



Teilrevision des Asylgesetzes

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (September 2001)

I. Grundsätzliches

In der Wahrnehmung der Behörden und der Öffentlichkeit über Asyl- und Migrationsfragen steht bis heute die Situation der ausländischen Männer im Vordergrund. So dominieren vor allem männliche Asylsuchende das Bild der Asylsuchenden. Sie werden in der Regel als Massstab betrachtet für Massnahmen im Asylbereich. Dass sich die Situation für asylsuchende Frauen oftmals sehr stark von derjenigen der Männer unterscheidet, wird noch wenig zur Kenntnis genommen. Auch wenn wir durchaus anerkennen, dass die Sensibilität der zuständigen Behörden in der Schweiz für diese Fragen zugenommen hat, kann und muss in diesem Bereich noch sehr viel mehr getan werden.

Asylsuchende Frauen sind in der Schweiz einer doppelten Diskriminierung ausgesetzt, nämlich als Ausländerinnen und als Frauen. Dennoch wird die Geschlechterperspektive weder im Gesetzesentwurf noch im Begleitbericht mit einbezogen.

Wir konzentrieren uns in unserer Stellungnahme auf diejenigen Artikel, die wir für besonders relevant für Frauen ansehen. Es ist uns aufgrund der kurzen Vernehmlassungsfrist leider nicht möglich, zu allen Punkten Stellung zu beziehen.

II. Zu den einzelnen Artikeln

Art. 6a (neu) Zuständige Behörde

Absatz 2 Buchstabe a übernimmt den Inhalt des heutigen Artikels 34 Abs. 1, wonach der Bundesrat verfolgungssichere Heimat- oder Herkunftsstaaten bezeichnen kann («Safe-Country-Regelung»). Auf eine Definition der sicheren Heimat- und Herkunftsstaaten im Gesetz wird verzichtet. Wie im Bericht zum Entwurf ausgeführt, stützt sich der Bundesrat bei der Bezeichnung von Safe-Countries auf verschiedene Kriterien, die er nicht im Gesetz definieren will.

Die EKF beantragt die Aufnahme einer Definition und der zentralen Kriterien ins Gesetz. Damit ein Staat als sicherer Heimat- oder Herkunftsstaat betrachtet werden kann, muss er die grundlegenden völkerrechtlichen Menschenrechtsnormen auch im Not- oder Kriegszustand anerkennen und beachten. Der Staat muss die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, das Recht auf freie Meinungsäusserung, die Versammlungsfreiheit und das Recht auf Vereinigungs- und Vereinsfreiheit gewährleisten. Er muss das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person sowie das Recht auf Anerkennung als Person vor dem Gesetz anerkennen und die Rechtsgleichheit gewährleisten.

Bei der Definition von Staaten, in welchen Sicherheit vor Verfolgung besteht, muss einer möglichen frauenspezifischen Verfolgung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Für jeden Staat muss differenziert analysiert werden, ob er auch für Frauen als verfolgungssicher gelten kann.

Unter Umständen fällt der Entscheid für Frauen und Männer unterschiedlich aus. Frauen sind nicht nur durch die bekannten Verfolgungsarten (Folter, Misshandlung usw.) bedroht. Sie haben oft zusätzlich unter spezifischen Formen von Gewalt wie sexuelle Misshandlung, Bestrafung beim Übertreten frauerverachtender religiöser oder kultureller Normen und Regeln, psychische Folter in Form von Bedrohung ihrer Kinder usw. zu leiden. Sexuelle Gewalt und die Verletzung traditioneller und religiöser Normen haben je nach Kulturkreis ausserdem oftmals zur Folge, dass die Frauen von ihrer engsten Umgebung und ihren Familien ausgestossen und teilweise sogar nochmals verfolgt werden.

Ein Staat, in dem frauenspezifische Verfolgung stattfindet, erfüllt die Kriterien eines «Safe-Country» nicht.

Absatz 3 sieht die periodische Überprüfung der Beschlüsse nach Absatz 2 durch den Bundesrat vor. Diese Bestimmung ist unbefriedigend. **Es muss definiert werden, in welcher Regelmässigkeit eine solche Überprüfung stattzufinden hat.** Zusätzlich ist eine Überprüfung auch dann vorzunehmen, wenn es konkrete Hinweise auf eine Änderung der Situation gibt.

Art. 13 Abs. 3, 3quiquies

In den Fällen nach Absatz 3 Buchstaben b und c beginnt für unbegleitete minderjährige Asylsuchende die Rechtsmittelfrist mit der Mitteilung der Verfügung oder des Entscheides an die Vertrauensperson oder an die bevollmächtigte Person zu laufen.

Die EKF beantragt, diese Bestimmung auch für weitere besonders verletzbare Personengruppen vorzusehen. Dies sind namentlich alleinstehende Frauen mit Kindern, Kranke und ältere Menschen.

Art. 48b (neu) Schwerwiegende persönliche Notlage

Die EKF begrüsst den Vorschlag, Asyl Suchenden, die sich bereits längere Zeit in der Schweiz aufhalten, bei Vorliegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage eine Aufenthaltsbewilligung einzuräumen, statt wie bisher nur eine vorläufige Aufnahme.

Eine Frist von 6 Jahren seit Einreichen des Asylgesuchs lehnen wir jedoch ab. Härtefälle sollen wie bisher nach 4 Jahren geprüft werden können.

Die EKF beantragt, dass nach 4 Jahren hängigem Asylverfahren die Möglichkeit besteht, eine Gewährung der Aufenthaltsbewilligung zu prüfen.

Dies ist insbesondere wichtig für Jugendliche und Personen mit (schulpflichtigen) Kindern. Der Vollzug der Wegweisung würde (wie dies im Bericht des EJPD zum Entwurf erwähnt wird) für diesen Personenkreis zu einer schwerwiegenden persönlichen Notlage führen und es ist davon auszugehen, dass diese Menschen mit grösster Wahrscheinlichkeit in der Schweiz bleiben werden. Daher ist es wichtig, die quälende Ungewissheit über den weiteren Verbleib möglichst rasch zu beenden und wenigstens in dieser Hinsicht eine Sicherheit zu geben. Die Bereitschaft und Fähigkeit zur Integration ist höher, wenn die Unsicherheit in bezug auf die eigene Zukunft entfällt.

Eine Frist von 4 Jahren ist auch deshalb sinnvoll, um zu verhindern, dass immer mehr Menschen zu Papierlosen («Sans-Papiers») werden, die illegal und ohne Möglichkeit, ihren rechtlichen Status zu verbessern, in der Schweiz leben. Unter den Papierlosen befinden sich auch viele Frauen, so unter anderem Cabaret-Tänzerinnen, die nach ihrem Engagement untergetaucht sind, Asyl Suchende und Frauen, die nach der Scheidung von einem Schweizer keine Aufenthaltsbewilligung mehr erhielten. Diese Frauen verdienen sich ihren Lebensunterhalt meist durch eine gering entlohnte Schwarzarbeit.

Art. 51 Abs. 6 (neu)

Wenn die Verwandtschaft zweier Personen aufgrund der vorgelegten Beweismittel oder der gemachten Aussagen nicht hinreichend erstellt werden kann, soll das Bundesamt eine genetische Untersuchung anordnen können. Zu einer solchen Untersuchung, die einen starken Eingriff in die Privatsphäre darstellt, darf es keinen Zwang geben. Die Persönlichkeitsrechte müssen unbedingt gewahrt bleiben. Es kann verschiedene Gründe für eine Weigerung geben. **Eine fehlende Einwilligung darf nicht zu Nichteintreten führen, da dies die falsche Rechtsfolge ist. Bei allen Nichteintretensentscheiden wird in der Regel die aufschiebende Wirkung entzogen und der sofortige Vollzug angeordnet (Art. 45 Abs. 2 AsylG). Eine fehlende Einwilligung darf nur zur Ablehnung mangels Beweis bzw. Glaubhaftmachen führen.**

Die EKF beantragt die Streichung des Satzes am Ende des Absatzes («Im Falle einer Weigerung tritt es in der Regel auf ihr Gesuch nicht ein».)

Art. 82a Krankenversicherung für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung

Wir begrüßen den Vorschlag im Grundsatz. Die Kantone sollen für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung die Wahl des Versicherers einschränken und ihnen auch eine besondere Versicherungsform vorschreiben können.

Es muss jedoch gewährleistet werden, dass asylsuchende bzw. schutzbedürftige Frauen durch eine Ärztin untersucht und behandelt werden können. Die Untersuchung bzw. Behandlung durch einen Mann ist für viele Frauen nicht zumutbar. Asylsuchende bzw. schutzbedürftige Frauen haben oftmals (auch) geschlechtsspezifische Fluchtgründe und gesundheitliche Probleme, die sie aber aus Gründen der Scham nicht oder nur schwer benennen können. Es ist für Frauen eher möglich, mit einer Person des gleichen Geschlechts

über erlittene Gewalt und sexuelle Misshandlungen wie bspw. genitale Verstümmelung zu sprechen.

Besonders wichtig ist auch, dass genügend speziell qualifizierte Ärztinnen zur Verfügung stehen. Dies ist jedoch nicht gewährleistet, wenn nur auf eine gleichmässige regionale Aufteilung geachtet wird. Migrantinnen werden von ÄrztInnen und Angestellten im Gesundheitswesen oft missverstanden und sind häufig mit Fehldiagnosen konfrontiert. Dies liegt zum einen an unzureichenden Übersetzungsangeboten und andererseits an der Unkenntnis der Situation von Migrantinnen.

Bei bereits laufenden therapeutischen Behandlungen müssen Ausnahmen und Übergangsregelungen vorgesehen werden. Um etwa die als Folteropfer erlittenen Traumata überwinden zu können, ist es unabdingbar, mit einer Ärztin oder einem Arzt zusammen zu arbeiten, zu der/dem die betreffende Person ein Vertrauensverhältnis hat bzw. aufbauen konnte.

Des weiteren muss die Präsenz von Dolmetscherinnen und Migrantinnen als Fachpersonen in den Gesundheitsinstitutionen erhöht werden. Informationen über Familienplanung, Krankheitsvorsorge und verschiedene Angebote und Anmeldeungswege im Gesundheitsbereich müssen in allen wichtigen Sprachen vermittelt werden.

Art. 89 Festsetzung der Pauschalen

Gemäss Absatz 2 kann der Bund die Ausrichtung einzelner Pauschalenbestandteile von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig machen. Wir bedauern, dass im Gesetz nicht aufgeführt wird, welche sozialpolitischen Ziele damit gemeint sein sollen.

Wir beantragen die Aufnahme von sozialpolitischen Zielen im Gesetz (z.B. Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme).

Art. 93 Rückkehrhilfe und Migrationsprävention

Rückkehrhilfen sind zweifellos sinnvoll und notwendig. Eine Rückkehr muss aber vor allem in Sicherheit und Würde erfolgen können. Dies ist leider in der Praxis nicht immer der Fall.

Problematisch ist die Bestimmung in Absatz 1d, die finanzielle Unterstützung im Einzelfall zur Erleichterung der Eingliederung oder zur befristeten medizinischen Betreuung im Heimat-, Herkunfts- oder Drittstaat vorsieht. So begrüssenswert dies sein kann – diese Massnahme darf nicht dazu führen, dass statt der Anordnung einer vorläufigen Aufnahme eine Rückführung erfolgt, nur weil eine «Behandlung» auch durch Medikamente möglich scheint. Auch hier gibt es besondere Probleme für Frauen, die (sexueller) Gewalt in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat ausgesetzt waren.

Es muss vorab sichergestellt werden können, dass diese Frauen wirklich eine gute und ausreichende Betreuung und Behandlung in ihrem Heimat- oder Herkunftsland erhalten.

III. Zu den Änderungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

Art. 14b Abs. 2ter (neu)

Die EKF befürwortet die Einführung eines Anspruchs auf Umwandlung der vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung. Da Asylverfahren oft sehr lange dauern, ist die Frist von 6 Jahren als Vorbedingung aber zu lang. Sie würde bedeuten, dass dieser Personenkreis teilweise 10 oder mehr Jahre keine Chance auf Familiennachzug hat.

Die EKF beantragt, den Anspruch auf Umwandlung der vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung 5 Jahre nach der Einreise entstehen zu lassen.