



Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel

Bericht vom Mai 2021 – Potenzielle Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren

Fazit des SEM¹

Bern, im Mai 2021

I. Einleitung

Im Mai 2021 hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) den Bericht der Arbeitsgruppe Asyl und Menschenhandel (AG Asyl+MH) auf seiner Website veröffentlicht. Das SEM möchte damit ein besonderes Augenmerk auf die Unterstützung von potenziellen Opfern von Menschenhandel (MH) sowie anderen vulnerablen Personengruppen im Asylverfahren legen. Diesbezüglich hat das SEM seit der Neuorganisation des Asylbereichs nach Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes am 1. März 2019 eine Reihe von Massnahmen ergriffen. Dieses Dokument beinhaltet das Fazit des SEM zu den im Bericht erörterten Themen und informiert über die bereits umgesetzten Arbeiten im Asylverfahren (Ziff. II.), die laufenden Projekte und den Optimierungsbedarf, den das SEM aufgrund der Empfehlungen der AG Asyl+MH ermittelt hat (Ziff. III.). Unter Ziffer IV. wird erläutert, welche Empfehlungen das SEM nicht umsetzen wird und weshalb es auf eine Umsetzung verzichtet.

II. Vom SEM bereits umgesetzte Empfehlungen

Wie in den Kapiteln 1.3.1 und 1.4 des Berichts erwähnt, hat das SEM parallel zur Arbeitsgruppe nach Lösungen gesucht, um seine Prozesse an die von der AG Asyl+MH bereits angenommenen Empfehlungen anzupassen. Das SEM hat einen erheblichen Teil dieser Empfehlungen schon vollständig umgesetzt. Andere Empfehlungen wurden teilweise umgesetzt gemäss den Stellungnahmen des SEM im Bericht der AG Asyl+MH:

Prozess des SEM zur Identifizierung von potenziellen Opfern und zur Behandlung ihrer Asylgesuche

Werden im Asylverfahren Anhaltspunkte für MH festgestellt, führt das SEM systematisch eine besondere Anhörung durch² und informiert die potenziellen Opfer mündlich und schriftlich über ihre Rechte³. Wenn konkrete Anhaltspunkte für MH vorliegen, räumt das SEM den Betroffenen eine Erholungs- und Bedenkzeit von 30 Tagen ein in direkter Anwendung von Artikel 13 des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 (nachstehend: ÜBM; SR 0.311.543).⁴ Während diesen 30 Tagen wird keine Anhörung zu den Asylgründen durchgeführt.⁵ Nach Ablauf dieser Frist meldet das SEM die als potenzielles Opfer identifizierten Personen dem Bundesamt für Polizei (fedpol), um namentlich abzuklären, ob eine Aufenthaltsbewilligung für die Zwecke des Strafverfahrens zu erteilen ist. Dieser Prozess des SEM findet in allen Fällen von MH Anwendung, die im Asylverfahren identifiziert worden sind, unabhängig von der Art des Verfahrens (nationales Verfahren oder Dublin-Verfahren), der Verfahrensphase oder dem Ort, an dem die Straftat begangen wurde.⁶

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

² Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlung Nr. 3.1.1.2

³ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlungen Nr. 3.4.1.3 und 3.5.1.1

⁴ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlungen Nr. 3.1.1.5, 3.6.1.1, 3.6.1.2 und 3.6.1.3

⁵ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlung Nr. 3.6.1.8

⁶ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlungen Nr. 3.10.1.1 und 3.10.1.2



Fallbehandlung und Schulung der SEM-Mitarbeitenden

Die besondere MH-Anhörung kann von der Sachbearbeiterin oder vom Sachbearbeiter durchgeführt werden, die/der in der Regel auch für die Anhörung zu den Asylgründen oder für das Dublin-Gespräch zuständig ist. Dies begünstigt eine bessere Fallbehandlung und Betreuung des potenziellen Opfers.⁷ Das SEM bietet seinen Mitarbeitenden ausserdem mehrmals jährlich eine Schulung an. Es hat eine Reihe von Arbeitsmitteln erarbeitet, um die Einhaltung des Prozesses in der Praxis sicherzustellen, die Mitarbeitenden für die Problematik des MH zu sensibilisieren und die ordnungsgemässe Durchführung der Anhörungen zu gewährleisten; dabei ist nicht nur der Vulnerabilität der potenziellen Opfer von MH Rechnung zu tragen, sondern auch dem Umstand, dass es für diese mitunter schwierig ist, sich zu äussern.⁸ In diesem Zusammenhang hält das SEM seine Mitarbeitenden auch über die angebotene Rückkehr- und Reintegrationshilfe auf dem Laufenden, damit sie die potenziellen Opfer der Internationalen Organisation für Migration (IOM) oder einer Fachperson zuweisen können.⁹ Die Zentrale des SEM und die Bundesasylzentren (BAZ) verfügen zudem über speziell geschulte Mitarbeitende, die ihre Kolleginnen und Kollegen bei ihren Aufgaben und der Anhörungsvorbereitung unterstützen.

Unterstützungsmassnahmen im Asylverfahren

Das Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) und die dazugehörigen Verordnungen sehen bereits einige Massnahmen zur Unterstützung der potentiellen Opfer von MH vor. Dadurch sind die im ÜBM vorgesehenen Unterstützungsmassnahmen im Allgemeinen bereits abgedeckt, und dies unabhängig vom Ort der Ausbeutung.¹⁰ Der Bundesrat ist der Auffassung, dass in den BAZ eine menschenrechtskonforme und bedürfnisgerechte Unterbringung gewährleistet ist.¹¹ Die Kantone sind für die Unterstützung und Unterbringung der ihnen zugewiesenen Asylsuchenden zuständig. Wird ein potenzielles Opfer von MH einem Kanton zugewiesen, teilt das SEM dem Kanton dies einige Tage zuvor in einem entsprechenden Schreiben mit.¹² Somit wird eine in der ganzen Schweiz einheitliche Betreuung der Asylsuchenden ermöglicht.¹³ Und schliesslich sind neben der Unterstützung der Opfer von MH im Asylverfahren verschiedene zusätzliche Leistungen gemäss dem Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG; SR 312.5) vorgesehen. Der Umfang dieser Leistungen ist gemäss Opferhilfegesetz jedoch begrenzt, wenn die Ausbeutung im Ausland erfolgt ist.

Betreuung von minderjährigen Opfern

Das SEM weiss um die besonderen Bedürfnisse der minderjährigen Asylsuchenden und insbesondere jener, die unbegleitet in die Schweiz gekommen sind. Um diesen zu entsprechen, sind in den BAZ spezifische Massnahmen bezüglich Unterkunft, Rechtsvertretung, Betreuung und Sicherheit vorgesehen.¹⁴ Zudem stellt das SEM sicher, dass den Bedürfnissen und der Vulnerabilität der Minderjährigen bei ihrer Erkennung als potenzielles Opfer von MH, während der Anhörung sowie bei der Prüfung des Asylgesuchs und der Hindernisse für den Wegweisungsvollzug Rechnung getragen wird. Zu diesem Zweck werden die Mitarbeitenden geschult, Arbeitsmittel bereitgestellt und in den BAZ wie auch in der Zentrale speziell geschulte Mitarbeitende eingesetzt.¹⁵ Diesbezüglich misst das SEM den Empfehlungen im Handbuch der Stiftung Kinderschutz Schweiz^{16–17} grosses Gewicht bei. Die meisten dieser Empfehlungen wurden angepasst und in den Bericht der AG Asyl+MH übernommen.

⁷ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlung Nr. 3.2.1.2

⁸ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlungen Nr. 3.2.1.3, 3.3.1.1 und 3.3.1.2

⁹ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlung Nr. 3.9.1.1

¹⁰ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlungen Nr. 3.4.1.2 und 3.8.1.2

¹¹ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlung Nr. 3.8.1.2

¹² Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlungen Nr. 3.6.1.6 und 3.8.1.4

¹³ Für weitere Informationen zu den Unterstützungsmassnahmen im Asylverfahren wird auf die Antworten des Bundesrates zu den Interpellationen von Nationalrätin Priska Seiler Graf Nr. 20.4146 vom 24. September ([LINK](#)) und 20.4620 vom 17. Dezember 2020 ([LINK](#)) verwiesen.

¹⁴ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlungen Nr. 3.11.1.1 und 3.11.1.9

¹⁵ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlung Nr. 3.11.1.4, 3.11.1.5 und 3.11.1.7

¹⁶ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlung Nr. 3.11.1.8

¹⁷ KINDERSCHUTZ SCHWEIZ «Handbuch Kinderhandel. Prävention, Identifizierung und Betreuung minderjähriger Opfer», Bern 2019 ([LINK](#))



Und schliesslich hat das SEM zusammen mit einer Arbeitsgruppe unter der Leitung der Fachstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (FSMM fedpol) eine neue Liste mit Indikatoren zur Identifizierung von potenziellen Opfern erarbeitet;¹⁸ ein Teil dieser Liste befasst sich auch mit minderjährigen Opfern von MH. Die Mitarbeitenden des SEM werden in den Schulungen für diese Problematik sensibilisiert, und die Indikatorenliste wird direkt im Asylverfahren eingesetzt, um die Identifizierung von potenziellen Opfern zu erleichtern.¹⁹

III. Prioritäten des SEM bei der Umsetzung der Empfehlungen

Die Verbesserungen, die das SEM aufgrund der Empfehlungen der AG Asyl+MH umsetzen wird, betreffen hauptsächlich zwei Bereiche:

Erkennung von potenziellen Opfern

Erstens möchte das SEM eine proaktive Erkennung von potenziellen Opfern von MH im Asylverfahren begünstigen, indem das Schulungsangebot erweitert wird, die Mitarbeitenden und Partner in den BAZ noch stärker sensibilisiert werden und ein «Screening-System» eingeführt wird.²⁰ Dazu aktualisiert das SEM laufend seine Schulungsmodule und nimmt bei Bedarf die Fachkompetenz von spezialisierten Opferhilfeorganisationen oder anderen Partnern in Anspruch.²¹ Das SEM erarbeitet auch zusammen mit einer Arbeitsgruppe unter der Leitung der FSMM ein Ausbildungs- und Sensibilisierungskonzept gemäss Punkt 4 des [Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel 2017–2020](#).²² Dieses Konzept sieht die systematische Schulung aller relevanten Stellen und Berufsgruppen in der Schweiz vor, die mit Menschenhandel in Berührung kommen.

Darüber hinaus arbeitet das SEM zurzeit an einem Projekt, das klare Kriterien festlegen soll, um Vulnerabilität zu erkennen und eine einheitliche Behandlung von vulnerablen Personen – wozu auch potenzielle Opfer von MH gehören – sicherzustellen; dabei ist den Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung zu tragen. Dieses Projekt bezieht sich auf die Bereiche Unterkunft, Betreuung, Asylverfahren und Rückkehr. Das Ziel ist unter anderem, den Informationsfluss zwischen allen Beteiligten zu verbessern und die Schulung der Mitarbeitenden des SEM und seiner Leistungsanbieter zu optimieren.

Informationsfluss

Zweitens beabsichtigt das SEM, den internen Informationsaustausch sowie den Austausch mit der Rechtsberatung und Rechtsvertretung der Asylsuchenden zu erleichtern. Damit möchte das SEM die Erkennung von potenziellen Opfern verbessern, deren Betreuung optimieren und sie auf die MH-Anhörung vorbereiten. Ausserdem sollen die Opfer noch besser über ihre Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme mit spezialisierten Opferhilfeorganisationen informiert werden, und die Bedingungen der Zusammenarbeit mit diesen Organisationen soll klar geregelt werden.²³ Dazu hat das SEM – neben dem oben genannten Projekt – ein Faktenblatt zu MH und zur besonderen Anhörung ausgearbeitet, der sich an die Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter richtet. Zudem wird das SEM den kleinen Flyer, der den potenziellen Opfern von MH übergeben wird, demnächst aktualisieren und darin die Kontaktdaten der spezialisierten Opferhilfeorganisationen in der Region, in der sich das potenzielle Opfer aufhält, angeben.²⁴

Die Empfehlungen Nr. 3.4.1.1, 3.4.1.5 und 3.4.1.6 betreffend die Zusammenarbeit mit den spezialisierten Opferhilfeorganisationen wird das SEM jedoch nur teilweise umsetzen. Gemäss seinen Stellungnahmen im Bericht der AG Asyl+MH erachtet das SEM sich nämlich nicht als zuständig, einen

¹⁸ EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT (EJPD), BUNDESAMT FÜR POLIZEI (FEDPOL), *Indikatoren zur Identifizierung potenzieller Opfer von Menschenhandel*, Bern 2019 ([LINK](#)).

¹⁹ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlung Nr. 3.11.1.6

²⁰ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlungen Nr. 3.1.1.2, 3.1.1.3, 3.2.1.1 und 3.3.1.1

²¹ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlung Nr. 3.3.1.3

²² Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlungen Nr. 3.3.1.3 und 3.3.1.4

²³ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlungen Nr. 3.1.1.4, 3.1.1.6, 3.2.1.4, 3.2.1.6, 3.4.1.1, 3.4.1.3, 3.4.1.5 und 3.11.1.2

²⁴ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, namentlich Empfehlung Nr. 3.5.1.2



direkten Kontakt zwischen Opfern von MH und spezialisierten Organisationen der Zivilgesellschaft herzustellen. Die teilweise Umsetzung dieser Empfehlungen erfolgt namentlich im Rahmen des oben genannten Projekts und durch die Aktualisierung des Flyers.

IV. Empfehlungen der AG Asyl+MH, die das SEM nicht umsetzen wird

Gemäss den Stellungnahmen des SEM im Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021 werden folgende Empfehlungen nicht umgesetzt:

- Einsetzung einer unabhängigen Kommission, die über die formelle Identifizierung von MH-Opfern im Asylverfahren entscheidet.²⁵ Dadurch könnte sich unter anderem eine unterschiedliche Praxis im Asyl- und im Ausländerbereich ergeben.
- Vorbereitung der asylsuchenden Person durch die Rechtsvertretung als zwingende Voraussetzung für die Planung einer MH-Anhörung.²⁶ Das SEM erachtet eine solche Vorbereitung als wünschenswert, vertritt aber die Ansicht, dass diese die gesetzmässige Durchführung des Asylverfahrens nicht blockieren darf. n.
- Systematische Ausdehnung der Erholungs- und Bedenkzeit im Asylverfahren auf 90 Tage und deren automatische Verlängerung, wenn sich das Opfer nicht erholen konnte.²⁷ Das SEM räumt bereits eine Erholungs- und Bedenkzeit von 30 Tagen ein, die auf begründetes Ersuchen verlängert werden kann. Zudem kann die vollständige Erholung eines potenziellen Opfers bedeutend mehr Zeit beanspruchen als die gesetzlichen Fristen im Asylverfahren, und die Umsetzung der Empfehlung würde diesen Fristen widersprechen.
- Direkte Anwendung von Art. 14 Abs. 1 Bst. a ÜBM im Asylverfahren²⁸, da das geltende Recht für Härtefälle bereits die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis vorsieht.
- Behandlung der Asylgesuche von potenziellen Opfern von MH im erweiterten Verfahren, wenn dies in deren Interesse ist.²⁹ Das AsylG regelt ausdrücklich die Bedingungen für den Übergang von Asylsuchenden in das erweiterte Verfahren.
- Systematische Anwendung der Selbsteintrittsklausel bei potenziellen Opfern von MH im Dublin-Verfahren.³⁰ Das SEM prüft im Einzelfall, ob diese Klausel anzuwenden ist. Die empfohlene Praxis würde daher eine Diskriminierung gegenüber anderen Asylsuchenden darstellen.
- Verbot, während der Erholungs- und Bedenkzeit ein Gesuch um Wiederaufnahme («take back») oder Übernahme («take charge») zu stellen.³¹ Das SEM entscheidet, wann ein solches Gesuch gestellt wird. Neben den Besonderheiten des Einzelfalls wird dabei auch berücksichtigt, dass diese Verfahrenshandlung keine Mitwirkung des potenziellen Opfers von MH erfordert.
- Einholung von Garantien nach Artikel 16 ÜBM bei der Überstellung eines Opfers von MH in einen Dublin-Staat.³² Zwar müssen die Rechte, die Sicherheit und die Würde der potenziellen Opfer von MH bei ihrer Überstellung in einen Dublin-Staat gewahrt werden; das SEM ist jedoch der Ansicht, dass dafür keine formellen und individuellen Garantien erforderlich sind.

²⁵ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, Empfehlung Nr. 3.1.1.1

²⁶ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, Empfehlung Nr. 3.2.1.5

²⁷ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, Empfehlungen Nr. 3.6.1.4 und 3.6.1.5

²⁸ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, Empfehlung Nr. 3.7.1.1

²⁹ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, Empfehlung Nr. 3.8.1.1

³⁰ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, Empfehlung Nr. 3.10.1.3

³¹ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, Empfehlung Nr. 3.10.1.4

³² Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, Empfehlung Nr. 3.10.1.5



- Einführung eines Follow-up nach der Dublin-Überstellung von MH-Opfern, um deren angemessene Betreuung zu gewährleisten.³³ Angesichts der beschränkten Ressourcen der betreffenden Mitgliedstaaten und des systematischen Charakters des vorgeschlagenen Mechanismus erachtet das SEM die Einführung eines solchen als nicht realistisch. Ausserdem müssten Personen, die sich nicht mehr im Asylverfahren befinden und die Schweiz verlassen haben, aktiv nachverfolgt werden; dies würde unter anderem zu Kompetenzproblemen führen.
- Annahme der Minderjährigkeit, wenn das Alter eines potenziellen Opfers nicht bekannt ist, und Einführung von Schutz- und Unterstützungsmassnahmen bei Verdacht auf MH.³⁴ Massgeblich ist namentlich die Erkennung der Opfereigenschaft einer asylsuchenden Person, damit sie Zugang zu den Unterstützungsmassnahmen für Opfer von MH erhält.
- Bestellung eines Beistands oder Vormunds für unbegleitete minderjährige Opfer unmittelbar nach deren Eintritt in ein BAZ.³⁵ Da insbesondere unbegleitete Minderjährige, die in einem BAZ untergebracht sind, bereits von der/dem ernannten Rechtsvertreter/in vertreten werden, die/der vorübergehend auch als Vertrauensperson agiert, wird eine Beistandschaft grundsätzlich erst nach der Kantonszuweisung errichtet.

Ausserdem verzichtet das SEM aus Gründen der Zweckmässigkeit auf die Umsetzung der Empfehlung Nr. 3.6.1.9 und somit auf die Ausarbeitung des darin vorgesehenen Aktionsplans zur Unterstützung von potenziellen Opfern von MH. Die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und den Kantonen ist nämlich bereits ausführlich im Gesetz, in den internen Prozessen des SEM, in den Weisungen AIG³⁶ und im [Leitprozess «Competo»](#) geregelt. Eine stärkere Zusammenarbeit mit spezialisierten Opferhilfeorganisationen wird auch im Rahmen des unter Ziffer III. genannten Projekts und der Aktualisierung des oben erwähnten Flyers geprüft.

Und schliesslich verzichtet das SEM auf die Umsetzung der Empfehlung Nr. 3.8.1.3, die eine rasche Kantonszuweisung der potenziellen Opfer von MH nach deren Identifizierung vorsieht. Dies deshalb, weil das Gesetz ausdrücklich festlegt, wann eine asylsuchende Person im Asylverfahren einem Kanton zugewiesen wird (Art. 24 Abs. 3–6 AsylG).

³³ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, Empfehlung Nr. 3.10.1.6

³⁴ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, Empfehlung Nr. 3.11.1.3

³⁵ Bericht der AG Asyl+MH vom Mai 2021, Empfehlung Nr. 3.11.1.10

³⁶ EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT EJPD, STAATSSSEKRETARIAT FÜR MIGRATION (SEM), *Weisungen und Erläuterungen – Ausländerbereich (Weisungen AIG) – Kapitel 4 Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit*, Bern 2020 ([LINK](#)).