

§ 10 Erkennungsstufe im Asylverfahren

I. Rekapitulation der rechtlichen Vorgaben

In der Erkennungsphase geht es darum, Verdachtsmomente auf Menschenhandel bei denjenigen Personen zu erkennen, die entweder zur „Grundpopulation“ (z.B. alle Asylsuchenden) oder zu einer Risikogruppe gehören. Bestehen bei einer Person konkrete Anhaltspunkte auf Menschenhandel, ist die Person in die zweite Phase, das Identifizierungsverfahren, zu überweisen. Ab dem Moment des Vorliegens konkreter Anhaltspunkte gilt die Person als potentiell Opfer und sie erhält Zugang zu den meisten Opferrechten: Zunächst gilt ein sofortiger Wegweisungsschutz, der mindestens so lange andauert, bis das Verfahren zur Identifizierung abgeschlossen ist. Ebenfalls unverzüglich nach dem Erkennen ist eine Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen zu gewähren und den potentiellen Opfern ist die grundlegende Unterstützung zu gewährleisten. Es müssen zudem im Fall einer konkreten Gefährdung des Opfers operative Schutzmassnahmen getroffen werden, um die Person vor weiteren Integritätsverletzungen zu schützen. Das vorliegende Kapitel untersucht die Ausgestaltung der Erkennungsstufe; auf die daran anschliessenden Gewährleistungspflichten geht das nächste Kapitel (§ 11) ein.¹³⁵⁷

Aus den völkerrechtlichen Vorgaben lassen sich insbesondere die Massnahmen entnehmen, die für die *Sicherstellung des Erkennens* geboten erscheinen. Diese werden in Ziff. III diskutiert. Sie enthalten aber kein konkretes Modell dafür, wie die Erkennung *in das Asylverfahren integriert* werden muss. Eine gewisse Orientierung kann sich hierfür aus den Richtlinien des europäischen Asylsystems, namentlich aus der Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU (AufnahmeRL) und der Verfahrensrichtlinie 2013/32/EU (VerfRL), ergeben. Diese zwei Richtlinien enthalten nämlich die Verpflichtung, die besonderen Bedürfnisse von vulnerablen Personen (worunter auch Menschenhandelsopfer fallen) zu berücksichtigen, und hierzu ein Verfahren einzurichten. Aus diesem Grund wird hier im Rahmen eines Exkurses auf diese – für die Schweiz nicht direkt verbindlichen – Rechts-

1357 Unten, S. 384 ff.

grundlagen eingegangen (II.). Bevor dann im Rahmen von § 11 die Gewährleistungspflichten im Falle des Erkennens konkreter Anhaltspunkte ausgeführt werden, ist es notwendig, die Auslösungsschwelle der „konkreten Anhaltspunkte“ überhaupt zu bestimmen. Ziff. IV. widmet sich diesem Thema.

II. Exkurs: Erkennung im Europäischen Asyl-Acquis

Gemäss Art. 24 Abs. 1 der Verfahrensrichtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet zu prüfen, ob eine asylsuchende Person besondere Verfahrensgarantien benötigt. Darunter fallen gemäss der Richtlinie insbesondere Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.¹³⁵⁸ Ähnlich verpflichtet Art. 21 der AufnahmeRL die Mitgliedstaaten dazu, die spezielle Situation von vulnerablen Personen, worunter (nebst Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Folteropfern und Opfern sonstiger schwerer physischer oder sexueller Gewalt) auch Menschenhandelsopfer fallen, zu berücksichtigen.

Zum Zweck des Erkennens, ob eine Person unter diese Kategorie vulnerabler Personen fällt, führen die Staaten eine „Beurteilung“ durch (Art. 22 Abs. 1 AufnahmeRL). Diese Beurteilung muss innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach Eingang des Asylgesuchs erfolgen, auf jeden Fall aber vor dem erstinstanzlichen Entscheid.¹³⁵⁹ Gleichzeitig muss die Erkennung aber auch in einem späteren Stadium des Asylverfahrens möglich sein.¹³⁶⁰ Sowohl die Verfahrens- wie auch die AufnahmeRL halten fest, dass diese Beurteilung nicht zwingend in Form eines Verwaltungsverfahrens erfolgen muss und in bereits bestehende Verfahren und Abläufe integriert werden kann.¹³⁶¹ In der Literatur werden dazu beispielsweise die Registrierung, die Befragung oder medizinische Untersuchungen genannt.¹³⁶²

1358 Art. 24 Abs. 3 VerfRL.

1359 Vedsted-Hansen, Rz. 4 zu Art. 24 VerfRL, mit Verweis auf Erwägungsgrund 29 VerfRL.

1360 Peek/Tsourdi, Rz. 10 zu Art. 22 AufnahmeRL; Vedsted-Hansen, Rz. 4 zu Art. 24 VerfRL.

1361 Art. 24 Abs. 2 VerfRL, Art. 22 Abs. 2 AufnahmeRL.

1362 Peek/Tsourdi, Rz. 11 zu Art. 22 AufnahmeRL.

Das Europäische Asylrecht schreibt kein zweistufiges Verfahren des Erkennens und Identifizierens vor, wie es im Menschenhandelsbekämpfungsrecht der Fall ist. Die Verpflichtungen aus der Aufnahme- und der Verfahrensrichtlinie beziehen sich m.E. nur auf das Erkennen von vulnerablen Personen und beinhalten keine Pflicht zur (formellen) Identifizierung in einem separaten Verwaltungsverfahren.¹³⁶³ Eine solche wäre aufgrund der Offenheit der Kategorie „vulnerabel“ aktuell auch gar nicht möglich, denn dazu wäre eine genaue rechtliche Definition sowohl des Begriffs „vulnerabel“ als auch der sich aus dem Erkennen ergebenden Rechtsfolgen auf Richtlinienstufe notwendig. In den Richtlinien ist aber lediglich vorgegeben, dass die besonderen Bedürfnisse dieser jeweiligen Personen berücksichtigt werden müssen, und zwar sowohl bei den Aufnahmebedingungen als auch im Verfahren in Form besonderer Verfahrensgarantien. Eine weitergehende Abklärungspflicht nach dem Erkennen ergibt sich nur insofern, als die Richtlinien vorgeben, dass beurteilt werden soll, welcher Art diese besonderen Bedürfnisse sind (Art. 22 Abs. 1 AufnahmeRL).

Ergibt sich aus dieser ersten Abklärung, dass eine Person zu einer vulnerablen Gruppe gehört, die völkerrechtlich besondere Rechte hat, müssen diese bei der Gewährung der in den Richtlinien geregelten Verfahrens- oder Aufnahmegarantien berücksichtigt werden,¹³⁶⁴ selbst wenn diese Rechte nicht ausdrücklich in den Richtlinien erwähnt sind. Am augenfälligsten ist dies bei Minderjährigen, die nach der Kinderrechtskonvention und der EU-Grundrechtecharta besondere Rechte haben und für die auch die Richtlinien besondere Vorgaben beinhalten.¹³⁶⁵ Die Pflicht zur Beachtung der völkerrechtlich über die im Rahmen der Richtlinien konkret geregelten Garantien hinaus gilt auch für andere Gruppen mit besonderen Rechten wie beispielsweise für Personen mit Behinderungen, denen nach der UN-Behindertenrechtskonvention besondere Rechte zustehen, die aber – anders als bei Minderjährigen – nicht konkret in den Richtlinien verankert sind.

1363 Peek/Tsourdji, Rz. 9 zu Art. 22 AufnahmeRL, sprechen denn auch von „detection“. Anders Stoyanova, *Vulnerable Persons*, S. 71 ff., die in den Richtlinien des GEAS eine Verpflichtung zur Identifizierung erkennt (ohne aber die Unterscheidung zwischen Erkennen und Identifizieren näher zu diskutieren).

1364 So auch EASO, *Guidance on reception conditions*, S. 40.

1365 Vgl. Art. 25 VerfRL (Verfahrensgarantien für unbegleitete Minderjährige) und Art. 23 und 24 AufnahmeRL (Aufnahmebedingungen für Minderjährige und für unbegleitete Minderjährige), die aber nicht alle völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der KRK abdecken.

Das gleiche gilt auch für Menschenhandelsopfer, welche ab dem Erkennungszeitpunkt verschiedene Rechte haben, die nicht explizit in den Richtlinien des GEAS verankert sind, sondern sich – im EU-Kontext – aus Art. 5 GRC sowie den menschenhandelsspezifischen Richtlinien (MenschenhandelsRL und AufenthaltstitelsRL) ergeben.¹³⁶⁶ Im institutionellen Kontext der EU spiegelt sich das auch darin wieder, dass verschiedene Stellen mit dem Schutz von Menschenhandelsopfern beschäftigt sind.¹³⁶⁷ Im Rahmen der EU-Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016¹³⁶⁸ wurde als erste von insgesamt fünf Prioritäten „Erkennung, Schutz und Unterstützung der Opfer des Menschenhandels“ festgelegt. Die erste unter dieser Priorität vorgesehene Massnahme ist die Bereitstellung nationaler Verweismechanismen („referral mechanisms“), welche formeller Natur sein sollen, um eine einheitliche Handhabung und den Zugang zu den Opferschutzrechten umfassend zu gewährleisten.¹³⁶⁹ Die Ausgestaltung dieser Verweismechanismen ist aktuell noch unterschiedlich und wird innerhalb der Massnahmen der EU-Strategie gegen Menschenhandel diskutiert.¹³⁷⁰

Dies führt zur Schlussfolgerung, dass sich die Erkennungspflicht für Opfer von Menschenhandel sowohl aus den einschlägigen EU-Richtlinien zur Bekämpfung des Menschenhandels wie auch aus der asylrechtlichen Aufnahme- und Verfahrensrichtlinie ergibt. Diese Erkennungsmechanismen müssen gekoppelt sein an einen nationalen Verweismechanismus zur Identifizierung von Menschenhandelsopfern. Während der formelle Identifizierungsmechanismus weiter unten besprochen wird¹³⁷¹, können die Vorgaben der Aufnahme- und der Verfahrensrichtlinie für das vorliegende Kapitel zur Erkennung im Asylverfahren eine Orientierung bieten. Hilfreich erscheinen insbesondere die Vorgaben, dass die Erkennung auf gesetzlicher Ebene geregelt sein sollte, dass sie in bestehende Abläufe wie z.B. die Registrierung, die Befragung oder medizinische Standarduntersuchun-

1366 Dazu oben, S. 105 ff.

1367 Mit dem Schnittbereich zwischen Menschenhandel und Asyl befassen sich u.a. die EU Anti-Trafficking Koordinatorin (siehe dazu oben, S. 108), der Anti-Trafficking Koordinator von FRONTEX, die Grundrechteagentur, das Europäische Institut für Gleichstellung sowie die Generaldirektion Migration und Inneres.

1368 COM(2012) 286 final vom 19.6.2012.

1369 Siehe COM(2012) 286 final vom 19.6.2012, S. 6.

1370 Vgl. den Bericht der EU-Kommission zur Umsetzung der MenschenhandelsRL, insbesondere zu deren Art. 11, COM(2016) 722 final vom 2.12.2016, S. 8 ff.

1371 Unten, S. 444 ff.

gen integriert werden kann, auf jeden Fall aber so früh wie möglich innerhalb des Asylverfahrens erfolgen sollte, und dass auch zu jedem späteren Zeitpunkt und selbst nach Abschluss des Asylverfahrens eine Erkennung und Weiterverweisung der Opfer möglich sein sollte.

III. Sicherstellen des Erkennens

Im Folgenden werden die völkerrechtlichen Vorgaben zur Erkennungsstufe, wie sie in § 4 dargestellt wurden, unter analoger Berücksichtigung der Regelung im EU-Asylrecht, konkret auf das Asylverfahren in der Schweiz angewendet.

Auf der Erkennungsstufe geht es wie erwähnt darum, konkrete Anhaltspunkte auf Menschenhandel zu erkennen. Im Asylverfahren bedeutet das m.E., dass so früh wie möglich nach Einreichung eines Asylgesuchs beurteilt wird, ob es sich bei einer Person um ein Opfer von Menschenhandel handelt. Dafür hat sich Screening als wirkungsvolle Methode erwiesen (1.). Da aber auch in jedem anderen Zeitpunkt des Verfahrens eine Erkennung möglich sein muss, ist sicherzustellen, dass sämtliche Mitarbeitenden im Asylbereich, die während ihrer Arbeit in Kontakt mit Menschenhandelsopfern kommen könnten, für das Problem sensibilisiert sind und Anzeichen erkennen können (2.). Als Hilfsmittel zur Sensibilisierung und zur Verwendung in der täglichen Arbeit sind Indikatorenlisten geeignet (3.).

1. Screening

Screening bedeutet die systematische Überprüfung aller Angehörigen einer Gruppe auf Indikatoren für Menschenhandel. Dies hat sich für Bereiche, in denen sämtliche Opfer mindestens einmal in Kontakt mit den Behörden kommen (wie es im Asylverfahren der Fall ist) als wirkungsvolle Methode erwiesen und wird als *best practice* bezeichnet,¹³⁷² u.a. weil es

1372 European Migration Network, Identification, S. 19; siehe auch die Schlussfolgerungen von CEDAW, *General Recommendation No. 32: Gender-related Dimensions of Refugee Status, Asylum, Nationality and Statelessness of Women*, Ziff. 46; CAT, *CO Qatar (2013)*, Ziff. 20; GRETA, *5th General Report (2016)*, Ziff. 100.

zu einer signifikant höheren Erkennungsquote führt.¹³⁷³ In den im Juli 2016 von der EU-Kommission vorgelegten Vorschlägen für eine Asylverfahrensverordnung¹³⁷⁴ und eine Neufassung der AufnahmeRL¹³⁷⁵ wird die Verpflichtung zur Durchführung eines Screening denn auch neu explizit festgehalten: Die vorgeschlagenen Regelungen sehen vor, dass die Beurteilung, ob eine Person unter die Kategorie der vulnerablen Personen fällt, im Rahmen einer „systematischen Prüfung“ erfolgen soll.¹³⁷⁶ Neu soll diese Beurteilung zudem verpflichtend unmittelbar im Anschluss an die Einreichung des Asylgesuchs vorgenommen werden.¹³⁷⁷

Screening kann entweder bei allen Asylsuchenden oder aber nur bei bestimmten Risikogruppen (z.B. Frauen aus Ostafrika, unbegleitete Minderjährige, etc.¹³⁷⁸) durchgeführt werden. Wird mit Risikogruppen gearbeitet, muss aber darauf geachtet werden, dass die definierten Gruppen stets den aktuellsten Täterstrategien respektive Opferprofilen entsprechen (dies bedingt einen regelmässigen Austausch zwischen Asyl- und Strafverfolgungsbehörden) und dass Vorkehrungen getroffen werden, damit potentielle Opfer, die keiner Risikogruppe angehören, ebenfalls erkannt werden.

Fragen für das Screening sind beispielsweise: Haben Sie die Entscheidung, das Land zu verlassen, selber getroffen? Hat Sie jemand überredet, das Land zu verlassen? Wie hat er/sie dies getan? Wie haben Sie ihren Arbeitgeber kennen gelernt? Schulden Sie Ihrem Arbeitgeber Geld? Wie sind diese Schulden entstanden? Was passiert, wenn diese Schulden nicht zurückbezahlt werden? Können/konnten Sie ihren Job verlassen wann Sie wollen? Wie sind/waren Ihre Arbeitsbedingungen?¹³⁷⁹ Zu beachten ist, dass allzu direkte Fragen kontraproduktiv wirken und dazu führen können, dass Opfer von Menschenhandel verunsichert, verschlossen oder aggressiv reagieren.¹³⁸⁰

Das Screening sollte sinnvollerweise in die Erstbefragung im Asylverfahren integriert werden. Damit werden die Chancen erhöht, dass auch Personen in beschleunigten und besonderen Verfahren, in denen keine An-

1373 Ibid., S. 34.

1374 Siehe oben, S. 147, im Folgenden: Vorschlag VerfahrensVO.

1375 Siehe oben, S. 147, im Folgenden: Vorschlag AufnahmeRL.

1376 Art. 21 Abs. 1 Vorschlag AufnahmeRL; Art. 19 Abs. 1 Vorschlag VerfahrensVO.

1377 Art. 20 Abs. 1 Vorschlag VerfahrensVO.

1378 European Migration Network, Identification, S. 19.

1379 Für die Screening-Fragen siehe Macy/Graham, S. 71 f; European Migration Network, Identification, S. 19.

1380 Vgl. BVerfGE 2016/27 E. 6.2.3; Hilber, S. 75.

hörung, sondern nur eine Kurzbefragung durchgeführt wird (z.B. im Dublin-Verfahren oder bei Drittstaatenfällen nach Art. 31 a Abs. 1 AsylG), als Opfer von Menschenhandel erkannt werden können.

2. Sensibilisierung aller Mitarbeitenden

Da Opfer von Menschenhandel aus den bereits erwähnten Gründen¹³⁸¹ nicht immer von Anfang an ihre Geschichte preisgeben wollen oder können, ist aber auch das Screening kein Garant für eine flächendeckende Erkennung. Zudem kann es auch vorkommen, dass Personen erst im Laufe des Asylverfahrens Opfer von Menschenhandel werden, etwa, weil sie aus den Asylstrukturen heraus rekrutiert wurden. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass potentielle Opfer auch in einem späteren Zeitpunkt noch erkannt und weiterverwiesen werden können.¹³⁸²

Hierzu ist es notwendig, dass sämtliche Mitarbeitenden im Asylbereich für das Problem des Menschenhandels sensibilisiert werden und wissen, welche Schritte im Falle des Erkennens von Verdachtsmomenten einzuleiten sind. Dies wird auch von GRETA ausdrücklich gefordert¹³⁸³ und in den Vorschlägen der EU-Kommission für eine Asylverfahrensverordnung und die Neufassung der Aufnahme richtlinie ist die Pflicht zur Sensibilisierung der Mitarbeitenden für das Erkennen von vulnerablen Personen nunmehr ausdrücklich enthalten.¹³⁸⁴

Für den Asylbereich heisst das generell, dass alle Mitarbeitenden, die bei ihrer Arbeit in Kontakt mit Menschenhandelsopfern kommen könnten, sensibilisiert werden müssen. Darunter fallen nebst den Sachbearbeiterinnen, Befragern und Entscheiderinnen in der Asylbehörde auch die Asylbetreuer, Medizinalpersonen, Sicherheitspersonal in den Unterkünften, Rechtsvertreterinnen und Rechtsberater, Vertrauenspersonen und gesetzliche Vertretungen von unbegleiteten Minderjährigen, Dolmetschende und

1381 Siehe oben, S. 156 ff.

1382 So die Vorgaben in der Aufnahme richtlinie (Art. 22 Abs. 1 UAbs. 2): Peek/Tsourd, Rz. 11 zu Art. 21 AufnahmeRL und in der Verfahrensrichtlinie (Art. 24 Abs. 4): Vedsted-Hansen, Rz. 4 zu Art. 24 VerfRL.

1383 Vgl. GRETA, *5th General Report (2016)*, Ziff. 95 und 98; GRETA, *Report Spain (2013)*, Ziff. 90.

1384 Art. 20 Abs. 2 Vorschlag VerfahrensVO, Art. 21 Abs. 2 Vorschlag AufnahmeRL. Diese flächendeckende Sensibilisierung wurde zuvor als *good practice* hervorgehoben: De Bauche, S. 152.

weitere.¹³⁸⁵ Insbesondere müssen gemäss den völkerrechtlichen Vorgaben auch alle Personen, die bei ihrer Arbeit in Kontakt mit unbegleiteten Minderjährigen oder anderen gefährdeten Kindern kommen können, sensibilisiert werden.¹³⁸⁶ Da sich häufig auch erst nach Abschluss des Asylverfahrens Anzeichen auf Menschenhandel ergeben, müssen zusätzlich auch die Mitarbeitenden in Ausschaffungsgefängnissen, Rückkehrberatungsstellen sowie auf kantonalen Ämtern, wo die Ausreiseorganisation stattfindet, sensibilisiert werden.¹³⁸⁷

Gefordert ist dabei in erster Linie nicht eine „Ausbildung“, sondern, wie erwähnt, eine Sensibilisierung.¹³⁸⁸ Es geht nämlich nicht darum, dass alle Mitarbeitenden dazu ausgebildet werden sollen, Opfer zu befragen oder eine abschliessende Einschätzung über die Opfereigenschaft zu treffen. Vielmehr ist das Ziel der Sensibilisierung, dass die Mitarbeitenden Anzeichen von Menschenhandel erkennen können, ein Verantwortungsbewusstsein für den Schutz von Menschenhandelsopfern entwickeln und wissen, welche Schritte bei einem Verdacht eingeleitet werden müssen. Statistische Daten zeigen einen signifikant positiven Zusammenhang bereits zwischen dem blossen Problembewusstsein für Menschenhandel innerhalb einer Behörde und der Anzahl erkannter Fälle.¹³⁸⁹

Zu vermitteln sind also Kenntnisse über das Phänomen Menschenhandel, dessen Auswirkungen auf die Opfer und Möglichkeiten zum Erkennen von Menschenhandel, die korrekte Verwendung von Indikatorenlisten¹³⁹⁰, der nationale rechtliche Rahmen, die Grundlagen des Opferschutzes und der Unterstützung, die konkreten organisatorischen und Zuständigkeitsfragen sowie die – in der jeweiligen Organisation – zu befolgenden Abläufe im Falle eines Verdachts auf Menschenhandel.¹³⁹¹

Die Sensibilisierung sollte nicht durch ein einmaliges, isoliertes Durchführen eines Kurses hergestellt werden, sondern es sollte, um einen nachhaltigen Effekt zu erzielen, breitflächig und wiederholt auf die Thematik

1385 So auch European Migration Network, Identification, S. 20, 24.

1386 GRETA, *5th General Report (2016)*, Ziff. 104; GRETA, *Report Switzerland (2015)*, Ziff. 96; GRETA, *Report Spain (2013)*, Ziff. 165. In der Schweiz wird diese Verpflichtung auch von der SODK genannt: SODK, Empfehlungen MNA, S. 42.

1387 Siehe auch European Migration Network, Identification, S. 35.

1388 So bereits Frei, Schutz im Asylsystem, S. 14.

1389 Farrell u. a., S. 221.

1390 Dazu sogleich unten, S. 379 f.

1391 So ähnlich auch De Bauche, S. 158 f.

aufmerksam gemacht werden. Beispiele für solche Sensibilisierungsmassnahmen sind u.a.:

- Module über Menschenhandel und das Erkennen konkreter Anhaltspunkte in der Grundausbildung neuer Mitarbeitender oder in generellen Weiterbildungen;
- das periodische Durchführen von Auffrischkursen;¹³⁹²
- spezifisch erarbeitete Broschüren und Dossiers;¹³⁹³
- Artikel in internen Publikationen, etc.

In einigen Staaten haben sich gemeinsame multidisziplinäre Sensibilisierungsveranstaltungen sowie Möglichkeiten des Erfahrungsaustauschs für Mitarbeitende verschiedener Behörden sowie NGOs als wirkungsvoll erwiesen, da damit nebst der Sensibilisierung gleichzeitig der Austausch und das Kooperationsbewusstsein gefördert wird.¹³⁹⁴

3. Verwendung von Indikatorenlisten

Sowohl für das Screening durch die Asylbehörde wie auch zur Unterstützung der Erkennung in einem späteren Zeitpunkt können Indikatorenlisten¹³⁹⁵ für Menschenhandel als Hilfsmittel herangezogen werden.¹³⁹⁶ Indikatorenlisten sind aber keine Checklisten zur Identifizierung, sondern Hilfsmittel zum Erkennen von konkreten Anhaltspunkten für Menschenhandel. Die eigentliche Identifizierung muss später in einer sorgfältigen

1392 Vgl. auch Bhabha/Alfirev, S. 36.

1393 Ein Beispiel ist im Rahmen des IBEMA Projekts in Österreich erarbeitete Broschüre für Mitarbeitende des österreichischen Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl, Richterinnen und Richter des österreichischen Bundesverwaltungsgerichts, Betreuungspersonen der Firma ORS sowie Rechtsberaterinnen und Rechtsberater, online unter http://www.iomvienna.at/sites/default/files/Menschenhandel_Brochure_2015_final.pdf (zuletzt besucht am 3.12.2017). In der Schweiz hat die Stiftung Kinderschutz Schweiz einen Flyer «Kinderhandel im Asylbereich – Erkennen und Vorgehen bei Verdacht» erarbeitet, welcher sich an Fachleute und Freiwillige im Asylbereich richtet und dabei helfen soll, Risikosituationen zu erkennen und adäquat zu handeln. Online unter <https://www.kinderschutz.ch/de/fachpublikation-detail/flyer-kinderhandel-asyl.html> (zuletzt besucht am 3.12.2017).

1394 European Migration Network, Identification, S. 29.

1395 Zur Definition einer Indikatorenliste siehe oben, S. 164.

1396 Siehe auch UNHCR u. a., Ergebnisbericht Menschenhandelsopfer im Asylsystem, S. 192, sowie jüngst nun auch BVGE 2016/27 E. 6.4.

Abklärung erfolgen, die auch die Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigt. Auch sind Indikatorenlisten nicht als „Interviewleitfäden“ für das Screening geeignet, denn es besteht die Gefahr, dass sie durch ungeschulte Personen falsch verwendet werden und Opfer dadurch in unsensibler Weise befragt werden.

Wichtig ist, dass die Indikatorenlisten speziell auf den Asylbereich angepasst sind,¹³⁹⁷ denn die meisten Indikatorenlisten, die für die Erkennung von Menschenhandelsopfern ausserhalb des Asylbereichs erarbeitet worden sind, lassen sich nicht eins zu eins übernehmen. Beispielsweise funktiert der fehlende Besitz von Reise- oder Identitätspapieren auf vielen Indikatorenlisten,¹³⁹⁸ während im Asylverfahren rund zwei Drittel aller Gestuchstellenden keine Dokumente abgeben.¹³⁹⁹ Diese Tatsache kann im Asylverfahren also nicht oder jedenfalls nicht isoliert als Indikator für Menschenhandel betrachtet werden. Grundlegend wichtig ist auch angesichts der Agilität der Menschenhändler, dass die Indikatorenlisten stets aktuell sind und regelmässig an die neuesten Trends und Tendenzen sowie Opferprofile (inkl. Minderjährige¹⁴⁰⁰) angepasst werden. Auch dies bedingt, wie die Definition von Risikoprofilen für das Screening, einen regelmässigen Austausch mit den Strafverfolgungsbehörden.¹⁴⁰¹

IV. Die Auslösungsschwelle „konkrete Anhaltspunkte“

Nebst der eben behandelten Frage nach der konkreten Sicherstellung des Erkennens stellt sich auch die Frage, wann die Schwelle der „konkreten Anhaltspunkte“ erreicht ist, da diese pflichtauslösend für die Eröffnung eines Identifizierungsverfahrens sowie für die Gewährleistung verschiedener Opferrechte ist. „Konkrete Anhaltspunkte“ gemäss Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 EKM ist ein niederschwelliger und bisher im Asylbereich

1397 UNHCR u. a., Ergebnisbericht Menschenhandelsopfer im Asylsystem, S. 104 f.

1398 So etwa in der von der KSMM zur Verfügung gestellten Liste, online unter http://www.ksmm.admin.ch/dam/data/ksmm/dokumentation/leitfaden/leitfaden_anhang02checklisted.pdf (zuletzt besucht am 3.12.2017).

1399 Vgl. SEM, Kommentierte Asylstatistik 2015, S. 13.

1400 Siehe Missing Children Europe, S. 17. Ein Beispiel einer spezifisch für den Asylbereich erstellten Indikatorenliste findet sich bei Kinderschutz Schweiz/ECPAT Switzerland, S. 41.

1401 Siehe oben, S. 376.

nicht bekannter Prüfungsmaßstab.¹⁴⁰² Klar ist, dass sie tiefer liegen soll als diejenige für die formelle Identifizierungsentscheidung¹⁴⁰³ und dass die Behörde keinesfalls vom Vorliegen der Opfereigenschaft überzeugt sein muss (also kein strikter Beweis wie er z.B. für eine Verurteilung der Täter vorliegen müsste).

Die oben erwähnten Indikatorenlisten¹⁴⁰⁴ können hier für die Praxis wertvolle Hilfestellung bieten. Sind in einem Einzelfall mehrere Indikatoren erfüllt, muss m.E. zwingend vom Vorliegen konkreter Anhaltspunkte auf Menschenhandel ausgegangen werden. Teilweise kann es auch ausreichen, wenn lediglich ein einzelner Indikator vorliegt.

Das Bundesverwaltungsgericht ist in seinem Grundsatzentscheid zu Menschenhandel vom Vorliegen konkreter Anhaltspunkte ausgegangen und hat sich dabei insbesondere auf folgende Elemente des Sachverhalts gestützt, die typisch für den Menschenhandel (im konkreten Fall bei nigerianischen Staatsangehörigen) sind:¹⁴⁰⁵

- Die Beschwerdeführerin hatte im Asylverfahren keine Identitätspapiere eingereicht;
- sie stammte aus dem Bundesstaat Edo, dem Hauptrekrutierungsgebiet für Menschenhändler in Nigeria;
- ihre Reise nach Europa war von Drittpersonen organisiert worden und ist (zumindest vordergründig) unentgeltlich gewesen;
- sie war schon vor ihrer Ausreise sexuell ausgebeutet worden;
- sie wies mehrere Narben sowie Brandzeichen am Körper auf, bei denen nicht ausgeschlossen war, dass sie von einem „Juju“-Ritual stammen;
- die ärztlichen Berichte zeugten von einer bereits bei der Einreise in die Schweiz bestehenden komplexen posttraumatischen Belastungsstörung

1402 Janetzek/Lindner, S. 110.

1403 Allerdings hat GRETA in einem Fall angemerkt, dass auch für die Identifizierung als Opfer „konkrete Anhaltspunkte“ ausreichen (siehe GRETA, *Report Norway (2013)*, Ziff. 48), diese Einschätzung allerdings seither nicht wieder geäußert, obwohl jedenfalls der Konventionstext dieser Auslegung nicht widerspricht. Siehe dazu auch Stoyanova, *Human Trafficking and Slavery Reconsidered*, S. 99.

1404 Oben, S. 379 f.

1405 BVGE 2016/27 E. 9.2.1 ff.; siehe dazu auch Frei, *Urteilsbesprechung BVGE 2016/27*, S. 30. Eine ähnliche Abgleichung der Schilderungen der Beschwerdeführerin mit der Quellenlage zur Rekrutierung von Prostituierten aus Nigeria wurde in BVGer, D-5920/2016 vom 24.8.2017 E. 7.5, vorgenommen.

und einer mittelschweren bis schweren Depression, die nach Einschätzung der Ärztinnen auf eine sexuelle und psychische Traumatisierung in Nigeria zurückgehe.

In diesem Fall war das Erfordernis konkreter Anhaltspunkte also jedenfalls erfüllt und das Bundesverwaltungsgericht ist davon ausgegangen, dass die Beschwerdeführerin hätte als Opfer identifiziert werden müssen. Die vom Gericht berücksichtigten Elemente sind sehr ausführlich und kommen selber schon fast einer Indikatorenliste gleich. M.E. hätte es für das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte in diesem Fall bereits ausgereicht, wenn nur zwei oder drei der im Urteil genannten Elemente erfüllt gewesen wären. So hat denn auch das Bundesverwaltungsgericht in einem älteren Urteil einen Fall von potentiell Menschenhandel darin erkannt dass die Ausreise der jungen Frau (einer minderjährige Kamerunerin) auffällig professionell organisiert worden war. Es hat darum die Sache an das SEM zur vertieften Sachverhaltsabklärung zurückgewiesen.¹⁴⁰⁶ Hier reichte also bereits ein einzelner Indikator aus, um eine gesteigerte Abklärungspflicht auszulösen.

Gibt eine Person von sich aus an, Opfer von Menschenhandel zu sein (sog. „self-reporting“), ist m.E. das Erfordernis der konkreten Anhaltspunkte, ungeachtet der Glaubhaftigkeit der Person, ohne weiteres erfüllt. Wie erwähnt handelt es sich um eine niedrige Schwelle.

V. Zwischenfazit und Umsetzungsbedarf auf Erkennungsstufe in der Schweiz

Im vorliegenden Kapitel wurde untersucht, wie im Asylbereich sichergestellt werden kann, dass potentielle Opfer von Menschenhandel als solche erkannt werden. Haupterkenntnis ist, dass im Asylbereich proaktive Massnahmen notwendig sind um zu verhindern, dass die Erkennung dem Zufall, dem „self-reporting“ der Opfer oder dem „Bauchgefühl“ engagierter Mitarbeitender überlassen wird.

Einige der gebotenen Massnahmen, insbesondere die *Sensibilisierung*, wurden in der Schweiz bereits vereinzelt umgesetzt. M.E. müssten diese Bemühungen intensiviert und systematisiert werden, da einmalige Sensibilisierungsveranstaltungen wenig nachhaltig sind. Zielgruppen der Sensibi-

1406 BVGer, E-7077/2008 vom 8.12.2008, E. 5.4.

lisierung sollten alle Mitarbeitenden des SEM, die Kontakt mit Asylsuchenden haben, Dolmetschende, die Hilfswerksvertretenden, Rechtsvertretung und Rechtsberatung, medizinisches und Betreuungspersonal sowie Vertrauenspersonen für unbegleitete Minderjährige sein. Mitarbeitende der kantonalen Rückkehrberatungsstellen, Personal in Ausschaffungsgefängnissen, sowie die Richterinnen und Richter und die Gerichtsschreibenden am Bundesverwaltungsgericht müssen ebenfalls in die Sensibilisierungsbemühungen einbezogen werden.

Überall dort wo das SEM Leistungserbringer für bestimmte Bereiche des Asylverfahrens mandatiert hat, beispielsweise in der Asylbetreuung, den Sicherheitsdienstleistungen in den Bundeszentren (Securitas), der Rechtsberatung und -vertretung (aktuell im Testbetrieb und zukünftig in allen Bundeszentren) oder der Koordination der Hilfswerksvertretungen, kann (und sollte) das SEM die Durchführung von Sensibilisierungsbemühungen auch vertraglich für die einzelnen Leistungserbringer vorschreiben.

Es drängt sich zudem auf, für den Asylbereich eigene Indikatorenlisten zu entwickeln, beziehungsweise die bereits existierende Liste der KSMM an die Besonderheiten des Asylbereichs anzupassen (z.B. bezüglich Herkunftsländer, Rekrutierungs- und Ausbeutungsstrategien, Reiserouten, etc.) und diese Indikatorenlisten im Rahmen der Sensibilisierungsbemühungen bekannt zu machen.

Da die völkerrechtlichen Vorgaben sowie das EU-Asylrecht auch proaktive Massnahmen vorschreiben, sollte auch ein Screening, wie oben beschrieben, durchgeführt werden. Dieses müsste idealerweise anlässlich der Befragung zur Person in der Vorbereitungsphase (Art. 26 Abs. 2 AsylG) stattfinden. Dazu wäre der Fragenkatalog für die BzP um einige typische Screening-Fragen zu ergänzen. Falls nur Risikogruppen gescreeent werden, müssten diese in internen Leitlinien und Abläufen definiert werden.