

## § 2 Das Phänomen Menschenhandel

### *I. Grundlegende rechtliche Definitionen*

Die Definition von Menschenhandel sowie von „Opfer von Menschenhandel“ sind für die vorliegende Arbeit von grundlegender Bedeutung und werden deshalb einleitend ausgeführt.

#### 1. Menschenhandel

##### 1.1. Völkerrechtliche Definition gemäss Palermo-Protokoll

Die völkerrechtlich normierte und allgemein anerkannte Definition von Menschenhandel ist im Grunde eine strafrechtliche, d.h. sie umschreibt den Tatbestand eines Verbrechens. Sie findet sich im sog. Palermo-Protokoll<sup>22</sup> der Vereinten Nationen. Spätere Abkommen, insbesondere auch die Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels, haben diese Definition wörtlich übernommen<sup>23</sup> und auch der EGMR hat sie in Art. 4 EMRK integriert.<sup>24</sup> Gemäss Art. 3 lit. a des Palermo-Protokolls ist Menschenhandel

„die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen.“

Nach dieser Definition besteht Menschenhandel aus drei Elementen: einer (Tat-)Handlung, einem (Tat-)Mittel und einem (Tat-)Zweck.

---

22 Zum Palermo-Protokoll näher unten, S. 90 ff.

23 Art. 4 lit. a-d EMK. Zur Europaratskonvention siehe unten, S. 92 ff.

24 Dazu sogleich unten, S. 47 ff.

Das *Handlungselement* kann in der Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen bestehen. Durch diese sehr breite Formulierung umfasst die Definition unterschiedliche Ausbeutungsprozesse. Insbesondere muss, anders als dies landläufig angenommen wird, kein Ortswechsel der gehandelten Person stattgefunden haben, denn auch die blossе Anwerbung oder die Beherbergung einer Person zum Zweck der Ausbeutung fallen unter das Handlungselement der Definition. Anders als das Palermo-Protokoll hält die Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (Europaratskonvention, EKM) denn auch ausdrücklich fest, dass der Anwendungsbereich alle Formen des Menschenhandels umfasst, unabhängig davon, ob er innerstaatlich oder grenzüberschreitend ist (Art. 2 EKM). In der Tat überschreiten gemäss Schätzungen fast die Hälfte aller Opfer gar nie eine internationale Staatsgrenze.<sup>25</sup> Anders als häufig angenommen, ist es gemäss Art. 2 EKM auch nicht notwendig, dass der Menschenhandel im Kontext organisierter Kriminalität stattfindet. Täter oder Täterin kann jedermann sein, unabhängig davon ob er oder sie allein handelt oder mit einem Netzwerk verbunden ist.<sup>26</sup>

Das *Tatmittel* besteht in einem Zwangselement, nämlich Androhung oder Anwendung von Gewalt, Nötigung, Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder die Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat. Die Anwendung eines dieser Zwangsmittel ist allerdings nur bei erwachsenen Opfern Tatbestandsvoraussetzung. Ist das Opfer minderjährig, so ist der Tatbestand Menschenhandel auch erfüllt, wenn keines der Zwangsmittel angewendet worden ist (Art. 3 lit. c Palermo-Protokoll). Die Tatmittel der Täuschung sowie der Ausnutzung einer Not- oder Zwangslage oder einer Vulnerabilität scheinen besonders häufig angewendet zu werden.<sup>27</sup>

Als drittes Element ist ein *Tatzweck* verlangt, welcher gemäss der Definition „Ausbeutung“ ist. Da es sich dabei lediglich um den Tatzweck (und

---

25 UNODC, Global Report on Trafficking 2016, S. 41.

26 Dies anders als im Palermo-Protokoll, welches einen grenzüberschreitenden Bezug des Menschenhandels sowie die Beteiligung einer organisierten kriminellen Gruppe verlangt (Art. 4 Palermo-Protokoll).

27 Baur-Mettler, S. 274; fedpol, Jahresbericht 2015, S. 38; Probst/Efionayi-Mäder, S. 75.

nicht die Tathandlung) handelt, muss die Ausbeutung selber noch nicht stattgefunden haben, um eine Situation als Menschenhandel zu qualifizieren, sondern es reicht, wenn der Täter oder die Täterin mit der Absicht handelt, das Opfer auszubeuten.<sup>28</sup> Die Definition zählt beispielhaft die Handlungen auf, die als Ausbeutung gelten: Ausbeutung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen. Es handelt sich damit um eine offene Auflistung. Weitere Formen von Ausbeutung können z.B. die Ausnutzung von Betteltätigkeiten oder von strafbaren Handlungen sein.<sup>29</sup>

## 1.2. Einordnung unter Art. 4 EMRK

Für die vorliegende Arbeit ist nicht (nur) der strafbare Charakter des Menschenhandels relevant, sondern auch der menschenrechtliche Schutz und dessen Umsetzung. Einschlägig ist dabei insbesondere die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 4 EMRK. Wie alle Menschenrechtsinstrumente aus der unmittelbaren Nachkriegszeit<sup>30</sup> erwähnt die EMRK Menschenhandel nicht wörtlich, sondern enthält lediglich in Art. 4 ein Verbot der Sklaverei<sup>31</sup>, der Leibeigenschaft<sup>32</sup> und der Zwangsarbeit<sup>33</sup>. Beim EGMR gingen jedoch

---

28 Gallagher, International Law of Human Trafficking, S. 34. Es handelt sich dabei also um subjektiven Tatbestand im Sinne eines *dolus specialis*.

29 So ausdrücklich in Art. 2 Abs. 3 der EU-MenschenhandelsRL; siehe zu dieser Richtlinie unten, S. 105 ff.

30 So auch Art. 4 AEMR und der davon nachempfundene Art. 8 UNO-Pakt II.

31 Sklaverei wird mit Rückgriff auf Art. 1 Abs. 1 des Sklavereiabkommens vom EGMR definiert als den „Zustand oder die Stellung einer Person, an der die mit dem Eigentumsrecht verbundenen Befugnisse oder einzelne davon ausgeübt werden“; EGMR, *Siliadin v. France*, Ziff. 122.

32 Leibeigenschaft bedeutet gemäss der Rechtsprechung des EGMR eine besonders schwerwiegende Form des Freiheitsentzuges und beinhaltet zusätzlich zum Zwang, Arbeit für eine andere Person zu verrichten, die Verpflichtung der leibeigenen Person, auf dem Grundstück des Arbeitgebers zu leben und die Unmöglichkeit, die eigene Lage eigenständig zu verändern; EGMR, *Siliadin v. France*, Ziff. 123; EGMR, *C.N. and V. v. France*, Ziff. 91 ff.

33 Der EGMR definiert Zwangsarbeit in Anlehnung an das ILO-Übereinkommen Nr. 29 als „jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat“; EGMR, *Siliadin v. France*, Ziff. 117 ff.; EGMR, *C.N. and V. v. France*, Ziff. 74; EGMR, *C.N. v. UK*, Ziff. 80.

bereits kurz nachdem im Rahmen der Vereinten Nationen das Palermo-Protokoll verabschiedet wurde, Beschwerden von Personen ein, deren Situation mutmasslich Menschenhandel gemäss der Definition des Palermo-Protokolls darstellte.<sup>34</sup> Mittels vor allem geltungszeitlicher Auslegung urteilte der Gerichtshof, dass auch Menschenhandel unter Art. 4 EMRK fällt.

Begründet wurde diese Praxis 2010 im Urteil *Rantsev gegen Zypern und Russland*, wo der EGMR die mutmassliche sexuelle Ausbeutung einer jungen Frau aus Russland in einem Cabaret in Zypern zu beurteilen hatte. Dabei musste er zunächst feststellen, ob der Sachverhalt überhaupt unter Art. 4 EMRK fiel. Hierzu hielt er fest, dass der Wortlaut Menschenhandel zwar nicht erwähne,<sup>35</sup> dass die Konvention aber ein lebendiges Instrument sei, das im Lichte der heutigen Verhältnisse und eines immer höheren Schutzstandards interpretiert werden müsse. Insofern sei zu beachten, dass Menschenhandel in den letzten Jahren einerseits weltweit zugenommen habe und andererseits durch die Verabschiedung des Palermo-Protokolls und der Europaratskonvention auch auf völkerrechtlicher Ebene an Bedeutung gewonnen habe.<sup>36</sup> Angesichts dieser Entwicklungen kam der EGMR zum Schluss, dass Menschenhandel dem Sinn und Zweck von Art. 4 EMRK zuwiderläuft.<sup>37</sup> Menschenhandel bedrohe die Menschenwürde und könne nicht als vereinbar mit einer demokratischen Gesellschaft und den in der EMRK niedergelegten Werten angesehen werden. Werde die EMRK im Lichte heutiger Verhältnisse ausgelegt, sei es nicht notwendig, Menschenhandel unter eine der vom Wortlaut erfassten Behandlungen (Sklaverei, Leibeigenschaft oder Zwangsarbeit) zu subsumieren, sondern es reiche aus, festzustellen, dass Menschenhandel im Sinne der Definition von Art. 3 lit. a Palermo-Protokoll und Art. 4 lit. a EKM unter Art. 4 EMRK falle.<sup>38</sup> In darauffolgenden Urteilen hat der EGMR an seiner neu

---

34 So betraf schon die im Jahr 2001 eingereichte Beschwerde im Fall EGMR, *Siliadin v. France* mutmasslich einen Menschenhandelssachverhalt, da die Beschwerdeführerin als Minderjährige unter falschen Versprechungen nach Frankreich gelockt wurde und dort unentgeltlich in einem Haushalt arbeiten musste. In seinem Urteil vom Juli 2005 stellte der EGMR dann das Vorliegen von Leibeigenschaft fest, vgl. Ziff. 123 des Urteils. Zur Kritik daran siehe S. 49.

35 EGMR, *Rantsev v. Cyprus and Russia*, Ziff. 277.

36 Ibid., Ziff. 277 f.

37 Ibid., Ziff. 279.

38 Ibid., Ziff. 282.

begründeten Rechtsprechung festgehalten<sup>39</sup> und hat jüngst im Januar 2017 ergänzt, dass die Elemente von Menschenhandel „cut across these three categories.“<sup>40</sup> Menschenhandel stellt also quasi einen Querschnittstatbestand unter Art. 4 EMRK dar.

Dieses Ergebnis wurde in der Literatur kontrovers diskutiert. Während das Urteil *Rantsev* insgesamt als bahnbrechende Neuerung bezeichnet wurde<sup>41</sup>, gehen die Meinungen über die Subsumtion von Menschenhandel unter Art. 4 EMRK auseinander. Dabei kann unterschieden werden zwischen der Ansicht, welche es begrüsst, dass der EGMR der Sklaverei, Leibeigenschaft und Zwangsarbeit einen vierten Tatbestand hinzugefügt und damit den Schutzbereich erweitert und modernisiert hat<sup>42</sup> und der Ansicht, welche die undifferenzierte Subsumtion kritisiert.<sup>43</sup>

Einige Kommentatoren sind deshalb der Ansicht, dass Menschenhandelssachverhalte eher unter die existierenden Tatbestände Sklaverei, Leibeigenschaft oder Zwangsarbeit subsumiert werden sollten.<sup>44</sup> M.E. ist diese Kritik nicht unbegründet, denn der EGMR hat bislang lediglich Fälle von sexueller Ausbeutung als Menschenhandel qualifiziert.<sup>45</sup> Ausbeutung in Haushalten hat er hingegen stets als Leibeigenschaft oder Zwangsarbeit eingeordnet.<sup>46</sup> Mit „Menschenhandel“ nimmt der EGMR also (bislang)

---

39 Vgl. insbesondere EGMR, *M. and Others v. Italy and Bulgaria*, Ziff. 146 ff., wo der EGMR seine Schlussfolgerungen aus dem Urteil *Rantsev* wiederholte; sowie EGMR, *C.N. and V. v. France*, Ziff. 88, wo der EGMR die Ausbeutung von zwei minderjährigen Mädchen in einem Privathaushalt als Leibeigenschaft und Zwangsarbeit, nicht aber als Menschenhandel qualifizierte.

40 EGMR, *J. and Others v. Austria*, Ziff. 104.

41 So ausdrücklich Farrior, S. 417; Pati, Schutz der EMRK gegen Menschenhandel, S. 129; Pati, Positive Obligations, S. 82; Lindner, Umfassender Schutz vor Menschenhandel, S. 142.

42 Harris u. a., S. 284; Pati, Schutz der EMRK gegen Menschenhandel, S. 130; Group of Experts on Trafficking in Human Beings of the European Commission, Ziff. 7.

43 Piotrowicz, States' Obligations towards Victims of Trafficking, S. 196; Allain, *Rantsev*, S. 551 ff.; Stoyanova, *Rantsev case*, S. 170 ff.; Cullen, Legal Norms on Slavery, S. 310; Ritter, S. 674.

44 Piotrowicz, States' Obligations towards Victims of Trafficking, S. 196. So ähnlich Stoyanova, *Rantsev case*, S. 188 f.

45 EGMR, *Rantsev v. Cyprus and Russia*, Ziff. 282; EGMR, *L.E. v. Greece*, Ziff. 58.

46 EGMR, *Siliadin v. France*, Ziff. 123; EGMR, *C.N. and V. v. France*, Ziff. 88; EGMR, *C.N. v. UK*, Ziff. 80.

eine Kategorisierung vor, die in erster Linie weibliche Opfer von sexueller Ausbeutung umfasst.<sup>47</sup>

Zudem hat sich der EGMR mit seiner Rechtsprechung in eine etwas unglückliche Definitionsverschachtelung begeben, denn Menschenhandel gemäss der Definition des Palermo-Protokolls enthält als Tatzweck ebenfalls Sklaverei, Leibeigenschaft und Zwangsarbeit. Diese wiederum figurieren in Art. 4 EMRK bereits als eigenständige Tatbestände und sind nun seit *Rantsev* in redundanter Weise dogmatisch mehrfach in Art. 4 EMRK integriert.

Ungeachtet dieser dogmatischen Bedenken lässt sich jedenfalls festhalten, dass Menschenhandel im Sinne der strafrechtlichen Definition auch menschenrechtlich erfasst ist. Da Menschenhandel in der Regel von Privaten begangen wird, führt dies aus menschenrechtlicher Sicht in erster Linie zu staatlichen Schutz- und Gewährleistungspflichten.<sup>48</sup>

### 1.3. Abgrenzung zu Menschenschmuggel

Menschenschmuggel und Menschenhandel werden (nicht nur) in der öffentlichen Diskussion häufig gleichgesetzt oder verwechselt. Ersterer wird im „Schwesterprotokoll“ des Palermo-Protokolls<sup>49</sup> definiert als *„Herbeiführung der unerlaubten Einreise einer Person in einen Vertragsstaat, dessen Staatsangehörige sie nicht ist oder in dem sie keinen ständigen Aufenthalt hat, mit dem Ziel, sich unmittelbar oder mittelbar einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil zu verschaffen“*. Menschenschmuggel bezeichnet also die gewerbsmässige Beihilfe zur illegalen Einreise und ist in dieser Hinsicht sowohl in Bezug auf den Unrechtsgehalt als auch auf die verletzten Rechtsgüter<sup>50</sup> ein anderes Delikt als Menschenhandel. In der

---

47 Im Urteil *Chowdury und andere gegen Griechenland* vom 30.3.2017 hat der EGMR nun erstmals eine Situation der Ausbeutung von Männern (Zwangsarbeit in der Landwirtschaft) als eine Form von unter Art. 4 EMRK verbotenen Menschenhandel anerkannt: EGMR, *Chowdury et al. v. Greece*, Ziff. 93.

48 Dazu näher unten, S. 102 ff.

49 Zusatzprotokoll vom 15.11.2000 gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, SR 0.311.541.

50 Während die verletzten Rechtsgüter bei Menschenhandel in erster Linie hochrangige Individualrechtsgüter wie Freiheit, körperliche Integrität oder sexuelle Selbstbestimmung sind, verletzt Menschenschmuggel lediglich Universalrechtsgüter wie

Regel erfolgt der Menschenschmuggel mit dem Einverständnis oder auf Verlangen der geschmuggelten Person, während Menschenhandel ab einem gewissen Zeitpunkt das Selbstbestimmungsrecht des Opfers aufhebt. Während Menschenhandel zudem, wie soeben erläutert, immer eine Menschenrechtsverletzung darstellt, ist dies bei Menschenschmuggel grundsätzlich nicht der Fall. Menschenhandel und Menschenschmuggel können jedoch kombiniert auftreten und fließen ineinander über, wenn der hohe Preis der Schleusung dazu führt, dass sich die betroffene Person in ein Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnis bringen muss.<sup>51</sup> Zudem können auch Menschenhandelsopfer geschmuggelt werden, beispielsweise wenn sie ursprünglich aufgrund einer Täuschung über die Arbeitsverhältnisse in den Menschenhandel eingewilligt haben und somit die Reise freiwillig antreten. Häufig werden Menschenhandel und Menschenschmuggel auch von den gleichen oder miteinander verbundenen Täternetzwerken begangen.<sup>52</sup>

#### 1.4. Zwischenfazit zur Menschenhandelsdefinition

Das Konzept „Menschenhandel“ wird in der Literatur teilweise stark kritisiert. Angeführt wird etwa, dass Menschenhandel als neues Konzept bestehende Tatbestände wie die Sklaverei verdränge, zu stark auf sexuelle Ausbeutung und die (moralisch aufgeladene) Prostitutionsdiskussion konzentriert sei und andere Ausbeutungsformen vom Schutz ausschliesse.<sup>53</sup> Diese Kritik ist zwar in sich gesehen zutreffend, sie verkennet m.E. aber die mittlerweile nicht mehr zu negierende Wirkmächtigkeit von Menschenhandel als rechtliche Kategorie. Mit der völkerrechtlichen Regelung der Bekämpfung des Menschenhandels sind die staatlichen Verpflichtungen gegenüber den Opfern in einer Weise konkretisiert und verdichtet worden, wie es bei früheren Abkommen etwa zur Sklavereibekämpfung nie der Fall gewesen

---

die territoriale Hoheitsgewalt oder das Interesse an einer staatlichen Migrationskontrolle.

51 KSM, Fact Sheet Menschenhandel, S. 1; vgl. auch Ritter, S. 38.

52 Siehe die Beispiele bei Moret u. a., S. 70.

53 Vgl. die Kontroverse zwischen James Hathaway und Anne Gallagher: Hathaway, Quagmire of Trafficking, *passim*; Gallagher, Quagmire or firm ground?, S. 810 ff.; ferner auch Edwards, Traffic in Human Beings, S. 15; Stoyanova, Human Trafficking and Slavery Reconsidered, S. 427 ff.

ist.<sup>54</sup> Auch die Menschenrechtsorgane haben erst durch einen Einbezug der menschenhandelsrechtlichen Instrumente in die Auslegung der Sklavereiverbote begonnen, positive Verpflichtungen zu formulieren. Alleine durch die Ausformulierung staatlicher Verpflichtungen ist das Schutzniveau für von Menschenhandel betroffene Personen in Bereichen wie dem hier untersuchten – dem Asylverfahren – erheblich gestiegen.

Tatsächliche Schwierigkeiten verursacht Menschenhandel als rechtliche Kategorie aber aufgrund seines komplexen, dreigliedrigen Tatbestandsaufbaus. Es können auch Missverständnisse dadurch entstehen, dass die Definition nicht wirklich einen Zustand oder eine einzelne, abgeschlossene Handlung beschreibt, sondern einen Prozess, der immer aus einer Reihe mehrerer Handlungen besteht.<sup>55</sup>

## 2. Opfer von Menschenhandel

„Opfer von Menschenhandel“ ist ein Rechtsbegriff. An das Vorliegen der Opfereigenschaft knüpfen sämtliche völkerrechtlichen Grundlagen verschiedene Rechtsfolgen, u.a. staatliche Schutz- und Unterstützungspflichten sowie subjektive Rechte für die Betroffenen.<sup>56</sup> Die Definition des Opferbegriffs ist deshalb von grosser Relevanz.

Ausdrücklich definiert wird der Begriff „Menschenhandelsopfer“ in Art. 4 lit. e EKM, wonach „der Ausdruck ‚Opfer‘ eine natürliche Person [bezeichnet], die dem Menschenhandel nach der Begriffsbestimmung in diesem Artikel ausgesetzt ist“. Als Menschenhandelsopfer gilt also jede Person, die Anzeichen dafür aufweist, dass die drei Tatbestandselemente von Menschenhandel erfüllt sein könnten.<sup>57</sup> Da eine Einwilligung in Menschenhandel unerheblich ist, sofern eines der Zwangsmittel angewendet wurde,<sup>58</sup> ist auch Opfer, wer in den Menschenhandel eingewilligt hat. Wie bereits oben zum Tatbestand ausgeführt, müssen die Ausbeutung oder ein

---

54 Siehe dazu ausführlich die Darstellung im Teil I, unten, S. 84 ff.

55 Vgl. UNHCR, Richtlinien Menschenhandel, Ziff. 10; Kneebone, *The Refugee-Trafficking Nexus*, S. 154.

56 Europarat, Explanatory Report, Ziff. 100; GRETA, 2nd General Report (2013), Ziff. 45; GRETA, *Report Germany (2015)*, Ziff. 53.

57 GRETA, 2nd General Report (2013), Ziff. 45.

58 Art. 3 lit. b Palermo-Protokoll, Art. 4 lit. b EMK.

allfälliger Schaden des Opfers noch nicht eingetreten sein, denn es reicht, dass die Tathandlung mit dem Ziel der Ausbeutung stattgefunden hat.<sup>59</sup>

Der Opferbegriff muss unabhängig von strafverfolgungsrechtlichen Überlegungen definiert werden. Aus völkerrechtlicher Sicht ist eine Person auch dann Menschenhandelsopfer, wenn kein Strafverfahren durchgeführt wird.<sup>60</sup> Dies ergibt sich daraus, dass die Pflicht, Menschenhandelsopfer zu identifizieren (Art. 10 EKM) grundsätzlich unabhängig von einem Strafverfahren gegen die Verantwortlichen besteht.<sup>61</sup> Ebenfalls darf gemäss der völkerrechtlichen Vorgaben die Behandlung als Opfer nicht davon abhängig gemacht werden, dass die Person mit den Strafverfolgungsbehörden kooperiert.<sup>62</sup> Die Europaratskonvention verlangt denn auch ausdrücklich, dass die an den Opferstatus anknüpfenden Unterstützungspflichten nicht von einer Beteiligung an einem Strafverfahren abhängig gemacht werden.<sup>63</sup> Somit kann auch eine Person Opfer von Menschenhandel im Rechtssinne sein, wenn keine Täter identifiziert worden sind, kein Strafverfahren eröffnet wird, die Täter freigesprochen oder lediglich wegen anderer Verbrechen oder Vergehen verurteilt werden.<sup>64</sup>

GRETA weist auch darauf hin, dass die in den meisten nationalen Systemen vorhandenen strafprozessualen Opferbegriffe, welche häufig eine Integritätsverletzung oder finanziellen Schaden voraussetzen, zu eng für die Zwecke der Konvention sind.<sup>65</sup> Auch in der Schweiz existiert eine solche strafprozessuale Opferdefinition. Sie findet sich in Art. 1 OHG und in Art. 116 Abs. 1 StPO. Demgemäss gilt als Opfer „die geschädigte Person, die durch die Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden ist“. Zwar genügt es auch nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung, dass eine die Opferstellung begrün-

---

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

60 Siehe Stoyanova, *Human Trafficking and Slavery Reconsidered*, S. 86 ff.

61 Europarat, *Explanatory Report*, Ziff. 134; siehe auch Stoyanova, *Human Trafficking and Slavery Reconsidered*, S. 86 ff.

62 GRETA, *2nd General Report (2013)*, Ziff. 40.

63 Art. 12 Abs. 6 EMK. Siehe dazu auch näher unten, S. 194.

64 Stoyanova, *Vulnerable Persons*, S. 64.

65 GRETA, *2nd General Report (2013)*, Ziff. 45. Im Schrifttum wird deshalb darauf hingewiesen, dass es sich hier um eine unglückliche terminologische Überschneidung zweier in ihrer Bedeutung unterschiedlicher Status handelt. Adäquater wäre wohl der Ausdruck „gehandelte Person“ gewesen, um klarzustellen, dass es sich nicht um ein Opfer im strafprozessualen Sinn handeln muss: Stoyanova, *Vulnerable Persons*, S. 156.

dende Straftat lediglich in Betracht fällt,<sup>66</sup> doch ist damit weiterhin eine Schädigung der psychischen, körperlichen oder sexuellen Integrität verlangt, die nach Art. 4 lit. e EKM nicht Voraussetzung für die Eigenschaft als Menschenhandelsopfer ist.

Völkerrechtlich wird zwischen potentiellen und identifizierten Opfern unterschieden:<sup>67</sup> *Potentielle Opfer* sind alle Personen, bei denen konkrete Anhaltspunkte für Menschenhandel erkannt wurden.<sup>68</sup> Das Erkennen potentieller Opfer löst einen Grossteil der staatlichen Schutz- und Unterstützungsverpflichtungen aus, inklusive der Pflicht zur Überweisung in das Identifizierungsverfahren, in welchem festgestellt wird, ob die Person tatsächlich Opfer von Menschenhandel ist. Erhärtet sich der Verdacht, wird sie als *identifiziertes Opfer* anerkannt. Identifizierte Opfer sind Personen, bei denen in einem formellen Verfahren ausdrücklich festgestellt wurde, dass sie die Opfereigenschaft erfüllen. Ihnen gegenüber haben die Staaten gewisse zusätzliche Verpflichtungen.

Der Begriff „Opfer“ wird von einigen Kreisen abgelehnt, weil er viktimisierend und stigmatisierend wirkt und es werden alternative Begrifflichkeiten wie „Betroffene“ oder „Erlebende“ vorgeschlagen. Da aber „Opfer von Menschenhandel“, wie dargelegt, ein Rechtsbegriff ist, wird in der vorliegenden Arbeit aus Gründen der begrifflichen Klarheit an dieser Terminologie festgehalten.

Der erwähnte Einwand gegenüber dem Opferbegriff ist aber nicht unbegründet, denn tatsächlich haftet dem Begriff Opfer eine Konnotation von Passivität, Ohnmacht und Schwäche an, die teilweise weitreichende Auswirkungen hat.<sup>69</sup> Darin mag teilweise auch der Grund liegen, warum sich Betroffene von Menschenhandel nicht als Opfer sehen oder sehen wollen.<sup>70</sup> Zugleich ist diese Assoziation mit Passivität und Hilflosigkeit auch einer der Gründe, wieso Opfer, die nicht dem Stereotyp entsprechen, die also z.B. selbstbewusst und fordernd auftreten, von ungeschulten Personen teilweise nicht als Opfer angesehen werden.<sup>71</sup> Das gleiche gilt für Opfer,

---

66 BGE 122 II 211 E. 3 c; 121 II 116 E. 2.

67 Dazu auch näher unten, S. 161 ff.

68 Zum Unterschied zwischen Erkennen und Identifizieren sowie insgesamt zum Identifizierungsverfahren siehe unten, S. 161 ff.

69 Vgl. Baglay, Fn. 1.

70 Dazu näher unten, S. 156 ff.

71 Siehe die Hinweise aus der Praxis bei FiZ, Alternativer Bericht, S. 6 und 14. Siehe dazu auch unten, S. 300 ff.

die nicht der unschuldigen und naiven Opferfigur entsprechen oder deren Erfahrungen nicht mit dem gängigen Stereotyp der entführten oder getäuschten jungen Frau, die gefesselt und eingesperrt wurde, übereinstimmt, beispielsweise weil die betroffene Person ursprünglich in die Ausbeutungssituation eingewilligt hatte.<sup>72</sup>

Solche Tendenzen sind problematisch, stellen sie doch fälschlicherweise auf die Erscheinung der Person statt auf ihre Erlebnisse ab, um die Opfereigenschaft zu bestimmen. Die Realität präsentiert sich nämlich in der Regel viel nuancierter und differenzierter als die gängigen Stereotypen, und die Schwierigkeit besteht genau darin, das Nebeneinander von erzwungenen und freiwilligen Komponenten des Menschenhandelsprozesses rechtlich einzuordnen.<sup>73</sup>

## *II. Menschenhandel weltweit und in der Schweiz*

Im Folgenden sollen die empirischen Grundlagen für die vorliegende Arbeit gelegt werden und zunächst das Ausmass und die Ausprägungen von Menschenhandel weltweit und in der Schweiz allgemein dargestellt werden, bevor eine Annäherung an das Phänomen Menschenhandel im Schweizerischen Asylverfahren vorgenommen wird.

Um sich vom Ausmass des Menschenhandels ein Bild zu machen, muss unterschieden werden zwischen dem sogenannten Hellfeld und dem Dunkelfeld. Menschenhandel als Kontrolldelikt wird in den meisten Fällen erst durch aktive staatliche Ermittlungen sichtbar.<sup>74</sup> Statistiken über das Hellfeld bilden damit gewissermassen nur die Aktivität, die eingesetzten personellen und finanziellen Ressourcen sowie die Ermittlungsschwerpunkte der Polizei ab.<sup>75</sup> Das Dunkelfeld hingegen ist sehr schwierig abzuschät-

---

72 Vgl. Edwards, *Traffic in Human Beings*, S. 38; Baglay, S. 404. Zur Konstruktion des Opferbildes siehe u.a. Kneebone, *The Refugee-Trafficking Nexus*, S. 138 ff.; Brennan, S. 45 ff.; Ham u. a., S. 61 ff.; Doezeema, S. 23 ff.; Moret u. a., S. 71; Baur-Mettler, S. 95.

73 Moret u. a., S. 71. Siehe ähnlich auch Danziger, S. 10 f.; Commission nationale consultative des droits de l'homme, S. 146; siehe auch Gallagher, *International Law of Human Trafficking*, S. 277.

74 fedpol, *Jahresbericht 2014*, S. 37; siehe auch Ritter, S. 600 ff.

75 Bundesrat, *Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung*, S. 66.

zen.<sup>76</sup> Die Resultate werden beeinflusst von der Erhebungsmethode sowie von den verwendeten Definitionen. Allgemein geht man aber von einer sehr hohen Dunkelziffer aus. Schätzungen aus Deutschland haben das Dunkelfeld auf mindestens 90% beziffert, d.h. auf jede als Opfer erkannte Person kommen neun unerkannte Opfer.<sup>77</sup>

Das *weltweite* Hellfeld liegt gemäss jüngsten Zahlen des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) bei rund 63'000 erkannten Opfern in 106 Ländern während zwei Jahren.<sup>78</sup> Davon war die Mehrheit (71%) Frauen und Mädchen.<sup>79</sup> Über das Dunkelfeld hat die Internationale Arbeitsorganisation im Jahr 2012 eine Schätzung abgegeben. Mittels einer ausdifferenzierten Methode wurde die Anzahl Menschen, die weltweit Opfer von Zwangsarbeit sind, auf 21 Millionen geschätzt.<sup>80</sup> Auch wenn damit nicht Menschenhandel im strengen Sinne der Definition erhoben wurde, mag die Zahl zumindest indikativ für die Grösse des weltweiten Dunkelfeldes sein.

Das Hellfeld *in der Schweiz* lässt sich mittels verschiedener vorhandener Statistiken darstellen. Dazu gehört insbesondere die nationale Strafurteilsstatistik<sup>81</sup>, welche die Anzahl Verurteilungen für das Delikt Menschenhandel (Art. 182 StGB) enthält, die Polizeiliche Kriminalstatistik<sup>82</sup>, welche die polizeilich registrierten Straftaten verzeichnet sowie die Opferhilfestatistik<sup>83</sup>, aus welcher die Anzahl Beratungen von potentiellen Menschenhandelsopfern durch die kantonalen Opferhilfestellen hervorgeht.

---

76 Siehe etwa UNODC, Global Report on Trafficking 2016, S. 47; Moret u. a., S. 76 ff.; KSMM, Fact Sheet Menschenhandel, S. 1; Bundesamt für Justiz, Menschenhandel in der Schweiz, S. 16.

77 Moret u. a., S. 77 m.w.H.

78 UNODC, Global Report on Trafficking 2016, S. 23. Die Zahlen decken die Periode von 2012 bis 2014 ab.

79 UNODC, Global Report on Trafficking 2016, S. 23.

80 International Labour Office, Global Estimate of Forced Labour, S. 13.

81 Bundesamt für Statistik, Erwachsene und Jugendliche: Verurteilungen und Verurteilte für ein Vergehen oder Verbrechen nach den Artikeln des Strafgesetzbuches, nach Jahr, online unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/strafjustiz/verurteilte-personen.assetdetail.333908.html> (zuletzt besucht am 3.12.2017).

82 Bundesamt für Statistik, Polizeiliche Kriminalitätsstatistik, online unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/erhebungen/pks.assetdetail.8505.html> (zuletzt besucht am 3.12.2017).

83 Bundesamt für Statistik, Opferhilfestatistik, online unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/erhebungen/ohs.assetde->

Die Daten der verfügbaren letzten sechs Jahre sind in der untenstehenden Tabelle aufgeführt. Daraus wird eine grosse Diskrepanz zwischen der Anzahl Opfer, die sich an eine Opferhilfestelle wenden, der polizeilich registrierten Straftaten sowie der letztlich verurteilten Täter ersichtlich. Noch grösser wird das Missverhältnis, wenn man es mit dem geschätzten Ausmass des Menschenhandels in Bezug setzt.<sup>84</sup> Nur ein verschwindend kleiner Teil der Menschenhandelsfälle, in denen polizeiliche oder staatsanwaltliche Ermittlungen geführt wurden, mündet effektiv in ein Strafverfahren und ein noch kleinerer Teil davon endet letztlich auch mit einem Schuldspruch. Der Grund ist insbesondere die schwierige Beweisführung, die häufig einzig auf die Aussagen der Opfer abstellen muss<sup>85</sup>, welche wiederum häufig als nicht in einem streng logischen Sinne kohärent angesehen werden.<sup>86</sup>

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Verurteilungen</b>	6	10	13	14	16	15
<b>Polizeiliche Kriminalstatistik</b>	52	45	78	61	46	50
<b>Opferhilfeberatung</b>	169	81	116	190	145	145

Was das Dunkelfeld betrifft, wurde in der Schweiz letztmals 2001 eine Schätzung vorgenommen. Das Bundesamt für Justiz kam dabei auf eine Zahl von 2'200 bis 3'700 Personen pro Jahr, die in der Schweiz Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung werden.<sup>87</sup> Da diese Schätzung jedoch methodologisch auf einer unsicheren Basis steht und nur die sexuelle Ausbeutung betrifft, wurde seither auf weitere Schätzun-

---

tail.7137.html (zuletzt besucht am 3.12.2017). Die nationale Opferhilfestatistik erfasst die Anzahl der Beratungen von Opfern durch die kantonalen Opferhilfeberatungsstellen. Es werden Beratungen und nicht Personen erfasst, somit kann eine Person auch mehrmals erfasst werden.

84 Vgl. dazu auch Bundesamt für Justiz, Menschenhandel in der Schweiz, S. 16.

85 Siehe für die Schweiz etwa Baur-Mettler, S. 100 ff.; aus Deutschland Ritter, S. 637 ff. Das gleiche ist auch international zu beobachten: UNODC, Global Report on Trafficking 2016, S. 12.

86 Dazu näher unten, S. 300 ff.

87 Bundesamt für Justiz, Menschenhandel in der Schweiz, S. 17.

gen verzichtet.<sup>88</sup> Man geht davon aus, dass die Einführung der Personenfreizügigkeit zu einer Zunahme des Menschenhandels insbesondere von Frauen aus Osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten zum Zweck der sexuellen Ausbeutung geführt hat.<sup>89</sup> Für andere Ausbeutungsformen und Herkunftsländer existieren keine Schätzungen.

Bekannt ist, dass die Schweiz sowohl Ziel-, wie auch zu einem geringeren Ausmass Transitland für den Menschenhandel ist.<sup>90</sup> Die meisten der erkannten Opfer kommen aus Ost- und Südosteuropa (Rumänien, Ungarn und Bulgarien), Westafrika (insb. Nigeria und Kamerun), Thailand, sowie Lateinamerika (Brasilien, Dominikanische Republik) und neuerdings aus China.<sup>91</sup>

Während der Menschenhandel zum Zweck der *sexuellen Ausbeutung* in den vergangenen Jahren in der Schweiz verstärkte Aufmerksamkeit erhalten hat und mittlerweile auch vergleichsweise intensiv wissenschaftlich untersucht worden ist und wird,<sup>92</sup> sind die anderen Formen des Menschenhandels, vermutlich auch gerade wegen dieses starken Fokus auf sexuelle Ausbeutung,<sup>93</sup> bislang kaum Gegenstand von Untersuchungen. Es wird vermutet, dass der Menschenhandel zwecks *Arbeitsausbeutung* insbesondere in Tieflohnbranchen mit hohem informellen Anteil (Pflegebereich, Haus- und Landwirtschaft, Gast- und Baugewerbe), aber auch in nichtregulären Sektoren (Bettelei, Diebstahl, Einbruch, Drogenhandel) erfolgt.<sup>94</sup> Das „Schattendasein“ der Arbeitsausbeutung zeigt sich auch darin, dass bislang erst in sehr wenigen Fällen Verurteilungen im Bereich Menschenhandel zwecks Arbeitsausbeutung ergangen sind.<sup>95</sup> Über den Menschen-

---

88 KSMM, Fortschrittsbericht 2007, S. 21; Bundesrat, Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, S. 66. Eine Studie hat jüngst verschiedene Erhebungsmethoden vorgeschlagen, um das Ausmass und die Ausprägungen des Dunkelfelds des Menschenhandels in der Schweiz methodologisch akkurat abzuschätzen: Bader/D'Amato, *passim*.

89 Bundesrat, Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, S. 66.

90 KSMM, Fact Sheet Menschenhandel, S. 2.

91 KSMM, Fact Sheet Menschenhandel, S. 2, fedpol, Jahresbericht 2015, S. 38.

92 Siehe etwa Le Breton/Fiechter; Baur-Mettler; Bundesrat, Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung; BFM, Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe.

93 Bader/D'Amato, S. 64.

94 Ibid., S. 15 f.; Moret u. a., S. 57 ff.; Probst/Efionayi-Mäder, S. 61 ff.; KSMM, Fact Sheet Menschenhandel, S. 2.

95 Probst/Efionayi-Mäder, S. 48.

handel zum Zweck der *Organentnahme* existieren Berichte über einen Einzelfall,<sup>96</sup> abgesehen davon sind aber keine weiteren belastbaren Daten vorhanden.<sup>97</sup> Auch über das Vorhandensein von *Kinderhandel* ist nur wenig bekannt. Es wird vermutet, dass Kinderhandel in der Schweiz ein eher marginales Phänomen ist.<sup>98</sup> Bekannt sind Fälle organisierter Bettelei, zur Ausbeutung als Strassenmusikanten oder zur Verwicklung in kriminelle Handlungen (Diebstahl, Drogenhandel) in Städten und Agglomerationen.<sup>99</sup> Zudem sind einige Opfer sexueller Ausbeutung minderjährig.<sup>100</sup>

### III. Menschenhandel im Schweizerischen Asylverfahren: eine Annäherung

Über das tatsächliche Ausmass und die Ausprägungen des Menschenhandels im Schweizerischen Asylbereich existieren weder fokussierte Studien oder Berichte noch verlässliche Zahlen. Um für die vorliegende Untersuchung eine genügende Faktenbasis zu haben, wird deshalb an dieser Stelle eine Annäherung an das Phänomen mittels Betrachtung verschiedener verfügbarer Daten vorgenommen. Es soll und kann aber keine umfassende, methodisch korrekte Darstellung des Ausmasses und der Ausprägungen des Menschenhandels im Schweizerischen Asylbereich erfolgen, sondern es können lediglich Muster und Tendenzen dargestellt werden.

Die vorliegende Annäherung stützt sich auf drei Arten von Quellen: Die Statistiken des SEM (1.), eine Auswahl von Asyldossiers des SEM (2.) sowie die öffentlich verfügbaren Asylurteile des Bundesverwaltungsgerichts mit einem Menschenhandelsbezug (3.). Diese Quellen geben jeweils Aufschluss über unterschiedliche Aspekte des Phänomens. Eine kombinierte Betrachtung ergibt zwar weiterhin kein repräsentatives Bild, kann aber zumindest eine Annäherung an das Ausmass und die Ausprägungen des Menschenhandels im Schweizerischen Asylverfahren bieten.

Im Folgenden werden diese Quellen zunächst separat dargestellt und anschliessend in einer zusammenfassenden Betrachtung (4.) analysiert.

---

96 Siehe den Hinweis bei GRETA, *Report Switzerland* (2015), Ziff. 119.

97 KSMM, Fact Sheet Menschenhandel, S. 2.

98 Probst/Efionayi-Mäder, S. 72; jedenfalls wurden in der Schweiz nur wenige Opfer von Kinderhandel erkannt, siehe Kinderschutz Schweiz/ECPAT Switzerland, S. 4.

99 Probst/Efionayi-Mäder, S. 14.

100 Bundesrat, Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, S. 70.

## 1. Statistiken des SEM

Seit 2014 werden im SEM sämtliche Asyldossiers, bei denen ein Verdacht auf Menschenhandel besteht, im ZEMIS System<sup>101</sup> mit einem besonderen Code versehen. Somit sind seit diesem Datum auch statistische Auswertungen möglich. Die folgenden Statistiken decken die Periode von 1. Januar 2014 bis zum 30. November 2017 ab.<sup>102</sup> Sie enthalten alle als potentielle Menschenhandelsfälle codierten Dossiers. Über die Frage, ob die Codierung in diesen Fällen immer zu Recht erfolgt ist, kann vorliegend keine Aussage getroffen werden.

In diesen etwa mehr als drei Jahren wurde von Mitarbeitenden des SEM in insgesamt 280 Fällen der Code für Menschenhandel gesetzt. Davon stammten 91 Personen aus Nigeria, 34 aus Eritrea, 26 aus Äthiopien, 18 aus der DR Kongo, 11 aus Kamerun, 10 aus Afghanistan, 9 aus Angola, 7 aus Côte d'Ivoire, 6 aus Togo, 5 aus Kenia, je 4 aus China, Guinea und Ägypten, je 3 aus Benin, Gambia, Iran, Sri Lanka, Syrien und Uganda, je 2 aus Bosnien und Herzegowina, Ghana, Indien, Liberia, Marokko, Russland, Somalia und dem Sudan sowie je 1 aus Albanien, Burkina Faso, Gabun, Indonesien, Kolumbien, Kosovo, Mauretanien, Nepal, Sierra Leone, Südsudan, Türkei, Venezuela sowie der Zentralafrikanischen Republik.

233 Personen (83%) waren weiblich, 47 (17%) männlich. Bei beiden Geschlechtern waren die meisten potentiellen Opfer zwischen 18 und 39 Jahre<sup>103</sup> alt. Vom SEM als minderjährig registriert wurden 29 weibliche (davon u.a. 13 aus Nigeria und 6 aus der DR Kongo) und 7 männliche Personen.

Die Verfahren wurden wie folgt erledigt: In 26 Fällen wurde Asyl gewährt; in 42 Fällen erfolgte eine Ablehnung oder ein Nichteintretensentscheid mit anschliessender vorläufiger Aufnahme (VA); in 29 Fällen erfolgte eine Ablehnung ohne vorläufige Aufnahme; und in 73 Fällen erfolgte ein „Dublin“-Nichteintretensentscheid (NEE). Inwiefern in diesen Fällen der vermutete Menschenhandel auf den Asylentscheid einen Einfluss hatte, ergibt sich nicht aus den Statistiken. Die restlichen Fälle waren noch hängig (85), waren abgeschrieben (8) oder zurückgezogen (16) worden.

---

101 Das Zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS dient der Bearbeitung von Personendaten im Ausländer- und Asylbereich: Art. 1 ZEMIS-Verordnung.

102 Quelle: Statistikdienst SEM (Statistiken der Autorin vorliegend).

103 Diese Spannweite fusst auf der statistischen Altersgruppeneinteilung des SEM.

Interessant ist die Aufschlüsselung dieser Zahlen nach Herkunftsländern. Die folgende Tabelle zeigt die Verfahrensausgänge (ohne hängige, abgeschriebene oder zurückgezogene Fälle) für die wichtigsten Herkunftsländer.

	Asylge- währung	Ablehnung/ NEE mit VA	Ablehnung / NEE ohne VA	Dublin NEE
<b>Nigeria</b>	0	8	10	30
<b>Eritrea</b>	11	7	0	7
<b>Äthiopien</b>	3	6	2	5
<b>Kongo DR</b>	2	1	1	6
<b>Kamerun</b>	0	3	1	4
<b>Afghanistan</b>	1	4	1	0
<b>Angola</b>	0	0	1	4
<b>Côte d'Ivoire</b>	0	1	1	2
<b>Togo</b>	0	0	0	1
<b>Kenia</b>	0	1	2	1

Insgesamt waren also von den entschiedenen Fällen fast die Hälfte (43%) Dublin-Verfahren; in den anderen Fällen wurden am häufigsten (25%) eine vorläufige Aufnahme gewährt oder eine Vollwegweisung verfügt (17%); Asyl wurde (ausser bei Gesuchstellenden aus Eritrea) nur in wenigen Einzelfällen gewährt (15%). Lässt man die Dublin-Nichteintretentscheide beiseite, ergibt sich ein „Schutzquote“ von 70%; d.h. von den 97 Gesuchen, die im nationalen Verfahren entschieden wurden, erhielten 26 Personen (27%) Asyl und 42 Personen (43%) eine vorläufige Aufnahme.

Die Statistiken zu Eritrea (und damit die hohe Anzahl Asylgewährungen) sind meines Erachtens mit Vorsicht zu geniessen: Von den sogleich unten noch darzustellenden analysierten Asyldossiers des SEM waren beide Fälle aus Eritrea (beide Personen hatten Asyl erhalten) m.E. zu Unrecht als potentielle Menschenhandelsfälle codiert worden.<sup>104</sup> Aus den Sachverhalten liess sich kein Hinweis auf Menschenhandel erkennen; in beiden Fällen handelte es sich um junge Männer, die sich dem Militärdienst entzogen hatten. Ob hier allenfalls von den Sachbearbeitenden ein Verdacht auf mögliche Zwangsarbeit während des eritreischen Militärdienstes der Codierung zugrunde lag, liess sich nicht eruieren. Es ist jedenfalls nicht

104 Vgl. sogleich unten, S. 62 f. und Fn. 106.

auszuschliessen, dass sich unter den insgesamt 34 Fällen aus Eritrea – wie auch generell allen 280 Fällen – weitere Fehlcodierungen befinden. Auch die aus der Tabelle ersichtliche hohe Anzahl Asylgewährungen bei Verfahren von Personen aus Eritrea, im Vergleich zu sämtlichen anderen Herkunftsländern von potentiellen Menschenhandelsopfern, könnte auf diese Schlussfolgerung hindeuten. Um dieser Frage der Codierungen näher nachzugehen, müssten allerdings sämtliche Dossiers inhaltlich analysiert werden.

Aus den Statistiken des SEM lassen sich also Aussagen über die Anzahl erkannter Fälle potentiellen Menschenhandels im Schweizerischen Asylverfahren, die Hauptherkunftsländer, das Geschlecht und das Alter der potentiellen Opfer machen. Ebenfalls lassen sich die Verfahrenserledigungen aus den Statistiken ersehen. Über die Sachverhalte, den Grund für den jeweiligen Verfahrensausgang, den Ort oder die Art der vermuteten Ausbeutung sagen die Statistiken nichts aus. Hierfür können aber die analysierten Dossiers und die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts herangezogen werden.

## 2. Asyldossiers des SEM

Für die vorliegende Untersuchung wurden Asyldossiers des Staatssekretariats für Migration konsultiert, welche mittels Akteneinsichtsgesuch beim SEM angefragt worden waren.<sup>105</sup> Die Sichtung der Dossiers erfolgte am 11. und 18. Juli 2016 während insgesamt vier Halbtagen in den Räumlichkeiten des SEM in Wabern bei Bern.

Insgesamt konnte Einsicht in 13 Dossiers genommen werden. Dabei handelte es sich in 8 Fällen um weibliche, in 5 Fällen um männliche Personen. Die Herkunftsländer verteilten sich wie folgt: Nigeria 1, Eritrea 2, Sri Lanka 1, Ghana 1, Angola 2, Afghanistan 1, Guinea 1, Kongo (Kinsha-

---

105 Erbeten wurde Einsicht in Asyl-Dossiers von potentiellen Menschenhandelsopfern, das heisst in die jeweils vollständigen Akten von rechtskräftig abgeschlossenen Asylverfahren, welche im ZEMIS System mit dem für Menschenhandel festgelegten Code erfasst worden sind. Dabei wurde um eine ungefähr repräsentative Auswahl der Dossiers gebeten, wobei sowohl Dossiers von weiblichen wie männlichen, volljährigen wie minderjährigen Gesuchstellenden aus unterschiedlichen Herkunftsländern enthalten sein sollten. Auch um eine ungefähr der Praxis entsprechende Verteilung der Verfahrensarten (Dublin und nationales Verfahren) sowie Verfahrensausgänge (positiv wie negativ entschiedene) wurde gebeten.

sa) 1, Guinea 1, Nepal 1, Côte d'Ivoire 1. Die Dossiers betrafen 4 Dublin-Verfahren und 9 nationale Verfahren.

Bei der Durchsicht der Dossiers stellte sich heraus, dass in 3 Fällen kein Bezug zu Menschenhandel erkennbar war, nämlich bei den beiden Fällen aus Eritrea sowie demjenigen aus Sri Lanka; dies obwohl sie im ZEMIS System mit dem Code für Menschenhandel versehen worden sind.<sup>106</sup> Diese Dossiers werden in der vorliegenden Analyse nicht weiter berücksichtigt. In zwei weiteren Fällen (Fall Nr. 5: Jugendlicher aus Guinea und Fall Nr. 6: Mutter und Tochter aus der DR Kongo) ist der Bezug zu Menschenhandel nicht auf den ersten Blick ersichtlich. Sie wurden aber in die Analyse einbezogen, da sie illustrativ für den Umgang mit Risikogruppen repressive mit Verdachtsfällen sein können.

Die einzelnen Dossiers bestehen u.a. aus Protokollen der Befragung zur Person und der Anhörung, interne Aktennotizen, Triageblätter, Korrespondenz zwischen dem SEM und anderen Behörden, Akten anderer Behörden (z.B. Polizeiprotokolle, Hafturteile), Verfügungen des SEM sowie Korrespondenz des SEM oder anderer Behörden mit den Gesuchstellenden.

Da die Dossiers – im Gegensatz zu den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts – nicht öffentlich sind, werden sie im Folgenden zusammengefasst dargestellt, wobei der Fokus auf den für die Identifizierung und den Schutz von Menschenhandelsopfern relevanten Aspekten liegt. Es werden an dieser Stelle lediglich die Sachverhalte wiedergegeben; die Interpretation, Kommentierung und rechtliche Einordnung der Dossiers erfolgt an den jeweils relevanten Stellen in der folgenden Untersuchung. Die Dossiers wurden aus Datenschutzgründen anonymisiert. Namen, Alters- und sonstige persönliche Angaben wurden entfernt und Ortsangaben wurden durch einen Platzhalter ersetzt.<sup>107</sup> Zu Zwecken der Wiedererkennbarkeit in dieser Arbeit wurde jeder Fall mit einer Nummer versehen; zwei

---

106 Dies wirft weitergehende Fragen hinsichtlich der Aussagekraft der Statistiken auf. Die Federführung Menschenhandel im SEM bestätigte der Autorin, dass die Sachbearbeitenden die Codes selbständig setzen und nicht in allen Fällen eine übergeordnete Kontrolle der Adäquanz der Codesetzung erfolgt. Dies hängt auch vom individuellen Vorwissen und Verständnis der Sachbearbeitenden für Menschenhandel ab. Es ist nicht bekannt, wie hoch der Anteil „falsch“ gesetzter Codes bei (vermeintlichen) Menschenhandelsfällen ist; aus der „Fehlerquote“ der hier untersuchten Fälle kann angesichts der kleinen Stichprobe kein valabler Rückschluss gezogen werden.

107 Der Platzhalter folgt dabei dem Alphabet. Die verwendeten Buchstaben stellen nicht den Anfangsbuchstaben des jeweiligen Ortes dar.

zusammenhängende Dossiers wurden zu einem einzigen Fall zusammengefasst (Fall Nr. 3).

Von den verwendeten Fällen war der Verfahrensausgang wie folgt:

- Eine Asylgewährung (Fall Nr. 7),
- zwei Nichteintretensentscheide im Dublin-Verfahren (Fälle Nr. 1 und 3),
- ein Abschreibungsbeschluss im Dublin-Verfahren (Fall Nr. 2),
- ein Nichteintretensentscheid im nationalen Verfahren mit vorläufiger Aufnahme (Fall Nr. 6),
- drei Ablehnungen mit vorläufiger Aufnahme (Fälle Nr. 4, 8 und 9),
- eine Ablehnung ohne vorläufige Aufnahme (Fall Nr. 5).

### 2.1. Fall Nr. 1 (Frau aus Nigeria)

Die junge Gesuchstellerin stellte im Januar 2014 ein Asylgesuch in der Schweiz. Da die Eurodac-Abfrage ergab, dass sie bereits in Italien registriert worden war, wurde ein Dublin-Verfahren eingeleitet.

In der Befragung zur Person (BzP) gab sie an, sie sei nach dem Tod ihrer Eltern zu einer Tante in ein Dorf nahe Benin City, Nigeria, gezogen. Ihre Tante habe sie in der Prostitution eingesetzt und sie geschlagen, wenn sie sich gewehrt habe. Nach wenigen Tagen sei sie deshalb von dort geflüchtet. Sie habe Leute gefragt ob sie ihr helfen könnten. Jemand habe sie mit dem Auto bis zu einem Schiff gefahren, das übers Mittelmeer fahren sollte. Auf dem Schiff seien ihr die Augen verbunden worden, damit sie das Wasser nicht sehe. In Italien sei sie in eine Unterkunft für Minderjährige gebracht worden, von dort aber ausgerissen. Danach habe sie auf der Strasse gelebt und gebettelt. Irgendwann habe ihr jemand geholfen, mit dem Zug in die Schweiz zu kommen. Sie sei immer ohne Geld gereist, denn es habe immer Leute gegeben die ihr geholfen hätten.

Einen Tag nach der BzP wurde sie dem Kanton A.\_\_\_\_ zugeteilt. Im März 2014 wurde sie wegen rechtswidrigen Aufenthalts und rechtswidriger Einreise im Januar 2014 (einen Tag vor ihrer Asylgesuchstellung) im Kanton B.\_\_\_\_ zu einer Geldstrafe von total 620.- CHF verurteilt. Nach der zustimmenden Antwort Italiens auf die Dublin-Anfrage wurde Anfang April 2014 ein Dublin-Nichteintretensentscheid erlassen.

Da sie sich seit Ende April nicht mehr in der kantonalen Asylunterkunft aufhielt und somit als verschwunden galt, informierte das SEM Italien, dass die Rückübernahmefrist auf 18 Monate erstreckt werde.

Im August 2015, also über ein Jahr später, trat sie wieder in Erscheinung: In der Stadt C.\_\_\_\_ im Kanton D.\_\_\_\_ wurde sie auf der Strasse von der Polizei angehalten, weil sie sich prostituiert habe. Sie bestritt, einem Netzwerk anzugehören und sagte aus, dass sie sich lediglich ab und zu prostituiere, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. Ihr wurde eine Ausreisefrist von einer Woche angesetzt. Im Dezember 2015 wurde sie basierend auf diese Anhaltung wegen rechtswidrigen Aufenthalts und Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung zu 120 Tagen Freiheitsentzug verurteilt.

Im Juni 2016 erhielt das SEM eine Dublin „Take-Back“ Anfrage aus Frankreich, da die Betroffene sich dort aufhielt. Die Anfrage wurde abgelehnt, mit der Begründung, dass der Aufenthaltsort der Gesuchstellerin nicht bekannt sei und man davon ausgehe, dass sie mittlerweile selbständig in den zuständigen Mitgliedstaat Italien gereist sei.

## 2.2. Fall Nr. 2 (Frau aus Ghana)

Die junge Gesuchstellerin stellte Ende Januar 2014 ein Asylgesuch in der Schweiz. Sie wurde dem Kanton E.\_\_\_\_ zugeteilt und erhielt eine Rechtsvertreterin zugewiesen.

In der Erstbefragung sagte sie aus, sie sei zwar Ghanaerin, habe aber seit ihrem fünften Altersjahr in Benin City, Nigeria, gelebt. 2011 habe ihr jemand eine Stelle als Kindermädchen in Italien versprochen, weshalb sie via Libyen und über das Meer nach Italien gereist sei. In Italien angekommen sei sie von der Person, die sie begleitet habe, an jemand anderes verkauft worden. Der Käufer habe sie aufgefordert, sich auf der Strasse zu prostituieren. Als sie nach einem anderen Job gefragt habe, sei sie geschlagen und mit dem Tode bedroht worden, also habe sie sich gefügt. Sie habe in Mailand und in Turin mehrere Monate gearbeitet. Als sie es nicht mehr ausgehalten habe, sei sie weggerannt und bei Freunden untergekommen. Sie habe sich aber nicht an die Polizei gewendet. Dann sei sie in die Schweiz gekommen.

Trotz der mutmasslichen Zuständigkeit Italiens wegen der irregulären Einreise der Gesuchstellerin nach Italien wurde kein Dublin-Verfahren eingeleitet, wobei der Grund dafür aus den Akten nicht ersichtlich ist. Der Termin für die Asylanhörung wurde auf Anfang März 2014 festgesetzt. Die Anhörung konnte jedoch nicht stattfinden, da die Gesuchstellerin nicht zum Termin erschien. Eingeladen zur Stellungnahme zu diesem Nichterscheinen, erklärte die zugewiesene Rechtsvertreterin, sie habe die

Gesuchstellerin an der Erstbefragung das letzte Mal gesehen. In der Unterkunft gelte sie seit Ende Februar als untergetaucht.

Im Juli 2014 schrieb das SEM das Asylgesuch gestützt auf Art. 8 Abs. 3<sup>bis</sup> AsylG (Verzicht auf Weiterführung des Verfahrens, wenn sich die gesuchstellende Person während 20 Tagen nicht zur Verfügung hält) ab.

### 2.3. Fall Nr. 3 (Geschwister aus Angola)

Der Fall Nr. 3 betrifft zwei getrennt geführte Asylgesuche von zwei Schwestern aus Angola. Diese stellten Mitte September 2014 gemeinsam ein Asylgesuch. Sie gaben an, minderjährig zu sein, doch das SEM erachtete ihre Minderjährigkeit nicht als glaubhaft.

In ihren am gleichen Tag erfolgten, getrennten Befragungen gaben sie weitgehend übereinstimmend an, sie seien in der Schule von einem „netten Herrn“ angesprochen worden, der ihnen Komplimente gemacht und ihnen Jobs als Hostessen angeboten habe. Sie hätten zugesagt, und er habe ihnen Geld gegeben, damit sie sich hübsch machen. Erst später stellte sich heraus, dass sie für einen hochrangigen Militärangehörigen arbeiten sollten. Zuerst mussten sie nur Gäste bedienen, danach habe man sie gebeten, halb nackt zu servieren, und irgendwann hätten sie sich „richtig“ prostituieren müssen. Pro Tag hätten sie zwischen 800 und 1000 Dollar verdient. Irgendwann seien illegale Geschäfte des hochrangigen Militärangehörigen aufgefliegen und sie seien von der Polizei für eine Befragung vorgeladen worden. Der hochrangige Militärangehörige habe sie aber mit dem Tode bedroht, falls sie etwas aussagen würden. Zudem habe er eine der Schwestern, als sie mit ihrem Bruder unterwegs war, auf der Strasse überfallen und verprügeln lassen. Nachdem eine Freundin von ihnen plötzlich verschwunden sei und sie trotz Wohnortswechsel Drohungen des hochrangigen Militärangehörigen erhalten hatten, habe ihr Vater entschieden, ihnen Pässe zu besorgen und sie nach Europa zu bringen. Sie seien dann, in Begleitung einer Nonne, mit dem Flugzeug nach Rom geflogen. Die Nonne habe sie am Flughafen Rom abgesetzt, danach habe ein Herr ihnen geholfen und ihnen eine Unterkunft bei einem Bekannten von ihm vermittelt. Bei diesem hätten sie eine Woche gewohnt, danach habe er ihnen geholfen in die Schweiz zu reisen.

Da die beiden Schwestern mit einem portugiesischen Visum eingereist waren, wurde ihnen das rechtliche Gehör zu einer allfälligen Dublin-Zuständigkeit Portugals gewährt. Die beiden erklärten, nichts von diesem Vi-

sum gewusst zu haben, ihr Vater habe alles für sie organisiert. In Portugal fühlten sie sich aufgrund des grossen Netzwerks des hochrangigen Militär-angehörigen nicht sicher. Die Ausführungen zu den Reisepapieren wurden vom SEM als unglaublich eingestuft.

Im November 2014 wurden die beiden Schwestern dem Kanton F. zugewiesen und im Dezember 2014 erging ein Dublin-Nichteintretensentscheid, da Portugal als für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig erachtet wurde.

Im Januar 2015 reisten die beiden Schwestern in ihr Heimatland zurück. Aus den Akten lässt sich nicht erkennen, welche Gründe die beiden Schwestern dazu bewogen haben, selbstorganisiert wieder auszureisen. Dem portugiesischen Dublin-Office teilte das SEM im Mai 2015 mit, dass die beiden Gesuchstellerinnen den Dublin-Raum verlassen haben.

#### 2.4. Fall Nr. 4 (Familie aus Afghanistan)

Zwei Brüder, beide jünger als 10 Jahre, stellten 2009, begleitet von einem Onkel und einer Tante, ein Asylgesuch in der Schweiz. Drei Jahre später, im Februar 2012, wurde ihrem Vater, der sich bis dahin in Griechenland aufgehalten hatte, die Einreise in die Schweiz bewilligt. Die Asylgesuche des Vaters und seiner beiden minderjährigen Söhne wurden ab diesem Zeitpunkt zusammen behandelt.

Während der Anhörung erzählte der Vater, er sei mit seiner Frau und seinen drei Söhnen aus Afghanistan geflüchtet. Als sie durch die Türkei reisten, seien seine Frau und sein jüngster, damals fünfjähriger Sohn von dem Schlepper, der sie hätte nach Griechenland bringen sollen, entführt worden. Er habe 20'000 Dollar Lösegeld gezahlt, aber ohne Erfolg. Nachdem er alle möglichen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen in der Türkei kontaktiert habe, um sie zu finden, habe er resigniert und sei nach Griechenland gereist. Er und seine Söhne wurden im Juni 2014 wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs nach Afghanistan vorläufig aufgenommen.

Im November 2015 reiste der verschwunden geglaubte jüngste Sohn in die Schweiz ein. Im März 2016 wurde er im Beisein seines Vaters angehört. Dabei erzählte er, dass seine Mutter mit dem Schlepper unter einer Decke steckte und mittlerweile von ihm drei Kinder habe. Der Schlepper habe ihn von Beginn weg gezwungen, auf einer Rinderfarm in der Türkei zu arbeiten. Er sei regelmässig geschlagen worden und der Schlepper habe

ihm mit dem Tode gedroht, sollte er die Polizei benachrichtigen oder flüchten. Ausser ihm habe es keine Kinder auf der Farm gegeben, sondern nur erwachsene Arbeiter. 2015 habe die Mutter die Türkei verlassen und in einem anderen europäischen Staat ein Asylgesuch gestellt. Er wolle aber nicht mehr bei ihr sein, weil sie ihn misshandelt habe und ihn nicht mehr liebe. Er wolle bei seinem Vater und seinen Brüdern leben.

Das Asylgesuch des jüngsten Sohnes wurde in der Schweiz behandelt. Drei Tage nach der Anhörung wurde ihm ebenfalls eine vorläufige Aufnahme gewährt. Die Verfügung nahm keinen Bezug auf seine Erfahrungen in der Türkei, sondern begründete die Anordnung der vorläufigen Aufnahme mit der Anwesenheit seines Vaters und seiner Brüder in der Schweiz.

## 2.5. Fall Nr. 5 (Jugendlicher aus Guinea)

Der minderjährige Gesuchsteller stellte im Januar 2012 ein Asylgesuch in der Schweiz. In der BzP führte er aus, seine Eltern seien bei gewalttätigen Protesten nach der Präsidentschaftswahl in Guinea 2010 getötet worden. Er sei zuerst bei seinem Arbeitgeber, einem Onkel mütterlicherseits, bei dem er in Ausbildung zum Automechaniker gewesen sei, untergekommen. Da er sich aber nicht mehr sicher fühlte, habe er sich danach bei einem Onkel, der in Senegal als Händler arbeitete, aufgehalten. Dieser Onkel habe ihm einen gefälschten Pass verschafft und ihm geholfen, via Italien nach Europa zu reisen.

Trotz der mutmasslichen Zuständigkeit Italiens wegen der Einreise nach Italien wurde kein Dublin-Verfahren eingeleitet. Aus den Akten geht der Grund dafür nicht hervor. Er wurde dem Kanton D.\_\_\_\_ zugewiesen. In den Jahren 2012 und 2013 wurde der Gesuchsteller dort vom zuständigen Jugendgericht zwei Mal zu geringen Strafen verurteilt, beide Male wegen Verstosses gegen das Betäubungsmittelgesetz (Handel mit Marihuana).

Die Asylanhörung fand im Februar 2014 statt, also zwei Jahre nach der Asylgesuchstellung und kurz vor Erreichen der Volljährigkeit. Im November 2015, also noch einmal über anderthalb Jahre später, wies das SEM das Asylgesuch ab und verfügte die Wegweisung, mit der Begründung, der Gesuchsteller habe keine asylrelevante Verfolgung geltend gemacht und seine gesundheitlichen Probleme seien nicht derart gravierend, um den Wegweisungsvollzug unzumutbar erscheinen zu lassen. Eine dagegen eingelegte Beschwerde wurde vom Bundesverwaltungsgericht im Januar

2016 abgewiesen.<sup>108</sup> Im Februar 2016 teilte der Kanton D.\_\_\_\_ dem SEM mit, dass der Gesuchsteller untergetaucht sei.

## 2.6. Fall Nr. 6 (Mutter und Tochter aus der DR Kongo)

Im November 2007 stellte die Mutter ein Asylgesuch in der Schweiz. Zur Begründung macht sie u.a. geltend, an ihrem Wohnort in der DR Kongo von Rebellen überfallen und vergewaltigt worden zu sein. Bei dem Überfall seien auch ihre Schwester und ihre Tochter vergewaltigt worden. Sie seien nach Uganda geflüchtet und hätten sich dort in einem Flüchtlingslager aufgehalten. Nach acht Monaten sei sie mit der Unterstützung von christlichen Ordensschwestern in die Schweiz gereist; ihre Familie habe sie im Flüchtlingslager in Uganda zurückgelassen. Im Februar 2008 wurde ihr Asylgesuch erstinstanzlich abgewiesen. Die dagegen gerichtete Beschwerde hiess das Bundesverwaltungsgericht 2011 teilweise gut und das BFM wurde angewiesen, die Gesuchstellerin wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufzunehmen.<sup>109</sup> Ihre vorläufige Aufnahme wurde wenige Monate später aufgehoben, da sie Mutter eines Kindes mit Schweizer Staatsangehörigkeit geworden war, und somit im Kanton G.\_\_\_\_ eine Aufenthaltsbewilligung erhalten hatte.

Im Mai 2014 stellte ihre mittlerweile dreizehnjährige Tochter in der Schweiz ein Asylgesuch. Die Eurodac-Abfrage ergab, dass die Tochter mit einem durch den Staat H.\_\_\_\_ ausgestellten Schengen-Visum in den Dublin-Raum eingereist war. Der dazu verwendete Pass lautete auf einen anderen Namen als denjenigen, den sie im Asylverfahren angab. Abklärungen bei der Botschaft des Staates H.\_\_\_\_ in Kinshasa ergaben, dass das Mädchen zusammen mit einer Frau und einem Jungen, die sich als ihre Mutter und ihr Bruder ausgaben, das Visum beantragt hatte.

Während der BzP verhielt sie sich reserviert und antwortete auf die meisten Fragen ausweichend oder gar nicht oder behauptete, die Antwort nicht zu wissen oder sich nicht zu erinnern. Zum Reiseweg führte sie aus, sie habe nie ein Visum für Spanien gehabt; die Frau und den Jungen behauptete sie nicht zu kennen. Sie sagte, ein Pater habe die Reise für sie or-

---

<sup>108</sup> BVGer, D-8119/2015 vom 13.1.2016.

<sup>109</sup> BVGer, E-1657/2008 vom 25.5.2011.

ganisiert und ihr erst in der Schweiz eröffnet, dass sie hier ihre Mutter sehen würde.

Da dem SEM die Verwandtschaft zwischen ihr und ihrer in der Schweiz anwesenden Mutter zweifelhaft erschien, ordnete die Behörde einen DNA-Test an. Dieser ergab mit einer Sicherheit von 99.99%, dass es sich um Mutter und Tochter handelte. Um den Sachverhalt angesichts dieser Widersprüche vollständig abzuklären, wurde die Mutter zu einem Gespräch vorgeladen. Auch sie verhielt sich in diesem Gespräch vom November 2014 reserviert und antwortete auf viele Fragen ausweichend oder gar nicht. Sie sagte aus, erst durch einen Anruf des Paters erfahren zu haben, dass ihre Tochter in der Schweiz gelandet sei. Davor habe sie während all der Jahre keinen Kontakt zu ihren Kindern gehabt. Konfrontiert mit den Zweifeln der Sachbearbeiterin an dieser Version antwortete sie vage oder ausweichend. Das Gespräch konnte nicht zu Ende geführt werden, da die Mutter nach der Pause vor der Rückübersetzung nicht mehr aufzufinden ist; im Warteraum befanden sich nur noch ihre nachgereiste Tochter sowie ihr zweites Kind.

Nachdem während eineinhalb Jahren keine neuen Aktenstücke ins Dossier aufgenommen worden sind, die Aufschluss über allfällige Instruktionsmassnahmen geben würden, wurde auf das Gesuch der Tochter im März 2016 nicht eingetreten, weil sie kein Asylgesuch i.S.v. Art. 18 AsylG gestellt hatte, sondern nur das Zusammenleben ihrer Mutter als Grund für die Einreise angegeben hatte. Wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs wurde sie vorläufig aufgenommen.

## 2.7. Fall Nr. 7 (Frau aus Guinea)

Die junge Gesuchstellerin stellte im April 2013 ein Asylgesuch in der Schweiz. Zwei Tage nach der Einreichung ihres Asylgesuchs machte die Betreuungsfirma das damalige BFM darauf aufmerksam, dass es sich bei der Frau um ein Opfer von Menschenhandel handeln könnte. Aus den Akten ergibt sich nicht, wodurch diese Vermutung entstanden ist.

In der BzP gab sie an, dass ihre Mutter als Markthändlerin immer viel auf Reisen gewesen sei. Ab ihrem 13. Altersjahr habe ihr Vater von ihr verlangt, die Mutter während deren Abwesenheit zu ersetzen und mit ihm das Bett zu teilen. Als sie schwanger geworden sei, habe ihre Mutter sie zu einer alten Frau gebracht, welche eine traditionelle Abtreibung vorgenommen habe. Der Missbrauch durch den Vater habe sich danach fortgesetzt.

Sie sei noch einmal schwanger geworden und habe noch einmal abgetrieben, bis sie zu einer Tante geflüchtet sei. Diese Tante habe sie zum Arbeiten als Hausmädchen bei einem reichen Ausländer geschickt. Der Hausherr habe ihrer Tante auch Geld bezahlt, damit sie mit ihm schlafe; manchmal seien es auch mehrere Männer gewesen. Sie habe gleichzeitig an der Universität ein Studium in Zahnmedizin beginnen können, doch sei sie an Syphilis erkrankt, worauf ihre Tante sie aus der Universität genommen habe und sie zum Arbeiten auf die Strasse geschickt habe. Sie solle in Bars, Restaurants und Hotels anschaffen, und zwar so lange, bis ihre Tante einen Ehemann für sie gefunden habe. Eines Tages habe ihre Tante ihr eröffnet, dass sie jetzt einen Ehemann gefunden habe, der sie mit nach Europa nehmen werde. Den „Ehemann“ habe sie am Flughafen das erste Mal gesehen. Er habe für sie den Check-in gemacht, danach seien sie ungefähr sechs Stunden geflogen und an einem ihr nicht bekannten Ort angekommen, wo Französisch gesprochen wurde. Sie sei zwar selbständig durch die Passkontrolle gegangen, musste ihren Pass aber sogleich wieder an ihren „Ehemann“ abgeben. Dann hätten sie den Zug genommen und seien ungefähr drei Stunden gefahren, bis sie in einer Stadt angekommen seien. Dort habe sie jemand mit einem Auto erwartet, mit welchem sie in die Schweiz gefahren seien. Dort angekommen, sei sie sechs Tage lang in einer Wohnung eingesperrt worden und habe Männer empfangen müssen, um das Flugticket zurückzuzahlen und um Geld für ihre Tante zu verdienen. Danach sollte sie in eine grössere Stadt gefahren werden. Unterwegs habe sie bei einer Pause an einer Tankstelle aus dem Auto schleichen und sich verstecken können, bis die Männer davongefahren waren. Eine Frau, die sie auf der Strasse angesprochen habe, habe ihr ein Zugticket zum nächstgelegenen Empfangs- und Verfahrenszentrum gekauft und ihr gesagt, dass sie dort Hilfe bekommen würde.

Ein paar Tage nach der BzP wurde eine ergänzende Befragung durchgeführt. Dabei wurden die bereits dargelegten Sachverhaltselemente vertieft abgefragt und die Gesuchstellerin wurde auf das Angebot der kantonalen Opferhilfestelle aufmerksam gemacht. Sie gab dabei auch ihr Einverständnis, dass ihre Angaben den Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden können.

Im Mai 2013 wurde sie dem Kanton J.\_\_\_\_ zugewiesen. Die kantonalen Behörden wurden im Zuge der Zuweisung mittels Brief darüber informiert, dass es sich bei ihr um ein potentiell Opfer von Menschenhandel handelte, und gebeten, eventuell nützliche Informationen an das BFM zu kommunizieren.

Im Juli 2013 nahm die Sachbearbeiterin im BFM Kontakt mit einer für Menschenhandel zuständigen Mitarbeiterin im Bundesamt für Polizei (fedpol) auf und informierte sie über den Fall sowie über die Namen der Tante und des „Ehemannes“. Das fedpol eröffnete allerdings keine Untersuchung, da aus seiner Sicht zu wenig Informationen vorhanden waren.

Im Juli 2014 reichte die Gesuchstellerin Strafanzeige gegen den „Ehemann“ und ihre Tante ein. Bei den Einvernahmen durch die Kantonspolizei J.\_\_\_\_ machte sie im Wesentlichen dieselben Angaben wie bereits in den beiden Befragungen durch das BFM. Einen Monat später wurde sie zu einer Fotokonfrontation geladen und sollte den „Ehemann“ aus Fotos verschiedener Personen identifizieren, was ihr aber nicht gelang. Aus den Akten im Asylossier ergeben sich keine weiteren Informationen über den Fortgang des Strafverfahrens. Die Gesuchstellerin wurde von der kantonalen Opferhilfestelle unterstützt und war mehrmals in psychiatrischer Behandlung. Mit Unterstützung der Opferhilfestelle begann sie eine Berufsausbildung.

Im Februar 2015, also fast zwei Jahre nach den beiden Befragungen des BFM, fand die Anhörung durch das jetzige SEM statt. Die Gesuchstellerin wurde dabei noch einmal detailliert zum Erlebten befragt, wobei keine wesentlichen neuen Sachverhaltselemente zu Tage traten. Im April 2015 wurde die Flüchtlingseigenschaft festgestellt und ihr Asyl gewährt. In den Akten findet sich keine Begründung für den Entscheid, auch keine interne Aktennotiz.

## 2.8. Fall Nr. 8 (Frau aus Nepal)

Die junge Gesuchstellerin stellte im Dezember 2013 ein Asylgesuch in der Schweiz. In der Anhörung gab sie an, im Alter von sechs oder sieben Jahren mit ihrer Mutter von Nepal nach Indien gezogen zu sein, weil sie als uneheliches Kind im Dorf in Nepal schikaniert worden sei. In Indien habe ihre Mutter als Hausangestellte ohne Lohn bei einer Familie gearbeitet. Diese Stelle sei ihr von einem Mann aus Nepal vermittelt worden, der schon vielen nepalesischen Frauen dabei geholfen habe, in Indien eine Arbeit zu finden.

2006, als sie selber 11 Jahre alt war, sei ihre Mutter gestorben. Sie habe weiterhin im Haus der Familie bleiben und arbeiten müssen. Während vier Jahren habe sie das Haus nicht verlassen dürfen, bis sie mit 15 Jahren vom

Bruder ihrer Arbeitgeberin für 25'000 Rupien (heute ca. 378.- CHF<sup>110</sup>) an ein Bordell verkauft worden sei, wo sie sich habe prostituieren müssen. Wenn sie sich gewehrt habe, sei sie geschlagen und mit Zigaretten gebrannt worden. Für den Fall einer Flucht habe die Besitzerin des Bordells ihr angedroht, man werde sie finden, zerstückeln und verschwinden lassen. In dem Bordell seien auch Polizisten ein- und ausgegangen. Ein Freier, der regelmässig zu ihr gekommen sei, habe Sympathie zu ihr entwickelt, weil sie ihn an seine Tochter erinnert habe. Eines Tages sei er gekommen und habe der Bordellbesitzerin Geld gegeben, damit sie ihn nach draussen begleiten konnte, wo er sie direkt zum Flughafen in Delhi gebracht habe. Er habe ihr einen indischen Pass gegeben und auch sonst alles für die Reise organisiert. Sie seien an einem ihr unbekannten Ort in Italien gelandet, wo er sie abgesetzt und in die Schweiz geschickt habe. Seither habe sie keinen Kontakt mehr zu ihm.

Direkt nach der BzP kontaktierte die zuständige Sachbearbeiterin die Federführung Geschlechtsspezifische Verfolgung (GespeVer) im BFM, welche damals für Fälle von Frauenhandel zuständig war, und informierte sie über den Fall. Diese stellte eine für einen früheren Fall erstellte Länderauskunft über das Phänomen der sexuellen Ausbeutung von jungen Nepalesinnen in Indien zur Verfügung.

Im Dezember 2013 wurde die Gesuchstellerin dem Kanton E.\_\_\_\_ zugewiesen. Ein Dublin-Übernahmeersuchen wurde von den italienischen Behörden ablehnend beantwortet. Im April 2014 beendete das SEM das Dublin-Verfahren formell, mit der Folge, dass die Prüfung des Asylantrags der Gesuchstellerin im nationalen Verfahren erfolgte. In der Anhörung im Juli 2014 wiederholte sie im Wesentlichen die an der BzP getätigten Aussagen. Die Sachbearbeiterin riet der Gesuchstellerin dringend, sich von einer Frauenärztin untersuchen zu lassen.

Im September 2014 nahm die Federführung GespeVer zu dem Fall Stellung. Es erscheine glaubhaft, dass die Gesuchstellerin Opfer von sexueller Ausbeutung in Indien geworden sei. Es liege keine asylrelevante Verfolgung vor, jedoch sei die Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs fraglich.

Ende Juli 2015 wurde das Asylgesuch abgelehnt, mit der Begründung, die Gesuchstellerin sei in ihrem Heimatland Nepal nicht verfolgt und die Ereignisse in Indien seien nicht asylrelevant, da sie keine Gefährdungssituation in Nepal verursacht hätten. Es wurde allerdings eine vorläufige

---

110 Kurs vom 3.12.2017 gemäss <http://www.xe.com/de/currencyconverter/>.

Aufnahme angeordnet, weil bei einer Rückkehr nach Nepal die Gefahr eines Rückfalls in die Prostitution bestehe, da die Gesuchstellerin dort weder auf ein Beziehungsnetz noch auf andere existenzsichernde Lebensgrundlagen zurückgreifen könne.

## 2.9. Fall Nr. 9 (Frau aus Côte d'Ivoire)

Die junge Gesuchstellerin wurde in der Schweiz erstmals im März 2009 aktenkundig, als sie von der Kantonspolizei K.\_\_\_\_ wegen illegalen Aufenthalts aufgegriffen und in Ausschaffungshaft genommen wurde. Da sie in Besitz einer französischen Aufenthaltserlaubnis war, wurde sie basierend auf das Rückübernahmeabkommen zwischen der Schweiz und Frankreich<sup>111</sup> nach Frankreich zurückgeführt.

Im Februar 2010 wurde sie von der Kantonspolizei B.\_\_\_\_ angehalten und nach einer Rückübernahmeanfrage nach Frankreich wiederum in Ausschaffungshaft genommen. Anlässlich der Haftverhandlung zwei Tage später stellte sie ein Asylgesuch und gab erstmals zu Protokoll, dass sie zur Prostitution gezwungen worden sei. Dabei gab sie andere Personalien an als bisher und erklärte, diese seien ihre richtigen Daten. Die Ausschaffungshaft wurde vom zuständigen Haftgericht bestätigt und eine dagegen gerichtete Beschwerde wurde vom Verwaltungsgericht des Kantons B.\_\_\_\_ mit der Begründung abgewiesen, die Gesuchstellerin habe mehrmals falsche Angaben über ihre Identität gemacht. Zudem habe sie ein verspätetes Asylgesuch gestellt, ohne plausible Gründe dafür angeben zu können. Auch die Tatsache, dass sie angeblich in einem Prostitutionsnetzwerk gewesen sei, könne die verspätete Gesuchstellung nicht rechtfertigen, zumal sie davor bereits zweimal mit den Behörden der Kantone K.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ in Kontakt gekommen sei.

Einen Monat später führte das BFM eine BzP mit der sich immer noch in Ausschaffungshaft befindenden Gesuchstellerin durch. Dabei führte sie aus, dass sie nach dem Tod ihrer Eltern unter schwierigen Bedingungen in Côte d'Ivoire gelebt habe, wo sie auf ihren kleinen Bruder aufpassen musste. Bei ihrer Arbeit in einer Bar habe sie einen Mann kennen gelernt, der junge Frauen für die Arbeit als Kindermädchen in Europa rekrutiert

---

111 Abkommen vom 28.10.1998 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt, SR 0.142.113.499.

habe. Mit einem ausgeliehenen Pass sei sie nach Frankreich geflogen und von dort aus sechs Tage später in die Schweiz gelangt. Der besagte Mann habe sie, statt sie als Kindermädchen arbeiten zu lassen, in L.\_\_\_\_ (Kanton M.\_\_\_\_) zur Prostitution gezwungen, damit sie ihre Schulden abbezahle. Er habe ihr gedroht, ihrem Bruder würde etwas passieren, wenn sie sich an die Polizei wende, und sie würde ins Gefängnis kommen. Aus Furcht um ihren kleinen Bruder habe sie sich nicht gewehrt. 2009 aber habe sie ihre Situation nicht mehr ausgehalten und sei geflüchtet, sei aber von der Polizei in K.\_\_\_\_ angehalten worden. Da sie eine französische Aufenthaltsbewilligung hatte, sei sie nach Frankreich ausgeschafft worden, von wo aus sie aber noch am selben Tag wieder in die Schweiz zurückgereist sei. Bei ihrer Ankunft in der Schweiz sei sie am Bahnhof per Zufall wieder dem besagten Mann über den Weg gelaufen, der sie sogleich wieder in L.\_\_\_\_ (Kanton M.\_\_\_\_) zur Prostitution gezwungen habe. 2010 sei sie erneut ausgerissen und nach B.\_\_\_\_ im Kanton B.\_\_\_\_ gereist. Dort habe sie einen Bekannten kontaktiert, der sie zu einer Unterkunft gebracht habe, wo sie aber wieder von der Polizei verhaftet wurde. Bei der Polizeieinvernahme habe sie angegeben, sie sei verheiratet und lebe mit ihrem Mann und ihrem sechsjährigen Sohn in Paris. Sie habe ihre Ausweisdokumente verloren, diejenigen, die sie auf sich trage, seien diejenigen einer Freundin. Diese Geschichte habe sie aber nur auf Anweisung ihres Zuhälters erzählt. In der Ausschaffungshaft habe sie realisiert, dass sie ein Asylgesuch stellen und ihre wahre Geschichte erzählen müsse, um endlich Ruhe zu finden.

Kurz nach der Anhörung im März stellte das BFM ein Dublin-Übernahmeersuchen an Frankreich. In der Anfrage wies das BFM darauf hin, dass die Gesuchstellerin angegeben habe, Opfer von Menschenhandel zu sein, und es wurde darum gebeten, dass die französische Behörde diese Tatsache im Rahmen der Prüfung der Asylgründe berücksichtigen. Die französischen Behörden lehnten die Anfrage Mitte März ab, da die Gesuchstellerin nicht im Besitz einer gültigen Aufenthaltsbewilligung für Frankreich sei und es keine Hinweise auf einen mehr als fünfmonatigen illegalen Aufenthalt in Frankreich gebe. Daraufhin beendete das BFM das Dublin-Verfahren und führte ein nationales Verfahren in der Schweiz durch.

Wenige Tage später wurde das fedpol über den Fall informiert. Mitte April 2010 übernahm eine spezialisierte Polizistin der Stadtpolizei E.\_\_\_\_ im Kanton E.\_\_\_\_ den Fall und führte eine Einvernahme mit der Gesuchstellerin durch. Die Polizistin empfahl am darauffolgenden Tag per e-Mail an die Migrationsbehörden des Kantons B.\_\_\_\_ und das BFM, die Gesuchstellerin aus der Ausschaffungshaft zu entlassen, da ihre Angaben glaub-

haft seien: Die Art und Weise wie und was sie erzählt habe, seien stimmig und könnten nicht als erfundene Geschichten oder Phantasiegebilde abgetan werden. Eine Traumatisierung könne nicht ausgeschlossen werden. Zudem seien sich auf Menschenhandel spezialisierte Justiz- und Polizeibehörden sowie NGO's im In- und Ausland einig, dass ein mutmassliches Opfer von Menschenhandel nicht in einer Gefängniszelle eingesperrt sein solle. Am nächsten Tag wurde die Gesuchstellerin nach insgesamt zwei Monaten Ausschaffungshaft entlassen und dem Kanton E.\_\_\_\_ zugewiesen. Eine Mitarbeiterin der NGO FiZ holte sie in B.\_\_\_\_ ab und begleitete sie nach E.\_\_\_\_. Im Juni 2010 beschloss das BFM, das Asylverfahren zu suspendieren und die Ergebnisse des Strafverfahrens abzuwarten.

Im Februar 2014, also gut vier Jahre später, nahm die Federführung GespeVer Stellung zu dem Asylgesuch. Da sich aus der Anhörung vom März 2010 nicht genug Hinweise auf die möglichen Risiken im Falle einer Rückkehr ergaben, empfahl die Federführung GespeVer, eine weitere Anhörung durchzuführen, zudem solle weiterhin auf die Ergebnisse des Strafverfahrens gewartet werden. Eine darauffolgende Nachfrage bei der Stadtpolizei E.\_\_\_\_. ergab, dass die Gesuchstellerin Ende April und Anfang Mai 2010 insgesamt drei Mal einvernommen worden war, dass allerdings alle bisherigen Ermittlungen im Sand verlaufen seien. Die von ihr bezeichneten Täter konnten nicht identifiziert werden, obwohl auch bei Interpol eine Anfrage lanciert worden sei. Es sei davon auszugehen, dass ein allfälliges Strafverfahren sogleich wieder eingestellt würde.

Das BFM führte im Mai 2014 eine erneute Anhörung durch. Im Juli 2014 wies es das Asylgesuch ab, nahm die Gesuchstellerin aber wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig auf. Als Begründung für die Abweisung des Asylgesuchs wurde insbesondere die geringe Glaubhaftigkeit ihrer Angaben im Zusammenhang mit dem Menschenhandel genannt, weil sie widersprüchliche Aussagen gemacht habe (zu dieser Einschätzung kam das BFM trotz gegensätzlicher Ansicht der spezialisierten Polizistin aus E.\_\_\_\_). Die Ermittlungen der Stadtpolizei E.\_\_\_\_. seien ergebnislos geblieben. Ihre Furcht vor Vergeltungsmassnahmen im Heimatland sei deshalb nicht glaubhaft und zudem habe sie nicht geltend gemacht, dass sie oder ihr Bruder in den letzten vier Jahren behelligt worden seien.

### 3. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts

Für die Untersuchung wurden alle greifbaren Urteile des Bundesverwaltungsgerichts, die sich erkennbar mit Menschenhandel auseinandergesetzt haben, einbezogen.<sup>112</sup> Das Gericht hatte bis zum Stichtag 30. November 2017 insgesamt 61 Urteile mit einem Menschenhandelssachverhalt gefällt.<sup>113</sup> Auf eine Zusammenfassung der Sachverhalte und Erwägungen

---

112 Die Urteile wurden erhoben, indem auf der online verfügbaren Datenbank des Gerichts ([www.bvger.ch](http://www.bvger.ch)) eine Suchanfrage mit folgenden Suchbegriffen durchgeführt wurde: Menschenhandel, Sklav\* (der Stern dient als Platzhalter, um alle Wörter zu suchen die denselben Wortstamm teilen, wie Sklaverei, Sklave, Sklavin, etc.), „traite humaine“, „traite des êtres humains“, esclav\*. Davon wurden diejenigen Urteile aussortiert, bei denen das Wort Menschenhandel lediglich Teil eines Textbausteins ist oder in denen Menschenhandel in anderer Weise nur am Rande erwähnt ist und für den Sachverhalt und/oder die Urteilsbegründung keine ausschlaggebende Rolle spielt. Ergänzend wurde eine Suchanfrage mit dem Begriff „prostitution“ durchgeführt. Von den Resultaten dieser Suche wurden lediglich diejenigen Urteile näher analysiert, die im Sachverhalt Hinweise auf unfreiwillige Prostitution erkennen liessen.

113 BVGer, D-3761/2006 vom 11.9.2007 (Niger); D-4963/2008 vom 19.11.2008 (Mauretanien); E-4864/2006 vom 29.1.2009 (Liberia); E-5943/2006 vom 18.3.2009 (China/Tibet); E-2507/2009 vom 24.4.2009 (China); E-4729/2009 vom 29.7.2009 (Mongolei); E-5704/2009 vom 21.9.2009 (unbekannt/Mauretanien); E-3826/2006 vom 25.1.2010 (unbekannt/Ukraine/Russland); E-7677/2009 vom 11.2.2010 (Nigeria); D-7048/2009 vom 8.3.2010 (Kamerun); E-4922/2009 vom 26.10.2010 (Nigeria); D-7552/2010 vom 28.10.2010 (Pakistan); E-6323/2010 vom 30.11.2010 (Nigeria); D-7619/2010 vom 2.12.2010 (Mongolei); D-8024/2010 vom 7.2.2011 (Uganda); D-2695/2011 vom 27.5.2011 (Serbien); D-5017/2011 vom 20.8.2011 (Nigeria); E-6156/2011 vom 24.11.2011 (Äthiopien); E-4194/2012 vom 23.8.2012 (Eritrea); D-5828/2010 vom 29.8.2012 (Côte d'Ivoire); E-4848/2012 vom 20.9.2012 (Nigeria); D-1013/2012 vom 25.1.2013 (Russland); E-3110/2013 vom 12.6.2013 (Nigeria); E-6973/2011 vom 1.10.2013 (Kosovo); E-6250/2013 vom 20.12.2013 (DR Kongo); E-6999/2013 vom 9.1.2014 (Mauretanien); D-6210/2012 vom 31.1.2014 (Eritrea); E-5205/2013 vom 10.3.2014 (Eritrea); E-522/2014 vom 17.4.2014 (Nigeria); E-2428/2014 vom 15.5.2014 (Mauretanien); E-4301/2014 vom 11.8.2014 (Uganda); D-1683/2014 vom 12.8.2014 (Nigeria); E-3600/2014 vom 14.8.2014 (unbekannt/Mongolei); E-4327/2014 vom 22.12.2014 (Eritrea); D-7351/2014 vom 9.5.2015 (Nigeria); E-936/2015 vom 21.4.2015 (Nigeria); D-285/2015 vom 13.5.2015 (Mauretanien); D-1453/2015 vom 29.5.2015 (Mauretanien); E-3515/2015 vom 17.6.2015 (Kamerun); E-3783/2015 vom 26.6.2015 (Eritrea); E-803/2015 vom 5.8.2015 (Nigeria); D-3856/2015 vom 3.8.2015 (Äthiopien); D-122/2016 vom 19.1.2016 (Äthiopien); D-479/2016 vom 3.2.2016 (Eritrea); E-6499/2015 vom 10.2.2016 (Äthiopien); E-7609/2015 vom 24.2.2016 (DR Kon-

wird hier angesichts der grossen Zahl der Urteile sowie ihrer – im Gegensatz zu den Asyl dossiers – öffentlichen Verfügbarkeit verzichtet. Die den Urteilen zugrundeliegenden Sachverhalte weisen gesamthaft betrachtet die folgenden für die nachfolgende Untersuchung bedeutsamen Merkmale auf:

- Nigeria steht als *Herkunftsland* an erster Stelle mit 18 Beschwerdeführerinnen. Aus Eritrea und aus Mauretanien kamen je 6 und aus Äthiopien 6. Die Nationalitäten der restlichen Beschwerdeführenden verteilten sich wie folgt: DR Kongo, Mongolei und Kamerun 3, China, Russland, und Uganda je 2, Pakistan, Serbien, Kosovo, Niger, Liberia, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Kenia, Iran und Angola je 1.
- 54 der vom Bundesverwaltungsgericht behandelten Fälle (89%) betrafen *weibliche* Beschwerdeführerinnen. Lediglich 7 Fälle (11%) betrafen *Männer* (davon 5 aus Mauretanien, 1 aus Niger und 1 aus Pakistan).
- Was die Form der geltend gemachten Ausbeutung betrifft, so handelte es sich in 20 Fällen (33%) um *Arbeitsausbeutung* und in 41 Fällen (67%) um *sexuelle Ausbeutung*.
- Der *Tatort* des Menschenhandels lag – soweit er sich aus den Urteilen erkennen lässt – in 18 Fällen (30%) im Heimatstaat, in 30 Fällen (49%) in einem Dublin- oder Drittstaat und in 8 Fällen (13%) ausschliesslich in der Schweiz. In 5 Fällen (8%) fand die Ausbeutung in mehreren Staaten statt.
- In 26 Fällen (43%) richtete sich die Beschwerde gegen eine Dublin-Überstellung, davon betrafen 16 Fälle Italien, je 3 Fälle Frankreich und Portugal, 2 Fälle Spanien sowie je 1 Fall Deutschland und die Niederlande. Ein Fall betraf ein *Nichteintretensverfahren* wegen sicherem Drittstaat (Griechenland). Seit 2015 sind die Dublin-Fälle gegenüber den Fällen im nationalen Verfahren klar in der Überzahl (19 von 26 Fällen). In den restlichen insgesamt 34 Fällen (56%, davon aber seit

---

go); E-2610/2016 vom 9.5.2016 (Angola); E-4045/2016 vom 5.7.2016 (Nigeria); D-3362/2016 vom 10.7.2016 (Äthiopien); BVGE 2016/27 (Nigeria); BVGer D-4763/2016 vom 15.8.2016 (Nigeria); E-7919/2016 vom 29.12.2016 (Kenia); E-6874/2016 vom 12.1.2017 (Kamerun); E-1499/2016 vom 25.1.2017 (Iran); D-1046/2017 vom 27.2.2017 (Nigeria); E-1164/2017 vom 7.3.2017 (DR Kongo); E-6729/2016 vom 10.4.2017 (Burkina Faso); D-2425/2017 vom 30.5.2017 (Nigeria); D-2690/2017 vom 18.7.2017 (Äthiopien); D-5920/2016 vom 24.8.2017 (Nigeria); E-4535/2017 vom 28.9.2017 (Nigeria).

2015 nur noch 7) handelte es sich um *nationale Asylverfahren*, darunter waren 3 Wiedererwägungsgesuche und 1 Zweitasyugesuch.

- Von den 61 Beschwerden wurden 44 *abgelehnt*, 13 *gutgeheissen* und 4 *teilweise gutgeheissen*. Das entspricht einer Erfolgsquote von 28%.

#### 4. Zwischenfazit

Aus den vorhandenen Quellen lassen sich Aussagen über das Ausmass sowie über gewisse wiederkehrende Muster des Menschenhandels im Asylbereich treffen. Es handelt sich hier aber lediglich um eine phänomenologische Auswertung. Eine (rechtliche) Beurteilung hinsichtlich der Behandlung der Fälle durch die Behörden erfolgt an den jeweils relevanten Stellen in den folgenden Kapiteln. Viele der beobachteten Aspekte decken sich mit dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse über Menschenhandel.

- Seit 2014 wurden nach den Statistiken des SEM 280 Fälle von potentielltem Menschenhandel im Asylbereich erkannt. Pro Jahr waren es somit im Schnitt ungefähr 70, wobei die Zahlen jährlich leicht schwanken. Die Erkennungen decken lediglich das „Hellfeld“ ab.
- Nigeria steht als Herkunftsland potentieller Opfer derzeit klar an erster Stelle. In der Regel handelt es sich um junge Frauen aus der Stadt Benin City im Bundesstaat Edo. Westafrikanische Länder sind generell stark vertreten. In dieser Hinsicht unterscheiden sich die Opferprofile im Asylbereich teilweise stark von denjenigen „ausserhalb“ des Asylbereichs, wo Osteuropa, Südamerika und Südostasien die Hauptherkunftsländer darstellen.
- Insgesamt werden sehr viel mehr Frauen als Männer als potentielle Opfer von Menschenhandel erkannt. Ob dies auf eine verzerrte Erkennung (beispielsweise aufgrund stereotyper Opferbilder) zurückgeht, oder ob tatsächlich mehr Frauen als Männer, die sich im Asylverfahren befanden und befinden, möglicherweise Opfer von Menschenhandel waren oder sind, kann anhand der verfügbaren Daten nicht beantwortet werden.

- Es lässt sich beobachten, dass alle potentiellen Opfer aus wirtschaftlich und sozial benachteiligten Verhältnissen<sup>114</sup> oder aus Konfliktgebieten stammen.<sup>115</sup> Zudem weisen viele zusätzliche individuelle Vulnerabilitätsfaktoren auf wie z.B. Tod der Eltern, zerrüttete Familienverhältnisse oder Missbrauch in der Familie.<sup>116</sup>
- Als Ausbeutungsform kommt sexuelle Ausbeutung etwas häufiger vor, dabei sind die erkannten Opfer immer weiblich. Jedoch ist auch – anders als in der öffentlichen Diskussion und Wahrnehmung – Arbeitsausbeutung eine häufig präsenste Form. In diesen Fällen handelt es sich insbesondere um Ausbeutung in der Hausarbeit. Aber auch Arbeitsausbeutung in der Landwirtschaft oder zum Zweck krimineller Handlungen kommt vor, wobei die Opfer männlich und weiblich sind. Teilweise hat die gleiche Person auch beide Ausbeutungsformen erlebt.<sup>117</sup> Es sind keine Fälle von Menschenhandel zum Zweck des Organhandels im Asylbereich bekannt geworden.<sup>118</sup>
- Was den Tatort betrifft, kann lediglich auf die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts abgestellt werden, welche möglicherweise keine repräsentative Aussage erlauben.<sup>119</sup> Dennoch: Nur in einer kleinen An-

---

114 Niedriger sozio-ökonomischer Status ist eine der am besten erforschten Ursachen für Menschenhandel, siehe etwa International Organization for Migration, *Causes and Consequences of Re-trafficking*, S. 28 f. UNODC, *Global Report on Trafficking 2016*, S. 41. Siehe auch Scarpa, S. 13, mit zahlreichen Nachweisen.

115 Es entspricht wissenschaftlichen Erkenntnissen, dass bewaffnete Konflikte Menschenhandel begünstigen, weil Personen, die vor Gewalt fliehen, vulnerabler sind für Ausbeutung und weil die Täter aufgrund der „rechtsfreien“ Konfliktsituation leichter agieren können, vgl. jüngst UNODC, *Global Report on Trafficking 2016*, S. 10.

116 Solche individuellen Vulnerabilitätsfaktoren wurden wissenschaftlich vielfach als Mitursachen für Menschenhandel bestätigt, siehe z.B. Baur-Mettler, S. 270; oder im internationalen Kontext Hodge, S. 2 m.w.N.

117 Die gleichzeitige Ausbeutung der Arbeitskraft und sexuelle Ausbeutung wurde auch ausserhalb des Asylbereichs nachgewiesen: Probst/Efionayi-Mäder, S. 67 f.

118 In einigen (altrechtlichen) Botschaftsgesuchen wiesen die Gesuchstellenden auf die Gefahr von Entführungen durch Menschenhändler in Ägypten, die auch in den Organhandel involviert sind, hin. Soweit ersichtlich wurde aber nie eine ausreichend konkrete individuelle Gefahr geltend gemacht und die Asylbehörden gingen entsprechend auch nicht darauf ein. Siehe anstelle vieler BVGer, D-1666/2015 vom 13.4.2015. Zu dem Phänomen vgl. etwa Amnesty International, *Kidnapping for Ransom, passim*.

119 Auf Anfrage teilte das SEM mit, dass zu dieser Frage keine Statistiken erhoben werden.

zahl Fälle war ein klarer Tatbezug zur Schweiz erkennbar. In allen anderen Fällen wurde die Person entweder in ihrem Heimatstaat, in einem Dritt- oder Dublin-Staat oder in mehreren Staaten ausgebeutet.

- Viele potentielle Opfer halten sich einige Zeit irregulär in der Schweiz auf, bevor sie ein Asylgesuch stellen.
- Viele potentielle Opfer haben sich vor der Asylgesuchstellung in anderen Staaten, insbesondere Nachbarstaaten der Schweiz, aufgehalten und wurden dort vermutlich bereits ausgebeutet.
- Einige potentielle Opfer reisen nach der Asylgesuchstellung unkontrolliert ab; über die Gründe und den Aufenthaltsort kann nur spekuliert werden.
- In keinem der Fälle aus den Dossiers und den Urteilen, bei denen der Tatort in der Schweiz lag, konnte ein Strafverfahren bis zum Ende geführt werden. Grund dafür ist meist ein Mangel an Beweisen. Dies passt zu den Erkenntnissen, dass bei Menschenhandel generell eine sehr geringe Verurteilungsrate von Täterinnen und Tätern besteht.
- Häufig ist keine abschliessende rechtliche Einordnung möglich, ob das von den betroffenen Personen Erlebte wirklich Menschenhandel im Sinne der Definition darstellt.<sup>120</sup>

---

120 So z.B. im Fall Nr. 4 (oben, S. 67 f.).

