



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

Bern, im Mai 2021

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

Bericht – potenzielle Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren¹

¹ Hinweis: Bei der vorliegenden Version handelt es sich um eine Übersetzung; das Originaldokument und damit die massgebliche Version ist die franz. Version.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

Impressum

Herausgeber:

Staatssekretariat für Migration (SEM)
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern

Konzept und Redaktion:

Stephan Baschung (SEM), in Zusammenarbeit mit Léo Portner (SEM), Eveline Haxhija (SEM) und Angela Thomas (SEM)

Datum:

Mai 2021

Zusammensetzung Expertengruppe:

Vorsitz: Stephan Baschung (SEM)

Mitgliedsorganisationen: Centre social protestant Genf (CSP), Fachstelle für Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ), Internationale Organisation für Migration (IOM), Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde Emmental (KESB) (am 27. Juni 2019 ausgeschieden), Fachstelle für Menschenhandel und Menschenschmuggel (FSMM, fedpol), Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) und Vereinigung der kantonalen und städtischen Migrationsbehörden (VKM)



Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	5
1	Einleitung	7
1.1	Hintergrund	7
1.2	Methodik und Aufbau des Berichts	7
1.2.1	Organisation der AG Asyl+MH und Methodik.....	7
1.2.2	Aufbau des Berichts.....	9
1.3	Prozess des SEM zur Behandlung der Asylgesuche von potenziellen Opfern	9
1.3.1	Bisherige Entwicklung.....	9
1.3.2	Ausblick.....	10
1.4	Aktueller Prozess des SEM im Bereich MH.....	12
2	Begriffsbestimmungen und Rechtsgrundlagen	14
2.1	Begriffsbestimmungen	14
2.2	Rechtsgrundlagen	14
3	Ergebnis der Diskussionen der AG Asyl+MH	16
3.1	Entdeckung und Identifizierung von potenziellen Opfern	16
3.1.1	Empfehlungen.....	16
3.1.2	Stellungnahmen.....	17
3.2	Fallbetreuung durch Mitarbeitende des SEM	18
3.2.1	Empfehlungen.....	18
3.2.2	Stellungnahme	19
3.3	Ausbildung und Sensibilisierung des Personals	19
3.3.1	Empfehlungen.....	19
3.3.2	Stellungnahmen.....	20
3.4	Unterstützung und Begleitung der Opfer von MH.....	20
3.4.1	Empfehlungen.....	20
3.4.2	Stellungnahmen.....	21
3.5	Information an die potenziellen Opfer von MH	22
3.5.1	Empfehlungen.....	22
3.5.2	Stellungnahme	23
3.6	Erholungs- und Bedenkzeit.....	23
3.6.1	Empfehlungen.....	23
3.6.2	Stellungnahme	25
3.7	Aufenthaltsbewilligung	25
3.7.1	Empfehlung.....	26
3.7.2	Stellungnahme	26
3.8	Unterbringung und Kantonszuweisung.....	26
3.8.1	Empfehlungen.....	26
3.8.2	Stellungnahme	27
3.9	Rückkehrhilfe	27
3.9.1	Empfehlung.....	28



Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

3.9.2	Stellungnahmen	28
3.10	Opfer von MH im Dublinverfahren	28
3.10.1	Empfehlungen	28
3.10.2	Stellungnahmen	29
3.11	Identifizierung und Betreuung von minderjährigen MH-Opfern	30
3.11.1	Empfehlungen	30
3.11.2	Stellungnahmen	31
4	Literaturempfehlungen	33



Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz (Absätze)
AG Asyl+MH	Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20)
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31)
BAZ	Bundesasylzentrum (Bundesasylzentren)
BGE	Leitentscheide des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Schweizerisches Bundesgericht
Bst.	Buchstabe
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BVGer	Schweizerisches Bundesverwaltungsgericht
CSP	Centre social protestant Geneve
E.	Erwägung(en)
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
fedpol	Bundesamt für Polizei
FIZ	Fachstelle für Frauenhandel und Frauenmigration
FSMM	Fachstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (fedpol)
<i>ibid.</i>	<i>ibidem</i>
IOM	Internationale Organisation für Migration
Kap.	Kapitel
KESB	Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde
KOR2	Kommissariat gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (fedpol)
KSM	ehemalige Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel
MH	Menschenhandel
NAP	Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017–2020



Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (SR 312.5)
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
ÜBM	Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 (SR 0.311.543)
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende
vgl.	vergleiche
VKM	Vereinigung der kantonalen und städtischen Migrationsbehörden
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (SR 142.201)
z. B.	zum Beispiel

1 Einleitung

1.1 Hintergrund

Menschenhandel (nachstehend: MH) wird mitunter als moderne Sklaverei bezeichnet. Dieses komplexe und globale Phänomen kann verschiedene Formen annehmen und geht oft über Staatsgrenzen hinaus. Flüchtlinge und Migranten sind wegen ihrer vulnerablen Situation ein leichtes Ziel für Menschenhändler, die ihre Opfer mit Gewalt, Drohungen oder falschen Versprechungen in ein Ausbeutungsverhältnis bringen.

Es wurden gesetzgeberische Instrumente auf nationaler und internationaler Ebene geschaffen und Massnahmen ergriffen, um diese Form von Kriminalität zu bekämpfen. Die Schweiz, die von MH ebenfalls betroffen ist, hat im Laufe der Jahre verschiedene internationale Übereinkommen in diesem Bereich unterzeichnet (vgl. Kap. 2.2) und ihr innerstaatliches Recht angepasst. Ergänzend dazu hat das Bundesamt für Polizei (fedpol) im Jahr 2012 einen ersten Nationalen Aktionsplan (NAP 2012–2014) veröffentlicht. Dieser sollte den Handlungsbedarf der Schweiz im Bereich MH ermitteln, die strategischen Schwerpunkte für die nächsten Jahre festlegen und zur Umsetzung der Verpflichtungen aus den internationalen Übereinkommen sowie der Empfehlungen der zuständigen Überwachungsorgane beitragen.

Aufgrund der Erfolge des NAP 2012–2014 wurde im Jahr 2016 ein zweiter Nationaler Aktionsplan verabschiedet. Dieser legte die strategischen Schwerpunkte für die Jahre 2017–2020 fest und schlug 28 konkrete und gezielte Massnahmen zur Bekämpfung des MH vor. Die vom Staatssekretariat für Migration (SEM) geleitete Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel (AG Asyl+MH) wurde gestützt auf Punkt 19 des NAP 2017–2020 beauftragt, die Abläufe zur Identifizierung von MH-Opfern zu optimieren, Strukturen für deren Unterstützung im Asylverfahren (einschliesslich Dublin) zu schaffen und zu prüfen, ob weitere Massnahmen erforderlich sind.

In der AG Asyl+MH arbeiteten Vertreterinnen und Vertreter der Fachstelle für Menschenhandel und Menschenschmuggel (FSMM), der Vereinigung der kantonalen und städtischen Migrationsbehörden (VKM), der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ), der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Emmental, des Centre social protestant Genf (CSP), der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) mit.

Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis einer mehrjährigen Zusammenarbeit zwischen den oben genannten Akteuren. Die darin enthaltenen Empfehlungen sollen die Abläufe zur Identifizierung und Unterstützung der MH-Opfer im schweizerischen Asylverfahren verbessern. Mit diesem Dokument werden die von der AG Asyl+MH erarbeiteten Empfehlungen zur Optimierung des Asylverfahrens für potenzielle Opfer von MH veröffentlicht. Es dient gleichzeitig als Grundlage für Umsetzungsarbeiten in diesem Bereich durch die Schweizer Asylbehörden.

1.2 Methodik und Aufbau des Berichts

1.2.1 Organisation der AG Asyl+MH und Methodik

Die AG Asyl+MH wurde im Rahmen des NAP 2012–2014 ins Leben gerufen. Seit ihrer Gründung hat sie sich zu rund 20 protokollierten Sitzungen getroffen.

Jede Sitzung begann damit, dass die Mitglieder der Arbeitsgruppe zunächst neue Informationen austauschten und die aktuelle Lage der Schweiz im Bereich MH erörterten. Anschliessend nahm das SEM die wichtigsten Themen, bei denen die Mitglieder Verbesserungsbedarf festgestellt hatten, in eine Traktandenliste auf. Zu den einzelnen Traktandenpunkten legten die Mitglieder in einer Grundsatzdiskussion ihre Standpunkte dar. Schliesslich arbeiteten sie unter der Leitung des SEM gemeinsame Empfehlungen aus, soweit sinnvoll und möglich.



Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

Die Tätigkeit der AG Asyl+MH war von der Reorganisation des SEM und der am 1. März 2019 in Kraft getretenen Revision des AsylG² geprägt. Die damit eingeführten Neuerungen – insbesondere die Beschleunigung der Asylverfahren und die Einführung einer Rechtsberatung und Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren (BAZ) – wirkten sich erheblich auf die Empfehlungen der AG Asyl+MH und ihre künftige Arbeit aus. Ein bedeutender Teil der Diskussionen wurde nach dem alten Recht geführt, sodass gewisse Themen erneut besprochen werden mussten. Dadurch ergaben sich neue Empfehlungen und bisherige Empfehlungen mussten geändert werden oder wurden gar zurückgezogen. Zudem wurden die Arbeitsfortschritte dadurch beeinträchtigt, dass die Mitglieder der AG Asyl+MH noch wenig Erfahrung mit dem neuen Gesetz hatten.

Zur Revision des AsylG kam eine weitere Schwierigkeit hinzu: Im Gegensatz zum Ausländerrecht, für das der Gesetzgeber Rechtsgrundlagen geschaffen hat, die sich direkt mit den Rechten der Opfer von MH befassen, bestehen im Asylrecht gegenwärtig keine MH-spezifischen Bestimmungen. Das Ziel der AG Asyl+MH war es daher, bei der Erarbeitung ihrer Empfehlungen den im ÜBM³ und in anderen Übereinkommen im Bereich MH genannten Garantien zu entsprechen und gleichzeitig den Besonderheiten des nationalen Asylverfahrens und des Dublin-Verfahrens (namentlich den kurzen Fristen in der Dublin-Verordnung) Rechnung zu tragen. Zu diesem Zweck sollten Empfehlungen formuliert werden, deren allfällige Umsetzung vom SEM dann geprüft wird (vgl. diesbezüglich Kap. 3 dieses Berichts). Gemäss den in Punkt 19 des NAP 2017–2020 genannten Grundsätzen wurde der Fokus auf die Aufenthaltsregelung, die Optimierungsmöglichkeiten im bestehenden Verfahren sowie den Umgang mit minderjährigen und volljährigen MH-Opfern im Asylverfahren und im Dublin-Verfahren gelegt. Parallel dazu erarbeitete eine andere Arbeitsgruppe unter der Leitung der FSMM (fedpol), der auch mehrere Mitglieder der AG Asyl+MH angehörten, eine neue Liste mit Indikatoren zur Erkennung von potenziellen Opfern.⁴ Diese öffentlich einsehbare Liste soll die Erkennung von MH-Opfern in der Schweiz erleichtern und sicherstellen, dass diese Personen den zuständigen Behörden gemeldet werden. Infolgedessen rückte die AG Asyl+MH teilweise von der Idee eines Gesamtkonzepts zur Erkennung und zum Schutz von MH-Opfern ab, um sich auf das Asylverfahren zu konzentrieren. Hier galt es, die Pflichten des SEM sowie der anderen Akteure im Bereich MH zu bestimmen.

Dazu analysierte die AG Asyl+MH sämtliche Themenbereiche des ÜBM, die im Asylverfahren umzusetzen sind. Sie stützte sich dabei auf die verschiedenen Publikationen der Expertengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA), die als Überwachungsgremium der ÜBM fungiert, sowie auf die schweizerische und internationale Rechtsprechung und Lehre. Zu den komplexesten Themen führten einige Mitglieder der AG Asyl+MH vorbereitende Recherchen durch. Punktuell wurden auch weitere Expertinnen und Experten zu den Sitzungen der Arbeitsgruppe eingeladen, um spezifische Probleme zu erörtern. Dazu gehörten etwa Vertreterinnen und Vertreter des Kommissariats gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel von fedpol sowie der Sektion Rückkehrgrundlagen und Rückkehrhilfe des SEM.

Grundsätzlich mussten alle Mitglieder der AG Asyl+MH einer Empfehlung zustimmen, bevor sie verabschiedet wurde. War keine Einstimmigkeit gegeben, konnten die Teilnehmenden eine abweichende Meinung in Form einer Stellungnahme formulieren. Im Bericht wurden dann sowohl die Empfehlungen der Mehrheit als auch die Alternativen dazu festgehalten. Die Entwürfe der Sitzungsprotokolle und die vorgeschlagenen Empfehlungen wurden systematisch den Mitgliedern der Arbeitsgruppe zur Stellungnahme zugestellt und dann vom SEM entsprechend den Bemerkungen der Teilnehmenden überarbeitet.

Die letzte ordentliche Sitzung der AG Asyl+MH fand am 20. August 2020 statt, nachdem während mehr als einem Monat die Empfehlungen schriftlich konsolidiert worden waren. Da sich die Kompetenzen der AG Asyl+MH auf die Ausarbeitung von Empfehlungen beschränkte, haben die Verfasserinnen und Verfasser (SEM) dieses Berichts einen Entwurf mit den verschiedenen Einleitungsteilen erstellt und den Mitgliedern der Arbeitsgruppe zur Stellungnahme zukommen lassen. Nach Ablauf einer kurzen Frist, die ihnen eingeräumt wurde, haben sie den Bericht der Direktion des SEM zur Zustimmung unterbreitet und danach erneut überarbeitet. Das geänderte Dokument wurde den Mitgliedern der Arbeitsgruppe

² Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)

³ Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 (nachstehend: ÜBM; SR 0.11.543)

⁴ EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT (EJPD), BUNDESAMT FÜR POLIZEI (FEDPOL), *Indikatoren zur Identifizierung potenzieller Opfer von Menschenhandel*, Bern 2019.

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

nochmals zur Stellungnahme vorgelegt, bevor es abermals überarbeitet wurde. Bei dem vorliegenden Bericht handelt es sich um die endgültige Fassung dieses Dokuments.

In ihrer mehrjährigen Tätigkeit ermittelte die AG Asyl+MH verschiedene Punkte, für die die Erarbeitung von Empfehlungen als nötig erachtet wurde. Mit Inkrafttreten des revidierten AsylG im März 2019 wurden nicht nur die Asylverfahren beschleunigt, sondern auch Infrastrukturen und Prozesse geändert. Parallel zur AG Asyl+MH hat auch das SEM seine Praxis weiter optimiert (vgl. Kap. 1.3.1). Aufgrund dieser Änderungen können gewisse Empfehlungen mit der Zeit an Bedeutung verloren haben oder den bestehenden Rechtsgrundlagen widersprechen. Die Verfasserinnen und Verfasser haben beschlossen, alle Empfehlungen der AG Asyl+MH in ihren Bericht aufzunehmen. Die Aktualität dieser Empfehlungen und die Modalitäten ihrer möglichen Umsetzung werden vom SEM zu einem späteren Zeitpunkt überprüft (vgl. Kap. 1.3.2). Bei Bedarf werden die Mitglieder der AG Asyl+MH einbezogen.

1.2.2 Aufbau des Berichts

Das Einleitungskapitel befasst sich mit der Entstehung der AG Asyl+MH, der angewandten Methodik, der aktuellen Praxis des SEM und einem Ausblick im Bereich MH. Anschliessend werden die im Bericht verwendeten Begriffe definiert und die Rechtsgrundlagen genannt, auf die sich die Arbeitsgruppe bei ihren Empfehlungen gestützt hat. Neben der Bundesverfassung und den völkerrechtlichen Instrumenten sind dies die Bestimmungen von Bundesgesetzen und der dazugehörigen Verordnungen.

Der Hauptteil dieses Berichts ist so aufgebaut, dass er die verschiedenen Phasen des Verfahrens zur Identifizierung und Betreuung von potenziellen Opfern im Asylverfahren nachbildet. Jedes Kapitel entspricht einer dieser Phasen – von der Erkennung über die Gewährung einer Erholungs- und Bedenkzeit und die Einleitung von Unterstützungsmassnahmen bis hin zur Rückkehrhilfe. Um deren Besonderheit und Bedeutung zu unterstreichen, runden Empfehlungen zu zwei spezifischen Bereichen – nämlich das Dublin-Verfahren sowie die Identifizierung und Betreuung von minderjährigen MH-Opfern – diesen Teil des Berichts ab.

Die einzelnen Kapitel zu den Verfahrensphasen enthalten drei Unterkapitel, in denen die jeweilige Thematik, die ausgearbeiteten Empfehlungen und allenfalls die abweichenden Meinungen der Mitglieder der Arbeitsgruppe (Stellungnahmen) kurz erläutert werden. Am Ende des Berichts findet sich eine Liste der Literaturhinweise zum Thema MH im Asylbereich.

1.3 Prozess des SEM zur Behandlung der Asylgesuche von potenziellen Opfern

1.3.1 Bisherige Entwicklung

Wie im vorhergehenden Kapitel erläutert, bestand eines der Ziele der AG Asyl+MH darin, praktische Lösungen vorzuschlagen, die sich im Asylverfahren direkt umsetzen lassen. Mit diesem Anspruch hat auch das SEM Ende 2018 begonnen, parallel zur Arbeitsgruppe nach Lösungen zu suchen, um seine Verfahren in einigen Bereichen, in denen die GRETA Kritik formuliert und einen dringenden Optimierungsbedarf festgestellt hatte, anzupassen; die entsprechenden Empfehlungen waren von der AG Asyl+MH bereits zuvor erarbeitet worden.

Dabei wurde dem Anspruch der MH-Opfer auf Unterstützungsmassnahmen, Gewährung einer Erholungs- und Bedenkzeit sowie Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung besondere Beachtung geschenkt (Art. 12–14 ÜBM) und im Hinblick auf die Rechtsprechung und Lehre überprüft. In dieser Hinsicht – und weil das Asylrecht keine spezifischen Bestimmungen zu MH kennt (vgl. auch Kap. 1.2.1 dieses Dokuments) – stellte das Urteil des Bundesgerichts (BGer) vom 14. Februar 2019, mit dem namentlich die direkte Anwendbarkeit von Art. 14 Abs. 1 Bst. b ÜBM im Asylverfahren⁵ anerkannt wird, einen sehr wichtigen Schritt bei der Suche nach rechtlichen Lösungen dar.

⁵ Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (BGE) 145 I 308, E. 3.2 und 3.4.1–3.4.2

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

Durch dieses Urteil sah sich das SEM im Oktober 2019 veranlasst, seine Praxis im Bereich MH per 1. Januar 2020 zu ändern. Von Oktober bis Dezember 2019 arbeitete das SEM einen neuen internen Prozess aus, der unter anderem die Grundsätze der Identifizierung und das Vorgehen bei MH-Fällen im Asylverfahren und im Dublin-Verfahren festlegt – von der Erkennung von Anhaltspunkten über die Organisation einer Anhörung zwecks Erkennung der Opfereigenschaft und das Informationsmanagement bis zur Entscheidungsfindung im Asyl- und Wegweisungspunkt. Ergänzend dazu und um das betroffene Personal über die neue Praxis zu informieren, führte das SEM zwischen Dezember 2019 und April 2020 mehrere Mitarbeiterschulungen mit zwei Vertiefungsebenen durch. Das Schulungsangebot wird laufend an die Entwicklungen und die Rechtsprechung im Bereich MH angepasst. Die Schulungen werden den Mitarbeitenden des SEM und den externen Partnern mehrmals jährlich angeboten. Mit dem neuen Prozess, der zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts seit über einem Jahr in Kraft ist, wurden verschiedene bedeutende Änderungen eingeführt:

Erstens führt das SEM eine besondere Anhörung durch, wenn im Asylverfahren Anhaltspunkte für MH festgestellt werden. Diese dient ausschliesslich der Erkennung und Information des potenziellen Opfers. Sie unterscheidet sich von der Anhörung zu den Asylgründen und ist sowohl im nationalen Verfahren als auch im Dublin-Verfahren vorgesehen. Diese besondere Anhörung, in der – mit dem Ziel, ein potentielles Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren zu erkennen – Fragen zur Ausbeutung gestellt werden, wurde seit 2020 optimiert und systematisiert. Sie bietet dem potenziellen Opfer nun die Möglichkeit, sich auch zu seinen Schutzbedürfnissen zu äussern.

Zweitens wurde die Erholungs- und Bedenkzeit nach Art. 13 ÜBM im Asylverfahren formalisiert. Die Erholungs- und Bedenkzeit wird den erkannten potenziellen Opfern neu mit einer schriftlichen Mitteilung oder einer Zwischenverfügung eingeräumt. Das Gleiche gilt bei einer allfälligen Verweigerung der Erholungs- und Bedenkzeit. Diese Lösung bietet den Opfern von MH mehr Rechtssicherheit. Zudem ermöglicht sie dem SEM, genauere statistische Daten im Bereich MH zu erheben; die identifizierten Fälle werden systematisch und gleichzeitig mit der schriftlichen Mitteilung mit einem spezifischen Code in der ZEMIS-Datenbank erfasst.

Und schliesslich wurde eine neue Vereinbarung über die Zusammenarbeit des SEM mit den Strafverfolgungsbehörden und die Meldung von möglichen MH-Fällen unter Einhaltung der Datenschutzbestimmungen geschlossen. Seit dem 1. Januar 2020 meldet das SEM alle Personen, die als potenzielles Opfer identifiziert worden sind, dem für die Bekämpfung von Menschenhandel und Menschenschmuggel zuständigen Kommissariat (KOR2). Es fragt die potenziellen Opfer, ob sie bereit seien, an einer möglichen strafrechtlichen Untersuchung mitzuwirken. Mit diesem neuen Prozess kann das SEM zur Bekämpfung von MH beitragen und im Einzelfall bestimmen, ob eine Aufenthaltserlaubnis für die Zwecke des Strafverfahrens zu erteilen ist.

Für weitere Informationen diesbezüglich wird auf die Grafik in Kapitel 1.4 verwiesen. Sie gibt einen Überblick über die einzelnen Verfahrensphasen und die aktuelle Praxis des SEM in Bezug auf die Identifizierung und Bearbeitung möglicher MH-Fälle im Asylverfahren. Dieses Vorgehen findet in allen Fällen Anwendung, unabhängig davon, wo das Opfer ausgebeutet wurde oder wie asylrelevant seine Aussagen bezüglich MH sind.

1.3.2 Ausblick

Im Asylrecht sind spezifische Rechtsvorschriften zu MH wohl nicht so rasch zu erwarten. Gestützt auf Punkt 19 des NAP 2017–2020 musste das SEM unter Mitwirkung der AG Asyl+MH praktische und einzelfallspezifische Lösungen ausarbeiten, damit neben den Rechten der MH-Opfer auch die Grundprinzipien des Asylverfahrens und der Wille des Gesetzgebers gewahrt sind. Deshalb ist der in Kapitel 1.4 erläuterte Prozess nicht starr, sondern wird regelmässig evaluiert und an die Entwicklung von Lehre und Rechtsprechung im Bereich MH angepasst.

Die Tätigkeit der AG Asyl+MH und die in diesem Bericht dargelegten Empfehlungen sind massgebend für die Entwicklung der Praxis des SEM und die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Ab 2021 wird das SEM prüfen, ob und wie diese Empfehlungen bestmöglich in seine Prozesse eingebunden werden können.

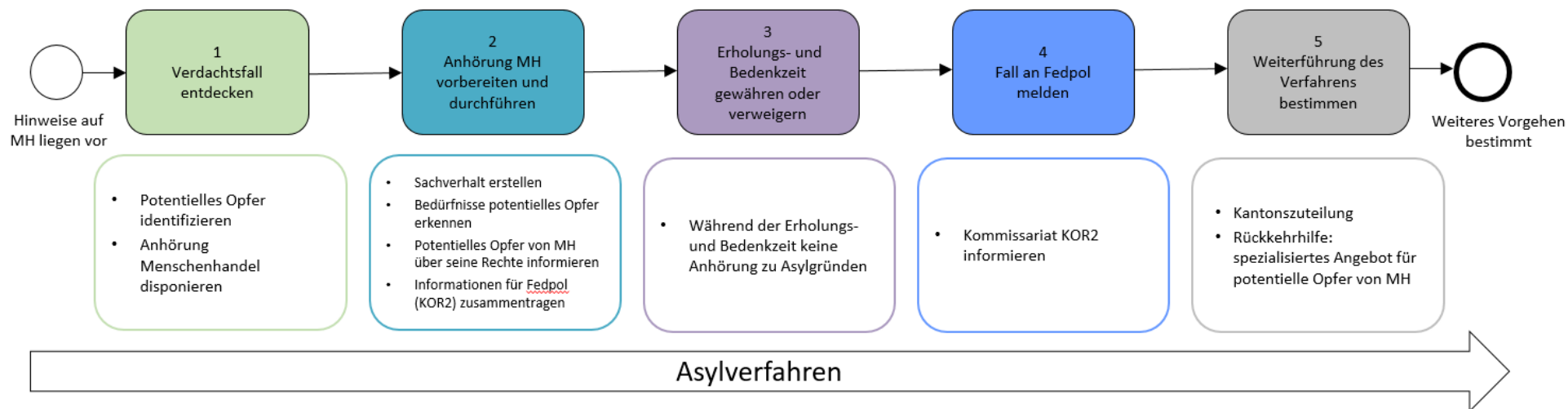


Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

Die Bekämpfung von MH ist ein schwieriger und langwieriger Prozess, bei dem alle betroffenen Akteure zusammenarbeiten müssen. Deshalb erachtet das SEM enge Kontakte mit Expertinnen und Experten in diesem Bereich – sowohl bei staatlichen Stellen als auch bei Fachorganisationen der Zivilgesellschaft – als unabdingbar. Die Auflösung der AG Asyl+MH nach Veröffentlichung dieses Berichts bedeutet nicht, dass deren Aufgabe nun beendet ist. Vielmehr ist beabsichtigt, die Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Opfer auch im Asylverfahren weiterzuführen.

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

1.4 Aktueller Prozess des SEM im Bereich MH



Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

Phase 1	Wenn im Asylverfahren ein möglicher Fall von MH entdeckt wird (Zweifel oder Anhaltspunkte aufgrund von Aussagen des potenziellen Opfers, Informationen von Dritten, persönlichen Beobachtungen und/oder FSMM-Indikatoren), plant das SEM eine MH-Anhörung.
Phase 2	Wenn sich in der MH-Anhörung ein Anfangsverdacht erhärtet, bestehen für das SEM «konkrete Anhaltspunkte» dafür, dass es sich bei der betroffenen Person um ein Opfer von MH handelt. Diese hat daher Anspruch auf eine Erholungs- und Bedenkzeit (Art. 13 Abs. 1 ÜBM), unabhängig davon, in welchem Land die Straftat verübt wurde. Während der Erholungs- und Bedenkzeit wird keine Anhörung zu den Asylgründen nach Art. 29 AsylG durchgeführt.
Phase 3	Das potenzielle Opfer wird angehört, um den massgebenden Sachverhalt in Bezug auf MH festzustellen und seine Bedürfnisse zu ermitteln. Die betroffene Person wird über ihre Rechte informiert, und es werden Informationen für die Meldung des Falls an fedpol zusammengetragen.
Phase 4	Die Angestellten des Bundes sind gesetzlich verpflichtet, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen – wie dies bei MH der Fall ist (Art. 182 StGB) –, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, anzuzeigen (Art. 22a BPG ⁶). Nach Ablauf der Erholungs- und Bedenkzeit muss das SEM alle aufgedeckten Fälle von MH fedpol (KOR2, Bundeskriminalpolizei) melden.
Phase 5	<p>Das Asylverfahren läuft bis zum Asylentscheid weiter, mit zwei Besonderheiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beim Übergang in das erweiterte Verfahren wird das potenzielle Opfer einem Kanton zugewiesen. Dieser wird vorgängig vom SEM über den Status der asylsuchenden Person als Opfer von MH informiert. • Es besteht die Möglichkeit der Gewährung einer spezifischen Rückkehrhilfe für Opfer MH, die in der Schweiz oder im Ausland ausgebeutet wurden (einschliesslich Dublin-Fälle), für Opfer von versuchtem MH sowie für Zeugen von MH.

⁶ Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1)



2 Begriffsbestimmungen und Rechtsgrundlagen

2.1 Begriffsbestimmungen

Die in diesem Dokument verwendeten Personenbezeichnungen sind generisch zu verstehen; sie beziehen sich sowohl auf das weibliche als auch auf das männliche Geschlecht. Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird nur die männliche Form verwendet.

Die AG Asyl+MH stützt ihre Definition von **«Menschenhandel» (MH)** einerseits auf Art. 3 Abs. 1 Bst. a des Zusatzprotokolls vom 15. November 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (SR 0.311.542) und andererseits auf Art. 4 Abs. 1 Bst. a des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 (nachstehend: ÜBM; SR 0.311.543). Im vorliegenden Bericht bezeichnet der Begriff «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.

Dieser Begriff wird für alle Formen von Menschenhandel verwendet – unabhängig davon, wo die Straftat begangen wurde, ob sie innerstaatlich oder grenzüberschreitend erfolgt ist und ob sie der organisierten Kriminalität zuzuordnen ist oder nicht.

Der in diesem Bericht verwendete Begriff **«potenzielles Opfer»** bezeichnet jede asylsuchende Person – unabhängig von Alter, Geschlecht oder Herkunft –, die vom SEM gestützt auf seinen MH-Prozess erkannt worden ist und für die Zwecke des Asylverfahrens als Opfer von MH gilt gemäss den zu Beginn dieses Kapitels und/oder in Art. 182 des StGB⁷ genannten völkerrechtlichen Bestimmungen. Personen, die das SEM im Asylverfahren als potenzielles Opfer erkannt hat, haben namentlich Anspruch auf eine Erholungs- und Bedenkzeit und können unter gewissen Bedingungen spezifische Rückkehrhilfe beantragen.

Die AG Asyl+MH verwendet den Begriff **«Asylverfahren»** in einem weiten Sinn. Er bezieht sich auf alle Verfahren, die im AsylG und in den dazugehörigen Verordnungen geregelt sind: das Dublin-Verfahren, das ordentliche nationale Verfahren (beschleunigt und erweitert) und die sogenannten «Sonderverfahren», das heisst Mehrfachgesuche, Wiedererwägungsgesuche, Familienasyl (Gesuche um Familiennachzug oder Einbezug) sowie die Verfahren zur Beendigung des Asyls und zur Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Die Empfehlungen gelten grundsätzlich für alle oben genannten Verfahren, wenn nicht ausdrücklich anders angegeben (z. B. Kap. 3.10), wobei eine Empfehlung inhaltlich auch auf bestimmte Verfahrensarten beschränkt sein kann.

2.2 Rechtsgrundlagen

Der Inhalt dieses Berichts wurde nach Massgabe der folgenden Quellen des nationalen und internationalen Rechts erarbeitet:

- Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101)
- Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (SR 0.103.1)
- Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (SR 0.107)
- Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (SR 0.107.2)

⁷ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0)



Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

- Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (SR 0.108)
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
- Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20)
- Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201)
- Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31)
- Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen (SR 142.311)
- Asylverordnung 3 vom 11. August 1999 über die Bearbeitung von Personendaten (SR 142.314)
- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
- Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (SR 0.311.54)
- Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (SR 0.311.542)
- Übereinkommen des Europarates vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels (SR 0.311.543)
- Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation über Zwangs- oder Pflichtarbeit (SR 0.822.713.9)
- Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (SR 312.5)

3 Ergebnis der Diskussionen der AG Asyl+MH

3.1 Entdeckung und Identifizierung von potenziellen Opfern

Die Entdeckung und Erkennung der potenziellen Opfer von MH stellt den ersten und zugleich einen der wichtigsten Schritte in Asylverfahren dieser Personen dar. Nur wenn ein potenzielles Opfer als solches erkannt wird, können auch die dem Opfer zustehenden Rechte gewährt werden. Art. 10 ÜBM sieht vor, dass die Vertragsstaaten die erforderlichen Massnahmen ergreifen und ein Verfahren zur Identifizierung von MH-Opfern einführen. Neben den Mitarbeitenden des SEM, die bezüglich der möglichen Indikatoren von MH sensibilisiert sind, kann auch die Rechtsvertretung, die allen Asylsuchenden zusteht, auf einen möglichen MH hinweisen. Auch das Gesundheits-, Betreuungs- und Sicherheitspersonal der BAZ kann mit potenziellen Opfern in Kontakt kommen.

Des Weiteren war es der AG Asyl+MH wichtig zu definieren, zu welchem Zeitpunkt und durch wen eine Person als potenzielles Opfer erkannt wird, da dieser Schritt massgebend für die Gewährung der spezifischen Rechte ist, die den potenziellen Opfern von MH zustehen.

3.1.1 Empfehlungen

<p>3.1.1.1</p>	<p>Eine formelle Identifizierung sollte durch eine unabhängige Stelle erfolgen. Als unabhängige Stelle kommt, in Anlehnung an Nula Frei⁸, insbesondere eine Identifizierungskommission in Betracht, welche über die formelle Identifizierung der Opfer von MH entscheidet.⁹ Ein ähnliches System besteht bereits in Moldawien, Serbien und im Vereinigten Königreich und wurde von GRETA als «good practice» gewürdigt.¹⁰</p> <p>Der Entscheid des Gremiums würde nur die Anerkennung als Opfer von MH im Asylbereich betreffen, da andere Bereiche eigene Anforderungen an die Opfereigenschaft von Opfern von MH stellen. Zudem müsste eine Anfechtung des Entscheides möglich sein.</p> <p><i>Die VKM und das SEM haben zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.1.2.</i></p>
<p>3.1.1.2</p>	<p>Die Behörden müssen versuchen, proaktiv Anhaltspunkte für MH zu erkennen, und eine angemessene Betreuung sicherstellen (Abklärungspflicht gemäss AsylG sowie Identifizierungspflicht insbesondere nach Art. 10 ÜBM).</p>
<p>3.1.1.3</p>	<p>Um die frühzeitige und proaktive Erkennung von MH-Opfern im Asylverfahren zu begünstigen, sensibilisieren die Behörden alle Mitarbeitenden der BAZ und erklären ihnen, wie die Indikatorenliste der Fachstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (FSMM) zu nutzen ist. Zudem arbeiten die Behörden eng mit Rechtsvertretern und Rechtsberatern zusammen. Diese sind in der Identifizierung von potenziellen Opfern geschult und melden Verdachtsfälle dem SEM. In jedem BAZ ist eine für MH-Fragen zuständige Ansprechperson des SEM verfügbar. Es wird ein Screening-System eingeführt, das auf einer regelmässig aktualisierten Kriterienliste basiert. Dabei ist darauf zu achten, dass potenzielle Opfer, die nicht diesen Kriterien entsprechen, nicht ausgeschlossen werden. Bei den Anhörungen zu den Asylgründen werden spezifische Fragen zu MH gestellt.</p>

⁸ FREI, Nula, Menschenhandel und Asyl, Bern 2017

⁹ FREI, Nula, Menschenhandel und Asyl, Bern 2017, S. 459

¹⁰ GRETA, Compendium of Good Practices, S. 14 ff.

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

3.1.1.4	<p>Wenn Anhaltspunkte für MH bestehen, müssen die Behörden – unter Einbezug der Rechtsvertretung und der spezialisierten Opferhilfeorganisationen – proaktiv sicherstellen, dass die potenziellen Opfer korrekt über ihre Rechte informiert werden und Zugang zu besonderen Schutzmassnahmen erhalten.</p> <p><i>Die FIZ, die IOM und das CSP haben zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.1.2.</i></p>
3.1.1.5	<p>Wenn Anhaltspunkte für MH bestehen, müssen die Behörden minimale Unterstützungsmassnahmen sowie eine mindestens 90-tägige Erholungs- und Bedenkzeit gewähren. Sie müssen sicherstellen, dass die betroffene Person nicht aus der Schweiz weggewiesen wird, bevor die Massnahmen zur Identifizierung als Opfer einer Straftat abgeschlossen sind. Wird das Risiko eines erneuten MH (Re-Trafficking) oder von Vergeltungsmassnahmen glaubhaft gemacht, müssen die Behörden alle gebotenen Massnahmen ergreifen, um das Opfer sowie andere Personen, die noch nicht als potenzielle Opfer identifiziert worden sind, wirksam zu schützen. Allenfalls wird die Erholungs- und Bedenkzeit um 30 Tage verlängert.</p> <p><i>Das SEM hat zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.1.2.</i></p>
3.1.1.6	<p>Um den Zugang der potenziellen Opfer zu besonderen Schutzmassnahmen zu gewährleisten, sind entsprechende Verfahren und Formen der Zusammenarbeit zu bestimmen. Zudem sind die Zuständigkeiten und Finanzierungsfragen zu klären.</p>
3.1.1.7	<p>Die Übertragung der Zuständigkeiten (beispielsweise vom Bund an die Kantone) ist ausreichend zu koordinieren, damit keine Lücken bei der Hilfe und dem Schutz der Opfer von MH bestehen.</p>

3.1.2 Stellungnahmen

IOM/CSP (Empfehlung aufgehoben): In diesem Kapitel hat die Mehrheit der Mitglieder der AG Asyl+MH die Aufhebung der folgenden Empfehlung gewünscht, da diese namentlich im Hinblick auf die Empfehlung Nr. 3.4.1.1 als überflüssig erachtet wird:

In jedem Fall sollte die Person bei Verdacht (konkrete Anhaltspunkte) umgehend über ihre Rechte aufgeklärt und der Kontakt mit spezialisierten Beratungsstellen initiiert werden.

Die IOM und das CSP haben sich gegen die Aufhebung dieser Empfehlung ausgesprochen. Sie wird daher in diesem Bericht als «Stellungnahme» beibehalten.

VKM/SEM (3.1.1.1): Mit dem Leitprozess COMPETO, welcher in den Weisungen des SEM integriert wurde, ist im Ausländerbereich ein koordiniertes und vernetztes Vorgehen möglich, damit die potenziellen Opfer identifiziert werden können. Nebst der Zusammenarbeit mit allen involvierten Stellen orientieren sich die Migrationsbehörden an der von der Fachgruppe MH der damaligen Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) erarbeiteten Checkliste zur Identifizierung von Opfern von MH. Die Schaffung einer unabhängigen Stelle oder einer Identifizierungskommission, welche über die formelle Identifizierung der Opfer von MH im Asylverfahren entscheidet, würde zu einer uneinheitlichen Praxis zwischen Asyl- und Ausländerbereich sowie anderen betroffenen Bereichen und damit zu einer Ungleichheit für die Betroffenen führen. Aus diesen Gründen sprechen sich die VKM und das SEM gegen die Schaffung einer solchen Kommission aus.

FIZ/IOM/CSP/SFH (3.1.1.4): Nicht nur das SEM müsste proaktiv informiert werden, sondern auch spezialisierte Opferhilfestellen und andere Partner im BAZ. Melden die Rechtsschutzakteure (oder

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

andere Stellen) Verdachtsmomente, stellt das SEM die proaktive Information spezialisierter Opferhilfestellen und anderer Partner im BAZ sicher.

SEM (3.1.1.5): Seit dem 1. Januar 2020 räumt das SEM potenziellen Opfern, die im Asylverfahren identifiziert werden, formell eine Erholungs- und Bedenkzeit von 30 Tagen ein. Diese kann im Einzelfall je nach den besonderen Umständen und auf begründetes Ersuchen der betroffenen Person verlängert werden. Eine Erholungs- und Bedenkzeit von mehr als 30 Tagen würde jedoch den gesetzlichen Fristen des Dublin-Verfahrens und des nationalen Asylverfahrens – und somit dem Willen des Gesetzgebers, dieses zu beschleunigen – widersprechen. Aus diesen Gründen lehnt das SEM diese Empfehlung ab.

3.2 Fallbetreuung durch Mitarbeitende des SEM

Nach derzeitiger Praxis des SEM können alle im Asylverfahren tätigen Mitarbeitenden Dossiers von potenziellen Opfern bearbeiten und diese Personen anhören. Mitunter fällt es Opfern von MH jedoch schwer, über ihre Ausbeutung zu sprechen, oder sie verschweigen freiwillig oder unfreiwillig bestimmte Sachverhalte. Dies kann unter anderem auf mangelndes Vertrauen in die Behörden, Beeinflussung durch die ausbeutende Person oder ein erlittenes Trauma zurückzuführen sein. Diesem Umstand muss das SEM in seiner Praxis und bei der Ausarbeitung von Asylentscheiden in MH-Fällen Rechnung tragen.

Vor diesem Hintergrund schlägt die AG Asyl+MH sechs Empfehlungen vor, um die einheitliche und rechtskonforme Behandlung der Asylgesuche von MH-Opfern sicherzustellen.

3.2.1 Empfehlungen

3.2.1.1	Die Sicherstellung der Fallbehandlung soll durch speziell geschulte MitarbeiterInnen geführt werden, unter enger Begleitung durch auf die Betreuung von Opfer von MH spezialisierte interne (insbesondere speziell geschulte Mitarbeiter in den Regionen und in der Zentrale des SEM) und externe Fachkräfte.
3.2.1.2	Bei Dossiers von potenziellen Opfern von MH sollen Handwechsel (also Wechsel des zuständigen Sachbearbeiters) so gut wie möglich vermieden werden.
3.2.1.3	Die AG Asyl+MH empfiehlt, bei der Prüfung der Glaubwürdigkeit und der Anhaltspunkte für MH zu berücksichtigen, dass es für die Opfer wegen traumatischer Erlebnisse oder einer starken medikamentösen Behandlung schwierig sein kann, sich zu äussern.
3.2.1.4	Die AG Asyl+MH empfiehlt, dass die asylsuchende Person von ihrer Rechtsvertretung angemessen auf die MH-Anhörung durch das SEM vorbereitet wird. Die Rechtsvertretung erklärt der betroffenen Person, wozu die Anhörung dient, welche Schwierigkeiten allenfalls damit verbunden sind, welche Fragen gestellt werden können und wie die bereitgestellten Informationen verwendet werden.
3.2.1.5	Die AG Asyl+MH empfiehlt, dass die Vorbereitung der asylsuchenden Person durch die Rechtsvertretung eine zwingende Voraussetzung für die Planung einer MH-Anhörung ist. <i>Das SEM hat zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.2.2.</i>

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

3.2.1.6	Es ist sicherzustellen, dass Informationen zu möglichen MH-Fällen in den BAZ nicht nur zwischen den Mitarbeitenden des SEM weitergegeben werden, sondern auch an die Partner (in den Bereichen Betreuung, Sicherheit, Gesundheit, Rechtsvertretung usw.) übermittelt und unter diesen weitergegeben werden. Nur so kann eine bedürfnisgerechte Betreuung der Opfer sichergestellt und dem Risiko von Re-Trafficking oder Vergeltungsmassnahmen vorgebeugt werden. Die Informationen werden im Rahmen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen weitergeleitet.
----------------	--

3.2.2 Stellungnahme

SEM (3.2.1.5): Das SEM weiss, wie wichtig es ist, potenzielle Opfer auf ihre Anhörung vorzubereiten. Dies wird bei der Anhörungsplanung berücksichtigt. Doch im Hinblick auf die Grundsätze des Asylverfahrens und den Willen des Gesetzgebers, die Asylverfahren zu beschleunigen, kann diese Vorbereitung – die nicht in der Zuständigkeit des SEM liegt – keine zwingende Voraussetzung für die Durchführung einer Anhörung sein.

3.3 Ausbildung und Sensibilisierung des Personals

Nach den Artikeln 5 Abs. 2, 10 Abs. 1 und 29 ÜBM muss jede Vertragspartei über Personal verfügen, das für die Verhütung und Bekämpfung des MH sowie die Identifizierung von potenziellen Opfern qualifiziert ist. Potenzielle Opfer müssen somit von Personen betreut werden, die in der Identifizierung von MH-Opfern geschult oder zumindest für deren besonderen Bedürfnisse sensibilisiert sind.

Gegenwärtig bietet das SEM seinen Mitarbeitenden zwei Schulungen im Bereich MH an: Die erste ist ein Modul, das die Teilnehmenden für die Thematik des MH sensibilisiert, sie mit den verfügbaren Arbeitsmitteln vertraut macht und ihnen das erforderliche Wissen vermittelt, um Anhaltspunkte für MH zu erkennen und entsprechend zu reagieren. Die zweite ist ein Vertiefungsmodul, das sich hauptsächlich mit der Behandlung der Asylgesuche von potenziellen Opfern und der Durchführung von MH-Anhörungen befasst. Jedes Modul umfasst auch praxisbezogene Übungen.

Die AG Asyl+MH hat sich mit den verschiedenen Zielgruppen, die im Rahmen des Asylverfahrens zu sensibilisieren sind, sowie der Art und Weise, wie die Schulungen angeboten und verbessert werden sollen, befasst.

3.3.1 Empfehlungen

3.3.1.1	Alle Mitarbeitenden des SEM und ihre Partner, die mit Asylsuchenden zu tun haben (Betreuungspersonal ORS, Securitas, Pflegefachpersonen), sind angemessen für das Thema MH zu sensibilisieren. Daher soll im SEM regelmässig ein entsprechendes Schulungsmodul angeboten werden.
3.3.1.2	Alle Mitarbeitenden des SEM, die Asylsuchende anhören und/oder über deren Asylgesuch entscheiden, müssen eine Schulung zu den Prozessen im SEM (einschliesslich des Prozesses zur Gewährleistung der Rechte der potenziellen Opfer gemäss ÜBM) und zur Praxis im Asyl- und Rückkehrbereich bezüglich MH absolvieren.
3.3.1.3	Alle Fachspezialistinnen und Fachspezialisten, die potenzielle Opfer und andere vulnerable Personen anhören, müssen eine vertiefte Schulung absolvieren, die

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

	teilweise von einer spezialisierten Opferhilfeorganisation (FIZ, ASTREE, CSP Genf, Cœur des grottes usw.) durchgeführt wird. Die anderen Mitarbeitenden des SEM und die externen Partner müssen für den Schutz und die Betreuung von MH-Opfern sensibilisiert oder geschult werden. In diesem Zusammenhang ist das nationale Ausbildungskonzept (gemäss Punkt 4 des NAP 2017–2020) zu berücksichtigen.
3.3.1.4	In Bezug auf die Sensibilisierung und Schulung der Mitarbeitenden und externen Partner des SEM ist das nationale Ausbildungskonzept (gemäss Punkt 4 des NAP 2017–2020) zu berücksichtigen.

3.3.2 Stellungnahmen

Zu den Empfehlungen in Bezug auf diese Thematik wurde keine Stellung genommen.

3.4 Unterstützung und Begleitung der Opfer von MH

Art. 12 ÜBM sieht vor, dass die Vertragsstaaten die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Massnahmen zur Unterstützung der Opfer bei ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung treffen. Das OHG¹¹ bietet aber Opfern von MH, welche im Ausland ausgebeutet wurden, nur beschränkte Unterstützung (vgl. Art. 3 Abs. 1 OHG). Zudem sind in Art. 12 ÜBM die spezifischen Rechte aufgeführt, welche den potenziellen Opfern von MH zustehen und daher in allen Verfahrensphasen gewährt werden müssen.

Gegenwärtig ist der Zugang zu den Unterstützungsmassnahmen nach Art. 12 ÜBM im Asylverfahren in der Regel gesichert, und dies unabhängig vom Land der Ausbeutung. Wie alle Asylsuchenden, deren Gesuch in einem BAZ behandelt wird, haben potenzielle Opfer Anspruch auf angemessene Unterkunft, unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung, Gesundheitsversorgung und materielle Hilfe. Personen, die nicht selber für ihren Lebensunterhalt aufkommen können, kann Sozialhilfe oder Nothilfe gewährt werden. Zudem informiert das SEM jedes potenzielle Opfer, das im Asylverfahren identifiziert wird, in einer besonderen Anhörung über seine Rechte. Bei Bedarf wird ein Dolmetscher beigezogen. Darüber hinaus sieht das AsylG den Zugang zum Arbeitsmarkt vor. Und schliesslich werden Kinder nach gängiger Praxis und in Übereinstimmung mit Art. 19 BV sowie den verschiedenen von der Schweiz ratifizierten internationalen Abkommen ungeachtet von Nationalität und aufenthaltsrechtlichem Status in der Schweiz eingeschult.

Die AG Asyl+MH hält in ihren Empfehlungen verschiedene Grundprinzipien fest, um den Zugang von potenziellen Opfern zu Unterstützungsmassnahmen, auf die sie Anspruch haben, weiter zu gewährleisten und zu erleichtern.

3.4.1 Empfehlungen

3.4.1.1	<p>Potenzielle Opfer MH müssen so früh wie möglich identifiziert und in jedem Fall bei Verdacht (konkrete Anhaltspunkte) umfassend informiert und unterstützt werden. Die Vernetzung der Opfer mit spezialisierten Stellen muss durch das SEM initiiert werden. Sobald konkrete Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass eine asylsuchende Person potenzielles Opfer MH, besteht eine eigentliche Weiterweisungspflicht, und dies insbesondere nicht nur dann, wenn die Ausbeutung in der Schweiz stattgefunden hat.</p> <p><i>Das SEM hat zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.4.2.</i></p>
----------------	--

¹¹ Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (OHG; SR 312.5)

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

<p>3.4.1.2</p>	<p>Sobald ein Verdacht auf MH besteht, informiert das SEM die betroffene Person über ihre Rechte als Opfer und stellt die Umsetzung der Garantien nach Art. 12 ÜBM sicher; dies gilt für alle Verfahren (einschliesslich Dublin) und in allen Verfahrensphasen, unabhängig vom Ort der Ausbeutung. Dabei handelt es sich in erster Linie um folgende Garantien:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anspruch auf Beratung durch eine Fachstelle, die auf die Hilfe für MH-Opfer spezialisiert ist (CSP, Antenna MayDay, ASTREE, FIZ usw.) und die nicht gleichzeitig die Rechtsvertretung wahrnimmt; – Erholungs- und Bedenkzeit; – Anspruch auf eine spezifische Unterkunft für Opfer von MH; – Zugang zu Gesundheitsversorgung; – Übersetzungs- und Dolmetschdienste für bereitgestellte Informationen und Beratungsleistungen. <p><i>Das SEM hat zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.4.2.</i></p>
<p>3.4.1.3</p>	<p>In jedem Fall sollte die Person bei Verdacht (konkrete Anhaltspunkte) umgehend über ihre Rechte aufgeklärt und der Kontakt mit spezialisierten Beratungsstellen initiiert werden.</p>
<p>3.4.1.4</p>	<p>Zudem ist man sich einig, dass im Hinblick auf die neuen Asylstrukturen (ab Anfang 2019) die Kompetenzen zwischen den Bundesasylzentren und den Kantonen geregelt werden müssen.</p>
<p>3.4.1.5</p>	<p>Falls nötig, nehmen die Mitarbeitenden des SEM die Fachkompetenz der oben genannten Organisationen in Anspruch, um potenzielle Opfer bestmöglich zu erkennen und ihnen Zugang zu den Unterstützungsmassnahmen zu gewähren, auf die sie Anspruch haben.</p>
<p>3.4.1.6</p>	<p>Ist eine Person in der Schweiz Opfer von MH geworden und gibt im Formular zur Erholungs- und Bedenkzeit an, dass er oder sie damit einverstanden ist, von den Strafbehörden kontaktiert zu werden, soll nicht alleinig die Polizei vom SEM informiert werden, sondern muss im gleichen Zug der Kontakt mit einer spezialisierten Opferhilfestelle hergestellt werden, damit die Opferrechte gewährleistet werden können (siehe Art. 10, Ziff 1 und 2; Art. 12, Ziff. 5, 6 und 7). Er oder sie hat ausserdem das Anrecht auf einen Opferanwalt (unabhängig von der Rechtsvertretung im Asylverfahren). Nur so kann sichergestellt werden, dass die Opfer, welche sich im Asylbereich befinden keine Diskriminierung gegenüber denjenigen erfahren, welche sich im Ausländerbereich befinden.</p> <p><i>Das SEM, die FIZ, die IOM, das CSP und die SFH haben zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.4.2.</i></p>

3.4.2 Stellungnahmen

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

SEM (3.4.1.1 und 3.4.1.5–6): Das SEM erachtet sich nicht als zuständig, einen direkten Kontakt zwischen MH-Opfern und spezialisierten Organisationen der Zivilgesellschaft herzustellen. Es stellt jedoch sicher, dass die Opfer die Kontaktdaten dieser Organisationen erhalten und über ihre Rechte informiert werden. Da die Asylsuchenden bereits im Rahmen des Asylverfahrens über eine Rechtsvertretung verfügen, geht das SEM davon aus, dass es die Kosten für eine parallele Rechtsvertretung nicht übernehmen muss.

SEM (3.4.1.2): Das SEM bevorzugt folgende Formulierung der Empfehlung:

Sobald ein Verdacht auf MH besteht, informiert das SEM die betroffene Person über ihre Rechte als Opfer und stellt sicher, dass sie Zugang zu den minimalen Unterstützungsmassnahmen nach Art. 12 ÜBM erhält; dies gilt für alle Verfahren (einschliesslich Dublin), in allen Verfahrensphasen und unabhängig vom Ort der Ausbeutung. Dazu gehören insbesondere:

- *das Recht auf angemessene und sichere Unterkunft (Abs. 1 Bst. a), um namentlich dem Risiko von Re-Trafficking und Vergeltungsmassnahmen vorzubeugen;*
- *der Zugang zu medizinischer Notversorgung (Abs. 1 Bst. b);*
- *die Information der potenziellen Opfer über die bereitgestellten Leistungen (Abs. 1 Bst. d) beispielsweise von spezialisierten Opferhilfeorganisationen (Antenna MayDay, CSP, ASTREE oder FIZ usw.) in einer für sie verständlichen Sprache, neben der im AsylG bereits vorgesehenen Rechtsvertretung.*

FIZ (3.4.1.5): Die Mitarbeitenden des SEM nehmen die Fachkompetenz der oben genannten Organisationen in Anspruch, um potenzielle Opfer bestmöglich zu identifizieren und ihnen Zugang zu den Unterstützungsmassnahmen zu gewähren, auf die sie Anspruch haben.

FIZ, IOM, CSP, SFH (3.4.1.6): Diese teilen die Ansicht, dass die Empfehlung auch für im Ausland ausgebeutete Opfer gelten soll, wenn eine polizeiliche Befragung in der Schweiz vorgesehen ist.

3.5 Information an die potenziellen Opfer von MH

Art. 12 Abs. 1 Bst. d ÜBM sieht vor, dass Opfer von MH Zugang zu Beratung und Information – insbesondere über die ihnen zustehenden Rechte und bereitgestellten Leistungen – in einer für sie verständlichen Sprache erhalten. Nach derzeitiger Praxis informiert das SEM jedes potenzielle Opfer, das im Asylverfahren identifiziert wird, in einer besonderen Anhörung angemessen über seine Rechte. Falls nötig, wird ein Dolmetscher beigezogen. Zudem erhält jedes potenzielle Opfer vom SEM einen Flyer, auf dem die Kontaktdaten der kantonal zuständigen Opferberatungsstelle angegeben sind.

In diesem Kapitel legt die AG Asyl+MH fest, wie die Informationen an die potenziellen Opfer, die im Asylverfahren identifiziert werden, zu übermitteln sind.

3.5.1 Empfehlungen

3.5.1.1	<p>Es darf nicht passieren, dass das Opfer mit einer schriftlichen Information alleine gelassen wird. Das potenzielle Opfer wird mündlich und schriftlich (eingeschriebener Brief) über die Sistierung des Verfahrens (mit Angabe von Beginn und Ende des entsprechenden Zeitraums) und die Unterstützungsmassnahmen, auf die es während dieser Erholungs- und Bedenkzeit Anspruch hat, informiert. Dabei werden ihm die Kontaktdaten von spezialisierten Opferhilfeorganisationen bekanntgegeben. Das SEM stellt sicher, dass das potenzielle Opfer direkt mit der Organisation in Kontakt treten kann.</p> <p><i>Das SEM hat zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.5.2.</i></p>
----------------	---

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

3.5.1.2	<p>Nach Ansicht der AG Asyl+MH sollen potenzielle Opfer zusätzlich zu den Auskünften, die ihnen namentlich die Rechtsvertretung und das SEM während der MH-Anhörung erteilt haben, eine weitere schriftliche Information etwa in Form eines Flyers erhalten. Dieser ist vom SEM jedem potenziellen Opfer, unabhängig vom Ort der Ausbeutung, zu übergeben und mündlich zu erklären. Der Flyer sollte keine Angaben zu den rechtlichen Aspekten des MH oder zu den Indikatoren für MH enthalten. Er sollte lediglich die Kontaktdaten (d. h. die Nummer der Hotline von ACT 212, die URL-Adresse aide-aux-victimes.ch und die Notrufnummern von Polizei und Ambulanz) sowie einen Leerraum enthalten, in dem die Telefonnummer einer kantonalen Organisation und/oder der zuständigen Opferhilfestelle hinzugefügt werden kann. Falls möglich sind Piktogramme zu verwenden, damit auch Kinder und Analphabeten die Informationen verstehen. Andernfalls sollen die Flyer zumindest in den von den Asylsuchenden am häufigsten gesprochenen Sprachen verfügbar sein.</p>
----------------	---

3.5.2 Stellungnahme

SEM (3.5.1.1): Die potenziellen Opfer werden mündlich und schriftlich (eingeschriebener Brief) über die Sistierung des Verfahrens (mit Angabe von wann bis wann das Verfahren sistiert wird) und über die Unterstützungsmassnahmen, auf die sie während dieser Erholungs- und Bedenkzeit Anspruch haben, informiert. Dabei werden ihnen die Kontaktdaten von spezialisierten Opferhilfeorganisationen bekanntgegeben.

3.6 Erholungs- und Bedenkzeit

Art. 35 VZAE¹² regelt die Erholungs- und Bedenkzeit für Opfer sowie Zeugen von MH. Während der Erholungs- und Bedenkzeit kann sich die betroffene Person erholen und muss einen Entscheid über die weitere Zusammenarbeit mit den Behörden treffen.

Die Erholungs- und Bedenkzeit endet bereits vor Ablauf der angesetzten Frist, wenn die betroffene Person ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Behörden bekundet und bestätigt, alle Verbindungen zu den verdächtigten Tätern abgebrochen zu haben. Sie endet zudem, wenn die betroffene Person erklärt, dass sie zu einer Zusammenarbeit mit den Behörden nicht bereit ist, wenn sie den Kontakt mit den verdächtigten Tätern freiwillig wiederaufgenommen hat, wenn sie gemäss neuen Erkenntnissen kein Opfer oder kein Zeuge von MH ist oder wenn sie in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstösst.

Das Gesetz (Art. 35 Abs. 1 VZAE und Art. 13 Abs. 1 ÜBM) sieht vor, dass die Dauer der angesetzten Erholungs- und Bedenkzeit sich nach den Bedürfnissen im Einzelfall richtet; sie beträgt mindestens 30 Tage. Während die Stadt Bern im Einzelfall entscheidet, wie viele Tage Erholungs- und Bedenkzeit gewährt werden (mindestens 30 Tage), gewährt der Kanton Genf immer 90 Tage. Während dieser Zeit wird die Person faktisch geduldet; die Betroffenen werden in Briefform über die Erholungs- und Bedenkzeit informiert.

Die AG Asyl+MH schlägt hier mehrere Empfehlungen vor unter Angabe der Rechtsgrundlage, auf die sich das SEM bei der Gewährung der Erholungs- und Bedenkzeit im Asylverfahren stützt. Sie äussert sich auch zur Dauer der Erholungs- und Bedenkzeit sowie zu den Modalitäten für deren Gewährung und Verlängerung.

3.6.1 Empfehlungen

¹² Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201)



Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

3.6.1.1	Die AG Asyl+MH empfiehlt, die direkte Anwendung von Art. 13 ÜBM im Asylverfahren anzuerkennen, analog zu den Grundsätzen gemäss Rechtsprechung des BGer zu Art. 14 Abs. 1 Bst. b ÜBM ¹³ .
3.6.1.2	Die AG Asyl+MH ist sich einig, dass auch im Asylverfahren eine Erholungs- und Bedenkzeit zu gewähren ist.
3.6.1.3	Die Erholungs- und Bedenkzeit ist unverzüglich zu gewähren, wenn Anhaltspunkte für MH vorliegen; dies gilt für alle Verfahren, einschliesslich des Dublin-Verfahrens, und unabhängig von der Verfahrensphase.
3.6.1.4	<p>Die Dauer der Erholungs- und Bedenkzeit sollte auf 90 Tage festgelegt werden, denn:</p> <ul style="list-style-type: none">– es besteht ein Anspruch auf eine Erholungs- und Bedenkzeit;– die Gewährung einer 90-tägigen Erholungs- und Bedenkzeit entspricht der Praxis des Kantons Genf und ermöglicht es, den administrativen Aufwand zu verringern und dem Schutz des Opfers besser Rechnung zu tragen; zudem ist dieser längere Zeitraum auch für die Strafverfolgungsbehörden vorteilhaft;– die Stabilisierung und Erholung der betroffenen Person kann eine Voraussetzung dafür sein, dass deren Asylgesuch und Schutzbedarf korrekt beurteilt wird und die Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der Strafverfolgung eingehalten werden. <p><i>Das SEM hat zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.6.2.</i></p>
3.6.1.5	<p>Nach Ablauf der Erholungs- und Bedenkzeit prüft das SEM die Möglichkeit, diese zu verlängern. Dazu nimmt es Kontakt auf mit dem Kanton oder mit der Organisation, die für die Betreuung der betroffenen Person zuständig ist. Wenn sich das Opfer nicht erholen konnte (wegen des erlittenen Traumas oder weil keine Unterstützungsmassnahmen eingeleitet wurden), wird die Erholungs- und Bedenkzeit verlängert.</p> <p><i>Das SEM hat zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.6.2.</i></p>
3.6.1.6	Der Zuweisungskanton erhält eine Kopie des Schreibens, in dem das Opfer über die Erholungs- und Bedenkzeit informiert wird, damit er die nötigen Unterstützungsmassnahmen einleiten kann.
3.6.1.7	Das potenzielle Opfer oder eine von ihm beauftragte Opferhilfeorganisation muss in jeder Phase des Verfahrens beim SEM eine Erholungs- und Bedenkzeit beantragen können.
3.6.1.8	Während der Dauer der Erholungs- und Bedenkzeit dürfen keine Verfahrenshandlungen vorgenommen werden, bei denen das Opfer einbezogen wird. Also keine Befragungen, Anhörungen, rechtlichen Gehöre, Entscheideröffnungen, etc. Instruktionen wie etwa Dokumentenanalysen,

¹³ BGE 145 I 308, E. 3.4.1. und 3.4.2.

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

	Botschaftsabklärungen, etc. ohne Einbezug des Opfers sind aber möglich. Dies bedeutet, dass das Verfahren de facto für die Dauer der Erholungs- und Bedenkzeit sistiert ist.
3.6.1.9	In Bezug auf die Unterstützungsmassnahmen, die der Bund und/oder die Kantone während der Erholungs- und Bedenkzeit zu treffen haben, arbeitet das SEM einen Aktionsplan aus. Dieser legt die Modalitäten der Unterstützung von potenziellen Opfern im Asylverfahren und die jeweiligen Zuständigkeiten fest. Er sieht namentlich eine Zusammenarbeit mit spezialisierten Opferhilfeorganisationen vor und soll sicherstellen, dass die Kantone die internationalen Verpflichtungen der Schweiz korrekt und einheitlich umsetzen.

3.6.2 Stellungnahme

SEM (3.6.1.4–5): Seit dem 1. Januar 2020 räumt das SEM potenziellen Opfern, die im Asylverfahren identifiziert werden, formell eine Erholungs- und Bedenkzeit von 30 Tagen ein. Diese kann im Einzelfall je nach den besonderen Umständen und auf begründetes Ersuchen der betroffenen Person verlängert werden. Eine Erholungs- und Bedenkzeit von mehr als 30 Tagen würde jedoch den gesetzlichen Fristen des Dublin-Verfahrens und des nationalen Asylverfahrens – und somit dem Willen des Gesetzgebers, dieses zu beschleunigen – widersprechen. Das Gleiche gilt für die Erholung und Stabilisierung des potenziellen Opfers als zwingende Voraussetzung für die Weiterführung des Asylverfahrens. Die vollständige Erholung eines potenziellen Opfers kann nämlich bedeutend mehr Zeit beanspruchen als die gesetzlichen Fristen im Asylverfahren. Sie kann in der Regel nicht allein durch die Einräumung einer Erholungs- und Bedenkzeit erreicht werden, unabhängig von deren Dauer. Aus diesen Gründen lehnt das SEM die entsprechenden Empfehlungen ab.

3.7 Aufenthaltsbewilligung

Art. 36 Abs. 2 VZAE regelt den Aufenthalt von Opfern und Zeuginnen und Zeugen von MH. Demnach erteilt die Migrationsbehörde des Kantons, in dem die Tat begangen wurde, für die voraussichtliche Dauer der polizeilichen Ermittlung oder des Gerichtsverfahrens eine Kurzaufenthaltsbewilligung. Eine solche Rechtsgrundlage gibt es im Asylrecht noch nicht. Ausserdem gilt der Grundsatz der Ausschliesslichkeit des Asylverfahrens nach Art. 14 Abs. 1 AsylG: Während des Asylverfahrens besteht kein Antragsrecht auf Einleitung eines Verfahrens zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung – ausser es bestehe ein Anspruch auf Erteilung einer solchen Bewilligung.

In seinem Urteil vom 19. Februar 2019¹⁴ hat das BGer jedoch festgehalten, dass sich ein solches Recht direkt aus Art. 14 Abs. 1 Bst. b ÜBM ergibt, dem «Self-executing»-Charakter zukommt. Daher hat das potenzielle Opfer – wenn sein Aufenthalt in der Schweiz aufgrund seiner Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder im Strafverfahren erforderlich ist – Anspruch auf Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung für die Dauer des Strafverfahrens im Zusammenhang mit MH.

Hingegen besteht noch keine Rechtsprechung darüber, ob Art. 14 Abs. 1 Bst. a ÜBM, wonach einem MH-Opfer aufgrund seiner persönlichen Situation eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann, im Asylverfahren anwendbar ist. Gemäss überwiegender Meinung der AG Asyl+MH führt die Ausnahmebestimmung von Art. 14 Abs. 1 AsylG dazu, dass Art. 36 VZAE für die Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen während eines Gerichts- oder Strafverfahrens zur Anwendung gelangt. Opfer von MH haben die Möglichkeit, ein entsprechendes ausländerrechtliches Verfahren einzuleiten, das Asylverfahren bleibt hiervon unberührt (vgl. hierzu auch Art. 14 Abs. 5 ÜBM). Dies gilt jedoch nicht

¹⁴ BGE 145 I 308



Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

für die Erteilung einer Härtefallbewilligung gemäss Art. 36 Abs. 6 VZAE, die im Ermessen der kantonalen Migrationsbehörden liegt.

Die AG Asyl+MH erachtet es daher als nötig, diesbezüglich eine Empfehlung zu formulieren.

3.7.1 Empfehlung

3.7.1.1	<p>Da die Schweiz das Übereinkommen zur Bekämpfung des MH (ÜBM) ratifiziert hat, gilt der Art. 14 ÜBM für die Opfer von MH in der Schweiz. Derzeit ist die Möglichkeit, Opfern von MH eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung im Rahmen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls zu erteilen, im AIG¹⁵ vorgesehen. Da es sich jedoch nicht um eine Anspruchsbewilligung handelt, ist die Bestimmung für Personen im Asylverfahren nicht anwendbar. Um diese Lücke zu schliessen, die eine Grundlage zur Diskriminierung zwischen Opfern des MH im Ausländerbereich und Opfern des MH im Asylwesen in der Schweiz darstellt, spricht sich die Arbeitsgruppe für die direkte Anwendbarkeit von Art. 14 Abs. 1 Bst. a) ÜBM aus, zumal völkerrechtliche Normen Vorrang vor dem nationalen Landesrecht haben.</p> <p>In Anlehnung an diese allgemeine Empfehlung muss noch festgelegt werden, wie die zuständige Behörde diesen Aufenthaltstitel ausstellen wird. Dabei wird die bisherige Praxis bei der Erteilung von Härtefallbewilligungen an Opfer von MH im Ausländerbereich zu berücksichtigen sein.</p> <p><i>Das SEM hat zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.7.2.</i></p>
----------------	--

3.7.2 Stellungnahme

SEM (3.7.1.1) : Das SEM der Auffassung, dass von Art. 14 Abs. 1 Bst. a) ÜBM kein direkter Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung abgeleitet werden kann. Gemäss dem Wortlaut der genannten Bestimmung entscheidet die Migrationsbehörde im eigenen Ermessen, ob angesichts der persönlichen Situation eines potenziellen Opfers von MH ein Härtefall vorliegt. In der Praxis ist diese Frage jedoch nicht massgebend. Das geltende Recht ermöglicht nämlich bereits heute die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Härtefällen (Art. 30 Abs. 1 Bst. b) AIG). Bei der Auslegung des Gesetzes wird dem Art. 14 Abs. 1 Bst. a) ÜBM Rechnung getragen.

3.8 Unterbringung und Kantonszuweisung

Im nationalen Asylverfahren werden potenzielle Opfer MH – wie alle anderen Asylsuchenden – während der gesamten Dauer des beschleunigten Verfahrens in einem BAZ untergebracht und dann gemäss einem Verteilschlüssel (entsprechend der kantonalen Bevölkerung) auf die Kantone verteilt. Im Dublin-Verfahren bleiben sie bis zur Ausreise aus der Schweiz im BAZ. Potenzielle Opfer benötigen sowohl in den BAZ als auch in den Kantonen eine ihren Bedürfnissen angepasste Unterkunft. Diesbezüglich verlangt das ÜBM (Art. 12 Abs. 1 Bst. a und Abs. 7), dass die Mitgliedstaaten Massnahmen für eine angemessene und sichere Unterkunft ergreifen.

3.8.1 Empfehlungen

3.8.1.1	<p>Wenn dies im Interesse des potenziellen Opfers ist, wird dessen Gesuch im erweiterten Verfahren behandelt.</p> <p><i>Das SEM hat zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.8.2.</i></p>
----------------	--

¹⁵ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (AIG; SR 142.20)

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

3.8.1.2	Wenn das potenzielle Opfer in einem Zentrum des Bundes untergebracht ist, hat das SEM die besonderen Unterstützungsmassnahmen zu organisieren.
3.8.1.3	Die Kantonszuweisung der potenziellen Opfer von MH muss möglichst rasch nach der Identifizierung erfolgen. Zusammen mit der Kantonszuweisung empfiehlt das SEM dem Kanton, die Person adäquat unterzubringen und die spezialisierte Betreuung und Beratung sicher zu stellen.
3.8.1.4	Die AG Asyl+MH empfiehlt, dass der Zuweisungskanton eine Kopie des Schreibens erhält, in dem das Opfer über die Erholungs- und Bedenkzeit informiert wird, damit er die nötigen Unterstützungsmassnahmen einleiten kann.
3.8.1.5	Die Leistungen des Kantons nach Zuweisung sind zu definieren. Die Kantone sind anzuhalten, spezifische Massnahmen zur Unterstützung der Opfer so rasch und umfassend wie möglich zu ergreifen, resp. die Umsetzung des OHG sicherzustellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bspw. der möglichst frühe Zugang zu medizinischer Hilfe Auswirkungen auf die Beweisbeschaffung haben kann.

3.8.2 Stellungnahme

SEM (3.8.1.1): Das AsylG sieht ausdrücklich den Übergang in das erweiterte Verfahren vor, wenn nach der Anhörung zu den Asylgründen feststeht, dass ein Entscheid im Rahmen des beschleunigten Verfahrens nicht möglich ist, weil namentlich weitere Abklärungen erforderlich sind. Nach Ansicht des SEM ist eine Ausnahmeregelung für potenzielle Opfer MH nicht gerechtfertigt und würde dem Willen des Gesetzgebers widersprechen.

3.9 Rückkehrhilfe

Gestützt auf Art. 93 AsylG und Art. 60 AIG bietet das SEM eine spezialisierte Rückkehrhilfe für Opfer und Zeugen von MH an. Ziel ist es, betroffene Personen bei der freiwilligen oder pflichtgemässen Rückkehr in ihren Herkunftsstaat (oder in einen Drittstaat) und bei der Reintegration zu unterstützen. Damit soll das Risiko, dass Opfer erneut in den Menschenhandelsprozess geraten (Re-Trafficking), vermindert werden. Diese spezifische Rückkehrhilfe richtet sich an Personen, die mittellos sind und Unterstützung bei der Rückkehr in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen Drittstaat benötigen. Als Voraussetzung müssen begründete Hinweise auf MH vorliegen. Das Angebot wird in Zusammenarbeit mit der IOM umgesetzt.

Die Zielgruppe umfasst Opfer von MH im Ausländer- und Asylbereich, die im In- oder Ausland ausgebeutet wurden, sowie Betroffene von versuchtem MH. Opfer von MH im Dublin-Verfahren, die in ihren Herkunftsstaat zurückkehren möchten, haben ebenfalls Zugang zum Rückkehrhilfeangebot

Die Hilfeleistungen beinhalten die Rückkehrberatung, die Organisation der Rückreise, eine finanzielle Starthilfe, materielle Zusatzhilfe für ein Reintegrationsprojekt, medizinische Rückkehrhilfe sowie Begleitung nach der Rückkehr durch die IOM oder ihre Partnerorganisation.

Im Asylbereich kann die Ausreise ab BAZ oder ab Kanton stattfinden. Der Zugang zu Rückkehrhilfe erfolgt über die Rückkehrberatungsstelle im BAZ oder über die zuständige kantonale Rückkehrberatungsstelle.

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

3.9.1 Empfehlung

3.9.1.1	<p>Den potenziellen Opfern von MH wird eine Unterstützung zur freiwilligen Rückkehr und Reintegration angeboten. Diese richtet sich nach ihren Bedürfnissen und ihrer Situation. Es ist äusserst wichtig, dass die Rückkehrberater/innen in den BAZ die Opfer von MH über dieses Angebot informieren.</p> <p>Um der Komplexität von MH-Fällen Rechnung zu tragen, eine optimale Vorbereitung der Rückkehr sicherzustellen und eine sichere Rückkehr in Würde zu ermöglichen, ist ein Austausch zwischen den jeweiligen Partnern (SEM, Rückkehrberatung, Gesundheitspersonal, Rechtsvertretung, Rechtsberatung usw.) unerlässlich. Die Anmeldung zur Rückkehrhilfe kann erst nach der MH-Anhörung und der Antragsprüfung durch die Sektion Rückkehrgrundlagen und Rückkehrhilfe des SEM erfolgen; dies gilt auch für Dublin-Fälle und unabhängig davon, ob die Ausbeutung in der Schweiz oder im Ausland erfolgt ist. Die MH-Anhörung ist unverzüglich durchzuführen, damit die Rückkehr angemessen organisiert werden kann.</p> <p>Die Vorbereitung der freiwilligen Rückkehr ist bestmöglich zu unterstützen.</p> <p>Für eine optimale Umsetzung ist es wichtig, alle Mitarbeitenden des SEM (Dublin, Rückkehr), die Beraterinnen und Berater sowie die Partner in den BAZ über dieses Angebot sowie den Prozess der Rückkehrorganisation zu informieren.</p>
----------------	--

3.9.2 Stellungnahmen

Zur Empfehlung in Bezug auf diese Thematik wurde keine Stellung genommen.

3.10 Opfer von MH im Dublinverfahren

Die von der AG Asyl+MH besprochenen Themen in Bezug auf das nationale Asylverfahren betreffen grösstenteils auch das Dublin-Verfahren. Nach der Ausarbeitung von allgemeinen Empfehlungen, die grundsätzlich für alle Verfahrensarten gelten, hat sich die AG Asyl+MH mit den spezifischen Problemen beim Dublin-Verfahren befasst. Die AG Asyl+MH wollte vermeiden, dass potenzielle Opfer je nach Verfahren, in dem sie sich befinden, unterschiedlich behandelt werden.

3.10.1 Empfehlungen

3.10.1.1	<p>Das SEM stellt sicher, dass die Rechte der potenziellen Opfer gewahrt sind, unabhängig vom Verfahren, in dem sie sich befinden (nationales Verfahren, Dublin-Verfahren oder Sonderverfahren). Es sorgt dafür, dass seine Prozesse und deren praktische Umsetzung nicht zu einer Diskriminierung je nach Art des Verfahrens führen.</p>
3.10.1.2	<p>Die Rechte und Pflichten gemäss ÜBM gelten für Personen, die unter das AsylG fallen. Die im ÜBM vorgesehenen Rechte der Opfer, einschliesslich des Rechts auf eine Erholungs- und Bedenkzeit, sind gemäss der Dublin-Verordnung (mit den entsprechenden Fristen) umzusetzen.</p>

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

3.10.1.3	<p>Grundsätzlich soll die Schweiz für die Behandlung des Asylgesuchs zuständig sein, wenn das Opfer in der Schweiz ausgebeutet wurde. Dies gilt unabhängig davon, ob das Opfer zur Zusammenarbeit mit den Behörden bereit ist oder nicht.</p> <p><i>Das SEM hat zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.10.2.</i></p>
3.10.1.4	<p>Das Asylverfahren wird während der Erholungs- und Bedenkzeit sistiert (siehe Kap. 3.6.1.8). Beim Dublin-Verfahren werden während der Erholungs- und Bedenkzeit keine Gesuche um Wiederaufnahme («take back») oder Übernahme («take charge») gestellt.</p> <p><i>Das SEM hat zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.10.2.</i></p>
3.10.1.5	<p>Bei der Überstellung eines Opfers von MH in einen Dublin Staat müssen die Garantien unter Art. 16 ÜBM (namentlich die Sicherstellung von Rückkehrprogrammen, um Re-Viktimisierung zu verhindern; die Opfer müssen Zugang zu Information über Leistungen und Opferschutzorganisationen vor Ort erhalten, an die sie sich nach Ankunft wenden können von der Schweiz sowie dem Empfängerstaat eingehalten werden). Die Schweiz ist verantwortlich dafür, beim Empfängerland die expliziten Garantien hinsichtlich der Berücksichtigung der Rechte, Sicherheit und Würde (insbesondere das Recht, keiner unmenschlichen Behandlung ausgesetzt zu werden, dem Schutz des Privat- und Familienlebens sowie der Schutz der Identität) des potenziellen Opfers von MH einzuholen.</p> <p><i>Das SEM hat zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.10.2.</i></p>
3.10.1.6	<p>Bei der Dublin-Wegweisung einer Person, die in der Schweiz als potenzielles Opfer identifiziert worden ist, muss diese Opfereigenschaft in den Dublin-Unterlagen vermerkt werden. Ausserdem hat das SEM im Rahmen eines Follow-up sicherzustellen, dass das Opfer nach seiner Wegweisung in den Dublin-Staat angemessen betreut wird. Erhält die Schweiz vom Dublin-Staat keine Zusicherung, muss sie dies bei der Prüfung des Selbsteintritts (Art. 17 Dublin-Verordnung) und der Unzulässigkeit der Wegweisung (Art. 3 und 4 EMRK und Art. 16 ÜBM) berücksichtigen.</p> <p><i>Das SEM hat zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.10.2.</i></p>

3.10.2 Stellungnahmen

SEM (3.10.1.3): Die Dublin-Staaten haben das ÜBM ratifiziert und verfügen in der Regel über wirksame Instrumente zum Schutz von potenziellen Opfern. Das SEM prüft daher im Einzelfall, ob die Selbsteintrittsklausel anzuwenden ist. Es möchte diese aber nicht systematisch auf potenzielle Opfer anwenden. Denn ein Selbsteintritt ist nicht im ÜBM vorgesehen, würde eine Diskriminierung gegenüber anderen Asylsuchenden darstellen und könnte Missbrauch nach sich ziehen.

SEM (3.10.1.4): Das SEM entscheidet, wann ein Gesuch um Wiederaufnahme («take back») oder Übernahme («take charge») gestellt wird. Es berücksichtigt dabei die Besonderheiten des Einzelfalls sowie die Dauer der Erholungs- und Bedenkzeit. Da diese Verfahrenshandlung keine Mitwirkung des potenziellen Opfers erfordert, ist sie mit der Empfehlung Nr. 3.6.1.8 vereinbar. Das SEM ist daher der Ansicht, dass sie angeordnet werden kann ohne das Ende der Erholungs- und Bedenkzeit abzuwarten.

SEM (3.10.1.5): Das SEM muss gemäss dem Wortlaut von Art. 16 ÜBM zwar wirksam sicherstellen, dass die Rechte, die Sicherheit und die Würde der potenziellen Opfer sowohl in der Schweiz als auch im zuständigen Mitgliedstaat gewahrt werden. Es ist jedoch der Ansicht, dass die Überstellung des

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

potenziellen Opfers keine formellen und individuellen Garantien vom zuständigen Mitgliedstaat erfordert.

SEM (3.10.1.6): Was das Follow-up nach der Dublin-Überstellung betrifft, so erachtet das SEM die Einführung eines solchen Mechanismus als nicht realistisch. Gemäss aktuellen Zahlen sind die wichtigsten Mitgliedstaaten, bei denen das SEM (in Fällen von MH) ein Dublin-Verfahren einleitet, Italien, Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal. Dabei handelt es sich vorwiegend um Mitgliedstaaten mit starker Migration, die angesichts ihrer Ressourcen kaum zusätzliche Informationen zur Situation der potenziellen Opfer nach deren Überstellung bereitstellen dürften. Zudem kann ein solches Follow-up nur freiwillig und nicht systematisch erfolgen, wie dies bei der Rückkehrhilfe für Opfer von MH bereits der Fall ist. Und schliesslich würde eine solche Empfehlung bedeuten, dass das SEM Personen, die sich nicht mehr im Asylverfahren befinden und die Schweiz verlassen haben, aktiv nachverfolgen müsste. Dies würde zu Kompetenzproblemen führen.

3.11 Identifizierung und Betreuung von minderjährigen MH-Opfern

Gemäss ÜBM müssen alle potenziellen Opfer von Personen betreut werden, die in der Identifizierung von MH-Opfern geschult oder zumindest für deren besonderen Bedürfnisse sensibilisiert sind. Für minderjährige Asylsuchende, die besonders schutzbedürftig sind, enthält das ÜBM besondere Bestimmungen. So ist der Vulnerabilität von Minderjährigen Rechnung zu tragen, um ein schützendes Umfeld für sie zu schaffen. Das ÜBM sieht auch eine Reihe von Schutzmassnahmen und besonderen Rechten für Minderjährige vor. Dazu gehören unter anderem die Annahme der Minderjährigkeit, wenn das Alter des Opfers nicht bekannt ist, die Errichtung einer Vormundschaft, der Zugang zum Bildungswesen oder die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung im Einklang mit dem Wohl des Kindes (vgl. namentlich die Art. 10 Abs. 1, 3 und 4, 12 Bst. f und 14 Abs. 2). Im Hinblick auf minderjährige Opfer von MH müssen die Problemfelder, mit denen sich die AG Asyl+MH befasst hat, neu untersucht und allenfalls angepasst oder ergänzt werden.

3.11.1 Empfehlungen

<p>3.11.1.1</p>	<p>Alle Massnahmen für minderjährige Opfer von MH richten sich nach dem Kindeswohl. Den besonderen Bedürfnissen der minderjährigen Opfer ist individuell Rechnung zu tragen. Dazu gehören insbesondere der Zugang zum Bildungswesen, eine angemessene und sichere Unterkunft (insbesondere wenn es sich um unbegleitete Minderjährige handelt) sowie eine ihrer Situation und ihrem Alter entsprechende Gesundheitsversorgung in einer Sprache, die sie verstehen (Art. 12 ÜBM).</p>
<p>3.11.1.2</p>	<p>Das SEM sorgt für einen regelmässigen Informationsaustausch und eine gute Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den im Bereich MH tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft. Dabei stellt das SEM sicher, dass minderjährigen Opfern besondere Beachtung geschenkt wird.</p>
<p>3.11.1.3</p>	<p>Wenn das Alter des Opfers nicht bekannt ist, wird die Minderjährigkeit angenommen. Sobald ein Verdacht auf MH besteht, sind der betroffenen Person bis zur Feststellung des Alters alle Schutz- und Unterstützungsmassnahmen zu gewähren (Art. 10 Abs. 3 ÜBM).</p> <p><i>Das SEM hat zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.11.2.</i></p>

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

3.11.1.4	Die MH-Opfereigenschaft von Kindern stellt an sich eine Vulnerabilität dar, der sowohl bei der Prüfung des Asylgesuchs als auch bei der Prüfung der Unzulässigkeit und Unzumutbarkeit der Wegweisung Rechnung zu tragen ist.
3.11.1.5	Aufzeigen von Fallbeispielen von minderjährigen Opfern in den Ausbildungen; Berücksichtigung der Thematik im Schulungskonzept.
3.11.1.6	Die Indikatorenliste als Arbeitsmittel vorstellen und diese spezifisch an die Bedürfnisse für Kinder, die Opfer von MH sind, anpassen.
3.11.1.7	Die Voraussetzungen zur Identifizierung von minderjährigen potenziellen Opfern von MH unterscheiden sich von denjenigen bei volljährigen potenziellen Opfern. Einerseits wird bei minderjährigen Opfern von MH kein unerlaubtes Mittel vorausgesetzt, damit der Tatbestand des MH erfüllt ist. Zudem können Warnsignale wie eine grosse Angst vor der Polizei und den Behörden oder ein unkooperatives oder aggressives Verhalten auf einen Fall von MH hinweisen. Derartige Besonderheiten sollten in die Schulungen des SEM integriert werden.
3.11.1.8	Die AG Asyl+MH ist einverstanden damit, sich vom Kinderschutz Schweiz erstellten Handbuch inspirieren zu lassen, welches die meisten Fragen zur Betreuung von Kindern, die Opfer von MH im Asylverfahren geworden sind, beantwortet ¹⁶ .
3.11.1.9	Besteht im Rahmen eines Asylverfahrens der Verdacht, dass die/der gesetzliche Vertreter/in (bei Minderjährigen, die von einer sorgeberechtigten Person begleitet werden) oder die Begleitperson (bei Minderjährigen, die von einer nicht sorgeberechtigten Person begleitet werden) in den MH involviert ist, kontaktiert das SEM die KESB und fordert sie auf, möglichst rasch zu intervenieren. Zudem meldet das SEM den Fall der KOR2 (fedpol) sowie dem Zuweisungskanton.
3.11.1.10	Für unbegleitete minderjährige Opfer von MH ist unmittelbar nach ihrem Eintritt in das BAZ ein Beistand oder Vormund zu bestellen. Damit wird sichergestellt, dass die betroffene Person angemessen vertreten wird und dass die Massnahmen namentlich in Bezug auf Unterkunft, Bildung und Gesundheitsversorgung dem Kindeswohl entsprechen (Art. 10 Abs. 4 ÜBM). Die Zusammenarbeit und die jeweiligen Verantwortlichkeiten der mit einem minderjährigen Opfer in Kontakt stehenden Akteure – wozu je nach Konstellation (z. B. bei Dublin-Verfahren) auch die Akteure der internationalen Schutzsysteme gehören – werden klar definiert. <i>Das SEM und die KESB Emmental haben zu dieser Empfehlung Stellung genommen, vgl. Kap. 3.11.2.</i>

3.11.2 Stellungnahmen

SEM (3.11.1.3): Bestehen nach einem ersten Gespräch mit der unbegleiteten asylsuchenden Person weiterhin Zweifel an der behaupteten Minderjährigkeit, kann das SEM eine wissenschaftliche Analyse nach dem sogenannten «Drei-Stufen-Modell» vornehmen. Anhand dieser Analyse lässt sich nicht das

¹⁶ KINDERSCHUTZ SCHWEIZ, «Handbuch Kinderhandel. Prävention, Identifizierung und Betreuung minderjähriger Opfer», Bern 2019

Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

tatsächliche Alter oder das genaue Geburtsdatum bestimmen. Sie ist aber eines von mehreren Elementen, die bei der Altersschätzung zu berücksichtigen sind. Die Umkehr der Beweislast, wenn Zweifel an einer behaupteten Volljährigkeit bestehen, entspricht bereits der Praxis des SEM (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] E-803/2015 vom 5. August 2015) sowie Art. 10 Abs. 3 ÜBM. Der Zugang zu den Schutz- und Unterstützungsmassnahmen für Opfer von MH kann jedoch nicht rein aufgrund eines Verdachts gewährt werden. Zuerst hat eine Erkennung durch das SEM zu erfolgen.

KESB Emmental (3.11.1.10): Es muss sichergestellt werden, dass im Fall der Errichtung einer Beistandschaft/Vormundschaft für einen unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA), welcher sich in einem BAZ aufhält, dieser später demjenigen Kanton zugeteilt wird, welcher als Standortkanton des BAZ die Massnahme errichtet hat. Andernfalls würde es zwangsläufig zu einem unnötigen und zu vermeidenden Wechsel der Beistands-/Vormundsperson kommen.

SEM (3.11.1.10): Nach derzeitiger Praxis des SEM werden Minderjährige, die für eine begrenzte Zeit in einem BAZ untergebracht sind, bis zur Zuweisung in den Kanton oder bis zum rechtskräftigen Asylentscheid im beschleunigten Verfahren entweder von ihrem gesetzlichen Vertreter (bei begleiteten Minderjährigen) oder von dem ernannten Rechtsvertreter, der auch als Vertrauensperson agiert (bei unbegleiteten Minderjährigen), vertreten. Diese Vertrauensperson vertritt die spezifischen Interessen des UMA und nimmt, falls nötig, eine Vermittlerrolle gegenüber der KESB und anderen kantonalen Einrichtungen ein. Eine Beistandschaft wird grundsätzlich erst nach der Kantonszuweisung von der zuständigen kantonalen Stelle errichtet. Ist für einen UMA, der nach wie vor im BAZ untergebracht ist, dennoch ein Beistand zu bestellen (beispielsweise wegen Eröffnung eines Strafverfahrens), endet die Rolle des Rechtsvertreters als Vertrauensperson. Die Ernennung einer Vertrauensperson ist als Übergangslösung zu verstehen. Vor diesem Hintergrund erachtet das SEM eine Empfehlung, die eine parallele Vertretung (Beistand und Vertrauensperson) vorsieht, als nicht sinnvoll.

4 Literaturempfehlungen

BALTENSPIERGER Denise/MASSARA Raffaella/WETLI Dominique, *Leitfaden für die Rechtsvertretung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren*, Bern 2019.

INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT (ICMPD), *Die Kraft weiterzumachen – Resilienz und Vulnerabilität von Menschen auf Migrationsrouten nach Europa gegenüber Menschenhandel und anderen Formen von Missbrauch*, Wien 2019.

KONFERENZ DER KANTONALEN SOZIALDIREKTORINNEN UND SOZIALDIREKTOREN (SODK), *Empfehlungen zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich*, Bern 2016.

EUROPARAT, *Erläuternder Bericht zum Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels*, Warschau 2005.

BUNDESRAT, Botschaft vom 17. November 2010 zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates über die Bekämpfung des Menschenhandels und zum Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz, veröffentlicht in: BBI 2011 1.

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT EJPD, BUNDESAMT FÜR MIGRATION, *Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005: Bericht zum Vernehmlassungsentwurf der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)*, Bern 2007.

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT EJPD, STAATSEKRETARIAT FÜR MIGRATION (SEM), *Weisungen und Erläuterungen – Ausländerbereich (Weisungen AIG) – Kapitel 4 Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit*, Bern 2020.

FREI Nula, *Menschenhandel und Asyl – Die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Opferschutz im schweizerischen Asylverfahren*, Stämpfli, Bern 2018.

FREI Nula, *Völkerrechtliche Aufenthaltsansprüche von Menschenhandelsopfern*, in: Jusletter vom 21. Oktober 2019, Bern 2019.

GRAF Anne-Laurence, *Le motif de persécution tiré de l'«appartenance à un groupe social déterminé»*, in: ASYL 2/2018, S. 3 ff.

EXPERTENGRUPPE ZUR BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS (GRETA), *Bericht zur Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel durch die Schweiz – Erster Evaluierungszyklus*, Strassburg 2019.

EXPERTENGRUPPE ZUR BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS (GRETA), *Bericht zur Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel durch die Schweiz – Zweiter Evaluierungszyklus*, Strassburg 2019.

INTERNATIONALE ORGANISATION FÜR MIGRATION (IOM), *Human trafficking through the central Mediterranean route: data, stories and information collected by the International Organization for Migration*, Rom 2017.