

TEIL III: AUSWIRKUNGEN DES MENSCHENHANDELSBEKÄMPFUNGSRECHTS AUF DAS ASYLVERFAHREN

Im dritten und letzten substantiellen Teil dieser Arbeit werden die notwendigen und die möglichen Auswirkungen der Umsetzung des Menschenhandelsbekämpfungsrechts auf das Asylverfahren in der Schweiz untersucht. Mit Asylverfahren ist dabei das gesamte Verfahren im Sinne des Art. 14 AsylG gemeint, d.h. sowohl das nationale Asylverfahren, das Dublin-Verfahren als auch das Wegweisungsverfahren.

Im Wesentlichen geht es dabei darum, die zwei Rechtsgebiete des Asylverfahrensrechts und des Menschenhandelsbekämpfungsrechts miteinander zu verbinden. Es sollen aber nicht lediglich die einzelnen in § 4 erarbeiteten staatlichen Verpflichtungen schematisch auf das Asylverfahren übertragen werden. Vielmehr gliedern sich die nachfolgenden Kapitel nach den Auswirkungen dieser Verpflichtungen im Ablauf des Verfahrens. Wie bereits oben erarbeitet, sind die zwei wichtigsten Etappen des Opferschutzes diejenigen des Erkennens und des Identifizierens: Bereits nach dem Erkennen konkreter Anhaltspunkte sind im Sinne einer Soforthilfe verschiedene Massnahmen zugunsten der potentiellen Opfer zu gewährleisten, insbesondere die Gewährung einer Erholungs- und Bedenkzeit, die wichtigsten Unterstützungsleistungen sowie der Schutz der physischen Sicherheit.¹²⁸⁸ Nach der formellen Identifizierung als Opfer treten weitergehende Gewährleistungspflichten ein, u.a. eine Möglichkeit zur Regularisierung des Aufenthalts, erweiterte Unterstützung sowie die Gewährleistung einer sicheren Rückkehr.¹²⁸⁹ Aus diesem Grund ist der Opferschutz, wie er vom internationalen Menschenhandelsbekämpfungsrecht vorgegeben ist, als ein Prozess zu verstehen.¹²⁹⁰

Der vorliegende Teil III orientiert sich an diesem Ablauf von Erkennen und Identifizieren und überträgt ihn auf das Asylverfahren. Er beschreibt in § 9 die Ausgangslage, die sich hauptsächlich aus dem Leitfaden des

1288 Siehe dazu oben, S. 176 f.

1289 Siehe oben, S. 177.

1290 Siehe dazu oben, S. 178.

SEM für die Behandlung von Asylgesuchen von potentiellen Menschenhandelsopfern sowie aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergeben und unterzieht diese einer kritischen Beurteilung. Basierend auf diesen Erkenntnissen und auf den völkerrechtlichen Vorgaben, wie sie im Teil I erarbeitet wurden, wird in § 10 ausgeführt, wie das Erkennen im Asylverfahren ermöglicht und ausgestaltet werden kann. Sobald konkrete Anhaltspunkte erkannt werden, greifen verschiedene völkerrechtlich vorgegebene Verpflichtungen der Staaten gegenüber den Opfern. § 11 befasst sich mit diesen und ihren Auswirkungen auf das Asylverfahren.

Auch die Eröffnung eines Identifizierungsverfahrens ist eine zwingende Konsequenz des Erkennens konkreter Anhaltspunkte auf Menschenhandel. In § 12 wird die Ausgestaltung dieses Identifizierungsverfahren untersucht und es wird ein Modell erarbeitet, wie dieses Verfahren in der Schweiz umgesetzt werden könnte. Gleich wie beim Erkennen folgt auch hierauf ein Kapitel, welches die auf die Identifizierung folgenden staatlichen Verpflichtungen im Asylverfahren darstellt (§ 13).

Zum Schluss werden in einem eigenen Kapitel (§ 14) die Auswirkungen sowohl des Erkennens wie auch des Identifizierens auf die Zuständigkeitsbestimmung in Dublin- und Drittstaatenfällen untersucht. Dies bietet sich an, weil die Zuständigkeitsbestimmung ein eigenes Verfahren innerhalb des Asylverfahrens bildet und sich deshalb verschiedene Querschnittsfragen stellen.

Durchgehendes Ziel der Kapitel in Teil III ist es, sowohl die Auswirkungen der Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben zu eruieren, die jeweils aktuelle Praxis darzustellen sowie die aktuelle Praxis mit den Auswirkungen zu kontrastieren und wo nötig Umsetzungs- oder Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

§ 9 Erkennen und Identifizieren: Ausgangslage

I. Die Bedeutung von Erkennen und Identifizieren im Asylverfahren

Erkennen und Identifizieren stellen generell die grundlegenden Voraussetzungen für die Unterstützung und den Schutz von Menschenhandelsopfern dar. Zudem ist die Erkennung auch aus Strafverfolgungsgründen von fundamentaler Bedeutung, da ohne kooperationsbereite Opfer meist keine Verfolgung der Täter möglich ist.¹²⁹¹

Die bereits oben¹²⁹² getätigte Feststellung, dass sich Opfer in den seltensten Fällen selber zu erkennen geben, gilt auch für das Asylverfahren.¹²⁹³ Häufig kommen die Opfer von sich aus erst auf Beschwerdeebene oder im Rahmen von Wiedererwägungs- oder Mehrfachgesuchen auf ihre Menschenhandelserfahrung zu sprechen¹²⁹⁴ oder sie stellen quasi in „letzter Minute“ ein Asylgesuch in der Ausschaffungshaft.¹²⁹⁵ Die bereits in § 4 genannten Gründe für die mangelnde Selbst-Identifizierung wie Scham, traumabedingte Verdrängung, Unkenntnis über die Kategorie „Menschenhandelsopfer“ und die damit verbundenen Rechte, mangelnde Selbstwahrnehmung als Opfer oder Misstrauen gegenüber den Behörden, treffen auch hier zu.¹²⁹⁶ Da das Stellen eines Asylgesuchs auch eine Täterstrategie darstellen kann,¹²⁹⁷ kommt es im Asylbereich nicht selten vor,

1291 Europäische Kommission, Guidelines for Identification, S. 3; siehe auch Bundesrat, Botschaft EMK und ZeugSG, S. 22.

1292 Oben, S. 156 f.

1293 Siehe jüngst auch BVGE 2016/27 E. 6.2.2 ff.

1294 So z.B. in folgenden Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts betreffend potentielle Opfer von Menschenhandel: D-8024/2010 vom 7.2.2011 und D-1683/2014 vom 12.8.2014 (Menschenhandel erst auf Beschwerdeebene geltend gemacht); E-4327/2014 vom 22.12.2014 und BVGE 2016/27 (Wiedererwägungsgesuch); E-4864/2006 vom 29.1.2009 und D-7351/2014 vom 9.4.2014 (drittes Wiedererwägungsgesuch); E-7609/2015 vom 24.2.2015 (Zweitgesuch).

1295 So im Fall Nr. 9 (siehe oben, S. 74 ff.); siehe auch BVGer, D-5017/2011 vom 20.9.2011 (Asylgesuch in Haft gestellt, wieder zurückgezogen, danach noch einmal eines gestellt); BVGer, D-5828/2010 vom 29.8.2012 (Asylgesuch anlässlich der Einvernahme durch den Haftrichter in der Ausschaffungshaft).

1296 Oben, S. 156 f.

1297 Siehe oben, S. 35 f.

dass sich ein Opfer nach wie vor im Machtbereich der Täter befindet und sich aus diesem Grund nicht selber zu erkennen geben kann oder will. Andererseits kann der Fall gegeben sein, dass das Opfer sich der Relevanz seiner Menschenhandelserfahrung für die Beurteilung des Asylgesuchs nicht bewusst ist, unter anderem auch weil die (letzte) Ausbeutung in den seltensten Fällen im Herkunftsland erfolgt ist.¹²⁹⁸

Eine mangelhafte oder nicht existente Erkennung im Asylverfahren kann für die Opfer weitreichende Konsequenzen haben und gleichzeitig die effiziente Durchführung des Asylverfahrens verunmöglichen:

- Werden die Opfer nicht erkannt, erhalten sie keinen Zugang zu den ihnen völkerrechtlich zustehenden Opferrechten.
- Da die Aussagen der Opfer häufig widersprüchlich sind und ihr Verhalten inkonsistent oder gar irritierend wirken kann, werden sie im Falle einer unterlassenen Erkennung als nicht glaubhaft beurteilt.
- Eine fehlende Erkennung der Opfereigenschaft kann auch zu einer inadäquaten Beurteilung des Schutzbedarfs der Person führen und damit zu einer Abweisung des Asylgesuchs, einem Dublin-Nichteintretensentscheid oder einer Wegweisung ins Heimatland, obwohl dies im Einzelfall möglicherweise nicht den Sicherheits- und Schutzbedürfnissen des Opfers entspricht. Mitunter stellt das Erkennen gar die Voraussetzung dafür dar, überhaupt über eine Asylgewährung, die Flüchtlingseigenschaft und die Einhaltung des Refoulement-Verbotes befinden zu können.¹²⁹⁹
- Insbesondere wenn Opfer nicht erkannt und unterstützt werden, tauchen sie im Asylverfahren häufig unter und entgleiten damit wieder aus dem Einflussbereich der Asylbehörden.
- Im schlimmsten Fall droht dem Opfer ein erneutes Abgleiten in den Menschenhandel.

Angeichts der Risiken, die sich aus einer zu langsamen oder Nicht-Erkennung oder -Identifizierung ergeben, ist die staatliche Identifizierungspflicht, die auf eine schnelle und effiziente Identifizierung und (physische) Schutzgewährung gerichtet ist, auch im Asylbereich von fundamentaler Bedeutung. Die Schlussfolgerung, dass eine Notwendigkeit proaktiver staatlicher Massnahmen zur Sicherstellung von Erkennung und Identifizie-

1298 European Migration Network, Identification, S. 14, 20 f.; siehe auch Frei/Hruschka, S. 282.

1299 BVGE 2016/27 E. 6.5.

rung besteht,¹³⁰⁰ trifft also auch – vielleicht sogar in gesteigertem Masse – für den Asylbereich zu.

Grundsätzlich ist der Asylbereich gut geeignet, um Menschenhandelsopfer zu erkennen. So ist im Asylverfahren beispielsweise – im Gegensatz zu anderen Bereichen – in aller Regel garantiert, dass die Behörden mindestens einmal in direkten persönlichen Kontakt mit dem potenziellen Opfer kommen, nämlich zumindest bei der Registrierung und anschliessenden Kurzbefragung im Empfangs- und Verfahrenszentrum. Auch die Tatsache, dass verschiedene Personen und Akteure mit dem Opfer in Kontakt sind (u.a. Betreuungspersonal, Mitarbeiterinnen der Asylbehörden, Dolmetschende, medizinisches Personal, Hilfswerksvertreterinnen, Vertrauenspersonen von unbegleiteten Minderjährigen, Rechtsberater und Rechtsvertreterinnen) bildet grundsätzlich eine gute Voraussetzung für das Erkennen von Menschenhandelsopfern.¹³⁰¹ Im Gegensatz dazu sind in anderen Bereichen, insbesondere in Branchen mit einem grossen informellen Sektor wie etwa dem Rotlichtmilieu oder der Hausarbeit, in der Regel aufwändige Strukturermittlungen durch die Polizei notwendig, um Opfer zu erkennen.¹³⁰² Es besteht also die Möglichkeit, dass die Dunkelziffer, die bei Menschenhandelsopfern auf rund 90% geschätzt wird,¹³⁰³ im Asylbereich tiefer ist oder jedenfalls mit verstärkten Erkennungsbemühungen tiefer würde.

II. Aktuelle Praxisvorgaben in der Schweiz

Die Erkennung oder Identifizierung von Menschenhandelsopfer ist für den Asylbereich nicht gesetzlich geregelt. Auch auf Weisungsebene finden sich diesbezüglich keine Vorgaben. Lediglich im nicht öffentlichen Leitfaden des SEM zur Behandlung von Asylgesuchen von potentiellen Opfern von Menschenhandel¹³⁰⁴ wurden Standardprozesse definiert.

1300 Dazu bereits oben, S. 156 f.

1301 Siehe bereits Frei, Menschenhandelsopfer im Asylverfahren, S. 34; Frei/Hruschka, S. 280; Janetzek/Lindner, S. 107.

1302 Bundesrat, Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, S. 3, 12, 73, 97.

1303 Vgl. Moret u. a., S. 77 m.w.H.; siehe dazu bereits oben, S. 55 ff.

1304 SEM, Leitfaden potentielle Menschenhandelsopfer (der Autorin vorliegend); dazu sogleich unten, S. 357 ff.

Auch von der Rechtsprechung ging bislang wenig Orientierungswirkung aus. Eine einheitliche Praxis war nicht zu erkennen¹³⁰⁵ und teilweise wurde eine Identifizierungspflicht im Asylverfahren sogar gänzlich in Abrede gestellt.¹³⁰⁶ Ein gewisser Fortschritt hat sich nun aber mit dem ersten Grundsatzentscheid des Bundesverwaltungsgerichts zu Menschenhandel im Asylbereich vom Juli 2016 ergeben. In diesem hat das Gericht die Identifizierung von Menschenhandelsopfern gemäss Art. 10 Abs. 1 und 2 EKM sowie nach dem prozeduralen Gehalt von Art. 4 EMRK als eine staatliche Verpflichtung anerkannt, die auch im Asylverfahren zum Tragen kommt.¹³⁰⁷ Für den Kontext des Asylverfahrens hat das Gericht dabei die Identifizierungspflicht in bestehende Grundsätze des schweizerischen Verwaltungsverfahrens integriert und konkret den Untersuchungsgrundsatz und das rechtliche Gehör als relevant für die Identifizierung von Menschenhandelsopfern benannt. Damit wird die Identifizierungspflicht in Menschenhandelsfällen zu einem spezifisch menschenrechtlichen Teilaspekt dieser verwaltungsprozessrechtlichen Garantien.¹³⁰⁸ Allerdings ist das Gericht der Frage ausgewichen, ob bei unterlassener oder fehlerhafter Identifizierung auch Art. 10 EKM verletzt ist, m.a.W., ob – trotz der klaren Einschätzung als staatliche Pflicht – diese Garantie in einem völkerrechtlichen Sinne self-executing ist oder ob sie sich lediglich an den Gesetzgeber richtet, welcher aufgefordert wäre, ein mit den Grundsätzen der Konvention konformes Identifizierungsverfahren einzurichten. Ebenfalls unklar bleibt, ob den Verpflichtungen aus Art. 4 EMRK und Art. 10 EKM ein eigenständiger, vom Untersuchungsgrundsatz und rechtlichen Gehör unabhängiger, Gehalt zukommt und welche Verpflichtungen sich neben der Berücksichtigung im Asylverfahren daraus möglicherweise ergeben können.¹³⁰⁹ Streng genommen hat das Gericht zudem lediglich Vorgaben für die Erkennung von potentiellen Menschenhandelsopfern definiert; mit der eigentlichen, formellen Identifizierung hat es sich nicht befasst.

1305 So bereits Frei, Schutz im Asylsystem, S. 17.

1306 In zwei (vom gleichen Einzelrichter gefällten) Urteilen wurde die Ansicht vertreten, es sei nicht Sache der Asylbehörden, abzuklären, ob sich jemand gegenüber der beschwerdeführenden Person strafbar gemacht habe, weshalb auch eine Identifizierung im Asylverfahren nicht vorgenommen werden müsse: BVGer, D-8024/2010 vom 7.2.2011, E. 5.3 sowie D-4763/2016 vom 15.8.2016, S. 9.

1307 BVGE 2016/27 E. 6.1. und 6.5.

1308 Vgl. Frei, Urteilsbesprechung BVGE 2016/27, S. 30.

1309 Ibid., S. 31.

Im Folgenden werden die aktuellen Vorgaben der Identifizierung für die Praxis, wie sie sich insbesondere aus dem Leitfaden des SEM sowie aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergeben, dargestellt und im Anschluss kritisch bewertet.

1. Standardprozesse innerhalb des SEM

Im internen Leitfaden des SEM ist das Vorgehen bei Hinweisen auf Menschenhandel definiert. Falls sich während der Befragung zur Person (BzP) im Empfangs- oder Verfahrenszentrum Hinweise auf eine Menschenhandelsituation ergeben, muss die befragende Person umgehend Fragen gemäss der Indikatorenliste¹³¹⁰ stellen.¹³¹¹ Zudem muss auf dem sog. Triageblatt das Feld „OMH“ (Opfer von Menschenhandel) angekreuzt werden. Das Kreuz muss in jedem Fall, d.h. wenn die betroffene Person selber Menschenhandel geltend macht oder wenn ein anderweitiger Verdacht auf Menschenhandel besteht, gesetzt werden, und zwar – bei Äusserung seitens der asylsuchenden Person – unabhängig davon, ob die Behauptung glaubhaft erscheint oder nicht. Das Ankreuzen hat zur Folge, dass das Dossier im elektronischen System mit dem Code für Menschenhandel erfasst wird.¹³¹²

Das weitere Vorgehen richtet sich dann nach dem Land, in dem der Menschenhandel begangen wurde: Liegt der *Tatort in der Schweiz*, muss der Fall unverzüglich der für Menschenhandel zuständigen Person im EVZ gemeldet werden, unabhängig davon, ob sich die Person im Dublin-Verfahren oder im nationalen Asylverfahren befindet. Die für Menschenhandel zuständige Person beantragt sodann, dass eine erweiterte Befragung zur Person durchgeführt wird. Die erweiterte BzP muss gewissen Standards genügen, d.h. sie ist von einer Person durchzuführen, welche die Fachausbildung in Befragungstechnik bei Opfern von Menschenhandel absolviert hat; zudem ist bei Hinweisen auf geschlechtsspezifische Verfolgung die Anhörung durch eine Person gleichen Geschlechts durchzuführen (Art. 6 AsylV 1). Bei der erweiterten BzP wird das potentielle Opfer

1310 Es handelt sich dabei um die von der KSMM zur Verfügung gestellte Indikatorenliste, welche auch als Anhang zu den Weisungen des SEM im Ausländerbereich öffentlich verfügbar ist: SEM, Weisungen AuG, Ziff. 5.6.8.1.

1311 SEM, Leitfaden potentielle Menschenhandelsopfer, Ziff. 1.1.

1312 Ibid., Ziff. 1.2.

ausführlicher über seine Menschenhandelserfahrung befragt. Zudem wird die Person über ihre Rechte als Opfer einer Straftat in der Schweiz informiert und sie wird darauf hingewiesen, dass das SEM den Sachverhalt den zuständigen Strafverfolgungsbehörden melden muss. Gestützt auf die an der BzP und der erweiterten BzP gewonnenen Informationen wird ein Bericht verfasst, welcher der Federführung Menschenhandel in der Zentrale des SEM zugestellt wird. Diese entscheidet dann anhand dieser Angaben, ob und in welcher Form das Kommissariat Menschenhandel im Bundesamt für Polizei (fedpol) informiert werden muss, damit Strafermittlungen aufgenommen werden können. Falls dies der Fall ist, wird im nationalen Verfahren die Behandlung des Dossiers ausgesetzt, bis das Kommissariat Menschenhandel weitere Informationen gibt.¹³¹³ Im Dublin-Verfahren wird ein „Take charge“- oder „Take back“-Gesuch an den vermutlich zuständigen Dublin-Staat in die Wege geleitet, allerdings wird mit dem Erlass eines Nichteintretensentscheides einen Monat lang zugewartet, um weitere Informationen des Kommissariats Menschenhandel abzuwarten.¹³¹⁴

Liegt der *Tatort in einem Dublin-Staat*, ist ebenfalls eine unverzügliche Meldung an die im EVZ für Menschenhandel zuständige Person erforderlich. Auch hier kann eine erweiterte BzP hinsichtlich des in einem Dublin-Staat erfolgten Menschenhandels-Sachverhalt veranlasst werden. Es gelten die oben erwähnten Standards zur Befragung von Menschenhandelsopfern. Das potentielle Opfer wird darüber informiert, dass die Verfolgung der Straftat nicht in die Zuständigkeit der Schweizer Behörden, sondern der ausländischen Strafverfolgungsbehörden fällt. Zudem wird die Einwilligung des Opfers eingeholt, dass seine Daten vom Kommissariat Menschenhandel im fedpol an den zuständigen Dublin-Staat weitergeleitet werden können.¹³¹⁵

Liegt der *Tatort im Herkunftsland*, so wird das Verfahren ohne besondere Vorkehrungen durchgeführt. Einzige Vorgabe des Leitfadens ist, dass auch hier die Anhörung durch eine Person durchgeführt wird, welche die Fachausbildung in Befragungstechnik bei Opfern von Menschenhandel absolviert hat und dass bei Hinweisen auf geschlechtsspezifische Verfolgung die Anhörung durch eine Person gleichen Geschlechts durchzuführen ist. Abgesehen davon findet keine der besonderen Massnahmen, wie

1313 Ibid., Ziff. 1.1.a.

1314 Ibid., Ziff. 2; siehe zum Dublin-Verfahren auch unten, S. 550 ff.

1315 SEM, Leitfaden potentielle Menschenhandelsopfer, Ziff. 1.1.b.

sie für die anderen beiden Kategorien definiert wurden, Anwendung. Es findet also insbesondere keine ergänzende BzP statt und die Informationen werden nicht mit dem Kommissariat Menschenhandel im fedpol geteilt.

Kommen Hinweise auf Menschenhandel erst zu einem späteren Zeitpunkt, z.B. bei der Anhörung oder bei einem Wiedererwägungs- oder einem Mehrfachgesuch auf, sind die zu befolgenden Abläufe weniger klar vorgegeben. Auf jeden Fall muss ebenfalls im Dossier der Code für Menschenhandel gesetzt werden.¹³¹⁶ Für den Fall der Erkennung im Rahmen des Wegweisungsverfahrens enthält der Leitfaden einen kurzen Hinweis: Kommen auf Stufe Vollzug, d.h. beispielsweise im Papierbeschaffungsprozess, bei der Ausreiseorganisation, im Rahmen von Rückkehrberatungsgesprächen oder in der Ausschaffungshaft begründete Hinweise auf Menschenhandel zum Vorschein, sind die Hinweise soweit bekannt schriftlich festzuhalten und via Focalpoint Rückkehr der Federführung Menschenhandel im SEM zuzustellen. Diese nimmt eine Triage bzw. Beurteilung des Falles vor. Ist sie der Ansicht, dass Menschenhandel vorliegt, entscheidet sie, ob das Kommissariat Menschenhandel informiert werden muss. Zudem informiert sie den Focalpoint Rückkehr und bespricht mit ihm das weitere Vorgehen. Die möglichen Massnahmen werden im Leitfaden nur stichwortartig angesprochen: Koordination mit dem Kanton, Einladung zu einem Gespräch, Information über die Opferrechte (bei Straftat in der Schweiz), Weiterführung der Vollzugsmassnahmen, Erstreckung der Ausreisefrist, etc. Falls die Behörden beschliessen, an der Ausreise des potentiellen Opfers festzuhalten, informiert der Focalpoint Rückkehr swiss-REPAT (die Ausreiseorganisation des Bundes).¹³¹⁷

Zum Umgang mit minderjährigen Opfern (begleitet oder unbegleitet) enthält der Leitfaden keine speziellen Vorgaben. Für diese gelten die allgemeinen Vorgaben zum Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen, insbesondere die unverzügliche Bestimmung einer Vertrauensperson durch die zuständigen kantonalen Behörden (Art. 17 Abs. 3 AsylG, Art. 7 Abs. 2bis AsylV 1). Asylgesuche von unbegleiteten Minderjährigen sind nach den gesetzlichen Vorgaben prioritär zu behandeln (Art. 17 Abs. 2bis AsylG). Was die – in der Praxis umstrittene¹³¹⁸ – Altersbestimmung betrifft, hat das Bundesverwaltungsgericht in einem Fall betreffend eine Frau aus Ni-

1316 Ibid., Ziff. 3.2.

1317 Ibid., Ziff. 5.2.b.

1318 Vgl. (anstelle vieler) Motz, S. 486 ff.; Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht, Kinder und Jugendliche auf der Flucht, S. 14 ff.

geria, die von sich behauptete volljährig zu sein und vom SEM auch als solche behandelt wurde, festgehalten, dass das SEM bei potentiellen Menschenhandelsopfern die Indizien für die Minderheit nicht ignorieren darf, sondern die Altersbestimmung besonders sorgfältig durchführen und die Bestimmungen in der EKM, welche bei mutmasslich minderjährigen Menschenhandelsopfern eine Beweislastumkehr für den Altersnachweis aufstellt, beachten muss.¹³¹⁹ In der Praxis liegt die Beweislast für die Minderjährigkeit aber weiterhin meistens bei den Minderjährigen; dieser Befund gilt bis anhin auch für potentiell minderjährige Menschenhandelsopfer.¹³²⁰

2. Sensibilisierung und Ausbildung

Was die Sensibilisierung und Ausbildung betrifft, hat das SEM in den letzten Jahren eine Sensibilisierungsveranstaltung für alle Mitarbeitenden im Asylbereich sowie eine spezifische Weiterbildung für Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter durchgeführt.¹³²¹ Eine Weiterbildung für die Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreibenden am Bundesverwaltungsgericht fand im Dezember 2015 statt.

Verschiedene andere Akteure des Asylbereichs haben seit 2015 eigenständig Weiterbildungs- oder Sensibilisierungsveranstaltungen organisiert, so etwa die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) für Betreuungspersonen, die Schweizerische Flüchtlingshilfe für Hilfswerksvertreterinnen und -vertreter in allen Sprachregionen der Schweiz sowie für die Rechtsberatung sowie Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter im Testbetrieb. Ein Zusammenschluss von Opferberatungsstellen hat im Frühjahr 2017 erstmals eine nationale Konferenz über Menschenhandel und Asyl in Bern organisiert. Es ist also eine Steigerung der fachöffentlichen Aufmerksamkeit für das Thema zu beobachten.

Keine Sensibilisierungs- oder Weiterbildungsmassnahmen gab es bislang, soweit ersichtlich, für Mitarbeitende in kantonalen Ausschaffungsgefängnissen.¹³²²

1319 BVGer, E-803/2015 vom 5.8.2015, E. 3.2.

1320 Siehe etwa Fall Nr. 3, oben S. 66 f.

1321 GRETA, *Report Switzerland (2015)*, Ziff. 124.

1322 GRETA, *Report Switzerland (2015)*, Ziff. 125.

3. Bewertung der aktuellen Praxisvorgaben

Im Folgenden wird die aktuelle Praxis einer kritischen Beurteilung unterzogen. Massstab ist der Rechtsrahmen, wie er in § 4 dargelegt wurde.¹³²³ Auch GRETA und der CEDAW-Ausschuss haben sich zur Identifizierung in der Schweiz geäussert, deshalb wird auf deren Beurteilung im Anschluss ebenfalls eingegangen.

3.1. Nichtöffentliche Regelung

Die Vorgaben zur Identifizierung finden sich im Leitfaden des SEM, welcher aber nicht öffentlich verfügbar ist, u.a., weil er vor allem behördeninterne Prozesse regelt. Mit Ausnahme der in der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichts entwickelten Vorgaben sind also, trotz der potentiell erheblichen Auswirkungen auf die Rechte der potentiellen Opfer, öffentlich keine Informationen darüber erhältlich, wie Menschenhandelsopfer im Asylverfahren identifiziert werden oder werden sollen.

3.2. Starkes Gewicht auf „self-reporting“

In der Praxis gibt es momentan keine nennenswerten gezielten Bestrebungen zur proaktiven Erkennung von Menschenhandelsopfern im Asylbereich. Dies bewirkt, dass ein allfälliges Erkennen eher zufällig erfolgt und vom „Bauchgefühl“ und Engagement der Mitarbeitenden abhängt. Zwar werden zunehmend Sensibilisierungsveranstaltungen abgehalten, was potentiell dazu führt, dass mehr Mitarbeitende in der Lage sind, Anzeichen für Menschenhandel zu erkennen, dennoch besteht damit weiterhin die Gefahr, dass viele Opfer nicht erkannt werden oder dass nur diejenigen Opfer erkannt werden, deren Aussagen und Verhalten denjenigen eines stereotypischen Menschenhandelsopfers entsprechen und/oder deren Aussagen gemessen an Art. 7 AsylG glaubhaft erscheinen.¹³²⁴

Ein solches System legt auch sehr grosses Gewicht auf das „self-reporting“ der Opfer, d.h. es ist darauf angewiesen, dass die Opfer von sich

¹³²³ Oben, S. 155 ff.

¹³²⁴ Zu den Besonderheiten der Glaubhaftigkeitsbeurteilung bei Menschenhandelsopfern siehe oben, S. 300 ff.

aus von ihrer Menschenhandelserfahrung erzählen. Dass ein solches „self-reporting“ nicht der Normalfall ist, wurde bereits oben dargestellt.¹³²⁵ Wenig überraschend werden in der Praxis denn auch viele Opfer nicht oder erst spät im Verfahren erkannt.¹³²⁶ Dies lässt sich auch an den für die vorliegende Arbeit durchgeführten Fallstudien illustrieren: In den analysierten Fällen der Dossier-Analysen handelte es sich fast ausschliesslich um Fälle von „self-reporting“.¹³²⁷ Der Fall Nr. 6 (Mutter und Tochter aus der DR Kongo) bildet dabei die Ausnahme: Hier erschienen die Umstände der Einreise der Tochter suspekt, so dass Menschenhandel vermutet wurde und weitere Abklärungen in die Wege geleitet wurden. In allen anderen Fällen hatten die Betroffenen ausdrückliche Hinweise zumindest darauf gegeben, dass sie sich unfreiwillig prostituieren resp. unfreiwillig arbeiten mussten.¹³²⁸ Das deutet darauf hin, dass aktuell in der Praxis im Wesentlichen darauf vertraut wird, dass sich die Opfer selber zu erkennen geben. Nicht nur in Kombination mit dem im Asylbereich sehr starken Fokus auf Glaubhaftigkeitsfragen ist ein starkes Gewicht auf „self-reporting“ sehr problematisch, da dieses in der Regel auch eine entsprechende Erkenntnis und ein bestimmtes Wissen über die Asylrelevanz des Menschenhandels beim Opfer voraussetzt.

Wie bereits oben¹³²⁹ dargestellt, wird der überwiegende Teil aller bisher behandelten Beschwerden vor dem Bundesverwaltungsgericht wegen mangelnder Glaubhaftigkeit der Vorbringen der asylsuchenden Person abgewiesen oder Zweifel an der Glaubhaftigkeit bilden jedenfalls ein wichtiges Element in der Beurteilung durch die Beschwerdeinstanz.¹³³⁰ Dies selbst in Fällen, in denen meines Erachtens die konkreten Anhaltspunkte

1325 Oben, S. 156 f.

1326 GRETA, *Report Switzerland (2015)*, Ziff. 123; FiZ, Alternativer Bericht, S. 8.

1327 Fälle Nr. 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, siehe oben, S. 64 ff.

1328 In Fall Nr. 5 (Jugendlicher aus Guinea, siehe oben, S. 68 f.) ist nicht ersichtlich, woraus sich der Verdacht auf Menschenhandel, der zur Codierung führte, ergab.

1329 Oben, S. 301 ff.

1330 So u.a. BVGer, D-4763/2016 vom 15.8.2016; D-122/2016 vom 19.1.2016; D-3856/2015 vom 3.8.2015; D-7351/2014 vom 9.4.2015; E-3600/2014 vom 14.8.2014; D-1683/2014 vom 12.8.2014; D-6041/2013 vom 12.11.2013; E-6973/2011 vom 1.10.2013; E-3110/2013 vom 12.6.2013; D-1013/2012 vom 25.1.2013; D-5828/2010 vom 29.8.2012; E-6156/2011 vom 24.11.2011; D-5017/2011 vom 20.8.2011; E-4922/2009 vom 26.10.2010; D-7048/2009 vom 8.3.2010; E-7677/2009 vom 11.2.2010; E-5704/2009 vom 21.9.2009; E-2507/2009 vom 24.4.2009; E-4864/2006 vom 29.1.2009. Siehe auch GRETA, *Report Switzerland (2015)*, Ziff. 123.

auf Menschenhandel klar erkennbar waren, etwa bei jungen Frauen aus dem Bundesstaat Edo in Nigeria, die in Italien zur Prostitution gezwungen wurden.¹³³¹ Solche klaren Anhaltspunkte stehen eigentlich einer (vor)schnellen Qualifizierung als unglaublich entgegen.¹³³²

Natürlich besteht in Einzelfällen die Möglichkeit, dass sich eine Person als Opfer von Menschenhandel ausgibt, weil sie sich dadurch bessere Erfolgchancen im Asylverfahren verspricht. Dennoch wird die Glaubhaftigkeit von Menschenhandelsopfern in der Praxis auffallend häufig angezweifelt, was den Eindruck eines generellen Misstrauens gegenüber den Aussagen von Menschenhandelsopfern entstehen lässt. Dieses Misstrauen kann aus Unkenntnis über das typische Aussageverhalten von Menschenhandelsopfern entstehen, aber auch aus fehlendem Vorstellungsvermögen darüber, dass solche Taten auch in der Schweiz verübt werden können.¹³³³ Es kann aber auch dadurch bedingt sein, dass Menschenhandel, insbesondere wenn die Ausbeutung nicht im Herkunftsland stattfand, von den Sachbearbeitenden als nicht relevant für das Asyl- und Wegweisungsverfahren angesehen wird. Es sei hier deshalb noch einmal auf die bereits oben ausgeführten Grundsätze zur Glaubhaftigkeitsbeurteilung bei Menschenhandelsopfern hingewiesen.¹³³⁴

Insgesamt besteht aktuell also die paradoxe Situation, dass einerseits keine systematischen proaktiven Massnahmen zur Erkennung von Hinweisen auf Menschenhandel vorgenommen werden, gleichzeitig aber viele Aussagen von Opfern, wenn sie von sich aus auf den Menschenhandel aufmerksam machen, als unglaublich eingeschätzt werden. Dass sich damit die Gelegenheiten für eine erfolgreiche Erkennung und Identifizierung minimieren, liegt auf der Hand.

1331 BVGer, D-4763/2016 vom 15.8.2016; D-1683/2014 vom 12.8.2014; E-3110/2013 vom 12.6.2013; D-5017/2011 vom 20.9.2011; E-4922/2009 vom 26.10.2010 sowie E-7677/2009 vom 11.2.2010.

1332 Siehe dazu auch oben, S. 305 ff.

1333 „Heidi Bias“, siehe Frei/Hruschka, S. 283; Es erscheint nicht vorstellbar, dass sich derartige Verbrechen in der „idyllischen“ Schweiz ereignen können.

1334 Oben, S. 305 ff.

3.3. Kaum Vorgaben zum Erkennen bei fortgeschrittenem Asylverfahren

Der Leitfaden des SEM bezieht sich nach seinem Wortlaut und seiner Grundausrichtung lediglich auf Fälle, in denen Menschenhandel bereits in einem frühen Stadium des Verfahrens, d.h. bei der Registrierung oder der Befragung zur Person, festgestellt wurde. Werden Hinweise auf Menschenhandel erst zu einem späteren Zeitpunkt entdeckt, z.B. durch die befragende Person im Rahmen der Anhörung, in der Zeit zwischen BzP und Anhörung, zwischen der Anhörung und dem Asylentscheid oder auch erst nach Abschluss des Asylverfahrens, finden sich keine Standardabläufe im Leitfaden, mit Ausnahme der Vorgabe, den Code für Menschenhandel zu setzen.

Lediglich dem Erkennen von Indizien im Wegweisungsverfahren sind einige Ausführungen gewidmet, diese bleiben jedoch – im Vergleich zu den relativ detaillierten Vorgaben bei einer Erkennung an der BzP – sehr unspezifisch. Eine Rückführung eines Menschenhandelsopfers kann aber gegen das (flüchtlings- oder menschenrechtliche) Refoulement-Verbot verstossen¹³³⁵ und ist auch sonst in verschiedener Hinsicht menschenrechtssensibel und löst entsprechende Handlungspflichten der Behörden aus. Im Ergebnis lässt sich daher sagen, dass eine Regelung wie im Leitfaden nicht ausreicht, um den menschenrechtlichen Vorgaben Genüge zu tun.

3.4. (Fehlende) Verfahrensrechte für die Opfer

Im aktuellen System haben die Opfer keinerlei verfahrensrechtliche Möglichkeit, Einfluss zu nehmen auf die Beurteilung ihrer Opfereigenschaft durch das SEM oder das Kommissariat Menschenhandel. Eine mangelnde Anerkennung der Opfereigenschaft kann im Asylbereich derzeit lediglich im Rahmen der Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden; mögliche Rügegründe sind die Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) sowie eine unvollständige oder unrichtige Abklärung des Sachverhalts (Art. 6 AsylG i.V.m. Art. 12 VwVG).¹³³⁶ Damit sind aber nur in Teilbereichen des Identifizierungsverfahrens individuelle Verfahrensrechte für die (potentiellen) Opfer gewährleistet, denn gerügt werden

1335 Siehe die Abhandlung oben, S. 323 ff.

1336 Vgl. BVE 2016/27 E. 10.2.

kann nur die Sachverhaltserstellung im Hinblick auf die Beurteilung der Flüchtlingseigenschaft, der Dublin-Zuständigkeit und der Prüfung von Wegweisungsvollzugshindernissen. Wird einer möglichen Identifizierung die Relevanz für die Entscheidung im Asyl- und Wegweisungsverfahren gänzlich abgesprochen,¹³³⁷ besteht also die Gefahr, dass trotz des Erkennens keine Identifizierung als Opfer erfolgt bzw. diese von internen Abläufen abhängt, die nicht ausreichend institutionalisiert sind (dazu sogleich, 3.5.).

Mit Ausnahme der Erwägungen, die im Rahmen der behördlichen Begründungspflicht (Art. 29 Abs. 2 BV) im Asylentscheid enthalten sein müssen, wird den (potentiellen) Opfern aktuell auch nicht mitgeteilt, inwiefern oder ob sie als Menschenhandelsopfer angesehen werden.

3.5. Kaum institutionalisierte Kooperation

Aktuell besteht lediglich zwischen dem SEM und dem Kommissariat Menschenhandel des fedpol eine mittels eines Abkommens formalisierte Kooperation. Der Leitfaden enthält hingegen keinerlei Vorgaben zu einer Vernetzung mit (staatlichen oder nichtstaatlichen) Rechtsberatungs- oder Opferberatungsstellen und deren Expertise wird (beispielsweise in Form von Berichten) soweit ersichtlich im Verfahren selten berücksichtigt,¹³³⁸ sondern die Berücksichtigung der Expertise ist von Zufälligkeiten im Verfahren und vom Engagement von Einzelpersonen abhängig und erfolgt *ad hoc*.¹³³⁹ Die nichtstaatlichen Organisationen monieren denn auch, dass sie im Asylbereich nicht systematisch hinzugezogen werden bei Menschenhandelsfällen, obwohl sie beispielsweise bezüglich der Abklärung der Opfereigenschaft über langjährige Erfahrung verfügen.¹³⁴⁰

Auch gibt es keine definierten Abläufe für den Fall, dass Personen, die nicht dem SEM angehören, z.B. eine Rechtsvertreterin oder ein Rechtsvertreter, eine Rechtsberatungsstelle, die Vertrauensperson einer unbegleiteten

1337 Wie in den Beispielen oben, Fn. 1306.

1338 Siehe z.B. BVGer, D-4763/2916 vom 15.8.2016, S. 9 oder E-4327/2014 vom 22.12.2014, E. 5.7.1.

1339 Gemäss Angaben der FiZ ist bisher keiner der Fälle aus dem Asylbereich, die durch die FiZ betreut werden, durch das SEM überwiesen worden, sondern die Fälle kamen jeweils über Meldungen aus der Asylunterkunft, von unabhängigen Beratungsstellen oder von einer Rechtsvertretung zur FiZ.

1340 FiZ, Alternativer Bericht, S. 8.

ten minderjährigen Person oder eine Betreuerin oder ein Betreuer Anzeichen auf Menschenhandel erkennen. Weder zwischen diesen Akteuren und dem SEM noch zwischen ihnen und den Opferberatungsstellen besteht eine institutionalisierte Kooperation.

3.6. Keine formelle Identifizierung

Völkerrechtlich gesehen, ist das Ankreuzen des Feldes „OMH“ auf dem Triageblatt und das dadurch ausgelöste Setzen eines Codes für Menschenhandel m.E. als Erkennung konkreter Anhaltspunkte auf Menschenhandel zu qualifizieren. Ab diesem Moment wäre daher die Person ins Identifizierungsverfahren zu überweisen und es müssten die Opferrechte gewährleistet werden.

Eine eigentliche Identifizierung im Sinne eines Entscheides über die Opfereigenschaft findet im Asylverfahren aber nicht statt. Vielmehr wird nach dem Leitfaden der Entscheid, ob eine Person von Opferrechten oder von besonderen Verfahrensmassnahmen profitieren kann (was quasi eine informelle Identifizierung darstellt), in die Hände verschiedener Personen und Einheiten gelegt: Die für Menschenhandel zuständige Person in den EVZ entscheidet, ob eine erweiterte BzP wegen Verdachts auf Menschenhandel durchgeführt wird und ob die Federführung Menschenhandel in der Zentrale des SEM informiert wird. Diese legt sodann fest, ob der Fall genug Informationen enthält, um ihn an das Kommissariat Menschenhandel weiterzuleiten. Das Kommissariat entscheidet daraufhin, ob basierend auf den vorhandenen Informationen Strafermittlungen gegen die Täter eingeleitet werden können und der Fall deshalb an die zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden muss.

Die Weiterleitung der Informationen an das fedpol sowie dessen Entscheid über die Aufnahme von Strafermittlungen haben mit der Frage, ob die Person Opfer ist, nur noch wenig zu tun, denn sie sind von den Strafverfolgungsinteressen gegen die Täter geleitet. Dennoch haben sie im aktuellen System eine grosse Auswirkung auf die Beurteilung der Opfereigenschaft, denn häufig dient die Tatsache, dass keine Ermittlungen eingeleitet oder diese eingestellt wurden, als Basis für die Annahme, dass keine Tathandlung stattgefunden hat, die Person also kein Opfer von Menschenhandel ist und ihre Aussagen deshalb als unglaublich zu beurteilen

sind.¹³⁴¹ Bei Personen, die in einem Drittstaat oder in ihrem Herkunftsland ausgebeutet wurden, wirkt sich dieses Vorgehen ebenfalls nachteilig auf die Glaubhaftigkeitsprüfung aus, weil in diesem Fall die Schweiz ohnehin keine Strafverfolgung initiiert.

Im aktuellen System ist eine formelle Identifizierung also nicht vorgesehen. Gleichzeitig erfolgt – wenn der Fall überhaupt weitergeleitet wird¹³⁴² – eine „informelle“ Identifizierung, die hauptsächlich von den Interessen des Strafverfahrens geleitet ist. Dies ist insbesondere deswegen problematisch, weil die potentiellen Opfer keinerlei Einflussmöglichkeit auf diese Entscheidungen haben. Zudem widerspricht dies den völkerrechtlichen Vorgaben, wonach Identifizierung nicht abhängig von der Einleitung eines Strafverfahrens sein darf.¹³⁴³

Eine ähnliche Situation besteht im Übrigen auch ausserhalb des Asylbereichs. Eine formelle Identifizierung gibt es auch im Kompetenzbereich der kantonalen Ausländerbehörden nicht. Vielmehr entscheiden verschiedene Fachbehörden und nichtstaatliche Organisationen, die mit Menschenhandelsoptionen zu tun haben, jeweils in ihrem eigenen Kompetenzbereich darüber, ob eine Person als Opfer qualifiziert:

- So gehört beispielsweise die Abklärung der Opfereigenschaft zum Angebot der auf Menschenhandel spezialisierten Opferberatungsstellen wie FiZ, CSP oder ASTREE¹³⁴⁴ und ist in der Regel auch die Voraussetzung für die Übernahme eines Falles durch diese Stellen.
- Diese Opferberatungsstellen rechnen ihre Leistungen gemäss OHG bei der kantonalen Opferhilfestelle ab.¹³⁴⁵ Der Entscheid der Opferhilfestelle über die Vergütung der Leistungen stellt faktisch ein Entscheid über die Opfereigenschaft dar.¹³⁴⁶
- Die Ausstellung einer Kurzaufenthaltsbewilligung für Menschenhandelsopfer zum Zweck der Kooperation im Strafverfahren (Art. 36

1341 Siehe die Nachweise oben, S. 301 ff.

1342 So wurde in den Gesprächen der Autorin mit Fachpersonen von Fällen berichtet, in denen nach Ansicht der Rechtsvertretung klare Hinweise auf Menschenhandel vorlagen, die aber vom SEM nicht an das Kommissariat Menschenhandel im fedpol weitergeleitet wurden.

1343 Siehe oben, S. 194.

1344 Zu den spezialisierten Opferberatungsstellen siehe näher unten, S. 409 ff.

1345 Siehe zum (kantonalen) System der Opferhilfe unten, S. 409 ff.

1346 Allerdings ist die Opferdefinition gemäss Art. 1 OHG enger als diejenige von Art. 4 lit. a EMK; vgl. oben, S. 51 ff.

VZAE)¹³⁴⁷ erfolgt durch die kantonalen Ausländerbehörden auf Vorschlag der Strafverfolgungsbehörden. Eine anschliessende oder alternative Regelung der Anwesenheit eines Opfers im Rahmen einer Härtefallbewilligung ist in der Praxis ebenfalls häufig vom Vorliegen eines Gerichtsurteils oder einer befürwortenden Einschätzung der Strafverfolgungsbehörden abhängig.¹³⁴⁸ Auch hier erfolgt also faktisch eine Einschätzung der Opfereigenschaft durch die Strafverfolgungs- und die Migrationsbehörden.

- Beantragt ein potentielles Opfer von Menschenhandel aus dem Asylbereich spezielle Rückkehrhilfe für Menschenhandelsopfer¹³⁴⁹, so erfolgt gemäss Leitfaden des SEM eine „beratende Stellungnahme“ der Federführung Menschenhandel im SEM¹³⁵⁰, um sicherzustellen, „dass die Schlussfolgerungen hinsichtlich eines möglichen OMH-Profiles kohärent sind mit der Gewährung einer spezifischen Rückkehrhilfe“. Auch dies stellt m.E. eine informelle Identifizierung dar, denn wenn das SEM in seiner Stellungnahme davon abrät, die Person als Menschenhandelsopfer anzusehen, kann es sein dass ihr die besondere Rückkehrhilfe für Menschenhandelsopfer verwehrt wird.

Insofern kann die Situation inner- wie auch ausserhalb des Asylbereichs als ein *fragmentiertes System informeller Identifizierungen* bezeichnet werden. Verschiedene Stellen nehmen eine faktische, aber informelle Identifizierung vor. Verfahrensrechte wie rechtliches Gehör, ein begründeter Entscheid oder eine Beschwerdemöglichkeit sind bei Entscheidungen durch die nichtstaatlichen Organisationen nicht gewährleistet; faktische Identifizierungen durch Behörden können (wie oben in Bezug auf das Asylverfahren schon ausgeführt wurde¹³⁵¹) lediglich im Rahmen einer Beschwerde gegen den eigentlichen Entscheid angefochten werden, d.h. gegen die Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung oder die Verweigerung der Opferhilfe oder eben gegen den Asylentscheid. Die korrekte Abklärung der Opfereigenschaft ist also immer nur im Kontext der Sachverhaltserstellung für eine andere Rechtsfrage überprüfbar. Dieses fragmentierte System birgt zudem die Gefahr sich widersprechender Entscheide,

1347 Zur Kurzaufenthaltsbewilligung näher unten, S. 479 ff.

1348 Siehe die Hinweise unten, S. 484.

1349 Zur speziellen Rückkehrhilfe für Menschenhandelsopfer siehe eingehender unten, S. 523 ff.

1350 SEM, Leitfaden potentielle Menschenhandelsopfer, Ziff. 6.

1351 Oben, S. 364.

wie insbesondere an dem Beispiel der Rückkehrhilfe erkannt werden kann.

4. Schlussfolgerungen von GRETA und CEDAW

GRETA hat anlässlich seines Monitoringberichts über die Umsetzung der Europaratskonvention in der Schweiz 2015 positiv bemerkt, dass die Schweiz um bessere Erkennung im Asylbereich bemüht ist und entsprechende Massnahmen insbesondere im Bereich der Sensibilisierung ergriffen hat.¹³⁵² Gleichzeitig hat GRETA festgestellt, dass Mitarbeitende in Ausschaffungsgefängnissen nicht sensibilisiert werden¹³⁵³ und dass Opfer im Asylverfahren trotz der genannten Bemühungen häufig gar nicht oder erst spät identifiziert werden und dass ihre Aussagen als nicht glaubhaft eingeschätzt werden, u.a. weil sie widersprüchlich sind.¹³⁵⁴

Als Schlussfolgerung hat GRETA die Schweiz dringend dazu aufgefordert sicherzustellen, dass landesweit ein formeller Identifizierungsmechanismus eingeführt und angewendet wird. Insbesondere sollen dabei die Schritte für das Erkennen und das Identifizieren klar definiert und koordiniert werden. Es solle zudem ein Verfahren für die Identifizierung von minderjährigen Opfern eingerichtet werden, welches die spezielle Situation und Bedürfnisse von Kindern berücksichtige und Kinderspezialisten, Kinderschutzstellen und spezialisierte Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften mit einbeziehe. Die Schweiz solle zudem darauf achten, dass auch Asylsuchende richtig identifiziert werden („ensure the proper identification of victims of trafficking amongst migrant workers and asylum seekers“).¹³⁵⁵

Auch der CEDAW-Ausschuss hat die Schweiz in seinen Abschliessenden Bemerkungen von 2016 dazu aufgefordert, verstärkt Massnahmen zur Identifizierung (gemeint war aber wohl eher „Erkennung“) von Frauen und Mädchen zu treffen, die Opfer von Menschenhandel sind oder zu werden drohen, und ihnen Zugang zu Gesundheitsversorgung und Beratung zu gewähren.¹³⁵⁶

1352 GRETA, *Report Switzerland (2015)*, Ziff. 122 und 124.

1353 Ibid., Ziff. 125.

1354 Ibid., Ziff. 123.

1355 Ibid., Ziff. 129.

1356 CEDAW, *CO Switzerland (2016)*, Ziff. 29 (c).

III. Zwischenfazit

Im vorliegenden Kapitel wurden die existierenden Praxisvorgaben in der Schweiz bezüglich Erkennen und Identifizieren von Menschenhandelsopfern untersucht und erstmals bewertet. Eine wesentliche Erkenntnis ist, dass sich die aktuellen Vorgaben in der Praxis lediglich auf das Erkennen beziehen und den zweiten Schritt, die Identifizierung, weitgehend ausser Acht lassen. Zudem sind sie auch in Bezug auf die völkerrechtlichen Vorgaben zum Erkennen teilweise noch lückenhaft. Angesichts dieser Feststellung sowie der Kritik von GRETA und dem CEDAW-Ausschuss soll im Folgenden untersucht werden, wie das Erkennen und Identifizieren im Asylbereich aussehen könnten und wie die dadurch jeweils ausgelösten Gewährleistungspflichten umgesetzt werden können.