

# **BVGer F-4419/2021 vom 26. August 2021**

Bundesverwaltungsgericht, 2021-08-26, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_F-4419\\_2021\\_d20210826](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-4419_2021_d20210826)

FR: TAF F-4419/2021 du 26 août 2021

IT: TAF F-4419/2021 del 26 agosto 2021

## **Regeste**

F&uuml;rsorge (Asyl) | Übernahme der Kosten von Opferhilfeleistungen; Verfügung des SEM vom 26. August 2021. Entscheid angefochten beim BGer.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

hat die Kosten für die Beschwerdeführenden 2-5 übernommen und verlangt von der Vorinstanz die Direktausrichtung dieser Kosten an sich. Eventualiter begehren die Beschwerdeführenden 2-5 die Rückerstattung der Kosten an sie mit der Zweckbindung, diese zur Begleichung der Kosten an die Beschwerdeführerin 1 zu verwenden. Mit der angefochtenen Verfügung wird die direkte Auszahlung der Kosten an die Beschwerdeführerin 1 abgelehnt und die Begehren der Beschwerdeführerinnen 2-5 auf Rückerstattung der Kosten teilweise abgewiesen.

### **E. 1.1**

Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 26. August 2021, mit der das Gesuch der Beschwerdeführenden 1-5 um Übernahme der Kosten für Leistungen an (potenzielle) Opfer von Menschenhandel teilweise abgewiesen wurde. Das Opferhilfegesetz vom 23. März 2007 (OHG, SR 312.5) gelangt nicht zur Anwendung, da die Straftat im Ausland verübt wurde und die Beschwerdeführenden 2-5 zum Zeitpunkt der Straftat unbestrittenermassen keinen Wohnsitz in der Schweiz hatten (vgl. Art. 3 i.V.m. Art. 17 Abs. 1 Bst. a OHG). Die Gesetzesbestimmung sieht ausdrücklich vor, dass das Opfer im Zeitpunkt der Straftat und im Zeitpunkt der Gesuchstellung Wohnsitz in der Schweiz haben muss. Die Bestimmung ist somit nicht unvollständig und es besteht keine Lücke. Der Bundesrat hat am 9. Oktober 2024 zwar die Vernehmlassung zu einer Teilrevision des Opferhilfegesetzes eröffnet. Die erwähnte Bestimmung ist von dieser Teilrevision nicht betroffen (vgl. Vorentwurf zur Teilrevision des Opferhilfegesetzes OHG; SR 312.5, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens). Ist das Opferhilfegesetz nicht anwendbar, kommen die Regeln des Sozialhilfe- oder Nothilferechts zum Tragen (Botschaft vom 17. November 2020 zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates über die Bekämpfung des Menschenhandels und zum Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz [BBl 2011 1, 26]). Für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen und Nothilfe gilt kantonales Recht (Art. 82 Abs. 1 erster Satz AsylG). Seit der Neustrukturierung des Asylbereichs ist der Bund zuständig für die Ausrichtung von Sozial- und Nothilfeleistungen, solange sich die asylsuchende Person in einem BAZ aufhält (Botschaft vom 3. September 2014 zur Änderung des AsylG [BBl 2014 7991 Ziff. 1.2.4]). Es handelt sich somit um eine Frage der Gewährung oder Nichtgewährung von Sozialhilfe im Sinne von Art. 80 Abs. 1 AsylG. Gemäss Art. 105 AsylG in Verbindung mit Art. 31 ff. VGG ist das Bundes-

verwaltungsgericht für die Beurteilung von Beschwerden in Asylsachen zuständig.

## **E. 1.2**

Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, dem VGG und dem BGG, soweit das AsylG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG und Art. 6 AsylG).

### **E. 1.3.1**

Zur Beschwerdeführung vor dem Bundesverwaltungsgericht ist legitimiert, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. a-c VwVG). Durch eine Verfügung besonders berührt ist eine Person, wenn sie davon mehr als jedermann betroffen ist (vgl. BGE 142 II 451 E. 3.4.3).

F-4419/2021 Seite 6 Diese Voraussetzung ist eng mit der Voraussetzung des schutzwürdigen Interesses verbunden. Gefordert wird, dass die beschwerdeführende Partei durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht. Neben der spezifischen Beziehungsnähe zur Streitsache muss eine beschwerdeführende Person einen praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen, d.h. ihre Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können. Das schutzwürdige Interesse besteht im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde (BGE 147 I 280 E. 6.2.1; 145 II 259 E. 2.3).

### **E. 1.3.2**

Die Beschwerdeführenden 1-5 haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Es bleibt zu prüfen, ob sie durch die angefochtene Verfügung besonders berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben.

### **E. 1.3.3**

Gegenstand der angefochtenen Verfügung ist die Übernahme der Kosten für Leistungen an (potenzielle) Opfer von Menschenhandel. Die Beschwerdeführerin

### **E. 1.3.4**

Fraglich ist, ob die Beschwerdeführerin 1 beschwerdeberechtigt ist. Das Bundesgericht hat sich in seiner Rechtsprechung bereits mehrfach zur Beschwerdelegitimation in Bezug auf die Art der Auszahlung einer Leistung geäußert. Stellt ein Arbeitgeber ein Gesuch um Drittauszahlung einer Rente und wird dieses abgelehnt, so ist er zur Beschwerde gegen den Entscheid über den Auszahlungsmodus legitimiert, da er nicht nur mittelbar von den finanziellen Auswirkungen betroffen ist. Eine darüber hinausgehende Beschwerdebefugnis, die nicht nur die Auszahlungsart, sondern den Leistungsanspruch dem Grunde und der Höhe nach als solchen betrifft, wurde ihm hingegen nicht zuerkannt (BGE 130 V 560 E. 4.2 m.w.H.). Dasselbe hat das Bundesgericht für eine Sozialhilfebehörde entschieden (BGE 135 V 2 E. 1.1 m.w.H.). Die Beschwerdeführerin 1 ist durch die Verfügung insofern berührt, als ihr die direkte Auszahlung der von ihr zugunsten der Be-

F-4419/2021 Seite 7 schwerdeführer 2 bis 5 erbrachten Leistungen verweigert wurde. Die Beschwerdeführerin 1 ist daher beschwerdeberechtigt, soweit sie den Auszahlungsmodus

rügt.

#### **E. 1.3.5**

Die Beschwerdeführenden 2-5 sind durch die Verfügung insofern berührt, als ihnen die Kosten für die von ihnen in Anspruch genommenen Opferhilfeleistungen teilweise nicht rückerstattet wurden. Die Beschwerdeführenden 2-5 sind zur Beschwerde legitimiert.

#### **E. 1.4**

Die Beschwerdefrist gemäss Art. 50 VwVG wurde mit der Beschwerde vom 4. Oktober 2021 eingehalten. Zudem erfüllt die Beschwerdeschrift die gesetzlichen Anforderungen an Inhalt und Form (Art. 52 VwVG), und die Vertreterin hat sich rechtsgenügend ausgewiesen (Art. 11 VwVG).

#### **E. 1.5**

Da die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, tritt das Bundesverwaltungsgericht im Sinne des Vorerwähnten auf die Beschwerde ein.

#### **E. 2.1**

Die FIZ (Beschwerdeführerin 1) beriet und unterstützte die Beschwerdeführenden 2-5 während ihres Aufenthalts im BAZ. Mit Gesuch vom 27. August 2020 ersuchte sie die Vorinstanz um Übernahme der Kosten für die Leistungen, die sie für die Beschwerdeführenden 2-5 erbracht hatte oder zu erbringen beabsichtigte. Sie begründete ihr Gesuch im Wesentlichen damit, dass die Schweiz durch das ÜBM zu diesen Leistungen verpflichtet sei und ihr als Leistungserbringerin die Kosten von der Vorinstanz zu erstatten seien.

#### **E. 2.2**

Mit Verfügung vom 26. August 2021 hiess die Vorinstanz das Gesuch teilweise gut und erstattete den Beschwerdeführenden 2-5 einen Teil der Kosten zurück. Sie stützte sich dabei auf Art. 80 f. AsylG, wonach Asylsuchende, die sich in einem BAZ aufhalten, Anspruch auf Sozialhilfe haben. Gemäss der Vorinstanz liessen diese Bestimmungen die Übernahme der Kosten von Minimalleistungen nach Art. 10 Abs. 2 erster Satz und letzter Satz sowie Art. 12 Abs. 1 ÜBM durch den Bund – unter Berücksichtigung der sozialhilferechtlichen Strukturprinzipien – grundsätzlich zu. Konkret bedeute dies, dass sie verpflichtet sei, die Kosten für jene Leistungen zu vergüten, die durch das ÜBM gewährleistet und insbesondere nicht bereits in Form von Sachleistungen (Art. 82 Abs. 3 AsylG) durch den Bund erbracht würden.

#### **E. 2.3**

Die Beschwerdeführenden machen nun auf Beschwerdeebene geltend, dass ihnen sämtliche geltend gemachten Kosten zu erstatten seien und dass die Vo-

F-4419/2021 Seite 8 rinstanz gegen das ÜBM verstosse, indem sie (potenziellen) Opfern von Menschenhandel die Leistungen aus dem ÜBM nicht zuspreche. Sie machen im Wesentlichen geltend, dass einerseits sämtliche von der Beschwerdeführerin 1 erbrachten Leistungen unter die Bestimmungen des ÜBM fielen und andererseits die Verpflichtungen aus dem ÜBM über die landesrechtlich normierte Sozialhilfe hinausgingen.

#### **E. 3.1**

Die Beschwerdeführenden rügen die Verletzung verschiedener Bestimmungen des Bundesrechts sowie des ÜBM. Namentlich machen sie eine Verletzung von Art. 10 Abs. 2 erster Satz und Abs. 2 letzter Satz sowie von Art. 12 Abs. 1 ÜBM geltend. Zunächst ist zu prüfen, ob eine Verletzung des ÜBM geltend gemacht werden kann.

### **E. 3.2**

Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit (Art. 49 VwVG). Zum Bundesrecht in diesem Sinn gehört auch das für die Schweiz verbindliche Staatsvertragsrecht. Vorausgesetzt ist jedoch, dass die staatsvertragliche Bestimmung, deren Verletzung gerügt wird, direkt anwendbar (self-executing) ist. Dies trifft zu, wenn die Bestimmung inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides zu bilden. Die Norm muss justiziabel sein, d.h. es müssen die Rechte und Pflichten des Einzelnen umschrieben und der Adressat der Norm die rechtsanwendenden Behörden sein. An der entsprechenden Bestimmtheit fehlt es, wenn Normen, die eine Materie nur in Umrissen regeln, dem Vertragsstaat einen beträchtlichen Ermessens- und Entscheidungsspielraum zubilligen oder blosser Leitgedanken enthalten, die sich nicht an die Verwaltungs- und Justizbehörden, sondern an den Gesetzgeber richten. Wie es sich damit verhält, ist von den rechtsanwendenden Behörden zu bestimmen (vgl. BGE 140 II 185 E. 4.2; 138 II 42 E. 3.1; BVGE 2016/9 E. 7.5.2.1). Die Frage des self-executing-Charakters bzw. der Justiziabilität der Norm ist dabei für jede einzelne Bestimmung in einem Staatsvertrag gesondert zu prüfen.

F-4419/2021 Seite 9

### **E. 3.3**

Das ÜBM ist für die Schweiz am 1. April 2013 in Kraft getreten.

#### **E. 3.3.1**

Art. 10 Abs. 2 erster Satz ÜBM hält fest, dass jede Vertragspartei die erforderlichen gesetzgeberischen oder andere Massnahmen trifft, um die Menschenhandelsopfer als solche zu identifizieren, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Vertragsparteien und einschlägigen Hilfsorganisationen. Art. 12 Abs. 1 ÜBM definiert die minimalen Opferhilfeleistungen für Menschenhandelsopfer. Gemäss dieser Bestimmung trifft jede Vertragspartei die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Massnahmen zur Unterstützung der Opfer bei ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung. Eine derartige Unterstützung umfasst zumindest die in Bst. a bis f ÜBM genannten Leistungen.

#### **E. 3.3.2**

Beide Normen – d.h. Art. 10 Abs. 2 erster Satz und Art. 12 Abs. 1 ÜBM – sind nicht direkt anwendbar, soweit sie sich an den Gesetzgeber richten («erforderlichen gesetzgeberischen Massnahmen»), indessen richtet sich das Element «oder anderen Massnahmen zur Unterstützung der Opfer...» an Behörden oder Fachstellen und kann in Bezug auf die versprochenen Leistungen direkt angerufen werden, soweit die Unterstützung durch diese Akteure gesetzmässig ist. Art. 10 Abs. 2 erster Satz ÜBM verpflichtet diese, die erforderlichen Massnahmen zur Identifizierung von Menschenhandelsopfern zu treffen. Die Rechte des Einzelnen sind hinreichend klar umschrieben, da ein Anspruch auf Identifizierung als Opfer besteht. Art. 12 Abs. 1 ÜBM konkretisiert sodann die

Unterstützungspflichten und nennt in Bst. a–f detaillierte Mindestleistungen wie Unterkunft, medizinische Versorgung oder psychologische Betreuung. Es werden also nicht nur allgemeine Unterstützungspflichten statuiert, sondern ausdrücklich ein Mindestniveau an Leistungen garantiert (vgl. Wortlaut des Gesetzestextes «zumindest»). Der Inhalt ist damit klar und bestimmt. Die Norm richtet sich an die für die Leistungen an (potenziellen) Opfer von Menschenhandel zuständigen Behörden und begründet konkrete Ansprüche der Betroffenen auf die darin genannten Leistungen. Zusammenfassend sind beide Bestimmungen hinreichend präzise gefasst, um unmittelbar eine Entscheidungsgrundlage zu bilden und individuelle Rechte zu begründen, und damit als direkt anwendbar einzustufen.

### **E. 3.3.3**

Gemäss Art. 10 Abs. 2 letzter Satz ÜBM haben die Vertragsparteien sicherzustellen, dass eine Person, bei der die zuständigen Behörden konkrete Anhaltspunkte dafür haben, dass sie Opfer von Menschenhandel ist, die in Art. 12 Absätze 1 und 2 genannte Unterstützung erhält, bis die Massnahmen zur Identifizierung der Person als Opfer einer Straftat im Sinne des Artikels 18 von den zuständigen Behörden abgeschlossen ist.

F-4419/2021 Seite 10 Die Vorschrift (Art. 10 Abs. 2 letzter Satz ÜBM) verpflichtet die Vertragsstaaten ausdrücklich dazu sicherzustellen, dass eine Person, bei der konkrete Anhaltspunkte für eine Opferstellung vorliegen, die gleiche Unterstützung wie bereits bestätigte Menschenhandelsopfer erhält. Durch diese Bestimmung wird der Anwendungsbereich von Art. 12 Abs. 1 ÜBM aufgegriffen, soweit dort die rechtsanwendenden Behörden angesprochen sind. Die Rechte des Einzelnen werden damit konkret umschrieben, da es sich um die gleichen Rechte handeln muss, wie sie einem bereits verifizierten Menschenhandelsopfer nach nationalem Recht zustehen. Die Norm ist damit ausreichend präzise gefasst, um im Einzelfall direkt als Entscheidungsgrundlage zu dienen und um individuelle Rechtsansprüche begründen zu können. Zusammenfassend ergibt sich, dass Art. 10 Abs. 2 letzter Satz ÜBM direkt anwendbar ist, soweit er sich auf den direkt anwendbaren Zweig von Art. 12 Abs. 1 ÜBM bezieht, und dessen Verletzung unmittelbar von den Rechtsuchenden gerügt werden kann.

### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführenden beantragen den Einbezug der ORS AG, der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) und der Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not in den Schriftenwechsel, wobei das Akteneinsichtsrecht auf das präzisierte Kostengesuch vom 7. Oktober 2020, die Eingabe vom 18. Juni 2021, den angefochtenen Entscheid sowie die Beilage 30 der Vorakten zu beschränken sei. Für die ORS AG und die Asyl-Organisation Zürich seien die persönlichen Angaben zu den Beschwerdeführenden 2-5 zu anonymisieren.

### **E. 4.2**

Mit der Beiladung werden Dritte, deren Interessen durch einen Entscheid berührt sind, in ein Verfahren einbezogen und daran beteiligt. Der Einbezug Beteiligter in den Schriftenwechsel bezweckt, die Rechtskraft des Urteils über die ursprünglichen Parteien hinaus auf die Beigeladenen auszudehnen, damit diese in einem später gegen sie angestregten oder von ihnen ausgehenden Prozess das betreffende Urteil gegen sich gelten lassen müssen. Das Interesse an einer Beiladung ist rechtlicher Natur. Es muss eine Rückwirkung auf eine Rechtsbeziehung zwischen der Hauptpartei und dem Mitinteressierten in Aussicht stehen. Andererseits kann die Beiladung auch auf die

Gewährung des rechtlichen Gehörs abziehen, indem mittels Beiladung die Verletzung von Gehörs- und Parteirechten im Verwaltungsverfahren geheilt wird (vgl. Urteil des BVGer A-5133/2019 vom 24. November 2021 E. 3.3; BGer 8C\_75/2024 vom 12. August 2024 E. 1.2 f.)

#### **E. 4.3**

Ein rechtliches Interesse im Sinne einer Rückwirkung auf eine Rechtsbeziehung, das die Beiladung der genannten Organisationen rechtfertigen würde, ist

F-4419/2021 Seite 11 weder aus den Akten noch aus dem Vorbringen der Beschwerdeführenden ersichtlich. Auch wurde der Schriftenwechsel nicht auf die obgenannten Parteien ausgedehnt. Den Anträgen ist folglich nicht stattzugeben.

#### **E. 5**

Die Beschwerdeführenden hielten sich im Zeitpunkt der Erbringung der streitigen Leistungen in einem BAZ auf. Gemäss Art. 80 Abs. 1 AsylG gewährleistet der Bund die Sozialhilfe für Personen, die sich gestützt auf dieses Gesetz in der Schweiz aufhalten und in einem Zentrum des Bundes untergebracht sind. Die allgemeinen Bestimmungen zur Sozialhilfe (Art. 81- 83a AsylG) gelten sinngemäss. Personen, die ihren Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können, erhalten die notwendigen Sozialhilfeleistungen bzw. auf Ersuchen hin Nothilfe (vgl. Art. 81 AsylG). Gemäss Art. 82 Abs. 3 AsylG ist die Unterstützung an Asylsuchende in erster Linie in Form von Sachleistungen auszurichten.

#### **E. 6**

Die Beschwerdeführenden begehren einerseits die Direktausrichtung der Kosten an die Beschwerdeführerin 1 (vgl. E. 8). Andererseits machen sie die Rückerstattung der Kosten an die Beschwerdeführenden 2-5 geltend (vgl. E. 9 ff.). Dabei handelt es sich um die Kosten für Leistungen zugunsten der Beschwerdeführerin 3 (vgl. E. 9), für den Kontakt zwischen der Beschwerdeführerin 1 und den Beschwerdeführenden 2, 4 und 5 sowie involvierten Dritten (vgl. E. 10), für den Kontakt der Beschwerdeführerin 1 mit der Rechtsvertretung und einer Seelsorgerin mit Bezug auf das Asylverfahren (vgl. E. 11), für die Abholung und Begleitung vom BAZ in die Räumlichkeiten der FIZ (vgl. E. 12), sowie für die Sonderunterbringung des Beschwerdeführers 5 (vgl. E. 13).

#### **E. 7**

Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots und des Diskriminierungsverbots.

F-4419/2021 Seite 12

##### **E. 7.1.1**

Nach Ansicht der Beschwerdeführenden verlangt das ÜBM eine inhaltliche Gleichbehandlung der Opfer von Menschenhandel, deren Tatort im Ausland liegt, mit den Opfern, die dem OHG unterstehen. Die Ungleichbehandlung zwischen den Menschenhandelsopfern verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV. Auch die Expertengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (nachfolgend: GRETA), die die Umsetzung des ÜBM in der Schweiz überwacht, kritisiert die Ungleichbehandlung zwischen den Menschenhandelsopfern (vgl. GRETA (2024)09, Ziff. 207; GRETA (2019)914, Ziff. 142, 155; GRETA (2015)18, Ziff. 133, 142).

### **E. 7.1.2**

Das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) ist verletzt, wenn ein Erlass rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Es ist insbesondere verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt, was beispielsweise zutrifft, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (vgl. BGE 141 I 153 E. 5.1; BGE 140 I 77 E. 5.1 je m.w.H.; Urteile des EGMR *Affaire executiv van de moslims van Belgie* und andere gegen Belgien vom 13. Februar 2024, Nr. 16760/22, § 142; *Thlimmenos gegen Griechenland* vom 6. April 2000, Grosse Kammer, Nr. 34369/97, § 44). Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Verhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiterer Gestaltungsspielraum (vgl. BGE 142 V 488 E. 7.1; 138 I 225 E. 3.6.1).

### **E. 7.1.3**

Das ÜBM lässt den Vertragsstaaten einen grossen Handlungsspielraum bei der Umsetzung. Gemäss den Materialien wird Art. 12 Abs. 1 ÜBM für Menschenhandelsoffer, die nicht dem OHG unterstehen, durch das Recht auf Nothilfe (Art.

### **E. 7.1.4**

Das in Art. 8 Abs. 2 BV enthaltene Diskriminierungsverbot untersagt ferner eine behördliche Ungleichbehandlung von Menschen allein gestützt auf bestimmte persönliche Merkmale (BGE 149 I 248 E. 7.2). Eine Ungleichbehandlung aufgrund eines (sog. verpönten) persönlichen Merkmals liegt hier indes nicht vor. Es liegt auch keine Art. 8 Abs. 1 BV verletzende Ungleichbehandlung zwischen den unterschiedlichen Unterstützungsleistungen von Bund und Kantonen vor, da das Rechtsgleichheitsgebot nur eine rechtsgleiche Behandlung durch den gleichen Erlass bzw. die gleiche Behörde verlangt (vgl. BGE 138 I 321 E. 5.3.6; Urteil des BGer 1C\_307/2020 vom 16. Juni 2021 E. 5)

### **E. 7.1.5**

Folglich erweisen sich die Rügen der Verletzung des Gleichbehandlungsgebots und der Diskriminierung als unbegründet. 8. Zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerin 1 einen Anspruch auf Direktausrichtung der Kosten für die zugunsten der Beschwerdeführenden 2-5 erbrachten Leistungen geltend machen kann. 8.1 Kostengutsprachen verpflichten die Behörden gegenüber dem Leistungserbringer, die notwendigen Kosten in einem bestimmten Umfang zu übernehmen. Gesuche um Erteilung einer Kostengutsprache sind grundsätzlich schriftlich zu begründen und, ausser in Eilfällen oder gestützt auf besondere Leistungsvereinbarungen, vorgängig und rechtzeitig einzureichen (vgl. GUIDO WIZENT, Sozialhilferecht, 2020, Rz. 74, 78). Ein Eilfall liegt bei einem sachlichen und zeitlichen Notfall vor (vgl. GUIDO WIZENT, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, 2014, S. 340). 8.2 Vorliegend haben die Beschwerdeführenden kein vorgängiges Gesuch um Erteilung einer Kostengutsprache gestellt. Aus dem Sachverhalt ergeben sich auch

F-4419/2021 Seite 14 keine Hinweise auf einen Notfall. Folglich hat die Beschwerdeführerin 1 hinsichtlich der Leistungen, welche ohne vorgängige Rücksprache erbracht wurden, keinen Anspruch auf Direktausrichtung der Kosten. 8.3 8.3.1 Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden ergibt sich auch im Hinblick auf die Praxis des Bundesgerichts in BGE 135 V 134 und das Recht auf Vertrauensschutz nach Art. 9 BV nichts Gegenteiliges. 8.3.2 Die in BGE 135 V 134 E. 4.5 festgelegte Praxis des Bundesgerichts, wonach die Einhaltung kantonaler Verfahrensvorschriften (wie bspw. die verspätete Einreichung einer Kostengutsprache) nicht eine rasche Umsetzung oder Durchführung einer bundesrechtlich angeordneten Bundesmassnahme verhindern oder über Gebühr verzögern soll, findet auf den vorliegenden Sachverhalt keine Anwendung, da keine bundesrechtlich angeordnete Massnahme vorliegt und die Leistung durch die nicht erteilte Kostengutsprache nicht verhindert wird. 8.3.3 Das Recht auf Vertrauensschutz nach Art. 9 BV ist im vorliegenden Fall auch nicht einschlägig. Aus dem Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) folgt, dass eine Behörde im Rahmen der Rechtsanwendung gleiche Sachverhalte gleich zu beurteilen hat bzw. das Vertrauen in die Fortführung einer Praxis grundsätzlich zu schützen ist. Nach konstanter Rechtsprechung muss sich eine Praxisänderung auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen können, die – vor allem im Hinblick auf das Gebot der Rechtssicherheit – umso gewichtiger sein müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erkannte Rechtsanwendung für zutreffend erachtet worden ist. Eine Praxisänderung lässt sich grundsätzlich nur begründen, wenn die neue Lösung einer besseren Erkenntnis der ratio legis, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelten Rechtsanschauungen entspricht, andernfalls ist die bisherige Praxis beizubehalten (vgl. BGE 144 III 175 E. 2; Urteil des BVGer A-601/2018 vom 6. November 2018 E. 3.4.1; HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 589 ff.; je mit Hinweisen). Die Vorinstanz hat die Rückerstattung von Leistungen aus dem ÜBM in der Vergangenheit stets verneint. Die jetzige grundsätzliche Möglichkeit der Geltendmachung dieser Leistungen stellt somit eine Praxisänderung durch die Vorinstanz dar. Diese Praxisänderung entspricht einer besseren Erkenntnis der ratio legis, da sie die Geltendmachung der Ansprüche ermöglicht, die gewisse Bestimmungen des ÜBM gewähren. Die Praxisänderung ist folglich zulässig und das Recht auf Vertrauensschutz wird damit nicht verletzt.

F-4419/2021 Seite 15 8.4 Nach dem Gesagten ist das Begehren um Direktausrichtung der Kosten an die Beschwerdeführerin 1 abzuweisen. 9. 9.1 Zu prüfen ist die Rückerstattung der Kosten, die zugunsten der Beschwerdeführerin 3 erbracht wurden. Der rechtliche Status der Beschwerdeführerin 3 zum Zeitpunkt der Erbringung der Opferhilfeleistungen durch die Beschwerdeführerin 1 ist unbestritten: Es handelte sich um ein potenzielles Menschenhandelsopfer. 9.2 Gemäss Art. 10 Abs. 2 letzter Satz ÜBM stellen die Vertragsparteien sicher, dass die Person, für welche konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie ein Opfer von Menschenhandel ist, die in Art. 12 Abs. 1 und 2 ÜBM genannte Unterstützung erhält. 9.3 Nach Ansicht der Vorinstanz umfasst der Verweis von Art. 10 Abs. 2 letzter Satz ÜBM auf Art. 12 Abs. 1 ÜBM im Sinne der ratio legis nicht sämtliche Leistungen dieser Norm. Ausgeschlossen seien die Leistungen nach Bst. d und e. Zur Begründung führt das SEM an, dass es keinen Sinn ergebe, potenzielle Menschenhandelsopfer bereits hinsichtlich ihrer Opferrechte zu beraten und zu informieren (Bst. d), wenn noch gar nicht feststehe, ob sie diese geltend machen können. Dasselbe gelte in Bezug auf die Unterstützung hinsichtlich eines Strafverfahrens (Bst. e). Dieser

Schluss ergebe sich, zusätzlich zu dieser teleologischen Auslegung von Art. 10 Abs. 2 letzter Satz ÜBM, auch aus der sozialhilferechtlichen Minderungspflicht. Diese diene der Optimierung der zur Bedarfsdeckung benötigten Ressourcen durch Vermeidung oder Verminderung der Bedürftigkeit, insbesondere durch eine Beschränkung der verursachten Kosten auf einen angemessenen Bedarf.

Nach Ansicht der Beschwerdeführenden stünden die Minimalleistungen nach Art.

## **E. 8**

Zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerin 1 einen Anspruch auf Direktausrichtung der Kosten für die zugunsten der Beschwerdeführenden 2-5 erbrachten Leistungen geltend machen kann.

### **E. 8.1**

Kostengutsprachen verpflichten die Behörden gegenüber dem Leistungserbringer, die notwendigen Kosten in einem bestimmten Umfang zu übernehmen. Gesuche um Erteilung einer Kostengutsprache sind grundsätzlich schriftlich zu begründen und, ausser in Eilfällen oder gestützt auf besondere Leistungsvereinbarungen, vorgängig und rechtzeitig einzureichen (vgl. Guido Wizent, Sozialhilferecht, 2020, Rz. 74, 78). Ein Eilfall liegt bei einem sachlichen und zeitlichen Notfall vor (vgl. Guido Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, 2014, S. 340).

### **E. 8.2**

Vorliegend haben die Beschwerdeführenden kein vorgängiges Gesuch um Erteilung einer Kostengutsprache gestellt. Aus dem Sachverhalt ergeben sich auch keine Hinweise auf einen Notfall. Folglich hat die Beschwerdeführerin 1 hinsichtlich der Leistungen, welche ohne vorgängige Rücksprache erbracht wurden, keinen Anspruch auf Direktausrichtung der Kosten.

#### **E. 8.3.1**

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden ergibt sich auch im Hinblick auf die Praxis des Bundesgerichts in BGE 135 V 134 und das Recht auf Vertrauensschutz nach Art. 9 BV nichts Gegenteiliges.

#### **E. 8.3.2**

Die in BGE 135 V 134 E. 4.5 festgelegte Praxis des Bundesgerichts, wonach die Einhaltung kantonaler Verfahrensvorschriften (wie bspw. die verspätete Einreichung einer Kostengutsprache) nicht eine rasche Umsetzung oder Durchführung einer bundesrechtlich angeordneten Bundesmassnahme verhindern oder über Gebühr verzögern soll, findet auf den vorliegenden Sachverhalt keine Anwendung, da keine bundesrechtlich angeordnete Massnahme vorliegt und die Leistung durch die nicht erteilte Kostengutsprache nicht verhindert wird.

#### **E. 8.3.3**

Das Recht auf Vertrauensschutz nach Art. 9 BV ist im vorliegenden Fall auch nicht einschlägig. Aus dem Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) folgt, dass eine Behörde im Rahmen der Rechtsanwendung gleiche Sachverhalte gleich zu beurteilen hat bzw. das Vertrauen in die Fortführung einer Praxis grundsätzlich zu schützen ist. Nach konstanter Rechtsprechung muss sich eine Praxisänderung auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen können, die - vor

allem im Hinblick auf das Gebot der Rechtssicherheit - umso gewichtiger sein müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erkannte Rechtsanwendung für zutreffend erachtet worden ist. Eine Praxisänderung lässt sich grundsätzlich nur begründen, wenn die neue Lösung einer besseren Erkenntnis der ratio legis, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelten Rechtsanschauungen entspricht, andernfalls ist die bisherige Praxis beizubehalten (vgl. BGE 144 III 175 E. 2; Urteil des BVGer A-601/2018 vom 6. November 2018 E. 3.4.1; Häfelin/ Müller/ Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 589 ff.; je mit Hinweisen). Die Vorinstanz hat die Rückerstattung von Leistungen aus dem ÜBM in der Vergangenheit stets verneint. Die jetzige grundsätzliche Möglichkeit der Geltendmachung dieser Leistungen stellt somit eine Praxisänderung durch die Vorinstanz dar. Diese Praxisänderung entspricht einer besseren Erkenntnis der ratio legis, da sie die Geltendmachung der Ansprüche ermöglicht, die gewisse Bestimmungen des ÜBM gewähren. Die Praxisänderung ist folglich zulässig und das Recht auf Vertrauensschutz wird damit nicht verletzt.

#### **E. 8.4**

Nach dem Gesagten ist das Begehren um Direktausrichtung der Kosten an die Beschwerdeführerin 1 abzuweisen.

#### **E. 9.1**

Zu prüfen ist die Rückerstattung der Kosten, die zugunsten der Beschwerdeführerin 3 erbracht wurden. Der rechtliche Status der Beschwerdeführerin 3 zum Zeitpunkt der Erbringung der Opferhilfeleistungen durch die Beschwerdeführerin 1 ist unbestritten: Es handelte sich um ein potenzielles Menschenhandelsopfer.

#### **E. 9.2**

Gemäss Art. 10 Abs. 2 letzter Satz ÜBM stellen die Vertragsparteien sicher, dass die Person, für welche konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie ein Opfer von Menschenhandel ist, die in Art. 12 Abs. 1 und 2 ÜBM genannte Unterstützung erhält.

#### **E. 9.3**

Nach Ansicht der Vorinstanz umfasst der Verweis von Art. 10 Abs. 2 letzter Satz ÜBM auf Art. 12 Abs. 1 ÜBM im Sinne der ratio legis nicht sämtliche Leistungen dieser Norm. Ausgeschlossen seien die Leistungen nach Bst. d und e. Zur Begründung führt das SEM an, dass es keinen Sinn ergebe, potenzielle Menschenhandelsopfer bereits hinsichtlich ihrer Opferrechte zu beraten und zu informieren (Bst. d), wenn noch gar nicht feststehe, ob sie diese geltend machen können. Dasselbe gelte in Bezug auf die Unterstützung hinsichtlich eines Strafverfahrens (Bst. e). Dieser Schluss ergebe sich, zusätzlich zu dieser teleologischen Auslegung von Art. 10 Abs. 2 letzter Satz ÜBM, auch aus der sozialhilferechtlichen Minderungspflicht. Diese diene der Optimierung der zur Bedarfsdeckung benötigten Ressourcen durch Vermeidung oder Verminderung der Bedürftigkeit, insbesondere durch eine Beschränkung der verursachten Kosten auf einen angemessenen Bedarf. Nach Ansicht der Beschwerdeführenden stünden die Minimalleistungen nach Art. 12 Abs. 1 ÜBM allen Opfern, das heisst auch den nicht abschliessend als solche identifizierten, zu. In Bezug auf die Minderungspflicht weisen sie darauf hin, dass es sich um eine Pflicht der fürsorgeabhängigen Person und nicht der Behörden handeln würde. Nur Erstere hätten alles Zumutbare zu unternehmen, um die Notlage aus eigenen Kräften abzuwenden oder zu beheben. Der Wortlaut von Art. 10 Abs. 2 letzter Satz ÜBM schliesst alle in Art. 12 Abs. 1 und 2 enthaltenen Massnahmen mit ein.

Auch der erläuternde Bericht zum Übereinkommen lässt keinen gegenteiligen Schluss zu (vgl. Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 2005, Ziff.135 [im Folgenden: Report]). Das ÜBM differenziert in Bezug auf die Minimalleistungen somit nicht zwischen Menschenhandelsopfern im Identifikationsprozess und rechtlich bereits festgestellten Opfern von Menschenhandel. In Bezug auf die Minderungspflicht ist darauf hinzuweisen, dass sozialrechtliche Strukturprinzipien nicht dazu führen können, dass eindeutige Gesetzestexte vor dem eindeutigen Gesetzeswortlaut zurückzutreten haben. Nach dem Gesagten sind Art. 80 und 81 AsylG völkerrechtskonform und im Lichte des ÜBM so auszulegen, dass potenziellen Opfern dieselben Unterstützungsleistungen zustehen wie anerkannten Opfern von Menschenhandel.

#### **E. 9.4**

Gemäss Art. 61 Abs. 1 VwVG entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück. Eine Kassation und Rückweisung an die Vorinstanz ist insbesondere dann angezeigt, wenn weitere Tatsachen festgestellt werden müssen und ein umfassendes Beweisverfahren durchzuführen ist. Die in diesen Fällen fehlende Entscheidungsreife kann zwar grundsätzlich auch durch die Beschwerdeinstanz selbst hergestellt werden, wenn dies im Einzelfall aus prozessökonomischen Gründen angebracht erscheint; sie ist aber nicht dazu verpflichtet (vgl. BVGE 2012/21 E. 5).

#### **E. 9.5**

Vorliegend ist hinsichtlich der Beschwerdeführerin 3 eine Kassation angezeigt, da die von ihr erhaltenen Leistungen kategorisiert werden müssen. Das heisst, es muss eruiert werden, ob sich die von der Beschwerdeführerin 1 erhaltenen Leistungen aus dem ÜBM ergeben und ob diese nicht schon durch die Sozialhilfe abgegolten wurden, sodass die Vorinstanz zur Rückerstattung der Kosten nicht verpflichtet wäre. Es obliegt nicht dem Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz, diese ausstehende Prüfung erstmals im Instanzenzug anstelle des SEM als zuständige Fachbehörde durchzuführen. Die angefochtene Verfügung ist somit in diesem Punkt aufzuheben und die Vorinstanz ist anzuweisen, die Rückerstattung der Kosten der Leistungen in Bezug auf die Beschwerdeführerin 3 unter Berücksichtigung des vorliegenden Urteils erneut zu prüfen.

#### **E. 10.1**

Die Beschwerdeführenden machen ausserdem die Kosten für den Kontakt zwischen der Beschwerdeführerin 1 und den Beschwerdeführenden 2, 4 und 5 sowie die Rückerstattung der Kosten für den Austausch der Beschwerdeführerin 1 mit involvierten Dritten geltend. Der direkte Kontakt mit den Beschwerdeführenden umfasst: - WhatsApp-Kontakt mit der Beschwerdeführerin 2 (Klientin meldet sich per WhatsApp, ist stark verunsichert) am 27. August 2020 (Fr. 67.45); - WhatsApp-Kontakt mit der Beschwerdeführerin 2 (Klientin meldet sich per WhatsApp) am 3. und am 17. September 2020 (Fr. 67.45 (recte: Fr. 33.73) + Fr. 33.73); - Kontakt mit der Beschwerdeführerin 2 und der Rechtsvertretung (die Beschwerdeführerin 2 ist verunsichert über den Transfer nach (...)/ Nachfrage bei der Rechtsvertretung) am 23. Oktober 2020 (Fr. 67.45); - Telefonischer Kontakt mit der Beschwerdeführerin 2 (Klientin ruft an) am 3. November 2020 (Fr. 33.73); - Telefonat mit dem Beschwerdeführer 4 (Telefonat, Information über Kantonszuweisung) am 23. Oktober 2020 (Fr. 67.45); - direkter Kontakt mit dem Beschwerdeführer 5 (Zwei Telefonate mit dem

Klienten, er ruft an wegen gesundheitlicher Beschwerden und Probleme in der Unterkunft) am 9. und 10. April 2020 (Fr. 134.90). Der geltend gemachte Kontakt mit involvierten Dritten umfasst: - Koordination mit dem (...) und der Rechtsvertretung bezüglich des Beschwerdeführers 4 (Update Ärztin, Koordination Therapie nach Klinikaufenthalt - Absprache Austritt Klinik - Wiedereintritt ins BAZ) am 30. April 2020 (Fr. 168.63); - Kontakt mit dem (...) hinsichtlich des Beschwerdeführers 4 (Austausch über den Zustand des Klienten) am 19. Juni 2020 (Fr. 67.45); - Kontakt mit der Rechtsvertretung und den Psychiatrinen hinsichtlich des Beschwerdeführers 4 am 23. Juni 2020 (Fr. 134.9); - Kontakt mit der Seelsorgerin von der Psychiatrischen Klinik hinsichtlich des Beschwerdeführers 4 am 7. Juli 2020 (Fr. 134.9); - Telefonat mit der Seelsorgerin hinsichtlich des Beschwerdeführers 4 am 8. September 2020 (Fr. 67.45).

### **E. 10.2**

Gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. a ÜBM haben Opfer von Menschenhandel Anspruch auf psychologische Hilfe. Psychologische Hilfe ist notwendig, um den Menschenhandelsopfern zu helfen, das Trauma zu überwinden und eine Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu erreichen (vgl. Report, Ziff. 156). Art. 12 Abs. 1 Bst. d ÜBM umfasst die Beratung und Information, insbesondere über die den Opfern zustehenden Rechte und zur Verfügung stehenden Dienste, in einer für sie verständlichen Sprache. Die Informationen betreffen unter anderem die Verfügbarkeit von Schutz- und Unterstützungsregelungen, die verschiedenen Möglichkeiten, die dem Menschenhandelsopfer offenstehen, die Risiken, denen es ausgesetzt ist, die Voraussetzungen für die Legalisierung seiner Anwesenheit im Hoheitsgebiet der Vertragspartei, die verschiedenen Formen des Rechtsschutzes sowie die Funktionsweise des Strafrechtssystems. Die Informationen und die Beratung sollen die Menschenhandelsopfer in die Lage versetzen, ihre Situation einzuschätzen und in voller Kenntnis der Sachlage eine Auswahl unter den verschiedenen Möglichkeiten zu treffen, die ihnen offenstehen (vgl. Report, Ziff. 160). Diese Beratung und Information ist, auch wenn sie insbesondere eine Aufklärung über ihre gesetzlichen Rechte betrifft, von der unentgeltlichen Rechtsberatung zu unterscheiden, die in Art. 15 Abs. 2 ÜBM geregelt ist (vgl. Report, Ziff. 161).

### **E. 10.3**

Die Vorinstanz erstattete den Beschwerdeführenden Leistungen zurück, die in die Kategorie von Art. 12 Abs. 1 Bst. d ÜBM fallen. So hat sie die Tätigkeiten der Beschwerdeführerin 1, die ihrer Ansicht nach unter die genannte Konventionsbestimmung fallen, rückvergütet. Diese bestanden unter anderem aus Beratungsgesprächen mit den Beschwerdeführenden, der Koordination mit der Rechtsvertretung und der Koordination von Terminen.

### **E. 10.4**

Die Vorinstanz geht davon aus, dass die oben genannten Leistungen in den Anwendungsbereich von Art. 12 Abs. 1 Bst. a ÜBM fallen würden und durch die bereits bestehenden Leistungen aus der Asylsozialhilfe gemäss Art. 82 ff. AsylG bereits hinreichend abgedeckt seien. Die Beschwerdeführenden sind hingegen der Ansicht, dass die Leistungen unter Art. 12 Abs. 1 Bst. d und e fallen, da sie im Zusammenhang mit der opferhilfespezifischen Fallführung stehen würden.

### **E. 10.5**

Die Beschwerdeführerin 1 klärte die Menschenhandelsopfer über rechtliche Rahmenbedingungen, Schutz- und Unterstützungsmöglichkeiten sowie das weitere

Verfahren im Zusammenhang mit der Identifizierung und Unterstützung als Menschenhandelsopfer auf. Es handelt sich dabei um Informations- und Unterstützungsleistungen, die auf die besondere Situation der Betroffenen als mutmassliche Opfer von Menschenhandel zugeschnitten sind und ihnen ermöglichen, ihre Lage einzuschätzen und informierte Entscheidungen zu treffen. Solche Kontakte - etwa per WhatsApp, Telefon oder im direkten Gespräch - fallen in den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 Bst. d ÜBM, soweit sie unmittelbar mit der Opferstellung zusammenhängen. Demgegenüber sind Beratungsleistungen, die das Asylverfahren betreffen, nicht unter Art. 12 Abs. 1 Bst. d ÜBM zu subsumieren. Solche Leistungen sind von der zugewiesenen Rechtsvertretung zu erbringen und bereits durch Art. 15 Abs. 2 ÜBM gedeckt.

#### **E. 10.5.1**

Daraus ergibt sich Folgendes: Dem Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 Bst. d ÜBM zuzuordnen sind der WhatsApp-Kontakt mit der Beschwerdeführerin 2 vom 27. August 2020 (Fr. 67.45), die WhatsApp-Kontakte mit der Beschwerdeführerin 2 vom 3. und 17. September 2020 (Fr. 33.73 + Fr. 33.73) sowie der telefonische Kontakt mit der Beschwerdeführerin 2 vom 3. November 2020 (Fr. 33.73). Die Beschwerdeführerin 2 kontaktierte gezielt die Beschwerdeführerin 1 als Opferberatungsstelle und es ist somit davon auszugehen, dass es sich ausschliesslich um Angelegenheiten rund um das Verfahren im Zusammenhang mit ihrer Position als Menschenhandelsopfer handelte. In Bezug auf den direkten Kontakt mit dem Beschwerdeführer 5 vom 9. und 10. April 2020 (Fr. 134.90) ergibt sich aus dem zeitlichen Ablauf und den Akten (vgl. E. 13.3), dass es sich hierbei um Fragen rund um die Schutzunterbringung des Beschwerdeführers 5 in einer privaten Unterkunft der FiZ handelte, womit ein enger Bezug zur Opferstellung des Beschwerdeführers und zu den durch Art. 12 Abs. 1 Bst. d ÜBM gewährleisteten Unterstützungsleistungen besteht.

#### **E. 10.5.2**

Nicht unter diese Bestimmung fallen hingegen die Kontakte vom 23. Oktober 2020 mit der Beschwerdeführerin 2 und ihrer Rechtsvertretung (Fr. 67.45) sowie mit dem Beschwerdeführer 4 (Fr. 67.45), da diese allgemeinen Fragen im Zusammenhang mit dem Asylverfahren betrafen (Transfer nach Embrach, Information über Kantonszuweisung), die nicht spezifisch auf die Opferstellung der Beschwerdeführenden 2 und 4 bezogen sind und daher nicht unter Art. 12 Abs. 1 Bst. d ÜBM fallen.

#### **E. 10.6**

Zudem hatte die Beschwerdeführerin 1 hinsichtlich des Beschwerdeführers 4 Kontakt mit der Rechtsvertretung, dem Sanatorium, der Psychiaterin und der Psychiatrischen Universitätsklinik. Diese Tätigkeiten gehen über den konventionsrechtlich gesicherten Anspruch nach Art. 12 ÜBM hinaus. Es handelt sich dabei namentlich nicht um psychologische Hilfe im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Bst. a ÜBM, da diese nur den direkten Austausch mit dem Menschenhandelsopfer umfasst. Gleich verhält es sich in Bezug auf Art. 12 Abs. 1 Bst. d ÜBM, welche die Beratung und Information über die den Menschenhandelsopfern zur Verfügung stehenden Dienste regelt. Denn bei der beanspruchten Leistung handelt es sich nicht um eine direkte Beratungstätigkeit des Menschenhandelsopfers, sondern vielmehr um eine Unterstützungsleistung. Nur in Ausnahmefällen dürfte das Einholen von Informationen oder der Austausch mit involvierten Dritten einen derart starken Konnex zur Beratungstätigkeit haben, dass diese

unter die konventionsrechtlichen Bestimmungen subsumiert werden dürfte. Einen solchen bringen die Beschwerdeführenden im vorliegenden Fall aber nicht vor. Das Gericht verkennt nicht, dass dieser Austausch für die Beratung des Menschenhandelsopfers durchaus nützlich sein kann. Eine solche Unterstützungsleistung geht jedoch über den in Art. 12 Abs. 1 Bst. d geregelten Minimalanspruch hinaus. Folglich sind die Kosten nicht von der Vorinstanz zurückzuerstatten.

#### **E. 10.7**

Zusammenfassend ist dem Begehren der Beschwerdeführenden um Rückerstattung der Kosten für den direkten Kontakt der Beschwerdeführerin 1 mit den Beschwerdeführenden im Umfang von Fr. 168.63 für die Beschwerdeführerin 2 und Fr. 134.90 für den Beschwerdeführer 5 zu entsprechen. Der Beitrag ist zweckgebunden und ist für die Begleichung der Kosten der durch die Beschwerdeführerin 1 erbrachten Leistungen zu verwenden. Darüber hinausgehende Ansprüche sind nicht geschuldet.

#### **E. 11.1**

Die Beschwerdeführenden machen zudem die Rückerstattung der Kosten geltend, die durch den Kontakt der Beschwerdeführerin 1 mit der Rechtsvertretung und einer Seelsorgerin mit Bezug auf das Asylverfahren entstanden sind.

#### **E. 11.2**

Der geltend gemachte Kontakt mit der Rechtsvertretung in Bezug auf den Einschätzungsbericht der FIZ umfasst: - Austausch (offizielle Bestätigung und Rücksprache) hinsichtlich der Beschwerdeführerin 2 am 9. Juli 2020 (Fr. 67.45); - Sendung des Einschätzungsberichts und Koordination hinsichtlich der Beschwerdeführerin 2 am 31. Juli 2020 (Fr. 33.73). Der restliche geltend gemachte Kontakt umfasst: - Kontakt mit der Rechtsvertretung (Nachfrage bezüglich des Verfahrensstands, da die Beschwerdeführerin 2 verunsichert war) am 28. August 2020 (Fr. 67.45); - Kontakt mit der Beschwerdeführerin 2 und der Rechtsvertretung (Information über das weitere Vorgehen) am 27. Oktober 2020 (Fr. 67.45); - Kontakt mit der Rechtsvertretung (Information bezüglich der Rückkehr in das BAZ / Update) hinsichtlich des Beschwerdeführers 4 am 12. Mai 2020 (Fr. 67.45); - Kontakt mit der Rechtsvertretung (Update zum Verfahrensstand / Anzeige Kantonspolizei / Gesundheitszustand des Klienten, weitere Beratungstermine FIZ) hinsichtlich des Beschwerdeführers 4 am 14. Mai 2020 (Fr. 101.18); - Koordination mit der Rechtsvertretung (Rückmeldung nach Erstgespräch betreffend Menschenhandel/Austausch) hinsichtlich des Beschwerdeführers 4 am 9. Juni 2020 (Fr. 101.18); - Kontakt mit der Rechtsvertretung (Zustand des Beschwerdeführers 4) am 10. Juli 2020 (Fr. 67.45); - Kontakt mit der Rechtsvertretung (Information über den Aufenthalt in der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) hinsichtlich des Beschwerdeführers 4 am 9. August 2020 (Fr. 33.73); - Kontakt mit der Rechtsvertretung (Information über die Rückkehr in das BAZ) hinsichtlich des Beschwerdeführers 4 am 12. August 2020 (Fr. 33.73); - Kontakt mit der Rechtsvertretung (Information über die OMH-Befragung) hinsichtlich des Beschwerdeführers 4 am 20. August 2020 (Fr. 67.45); - Kontakt mit der Rechtsvertretung (Nachfrage und Information der neuen Rechtsvertretung) hinsichtlich des Beschwerdeführers 4 am 3. September 2020 (Fr. 67.45); - E-Mail-Kontakt mit der Seelsorgerin (Frage nach dem Stand des Asylverfahrens) hinsichtlich des Beschwerdeführers 4 am 6. September 2020 (Fr. 67.45); - Kontakt mit der Rechtsvertretung (Update/ Möglichkeiten/ nächste Schritte) hinsichtlich des Beschwerdeführers 4 am 10. und

17. September 2020 (Fr. 67.45); - Kontakt mit der Rechtsvertretung (Information über Selbsteintritt) hinsichtlich des Beschwerdeführers 4 am 6. Oktober 2020 (Fr. 33.73).

### **E. 11.3**

In einem ersten Schritt wird die Rückerstattung der Kosten des Kontakts der Beschwerdeführerin 1 mit der Rechtsvertretung in Bezug auf den Einschätzungsbericht geprüft.

#### **E. 11.3.1**

Art. 10 Abs. 2 erster Satz ÜBM hält fest, dass jede Vertragspartei die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Massnahmen trifft, um die Menschenhandelsopfer als solche zu identifizieren, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit einschlägigen Hilfsorganisationen.

#### **E. 11.3.2**

Gemäss der Vorinstanz handle es sich um Tätigkeiten, die im Rahmen der Asylverfahrenskosten geltend zu machen seien, da sie dem asylrechtlichen Beweisverfahren dienen würden. Zudem falle die Tätigkeit nicht unter die konventionsrechtlichen Minimalleistungen. Die Beschwerdeführenden weisen hingegen darauf hin, dass es sich um Kosten für die Übermittlung einer Bestätigung und des Einschätzungsberichts im Rahmen der Meldung eines Menschenhandelsopfers handle. Die Kosten für die Erstellung des Einschätzungsberichts würden von der Vorinstanz übernommen werden, jedoch nicht die Kosten für dessen Weiterleitung. Dies sei nicht nachvollziehbar. Zudem wolle die Vorinstanz darüber informiert werden, wenn eine Opferberatungsstelle in den Fall involviert wurde, verweigere jedoch anschliessend in nicht konsequenter Weise die Übernahme von Aufwänden, die mit der Erstellung und Weiterleitung einer solchen Bestätigung verbunden seien.

#### **E. 11.3.3**

Die Beschwerdeführerin 1 wurde von der Rechtsvertretung der Beschwerdeführerin 2 beauftragt, einen Einschätzungsbericht zu verfassen. Diesen leitete sie sodann an die Rechtsvertretung weiter. Es handelt sich folglich um Tätigkeiten, die der Identifikation von Menschenhandelsopfern dienen und deshalb unter die konventionsrechtliche Bestimmung von Art. 10 Abs. 2 erster Satz ÜBM fallen, soweit diese self-executing ist (vgl. den Wortlaut, zitiert in E. 11.3.1). Das Begehren um Rückerstattung der Kosten für den Kontakt der Beschwerdeführerin 1 mit der Rechtsvertretung hinsichtlich des Einschätzungsberichts der Beschwerdeführerin 2 ist somit im Umfang von Fr. 101.18 gutzuheissen. Der Beitrag ist an den Zweck zu binden, ihn zu Begleichung der Kosten der durch die Beschwerdeführerin 1 erbrachten Leistungen zu verwenden (vgl. dazu E. 8).

### **E. 11.4**

Nachfolgend ist die beantragte Rückerstattung der restlichen Kosten zu prüfen.

#### **E. 11.4.1**

Art. 12 Abs. 1 Bst. d ÜBM umfasst die Beratung und Information, insbesondere über die den Opfern zustehenden Rechte und zur Verfügung stehenden Dienste, in einer für sie verständlichen Sprache (vgl. E. 10.2).

#### **E. 11.4.2**

Gemäss der Vorinstanz handle es sich bei den obengenannten Tätigkeiten um solche, die einerseits bereits in der Entschädigung der unentgeltlichen Rechtsvertretung (vgl. Art. 102f ff. AsylG) enthalten seien und andererseits um solche, die keine Minimalleistung nach Art. 12 ÜBM tangieren würden und daher nicht zu übernehmen seien. Die Beschwerdeführenden argumentieren, dass Informationen über den Stand des Verfahrens für die Opferberatung notwendig seien, um ihre Beratungs- und Unterstützungsaufgaben angemessen erfüllen zu können. Sie betonen, dass zur Aufgabe der Opferberatung auch die Koordination mit anderen beteiligten Stellen gehöre, um das Opfer zu entlasten. Insbesondere ein niederschwelliger Austausch zwischen der Rechtsvertretung und der involvierten Opferberatungsstelle müsse gewährleistet werden. Es sei nicht überzeugend, wenn die durch den Informationsaustausch entstehenden Aufwände - die möglicherweise dem Asylverfahren dienen - von der Organisation getragen werden sollen, die im Rahmen eines Rechtsschutzmandats tätig ist. Es handle sich um grundlegende Unterstützungsleistungen, die dem Opfer von Menschenhandel helfen sollen, wieder in den Alltag zurückzufinden - unabhängig davon, ob sich die betroffene Person gerade in einem Straf- oder Asylverfahren befinde. Solche Leistungen dürften daher nicht mit der Begründung verweigert werden, sie würden das Opfer im Asylverfahren unterstützen.

#### **E. 11.4.3**

Im vorliegenden Fall stand die Beschwerdeführerin 1 mehrfach im Zusammenhang mit dem Asylverfahren der Beschwerdeführenden 2 und 4 in Kontakt mit deren Rechtsvertretung sowie mit einer Seelsorgerin. Diese Kontakte dienten jedoch nicht der unmittelbaren Beratung oder Betreuung der betroffenen Personen selbst, sondern vielmehr dem interinstitutionellen Austausch über den Stand des Verfahrens und das weitere Vorgehen. Es handelte sich dabei um eine koordinierende Tätigkeit der Beschwerdeführerin 1, die zwar im weiteren Sinne der Unterstützung der Opfer dient, aber keinen direkten Bezug zu einer konkreten Einzelfallberatung aufweist. Die Tätigkeiten fallen folglich nicht unter Art. 12 Abs. 1 Bst. d ÜBM (vgl. dazu auch schon E. 10.6). Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, dass dieser Austausch notwendig sei, um ihre Beratungsaufgaben wahrzunehmen und die betroffenen Opfer zu unterstützen, wird übersehen, dass die geltend gemachte Kommunikation und der Austausch zwischen der Rechtsvertretung und der Opferberatungsstelle in erster Linie der Abwicklung des Asylverfahrens dienen. Diese Koordination fällt nicht unter Art. 12 Abs. 1 Bst. d ÜBM, sondern betrifft Tätigkeiten, die im Rahmen der Asylverfahren bereits durch die unentgeltliche Rechtsvertretung abgedeckt sind (vgl. Art. 102i AsylG). Das Gesuch um Rückerstattung der entsprechenden Kosten ist daher abzuweisen.

#### **E. 12**

Ferner ist die Rückerstattung der Kosten für die Abholung und Begleitung der Beschwerdeführerin 2 und des Beschwerdeführers 4 vom BAZ in die Räumlichkeiten der FIZ am 4. Juni 2020 (Fr. 45.–) und am 22. Juli 2020 (Fr. 180.–) zu prüfen.

#### **E. 12.1**

Nach Ansicht der Vorinstanz stand eine Begleitung zu externen Terminen im BAZ zur Verfügung, die als Sachleistung einzufordern gewesen wäre. Die Beschwerdeführenden bestreiten dies und führen aus, dass die zuständige Betreuungsorganisation keine Begleitungsmassnahme erbracht habe.

#### **E. 12.2**

Gemäss dem Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) sind Personentransporte für Asylsuchende während ihres Aufenthalts in einem BAZ durchführbar. Als Beispiele werden Arzttermine, amtliche Termine, die Durchführung von Verfahrensschritten sowie Schulbesuche aufgelistet. Zur Verfügung stehen folgende Transportformen: öffentlicher Verkehr, Kleinbustransport durch den Leistungserbringer Betreuung sowie Transporte durch private Transportunternehmen (BEKO, S. 68). Den Akten ist keine Inanspruchnahme der Sachleistung durch die Beschwerdeführerin zu entnehmen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin 1 die Begleitung zu den externen Terminen ohne vorherige Anfrage beim BAZ organisiert hat. Die zur Verfügung stehende Sachleistung in Form der Begleitung wurde folglich nicht eingefordert. Da der Bund die Leistung bereits erbringt, ist eine Rückerstattung der Kosten an die Beschwerdeführenden ausgeschlossen. Die Kosten für die Begleitung sind folglich nicht von der Vorinstanz zu übernehmen. Das Begehren um Rückerstattung der Kosten für die Begleitung der F-4419/2021 Seite 24 Beschwerdeführenden 2 und 4 durch die Beschwerdeführerin 1 ist daher abzuweisen.

### **E. 13**

Weiter zu prüfen ist die Rückerstattung der Kosten für die von der Beschwerdeführerin 1 zur Verfügung gestellte Sonderunterbringung des Beschwerdeführers 5.

#### **E. 13.1**

Gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. a ÜBM ist Opfern von Menschenhandel eine angemessene und sichere Unterkunft zur Verfügung zu stellen, in der sie sich vor Menschenhändlern sicher fühlen. Die Ausgestaltung der angemessenen Unterkunft hängt von den persönlichen Umständen des Opfers ab (vgl. Report, Ziff. 153-154).

##### **E. 13.2.1**

Die Vorinstanz bringt hauptsächlich vor, dass sie eine angemessene und sichere Unterkunft als eine sozialhilferechtliche Sachleistung im Sinne der Unterbringung im BAZ zur Verfügung gestellt habe. Diese genüge den konventionsrechtlichen Anforderungen. Aufgrund der damaligen Darlegung des Sachverhalts (Erwähnung der Angriffe gleichzeitig mit dem Gesuch um privatfinanzierte Sonderunterbringung) habe sie keinen Grund gehabt, mittels organisatorischer und betreuerischer Massnahmen im damaligen BAZ oder durch die Verlegung in ein anderes BAZ die Situation bezüglich der Ausgestaltung der Unterkunft des Beschwerdeführers 5 zu verbessern. Bezüglich des kritischen Berichts der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) weist die Vorinstanz darauf hin, dass dieser Fragen der Erkennung und Identifikation, nicht jedoch zur Unterbringung behandle. Zudem nimmt sie betreffend die Gewaltvorwürfe Bezug auf die daraufhin eingeleiteten Untersuchungen.

##### **E. 13.2.2**

Die Beschwerdeführenden bestreiten die Konformität des BAZ mit dem konventionsrechtlichen Anspruch aus Art. 12 Abs. 1 ÜBM. Diese Bestimmung gewähre Zugang zu einer spezialisierten Unterbringung. Die GRETA weise immer wieder darauf hin, dass eine Unterbringung von Menschenhandelsopfern in einer Unterkunft für Asylsuchende ungeeignet sei, sofern diese nicht spezifisch auf die Bedürfnisse von Opfern von Menschenhandel zugeschnitten sei. Zudem genüge das BAZ den Anforderungen auch unter Berücksichtigung des jüngsten Berichts der NKVF (2019–2020) und den

Gewaltvorfällen in den BAZ nicht. In Bezug auf die individuelle Situation des Beschwerdeführers 5 führen sie aus, dass die Unterbringung im BAZ seinen individuell-konkreten Bedürfnissen nicht entsprochen habe. Insbesondere machen sie geltend, dass es zu «Angriffen» (vgl.

F-4419/2021 Seite 25 Antrag vom 27. April 2020), «anhaltenden Drohungen/Mobbing/Einschüchterungen» (vgl. Gesuch um Kostenübernahme vom 7. Oktober 2020) und «Gewalt» sowie «Angst/Panik vor einer Verschleppung aus dem BAZ» (vgl. Beschwerde vom 4. Oktober 2021) gekommen sei. Eine Sonderunterbringung hätte sich daher aufgedrängt. Ein Wechsel in ein anderes BAZ sei aufgrund des inzwischen in Zürich angelegten Betreuungssettings offensichtlich nicht infrage gestanden.

### **E. 13.3**

Der Beschwerdeführer 5 war seit dem 29. Januar 2020 in einem BAZ untergebracht. Nach mehrwöchigen Aufenthalten in der PUK beantragte seine damalige Rechtsvertreterin am 27. April 2020 seine Unterbringung in einer privaten Unterkunft der FIZ. Dies wurde mit Angriffen durch andere Bewohner des BAZ begründet. In dem Schreiben wurde angemerkt, dass die Unterkunft durch die FIZ finanziert wird. Am 29. April 2020 bewilligte die Vorinstanz die Unterbringung in einer Schutzwohnung der FIZ. Dem Schreiben ist zu entnehmen, dass die durch die private Unterbringung entstehenden Kosten nicht von der Vorinstanz übernommen werden.

### **E. 13.4**

Daraus folgt, dass die Angriffe durch andere Bewohner der Vorinstanz erst seit dem Antrag auf Sonderunterbringung bekannt waren. Damit wurde der Vorinstanz keine Möglichkeit gewährt, vorgängig die Unterbringung im BAZ an die Bedürfnisse des Beschwerdeführers 5 anzupassen. Dies wäre jedoch, wie die Vorinstanz glaubhaft geltend macht, entweder durch organisatorische oder betreuerische Massnahmen im damaligen BAZ oder einer Verlegung in ein anderes BAZ möglich gewesen. Es ergibt sich somit, dass der Beschwerdeführer 5 die Sachleistung nicht vollumfänglich in Anspruch genommen hat. Er hat vielmehr implizit darauf verzichtet und die Behörden um die Möglichkeit gebracht, angemessene Massnahmen zu treffen oder ihn in eine neue Unterkunft zu verlegen. Folglich kann er nun nicht mehr geltend machen, die Unterkunft sei in Bezug auf seine individuellen Bedürfnisse ungenügend ausgestaltet gewesen, da er diese gar nicht vollständig in Anspruch genommen hat. Das Begehren um Rückerstattung der Kosten für die Sonderunterbringung des Beschwerdeführers 5 ist abzuweisen.

### **E. 14.1**

Die Beschwerdeführenden unterliegen mit ihrem Hauptbegehren auf Direktausrichtung der Kosten an die Beschwerdeführerin 1 vollumfänglich. Hinsichtlich der weiteren Begehren, welche auf eine Kostenaufrichtung gegenüber den Beschwerdeführenden 2 bis 5 abzielten, unterliegen sie kostenmässig zu 90 %, wobei ein Begehren vollumfänglich, zwei teilweise gutgeheissen und eines abgewiesen wurde. Nach dem Gesagten geht das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass die Beschwerdeführenden zu 75% unterliegen.

F-4419/2021 Seite 26

### **E. 14.2**

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind den Beschwerdeführenden die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– im Umfang des Unterliegens, mithin im Betrag vom Fr.

1'500.– aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Beschwerdeführenden haften für die Verfahrenskosten zu gleichen Teilen und solidarisch (vgl. Art. 6a VGKE).

### **E. 14.3**

Den Beschwerdeführenden ist ferner zu Lasten der Vorinstanz im Umfang des Obsiegens eine gekürzte Parteientschädigung für notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 2 VGKE). Die Beschwerdeführenden reichten eine Kostennote in Höhe von Fr. 12'903.17 zu den Akten. Der in Rechnung gestellte zeitliche Aufwand von rund 45h Stunden sowie die Auslagen erscheinen angemessen und der veranschlagte Stundenansatz in Höhe von Fr. 280.– bewegt sich im Rahmen von Art. 10 Abs. 2 VGKE. Diese ist nach Massgabe des teilweisen Obsiegens auf insgesamt Fr. 3'225.80 zu kürzen.

### **E. 15**

Gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig (Art. 86 Abs. 1 Bst. a BGG). Sie ist gegen Entscheide auf dem Gebiet des Asyls zwar grundsätzlich ausgeschlossen (Art. 83 Bst. d BGG). Nicht betroffen von dieser Ausnahmeregelung sind jedoch Entscheide betreffend Sozialhilfeleistungen an Asylsuchenden (Urteil des BGer 8C\_221/2013 vom 11. März 2014 E. 1, nicht publ. in: BGE 140 I 141). Dieses Urteil kann folglich vor Bundesgericht angefochten werden, soweit die Voraussetzungen nach Art. 90 BGG ff. erfüllt sind. (Dispositiv nächste Seite)

F-4419/2021 Seite 27

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.