

# SCHLUSSFOLGERUNGEN

## *I. Breite rechtliche Basis und weitreichende Verpflichtungen*

Die vorliegende Arbeit hat untersucht, welche Auswirkungen sich durch die Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben zum Opferschutz im Schweizerischen Asylverfahren ergeben. In der Einleitung wurden unter Verwendung verschiedener Arten von Quellen die empirischen Grundlagen erarbeitet; daran anschliessend wurde im Teil I gezeigt, dass für den Schutz von Menschenhandelsopfern mittlerweile eine sehr *breite völkerrechtliche wie auch eine solide verfassungsrechtliche Basis* besteht, die sich teilweise auch immer noch stark weiterentwickelt. Zusätzlich zu den „allgemeinen“ Grundlagen, die sämtliche Menschen vor Menschenhandel schützen, stellen zahlreiche spezifische Abkommen einen verstärkten Schutz für bestimmte als besonders schutzbedürftig geltende Gruppen auf, namentlich Frauen und Mädchen, Kinder sowie Menschen mit einer Behinderung.

Aus dem Zusammenspiel dieser Normen ergeben sich *sehr detaillierte und weitreichende staatliche Verpflichtungen des Opferschutzes*, welche unabhängig von der Durchführung eines Strafverfahrens gewährleistet werden müssen. Die Verpflichtungen decken das gesamte Spektrum vom Erstkontakt bis zur Integration oder zur Rückkehr ab und umfassen insbesondere die Erkennung und Identifizierung, Gewährung einer Erholungs- und Bedenkzeit, Schutz der physischen Sicherheit, Gewährung von Unterstützung, Möglichkeiten zur Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung, Verzicht auf Strafverfolgung sowie das Gewährleisten einer sicheren Rückkehr.

## *II. Potential für materielle Schutzgewährung*

Im Teil II wurde die materielle Schutzgewährung für Menschenhandelsopfer im Asylverfahren untersucht. Dazu wurden zunächst die Elemente der *Flüchtlingseigenschaft* einzeln in Bezug auf die Situation von Menschenhandelsopfern ausgelegt. Ein besonderer Fokus wurde dabei auf die drei möglichen Verfolgungskonstellationen „re-trafficking“, Vergeltungs- und

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Einschüchterungsmassnahmen sowie Diskriminierung und sozialer Ausschluss gerichtet. Das Kapitel kam zu folgenden Haupterkenntnissen:

- Während alle drei untersuchten Konstellationen *Verfolgung* darstellen können, wurden in der Schweizerischen Praxis bislang vor allem Vergeltungsmassnahmen sowie Ausbeutungsformen, die unter das Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung fallen, als Verfolgung anerkannt. Menschenhandel im Sinne der Definition des Palermo-Protokolls wurde bislang noch nie explizit als Verfolgung qualifiziert.
- *Staatlicher Schutz* ist bei Menschenhandel häufig in Bezug auf private Verfolgung zu prüfen. Zur Einschätzung der Schutzfähigkeit können insbesondere die völker- und menschenrechtlichen Schutzverpflichtungen gegenüber Menschenhandelsopfern, die in Teil I erarbeitet wurden, hilfreich sein. In der Schweizer Gerichtspraxis werden sowohl das Vorliegen staatlichen Schutzes wie auch der *interne Schutz* häufig nur rudimentär geprüft.
- Menschenhandelsopfer können grundsätzlich alle *Konventionsmerkmale* erfüllen, wobei die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe am häufigsten diskutiert wird. Es wurde gezeigt, dass sich bei Menschenhandelsopfern verschiedene soziale Gruppen identifizieren lassen, die sich insbesondere durch gemeinsame Vulnerabilitätsmerkmale charakterisieren. In der Schweizerischen Praxis wurde dies allerdings noch in keinem Fall von Menschenhandel anerkannt. Die *Kausalität des Konventionsmerkmals* für die (drohende) Verfolgung wird in der Praxis häufig implizit verneint, d.h. die Verfolgung wird ohne ausdrückliche Prüfung der Anknüpfung an einen Verfolgungsgrund als nicht flüchtlingsrelevant qualifiziert.

Insgesamt kam die Untersuchung der Flüchtlingseigenschaft zum Schluss, dass die Beurteilung in der schweizerischen Praxis sehr restriktiv ist, was dazu führt, dass nur in äußerst seltenen Fällen bei Menschenhandelsopfern Asyl gewährt wird. Zudem liegt insbesondere beim Bundesverwaltungsgericht der Beurteilung häufig ein *stereotypes Bild* davon zugrunde, wie Menschenhandel abläuft resp. wie sich ein Menschenhandelsopfer (vermeintlich) verhält; dies erschwert die Gewährung von Flüchtlingsschutz für Menschenhandelsopfer.

Damit zusammenhängend wird auch die *Glaubhaftigkeit* der Aussagen von Menschenhandelsopfern in der Praxis auffällig oft angezweifelt oder verneint. Grund dafür ist meist, dass die Opfer widersprüchliche oder unwahre Aussagen machen oder sich nicht „der allgemeinen Lebenserfah-

rung entsprechend“ verhalten. Die Arbeit hat gezeigt, dass dieses Verhalten in vielen Fällen erklärbar ist und häufig sogar eher für als gegen die Glaubhaftigkeit der Aussagen von Menschenhandelsopfern spricht.

Im Weiteren wurden ausgewählte Fragen der Asylgewährung untersucht. Da viele Menschenhandelsopfer im Zuge ihrer Ausbeutung strafbare Handlungen begehen (müssen), kam die Arbeit zum Schluss, dass für den Ausschlussgrund der *Asylunwürdigkeit* infolge verwerflicher Handlungen aufgrund des Gebots der Nichtbestrafung der Opfer grundsätzlich kein Raum besteht. Was die Setzung *subjektiver Nachfluchtgründe* bei Menschenhandelsopfern betrifft, so wurde ebenfalls festgestellt, dass ein Ausstieg aus dem Menschenhandel, selbst wenn er durch eigenes Handeln des Opfers im Aufnahmestaat erfolgt, nicht zur Annahme dieses Ausschlussgrundes führen sollte. Das bedeutet, dass Menschenhandelsopfer, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, in aller Regel auch Asyl erhalten sollten, sofern sie nicht aus anderen Gründen, die nichts mit der Strafbarkeit des Menschenhandels oder der Befreiung aus der Ausbeutungssituation zu tun haben, Ausschlussgründe erfüllen.

In Bezug auf das Vorliegen von *Wegweisungsvollzugshindernissen*, die in der Schweiz eine vorläufige Aufnahme zur Konsequenz haben, kam die Untersuchung zu folgenden Hauptergebnissen:

- Die *Unzulässigkeit* des Wegweisungsvollzugs von Menschenhandelsopfern kann auf einer Verletzung des *Verbots der Folter, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung* beruhen, da Menschenhandel, re-trafficking, Vergeltungs- oder Einschüchterungsmassnahmen sowie auch – in gravierenden Fällen – gesundheitliche Probleme unter dieses Verbot fallen können.
- Eine Verletzung des *Verbots der Sklaverei, Leibeigenschaft und Zwangsarbeit* ist ebenfalls als Unzulässigkeitsgrund möglich. Für die Beurteilung der Frage, ob staatlicher Schutz vor dieser Gefahr vorhanden ist, hat sich der EGMR bisher nur auf oberflächliche Kriterien verlassen, die kaum verallgemeinerbar sind. Für diese Prüfung müssten die gleichen Kriterien verwendet werden wie für die Prüfung des staatlichen Schutzes bei der Flüchtlingseigenschaft. In der Praxis der Schweiz gibt es soweit ersichtlich bislang keine Fälle, in denen ein (potentielles) Menschenhandelsopfer wegen Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzuges vorläufig aufgenommen wurde.
- Hingegen wird in Menschenhandelsfällen häufig die *Unzumutbarkeit* des Wegweisungsvollzugs angenommen. In der Praxis wird der genaue Grund für die Annahme der Unzumutbarkeit in der Regel nicht ange-

geben, weshalb es schwierig ist, einzuschätzen, worauf die Unzumutbarkeitsentscheidung beruht. In Frage kommen insbesondere eine medizinische Notlage sowie eine Kombination von Gründen. Ebenfalls als Unzumutbarkeitskriterium in Frage kommt eine Verletzung des Kindeswohls, welche aber korrekterweise ein Unzulässigkeitsgrund sein sollte.

### *III. Prozedurale Verbindung zweier Rechtsgebiete*

In Teil III wurden sodann die notwendigen und die möglichen *Auswirkungen der Umsetzung des Menschenhandelsbekämpfungsrechts auf das Asylverfahren in der Schweiz* im Zusammenhang mit der Verpflichtung, Menschenhandelsopfer zu erkennen und zu identifizieren, untersucht. Die aktuelle Praxis enthält nur Vorgaben zum Erkennen und lässt die formelle Identifizierung weitgehend ausser Acht.

Es wurde deshalb zunächst erarbeitet, wie eine völkerrechtskonforme *Erkennungsstufe* im Asylbereich aussehen könnte, welche die Erkennung nicht alleine dem „self-reporting“ der Opfer oder dem „Bauchgefühl“ engagierter Mitarbeitender überlässt. Die Untersuchung kam zum Schluss, dass dafür ein *Screening* anlässlich der Befragung zur Person respektive der Erstbefragung in der Vorbereitungsphase notwendig wäre. Die zusätzlich gebotene *Sensibilisierung* wird aktuell bereits punktuell durchgeführt, jedoch müssten diese Bemühungen intensiviert und flächendeckend für alle Mitarbeitenden im Asylbereich umgesetzt werden, die Kontakt mit Menschenhandelsopfern haben könnten. Mandatiert das SEM Leistungserbringer für bestimmte Bereiche des Asylverfahrens, sollten Sensibilisierungsmassnahmen auch vertraglich vorgeschrieben werden.

Das Erkennen löst im Asylverfahren weitreichende *Anschlussverpflichtungen* aus, welchen in der aktuellen Praxis noch nicht genug Rechnung getragen wird. Die Auslösungsschwelle sind „konkrete Anhaltspunkte“ auf Menschenhandel. Folgende Problembereiche wurden identifiziert und Lösungsmöglichkeiten benannt:

- Viele der existierenden Unterstützungsmassnahmen sind rechtlich und praktisch *abhängig von einem Tatbezug* zur Schweiz.
- Insbesondere, aber nicht nur für Opfer, die nicht in der Schweiz ausbeutet wurden, ist der Zugang zu vielen Opferschutzmassnahmen rechtlich erschwert oder gar nicht möglich. So bestehen rechtliche Hindernisse z.B. für die Gewährung einer Erholungs- und Bedenkzeit im

Asylverfahren, für einen allfälligen notwendigen Kantonswechsel sowie für die Finanzierung der Unterstützung von Opfern ohne Tatbezug zur Schweiz. In praktischer Hinsicht sind auch die Abläufe für die Anspruchnahme dieser Massnahmen ungeklärt.

- Die allgemein im Asylverfahren vorhandenen Unterstützungsleistungen sind nicht spezifisch auf Menschenhandelsopfer zugeschnitten und werden auch nicht als Reaktion auf das Erkennen geleistet, sondern gehören zu den Grundleistungen der Asylsozialhilfe.
- Eine effiziente Regelung wäre es, wenn als Reaktion auf das Erkennen konkreter Anhaltspunkte eine unverzügliche Weiterverweisung sowohl in das Identifizierungsverfahren wie auch an die Unterstützung leistenden Nichtregierungsorganisationen erfolgen würde. Die dafür *notwendige Vernetzung und vertiefte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren* existiert momentan aber lediglich punktuell und ist abhängig vom Engagement und dem Fachwissen einzelner Mitarbeiter der.
- Aus diesem Grund erscheint eine deutliche Verbesserung und Spezifizierung der Abläufe sowie die Etablierung eines funktionierenden *nationalen Weiterverweisungsmechanismus* für den Asylbereich unerlässlich und ist deshalb vorrangig anzustreben. Ein solcher Mechanismus wäre auch schon deshalb eine geeignete Verbesserungsmassnahme, weil er im Gegensatz zu vielen anderen der hier diskutierten, völkerrechtlich angezeigten Umsetzungsvorschläge ohne legislative Änderungen rasch umsetzbar wäre.
- Auch in prozeduraler Hinsicht hat das Erkennen konkreter Anhaltspunkte dafür, dass eine Person Menschenhandelsopfer sein könnte, weitreichende Auswirkungen, insbesondere durch die Notwendigkeit, das *Asyl- oder Wegweisungsverfahren zu suspendieren* resp. ein Dublin-Verfahren zu beenden, bis das formelle Identifizierungsverfahren abgeschlossen ist.

#### IV. Ein idealtypisches Identifizierungsmodell

Aktuell gibt es in der Schweiz kein rechtlich vorgesehenes Verfahren, um ein Menschenhandelsopfer *formell zu identifizieren*. Vielmehr besteht ein fragmentiertes System informeller Identifizierungen, welches aus einer Reihe von Gründen nicht ausreicht, um den völkerrechtlich vorgesehenen Schutz ausreichend zu gewährleisten, u.a. weil die Effizienz und Wirk-

samkeit fraglich sind und keine Verfahrensrechte für die Opfer bestehen. Ausgehend von dieser Feststellung wurde basierend auf den völkerrechtlichen Vorgaben sowie den Beispielen anderer Länder und bereits existenter multidisziplinärer Gremien in der Schweiz ein Grundmodell entwickelt, welches in der Schweiz umsetzbar wäre:

- Vorgeschlagen wird eine *Identifizierungskommission*, die bei der KS-MM angegliedert sein könnte und sich aus verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in der Schweiz zusammensetzt, die eine Rolle bei Erkennung, Schutz und Unterstützen der Opfer spielen.
- Die Kommission sollte eine eigene *Geschäftsstelle* haben, welche Meldungen über Verdachtsfälle entgegennimmt und untersucht, die von definierten Organisationen wie dem SEM, der Rechtsvertretung sowie den Opferberatungsstellen an die Kommission gelangen. Dabei muss für die Abklärungen mit den das Opfer betreuenden spezialisierten Opferberatungsstellen zusammengearbeitet werden. Die Geschäftsstelle könnte die Dossiers für den formellen Identifizierungsentscheid vorbereiten und sie der Kommission zur Entscheidung vorlegen.
- Aufgrund einer an den aktuellen Zahlen orientierten Schätzung hätte die Kommission wohl jährlich über Fälle im tiefen dreistelligen Bereich zu entscheiden. Bei einem dreiwöchigen Sitzungsrhythmus wären rund 17 Fälle pro Sitzung zu bearbeiten, was mit einer entsprechenden Vorbereitung der Akten durch die Geschäftsstelle gut umsetzbar wäre. Dabei könnten die Kommissionsmitglieder in „Fachbereiche“ eingeteilt werden, so dass an jeder Sitzung nebst dem Präsidium nur ein Mitglied pro Fachbereich anwesend sein muss.
- Gegen die Identifizierungsentscheide der Kommission muss aus menschenrechtlicher Sicht eine Beschwerdemöglichkeit bei einer unabhängigen Instanz bestehen.

Die Umsetzung eines solchen Modells würde kurzfristig einen nicht unerheblichen Koordinations-, Planungs-, Anschubs- und Ressourcenaufwand verursachen. Insgesamt würde das Modell aber längerfristig zu Einsparungen führen, die Qualität der Identifizierungsentscheide massgeblich verbessern, eine transparente und faire Entscheidfindung ermöglichen und die notwendigen Verfahrensrechte für die Opfer gewährleisten. Quasi als ein „Nebenprodukt“ würde mit der Identifizierungskommission zudem eine Stelle entstehen, welche viele der in der vorliegenden Arbeit als notwendig erkannten Sensibilisierungs-, Weiterbildungs- und Koordinationsbemühungen übernehmen oder dafür Modellvorlagen erarbeiten könnte. Die nationale Vernetzung der wichtigsten Akteure und der Weiterverweisungs-

mechanismus könnten ebenfalls durch die Geschäftsstelle initiiert und begleitet oder sogar koordiniert werden.

Der formelle Identifizierungsentscheid hat in verschiedener Hinsicht Auswirkungen auf das Asylverfahren. Diese Auswirkungen bestehen auch dann, wenn kein Identifizierungsmodell wie das hier vorgeschlagene umgesetzt wird, sondern weiterhin informelle Identifizierungen vorgenommen werden.

- Für identifizierte Opfer muss eine Möglichkeit bestehen, ihren Aufenthalt entweder aus persönlichen Gründen oder zum Zweck der Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden zu regularisieren. Da aktuell in der Schweiz verschiedene *Aufenthaltsoptionen* für Menschenhandelsopfer existieren, welche aber an unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft sind und somit nicht für alle Opfer gleichermaßen in Frage kommen, und diese Optionen sich zudem in den meisten Fällen gegenseitig ausschliessen, wird vorgeschlagen, dass im Rahmen der Identifizierungskommission oder – sofern keine solche besteht – des nationalen Weiterverweisungsmechanismus eine Kommunikation zwischen den Asylbehörden, den kantonalen Migrationsbehörden und der Rechtsvertretung der Opfer institutionalisiert wird, um die jeweils adäquate Aufenthaltsoption für ein Opfer zu bestimmen.
- Wird nach dem Identifizierungsverfahren das davor suspendierte Asylverfahren weitergeführt (oder neu eines eröffnet), so gilt prozessual die *gesteigerte Abklärungspflicht* und das Dossier sollte an eine *spezialisierte Person innerhalb des SEM übergeben* werden, welche das Asylverfahren durchführt. Der Identifizierungsentscheid ist bei der Sachverhaltserstellung zu berücksichtigen. Für den Asylentscheid hat der Identifizierungsentscheid aber keine automatischen Auswirkungen und es sollte verhindert werden, dass er eine negative Präjudizwirkung auf den Asylentscheid entfaltet. Auch eine Person die nicht als Menschenhandelsopfer anerkannt wurde, kann die Flüchtlingseigenschaft erfüllen oder Wegweisungsvollzugshindernisse aufweisen.
- Eine weitere Auswirkung der formellen Identifizierung sind die *erweiterten Unterstützungspflichten*. Diese sind in der Schweiz (zumindest rechtlich) für alle Asylsuchenden gewährleistet, und stehen somit auch potentiellen wie identifizierten Menschenhandelsopfern offen.
- Erhält die Person kein Aufenthaltsrecht und muss sie die Schweiz verlassen, sind für identifizierte Opfer die Vorgaben für eine *Rückkehr in Sicherheit und Würde* zu beachten. Während für die selbstorganisierte Rückkehr in der Schweiz ein positiv zu würdigendes Rückkehrhilfe-

programm besteht, sind in Bezug auf die Anordnung und Ausgestaltung der Administrativhaft und die Ausschaffung weder national noch auf europäischer Ebene konkrete Vorgaben vorhanden. Die Erarbeitung von einheitlichen Vorgaben sowohl auf nationaler als auch auf europäischer oder internationaler Ebene wäre deshalb aus einer Opferschutzperspektive notwendig.

### V. Dublin-Verfahren

Im letzten Kapitel wurde sodann der Opferschutz im *Dublin-Verfahren* untersucht. Die Dublin-III-Verordnung enthält, mit Ausnahme der Bestimmung zu Minderjährigen, keine expliziten Vorgaben zur Berücksichtigung der Situation von Menschenhandelsopfern. In der aktuellen Praxis der Schweiz wird dem Vollzug von Überstellungen im Dublin-System der Vorrang vor dem Opferschutz und (teilweise) sogar der Strafverfolgung gegeben. Aus völkerrechtlicher Sicht müssen die Opferrechte auch im Dublin-Verfahren gewährleistet werden, denn für den Opferschutz ist immer der aktuelle Aufenthaltsstaat des Opfers zuständig. Dies führt zu folgenden Ergebnissen für das Dublin-Verfahren:

- Da erarbeitet wurde, dass die Erholungs- und Bedenkzeit unabhängig vom Tatort zwingend zu gewähren ist und diese einen Zuständigkeitsbegründenden Aufenthaltstitel darstellt, erfolgt in der Regel ein automatischer Zuständigkeitsübergang auf die Schweiz, sobald bei einer Person konkrete Anhaltspunkte auf Menschenhandel erkannt werden.
- Für den Fall, dass der hier vertretenen Auslegung eines automatischen Zuständigkeitsübergangs nicht gefolgt wird, ist es vor dem Hintergrund der Verpflichtung zur internationalen Kooperation, der besonderen Abklärungspflicht sowie im Hinblick auf das Vermeiden von re-trafficking notwendig, vor einer Überstellung zusammen mit dem zuständigen Staat den Empfang und die Betreuung des Opfers zu klären. Im Sinne der *Tarakhel*-Rechtsprechung des EGMR sind solche Garantien auch bei Menschenhandelsopfern eine Überstellungsvoraussetzung. Ist die Sicherheit des Opfers im zuständigen Staat fraglich, sollte ein Selbsteintritt vorgenommen werden. Die teilweise angewendete Praxis des Bundesverwaltungsgerichts, die Sicherheit des zuständigen Staats basierend auf dessen Ratifikation der EKM zu vermuten, ist mit diesen Überlegungen, insbesondere angesichts der gesteigerten Abklärungspflicht bei Verdacht auf Menschenhandel, nicht vereinbar.

## VI. Anpassungsbedarf

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Asylbereich im heutigen Zeitpunkt sowohl in Bezug auf die materielle Schutzgewährung als auch auf die Behandlung von Opfern im Verfahren sein Schutzpotential noch nicht vollständig ausschöpft.

Ein wesentliches Problem, das sich wie ein roter Faden durch die Arbeit zieht, ist der aktuell *noch zu starke Fokus der Praxis auf den Tatbezug zur Schweiz* und damit auf die „Nützlichkeit“ der Opfer für die Strafverfolgungsbehörden, anstatt auf den Opferschutz als solchen. Dies zeigt sich etwa darin, dass im SEM zwar eine Federführung Menschenhandel existiert, diese aber als einziges „follow-up“ bei konkreten Anhaltspunkten auf Menschenhandel eine Weiterleitung der Daten an das fedpol vornimmt. In dem die Unterstützung für Menschenhandelsopfer in der Schweiz generell an die Opferhilfe geknüpft ist, haben zudem nur Opfer, die in der Schweiz ausgebeutet wurden, Zugang zu dieser Unterstützung. Da auch die entsprechenden Abläufe für den Opferschutz im Asylbereich nicht geklärt sind, ist in praktischer Hinsicht zu beobachten, dass dieser vor allem dann reibungslos verläuft, wenn eine Empfehlung der Strafverfolgungsbehörden vorliegt, so etwa im Fall Nr. 92<sup>197</sup>, wo eine per E-Mail kommunizierte Empfehlung einer Polizistin dazu geführt hat, dass das Opfer aus der Ausschaffungshaft entlassen wurde, während ein vorher eingereichtes Haftentlassungsgesuch seitens des Opfers von den zuständigen Haftgerichten trotz klarer Hinweise auf Menschenhandel abgelehnt worden war. Sind keine Strafverfolgungsbehörden involviert, ist der Opferschutz weitgehend abhängig vom Engagement einzelner Personen, z.B. der Rechtsvertretung, Opferberatungsstellen oder anderen Betreuungs- oder Vertrauenspersonen. Dabei ist in der Regel ein erheblicher Aufwand dieser Personen notwendig, um eine Lösung im Sinne des Opferschutzes zu erreichen. Dass dies nicht nachhaltig ist, liegt auf der Hand.

Vielmehr sind Änderungen erforderlich, um den Schutz der Opfer im System selber zu verankern. Der in dieser Arbeit festgestellte Umsetzungsbedarf lässt sich in vier Gruppen von Massnahmen unterteilen: Kooperation, Sensibilisierung und Weiterbildung, Erarbeitung von Arbeitsinstrumenten sowie legislative Anpassungen.

---

2197 Oben, S. 74 ff.

### 1. Kooperation

Fast alle der hier vorgeschlagenen Umsetzungsvorschläge machen in der einen oder anderen Weise auch eine Vernetzung und Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren des Opferschutzes notwendig. Dazu gehört u.a. die adäquate Gewährleistung des physischen Schutzes, insbesondere wenn ein potentielles Opfer verschwindet, die Weiterverweisung der potentiellen Opfer an die Unterstützung gewährenden Stellen nach dem Erkennen konkreter Anhaltspunkte, die Weiterverweisung in das Identifizierungsverfahren oder die Verständigung zwischen den Migrationsbehörden und der Rechtsvertretung über die Aufenthaltsoptionen eines Opfers. Es sollte deshalb ein nationaler Weiterverweisungsmechanismus unter Einbezug aller beteiligten Stellen eingerichtet werden, in welchem alle Abläufe, Zuständigkeiten und auch Finanzierungsfragen geklärt werden. Beteiligt sein sollten alle Akteure, die in Kontakt mit potentiellen Opfern kommen könnten, d.h. die Asylbehörden selber, Betreuungspersonal, medizinisches Personal, die Rechtsvertretung, Vertrauenspersonen für unbegleitete Minderjährige, Sozialarbeitende oder Rechtsberatungsstellen; zudem auch die kantonalen Ausschaffungsgefängnisse und Rückkehrberatungsstellen und die relevanten Akteure des Opferschutzes ausserhalb des Asylbereichs, also die spezialisierten Opferberatungsstellen, Strafverfolgungs-, Migrations-, Sozial- und Kinderschutzbehörden sowie auch die für die Identifizierung zuständige Stelle. Darüber hinaus sollte auf nichtstaatlicher Ebene mindestens der Austausch und die Kooperation zwischen Rechtsberatungs- und Opferberatungsstellen institutionalisiert werden, dies auch im Hinblick auf die zentralere Rolle, die der Beratung und Rechtsvertretung im zukünftigen Asylverfahren zukommen werden.

### 2. Sensibilisierung und Weiterbildung

Eine flächendeckende, systematische Sensibilisierung aller Mitarbeitenden, die in Kontakt mit Menschenhandelsopfern kommen könnten, ist für die konkrete Umsetzung des Opferschutzes fundamental. Es muss ein Verantwortungsgefühl jedes und jeder einzelnen Mitarbeitenden für das Erkennen von potentiellen Opfern und die Einhaltung der im Rahmen des nationalen Weiterverweisungsmechanismus geltenden Abläufe geschaffen werden. Kontinuierliche Weiterbildungen für Mitarbeitende in Rechtsvertretung und -beratung sowie für die Sachbearbeitenden des SEM über die

materiell- und verfahrensrechtlichen Besonderheiten bei Asylgesuchen von Menschenhandelsopfern sind ebenfalls notwendig.

### 3. Erarbeiten von Arbeitsinstrumenten

Um den Opferschutz im konkreten Arbeitsalltag der Mitarbeitenden im Asylbereich umzusetzen, sollten Arbeitsinstrumente wie Leitfäden, Handbücher und dergleichen erarbeitet resp. überarbeitet und bereitgestellt werden. Dies betrifft etwa die vorgeschlagene Schaffung eines gesonderten Kapitels über die Beurteilung von Asylgesuchen von potentiellen Menschenhandelsopfern im Handbuch Asyl und Rückkehr des SEM, aber auch die konkreten Vorgaben zur Durchführung eines Screening an der BzP, die Definition des Vorgehens bei der Unterbringung von Menschenhandelsopfern, Festlegung der Information der potentiellen Opfer sowie die Abläufe beim Umgang mit potentiellen Opfern, die sich nicht als solche sehen, das Vorgehen im Falle eines Untertauchens von potentiellen (minderjährigen) Opfern, die Verwendung von asylspezifischen Indikatorenlisten oder die Erarbeitung von gesamtschweizerischen Standards für die Administrativhaft und die Ausreiseorganisation (inkl. Ausschaffung) von Menschenhandelsopfern. Nicht nur innerhalb der Asylbehörden besteht Bedarf nach konkreten Arbeitsinstrumenten, sondern auch innerhalb anderer im Asylbereich tätiger (nichtstaatlicher) Organisationen etwa im Bereich der Rechtsberatung oder Betreuung.

### 4. Legislative Anpassungen

Einige der notwendigen Umsetzungsmassnahmen benötigen Gesetzes- oder Verordnungsänderungen. Konkret müssten aktuell für die Gewährung einer Erholungs- und Bedenkzeit durch das SEM (wenn dies nicht in den Aufgabenbereich der Identifizierungskommission fallen würde) sowie für die Pflicht zur Suspendierung des Asylverfahrens während des Identifizierungsverfahrens eine Rechtsgrundlage in der AsylIV 1 geschaffen werden. Die Suspendierung des Wegweisungsverfahrens durch die kantonalen Migrationsbehörden müsste in der VZAE verankert werden. Die Finanzierung der Unterstützung für Opfer im Asylverfahren müsste sich, je nach gewähltem Modell, auf eine Änderung des Anwendungsbereichs des OHG oder auf eine Grundlage in der AsylIV 1 stützen können. In Zukunft müsste

auch das vorgeschlagene Kommissionsmodell in einem formellen Bundesgesetz verankert werden.

Insgesamt sind also weitgehende Änderungen notwendig, um eine völkerrechtskonforme, opferschutzorientierte Rechtslage und Praxis herzustellen. Einige Massnahmen könnten mit relativ geringem Aufwand sofort umgesetzt werden, während es für andere Massnahmen legislativer Änderungen sowie umfassender Konsultationen und Koordination bedürfte.

### VII. Weiterer Forschungsbedarf

Gewisse Aspekte der Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Opferschutz bedürften zudem auch noch genauerer Untersuchung. So müssten insbesondere die mannigfaltigen Fragen des Schutzes und der Unterstützung von minderjährigen Opfern im Asylbereich noch vertiefter untersucht werden als dies hier vorgenommen werden konnte. Hier sind nämlich nicht nur Opferschutz- und Asylrecht miteinander in Verbindung zu bringen, sondern es kommt als dritte Dimension auch das (nationale und internationale) Kindesschutzrecht hinzu.

Die vorliegende Arbeit konzentrierte sich zudem ausschliesslich auf die Umsetzung der Opferschutzverpflichtungen in der Schweiz. Viele der Erkenntnisse sind aber auch verallgemeinerbar und können *mutatis mutandis* auf andere nationale, insbesondere auch föderal organisierte Asylsysteme, übertragen werden.

Die Dimension der internationalen Kooperation wurde – mit Ausnahme des Kapitels zum Dublin-Verfahren – weitgehend beiseitegelassen. Aktuell wird der Opferschutz in allen Staaten hauptsächlich innerhalb des nationalen Kontextes diskutiert und gewährleistet, obwohl Menschenhandel ein grenzüberschreitendes Problem ist. Gerade die im Zusammenhang mit dem Dublin-Verfahren auftretenden Schwierigkeiten zeigen aber, dass sich rein nationale Lösungen in der Regel zum Nachteil der Opfer auswirken und eine europaweit einheitliche Vorgehensweise sowie verstärkte Kooperation zwischen den Staaten notwendig wären. Es wäre deshalb ein lohnenswertes Unterfangen für zukünftige Untersuchungen, Möglichkeiten zur Etablierung eines „europäischen Weiterverweisungsmechanismus“ auszuloten, um Opferschutz, Aufenthaltsrecht (unter Berücksichtigung des Dublin-Systems) sowie Strafverfolgung europaweit zu koordinieren oder zumindest eine verstärkte Vernetzung zu erreichen.

Wie schon in der Einleitung erwähnt, ist die vorliegende Arbeit an vielen Stellen eine Neulandbegehung und hat deshalb auch zum Ziel, Grundlagen und Denkanstösse für eine vertiefte Diskussion über die Umsetzung der Opferschutzverpflichtungen in der Schweiz zu liefern. In dem Sinne bleibt zu hoffen, dass die Schlussfolgerungen und Vorschläge der vorliegenden Arbeit von der Wissenschaft und der Praxis aufgenommen und diskutiert werden.

