insbesondere bei Fällen, in denen geschlechtsspezifische Verfolgung geltend gemacht wird, wird diese Untersuchung zum Teil nachlässig geführt. Für eine Frau, die von Privatpersonen aus ihrem familiären Umfeld verfolgt wird, ist es oftmals so gut wie unmöglich, in andere Landesteile zu flüchten und dort ein menschenwürdiges Leben aufzubauen. Hierbei sind allem voran wirtschaftliche Aspekte als Ursache zu nennen: In sehr vielen Gesellschaften haben alleinstehende Frauen keine Möglichkeit, einer bezahlten Tätigkeit ausser Haus nachzugehen. Vielen von ihnen bleibt als einziger Ausweg lediglich die Prostitution. Darüber hinaus hat eine alleinstehende Frau ohne Kontakte aber auch wenig Chancen, eine Wohnung mieten zu können, ein Bankkonto zu eröffnen, sich alleine frei auf der Strasse zu bewegen etc. Denn in vielen Ländern wird für all diese Dinge immer noch die Zustimmung des Mannes benötigt.

In vielen Ländern wird eine alleinstehende Frau sozial ausgegrenzt, weil sie ihrer angestammten Rolle als Ehefrau und Mutter nicht nachkommt. Diese Ausgrenzung kann abgesehen von den psychologischen Folgen auch wirtschaftliche Folgen haben, da die Betroffene dadurch keine Kontakte knüpfen kann und so auch nicht an eine bezahlte Arbeit oder eine Wohnung herankommt.

Hinzu kommt in einigen Kulturen die reelle Gefahr, dass Frauen, die alle bisher genannten Hindernisse meistern, aufgrund von Ehrkonzepten weiterhin verfolgt werden. Um die Ehre der Familie wiederherzustellen, muss die Frau gefunden und getötet werden. So setzen Familien alles daran, um flüchtige Frauen aufzuspüren. Diese Frauen müssten demzufolge in ihrem Heimatland ständig auf der Flucht sein und könnten sich nirgends sicher fühlen, schliesslich wissen sie nicht, ob sie nicht von irgendeinem Bekannten der Familie wiedererkannt werden.⁵⁴

Frau C. wurde in ihrem Heimatland (Irak) durch staatliche Milizen aus politischen und religiösen Gründen verfolgt. Sie war bei ihrer Flucht alleinstehend und schwanger. Das BFM wies das Asylgesuch ab, da sie eine interne Fluchtalternative (Irakisch-Kurdistan) gehabt hätte. Bei der Abklärung der Fluchtalternative wurde jedoch weder auf ihr Geschlecht noch auf ihre soziale Situation eingegangen. In Irakisch-Kurdistan wird eine alleinstehende, schwangere Frau gar nicht aufgenommen.⁵⁵

⁵⁴ Vgl. hierzu Grundsatzentscheid EMARK 1 1996, innerstaatliche Fluchtalternative.

4.3.3 Keine asylrelevante Verfolgung

Ein weiteres Argument zur Asylablehnung ist die Annahme, dass keine asylrelevante Verfolgung vorliege. Selbst wenn die Frau erheblichen Gewaltanwendungen oder anderer Verfolgung ausgesetzt ist, wird in einigen Fällen argumentiert, dass kein Asyl gewährt werden könne, da die Verfolgung nicht den Anforderungen des Asylgesetzes entspreche. Ein solches Urteil stützt sich auf das Argument, dass die vorliegende Verfolgung keinem der fünf Asylgründe (politische Verfolgung, religiöse Verfolgung, ethnische Verfolgung oder Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe) zugeordnet werden könne. Im Schweizer Asylverfahren werden die meisten Asylgesuche, die eine geschlechtsspezifische Verfolgung geltend machen, unter dem Punkt «bestimmte soziale Gruppe» abgehandelt. Frauen, die von FGM bedroht sind, können hier erneut als Beispiel angeführt werden. Dabei wird jedoch häufig die politische Dimension der Verfolgung, denen Frauen ausgesetzt sein können, ausser Acht gelassen. Das sich Widersetzen gegen geschlechtsspezifische Rollen muss nämlich als politisch angesehen werden, wenn die Niedrigstellung der Frauen und das Zuweisen einer strikten, geschlechtsspezifischen Rolle Staatsdoktrin ist. Genau so sind z.B. Verstösse gegen Kleidervorschriften, das sich Widersetzen gegen Heiraten, das sich Widersetzen gegen den Willen des Ehemanns/Vaters/Bruders und Ähnliches zu interpretieren. Demnach ist es unerlässlich, dass der Begriff der politischen Verfolgung aktualisiert wird und nicht mehr restriktiv allein parteipolitische Aktivitäten, die in vielen Fällen Männer ausüben, umfasst. Eine Frau, die die sozialen Normen ihres Landes nicht einhält, kann dies auch aufgrund politischer Motiven tun. Solche politischen Aktivitäten gegen den Staat müssen genauso als Asylgrund anerkannt werden wie politische Aktivitäten nach herkömmlichem Verständnis.

4.3.3.1 Sexuelle Orientierung

Die Verfolgung aufgrund sexueller Orientierung wird bis heute in der Praxis so gut wie gar nicht anerkannt. Es besteht kein Bewusstsein dafür, welche fatalen Folgen ausgelebte Homosexualität in immer noch sehr vielen Ländern der Welt haben kann. Selbst wenn kein gesetzliches Verbot besteht, werden sexuelle Minderheiten häufig so stark diskriminiert, dass sie kein eigen-

⁵⁵ Vertrauliche Quelle

ständiges Leben führen können. Das Argument, dass die sexuelle Orientierung Privatsache sei und deshalb auch kein Grund für Verfolgung, taugt nicht. So verbieten zum Beispiel viele soziale Normen Menschen mit nicht heterosexueller Orientierung das Ausleben ihrer Sexualität. In vielen Ländern herrscht immer noch ein rigoroser Ehe- und Familienzwang und auch Homosexuelle sind gezwungen, in einer heterosexuellen Beziehung zu leben und Kinder zu bekommen. Auch alleinlebende Frauen sind in vielen Gesellschaften nicht akzeptiert und werden sozial geächtet. Es geht also nicht bloss darum, ob Sexualität offen auf der Strasse ausgelebt werden kann, sondern ebenso, ob es einer Frau möglich ist, alleine oder gemeinsam mit einer anderen Frau zu leben, ohne einer Verfolgung gleichkommenden Diskriminierungen ausgesetzt zu sein.

Frau B. stellte ein Asylgesuch aufgrund ihrer sexuellen Orientierung. Sie gab an, dass sie in ihrem Heimatland nicht mit ihrer Freundin zusammenleben und somit ihre Sexualität nicht ausleben könne. Da in ihrem Heimatland Homosexualität jedoch nicht strafbar ist, liege keine staatliche Verfolgung vor; argumentierte das BFM. Das BVGer ging davon aus, dass Frau B. keiner individuellen Verfolgung ausgesetzt sei, wenn sie ihre sexuelle Orientierung im Geheimen ausleben würde. Die Sexualität sei eine Privatangelegenheit und Verfolgung könne durch konformes Verhalten ausgeschlossen werden.⁵⁶

⁵⁶ Vertrauliche Quelle

Die vorliegende Untersuchung von 32 Asylgesuchen von Frauen, die zwischen den Jahren 2004 und 2010 bearbeitet wurden, zeigt, dass die grösste Hürde im Asylverfahren für Frauen in ihrer Glaubwürdigkeit besteht. In 30% der untersuchten Fälle wurde den Frauen in erster Instanz nicht geglaubt. Häufig wird die Beschreibung der Vorfälle vorschnell als nicht glaubwürdig abgetan, vermutlich weil sie sich nicht mit den Vorstellungen der Befragten_innen davon, wie eine Frau in gewissen Ländern lebt und wie sie sich in bestimmten Situationen zu verhalten hat, decken.

Die meisten der erstinstanzlich abgelehnten Fälle wurden in der zweiten Instanz (Bundesverwaltungsgericht) entweder sofort gutgeheissen oder in eine vorläufige Aufnahme umgeändert. Diese Resultate sind besorgniserregend, denn durch sie wird deutlich, dass die Chancen auf einen positiven Asylentscheid in erster Instanz trotz noch so offensichtlich asylrelevanter Verfolgung relativ gering sind. Da es bei diesen Entscheiden um Menschenleben geht, dürfen sie nie leichtfertig gefällt werden.

Bei der Durchsicht der Befragungsprotokolle und den anschliessenden Entscheiden beschleicht einen manchmal das Gefühl, dass es weniger darum geht, die tatsächliche Verfolgung der Asylstellerin abzuklären, als vielmehr darum, sie beim Lügen zu ertappen. In einem Asylverfahren hängt der Ausgang des Verfahrens nahezu einzig von den Aussagen der Befragten ab. Diese müssen sich bei ihren Aussagen voll und ganz auf ihr Gedächtnis verlassen. Dass das menschliche Gedächtnis aber sehr unzuverlässig ist, erst recht nach traumatischen Erfahrungen, haben unzählige psychologische Studien belegt.

Asylgesuche fair zu behandeln ist eine sehr anspruchsvolle Aufgabe. Dabei darf nie vergessen gehen, wofür die Asylgesetze ursprünglich geschaffen wurden: um Menschen, die vor Verfolgung aus ihren Ländern fliehen müssen, zu schützen. All jene Sachbearbeiter_innen und Richter_innen, die über Asylgesuche entscheiden, tragen also eine äusserst grosse Verantwortung und sollten in ihrer Arbeit möglichst gut unterstützt und begleitet werden, damit sie ihre Aufgabe bestmöglich erfüllen können.

Es ist notwendig, im Asylverfahren bereits bei den erstinstanzlichen Entscheiden sorgfältig zu arbeiten. So würden zum einen Ressourcen gespart, zum anderen könnten Asylsuchenden langwierige Prozesse in grosser

Unsicherheit erspart werden. Darüber hinaus dürfte dies die Akzeptanz für Flüchtlinge in der Bevölkerung steigern, denn Asylverweigerungen – auch ungerechtfertigte – erwecken stets den Eindruck, dass die Gesuchstellenden gar keiner echten Verfolgung ausgesetzt sind.

Aus diesem Grund fordert TERRE DES FEMMES Schweiz die folgenden Massnahmen zur Verbesserung der Asylentscheide bei geschlechtsspezifischer Verfolgung:

Bei der Abklärung der Asylgründe darf es nicht in erster Linie darum gehen, Gründe für die Ablehnung des Asylgesuchs zu finden, sondern darum, die vorgebrachten Gründe fair und vollständig zu prüfen. Da Menschenleben auf dem Spiel stehen, muss diese Prüfung sorgfältig geschehen. Dafür braucht es sowohl bei der Befragung als auch bei der Entscheidungsfindung und der Länderrecherche qualifiziertes, gut ausgebildetes Personal

Bei Fällen von geschlechtsspezifischer Verfolgung ist von erheblicher Bedeutung, dass die Sachbearbeiter_innen einen gendersensiblen Umgang mit den Asylbewerberinnen haben, um die faire und vollständige Abklärung des Sachverhaltes zu gewährleisten.

Die Länderrecherche, die einen der Grundpfeiler im Entscheidungsprozess bildet, muss verstärkt auf frauenspezifische Themen spezialisiert werden. Es geht nicht nur darum, die allgemeine politische Situation und Menschenrechtslage in einem Land zu erfassen, sondern es braucht spezifische Informationen zu sozialen und kulturellen Eigenheiten eines Landes, insbesondere zur Stellung der Frau in der Gesellschaft und Familie. Nur so können frauenspezifische Fluchtgründe vollständig verstanden werden.

In einem Asylverfahren dienen Herkunftsländerinformationen als Beweismittel. Sie müssen der Gesuchstellerin offengelegt werden, damit diese sie inhaltlich überprüfen kann. Zudem muss aus dem Entscheid ersichtlich werden, welche Informationen in wie weit für die Ablehnung des Asylgesuchs ausschlaggebend waren.

Sexualisierte Gewalt ist für die meisten Frauenflüchtlinge eine Realität. Man muss davon ausgehen, dass Frauen, die in die Schweiz gelangen, vor, während oder nach ihrer Flucht sexualisierte Gewalt erfahren. Alleinreisende Frauen (mit und ohne Kinder) müssen daher in jedem Fall frühzeitig im Asylverfahren psychologische

Unterstützung angeboten bekommen und auf mögliche Belastungsstörungen untersucht werden. Andernfalls kann ihr Verhalten bei Befragungen nicht richtig eingeordnet werden.

Allen Asylsuchenden sollte von Beginn weg eine juristisch geschulte Person zur Seite gestellt werden, die sie durch das gesamte Verfahren begleitet. Nur so kann gewährleistet werden, dass Frauen, die häufig sehr wenig Erfahrung im Umgang mit Behörden haben, eine echte Möglichkeit erhalten, ihre Verfolgung darzustellen und ein faires Asylverfahren bekommen. Bei Verfahren von Minderjährigen ist es von grösster Wichtigkeit, dass auch deren Beistand_innen über die grundlegenden Regeln der Asylgesuche Bescheid wissen, um ihre Schutzbefehlen bestmöglich zu unterstützen.

Die Befragung der Asylbewerbenden sollte von Personen durchgeführt werden, die keinerlei Interesse am Resultat des Asylverfahrens haben. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Befragung neutral und fair durchgeführt wird.

- Amnesty International, *Get it right*, 2004
- Asylumaid, *Unsustainable: The quality of initial decision-making in women's asylum claims*, London, 2011
- Bennet, C., *Relocation, relocation – the impact of internal relocation on women asylum seekers*, 2008
- Bundesamt für Migration, *Stellung der Frauen in der Asylpolitik - Würdigung frauen- bzw. geschlechtsspezifischer Aspekte im Asylverfahren*, August 2005
- Canadian Guidelines on women refugee claimants fearing gender-related persecution*, 1996
- Collier, B., *Country of Origin Information and Women*, 2007
- Coomaraswamy R., *Integration of the human rights of women and the gender perspective, violence against women*, UN doc. E/CN.4/2000/68, 29. Februar 2000
- EMARK, Grundsatzentscheid 1 1996, innerstaatliche Fluchtalternative
- Ertürk Y., *15 years of the United Nations Special Rapporteur On Violence Against Women, Its Causes and Consequences*, United Nations Mai 2009
- Evans Cameron, H., *Refugee Status Determinations and the Limits of Memory*, Int. Journal of Refugee Law, Vol 22(4), S. 469-511
- GTZ Country Information, *Female Genital Mutilation in Chad*, November 2007
- Herlihy, J., Turner, S. W., *The psychology of seeking protection*, IJRL 22(2) 2009
- Hillbann, J., *The ring of truth: a case study of credibility assessments in particular social group refugee determination*, IJRL 21(1), 2009
- Human Rights Watch, *Fast-tracked unfairness – Detention and denial of women asylum seekers in the UK*, 2010
- Kirschner, M., *Country-of-origin-information-Standards als Qualitätskriterium im Schweizer Asylverfahren*, 2008
- Laacher, S., *Les violences faites aux femmes pendant leur voyage clandestin: Algérie, France, Espagne, Maroc*, UNHCR, 2010
- Mattern, R., *COI-Standards: Die Verwendung von Herkunftsländerinformationen (COI) in Entscheiden der Asylinstanzen*, in: Asyl, 3/10
- Menétrey-Savary, A.-C., Postulat 00.3659 *Stellung der Frauen in der Asylpolitik*, 12.12.2000
- Refugee Council, *Briefing on rape and sexual violence: the experiences of refugee women in the UK*, März 2010
- Refugee Council, *The vulnerable women's project: Refugee and asylum seeking women affected by rape or sexual violence; a literature review*, 2009
- SBAA Fall 098/18.01 2010
- Scottish Refugee Council, *Asylum seeking women: violence and health*, 2009
- Singer, D., *Women's asylum charter, Every single woman - a comparison of standards for women in the asylum system with standards for women in the criminal justice, prison and maternity system in the UK*, 2009
- Tankink, M., *Silence as a means of controlling the explosive nature of sexual violence*, 2006
- Tsangarides, N., *The refugee roulette: The role of country information in refugee status determination*, 2010
- UN General Assembly, *In-depth study on all forms of violence against women*, UN doc. A/61/122/Add.1m, 6. Juli 2006
- UNCHR, *Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status*, 2011
- UNFPA, *Reproductive health in refugee situations, Kap. 4 sexual and gender-based violence*, 1999
- UNHCR, *Policy on Refugee Women*
- UNHCR, *Richtlinie zu Flüchtlingsschutz und sexuelle Gewalt*, 1993
- UNHCR, *Richtlinie zum internationalen Schutz: geschlechtsspezifische Verfolgung*, 2002
- UNHCR, *Richtlinien zum Schutz von Frauenflüchtlingen*, 1991
- UNHCR, *Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*
- UNHCR, *Sexual and gender-based violence against*

*refugees, returnees and internally displaced persons,
Guidelines for prevention and response, 2003*

Urteil ARK vom 8.6.2006 (EMARK 2006 Nr. 18)

Urteil BVGer D-2002/2010

Urteil BVGer D-3736/2007

Urteil BVGer D-5705/2008/wif

Urteil BVGer D-5327/2009

Urteil BVGer D-7034/2008

Urteil BVGer E-3713/2009

Urteil BVGer E-5479-2006

