

§ 12 Formelles Identifizierungsverfahren

Auf der Identifizierungsstufe soll die Opfervermutung, die mit dem Erkennen konkreter Anhaltspunkte entstanden ist, abgeklärt werden. Wie oben bereits im Rahmen der Darstellung der Ausgangslage in § 9 erläutert wurde, gibt es in der Schweiz derzeit weder im Asylverfahren noch in den durch die Kantone vollzogenen Rechtsgebieten eine formelle Identifizierungsmöglichkeit für Opfer von Menschenhandel. Vielmehr besteht ein fragmentiertes System informeller Identifizierungen, welches nicht genügend Verfahrensrechte für die Betroffenen gewährleistet sowie die Gefahr widersprüchlicher Entscheidungen birgt. Überdies erscheint auch die Effizienz eines solchen Systems, das verschiedene Behörden unabhängig voneinander und gleichzeitig über die Opfereigenschaft entscheiden lässt, fraglich. GRETA hat die Schweiz denn auch in seinem Monitoringbericht dringend dazu aufgefordert sicherzustellen, dass landesweit ein formeller Identifizierungsmechanismus etabliert wird, in welchem die Schritte für das Erkennen und das Identifizieren klar definiert und koordiniert werden.¹⁶⁵¹

Angesichts dieser Ausgangslage wird im Folgenden untersucht, wie ein völkerrechtskonformer Identifizierungsmechanismus in der Schweiz aussehen könnte. Ziel ist es, ein Grundmodell im Sinne eines Diskussionsbeitrags für die in der Praxis nun notwendigen Diskussionen über die Identifizierung zu erarbeiten. Dabei wird ein idealtypisches Modell entwickelt, das konsequent die bestmögliche Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben anstrebt und dabei gleichzeitig die Praxistauglichkeit zu wahren sucht.

Die völkerrechtlich begründeten Anforderungen an das Identifizierungsverfahren wurden im Teil I bereits ausführlich dargestellt¹⁶⁵² und werden deshalb im Folgenden nur noch übersichtsartig wiederholt (I.).

1651 GRETA, *Report Switzerland (2015)*, Ziff. 129: „GRETA urges the Swiss authorities to ensure that all victims of trafficking are properly identified and can benefit from the assistance and protection measures contained in the Convention, in particular by ensuring that throughout the country a formalised victim identification procedure, including common indicators and tools, is applied so that steps for the detection and identification of trafficking victims are clearly set out and coordinated”.

1652 Oben, S. 168 ff.

Noch nicht geklärt wurde bisher aber die für die Umsetzung relevante Frage, welche Stelle für die Durchführung des Identifizierungsverfahrens zuständig ist und wie die Identifizierung durch diese Stelle konkret abläuft. Im Folgenden wird deshalb zuerst diese Frage untersucht und es wird ein idealtypisches Modell eines Identifizierungsmechanismus entwickelt, das in der Schweiz umgesetzt werden könnte (II.). In einem dritten Schritt wird dann die konkrete Umsetzung des Modells in der Schweiz unter Berücksichtigung seiner Einbettung in den Asylbereichs dargestellt (III.).

Da meines Erachtens das Identifizierungsverfahren nicht nach der aufenthaltsrechtlichen Stellung der potentiellen Opfers unterscheiden darf, sollte der Identifizierungsmechanismus schweizweit einheitlich zur Anwendung kommen können. Der Fokus auf das Asylverfahren wird deshalb für die Entwicklung des Grundmodells für einen Identifizierungsmechanismus kurzzeitig aufgegeben, bevor er für die Darstellung der konkreten Umsetzung wieder eingenommen wird.

I. Rekapitulation der rechtlichen Vorgaben

Die Europaratskonvention, welche die grundsätzliche Identifizierungspflicht in Art. 10 statuiert, gibt keine Vorgaben zur Ausgestaltung der Identifizierungsstufe und auch nicht dazu, wie diese in den Asylbereich speziell oder in ein nationales System generell integriert wird oder zu integrieren ist. Dem Wortlaut ist lediglich zu entnehmen, dass es sich um ein „Verfahren“ handeln soll (Art. 10 Abs. 1 und 2 EKM: engl. „procedure“, frz. „processus“). Dieser Gestaltungsspielraum, den die Europaratskonvention den Staaten bei der Umsetzung der Identifizierungspflicht belässt, wird allerdings durch die prozeduralen Vorgaben aus Art. 4 EMRK eingeschränkt. Letztere ergeben sich dadurch, dass die Identifizierung der Opfer auch eine Verpflichtung unter Art. 4 EMRK ist. Die Einhaltung der Verfahrensgarantien ist zudem essentiell, um die Qualität des Verfahrens zu wahren.¹⁶⁵³

Während des Identifizierungsverfahrens gelten deshalb die aus dem prozeduralen Gehalt von Art. 4 EMRK sowie aus Art. 4 i.V.m. Art. 13 EMRK abgeleiteten Verfahrensrechte, u.a. ein zugängliches und effektives Verfahren, die Fairness und Neutralität der entscheidenden Behörde, die

1653 Siehe zum Ganzen oben, S. 168 ff.

Mitwirkung der betroffenen Person im Verfahren, der Erlass eines begründeten Entscheids sowie die Möglichkeit, eine Beschwerde gegen den Entscheid einzulegen.¹⁶⁵⁴ Sämtliche dieser Verfahrensrechte sind auch im Schweizerischen Verfassungsrecht garantiert: Das Recht auf rechtliches Gehör ist in Art. 29 Abs. 2 BV verankert und enthält insbesondere einen Anspruch auf Orientierung, Äusserung, Teilnahme am Beweisverfahren, Begründung und Eröffnung sowie auf Akteneinsicht und Vertretung.¹⁶⁵⁵ Bei Rechtsstreitigkeiten hat jede Person Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde (Rechtsweggarantie, Art. 29a BV).

Aufgrund der Geltung dieser verfahrensrechtlichen Vorgaben ist ein förmliches Verfahren notwendig, um zu prüfen, ob sich die konkreten Anhaltspunkte auf Menschenhandel verfestigen lassen und die Person als Opfer im Sinne von Art. 4 lit. 3 EKM zu betrachten ist. Für Minderjährige soll dabei ein besonderer Identifizierungsmechanismus bereitstehen. Erhärtet sich die Opfervermutung im Sinne eines begründeten Verdachts, ist die Person formell als Opfer von Menschenhandel zu identifizieren.¹⁶⁵⁶

II. Die zuständige Stelle für die Identifizierung

Die Frage, welche Stelle für die Identifizierungsentscheidung zuständig sein sollte, respektive wie das Identifizierungsverfahren in ein bereits bestehendes Behördengefüge eingepasst werden kann, ist völker- und europarechtlich nicht konkret geregelt und muss auch je nach nationalem Kontext anders beantwortet werden. Gewisse allgemeine Vorgaben lassen sich dennoch aus den relevanten Rechtsgrundlagen ableiten. Diese finden sich in Art. 10 EKM und der entsprechenden Monitoringpraxis von GRETA, den durch den EGMR entwickelten Verfahrensgarantien sowie in der Praxis der UN-Menschenrechtsorgane. Einschlägig für die Bestimmung der zuständigen Stelle sind insbesondere die Pflicht zur Bezeichnung einer zuständigen Stelle (1.1.), die Wirksamkeit des Verfahrens (1.2.), das Diskri-

1654 Oben, S. 168 ff.

1655 Steinmann, N 44 ff.; Kiener/Kälin, S. 497 ff.; Müller/Schefer, S. 846 ff.; ausführlicher auch Tschannen u. a., § 30 Rz. 35 ff.; Häfelin u. a., Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 1010 ff.

1656 Vgl. EGMR, *L.E. v. Greece*, Ziff. 73 ff., wo der EGMR eine Verletzung von Art. 4 EMRK anerkannt hat, weil die Behörden die Beschwerdeführerin erst neun Monate nachdem sie sich bei den Behörden als Opfer von Menschenhandel zu erkennen gegeben hatte, *formell* als Opfer identifiziert hatten.

minierungsverbot bei der Umsetzung der EKM (1.3.) sowie die Vorgabe der Multidisziplinarität des Identifizierungsverfahrens (1.4). Die Betrachtung dieser Vorgaben führt zu dem ersten Zwischenergebnis, dass die Identifizierungsstelle unabhängig und multidisziplinär ausgestaltet werden muss (1.5.). Entsprechend dieses Zwischenergebnisses wird ein Blick auf bestehende Identifizierungsmodelle anderer Länder, welche die Vorgabe der Unabhängigkeit und Multidisziplinarität erfüllen, sowie deren Funktionsweise geworfen (2.). Basierend auf den internationalen Vorgaben und den praktischen Beispielen wird sodann ein Modell in Form einer Kommission vorgeschlagen (3.), seine Funktionsweise beschrieben (3.1.) und das Modell als Ganzes bewertet (3.2.).

1. Internationale Vorgaben

1.1. Bezeichnung einer zuständigen Stelle

Die Europaratskonvention geht implizit davon aus, dass für die Identifizierung eine zuständige Behörde bestimmt werden muss. Art. 10 Abs. 2 EKM verweist gleich zwei Mal auf „zuständige Behörden“:

„Jede Vertragspartei stellt sicher, dass eine Person nicht aus ihrem Hoheitsgebiet entfernt wird, wenn die *zuständigen Behörden* konkrete Anhaltspunkte dafür haben, dass sie Opfer von Menschenhandel ist, bis die Massnahmen zur Identifizierung der Person als Opfer einer Straftat im Sinne des Artikels 18 von den *zuständigen Behörden* abgeschlossen sind“ (Markierung hinzugefügt).

Dabei bezieht sich m.E. die erste Nennung auf die Behörden, die eine Erkennung vornehmen können¹⁶⁵⁷ und die zweite Nennung auf die für die Identifizierung zuständige Behörde. Die Verwendung des Plurals im Wortlaut macht deutlich, dass auch mehrere Behörden für die Erkennung und die Identifizierung zuständig sein können.

1.2. Wirksamkeit

Aus dem prozeduralen Teilgehalt von Art. 4 EMRK sowie in Verbindung dieses Artikels mit Art. 13 EMRK ergibt sich die Anforderung, dass das

¹⁶⁵⁷ Zu den für die Erkennung zuständigen Behörden siehe auch oben, S. 377 f.

Verfahren wirksam sein muss im Hinblick auf die Verhinderung oder Ahndung von Verletzungen des Art. 4 EMRK.¹⁶⁵⁸

Für die institutionelle Ausgestaltung bedeutet dies insbesondere, dass die Wirksamkeit des Identifizierungsverfahrens gefährdet ist, wenn Behörden, die ansonsten andere Aufgaben haben (z.B. die Polizei, Staatsanwaltschaft, Sozial- oder Migrationsbehörden), die Identifizierung vornehmen. Denn in diesen Fällen besteht die Gefahr, dass nicht der eigentliche Zweck des Identifizierungsverfahrens, nämlich der Schutz und die Unterstützung der Opfer, im Zentrum der Identifizierungsbemühungen steht, sondern die Identifizierungsentscheidung vermischt wird mit den jeweiligen Behördeninteressen¹⁶⁵⁹ oder dass die Behörden der Identifizierung aufgrund einer starken Fixierung auf ihren eigenen Auftrag zu wenig Bedeutung beimessen. So könnte es beispielsweise sein, dass bei einer Identifizierung durch die Strafverfolgungsbehörden Opfer nur dann als solche anerkannt werden, wenn ihre Aussagen für das Strafverfahren relevant sind oder wenn sie kooperationswillig sind. Dies würde aber dem Prinzip der Unabhängigkeit des Opferschutzes vom Strafverfahren¹⁶⁶⁰ widersprechen und wird deshalb von GRETA sehr kritisch gesehen.¹⁶⁶¹ Ist die Identifizierung zudem an Strafverfolgungsinteressen geknüpft, werden tendenziell diejenigen Opfer nicht identifiziert, die nicht auf dem Territorium des identifizierenden Staates ausgebeutet wurden, weil dann in der Regel kein direktes Strafverfolgungsinteresse besteht. In der gleichen Logik besteht die Gefahr, dass im Falle einer Identifizierung durch die Migrationsbehörden die Frage, ob die Person Opfer ist, verdrängt wird durch einen Fokus auf Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden, Migrationskontrolle, Verhinderung irregulärer Migration oder Missbrauchsbekämpfung. Regelungen, welche die Zuständigkeit für die Identifizierung den Migrationsbehörden zuweisen, werden in der Literatur und von GRETA kritisiert.¹⁶⁶²

1658 Siehe dazu ausführlich oben, S. 168 ff.

1659 So auch Stoyanova, *Human Trafficking and Slavery Reconsidered*, S. 94; siehe auch Rabe/Tanis, S. 22.

1660 Zu diesem Prinzip siehe oben, S. 194.

1661 Oben, S. 175 f.

1662 GRETA, *4th General Report (2015)*, S. 41. Aus der Literatur siehe z.B. die Kritik an der Situation in England, wo das UKBA (bisher) sowohl zuständig war für die Identifizierung wie auch für die Asylgewährung: Stepnitz, S. 112; Stoyanova, *Human Trafficking and Slavery Reconsidered*, S. 95 f. Zum Modell in Grossbritannien siehe auch sogleich unten, S. 451 ff.

Entsprechend kann meines Erachtens die Identifizierung auch nicht wirksam sein, wenn sie von den Asylbehörden selbst vorgenommen wird. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn – wie es bisher in der Schweizerischen Praxis teilweise der Fall ist – die Opfereigenschaft ohnehin als nicht oder kaum relevant für den Asylentscheid angesehen wird.¹⁶⁶³

1.3. Diskriminierungsverbot

Schliesslich ist den völkerrechtlichen Vorgaben auch ein Diskriminierungsverbot bei der Umsetzung der Opferschutzverpflichtungen zu entnehmen. Die Europaratskonvention weist schon in der Präambel auf die Nichtdiskriminierung als fundamentales Prinzip hin; ausdrücklich kodifiziert wird es dann in Art. 3 EKM, wonach die Durchführung der Konvention ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status sicherzustellen ist. Eine Ungleichbehandlung ist m.E. auch, jedenfalls sofern sie nicht ein legitimes Ziel verfolgt und verhältnismässig ist, aufgrund von Art. 14 i.V.m. Art. 4 EMRK unzulässig.

Bezogen auf das Identifizierungsverfahren heisst dies, dass die Chancen eines Opfers, identifiziert zu werden, nicht abhängig sein sollten von seinem Status; die Identifizierung sollte also nicht danach unterscheiden, wie der aufenthaltsrechtliche Status des potentiellen Opfers ist, oder von welcher Behörde oder nichtstaatlichen Stelle die Person erkannt wurde.

1.4. Multidisziplinarität

Aus dem Wortlaut der Europaratskonvention ergibt sich, dass Identifizierung ein kollaborativer Prozess ist: Gemäss Art. 10 Abs. 1 EKM sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, „dass die verschiedenen Behörden sowohl untereinander als auch mit in Betracht kommenden Hilfsorganisationen zusammenarbeiten, damit die Opfer (...) als solche identifiziert werden“. Auch die MenschenhandelsRL der EU bestimmt in Art. 11 Abs. 4, dass

1663 Siehe oben, S. 355 f.

das Identifizierungsverfahren „in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen“ durchgeführt werden soll.

Multidisziplinäre Identifizierungsmechanismen werden denn auch als *good practice* bezeichnet.¹⁶⁶⁴ Bei solchen Mechanismen sind verschiedene Behörden und nichtstaatliche Organisationen am Identifizierungsentscheid beteiligt. Damit wird sichergestellt, dass die unterschiedlichen Fachkompetenzen sowie die divergierenden disziplinären Sichtweisen auf Menschenhandel im Identifizierungsentscheid berücksichtigt werden können. GRETA betont in seinem Monitoring insbesondere, dass der Einbezug spezialisierter NGOs in den Prozess der Identifizierung eine wichtige Massnahme ist, um zu verhindern, dass Opfer unidentifiziert bleiben.¹⁶⁶⁵

Auch beziehungsweise gerade für die Identifizierung minderjähriger Opfer sehen die internationalen Vorgaben eine Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden vor.¹⁶⁶⁶ Im Sinne des kollaborativen Ansatzes sollen deshalb auch Kinderschutzstellen, spezialisierte Polizeikräfte und Staatsanwaltschaften an der Identifizierung beteiligt sein.¹⁶⁶⁷

1.5. Zwischenergebnis: unabhängige, multidisziplinäre Identifizierungsstelle

Aus den dargestellten Vorgaben lässt sich schlussfolgern, dass eine unabhängige Stelle für die Identifizierung zuständig sein muss. Dies aus zwei Gründen: Erstens ist nur mit einer unabhängigen Stelle sichergestellt, dass allen Opfern die gleiche Behandlung zukommt, unabhängig von ihrer Aufenthaltsrechtlichen Stellung, dem Zeitpunkt oder dem Ort des Erkennens. Zweitens gewährleistet die Unabhängigkeit, dass der Identifizierungsentscheid nicht von partikularen Behördeninteressen oder -aufgaben dominiert wird oder dass sich gar keine Zuständigkeit ergibt, wenn die Person gerade in keinem Verfahren ist.

Nebst der Unabhängigkeit muss die Identifizierungsstelle auch die Vorgabe der Multidisziplinarität erfüllen. Hierfür muss ein Modell gefunden

1664 Siehe oben, S. 173 ff.

1665 GRETA, *4th General Report (2015)*, S. 40.

1666 CRC, *CO Bangladesh (2009)*, Ziff. 89(d); CRC, *CO Denmark (2011)*, Ziff. 60(d).

1667 Vgl. GRETA, *4th General Report (2015)*, S. 45.

werden, welches die Beteiligung der verschiedenen Behörden und nicht-staatlichen Organisationen am Identifizierungsentscheid sicherstellt.

2. Beispiele anderer Länder

Die Vorgabe der Schaffung einer unabhängigen, multidisziplinären Identifizierungsstelle wurde in den letzten Jahren in verschiedenen Signatarstaaten der Europaratskonvention umgesetzt. Die entsprechenden Modelle wurden von GRETA als *good practice* gewürdigt¹⁶⁶⁸ und sollen hier kurz dargestellt werden, weil sie als Vorbilder für einen Identifizierungsmechanismus in der Schweiz dienen können.

In *Moldawien* wurden multidisziplinäre Teams gebildet, welche die Identifizierung von Opfern, in Zusammenarbeit mit der nationalen Koordinationsstelle gegen Menschenhandel, vornehmen. Diese Teams sind zusammengesetzt aus Vertretern der Sozial- und Familienschutzbehörden, medizinischen Fachpersonen, Polizeibeamten, Nichtregierungsorganisationen und anderen einschlägigen Stellen.¹⁶⁶⁹ In Zusammenarbeit mit IOM und La Strada Moldova wurden Guidelines erarbeitet, welche die Methodik zur Identifizierung von Opfern, einen Interviewleitfaden für die Befragung der Opfer sowie die inter-institutionellen Kooperationsabläufe festhalten.¹⁶⁷⁰

In *Serbien* hat das „Zentrum für den Schutz von Menschenhandelsopfern (Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima¹⁶⁷¹)“ seit 2012 die Aufgabe, die Identifizierung und Weiterverweisung von Menschenhandelsopfern durchzuführen. Das Zentrum ist an das Ministerium für Arbeit, Beschäftigung und Sozialpolitik angegliedert. Alle Mitarbeitenden von staatlichen oder nichtstaatlichen Stellen, die mit einem potentiellen Menschenhandelsopfer in Kontakt kommen (z.B. die Polizei, Sozialarbeitende, Mitarbeitende in Unterkünften für Asylsuchende, NGOs), sind verpflichtet, Verdachtsfälle an das Zentrum zu melden, woraufhin dessen Mitarbeitende ein Interview mit der betroffenen Person führen und weitere Informationen sammeln um festzustellen, ob es sich um ein Opfer von Men-

1668 GRETA, Compendium of Good Practices, S. 14 ff.

1669 Ibid., S. 14; siehe auch GRETA, *First Report Moldova (2012)*, Ziff. 105 ff.; GRETA, *Second Report Moldova (2016)*, Ziff. 96.

1670 GRETA, *Second Report Moldova (2016)*, Ziff. 96.

1671 <http://www.centarzztlj.rs/eng/index.php> (zuletzt besucht am 3.12.2017).

schenhandel handelt. Die Identifizierung muss innerhalb von drei Monaten abgeschlossen werden. Wird die Person als Opfer anerkannt, stellt das Zentrum ein Zertifikat aus. Auf der Basis einer individuellen Bedürfnisabklärung werden dann die benötigten Unterstützungsleistungen für das Opfer festgelegt.¹⁶⁷²

Ein ausdifferenzierter Mechanismus existiert seit 2009 im *Vereinigten Königreich* mit dem „National Referral Mechanism“ (NRM). Das Verfahren ist dreistufig und besteht aus 1) einer ursprünglichen Überweisung von potentiellen Opfern durch die erkennende Stelle, 2) der Beurteilung des Sachverhalts, um festzustellen, ob konkrete Anhaltspunkte auf Menschenhandel vorliegen, sowie 3) einer Schlusssentscheidung, ob die Person tatsächlich Opfer von Menschenhandel ist.

Das Verfahren läuft dabei wie folgt ab: Eine Reihe von Behörden und Organisationen¹⁶⁷³ sind als sogenannte „first responder“ berechtigt, potentielle Opfer an die innerhalb der National Crime Agency (NCA) zuständige Modern Slavery and Human Trafficking Unit (MSHTU) zu verweisen. Dazu ist ein Formular auszufüllen und die Zustimmung des potentiellen Opfers einzuholen (bei Kindern ist keine Zustimmung nötig).¹⁶⁷⁴ Das UKHTC nimmt im Folgenden eine Triage vor: Wird die Person von der Polizei, nationalen Behörden oder nationalen NGOs überwiesen, ist die Modern Slavery and Human Trafficking Unit (MSHTU) zuständig für die weitere Behandlung des Falles; dies gilt vor allem für Staatsangehörige des UK und für Staatsangehörige der EU und des EWR (es sei denn sie wären in einem Wegweisungsverfahren). Wird die Person innerhalb des Migrationsprozesses (Ausländer- oder Asylbereich) verwiesen, ist das In-

1672 GRETA, *4th General Report (2015)*, S. 41; GRETA, *Compendium of Good Practices*, S. 15; ausführlicher auch GRETA, *Report Serbia (2013)*, Ziff. 29 ff., 149 ff. GRETA zeigte sich allerdings besorgt darüber, dass in der Praxis verschiedene Stellen, u.a. auch die Asylbehörden, nicht genügend Kapazitäten haben, um Opfer zu erkennen und an das Zentrum zu verweisen, siehe GRETA, *Report Serbia (2013)*, Ziff. 161.

1673 Darunter die Polizei, die Immigrationsbehörden, die Grenzschutzbehörden, Arbeitsaufsichtsbehörden, Sozialbehörden, die Heilsarmee und verschiedene NGOs aus dem Migrations-, Asyl-, Kinderschutz-, Opferhilfe- und Menschenhandelsbereich, siehe UK Home Office, *Competent Authority guidance*, S. 22.

1674 Die Formulare unterscheiden nach Region (England und Wales einerseits sowie Schottland und Nordirland andererseits) und Alter (adult und child). Sie sind online verfügbar unter <https://www.gov.uk/government/publications/human-trafficking-victims-referral-and-assessment-forms> (zuletzt besucht am 3.12.2017).

nenministerium (Home Office) zuständig. Innerhalb des Home Office gibt es je nach Region und Verfahrensprozess unterschiedliche zuständige Stellen. Wird die Person im regulären Asylverfahren als potentielles Opfer erkannt, ist, für Fälle aus England, das UK Visas and Immigration NRM Hub in Leeds zuständig.¹⁶⁷⁵ In der jeweils zuständigen Behörde ist der Prozess zweistufig: Auf der ersten Stufe, der „reasonable grounds stage“, entscheiden spezialisierte Mitarbeitende innerhalb von 5 Tagen, ob „reasonable grounds“ (konkrete Anhaltspunkte) auf Menschenhandel, Sklaverei, Leibeigenschaft oder Zwangsarbeit vorliegen. Der Prüfungsmassstab ist bewusst tief gewählt und entspricht einem „I suspect but cannot prove“ Standard.¹⁶⁷⁶ Dies entspricht völkerrechtlich der Erkennungsstufe. Wird das Vorliegen von „reasonable grounds“ bejaht, erhält das potentielle Opfer einen Platz in einer staatlich subventionierten, gesicherten Unterkunft und es wird eine Erholungs- und Bedenkzeit von 45 Tagen gewährt. Das potentielle Opfer sowie der „first responder“, der den Fall überwiesen hat, werden schriftlich über die Entscheidung informiert. Auf der zweiten Stufe, der „conclusive grounds stage“, die nach Ablauf der Erholungs- und Bedenkzeit beginnt, werden von der zuständigen Behörde zusätzliche Informationen gesammelt, u.a. auch im Gespräch mit dem potentiellen Opfer, um eine abschliessende Entscheidung darüber zu treffen, ob es sich um ein Opfer von Menschenhandel, Sklaverei, Leibeigenschaft und Zwangsarbeit handelt. Der Prüfungsmassstab ist „conclusive grounds“, was umschrieben wird als ein „balance of probabilities test“. In der Abwägung der Elemente muss die Opfereigenschaft „more likely than not“ erscheinen.¹⁶⁷⁷ Ist die Entscheidung positiv, hängt das weitere Vorgehen von den Wünschen des Opfers ab. Möglich ist entweder die Gewährung einer Aufenthaltsbewilligung zum Zweck der Mitwirkung im Strafverfahren oder aufgrund persönlicher Gründe, oder aber die Unterstützung bei der Rückkehr ins Heimatland. Letztere Möglichkeit steht auch denjenigen Personen offen, die nicht als Opfer anerkannt wurden. Über die Entscheidung werden das Opfer und der „first responder“ wiederum schriftlich informiert. Gegen die „reasonable grounds“ Entscheidung und gegen die „conclusive grounds“ Entscheidung besteht zwar Rechtsschutz, allerdings mit

1675 Vgl. zum System der Verweisungen im Asylbereich: UK Home Office, Competent Authority guidance, S. 21.

1676 UK Home Office, Competent Authority guidance, S. 50.

1677 Ibid., S. 65.

beschränkter Kognition, denn es kann lediglich die Rechtmässigkeit der Entscheidung, nicht aber die Sachverhaltserstellung überprüft werden.

Seit der Einführung des NRM 2009 bis heute hat die Anzahl erkannter Opfer, die überwiesen wurden, stets zugenommen und ist von 714 im Jahr 2010 auf 3266 im Jahr 2015 angestiegen.¹⁶⁷⁸

Nachdem der NRM 2014 evaluiert wurde,¹⁶⁷⁹ wird seit 2015 ein Pilotprojekt mit modifizierten Abläufen durchgeführt. Anstelle der bisherigen Zuständigkeitsaufteilung auf die Modern Slavery Human Trafficking Unit und das Home Office übernehmen multidisziplinäre „Panels“ das gesamte Fallmanagement und treffen die „conclusive grounds“ Entscheidung. Diese Panels bestehen aus Vertretern der Polizei, des Home Office Immigration and Visas, lokalen Behörden und Gesundheitsdiensten sowie Nichtregierungsorganisationen. Sie konferieren per Telekonferenz und diskutieren die von MSHTU und Home Office vorbereiteten Fälle. Der Identifizierungsentscheid wird per Mehrheitsentscheid gefällt. Mit diesem Pilotprojekt wurde u.a. auf die Kritik reagiert, dass potentielle Opfer aus aussereuropäischen Staaten (die sich meistens im Asylverfahren befanden und somit in die Kompetenz des Home Office fielen) viel seltener als Opfer anerkannt wurden als solche aus EU- oder EFTA-Staaten.¹⁶⁸⁰

3. Vorschlag: Kommissionsmodell

Wie erwähnt, soll eine unabhängige Stelle für die Identifizierung zuständig sein. Das bedeutet, dass die Stelle nebst der Durchführung des Identifizierungsverfahrens keine weiteren Behördenaufgaben wie Strafverfolgung, Migrationskontrolle, Arbeitsmarktkontrolle etc. haben sollte. Da sich gegen einen ablehnenden Identifizierungsentscheid aus den Verfahrensgarantien der EMRK eine Rechtsschutzmöglichkeit ergeben muss, sollte die Identifizierungsstelle mit beschwerdefähiger Verfügung entscheiden können.

1678 So die Zusammenfassung der Statistiken in GRETA, *2nd Report United Kingdom* (2016), Ziff. 145.

1679 UK Home Office, Interim Review of the National Referral Mechanism.

1680 Siehe etwa Anti-Trafficking Monitoring Group, Briefing, 2011, S. 1. Siehe auch Stepnitz, S. 112 ff. Dies wurde auch von GRETA kritisiert: GRETA, *Report United Kingdom* (2012), Ziff. 221.

Multidisziplinarität bedeutet, dass die Fachkompetenz und die Perspektiven verschiedener Behörden und Organisationen in den Identifizierungsentscheid einfließen sollten. Während Multidisziplinarität grundsätzlich auf verschiedene Weise hergestellt werden kann, hat sich in der Schweiz für solche Fälle das Modell von „Fachkommissionen“ bewährt.¹⁶⁸¹

Diese beiden Überlegungen führen hin zum Vorschlag einer nationalen Identifizierungskommission, d.h. einem von anderen Behörden unabhängigen Gremium, in dem die verschiedenen relevanten Akteure vertreten und am Identifizierungsentscheid beteiligt sind. Dieses Modell wird im Folgenden zunächst dargestellt und danach bewertet.

3.1. Funktionsweise der Kommission

In der vorgeschlagenen Kommission müssten die verschiedenen relevanten Akteure des Opferschutzes vertreten sein. Als Kommissionsmitglieder denkbar wären also Vertreterinnen und Vertreter der relevanten Bundesbehörden, kantonalen Behörden sowie nichtstaatlichen Organisationen und weitere unabhängige Fachpersonen.

Vorgängig ist grob abzuschätzen, wie gross der Arbeitsaufwand dieser Identifizierungskommission wäre. Momentan werden im Asylverfahren jährlich zwischen 50 und 80 Personen als potentielle Opfer erkannt.¹⁶⁸² Mit einer verbesserten Erkennung wären es sicherlich mehr, wobei es unmöglich ist, eine seriöse Schätzung abzugeben. Für die Zahlen ausserhalb des Asylverfahrens gibt es folgende Hinweise: Die grösste Opferberatungsstelle FiZ übernimmt jährlich rund 100 neue Fälle, wobei damit hauptsächlich Fälle aus den deutschsprachigen Kantonen abgedeckt sind.¹⁶⁸³ Gemäss nationaler Opferhilfestatistik nehmen gesamtschweizerisch rund 150 Personen pro Jahr Beratung wegen einer Straftat nach Art. 182 StGB in Anspruch.¹⁶⁸⁴ Es ist also – basierend auf den bekannten Zahlen und unter Berücksichtigung einer verbesserten Erkennung – davon auszugehen, dass die Identifizierungskommission pro Jahr Fälle im tiefen

1681 Siehe dazu sogleich unten, S. 455 ff.

1682 Vgl. oben, S. 60 ff.

1683 Vgl. die Jahresberichte der FiZ aus den Jahren 2014 und 2015, online unter <http://www.fiz-info.ch/de/index.php?section=shop&catId=5> (zuletzt besucht am 3.12.2017).

1684 Siehe oben, S. 56.

dreistelligen Bereich zu behandeln hätte. Zum Vergleich: Im Vereinigten Königreich, mit 65 Millionen Einwohnern rund acht Mal so gross wie die Schweiz, wurden im Rekordjahr 2015 insgesamt 3266 potentielle Opfer in den NRM überwiesen.¹⁶⁸⁵

Die Kommission führt das Identifizierungsverfahren durch und trifft den Identifizierungsentscheid. Dabei müsste eine Arbeitsweise gefunden werden, die – angesichts der komplexen Sachverhaltsabklärungen in Menschenhandelsfällen – ein effizientes Verfahren sicherstellt, in welchem die Expertise und Sichtweisen der verschiedenen beteiligten Behörden und Organisationen berücksichtigt werden, ohne dass das Verfahren zu schwerfällig oder aufwändig wird.

In der Schweiz existieren in verschiedenen Bereichen bereits Fachkommissionen, die in multidisziplinärer Besetzung über die rechtliche Bewertung von komplexen Sachverhalten entscheiden. Deren Funktionsweise soll hier kurz dargestellt werden, weil sie als Vorlagen für die Arbeitsweise der Identifizierungskommission dienen können.

- Verschiedene Kantone haben *Härtefallkommissionen im Ausländerbereich* eingerichtet, welche über Härtefallgesuche von Personen ohne Aufenthaltsrecht entscheiden oder dazu beratend Stellung nehmen. Als Beispiel sei hier die Gutachterkommission für Härtefälle des Kantons Luzern angeführt.¹⁶⁸⁶ Die Kommission besteht aus Vertreterinnen und Vertretern von Behörden und der Zivilgesellschaft und entscheidet über Gesuche, die ihr vom kantonalen Amt für Migration vorgelegt worden sind.¹⁶⁸⁷ Die Beratungen der Kommission zu den einzelnen Härtefallgesuchen werden durch die Mitglieder gestützt auf vorher vom Kommissionssekretariat erstellte Unterlagen vorbereitet. Die Beschlüsse ergehen aufgrund eines mündlichen Berichts und Antrags eines Kommissionsmitglieds. Die einzelnen Dossiers werden hierzu vor der jeweiligen Kommissionssitzung beim Amt für Migration zur Einsichtnahme

1685 So die Statistiken der UK National Crime Agency, online unter <http://www.national-crimeagency.gov.uk/publications/national-referral-mechanism-statistics> (zuletzt besucht am 3.12.2017). Siehe auch GRETA, *2nd Report United Kingdom (2016)*, Ziff. 145.

1686 https://migration.lu.ch/asyl_und_rueckkehrberatung/haertefallkommission (zuletzt besucht am 3.12.2017).

1687 § 8 der Verordnung des Kantons Luzern zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und zum Asylgesetz vom 12.12.2000, SRL 007.

vorgelegt.¹⁶⁸⁸ Anträge und Stellungnahmen der Kommission werden mit Begründung den Gesuchstellenden, dem Amt für Migration sowie dem Justiz- und Sicherheitsdepartement, schriftlich mitgeteilt.¹⁶⁸⁹

- Die *Schweizerische Wettbewerbskommission* hat den Auftrag, Kartelle und den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen zu bekämpfen sowie staatliche Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern. Die Wettbewerbskommission ist eine Milizbehörde mit 12 vom Bundesrat gewählten Mitgliedern. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder muss aus unabhängigen Sachverständigen, z.B. Professorinnen und Professoren der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften bestehen;¹⁶⁹⁰ die übrigen Sitze teilen sich die grossen Wirtschaftsverbände und die Konsumentenorganisationen. Die Kommission hält pro Jahr zwischen 11 und 18 ganztägige Plenarsitzungen ab.¹⁶⁹¹ Sie entscheidet und verfügt auf Antrag des Sekretariats, welches die Geschäfte vorbereitet, die Untersuchungen durchführt und zusammen mit einem Mitglied des Präsidiums die notwendigen verfahrensleitenden Verfügungen erlässt.¹⁶⁹² Soweit das Kartellgesetz nichts anderes vorschreibt, richtet sich das Verfahren nach dem VwVG. Die Entscheide der Wettbewerbskommission können mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Neben der Verfügungskompetenz hat die Wettbewerbskommission die Aufgabe, Empfehlungen und Stellungnahmen an politische Behörden abzugeben sowie Gutachten zu Wettbewerbsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zu erstatten.¹⁶⁹³
- Im Bereich des Strafvollzugs haben konkordantliche *Fachkommissionen zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern* gestützt auf Art. 62d Abs. 2, Art. 64b Abs. 2 lit. c und Art. 75a StGB die Aufgabe, Empfehlungen abzugeben hinsichtlich der Gewährung bzw. Nichtgewährung von Vollzugsöffnungen bei „gemeingefährlichen“ Personen,

1688 Ziff. 3 c) der Geschäftsordnung für die Gutachterkommission für Härtefälle im Asylbereich des Kantons Luzern, online unter https://migration.lu.ch/-/media/Migration/Dokumente/Asyl_Rueckkehrberatung/geschaeftsordnungjan08.pdf?la=de-CH (zuletzt besucht am 3.12.2017).

1689 Ziff. 3 f) der Geschäftsordnung (siehe vorhergehende Fn.).

1690 Art. 18 Abs. 2 Kartellgesetz.

1691 Vgl. die Jahresberichte der Wettbewerbskommission, online unter <https://www.weko.admin.ch/weko/de/home/die-weko/jahresberichte.html> (zuletzt besucht am 3.12.2017).

1692 Art. 23 Abs. 1 Kartellgesetz.

1693 Art. 18 Abs. 3 Kartellgesetz.

bei Entlassungen aus der Verwahrung oder aus der stationären therapeutischen Massnahme. Als Beispiel sei hier die Fachkommission des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats¹⁶⁹⁴ dargestellt: Die Kommission setzt sich aus 13 nebenamtlich tätigen Mitgliedern aus dem Bereich Strafverfolgung, Psychiatrie und Justizvollzug aus den am Konkordat beteiligten Kantonen zusammen und hat ein Sekretariat mit drei angestellten Mitarbeitenden. Die Kommission tagt in der Regel alle drei Wochen in Viererbesetzung, wobei an den Sitzungen jede Fachrichtung (Strafverfolgung/Gerichte, Psychiatrie und Vollzug) vertreten sein muss. Die Fälle werden vom Sekretariat aufgearbeitet, im Referentensystem vorbereitet, an den Sitzungen von dem oder der Referentin präsentiert und im Gremium unter dem Vorsitz der Präsidentin beraten. Durch regelmässige Teilnahme der Präsidentin soll eine grösstmögliche Einheitlichkeit der Beurteilungen entstehen. Das Sekretariat ist für die Protokollführung sowie die anschliessende Ausfertigung der Kommissionsempfehlungen zuständig. Im Jahr 2015 beurteilte die Kommission 81 Fälle.¹⁶⁹⁵

In Bezug auf die Arbeitsweise ist festzustellen, dass alle dargestellten Kommissionen zwischen Untersuchung und Entscheidfindung unterscheiden. Während die Kommissionssekretariate für die Durchführung der Untersuchungen, die Vorbereitung und Präsentation der Entscheide im Referentensystem zuständig sind, sind die Kommissionsmitglieder, die in allen drei dargestellten Fällen nebenamtlich tätig sind, lediglich für die Beratung und Entscheidfindung zuständig. Die Wettbewerbskommission kann selber Verfügungen gemäss Art. 5 VwVG erlassen; dagegen sind die Luzerner Härtefallkommission und die Ostschweizer Fachkommission lediglich beratend tätig. Die Kommissionen unterscheiden sich auch in ihrer Grösse: Das Sekretariat der Wettbewerbskommission, welche sehr aufwändige kartellrechtliche Untersuchungen durchführt und Verfügungskompetenz hat, beschäftigt rund 80 Mitarbeitende und führt jährlich rund 30 Untersuchungen durch; die Kommission trifft sich alle zwei bis

1694 http://www.justizvollzug.zh.ch/internet/justiz_inneres/juv/de/ueber_uns/organisation/osk/fachkommission.html (zuletzt besucht am 3.12.2017).

1695 Vgl. den Jahresbericht 2015 der Fachkommission des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats, S. 2, online unter http://www.justizvollzug.zh.ch/internet/justiz_inneres/juv/de/ueber_uns/organisation/osk/fachkommission.html (zuletzt besucht am 3.12.2017).

vier Wochen im Plenum.¹⁶⁹⁶ Das Sekretariat der Ostschweizer Fachkommission beschäftigt nur 3 Mitarbeitende, erledigt aber 81 Fälle pro Jahr und die Kommission trifft sich alle drei Wochen in kleiner Formation, wobei stets alle beteiligten Fachrichtungen vertreten sein müssen. Dass hier die hohe Fallzahl durch ein relativ kleines Sekretariat erledigt werden kann, liegt insbesondere daran, dass die entscheiderelevanten Unterlagen (Gerichtsurteile, psychiatrische Gutachten etc.) bereits vorliegen und das Sekretariat, anders als dasjenige der Wettbewerbskommission, keine grösseren eigenen Untersuchungen durchführen muss.

Die hier vorgeschlagene Identifizierungskommission bräuchte also eine eigene Geschäftsstelle, welche jeweils im Einzelfall den Sachverhalt abklärt im Hinblick auf die Frage, ob die Person die Opfereigenschaft im Sinne von Art. 4 lit. a EKM erfüllt.

Diese Geschäftsstelle fasst die Fälle zusammen und legt sie der Kommission, eventuell verbunden mit einem Entscheidvorschlag, zur Entscheidung vor. Die Entscheidungsfindung innerhalb der Kommission könnte entweder mittels Zirkulation der Akten oder im Rahmen von regelmässig stattfindenden Sitzungen erfolgen, anlässlich welcher mehrere entscheidfertige Dossiers diskutiert werden. Es ist m.E. nicht notwendig, dass in jedem einzelnen Identifizierungsverfahren alle Kommissionsmitglieder tätig werden, sondern ein Modell wie bei der Ostschweizer Fachkommission, wonach bestimmte Fachrichtungen bei jeder Sitzung anwesend sein müssen, wäre ebenfalls denkbar. Wichtig ist hier, dass in jedem Verfahren institutionell die verschiedenen disziplinären Sichtweisen berücksichtigt sind. So könnten für die konkrete Umsetzung „Fachbereiche“ definiert und die einzelnen Mitglieder diesen zugeteilt werden, so dass an jeder Kommissionsitzung jeweils nur ein Mitglied pro Fachbereich anwesend sein muss. Als Fachbereiche denkbar sind Strafverfolgung, Migrationsbehörden, Sozialbehörden, Opferschutz, Rechtsschutz sowie (bei Verfahren betreffend Minderjährige) Kinderschutz.

Die Kommission könnte sich beispielsweise alle drei Wochen in kleiner Besetzung treffen. Bei einer grob geschätzten Zahl von jährlich 300 erkannten Fällen wären pro Sitzung jeweils 17 Dossiers zu entscheiden. Mit einer entsprechend übersichtlichen Aufbereitung der Dossiers durch die Geschäftsstelle erscheint dies realistisch. Gegen einen ablehnenden Entscheid der Kommission sollte eine Rechtsschutzmöglichkeit bestehen, was

1696 Vgl. Jahresbericht 2015 der Wettbewerbskommission, S. 18 (oben, Fn. 1691).

bedeutet, dass die Kommission in Form beschwerdefähiger Verfügungen entscheiden können müsste.

Je nachdem, wie dieses Kommissionsmodell in den nationalen Kontext eingebettet wird, könnte die Geschäftsstelle auch noch weitere Aufgaben des Opferschutzes übernehmen, z.B. die Gewährleistung oder Finanzierung von Unterstützungsleistungen oder die Sicherstellung des Zugangs zu solchen, die Koordination der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren, das Erarbeiten von Sensibilisierungs- und Weiterbildungsmaterialien sowie die Durchführung entsprechender Veranstaltungen oder das Erarbeiten von Modellvorlagen für Abläufe im nationalen Weiterverweisungsmechanismus.

3.2. Bewertung des Kommissionsmodells

Bevor die nähere Umsetzung dieses Modells geprüft wird, soll das vorgeschlagene Modell einer ersten Bewertung unterzogen werden.

Das Modell existiert in dieser Form noch nicht. Es bedingt also die Schaffung neuer Strukturen und ist sowohl mit einem Anschub- als auch mit einem dauerhaft zu leistenden *Aufwand* im Sinne von Personal- und Sachressourcen verbunden. Da die Abklärungen der Opfereigenschaft komplex sein können, müsste der Personaletat der Geschäftsstelle sicher grösser sein als etwa derjenige der Ostschweizer Fachkommission, wenn auch wohl nicht so gross wie das Sekretariat der Wettbewerbskommission. Nebst den Personalkosten für die Geschäftsstellenmitarbeitenden wären auch die Entschädigungen für die Kommissionsmitglieder, Miete von Büroräumlichkeiten sowie die Kosten allfälliger weiterer Aufgaben der Kommission (z.B. Finanzierung der Opferhilfe¹⁶⁹⁷) in den finanziellen Aufwand einzuberechnen. Auch die Schaffung der für dieses Modell notwendigen Rechtsgrundlagen¹⁶⁹⁸ kann aufwändig sein und der Koordinations- und Planungsaufwand auf Bundes-, kantonaler und nichtstaatlicher Ebene, bevor die Identifizierungskommission ihre Arbeit aufnehmen kann, wäre nicht zu unterschätzen.

Hingegen würden sich langfristig *Einsparungen* dadurch ergeben, dass die jeweiligen Fachbehörden nicht mehr selber Abklärungen treffen müs-

1697 Siehe die Überlegungen oben, S. 413 f.

1698 Dazu unten, S. 472 f.

sen. Mit dem Entscheid der Identifizierungskommission wäre die Opfereigenschaft einer Person dauerhaft festgestellt, was die Gefahr sich widersprechender Behördenentscheide beseitigt. In der Tat sind in jedem Einzelfall in aller Regel mehrere Behörden darauf angewiesen, zu wissen ob eine Person Opfer ist (Asylbehörden, Opferberatungsstellen, Rückkehrhilfe, etc.). Eine solche Gestaltung hätte also erhebliche Effizienzvorteile gegenüber der heute herrschenden fragmentierten Situation informeller Identifizierungen. Aus diesem Grund wird dieses Modell von auch mehreren der Gesprächspartnerinnen und –partner aus der Praxis begrüsst.

Durch die Professionalisierung der Kommission würde sicherlich auch die *Qualität der Identifizierungsentscheidungen* erheblich zunehmen. Die Identifizierungskommission oder ihre Geschäftsstelle würde sich angesichts ihrer Aufgaben voraussichtlich auch zu einem wichtigen Ansprechpartner für Behörden, Medien und Nichtregierungsorganisationen im Bereich des Menschenhandels entwickeln. Indem sie einen Grossteil der bereits in den vorhergehenden Kapiteln identifizierten Koordinationsbedarfs übernehmen kann, würde quasi ein *Kompetenzzentrum* für die Identifizierung und den Opferschutz entstehen.

Es besteht weiter ein Risiko, dass der Identifizierungsentscheid „bürokratisiert“ wird und sich damit Hürden für den Zugang der Opfer zu Unterstützung und Schutz ergeben könnten, die im heutigen System nicht bestehen. Dieser Vorbehalt trifft aber nur für Fälle aus dem heutigen System zu, die auch tatsächlich Unterstützung erhalten, d.h. hauptsächlich solche mit Tatort in der Schweiz. In allen anderen Fällen besteht für die potentiellen Opfer oder ihre Rechtsvertretung in dem fragmentierten System informeller Identifizierungen kaum eine Möglichkeit, eine Nicht-Identifizierung anzufechten. Demgegenüber kann mit dem Kommissionsmodell eine *transparente und faire Entscheidungsfindung* gewährleistet werden, welche mit dem heutigen fragmentierten Modell nicht erreicht wird, indem die verschiedenen Sichtweisen auf Menschenhandel in den Identifizierungsentscheid einfließen und somit der Entscheid nicht von partikularen Behördeninteressen wie Strafverfolgung, Migrationssteuerung oder Missbrauchsbekämpfung dominiert wird. Zudem wäre ein solcher Mechanismus unabhängig von der aufenthaltsrechtlichen Situation der betroffenen Person und von der Frage des Tatorts der Ausbeutung, welche in der heutigen Situation eine der grössten Hürden für den umfassenden Zugang aller Opfer zu Schutz und Unterstützung bildet. Die *Verrechtlichung der Identifizierung* bringt dazu auch einen Zugewinn an Rechtsstaatlichkeit in der

Form von Verfahrensrechten für die Opfer, insbesondere auch einer Beschwerdemöglichkeit.

Ein weiteres Risiko liegt darin, dass der Identifizierungsentscheid eine starke *Präjudizwirkung auf andere Verfahren* haben könnte. Dieses Problem ist besonders dann drängend, wenn eine Person von der Kommission nicht als Opfer anerkannt wird. Beispielsweise könnte ein negativer Identifizierungsentscheid dazu führen, dass im Asylverfahren von der fehlenden Opferanerkennung auf die Unglaubhaftigkeit der von der Person vorgebrachten Asylgründe geschlossen wird und sie deswegen letztlich keinen Schutz erhält. Oder es könnten sich Auswirkungen auf ein allfälliges Strafverfahren ergeben, weil die Zeugenaussagen des mutmasslichen Opfers im Falle eines negativen Identifizierungsentscheids nicht glaubhaft erscheinen, was – sofern der Entscheid öffentlich bekannt ist – von der Verteidigung der als Täter oder Täterin angeklagten Person bestimmt auch als Argument verwendet würde. Solche Präjudizwirkungen sind aber rechtlich unzulässig: Der Identifizierungsentscheid lässt keine automatischen Rückschlüsse auf die Frage der Schuld eines mutmasslichen Täters oder auf die flüchtlingsrechtliche Schutzbedürftigkeit der betroffenen Person zu, weil jeder dieser Entscheide rechtlich andere Voraussetzungen hat und die Frage, ob eine Person als Opfer identifiziert wurde, davon jeweils höchstens ein Teilaspekt bildet.¹⁶⁹⁹

Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass mit dem Kommissionsmodell zwar einige Schwierigkeiten einhergehen, die vor allem in der Phase der Einrichtung der Kommission noch zu Reibungsverlusten führen können. Diese sind aber gut behebbar und werden vor allem auch durch die Vorteile des Modells in verfahrensrechtlicher, organisatorischer und (langfristig auch) finanzieller Hinsicht aufgewogen.

III. Umsetzung in der Schweiz

Im Folgenden wird geprüft, wie das vorgeschlagene Kommissionsmodell in der Schweiz umgesetzt werden könnte. Dazu wird zunächst die Eingliederung in den bestehenden Verwaltungsaufbau diskutiert (1.), bevor ein möglicher Ablauf des Identifizierungsverfahrens skizziert wird (2.). Zu-

1699 Siehe zum Verhältnis zwischen Identifizierungsentscheid und Asylentscheid auch ausführlicher unten, S. 513 ff.

letzt wird der für die Umsetzung des Modells entstehende Revisionsbedarf dargelegt (3.).

1. Mögliche administrative Einbettung der Identifizierungskommission

1.1. Geschäftsstelle

Da die Kommission für die Identifizierung aller potentiellen Menschenhandelsfälle, unabhängig von deren aufenthaltsrechtlichem Status oder dem Ort oder Akteur der Erkennung, zuständig ist, muss sie m.E. zentralisiert und kantonsübergreifend angesiedelt werden. Es würde sich deshalb anbieten, die Identifizierungskommission bei der bereits bestehenden Koordinationsstelle Menschenhandel und Menschen schmuggel (KSMM) anzugliedern. Die KSMM hat eine ständige Geschäftsstelle im Bundesamt für Polizei fedpol und setzt sich zusammen aus den mit der Bekämpfung des Menschenhandels befassten Behörden und Stellen von Bund, Kantonen sowie Nichtregierungs- und zwischenstaatlichen Organisationen. Sie hat die Aufgabe, die nötigen Strukturen und Vernetzungen für eine wirksame Bekämpfung und Verhütung von Menschenhandel und Menschen schmuggel in der Schweiz zu schaffen.

Mit der Anbindung der Identifizierungskommission an eine Bundesstelle würde sich das Verfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVG) richten und gegen die Entscheide der Kommission wäre eine Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht möglich (Art. 33 lit. d VGG), was der Vorgabe effektiven Rechtsschutzes gegen einen ablehnenden Identifizierungsentscheid entspricht.

1.2. Kommissionsmitglieder

Mitglieder der KSMM sind aktuell mehrere Bundesbehörden,¹⁷⁰⁰ Vertreter der wichtigsten interkantonalen Konferenzen,¹⁷⁰¹ die IOM sowie nicht-staatliche Opferschutzorganisationen.¹⁷⁰² Diese Behörden und Organisationen könnten jeweils ein Mitglied für die Identifizierungskommission stellen. Darüber hinaus müssten weitere Spezialistinnen und Spezialisten z.B. der kantonalen KESB, medizinische oder psychologische Fachpersonen sowie Nichtregierungsorganisationen aus dem Migrations- und Asylbereich ebenfalls ein Mitglied für die Kommission stellen können. Wie erwähnt, könnten die Kommissionsmitglieder in „Fachbereiche“ eingeteilt werden, von welchen jeweils ein Vertreter oder eine Vertreterin bei den Sitzungen in kleiner Besetzung anwesend sein muss.

2. Möglicher Ablauf des Verfahrens

Im Folgenden wird der mögliche Ablauf des Verfahrens im Falle einer Erkennung im Asylbereich dargelegt. Die Abläufe bei einer Erkennung ausserhalb der Asylstrukturen (im durch die Kantone vollzogenen Bereich) wären voraussichtlich ähnlich; jedoch wird dieser Fall hier angesichts des Fokus dieser Arbeit nicht mehr vertieft diskutiert.

1700 Konkret sind dies das Eidgenössische Departement des Äusseren mit der Abteilung Menschliche Sicherheit AMS, der Direktion für Völkerrecht DV und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, das Eidgenössische Finanzdepartement mit dem Grenzwachtkorps GWK, die Bundesanwaltschaft BA, das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement mit dem Staatssekretariat für Migration SEM, dem Bundesamt für Justiz BJ sowie dem Bundesamt für Polizei fedpol sowie Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.

1701 Namentlich die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK/CPS), die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG), die Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz (SVK-OHG), die Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM) sowie die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS).

1702 Namentlich die Stiftung Kinderschutz Schweiz, die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (Zürich) sowie die Fondation Au Coeur des Grottes (Genf).

2.1. Erkennungsstufe

Die Erkennungsstufe im Asylbereich wurde bereits oben¹⁷⁰³ ausführlich dargestellt. Hier wird deshalb nur noch auf diejenigen Aspekte eingegangen, die sich im Verhältnis zum Identifizierungsmechanismus in Form des Kommissionsmodells stellen.

2.1.1. Weiterverweisung an die Geschäftsstelle

Sobald ein Akteur konkrete Anhaltspunkte für Menschenhandel entdeckt, muss der Fall – nebst der Vernetzung mit den Opferberatungsstellen¹⁷⁰⁴ – unverzüglich an die Identifizierungskommission weitergeleitet werden. Dabei kommt es nicht auf den Tatort des mutmasslichen Menschenhandels an. An das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für die Weiterverweisung dürfen keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden.

Konkrete Anhaltspunkte erkennen können im Asylbereich u.a. die Asylbehörden selber, das Betreuungs- und Sicherheitspersonal in den Unterkünften, medizinisches Personal, Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter, Vertrauenspersonen für unbegleitete Minderjährige, Sozialarbeitende, die Hilfswerksvertretung, Dolmetschende oder Rechtsberatungsstellen; zudem das Personal in kantonalen Ausschaffungsgefängnissen und Rückkehrberatungsstellen.

Für die Weiterverweisung kann der britische Referral Mechanism¹⁷⁰⁵ als Vorlage dienen. Gemäss diesem Modell sind ausgewählte Behörden und NGOs als „first responder“ berechtigt, Verdachtsfälle von Menschenhandel mittels Formular an die Identifizierungskommission zu überweisen. Auf dem Formular muss – ausser bei Minderjährigen – das potentielle Opfer unterschreiben. Dieses Modell könnte auch in der Schweiz übernommen werden. Für den Fall, dass die Person nicht einwilligt, der „first responder“ aber von einer klaren Gefährdungssituation ausgeht, müssten m.E. für die Praxis klare Kriterien und Abläufe definiert sowie eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, welche eine Weiterverweisung ohne Einwilligung als *ultima ratio* zulässt.

1703 Oben, S. 371 ff.

1704 Zur doppelten Weiterverweisungspflicht siehe oben, S. 436 ff.

1705 Zum britischen Referral Mechanism siehe oben, S. 452 ff.

Für die Schweiz müssten also diejenigen Stellen als „first responder“ definiert werden, welche eine Weiterverweisung vornehmen können. Dies müssten m.E. im Asylbereich mindestens das SEM, die Rechtsvertretung sowie die Opferberatungsstellen sein. Im Weiteren müssten im Rahmen des oben vorgeschlagenen nationalen Weiterverweisungsmechanismus¹⁷⁰⁶ Abläufe definiert werden, damit Verdachtsmomente, die durch einen anderen Akteur erkannt wurden, an einen „first responder“ weitergeleitet werden. Abläufe müssten auch innerhalb der jeweiligen „first responder“, definiert werden, ähnlich wie der heute SEM-intern bestehende Ablauf zur Weiterleitung von Verdachtsfällen an die Federführung Menschenhandel und an das Kommissariat Menschenhandel im fedpol.¹⁷⁰⁷

2.1.2. Vorprüfung

Die Geschäftsstelle der Identifizierungskommission nimmt die Meldung des „first responders“ entgegen und prüft anhand der auf dem Formular ersichtlichen Informationen, ob tatsächlich konkrete Anhaltspunkte vorliegen, ähnlich wie bei der „reasonable grounds stage“ im britischen Referral Mechanism.¹⁷⁰⁸ Zweck ist dabei lediglich eine niederschwellige, grobe Vorselektion, beispielsweise um Fälle auszusondern, die basierend auf Fehlinterpretationen der weiterverweisenden Stelle offensichtlich Menschen schmuggel und nicht Menschenhandel betreffen.

Verfahrensrechtlich handelt es sich dabei um eine Art Nichtanhandnahmeverfügung oder Nichteintretensentscheid, d.h. eine Abweisung ohne vertiefte materielle Prüfung. Dagegen müsste folglich ein Rechtsmittel offen stehen. Um Fehler bei der Vorprüfung zu vermeiden, wäre es sinnvoll, wenn mindestens ein Kommissionsmitglied, z.B. der Präsident oder die Präsidentin der Kommission, diese Entscheide prüft und signiert.

Dieser erste Entscheid sollte so schnell wie möglich, idealerweise innerhalb von maximal 5 Arbeitstagen, erfolgen.

Der Entscheid muss dem potentiellen Opfer sowie seiner Rechtsvertretung mitgeteilt werden. Im britischen System wird standardmässig auch der überweisende „first responder“ informiert. Das ist sicherlich sinnvoll und könnte im Schweizer Modell ebenfalls übernommen werden. Da ein

1706 Zum nationalen Weiterverweisungsmechanismus siehe oben, S. 439 ff.

1707 Zu den Abläufen innerhalb des SEM siehe oben, S. 357 ff.

1708 Zum britischen Referral Mechanism oben, S. 451 ff.

„positiver“ Entscheid, welcher die Eröffnung des Identifizierungsverfahrens nach sich zieht, auch für weitere Behörden von Relevanz ist (u.a. müssen die Asylbehörden wie erwähnt das Asylverfahren suspendieren und müssen die Asyl- und Ausländerbehörden das Wegweisungsverbot während des Identifizierungsverfahrens beachten) würde es sich anbieten, einen Vermerk über das eingeleitete Identifizierungsverfahren im ZEMIS System anzubringen; somit wären alle Behörden informiert, die darauf Zugriff haben.¹⁷⁰⁹

2.1.3. Erholungs- und Bedenkzeit, Eröffnung des Identifizierungsverfahrens und Gewährleisten der Opferrechte

Ist das Resultat der Vorprüfung positiv, d.h. erkennt auch die Geschäftsstelle konkrete Anhaltspunkte, beginnt das Identifizierungsverfahren.

Ab diesem Moment gilt die Opfervermutung und der Person sind die Opferrechte, insbesondere die Unterstützung zu gewährleisten. Nach dem oben für die Erkennungsstufe diskutierten Ablauf sollten die potentiellen Opfer in diesem Zeitpunkt aufgrund der doppelten Weiterverweisungspflicht¹⁷¹⁰ bereits von einer spezialisierten Opferberatungsstelle unterstützt werden. Andernfalls müsste die Geschäftsstelle spätestens in diesem Moment die Vernetzung der potentiellen Opfer mit der spezialisierten Opferberatungsstelle gemäss dem dort vorgeschlagenen Vorgehen¹⁷¹¹ sicherstellen.

Ebenfalls ab diesem Moment ist dem potentiellen Opfer eine Erholungs- und Bedenkzeit zu gewähren. Wie bereits oben angesprochen, könnte die Kommission diese gewähren.¹⁷¹² Dazu stellt die Geschäftsstelle der Person eine Bestätigung über die Gewährung aus. Um sicherzustellen, dass die Erholungs- und Bedenkzeit auch von den anderen relevanten Behörden (insbesondere den Asyl- und Ausländerbehörden) beachtet wird,

1709 Zugriff auf Daten des Asylbereichs in ZEMIS haben u.a. kantonale und kommunale Ausländer- und Polizeibehörden, verschiedene Stellen im fedpol, im Bundesamt für Justiz, das Bundesverwaltungsgericht, das Grenzwachtkorps, die kantonalen Steuerbehörden, Zivilstandsämter sowie der Nachrichtendienst des Bundes, siehe Art. 10 ZEMIS-Verordnung.

1710 Zur doppelten Weiterverweisungspflicht oben, S. 436 ff.

1711 Zur Vernetzung mit Opferberatungsstellen siehe oben, S. 437 ff.

1712 Oben, S. 391 f.

müsste auch hier eine gegenseitige Information sowie ein Eintrag im ZEMIS erfolgen.

2.1.4. Vorgehen bei Minderjährigen

Handelt es sich bei dem potentiellen Opfer um ein unbegleitetes Kind, so ist dieses spätestens nach dem Erkennen konkreter Anhaltspunkte auf Kinderhandel an die spezialisierten Kinderschutzzstellen (insb. kantonale KESB) zu verweisen, damit ihm u.a. ein Vormund oder eine sonstige Vertretung zur Seite gestellt wird und eine adäquate Unterbringungslösung gefunden wird, in welcher es insbesondere vor den (potentiellen) Tätern geschützt ist beziehungsweise spezielle Unterstützung erhält. Steht das potentielle minderjährige Opfer unter der Obhut von erwachsenen Personen, seien es seine Eltern oder andere Verwandte, besteht eine Interventionspflicht (z.B. mittels Fremdplatzierung) in denjenigen Fällen, in denen ein Verbleib des Kindes bei seinen Eltern oder Betreuungspersonen nicht mit dem Kindeswohl vereinbar wäre.

2.2. Identifizierungsstufe

Nach der Überweisung kann das eigentliche Identifizierungsverfahren beginnen. Dabei sollte aber mit der Aufnahme von Untersuchungshandlungen abgewartet werden, bis die angesetzte Dauer der Erholungs- und Bedenkzeit abläuft, um dem potentiellen Opfer eine echte Erholung zu ermöglichen.¹⁷¹³

Die eigentliche Identifizierungsstufe besteht aus der Untersuchung des Falles, der Entscheidvorbereitung durch die Geschäftsstelle sowie dem Entscheid durch die Kommission.

2.2.1. Untersuchung und Entscheidvorbereitung durch die Geschäftsstelle

Im eigentlichen Identifizierungsverfahren klärt die Geschäftsstelle zunächst den Sachverhalt ab. Ziel ist es, soweit Klarheit zu erhalten, dass

¹⁷¹³ Siehe dazu bereits die Ausführungen oben, S. 394.

eine Aussage darüber möglich ist, ob die Person die Opfereigenschaft gemäss Art. 4 lit. a EKM¹⁷¹⁴ erfüllt. Der Prüfungsmasstab ist derjenige des „begründeten Verdachts“.¹⁷¹⁵ Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass es in der Regel unmöglich ist, mit Sicherheit zu sagen ob eine Person tatsächlich die Opfereigenschaft erfüllt oder nicht.¹⁷¹⁶

Für die Abklärungen durch die Geschäftsstelle sind die sich aus der EMRK,¹⁷¹⁷ der Bundesverfassung¹⁷¹⁸ und dem VwVG vorgeschriebenen Verfahrensrechte der potentiellen Opfer zu beachten. Verfahrensrechtlich handelt es sich beim Identifizierungsverfahren um ein Feststellungsverfahren gemäss Art. 25 VwVG. Insbesondere muss die Person angehört werden, es müssen die von ihr oder seiner Rechtsvertretung angebotenen Beweise abgenommen werden, es muss auf Verlangen Akteneinsicht gewährt werden und die betroffene Person muss Gelegenheit haben, zu einer potentiell ablehnenden Verfügung Stellung zu nehmen.

Als Methoden der Sachverhaltsabklärung kommen in erster Linie Befragungen des potentiellen Opfers in Frage. Dabei sind die Qualitätskriterien für die Befragung von Menschenhandelsopfern zu beachten,¹⁷¹⁹ insbesondere muss die Befragung in einer unterstützenden, vertrauensvollen und sicheren Gesprächsatmosphäre durchgeführt werden.¹⁷²⁰ Es könnte sich anbieten, dass die Abklärung der Opfereigenschaft oder zumindest die Befragung der potentiellen Opfer durch die das Opfer betreuenden spezialisierten Opferberatungsstellen vorgenommen wird, da diese in der Regel bereits das dafür notwendige Vertrauensverhältnis etabliert haben. Für die genaue Arbeitsaufteilung müsste zwischen diesen und der Geschäftsstelle eine Absprache gefunden werden. Dies ergibt sich auch aus den völkerrechtlichen Vorgaben, welche eine Zusammenarbeit mit nicht-

1714 Zur Opfereigenschaft oben, S. 52 ff.

1715 Zum Prüfungsmasstab oben, S. 161 ff.

1716 Vgl. Commission nationale consultative des droits de l'homme, S. 163. Zudem ist auch gemäss der Rechtsprechung des EGMR bei behaupteter Verletzung von Fundamentalgarantien, wie Art. 4 EMRK eine ist, von Seiten der gesuchstellenden Person kein voller Beweis für das Vorliegen der behaupteten Tatsachen zu erbringen, siehe dazu oben, S. 172.

1717 Oben, S. 168 ff.

1718 Siehe die Hinweise oben, S. 445.

1719 Siehe die Nachweise oben, Fn. 507.

1720 UNHCR, Richtlinien Menschenhandel, Ziff. 46; siehe auch UNHCR u. a., Ergebnisbericht Menschenhandelsopfer im Asylsystem, S. 189; Janetzek/Lindner, S. 111.

staatlichen Organisationen bei der Identifizierung vorgeben.¹⁷²¹ Auch bei einer „Auslagerung“ der Abklärungen an die Opferberatungsstellen müssen aber die erwähnten Verfahrensrechte des potentiellen Opfers gewährleistet bleiben.

Für die umfassende Abklärung des Sachverhalts können auch andere Informationsquellen genutzt werden wie etwa Akten eines allfällig eingeleiteten Strafverfahrens (Opfereinvernahmen, Ermittlungsergebnisse), Informationen der Stelle, welche das potentielle Opfer ursprünglich überwiesen hat, medizinische oder psychologische Berichte, etc.

Je nachdem ob sich das potentielle Opfer von sich aus zu erkennen gegeben hat oder ob es – aus den oben¹⁷²² beschriebenen Gründen – seine potentielle Opfereigenschaft nicht kennt, nicht kennen will oder sich aus Furcht nicht identifizieren lassen will, stehen unterschiedliche Massnahmen im Vordergrund (z.B. Genesung, Vertrauensaufbau, Verschaffen eines subjektiven Sicherheitsgefühls), damit der Sachverhalt umfassend abgeklärt werden kann. Identifizierung benötigt deswegen in der Regel eine gewisse Zeit und kann individuell unterschiedlich lang dauern.¹⁷²³ In der Praxis derjenigen Länder, die einen expliziten Identifizierungsmechanismus kennen, dauert das Identifizierungsverfahren im Schnitt rund drei Monate.¹⁷²⁴

Ist der Sachverhalt abgeklärt, bereitet die Geschäftsstelle den Fall für die Entscheidfindung in der Kommission vor. Da die Kommission nach der hier vorgeschlagenen Ausgestaltung an einer Sitzung über mehr als ein Dutzend Fälle entscheidet, müssten die Fälle so aufbereitet sein, dass die Kommission dazu auch in der Lage ist. Das heisst, dass die Sachverhalte zusammengefasst werden, die wichtigsten Punkte, die für oder gegen eine Anerkennung der Opfereigenschaft sprechen aufgeführt werden und allenfalls bereits ein Entscheidvorschlag angebracht wird.

1721 Art. 10 Abs. 2 EMK: „in Zusammenarbeit mit anderen Vertragsparteien und einschlägigen Hilfsorganisationen“; vgl. auch Art. 11 Abs. 4 MenschenhandelsRL: „in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen“.

1722 Oben, S. 156 ff.

1723 GRETA weist regelmässig darauf hin, dass dem Identifizierungsprozess genügend Zeit eingeräumt werden muss: GRETA, *Report Spain (2013)*, Appendix I Ziff. 19; GRETA, *Report Denmark (2011)*, Appendix I Ziff. 15.

1724 83 Tage im Vereinigten Königreich, siehe GRETA, *Report United Kingdom (2012)*, Ziff. 209; 3 Monate in Serbien, siehe GRETA, *Report Serbia (2013)*, Ziff. 150. Siehe näher zu diesen Ländern oben, S. 451 ff.

2.2.2. Entscheidungsfindung in der Kommission

Wie vorgeschlagen, könnte sich die Kommission in kleiner Besetzung unter Beteiligung aller Fachbereiche in regelmässigen Abständen treffen, z.B. alle drei Wochen. Anlässlich der Sitzung wird über die von der Geschäftsstellung vorbereiteten Fälle beraten und entschieden. Ähnlich wie bei der Ostschweizer Fachkommission¹⁷²⁵ kann durch die Präsenz einer Präsidentin oder eines Präsidenten der Kommission bei allen Sitzungen eine einheitliche Entscheidpraxis angestrebt werden.

2.2.3. Identifizierungsentscheid

Die Entscheidungen der Kommission werden von der Geschäftsstelle in Form einer Verfügung gemäss Art. 5 VwVG kommuniziert. Da die Verfügung begründet werden muss, formuliert die Geschäftsstelle den Identifizierungsentscheid aus, basierend auf den von ihr bereits vor der Sitzung erstellten Entscheidungsgrundlagen sowie dem Protokoll der Diskussionen in der Kommission.

Nicht zuletzt wegen der starken Präjudizwirkung des Identifizierungsentscheids auf die Beurteilung des Asylgesuchs muss gegen den Entscheid eine Beschwerdemöglichkeit bestehen.¹⁷²⁶ Ein fehlerhafter Identifizierungsentscheid, insbesondere die fälschliche Nichtfeststellung der Opfer-eigenschaft, stellt eine Verletzung von Art. 4 EMRK dar, gegen die gemäss Art. 13 EMRK ein Rechtsmittel offenstehen muss, sofern ein „arguable claim“ für die Verletzung besteht. Zwar muss gemäss der Rechtsprechung des EGMR nicht zwingend gerichtlicher Rechtsschutz bestehen, aber die Rechtsmittelinstanz muss befugt sein, die angefochtene Identifizierungsentscheidung aufzuheben oder abzuändern. Wenn die Identifizierungskommission wie hier vorgeschlagen bei der KSMM, einer Bundesbehörde, angesiedelt ist, besteht gegen ihre Entscheide eine Beschwerdemöglichkeit beim Bundesverwaltungsgericht (Art. 33 lit. d VGG).

¹⁷²⁵ Dazu oben, S. 457 f.

¹⁷²⁶ Frei, Menschenhandelsopfer im Asylverfahren, S. 36; vgl. auch GRETA, *2nd Report United Kingdom (2016)*, Ziff. 167.

2.2.4. Vorgehen nach dem Identifizierungsentscheid

Standardmässig sollte nebst dem Opfer und seiner Rechtsvertretung, wie bereits beim Entscheid über das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte,¹⁷²⁷ auch der ursprünglich weiterverweisende „first responder“ informiert werden und das Resultat des Entscheids im ZEMIS vermerkt werden.

Wurde die Person als Opfer anerkannt, hat sie weiterhin Anspruch auf die Unterstützungsleistungen sowie auf die nur für identifizierte Opfer anwendbare erweiterte Unterstützung (vorausgesetzt sie ist in der Schweiz rechtmässig aufhältig).¹⁷²⁸ Der Identifizierungsentscheid muss zudem im weiteren Verlauf des Asylverfahrens und allenfalls auch im Wegweisungsverfahren zwingend berücksichtigt werden.¹⁷²⁹ Wurde sie nicht als Opfer anerkannt, verliert sie die bisherige geleistete Unterstützung und eine noch andauernde Erholungs- und Bedenkzeit wird beendet.

3. Umsetzungsbedarf *de lege ferenda*

Für die Einrichtung eines Identifizierungsmodells wie dem vorgeschlagenen besteht aktuell keine Rechtsgrundlage. Zwar ist der Aufgabenbereich der KSMM gemäss Art. 13 Menschenhandelsverordnung relativ breit formuliert¹⁷³⁰ und es liesse sich wohl auch mit etwas juristischer Vorstel-

1727 Oben, S. 466.

1728 Dazu unten, S. 515 ff.

1729 Zu den Auswirkungen des Identifizierungsentscheids auf das Asylverfahren siehe unten, S. 508 ff.; zu den Auswirkungen auf eine allfällige Rückkehr siehe unten, S. 519 ff.

1730 Gemäss Art. 13 Abs. 1 Menschenhandelsverordnung hat die KSMM folgende Aufgaben: Laufende Beurteilung der Lage bezüglich Menschenhandel; Erstellung und Koordinierung von Lage- und Bedrohungsberichten, Stellungnahmen sowie Planungsgrundlagen; Entwicklung gesamtschweizerischer Strategien und Konzepte für die Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und seiner Folgen und Vorbereitung der notwendigen Grundlagen für die politische Entscheidungsfindung; Umsetzung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz in ihrem Fachbereich; Koordination der strategischen und operativen Massnahmen der zuständigen Behörden und Stellen des Bundes und der Kantone; Bearbeitung und Koordinierung von Informationen aus dem In- und Ausland in ihrem Zuständigkeitsbereich; Einrichtung einer Anlauf- und Vermittlungsstelle für Anfragen und Auskünfte aus dem In- und Ausland sowie Initiierung und Erarbeiten gezielter Ausbildungs- und Informationsangebote.

lungskraft ein Identifizierungsverfahren darunter subsumieren; allerdings würde dies den Wortlaut doch sehr ausreizen. Allenfalls könnte unter Art. 13 Menschenhandelsverordnung ein zeitlich beschränkter Pilotversuch dieses Modells durchgeführt werden.

Längerfristig müsste aber eine eigene Rechtsgrundlage geschaffen werden, selbst wenn dies unter den aktuellen politischen Mehrheitsverhältnissen eher schwierig erscheint. Auch die völkerrechtlichen Vorgaben fordern eine ausdrückliche rechtliche Verankerung des Identifizierungsverfahrens.¹⁷³¹ Dabei müsste es sich bei dieser Rechtsgrundlage um ein formelles Bundesgesetz handeln, da das Identifizierungsverfahren konkrete und teils weitgehende Rechtswirkungen für die Betroffenen beinhaltet und damit wichtige rechtsetzende Bestimmungen benötigt, welche gemäss Art. 164 Abs. 1 lit. c BV in einem formellen Gesetz geregelt werden müssen.¹⁷³² In dieser Rechtsgrundlage wären nebst dem Ablauf des Verfahrens und den Grundlagen für die Einrichtung der Kommission auch die Weiterverweisungspflichten durch die „first responder“ sowie die Gewährung der Erholungs- und Bedenkzeit durch die Kommission und allfällige weitere Aufgaben (z.B. die Finanzierung der Opferhilfe bei Personen mit ausländischem Tatbezug) zu regeln.

Die Aufgaben der anderen Akteure, welche in Kontakt mit Menschenhandelsoffern kommen können, aber keine „first responder“ sind, sollten im Rahmen des vorgeschlagenen nationalen Weiterverweisungsmechanismus geklärt werden.¹⁷³³ Die Geschäftsstelle der Kommission könnte bei der Erarbeitung und Koordinierung dieses Mechanismus eine zentrale Rolle einnehmen.

Auch in den hauptsächlich von den Kantonen vollzogenen Rechtsgebieten ausserhalb des Asylbereichs wären Anpassungen notwendig, beispielsweise um die Weiterverweisungspflicht flächendeckend zu verankern. Da-

1731 Siehe Art. 10 Abs. 2 EMK, ebenso MRA, *CO Albania* (2013), Ziff. 14; MRA, *CO Finland* (2013), Ziff. 9; MRA, *CO Uruguay* (2013), Ziff. 16(c); CEDAW, *CO Liechtenstein* (2011), Ziff. 27 (b); CEDAW, *CO Italy* (2011), Ziff. 29; CEDAW, *CO Chile* (2012), Ziff. 23 (c); CEDAW, *CO Brazil* (2012), Ziff. 21 (d); CEDAW, *CO Bosnia and Herzegovina* (2013), Ziff. 24 (d); CRPD, *CO Hungary* (2012), Ziff. 32; CAT, *CO Japan* (2013), Ziff. 21. Siehe auch die OHCHR, *Recommended Principles and Guidelines*, Nr. 2 Ziff. 1 sowie Nr. 2 Ziff. 3.

1732 Zum Begriff der wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen siehe etwa Biaggini, N 6 zu Art. 164 BV.

1733 Zum nationalen Weiterverweisungsmechanismus oben, S. 439 ff.

bei könnte u.a. bei den in den meisten Kantonen bereits vorhandenen „Runden Tische“ angesetzt werden.

IV. Zwischenfazit zum formellen Identifizierungsverfahren

Aktuell gibt es in der Schweiz keine Möglichkeit, ein Menschenhandelsopfer formell zu identifizieren. Vielmehr besteht ein fragmentiertes System informeller Identifizierungen, welches aus einer Reihe von Gründen nicht überzeugt. Basierend auf dieser Feststellung wie auch der Aufforderung von GRETA, einen landesweiten formellen Identifizierungsmechanismus einzurichten, wurde hier ein idealtypisches Grundmodell in der Ausgestaltung eines Kommissionsmodells entwickelt, welches die bestmögliche Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben anstrebt und dafür die überzeugenden Elemente aus den europäischen *good practice*-Beispielen herausfiltert und für die Anwendung im Schweizerischen Kontext fruchtbar macht.

Die Umsetzung eines solchen Modells würde einen nicht unerheblichen Koordinations-, Planungs-, Anschubs- und Ressourcenaufwand verursachen. Insgesamt würde das Modell aber längerfristig zu Einsparungen führen. Es würde die Qualität der Identifizierungsentscheide erheblich verbessern, eine transparente und faire Entscheidungsfindung ermöglichen und mit der Einbettung in ein Verwaltungsverfahren die notwendigen Verfahrensrechte für die Opfer gewährleisten.

Quasi als ein „Nebenprodukt“ würde mit der Identifizierungskommission auch eine Stelle entstehen, welche viele der in den vorhergehenden Kapiteln als notwendig erkannten Sensibilisierungs-, Weiterbildungs- und Koordinationsbemühungen übernehmen oder dafür Modellvorlagen erarbeiten könnte. Insgesamt stellt dieses Modell den meines Erachtens bestmöglichen Weg dar, den völkerrechtlich vorgegebenen Opferschutz effizient und umfassend zu gewährleisten.