

Einhaltung der Istanbul- Konvention: die Berichte der GREVIO und ihr Einsatz in Asylverfahren betreffend Fälle geschlechtsspezifischer Gewalt

Juristische Analyse des Bereichs Recht der
SFH

Februar 2021

Inhaltsverzeichnis

1	Rechtsgrundlagen	3
2	Die Istanbul-Konvention im Asylbereich	3
3	Die GREVIO und ihre Länderberichte	3
4	Die Länderberichte von GREVIO in der Schweizer Praxis	5
4.1	Beispiele	7
4.1.1	Türkei	7
4.1.2	Balkanstaaten	8
4.2	Diskussion und praktische Lösungen für Rechtsvertretende	9
4.2.1	Verpflichtung zur Bestrafung	9
	Praktische Anwendungen:	10
4.2.2	Verpflichtung zur Gewährleistung effektiver strafrechtlicher Ermittlungen und Strafverfolgung	11
	Praktische Anwendungen:	12
4.2.3	Verpflichtung zu Schutz und Unterstützung	13
	Praktische Anwendungen:	13
5	Schritte in Richtung eines echten Schutzes gegen geschlechtsspezifische Gewalt	14

1 Rechtsgrundlagen

[Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt](#) (Istanbul-Konvention) und [erläuternder Bericht](#)

[Asylgesetz](#) (AsylIG) vom 26. Juni 1998; SR 142.31.

[Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen](#) (AsylV 1) vom 11. August 1999; SR 142.311

2 Die Istanbul-Konvention im Asylbereich

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) wurde im Mai 2011 in Istanbul verabschiedet. Es handelt sich um das erste rechtsverbindliche internationale Instrument mit der Absicht Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Europa ein Ende zu setzen.

Mit den Artikeln 59–61 der Konvention soll ein Verständnis der Gewalt gegen Migrantinnen und Asylsuchende geschaffen werden, welches das Geschlecht der Opfer angemessen berücksichtigt. Insbesondere:

- Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen Massnahmen, um sicherzustellen, dass Gewalt gegen Frauen aufgrund des Geschlechts als eine Form der Verfolgung und als eine Form schweren Schadens anerkannt wird, die einen Schutz begründen kann (Asyl oder ergänzender/subsidiärer Schutz) = Art. 60 Abs. 1.
- Die Vertragsparteien stellen sicher, dass alle im Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge aufgeführten Gründe geschlechtersensibel ausgelegt werden = Art. 60 Abs. 2.
- Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen Massnahmen, um geschlechtersensible Aufnahmeverfahren und Hilfsdienste für Asylsuchende auszuarbeiten = Art. 60 Abs. 3.
- Die Vertragsparteien verpflichten sich, Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt nicht in Länder zurückzuweisen, in dem ihr Leben gefährdet wäre oder in dem sie der Folter oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen werden könnten = Art. 61.

Die Istanbul-Konvention ist für die Schweiz am 1. April 2018 in Kraft getreten.

3 Die GREVIO und ihre Länderberichte

Um wirksam gegen geschlechtsspezifischen Gewalt vorgehen zu können, hat die Istanbul-Konvention eine Expertengruppe zum Thema Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (GREVIO) eingesetzt und schafft so einen Überwachungsmechanismus.

Die Evaluation erfolgt in folgenden Schritten:

- In einer ersten Phase sendet die GREVIO dem betreffenden Land eine Anfrage und lädt es ein, einen Bericht zu erstellen. Zwischenzeitlich sammelt sie Informationen von nichtstaatlichen Organisationen und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft.
- Nachdem der Bericht des betreffenden Landes auf der [Website](#) der Istanbul-Konvention veröffentlicht wurde, werden zwei Mitglieder der GREVIO zu Prüferinnen und Prüfern ernannt. Anhand des Länderberichts identifizieren sie die wichtigsten Themen, die zu behandeln sind. Vertretende des Landes werden zu Diskussionen nach Strassburg eingeladen.
- Zur Durchführung einer vollständigen Evaluation der Lage vor Ort kann eine Delegation der GREVIO dem Land einen Besuch von durchschnittlich fünf Tagen abstatten.
- Auf der Grundlage aller gesammelten Informationen verfasst die GREVIO zunächst einen Entwurf des Evaluationsberichts. Dieser wird anschliessend bei einer erneuten Sitzung von der GREVIO erörtert und genehmigt. Anschliessend wird der Berichtsentwurf der betreffenden Vertragspartei zur Stellungnahme zugesendet (in der Regel mit einer Frist von zwei Monaten nach Zustellung).
- Die Stellungnahmen der Vertragsstaaten werden von der GREVIO im endgültigen Bericht berücksichtigt und dieser anschliessend von der GREVIO verabschiedet.
- Danach wird der Evaluationsbericht der GREVIO dem betreffenden Land zugestellt, welches noch einmal Gelegenheit zur Stellungnahme erhält (in der Regel mit einer Frist von einem Monat). Nach Ablauf dieser Frist werden der Bericht der GREVIO sowie die endgültige Stellungnahme des betreffenden Vertragsstaats veröffentlicht und an den Ausschuss der Vertragsparteien weitergeleitet.
- Der Ausschuss der Vertragsparteien kann auf der Grundlage des Berichts der GREVIO eine Empfehlung abgeben. Die betroffene Vertragspartei trifft auf der Grundlage des Berichts der GREVIO Massnahmen und setzt allfällige Empfehlungen des Ausschusses der Vertragsparteien um. Sie legt den Bericht ihrem/n Parlament/en vor, damit es/sie sich an der Überwachung der Umsetzung der Istanbul-Konvention beteiligen kann.¹

[Bis dato](#) hat die GREVIO 17 Länderberichte veröffentlicht. Einige von ihnen sind im Kontext des Schweizer Asylrechts besonders relevant, da sie die Herkunftsstaaten einer Reihe von Asylsuchenden betreffen. Dabei beziehen wir uns insbesondere auf die Berichte über:

- [Albanien](#)
- [Montenegro](#)
- [Serbien](#)
- [Türkei](#)

Für einige Länder ist das Verfahren derzeit im Gange (Bosnien-Herzegowina, der Vertragsstaat hat seinen [Bericht](#) im Februar 2020 vorgelegt; Rumänien, [Bericht](#) des Staates ebenfalls im Februar 2020 vorgelegt). In anderen Ländern (Georgien, Nordmazedonien und Kroatien) wird das Verfahren in den nächsten Monaten stattfinden. Ein Besuch von GREVIO in der Schweiz ist für März 2022 vorgesehen.

¹ Die Erstellung von Berichten, die Durchführung von Länderbesuchen, die Phasen der Berichtserstellung und die Schlussfolgerungen von GREVIO sind in Artikel 68 der Istanbul-Konvention ausgeführt. Siehe auch das auf der Website der Istanbul-Konvention verfügbare Dokument: [«Étapes de la première procédure d'évaluation de la convention d'Istanbul»](#).

Mehrere Mitgliedstaaten des Europarats haben die Istanbul-Konvention unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert, darunter Armenien, Bulgarien, Ungarn, Litauen, die Republik Moldau und die Ukraine. Die Russische Föderation und Aserbaidschan haben sie noch nicht unterzeichnet.

4 Die Länderberichte von GREVIO in der Schweizer Praxis

Bei der Prüfung des Flüchtlingsstatus von Asylsuchenden müssen die Schweizer Behörden unter anderem das Vorliegen von **Schutzfähigkeit** und **-willen** der staatlichen Behörden prüfen, wenn die Verfolgung durch private Akteure erfolgt. Dieser Aspekt ist besonders wichtig im Fall von Asylsuchenden, die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind. In den meisten Situationen gehören die Urheber der Verfolgung nämlich der Herkunftsfamilie oder der angeheirateten Familie der Asylsuchenden an (siehe aktuell EGMR, [B. und C. gg. Schweiz](#), 2020).

Schutzfähigkeit und -wille der staatlichen Behörden müssen auch bei Entscheiden über die Rechtmässigkeit der Wegweisung von Asylsuchenden (Grundsatz der *Nichtrückschiebung*)² evaluiert werden. Dadurch soll verhindert werden, dass Gewaltopfer zurückgewiesen werden, wenn ein reales Risiko der Tötung, Folter oder unmenschlichen/erniedrigenden Behandlung besteht. Nach dem erläuternden Bericht zur Konvention gilt: «dieser Schutz vor einer Rückkehr für alle Opfer von Gewalt gegen Frauen, deren Antrag auf Asyl in ihrer Eigenschaft als Flüchtlinge gemäss dem Übereinkommen von 1951 noch nicht bearbeitet wurde, unabhängig von ihrem Herkunftsland oder ihrem Aufenthaltsstatus, und die im Falle einer Ausweisung/Zurücksendung Gefahr liefen, geschlechtsspezifische Gewalt, die ein Merkmal der oben beschriebenen Misshandlungen ist, zu erleiden. *Selbst wenn der Asylantrag abgewiesen wird, sollten die Staaten sicherstellen, dass diese Personen nicht in ein Land ausgewiesen/zurückgeschickt werden, in dem die reale Gefahr besteht, dass sie gefoltert werden oder unmenschliche oder erniedrigende Verhaltensweisen oder Strafen erdulden müssen*».³

Laut einem 2019 publizierten Bericht über die Anwendung des Grundsatzes der Nichtrückschiebung in Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt⁴ ist das Risiko eines Verstosses gegen Art. 61 der Istanbul-Konvention in folgenden Fällen besonders gross:

- a) wenn die Asylsuchenden vor einem misshandelnden Ehemann, Partner oder einem anderen Familienmitglied geflohen sind, das sich in dem Staat, in den sie zurückgeführt werden sollen, aufhält bzw. ein Asylgesuch stellt;
- b) wenn sie Teil einer Familieneinheit und Opfer häuslicher Gewalt sind und vorgeschlagen wird, die gesamte Familieneinheit zu verlegen;

² [Istanbul-Konvention](#), Art. 61, Abs. 2: «Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass Opfer 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.»

³ [Erläuternder Bericht](#), Abs. 322.

⁴ L. Hooper, [Gender-based asylum claims and non-refoulement : art. 60 and 61 of the Istanbul Convention](#), Europarat, Dezember 2019.

c) wenn Mängel im Asylverfahren und Schwierigkeiten beim Zugang zu einem effizienten Asylverfahren generell oder aufgrund des Geschlechts die Gefahr eines Schadens oder einer *indirekten Zurückweisung* im Aufnahmestaat begründen.

Insbesondere bei Fällen von Asylsuchenden aus «westlichen» Staaten – ob aus dem Schengenraum (z. B. Polen oder Rumänien) oder aus Balkanstaaten (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Nordmazedonien, Serbien) – kann die Evaluation der Fähigkeit und des Willens des betreffenden Landes zum Schutz von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt durch das SEM oder das BVGer oberflächlich ausfallen. In diesen Fällen werden Asylgesuche meist abgelehnt und die Wegweisung als zulässig angesehen. Begründet wird dies mit der Tatsache, dass diese Staaten als «verfolgungssichere Herkunftsländer» gelten und dass die staatlichen Behörden gewillt und fähig seien, den von diesen Arten der Verfolgung betroffenen Frauen/Mädchen Schutz zu bieten.⁵ Oft beruhen diese Annahmen auf allgemeinen Aussagen, die nicht besonders gut begründet sind (siehe auch Hinweise unten im Text) und sich nicht ausreichend auf überprüfbare Parameter beziehen.

Zunächst ist daran zu erinnern, dass die bloße Bezeichnung eines Landes als «**verfolgungssicherer Staat**» die Behörden nicht davon entbinden sollte, die konkrete Situation der einzelnen Asylsuchenden sorgfältig zu prüfen. Dies gilt insbesondere auch, wie festgestellt wurde, weil «it often so happens that in certain countries of origin where nationals <generally> enjoy state protection, certain minorities – be they ethnic, religious, sexual or other – find themselves exposed to ill-treatment».⁶

Zweitens und insbesondere in Bezug auf das Thema dieser Analyse können die Berichte von GREVIO im Zusammenhang mit geschlechtsspezifischer Gewalt wichtige **Bewertungskriterien** für die Beurteilung der Frage liefern, ob das Herkunftsland der Asylsuchenden tatsächlich fähig ist, die in der Istanbul-Konvention festgelegten Schutzverpflichtungen zu erfüllen.⁷ Da die Schweiz die Konvention ratifiziert hat und deshalb an sie gebunden ist, wäre es äusserst wichtig, dass diese Berichte in die Praxis einbezogen werden.

Jedoch ist anzumerken, dass trotz der Tatsache, dass die Istanbul-Konvention in der Schweiz seit etwas mehr als zwei Jahren in Kraft ist und GREVIO bereits mehrere Berichte veröffentlicht hat, diese von den **Vertretenden des SEM und der BVGer sehr wenig genutzt werden**.

⁵ Die Liste der als verfolgungssicher bezeichneten Heimat- oder Herkunftsstaaten ist in Anhang 2 der [Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen](#) (AsylV 1) enthalten.

⁶ AIDA, ['Safe countries of origin': A safe concept?](#) Legal Briefing No. 3, September 2015, S. 4.

⁷ «The comprehensive measures set out in the preceding parts of the Istanbul Convention act as a guide to what is required for prevention and protection measures to be effective when looked at through a gender lens. It does not strictly follow that a failure to ensure any one of these measures would result in either a real risk of harm or a lack of protection for the purposes of the Refugee Convention. However, they are good indicators of circumstances where women may not, in practice, be able to obtain effective protection», L. Hooper, [The Istanbul Convention: An aid to developing a practical understanding of the protection requirements of refugee women?](#), in Asyl, 4/2020, S. 26-29.

Ziele dieser Analyse sind daher:

- a) die Überprüfung der Rechtsprechung zu geschlechtsspezifischer Gewalt in sogenannten «verfolgungssicheren Drittstaaten» (plus der Türkei)⁸;
- b) ein Vergleich dieser Praxis mit den bestehenden GREVIO-Berichten;
- c) die Bereitstellung von konkreten Parametern, die von Rechtsvertreter:innen verwendet werden können, um die Asylgesuche von Frauen zu analysieren sowie Schutzwillen und -fähigkeit des Staates zu hinterfragen, basierend auf der bekannten Schutztheorie sowie der Rechtsprechung des EGMR.

4.1 Beispiele

4.1.1 Türkei

Der GREVIO-Bericht über die [Türkei](#) wurde im Oktober 2018 veröffentlicht und sieht die Situation der Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt im Land äusserst kritisch.

So verweist er zum Beispiel auf «the stigmatizing behaviors of law-enforcement officers or judges' improper handling of incidents of violence against women», und bestätigt klar, dass «considering the limited statistical evidence of the performance of the State's response to violence against women, GREVIO cannot rule out that many cases of violence against women in Turkey can be attributed to a failure of the State system to protect victims»⁹. Des Weiteren sind Zwangsheiraten und Eheschliessungen mit Unmündigen noch immer stark verbreitet und es gibt keine gesetzlichen Bestimmungen, die sie kriminalisieren. Deswegen fällt die Reaktion der Türkei auf diese Art der Gewalt zwangsläufig nur partiell und schwach aus.¹⁰ Das Strafgesetzbuch sieht ferner immer noch vor, dass allgemein mildernde Umstände gelten sollten, wenn die Straftat «in a state of anger, or severe distress, caused by an unjust act» begangen wurde. GREVIO ist deshalb besorgt darüber, dass Ehrenmorde weiterhin vorkommen und dass die Täter Strafminderungen erhalten, weil sie sich auf Gründe der «Ehre» berufen können.

Die Schlussfolgerungen des Berichts sind folglich ambivalent, und GREVIO betont, dass es «Gründe zur Besorgnis» gibt. Insbesondere kritisiert GREVIO, dass die Türkei dazu neigt, von der geschlechtsspezifischen Dimension der Gewalt gegen Frauen abzurücken, und versucht, «sich dem Thema Frauenrechte aus einer kulturellen Sicht zu nähern und die Aufmerksamkeit von den eigentlichen Ursachen der Gewalt gegen Frauen abzulenken, nämlich von den strukturellen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern in der Gesellschaft».

In Anbetracht dieser Erwägungen ist die Rechtsprechung des BVGer zu türkischen Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt nur schwer nachvollziehbar, zumal sie erst nach Publikation des oben genannten Berichts konsolidiert wurde.

⁸ Der Fall der Türkei ist insofern besonders, als sie nicht als verfolgungssicherer Drittstaat gilt. Allerdings ist die Abweichung der Schweizer Praxis von den Beobachtungen und Empfehlungen von GREVIO im Fall dieses Landes besonders bemerkenswert. Deshalb wird es in diesem Bericht erwähnt.

⁹ GREVIO-Bericht, [Türkei](#), 2018.

¹⁰ GREVIO-Bericht, [Türkei](#), *Zit.*, S. 80-81.

Das Referenzurteil des BVGer ist [E-1948/2018](#). In diesem Urteil halten die Richter fest: Die Türkei hat in den vergangenen Jahren kontinuierliche Schritte zur Verbesserung der rechtlichen und gesellschaftlichen Situation der Frauen und im Besonderen zu deren Schutz vor Übergriffen mit soziokulturellem Hintergrund (bis hin zum Ehrenmord) unternommen (siehe Absatz 5.2.2). Deshalb seien Frauen innerfamiliären Übergriffen nicht mehr völlig schutzlos ausgeliefert, denn die türkischen Behörden seien entschlossen und grundsätzlich auch in der Lage, gegen dieses Phänomen vorzugehen. Im gleichen Urteil merkt das BVGer an, dass gemäss den verfügbaren COI in der Türkei seit dem gescheiterten Putsch von Mitte Juli 2016 eine Zunahme der Gewalt gegen Frauen zu verzeichnen sei (Abs. 5.2.4). Diese Erkenntnisse würden jedoch laut BVGer nicht ausreichen, um die Praxis zu ändern. Dieser Ansatz wurde effektiv in allen folgenden Urteilen beibehalten ([E-6626/2019](#); [E-1175/2020](#); [E-5920/2019](#)). Die Tatsache, dass keines dieser Urteile den GREVIO-Bericht erwähnt oder sich auf ihn bezieht, spricht Bände.

4.1.2 Balkanstaaten

Im Fall einer Albanerin, die wegen durch ihren Vater und den Rest der Familie zugefügter schwerer Gewalt geflohen war (was durch eine Reihe medizinischer Berichte im Dossier bestätigt wurde), wurde das Asyl aufgrund der Tatsache verweigert, dass Albanien ein **verfolgungssicherer Drittstaat** ist und die Asylsuchende nicht ausreichend nachgewiesen hatte, dass die Behörden nicht gewillt waren, sie zu schützen.¹¹ Interessant ist, dass die Ratifizierung der Istanbul-Konvention als zusätzlicher Grund genannt wird, der den Willen und die Fähigkeit des Staates zum Schutz des Opfers bestätigen soll, dass das BVGer aber keine Analyse dahingehend durchführt, wie die Konvention in der Praxis tatsächlich umgesetzt wird (siehe unten).

In anderen Fällen, die beispielsweise eine Nordmazedonierin oder (ausserhalb des Balkans) eine Georgierin betreffen, räumt das BVGer ein, dass «häusliche Gewalt weit verbreitet ist [...] und das bestehende Gesetz durch Polizeibeamte in Polizeistationen, Angestellte in Social Work Centers und Mitarbeitende in Gerichten oftmals nur ungenügend umgesetzt wird»¹², verweigert aber dennoch das Asyl. Für diesen Entscheid führt es entweder äusserst allgemeine Argumente an («keinem Staat kann es gelingen, die absolute Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger jederzeit und überall zu garantieren»)¹³ oder **beruft sich auf die Ratifizierung der Istanbul-Konvention durch diese Länder als ausreichenden Beweis für den Willen des Staates, Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt zu schützen**, ohne jedoch die

¹¹ Bundesverwaltungsgericht, [D-188/2019](#), vom 05.06.2020: «[K]ann einzig aufgrund des Vorbringens, die Beschwerdeführerin beziehungsweise deren Mutter hätten bei einem Posten der albanischen Polizei in Tirana insgesamt zweimal vergeblich versucht, gegen ihren Vater - den ehemaligen Ehemann der Mutter - wegen der erlittenen Übergriffe Anzeige zu erstatten, nicht vom Fehlen eines entsprechenden Schutzwillens der albanischen Behörden gesprochen werden. Es wäre der Beschwerdeführerin zuzumuten gewesen, ihren Anspruch auf Entgegennahme der Anzeige und auf angemessenen Schutz bei einer übergeordneten staatlichen Behörde geltend zu machen. Auch hat die Beschwerdeführerin, wie von der Vorinstanz ebenfalls zurecht festgestellt wurde, keine Anstalten unternommen, in anderweitiger Hinsicht Unterstützung zu erlangen, so insbesondere beim in der angefochtenen Verfügung erwähnten Beratungszentrum für gewaltbetroffene Frauen. Des Weiteren ist nicht ersichtlich, weshalb die Beschwerdeführerin keine innerstaatliche Aufenthaltsalternative in Erwägung gezogen hat, um sich den Behelligungen durch ihren Vater zu entziehen» (Abs. 5.3.).

¹² Bundesverwaltungsgericht, [E-7115/2018](#), 29.07.2020, Abs. 6.3.2.

¹³ [E-7115/2018](#), *ibidem*.

tatsächliche Umsetzung dieses Willens zu prüfen¹⁴. Das Asylgesuch einer Serbin, die schwerer Gewalt seitens ihres Ehemannes ausgesetzt war, lehnten das SEM und das BVGer mit der Begründung ab, sie hätte ein strafrechtliches Urteil gegen ihren Ehemann erwirkt, was den Willen der staatlichen Behörden bestätige, sie zu schützen. Die Tatsache, dass der Ehemann nach Ansicht der Beschwerdeführerin nur eine sehr leichte Strafe erhalten und die zu ihren Gunsten erlassenen Schutzanordnungen nicht befolgt hatte, blieb unberücksichtigt.¹⁵

4.2 Diskussion und praktische Lösungen für Rechtsvertretende

Wie erwähnt muss der Staat in Fällen, in denen Gewalt oder die Gefahr von Gewalt von Einzelpersonen ausgeht, gesetzliche und alle anderen Massnahmen ergreifen, um der «gebotenen Sorgfalt» mit dem Ziel nachzukommen, Verfolgungstaten zu verhindern, zu untersuchen, zu bestrafen und zu entschädigen. Die Frage, welche Massstäbe bei der Beurteilung dieses Schutzwillens bzw. dieser Schutzfähigkeit anzulegen sind, ist heikel. Ist das Herkunftsland jedoch Vertragspartei der Istanbul-Konvention, bieten dieses Instrument und die GREVIO-Berichte, die darauf Bezug nehmen, absolut geeignete Bewertungskriterien. So enthält die Istanbul-Konvention mehrere Bestimmungen, die folgende allgemeine Verpflichtungen beinhalten:

- zur **Prävention** (Kapitel III),
- zu **Schutz und Unterstützung** (Kapitel IV),
- zur **Bestrafung** (Kapitel V),
- zu **Ermittlungen und wirksamer Strafverfolgung** (Kapitel VI).¹⁶

Wie oben erwähnt werden die GREVIO-Berichte weder vom SEM noch vom BVGer bei der Evaluation des Gesuchs oder der Wegweisung der Asylsuchenden verwendet. Umso wichtiger ist es, sie im Rahmen der rechtlichen Vertretung von Asylsuchenden zu berücksichtigen.

Nachfolgend werden wir versuchen, einige der Argumente aufzuzeigen, die auf der Grundlage der von der Istanbul-Konvention vorgeschlagenen Kriterien verwendet werden könnten.

4.2.1 Verpflichtung zur Bestrafung

Die Beurteilung der Fähigkeit und des Willens eines Staates, Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt zu schützen, muss ausgehend von der Frage beurteilt werden, **ob ein Strafrecht vorhanden ist, welches garantiert, dass eine Verfolgung aus geschlechtsspezifischen Gründen strafrechtlich verfolgt werden kann**, um die Täter zu bestrafen und den

¹⁴ Bundesverwaltungsgericht, [E-2883/2019](#), 28.06.2019, Abs. 4.4.1 und [E-3257/2017](#), 30.07.2020, Abs. 5.5. (Nordmazedonien); [E-6171/2019](#), 14.04.2020, Abs. 6.5.1 (Georgien).

¹⁵ Bundesverwaltungsgericht, [D-3191/2017](#), 04.08.2017, Abs. 5.4–5.5.

¹⁶ [Istanbul-Konvention](#), Art. 5, Abs. 2.

Opfern eine Entschädigung zu gewähren.¹⁷ Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Gesetze einheitlich und diskriminierungsfrei angewendet werden.¹⁸ Schliesslich müssen die vorgesehenen Sanktionen hinreichend wirksam und abschreckend sein (Art. 45 der Istanbul-Konvention), Strafverschärfungsgründe müssen berücksichtigt werden (Art. 46) und verpflichtende alternative Streitbelegungsverfahren müssen verhindert werden, um die Opfer vor übermässigem Druck zu schützen (Art. 48).

Praktische Anwendungen:

- ✓ Gemäss dem GREVIO-Bericht sind folgende Taten in der Türkei nicht strafbar: a) psychologische Gewalt¹⁹; b) Zwangsheiraten und deren zivile Folgen (selbst bei Eheschliessungen mit Unmündigen)²⁰. Im hypothetischen Fall einer Asylsuchenden, die nach eigenen Angaben diese besonderen Arten geschlechtsspezifischer Verfolgung befürchtet, sollte auf den Bericht Bezug genommen werden, um zu zeigen, dass zumindest in diesen Fällen seitens des türkischen Staates kein Schutzwille bzw. keine Schutzfähigkeit besteht. Diesbezüglich wäre es auch sinnvoll, auf die Rechtsprechung des EGMR im Fall [Volodina gg. Russland](#) zu verweisen. In diesem Fall urteilte der EGMR, dass Russland für die Verletzung der Rechte der Asylsuchenden – einem Opfer schwerer Formen von häuslicher Gewalt seitens ihres Ex-Partners – gemäss Art. 3 EMRK verantwortlich war, denn unter anderem: «the Russian legal framework – which does not define domestic violence whether as a separate offence or an aggravating element of other offences and establishes a minimum threshold of gravity of injuries required for launching public prosecution – falls short of the requirements inherent in the State's positive obligation to establish and apply effectively a system punishing all forms of domestic violence and providing sufficient safeguards for victims »²¹.
- ✓ Gemäss dem GREVIO-Bericht über **Serbien** sind die Verurteilungsraten in Fällen von häuslicher Gewalt nicht hoch genug: «In relation to domestic violence, for example, there has been a significant increase in the number of persons charged since 2012, but an even more marked increase in the number of charges ultimately dropped by prosecution services. Two thirds of all charges pressed for domestic violence are now dropped by a decision of the prosecution services and only one third lead to an indictment». Ausserdem sind die Sanktionen für häusliche Gewalt selbst im Falle einer Verurteilung nicht streng genug: «In 2017, out of a total of 2200 convictions for domestic violence, 60% were given conditional sentences, leading to the perception that these penalties are inadequate and ineffective. Unconditional prison sentences were given in only a small number of cases, most of them being minimal». Der GREVIO-Bericht wurde nach dem oben erwähnten Fall publiziert.²² Es ist jedoch eindeutig, dass die Erklärungen der Asylsuchenden vollumfäng-

¹⁷ «Failure to apply measures to create a deterrent effect, such as a failure to criminalize domestic violence can also result in a violation of the procedural obligations to protect in conjunction with discrimination under art 14 (ECHR)», L. Hooper, [The Istanbul Convention](#), Zit.

¹⁸ «All relevant victims must be covered by the legislation. For example, protection may not be available if domestic violence provisions excluded unmarried partners and/or same sex partners or alternatively a minor child is unable to bring a complaint», L Hooper, [The Istanbul Convention](#), Zit.

¹⁹ GREVIO-Bericht, [Türkei](#), Zit., Abs. 213 - 217.

²⁰ GREVIO-Bericht, [Türkei](#), Zit., Abs. 235 - 245.

²¹ EGMR, [Volodina gg. Russland](#), 04.11.2019, Abs. 95.

²² Bundesverwaltungsgericht, [D-3191/2017](#), 04.08.2017.

lich mit dem rechtlichen Rahmen ihres Herkunftslandes übereinstimmten und in Anbetracht des Vorstehenden die bloße Tatsache, dass eine strafrechtliche Verurteilung erfolgt war, nicht hätte ausreichen dürfen, um ihr Asylgesuch abzulehnen.

- ✓ Im Hinblick auf die **Verpflichtung, alternative Verfahren oder Arten der Streitbeilegung zu verhindern, welche die Opfer übermässigem Druck aussetzen könnten**, ist es sinnvoll, sich den Fall [Y. gg. Slowenien](#) in Erinnerung zu rufen. In diesem Fall war die Asylsuchende von ihrem Angreifer einem Kreuzverhör unterzogen worden, das zu einem weiteren Trauma führte. Der EGMR stellte diesbezüglich fest, dass die Rechte der Asylsuchenden nach Artikel 8 EMRK verletzt worden waren: «criminal proceedings concerning sexual offences are often conceived of as an ordeal by the victim, in particular when the latter is unwillingly confronted with the defendant [...] Therefore, in such proceedings certain measures may be taken for the purpose of protecting the victim [...] The Court notes that the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence requires the Contracting Parties to take the necessary legislative and other measures to protect the rights and interests of victims. *Such measures involve, inter alia, protection from intimidation and repeat victimization, enabling victims to be heard and to have their views, needs and concerns presented and duly considered, and enabling them, if permitted by applicable domestic law, to testify in the absence of the alleged perpetrator*»²³.

4.2.2 Verpflichtung zur Gewährleistung effektiver strafrechtlicher Ermittlungen und Strafverfolgung

Die im nationalen Recht vorgesehenen Schutzmechanismen müssen unter anderem **in der Praxis** so funktionieren, dass die materielle Prüfung eines bestimmten Falls innerhalb einer angemessenen Frist möglich ist. Der Staat muss nicht nur allgemein bereit sein, Opfer von geschlechtsspezifischer Verfolgung zu schützen. *Dieser Schutz muss darüber hinaus leicht zugänglich sein, um das Risiko und die Wiederholung aufeinander folgender Gewalttaten zu verhindern.* Hat der mangelnde Schutz von Opfern häuslicher Gewalt den Tod einer Frau oder ihrer Kinder oder beider zur Folge, stellt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine Verletzung von Artikel 2 EMRK fest.²⁴

Dieser Grundsatz widerspiegelt sich in der Istanbul-Konvention durch die Forderung nach umgehenden (Art. 50) und langfristigen (Art. 56) Schutzmassnahmen, nach Gefahrenanalyse und Gefahrenmanagement (Art. 51), Eilschutzanordnungen (Art. 52) sowie Kontakt- und Näherungsverbote sowie Schutzanordnungen (Art. 53). Die gesetzliche Verankerung und die praktische Anwendung dieser Massnahmen können Rechtsvertretenden, Behörden und dem BVGer neben öffentlichen Verlautbarungen und Medienmitteilungen ein klares Bild davon vermitteln, wie Frauen im Falle geschlechtsspezifischer Gewalt geschützt werden.

²³ EGMR, [Y. gg. Slowenien](#), 28.08.2015, Abs. 103 -104.

²⁴ «The consequences of failing to properly identify risk and continue an investigation were starkly identified by the ECtHR in [Kontrova gg. die Slowakei \(2007\)](#). The applicant's husband had a history of physical and psychological abuse of the Applicant. When the couple went together to withdraw her complaint for battery the authorities encouraged and assisted in reformulating the complaint to a minor offence such that the investigation could be discontinued. The husband then shot dead their two children. The Court identified these failings as a breach of the procedural obligations inherent in articles 2 and 3 ECHR», L. Hooper, [The Istanbul Convention](#), *Zit.*

Praktische Anwendungen:

- ✓ Dem GREVIO-Bericht über **Montenegro** zufolge sieht die dortige Gesetzgebung keine Bestimmungen über die Anwendung provisorischer oder vorübergehender Schutzanordnungen für die Opfer häuslicher Gewalt vor.²⁵ Darüber hinaus erkennt GREVIO «a certain reluctance to issue such orders among law enforcement officials, prosecutions services and the judiciary, at all levels». So könnte in Fällen mutmasslicher häuslicher Gewalt gegen eine Asylsuchende der Mangel geeigneter vorläufiger Schutzmassnahmen als Argument dafür herangezogen werden, dass der Schutzwille des Staates unzureichend ist und ihr bei einer Wegweisung in ihr Herkunftsland ernsthafte Verfolgungsgefahr droht.
- ✓ Gemäss dem GREVIO-Bericht über **Albanien** hat das Land noch keine Evaluations- und Gefahrenmanagementverfahren für Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt formalisiert. Das heisst in der Praxis, dass Fachpersonen, falls das Opfer selbst keine Strafanzeige gegen seine Verfolger erstatten will, ihrer eigenen Einschätzung nach nicht die Legitimation besitzen, um festzustellen, ob schwere oder unmittelbare Gefahren für die Sicherheit des Opfers bestehen, die eine sofortige Intervention gegen dessen Willen rechtfertigen.²⁶ Im hypothetischen Fall einer Asylsuchenden, die sich aus Angst weigert, Strafanzeige gegen ihren Verfolger zu erstatten, wäre es daher falsch, von vornherein davon auszugehen, dass tatsächlich keine Gefahr für sie besteht, nur weil keine Schutzmassnahmen von den staatlichen Behörden ergriffen worden sind. Dass keine Massnahmen getroffen werden, könnte auch an mangelnder Initiative/Koordination oder Ausbildung des betroffenen Personals liegen.
- ✓ Gemäss dem GREVIO-Bericht über **Serbien** wurden zwar mittlerweile Schutzanordnungen in Fällen von häuslicher Gewalt erlassen, dennoch wird dagegen häufig verstossen. Hinzu kommt: «GREVIO notes with concern the low number of proceedings instituted for breaches of eviction orders and contact bans, and that more than half of those punished with imprisonment in relation to the violation of emergency protection measures are women. This is in stark contrast to widely available international data and established fact that the majority of perpetrators of domestic violence are male. It seems to support the claim that mutual orders are frequently imposed on both spouses/partners, which in turn suggests that the context and history of violence and primary aggressor analysis is not sufficiently taken into account. More efforts must be taken to monitor and follow up on violations of emergency measures to increase respect for these measures. In this regard, attention must be paid to attitudes and stereotypes that may hamper the rigorous implementation of emergency measures vis-à-vis male perpetrators of domestic violence»²⁷. Auch hier kann man nicht umhin, festzustellen, dass der Kontext mit den oben erwähnten Aussagen der serbischen Asylsuchenden übereinstimmt und dass wahrscheinlich eine gründlichere Untersuchung ihres Gesuchs hätte durchgeführt werden müssen.²⁸
- ✓ Die Bedeutung dieser Instrumente wird von der Rechtsprechung des EGMR ausdrücklich anerkannt. Im Fall [Talpis gg. Italien](#) beispielsweise befand das Gericht Italien für schuldig, gegen die Rechte der Gesuchstellerin gemäss Art. 2 und 3 EMRK verstossen zu haben.

²⁵ GREVIO-Bericht, [Montenegro](#), Abs. 230-238.

²⁶ GREVIO-Bericht, [Albanien](#), Abs. 180-181.

²⁷ GREVIO-Bericht, [Serbien](#), Abs. 232.

²⁸ Bundesverwaltungsgericht, [D-3191/2017](#), 04.08.2017.

Die Richter wiesen darauf hin, dass die Istanbul-Konvention die Vertragsstaaten verpflichtet, «die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen notwendigen Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Ermittlungen und Gerichtsverfahren in Bezug auf alle Formen der Gewalt, die in das Anwendungsgebiet der (...) Konvention fallen, ohne unangemessene Verzögerung behandelt werden, wobei die Rechte des Opfers in allen Phasen des Strafverfahrens zu berücksichtigen sind». Der Gerichtshof betonte ebenfalls, dass es «bei der gerichtlichen Behandlung von Fällen von Gewalt gegen Frauen den nationalen Behörden obliegt, die prekäre Situation und die besondere moralische, physische und/oder materielle Verwundbarkeit des Opfers zu berücksichtigen und die Situation dementsprechend so schnell wie möglich zu beurteilen». Im vorliegenden Fall, so die Richter, zeige die Art und Weise, in der die nationalen Behörden die Strafverfolgung durchgeführt hätten, eine gerichtliche Passivität, die zu einer Verletzung von Artikel 3 EMRK führte.²⁹ Ausserdem sei darauf hingewiesen, dass das Gericht in diesem Fall auch einen Verstoß gegen Art. 14 (Diskriminierungsverbot) festgestellt hat. Nach Ansicht der Richter stellte die «Trägheit» der Behörden, welche die Schwere der strittigen Gewalt unterschätzt hätten, faktisch eine «Billigung» dieser Gewalt dar: «Die Gesuchstellerin war folglich als Frau Opfer einer Diskriminierung entgegen der Bestimmungen von Art. 14 der Konvention»³⁰.

4.2.3 Verpflichtung zu Schutz und Unterstützung

Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt müssen auch ausserhalb von Straf- (oder Zivil-)Verfahren begleitet und unterstützt werden. So fordert die Istanbul-Konvention beispielsweise, dass die Opfer Zugang zu spezialisierten Hilfsdiensten (Art. 22), geeigneten Schutzunterkünften (Art. 23) und Telefonberatung (Art. 24) haben. Opfer sexueller Gewalt müssten Zugang zu spezialisierter Hilfe haben (Art. 25).

Praktische Anwendungen:

- ✓ Laut GREVIO-Bericht werden Notunterkünfte für Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt in **Albanien** nur in der Hauptstadt und in einer begrenzten Zahl anderer Orte bereitgestellt, sodass einem grossen Teil der Bevölkerung ausreichender Schutz verwehrt bleibt. Darüber hinaus ist das Überwachungsgremium «ernsthaft besorgt» über Berichte, dass Notunterkünfte in Albanien in manchen Fällen von Gemeinden in Spitälern, Wohnheimen und Altenheimen eingerichtet werden, ohne dass die Bedürfnisse des Opfers in Bezug auf Sicherheit und speziellen Schutz angemessen berücksichtigt werden.³¹ Diese Informationen scheinen die allgemeinen Annahmen des SEM und des BVGer in dem Fall der Albanerin, die Opfer häuslicher Gewalt seitens ihres Vaters wurde und deren Asylgesuch unter anderem abgelehnt wurde, weil sie eine Aufenthaltsalternative im Land in Betracht ziehen hätte müssen, um den Belästigungen durch ihren Verfolger zu entkommen, recht deutlich zu widerlegen.

²⁹ EGMR, [Talpis gg. Italien](#), Abs. 126 - 132.

³⁰ [Talpis gg. Italien](#), Abs. 145 - 148.

³¹ GREVIO-Bericht, [Albanien](#), Abs. 103-104.

5 Schritte in Richtung eines echten Schutzes gegen geschlechtsspezifische Gewalt

Die Empfehlungen des CEDAW³², die Richtlinien des UNHCR über den Schutz weiblicher Geflüchteter³³ und die Sonderberichte der [UN-Sonderberichterstatterin über die Gewalt gegen Frauen](#) sind seit Langem Teil des Überwachungsmechanismus, der etabliert wurde, um Frauen gegen alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt wirksam zu schützen. Dieser Rahmen wurde nun durch die Istanbul-Konvention verstärkt.

Dieses Instrument bietet Rechtsvertretenden somit einen neuen, potenziell sehr wirksamen Mechanismus, um sicherzustellen, dass Asylgesuche aufgrund von geschlechtsspezifischer Gewalt **angemessen** und **gründlich** bearbeitet werden. Grund dafür ist, dass die Verpflichtungen der Vertragsstaaten bei der Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt in der Konvention **klar geregelt** sind. Da diese Verpflichtungen allgemeiner Natur sind, können sie natürlich auch für Asylsuchende und weibliche Geflüchtete gelten. Sie können herangezogen werden, um zu überprüfen, ob das Herkunftsland der Asylsuchenden tatsächlich alle erforderlichen Massnahmen zum Schutz von Frauen im Falle geschlechtsspezifischer Gewalt ergriffen hat.

Die GREVIO-Berichte bieten den Rechtsvertretenden ebenfalls ein sehr nützliches Instrument, um zu überprüfen, wie diese Massnahmen in der Praxis durchgeführt werden. Sofern noch keine GREVIO-Berichte veröffentlicht wurden (oder nicht veröffentlicht werden, weil das Herkunftsland der Asylsuchenden keine Vertragspartei der Istanbul-Konvention ist), können die in der Konvention festgelegten Verpflichtungen den Rechtsvertretenden dennoch einen wirksamen Plan an die Hand geben, um ihre Suche nach Informationen über die Herkunftsländer zu leiten und die Erklärungen der Asylsuchenden besser vorzubereiten.

Die gegenwärtige Schweizer Praxis wurde noch nicht aktualisiert und trägt den neuen Entwicklungen und Herausforderungen nicht Rechnung, welche die Istanbul-Konvention und die GREVIO-Berichte im Bereich des Asylrechts einbringen können. Im Hinblick auf die nächsten Evaluationsschritte, die ab 2022 für die Schweiz vorgesehen sind, ist es wichtig, dass diese Lücken so schnell wie möglich geschlossen werden.

³² z.B. CEDAW, [General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum nationality and statelessness of women](#), 14.11.2014.

³³ z.B. UNHCR, [Guidelines on International Protection: Gender-related persecution within the context of art. 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#), 07.05.2002.