



Behörden ignorieren klare Hinweise auf Menschenhandel

Fall 356/13.07.2020

«Zola» wurde Opfer von Menschenhandel, als sie im Jahr 2013 ihr Heimatland in Ostafrika verliess, um in einem arabischen Land als Hausangestellte Geld für ihre Familie zu verdienen. Entgegen ihren Erwartungen geriet sie dort in ein Zwangsarbeitsverhältnis, wurde ausgenutzt, erniedrigt und regelmässig misshandelt. Als sie mit der arbeitgebenden Familie in der Schweiz verweilte, gelang ihr die Flucht und sie stellte hier ein Asylgesuch. Weil «Zola» ihren Anhörungstermin verpasste, wurde ihr Asylgesuch abgelehnt. Sie versuchte alles, um doch noch zu ihren Asylgründen angehört zu werden. Der Wegweisungsentscheid wurde nach der Abweisung der Beschwerde durch das Bundesverwaltungsgericht im Mai 2016 rechtskräftig. Beinahe zeitgleich erfuhr «Zola», dass ihre Kinder und ihre Mutter in ihrem Heimatland ermordet worden waren, was bei ihr eine schwerwiegende psychische Krise auslöste. Mithilfe einer Rechtsvertretung reichte sie Ende 2016 ein zweites Asylgesuch ein. Über 3 Jahre später entschied das Staatssekretariat für Migration (SEM) über ihr Gesuch und sie wurde im März 2020 vorläufig aufgenommen.

| Personen | Jg. | M/W | Land | Status | Aufenthalt |
|----------|------|-----|------|--------|------------------------|
| Zola | 1981 | W | *** | F | Vorläufig Aufgenommene |

Aufzuwerfende Fragen und Kritik

- In der ersten Kurzanhörung im Rahmen des Asylverfahrens erzählte «Zola» von Ereignissen, die auf Menschenhandel und Ausbeutung hinweisen. Obwohl das Staatssekretariat für Migration (SEM) konkrete Anhaltspunkte auf Menschenhandel nicht ignorieren darf ([vgl. Urteil D-6806/2013 des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Juli 2016](#)), ging es diesen Hinweisen nicht weiter nach und wollte «Zola» in ihr Heimatland zurückschicken. Zu diesen Hinweisen gehört unter anderem: ein Arbeitsvermittler in «Zolas» Heimatland, der von ihr eine hohe Gebühr verlangte; dass sie als Hausangestellte und nicht wie versprochen in einem anderen Sektor arbeiten musste; der um ein Vielfaches tiefere Lohn als der in Aussicht gestellte; die schwierigen Arbeitsbedingungen sowie die Pflicht, die hohe Vermittlungsgebühr zurückzahlen zu müssen. Die SBAA erachtet es als besorgniserregend, dass das SEM die klaren Hinweise auf Menschenhandel nicht richtig erkannt und entsprechend gehandelt hat. Vielen Betroffenen drohen bei einer Rückkehr in ihr Heimatland Vergeltungsmassnahmen oder auch die Gefahr, erneut Opfer von Menschenhandel zu werden ([vgl. Artikel von Nula Frei: Zum Schutzpotential des Asylbereichs für Menschenhandelsopfer, 2018](#)).
- Für die SBAA ist es äusserst besorgniserregend, dass die Betroffenen von Menschenhandel aufgrund mangelnder Sensibilisierung seitens der Behörden oft gar nicht erst als Opfer identifiziert werden oder ihnen nicht geglaubt wird. Auch in «Zolas» Fall hat das Bundesverwaltungsgericht ihre Ausführungen insgesamt als „Behauptungen und Mutmassungen“ eingestuft. Traumatisierten Personen fällt es jedoch oft schwer, Ereignisse schlüssig und somit glaubhaft zu schildern ([vgl. Rundbrief "Ausgebeutet. Traumatisiert. Ausgeschafft" der Fachstelle für Frauenhandel und Frauenmigration FIZ, 2016](#)).
- Gemäss Völker- und Europarecht haben Opfer von Menschenhandel besonderen Anspruch auf Schutz und Unterstützungsleistungen (vgl. [Art. 4 EMRK](#), [Art. 8 UNO Pakt II](#), [Europäische Konvention gegen Menschenhandel EKM](#)). Im Fall von «Zola» wurden der ihr zustehende Schutz und ihre Rechte nicht gewährt. Dies hat einerseits mit der nicht erfolgten Identifizierung von «Zola» als Opfer von Menschenhandel zu tun, andererseits mit den fehlenden gesetzlichen Grundlagen: Wer in der Schweiz Opfer von Menschenhandel wurde, hat Anspruch auf Opferhilfe gemäss dem [Schweizerischen Opferhilfegesetz](#). Doch da im Opferhilfegesetz das Territorialitätsprinzip gilt, erhalten Personen, die im Ausland Opfer von Menschenhandel wurden, diese Leistungen nicht, wenn sie zum Zeitpunkt der Straftat keinen Wohnsitz in der Schweiz hatten. Dies steht im Widerspruch zur EKM.
- Für die SBAA ist es unhaltbar, dass das SEM «Zolas» erstes Asylgesuch lediglich wegen einem einzigen verpassten Termin ablehnte und damit den ihr zustehenden Schutz verwehrte – trotz klaren Hinweisen auf Menschenhandel. Zudem ist zu kritisieren, dass die Behandlung ihres zweiten Asylgesuches über drei Jahre dauerte. Eine solch lange Zeit der Ungewissheit ist für die Betroffenen äusserst belastend.

Chronologie

2015 Einreichung Asylgesuch (Juli), negativer Asylentscheid (Nov.), Einreichung Wiedererwägungsgesuch (Dez.)
2016 Abweisung Wiedererwägungsgesuch (Jan.), Beschwerde ans BVGer (Feb.), Gutheissung der Beschwerde (März), Abweisung Wiedererwägungsgesuch durch SEM, Beschwerde ans BVGer (April), Abweisung Beschwerde (Mai), Einreichung zweites Asylgesuch (Nov.)
2020 Asylentscheid (März)

Verfahrensstatus:

| Datum | Bemerkungen | Status | +- |
|------------------------|-------------------------------------|---|----|
| Mai 2016 - Mär 2020 | <i>Neubehandlung Asylgesuch SEM</i> | F Vorläufig Aufgenommene | |
| Feb 2016 - Mai 2016 | <i>Beschwerde BVGer</i> | NAE Negativer Asylentscheid (Ausreisepflichtige) | |
| Dez 2015 - Jan 2016 | <i>Wiedererwägungsgesuch SEM</i> | NAE Negativer Asylentscheid (Ausreisepflichtige) | |
| Jul 2015 - Nov 2015 | <i>Asylgesuch SEM</i> | NAE Negativer Asylentscheid (Ausreisepflichtige) | |

Gesetzliche Grundlagen:

| | |
|--------------------------|--|
| AsylIG | <i>Asylgesetz</i> |
| Art. 8 | Mitwirkungspflicht |
| Art. 111 | Mehrfachgesuche |
| EKM | <i>Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels</i> |
| Art. 12 | Unterstützung der Opfer |
| EMRK | <i>Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten</i> |
| Art. 3 | Verbot der Folter |
| Art. 4 | Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit |
| FK | <i>Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge</i> |
| Art. 33 | Verbot der Ausweisung und Zurückstellung |
| UNO Pakt II | <i>Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte</i> |
| Art. 8 | |

Stichworte:

Asylverfahren, Negativer Asylentscheid
Asylverfahren, Wiedererwägungsgesuch

Beschreibung des Falls

Nach dem Tod ihres Ehemannes hatte «Zola» in ihrem Heimatland finanzielle Probleme. Zudem musste sie ins Gefängnis, da sie ein Darlehen für die Sicherung ihres Lebensunterhalts nicht zurückzahlen konnte. Von einem Gefängniswärter wurde sie missbraucht und vergewaltigt. Nach ihrer Entlassung aus dem Gefängnis entschloss sie sich im Jahr 2013 dazu, ihr Heimatland in Ostafrika zu verlassen, um im Ausland Geld für ihre Familie zu verdienen. Eine Arbeitsagentur vermittelte ihr gegen eine hohe Gebühr einen Job in einem arabischen Land. Um diese Gebühr überhaupt bezahlen zu können, verschuldete sich die Familie. Entgegen ihren Erwartungen geriet «Zola» in ein Zwangsarbeitsverhältnis. Nach ihrer Ankunft im arabischen Land wurde sie zusammen mit anderen von Arbeitsagenturen rekrutierten Frauen vom Chauffeur einer lokalen Arbeitsagentur abgeholt und in deren Büro gebracht. Dort wurden ihr Pass und Handy abgenommen. Von nun an musste sie Tag und Nacht ihren Arbeitgeber*innen als Hausangestellte zur Verfügung stehen. Sie wurde ausgenutzt, erniedrigt und regelmässig misshandelt. Von ihrem niedrigen Lohn wurden weitere Vermittlungskosten abgezogen. Als sie mit ihrem Arbeitgeber in die Schweiz reiste, gelang ihr die Flucht. Im Juli 2015 stellte sie in der Schweiz ein Asylgesuch. Danach erfolgte eine erste Kurzanhörung im Rahmen des Asylverfahrens (Befragung zur Person BzP). Einige Tage später wurde sie nochmals kurz angehört.

Zur vertieften Anhörung zu den Asylgründen beim Staatssekretariat für Migration (SEM) erschien «Zola» nicht. Im November 2015 lehnte das SEM ihr Asylgesuch mit der Begründung ab, sie habe durch ihr Nichterscheinen ihre Mitwirkungspflicht grob verletzt ([Art. 8 Abs. 3bis AsylG](#)). «Zolas» schriftliche Erklärung, sie habe sich im Datum geirrt, vermochte aus Sicht des SEM ihre Abwesenheit nicht zu rechtfertigen. Da keine Vollzugshindernisse vorlägen, müsse sie die Schweiz verlassen.

Im Dezember 2015 reichte «Zola» ein Wiedererwägungsgesuch beim SEM ein. Darin erklärte sie nochmals ausführlich die Umstände, welche dazu führten, dass sie den Anhörungstermin verpasst hatte. Sie sei zu diesem Zeitpunkt sehr aufgewühlt gewesen, da sie erfahren habe, dass ihre Mutter und ihre vier Kinder von ihrem ehemaligen Arbeitsvermittler bedroht und geschlagen worden seien. Als Beweismittel legte sie eine Kopie einer Anzeige ihrer Mutter bei der lokalen Polizei bei. Ausserdem wies «Zola» darauf hin, dass sie den Brief des SEM mit der Aufforderung, sich zu ihrem Nicht-Erscheinen zu äussern, erst zwei Tage vor Ablauf der Beschwerdefrist erhalten habe. Aufgrund der Eile habe ein Mitarbeiter der Unterkunft ein kurzes Schreiben für sie verfasst. Ihr sei zu diesem Zeitpunkt nicht bewusst gewesen, dass sie entweder um Fristerstreckung hätte ersuchen können oder sich aber im Detail hätte erklären müssen.

Das SEM trat im Januar 2016 nicht auf das Wiedererwägungsgesuch ein, sondern lehnte es ab, da keine neuen Tatsachen oder Beweismittel vorgebracht worden seien ([Art. 66 VwVG](#)). Die geltend gemachten Gründe für ihr Fernbleiben von der Anhörung könnten nicht berücksichtigt werden. Gegen diesen Entscheid erhob «Zola» Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVGer). Sie machte insbesondere geltend, dass sie schlecht beraten und ihr deshalb die Konsequenzen ihres Handelns nicht bewusst gewesen seien. Ausserdem mache sie sich grosse Sorge um ihre Familie, da diese seit September 2015 bedroht werde und sie seit Januar 2016 nicht mehr telefonisch erreichbar sei.

Im März 2016 hiess das BVGer die Beschwerde aus formalen Gründen gut und wies die Sache zur erneuten Beurteilung zurück ans SEM. Das SEM musste das Gesuch nun im Rahmen eines materiellen Entscheides behandeln. Es prüfte, ob die neu vorgebrachten Elemente bei einer Rückkehr in ihr Heimatland zu einer Verletzung des Verbots der Folter oder unmenschlicher Behandlung ([Art. 3 EMRK](#)) oder des Non-Refoulement-Gebots ([Art. 33 Genfer Flüchtlingskonvention](#)) führen könnten. Das SEM kam zum Schluss, dass dies nicht der Fall sei und hielt deshalb am negativen Asylentscheid fest.

Auch gegen diesen Entscheid reichte «Zola» im April 2016 Beschwerde beim BVGer ein. Dieses Mal stützte das BVGer den Entscheid des SEM und stufte die Ausführungen von «Zola» insgesamt als „Behauptungen und Mutmassungen“ ein. Die Beschwerde wurde abgewiesen. Der Wegweisungsentscheid war nun rechtskräftig. Da «Zola» noch nicht über die notwendigen Dokumente für die Rückreise verfügte, konnte sie nicht ausgeschafft werden.

Im November 2016 reichte «Zola», neu vertreten durch das Solidaritätsnetz Bern, aufgrund neuer Tatsachen ein

zweites Asylgesuch ein. Im August 2016 habe «Zola» erfahren, dass ihre Familie brutal ermordet worden sei. Als Beweis reichte sie die Todesurkunden ihrer Mutter, ihrer vier Kinder sowie des Ehemannes einer ehemaligen Nachbarin ein. Dieser Vorfall zeige auf, dass «Zola» bei einer Rückkehr in ihr Heimatland einer erheblichen Gefahr ausgesetzt wäre. Sie sei deshalb als Flüchtling anzuerkennen oder vorläufig aufzunehmen. Ausserdem habe «Zola» nach Erhalt dieser Nachricht einen Zusammenbruch erlitten und musste in eine psychiatrische Klinik eingeliefert werden. Dort erhielt sie die Diagnose einer mittelschweren Depression und es besteht der Verdacht auf eine posttraumatische Belastungsstörung.

Das SEM verfügte im November 2016, vorläufig auf die Wegweisung zu verzichten, da das zweite Asylgesuch geprüft werden muss ([Art. 42 AsylG](#)). Da dieses innerhalb von fünf Jahren eingereicht wurde, solle keine vertiefte Anhörung zu den Asylgründen stattfinden ([Art. 111c AsylG](#)).

Während einem Gespräch mit «Zola» kam bei ihrer Rechtsvertretung der Verdacht auf Menschenhandel auf und sie bat die Fachstelle für Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) um eine Einschätzung. Die FIZ stellte in ihrem Bericht fest, dass «Zola» Opfer von Menschenhandel ist. Ihre Aussagen seien schlüssig und glaubhaft und würden sich mit ihren Kenntnissen und Erfahrungen über Menschenhandel decken. Der Bericht wurde beim SEM eingereicht.

Im Sommer 2017 ersuchte das SEM die zuständige Schweizer Botschaft um Hilfe bei der Überprüfung von «Zolas» Angaben zu ihrer Identität und den geltend gemachten Tatsachen. Im September 2017 forderte das SEM «Zola» zusätzlich auf, alle auf ihren Namen ausgestellten Dokumente einzureichen. In einer Stellungnahme zu den Beweismitteln informierte das Solidaritätsnetz Bern das SEM darüber, dass verschiedene Umstände die Beschaffung der Dokumente erschwerten und dass «Zola» von den mutmasslichen Nachforschungen der Schweizer Botschaft erfahren habe. Das Solidaritätsnetz Bern kritisierte, dass die Nachforschungen nicht mit der genügenden Sorgfalt und Sensibilität durchgeführt wurden. Somit bestehe die Gefahr, dass aufgrund der Nachforschungen eine neue Bedrohungslage für «Zola» entstanden sei. Das Solidaritätsnetz Bern stellte beim SEM einen Antrag auf Akteneinsicht und erhielt daraufhin die wichtigsten Punkte des Berichts der Schweizer Botschaft. Aus diesem ging hervor, dass nur der Tod einzelner Mitglieder von «Zolas» Familie offiziell registriert wurde und es nie eine Anzeige bei der Polizei gegeben habe. Auch hinsichtlich ihrer Identität gebe es Zweifel.

Daraufhin forderte das Solidaritätsnetz Bern das SEM in zwei Stellungnahmen auf, so rasch als möglich einen Asylentscheid zu fällen, denn das fast drei Jahre dauernde zweite Asylverfahren sei mittlerweile unverhältnismässig lang. Im März 2020 entschied das SEM über «Zolas» zweites Asylgesuch. Die Flüchtlingseigenschaft sei nicht erfüllt, doch die Wegweisung sei unzumutbar. «Zola» wurde deshalb vorläufig aufgenommen.

Gemeldet von:

Solidaritätsnetz Bern

Quellen:

Aktendossier