

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

Zugang zu spezialisierter Unterstützung für Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland (Art. 4, 5, 18-28, 56-57 und 60-63)

Von:



Unterstützt von:

Verein und Fachstelle **frauenberatung** • sexuelle gewalt



April 2021

1. Ausgangslage

Menschen, die Gewalt und/oder Ausbeutung auf dem Fluchtweg, im Herkunftsland oder in einem anderen Land als in der Schweiz erlebt haben und zum Tatzeitpunkt keinen Wohnsitz in der Schweiz hatten, erhalten in der Schweiz keine spezialisierte Unterstützung. Denn das Opferhilfegesetz orientiert sich am Territorialitätsprinzip. Es gewährt entsprechend ausländischen Personen nur Hilfe, wenn die Tat in der Schweiz begangen wurde.

Die Erfahrungen der Beratungsstellen für gewaltbetroffene Personen zeigen, dass die betroffenen Personen in der Schweiz meist nicht die dringend benötigte Unterstützung bekommen. Viele Betroffene müssen mit den schweren körperlichen und psychischen Folgen der massiven Gewalterfahrung allein zurechtkommen und/oder sind aufgrund einer Ausweisung aus der Schweiz einem erneuten hohen Gewaltisiko ausgesetzt. Denn vielen droht die Rückschaffung in Länder, in denen sie Gewalt und Ausbeutung erlebt haben und dort erneutem Gewaltisiko ausgesetzt sind. Die Erfahrungen der Beratungsstellen zeigen zudem nur die Spitze des Eisbergs. Die allermeisten Betroffenen gelangen gar nicht erst an eine Beratungsstelle, weil sie nicht über die Angebote informiert werden, aus Scham Gründen oder sie müssen ohne Weiteres von den Beratungsstellen abgewiesen werden. Es wird also eine grosse Dunkelziffer von Gewaltbetroffenen mit Tatort Ausland vermutet.

2. Internationale Verpflichtungen

Gemäss den von der Schweiz ratifizierten internationalen Konventionen, wie der Istanbul Konvention (IK) und der Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel (EKM) im Falle von Menschenhandel, haben Gewaltbetroffene Anrecht auf spezialisierte Unterstützung, unabhängig vom Tatort und vom Aufenthaltstitel in der Schweiz sowie Anrecht auf Schutz vor Rückführung in Länder, in denen ihnen erneute Gewalt droht.

2.1. Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention (IK Art. 4, 5, 18-28, 56-57, 60-63)

Laut Art. 4 hat sich die Schweiz verpflichtet, allen gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen¹ ohne Diskriminierung Zugang zu spezialisierter Hilfe (Art. 18 - 28, Art. 60) zu gewähren. D.h. auch Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland, unabhängig ihres Aufenthaltsstatus müssten Zugang zu spezialisierter Unterstützung erhalten.

Nach Art. 5, Abs. 2 müssen Gewalttaten, die von Personen, die nicht im Auftrag des Staates handeln, begangen wurden, verhütet, untersucht und bestraft werden. Zudem muss Entschädigungen dafür bereitgestellt werden.

Entsprechend Art. 18, Abs. 2 muss es geeignete Mechanismen geben für eine wirksame Zusammenarbeit geschaffen werden zwischen allen einschlägigen staatlichen Stellen, einschliesslich der Justiz, der Staatsanwaltschaften, Strafverfolgungsbehörden, lokalen und regionalen Behörden, und nichtstaatlichen Organisationen und sonstigen einschlägigen Organisationen und Stellen beim Schutz und bei der Unterstützung von Opfern und Zeug_innen aller in den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallenden Gewalttaten.

Nach Art. 20 müssen Opfer Zugang zu Unterstützung erhalten, die ihre Genesung nach einer Gewalterfahrung erleichtert wie rechtliche und psychologische Beratung, finanzielle Unterstützung, Unterkunft, Ausbildung, Schulung sowie Unterstützung bei der Arbeitssuche (Abs. 1). Zudem sollen Opfer

¹ Damit sind alle Personen gemeint, die sich (nicht ausschliesslich) weiblich identifizieren, als Mädchen oder Frauen gelesen werden oder wurden oder als Frauen sozialisiert werden oder wurden.

Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten haben, diese Unterstützungsdienste ausreichend finanziert sein und Angehörige bestimmter Berufsgruppen für den Umgang mit Gewaltbetroffenen geschult werden (Abs. 2).

Laut Art. 22 soll zudem für alle gewaltbetroffenen Frauen und deren Kinder spezialisierte Unterstützung ermöglicht werden (Abs. 2). Art. 25 verlangt die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Krisenzentren für Betroffene von Vergewaltigung und sexualisierter Gewalt in ausreichender Zahl. Dabei sollen die Betroffenen (gerichts-)medizinische Untersuchungen, Traumahilfe und Beratung erhalten.

Nach Art. 23 haben Gewaltbetroffene Anrecht auf eine sichere Unterkunft, sowohl in den Schweizer Asylunterkünften als auch in anderen Unterkunftsformen.

Laut Art. 49 – 58 muss Gewaltbetroffenen der Zugang zu Strafverfolgung sowie ergänzende Massnahmen wie Zeug_innenschutz, sichere Unterkunft, unabhängige und fähige Dolmetscher_innen (Art. 56 Abs. 1 lit. h) sowie auf unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsbeistand (Art. 57) etc. gewährleistet werden.

Laut Art. 60 und Art. 18 Abs. 1 haben Gewaltbetroffene das Recht auf Schutz vor (erneuter) Gewalt durch Asyl- und Aufenthaltsgewährung. Zudem müssen ihnen geschlechtersensible Aufnahmeverfahren und Unterstützung für Asylsuchende sowie geschlechtsspezifische Leitlinien und geschlechtersensible Asylverfahren, einschliesslich für die Gewährung des Flüchtlingsstatus und des Antrags auf internationalen Schutz gewährt werden. Nach dem erklärenden Bericht zur IK können die Unterstützungsleistungen für Asylsuchende zusätzlich aus einer psychosozialen Begleitung oder medizinischer Hilfe für traumatisierte Personen bestehen.

Nach Art. 61 dürfen Betroffene von Gewalt gegen Frauen, die des Schutzes bedürfen, unabhängig von ihrem Status oder Aufenthalt unter keinen Umständen in einen Staat zurückgewiesen werden, in dem ihr Leben gefährdet wäre oder in dem sie der Folter oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen werden könnten.

Im erläuternden Bericht zur IK Art. 61, Ziff. 317 wird auch verlangt, dass im Asylverfahren Dolmetscher_innen zur Verfügung stehen. Das bevorzugte Geschlecht der dolmetschenden Person soll dabei gewählt werden können.

Gemäss Art. 62 sollen Betroffene mit Tatort Ausland in der Schweiz Anzeige erstatten können (Abs. 2). Die Zusammenarbeit zwischen Schweizer Strafverfolgungsbehörden und den Strafverfolgungsbehörden im Tatortland sollen ermöglichen (Abs. 1), dass die Ermittlungen und Verfahren eingeleitet und verfolgt werden können. Wie in Art. 63 festgehalten, soll dabei besondere Aufmerksamkeit und spezifischen Massnahmen Rechnung getragen werden, wenn es sich um eine gefährdete Person handelt. Entsprechende Informationen sollen zwischen den Vertragsparteien im Sinne der Gewaltbetroffenen ausgetauscht werden.

All diese aufgeführten Unterstützungsleistungen sind nach Art. 4 Abs. 3 der Istanbul-Konvention allen gewaltbetroffenen Frauen diskriminierungsfrei zu gewähren, u.a. unabhängig des Aufenthaltsstatus!

2.2. Unterstreichung durch Europaratskonvention gegen Menschenhandel

Auch Art. 12 Abs. 1 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel (EKM) definiert minimale Unterstützungsleistungen, welche allen potentiellen Menschenhandelsopfern zu gewähren sind. Die juristische Abklärung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)² hat ergeben, dass eine Gesetzeslücke vorliegt und Anspruch auf folgende minimalen Unterstützungsleistungen gemäss EKM bestünde: eine geeignete Unterkunft, psychologische und materielle Hilfe, medizinische Notversorgung sowie Übersetzungs- und allgemeine Beratungsleistungen.

3. Haltung der Behörde

Trotz der internationalen Konventionen, die die Schweiz unterzeichnet hat, kommt die Schweiz ihrer Verpflichtung nicht nach, Gewaltbetroffenen mit Tatort Ausland spezialisierte Unterstützung zukommen zu lassen. In der Praxis verletzen staatliche Institutionen auf Bundes- und Kantonsebene die internationalen Konventionen damit täglich. Die zuständigen Behörden haben die Fach- und Beratungsstellen drauf verwiesen, dass sie aktuell dran sind, pragmatische Lösungen für diejenigen Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland zu suchen, die «eine Bleibeperspektive»³ in der Schweiz haben. Wie diese Lösungen aussehen könnten und wann sie fertiggestellt sind, ist aktuell noch unklar. Für Personen «ohne Bleibeperspektive»⁴ verweisen die Behörden auf den ihnen gewährten Zugang zu Leistungen, welche ihnen gemäss Krankenversicherungsgesetz (KVG)⁵ zustehen sowie auf die Sozial- resp. Nothilfe. Eine spezifischere Lösung für diese oft traumatisierte Personengruppe ist nicht vorgesehen.

4. Realität in der Praxis

Die Zuständigkeiten und Abläufe der Behörden sind unklar. Meist weisen sie die Zuständigkeit für Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland ganz von sich. Vereinzelt decken private Geldgeber_innen (Kirchen, NGOs, zivilgesellschaftliche Organisationen) oder lokale Ausnahmeregelungen einen Teil der Unterstützungslücken. Den Beratungsstellen für Gewaltbetroffene sind die Hände gebunden, da für die Beratung und Unterstützung für Gewaltbetroffene keine finanzielle Unterstützung durch die Behörden erfolgt.

Für Asylsuchende und Sans-Papiers sind die Leistungen nach KVG in der Praxis nur beschränkt, nach langer Wartezeit oder gar nicht zugänglich. Für Sans-Papiers sind die KVG-Prämien oft zu teuer, da ihr Zugang zu Prämieinverbilligungen sehr schwierig ist. Viele Sans-Papiers fürchten auch, dass mit dem Abschluss einer Krankenversicherung ihr irregulärer Aufenthalt aufgedeckt würde. Asylsuchende sind alle krankenversichert. Sie haben aber keinen selbstbestimmten Zugang zu KVG-Leistungen, sondern können diese nur via Pflegefachperson in den Asylzentren beantragen (Gate-Keeping-System). Noch viel zu häufig erhalten Asylsuchende deshalb nicht die benötigte psychische und physische Gesundheitsversorgung. Insbesondere der Zugang zu psychologischen Therapien ist stark erschwert. Oft benötigen viele Gewaltbetroffene zur Traumabewältigung nicht primär oder nicht nur psychotherapeutische Individualtherapien, wie sie das KVG theoretisch ermöglicht. Stattdessen ist oft die psychosoziale Begleitung durch eine Vertrauensperson einer Fachstelle, die auf die Gewalttat und Betroffenengruppe spezialisiert ist, zentral für die Genesung. Ebenso brauchen viele Betroffene eher oder zusätzlich therapeutische Angebote wie Bewegungskurse, Mal-/Kreativkurse, Musiktherapien etc. Auch Alltagsrituale und -strukturen, die Einbindung in soziale Zusammenhänge, sowie die soziale und ökonomische

² M. Schwander, D. Baltensperger (2018): Vertiefender Bericht zur Problematik der Opferhilfeleistungen für im Ausland ausgebeutete Opfer von Menschenhandel. Erhalten alle Opfer von Menschenhandel in der Schweiz die von Art. 12 Abs. 1 EKM geforderten minimalen Unterstützungsleistungen? Im Auftrag der SODK. https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2019.06.28_Bericht_Opfer_MH_Ausland_d.pdf

³ Laut Schreiben des SEM vom 31.12.2019: "Frauen und Mädchen mit Bleiberecht bzw. Bleibeperspektive haben entweder eine Aufenthaltsbewilligung, wurden in der Schweiz vorläufig aufgenommen oder ihr Asylgesuch wird im erweiterten Verfahren behandelt, d.h. sie wurden einem Kanton zugewiesen."

⁴ Entsprechend alle Personen im verkürzten Asylverfahren, Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende.

⁵ [Leistungen und Tarife \(admin.ch\)](#)

mische Selbstwirksamkeit sind wichtige Elemente für eine Traumabewältigung. Befindet sich die gewaltbetroffene Person in der Schweiz noch in einer Gefährdungslage, benötigt es ausserdem eine sichere Unterkunft, welche beispielsweise gerade in den vorzufindenden Schweizer Asylstrukturen aber auch mangels freier Plätze in Frauenhäusern nicht gewährleistet werden kann. All diese Unterstützungsleistungen können weder über das KVG noch über die Sozialhilfe finanziert werden.

Bei Leistungen nach KVG müssen die Patient_innen zudem einen gewissen Betrag selber bezahlen (Selbstbehalt). Würden die Leistungen unter das OHG fallen, würde der Selbstbehalt übernommen. Auch würden bei Leistungen gemäss OHG die Übersetzungsleistungen und Reisekosten bezahlt. Bei Tatort Ausland ist es unklar, wer für die Selbstbehalte, Dolmetschleistungen und Reisekosten aufkommt. Personen «ohne Bleibeperspektive» haben in der Praxis also kaum den nötigen Zugang zu spezialisierten Unterstützungsleistungen, wie das von den Behörden postuliert wird. Ob für Personen «mit Bleibeperspektive» dieser Zugang effektiv ermöglicht wird, ist aktuell noch unklar; Fachstellen liegen jedoch Hinweise aus der Praxis vor, dass auch hier gravierende Mängel bestehen. Dadurch wird zehntausenden Personen die nötige Hilfe verwehrt, die ihnen laut der Istanbul-Konvention und im Falle von Opfern von Menschenhandel gemäss der Europaratskonvention gegen Menschenhandel zustehen würde.

5. Ursachen der fehlenden Unterstützung

Die Ursachen der fehlenden Unterstützung Gewaltbetroffener sind:

- ➔ Fehlende Gesetzesgrundlagen für die öffentliche Finanzierung der benötigten Hilfe für Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland (z.B. via Opferhilfegesetz oder spezifischem Fonds).
- ➔ Unklare Zuständigkeiten und Abläufe bei den Migrations-/ Asylbehörden bezüglich des Umgangs und der Unterstützung von Gewaltbetroffenen.
- ➔ Fehlende Information und Identifikation Gewaltbetroffener im Allgemeinen, und insbesondere in den Asylstrukturen.
- ➔ Priorisierung asylrechtlicher Aspekte vor physischer und psychischer Gesundheit
- ➔ Bestehende Rechte, wie der Zugang zu Leistungen der Krankenversicherung, können in der Praxis nicht oder nicht genügend eingefordert bzw. erlangt werden.

6. Forderungen

Es braucht dringend griffige Lösungen für den Schutz und die spezialisierte Unterstützung für alle Gewaltbetroffenen mit Tatort Ausland! Wir fordern konkret:

- Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland brauchen finanzierten und institutionalisierten **Zugang zu spezialisierter Unterstützung** bei Fachstellen, die auf die Gewalttat und Betroffenengruppe spezialisiert sind (vgl. Art. 20, 22 IK; Art. 12 EKM), inkl. sicheren Unterkünften (vgl. Art 23 IK) und gratis Rechtsberatung und Rechtsbeistand (vgl. Art. 57).
- Gewaltbetroffene müssen **systematisch identifiziert** sowie angemessen, frühzeitig und proaktiv **über verfügbare Unterstützung** und ihre Rechte in einer ihr verständlichen Sprache **informiert** werden (vgl. Art. 19). Der Zugang zur benötigten Unterstützung muss sichergestellt sein (Dolmetschung, Transportkosten, ggf. Begleitung, etc.)
- Gewährleistung der **Finanzierung von Übersetzungsleistungen** (unabhängige und fähige Dolmetscher_innen) bei Beratungen, medizinischen Behandlungen, Therapien etc. (vgl. Art. 56 Abs. 1 lit. h).

- Gewaltbetroffene mit Tatort Ausland brauchen nebst theoretischem **auch praktischen Zugang zur physischen und psychischen Gesundheitsversorgung** (vgl. Art. 20 Abs. 2):
 - Direktzugang zu Krankenversicherungsleistungen statt Gatekeeper-System im Asylwesen (inkl. Nothilfe und im Dublin-Verfahren)
 - Zugang zu Prämienverbilligung für Sans-Papiers in allen Kantonen
 - Übernahme der Selbstbehalte bei den Leistungen über das Krankenversicherungsgesetz, die auf die erlittene Gewalt zurückzuführen sind, analog zur Opferhilfe.

- **Zugang zu Strafverfolgung** sowie ergänzende Massnahmen wie Zeug_innenschutz, sichere Unterkunft, etc. (vgl. Art. 49-58) sowie eine international koordinierte Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Opferberatungsstellen (vgl. Art. 62, 63).

- **Schutz vor (erneuter) Gewalt durch Asyl- und Aufenthaltsgewährung** (vgl. Art. 60). Sowie Anerkennung von Gewalt im Herkunftsland oder auf der Flucht auf Grund des Geschlechts, der Geschlechtsidentität, des -ausdrucks, der -merkmale oder sexueller Orientierung als Fluchtgrund (Art. 60). Gewaltbetroffene dürfen nicht in Länder (zurück) geschickt werden, in denen sie erneutem Gewaltisiko ausgesetzt sind (vgl. Art. 60 und 61).

- Sistierung des asyl- (und aufenthalts-)rechtlichen Verfahrens bis zur psychischen Stabilisierung Gewaltbetroffener (vgl. Art. 18, Abs. 3). Die **Zuständigkeiten und Abläufe** bei den Migrations- und Asylbehörden bezüglich der Unterstützung von Gewaltbetroffenen **müssen geklärt werden** unter **Einbezug der spezialisierten Beratungs- und Fachstellen** (vgl. Art. 18, Abs. 2).

Kontakt:

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration
 contact@fiz-info.ch; 044 436 90 00
 www.fiz-info.ch

Brava (*ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz*)
 politik@brava-ngo.ch; 031 311 38 79
 www.brava-ngo.ch