International Organization for Migration (IOM)
Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Zusammenfassung

Auswertungsbericht des Rückkehrhilfeprogramms für Opfer von Menschenhandel und Cabaret-TänzerInnen in einer Ausbeutungssituation

I. RESULTATE

Dieser durch die Internationale Organisation für Migration (IOM) erarbeitete und an das Bundesamt für Migration (BFM) gerichtete Auswertungsbericht zieht Bilanz der Umsetzung des Rückkehrhilfeprogramms für Opfer von Menschenhandel und ausgebeutete Cabaret-TänzerInnen seit dem Beginn im April 2010 bis Juli 2014. In diesem Zeitraum hat IOM 87 Personen unterstützt. Die Auswertung wurde in zwei Phasen durchgeführt: Zuerst wurden die Monitoring-Fragebogen analysiert, welche von **43 der 69 Personen (62%)**, bei welchen ein Monitoring hätte erfolgen sollen, ausgefüllt wurden.[1] Danach fand eine Analyse der Fragebogen statt, welche durch die wichtigsten Partner in der Schweiz[2] und in den Rückkehrländern[3] beantwortet wurden. Der Auswertungsbericht umfasst einerseits die unterschiedlichen Resultate, welche diese Analysen hervorbrachten, und zeigt andererseits Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf.

Die **Gründe für eine freiwillige Rückkehr** in das Herkunftsland variierten. Der Hauptgrund für eine freiwillige Rückkehr bildet der Wunsch in ein familiäres Umfeld zurückzukehren – 28 Personen (65%) begründeten ihre Rückkehr damit. Weitere Gründe liegen im Perspektivenmangel für die Zukunft im Zielland und in der Ausbeutungssituation in der Schweiz. Die Mehrheit der befragten begünstigten Personen war zufrieden oder sogar sehr zufrieden mit der **Beratung und den erhaltenen Informationen vor der Ausreise**.

Die materielle Zusatzhilfe für ein Reintegrationsprojekt[4] wurde in erster Linie genutzt, um ein **Projekt zur beruflichen Integration** umzusetzen (21 Fälle), darunter waren Projekte zur Eröffnung eines Lebensmittelgeschäfts oder eines Kleiderladens, sowie ein landwirtschaftliches Projekt oder Projekte zur Unterstützung während der Arbeitssuche. 18 Personen nutzten die Hilfe als **Wohnraumunterstützung**, während 10 Personen eine **Ausbildung** absolvierten. Zusätzlich zu ihrem Reintegrationsprojekt erhielten 35% (15 Fälle) der begünstigten Personen eine **medizinische Rückkehrhilfe**.

---

[1] Die zurückgekehrten Personen werden nach Auszahlung der Zusatzhilfe und auf freiwilliger Basis zu ihrer Reintegration und den Rückkehrhilfeleistungen befragt.

[2] Fragebogen wurden an die sechs Rückkehrberatungsstellen (RKB) mit den meisten Fällen verschickt (RKB ZH, BS, VD, BE, TG, TI) sowie an die beiden Nichtregierungsorganisationen FIZ und MayDay.

[3] Fragebogen wurden an die IOM Büros und ihre Partnerorganisationen in den fünf Rückkehrländern mit den meisten Fällen verschickt (Ungarn, Argentinien als zuständig für Brasilien, Dominikanische Republik, Thailand, Rumänien).

[4] Ein einzelnes Reintegrationsprojekt kann mehrere Komponenten enthalten (z.B. berufliche Integration und Wohnraumunterstützung).

Zum Zeitpunkt des Monitoring-Besuchs hatte mehr als die Hälfte der begünstigten Personen ein regelmässiges Einkommen, in dem sie entweder angestellt oder selbstständig tätig waren. Vier Personen befanden sich in Ausbildung und 15 Personen waren immer noch auf Arbeitssuche, wurden jedoch vom Staat finanziell unterstützt. Mehr als die Hälfte der arbeitslosen Personen hatte ihre Reintegrationshilfe für Wohnraumunterstützung genutzt. Eine grosse Mehrheit der begünstigten Personen (93%) plant **ihre Zukunft** im Rückkehrland. Die Mehrzahl der Personen strebt an, eine Arbeitsstelle oder eine bessere Arbeitsstelle zu finden, das Berufsprojekt oder das Geschäft zu vergrössern, ein neues Unternehmen zu gründen oder eine Aus-/Weiterbildung zu absolvieren.

Vergleicht man die **aktuelle Situation** mit derjenigen, in der sich die Personen vor ihrer Ausreise aus dem Herkunftsland befanden, ist eine Verbesserung festzustellen. Gemäss den erhaltenen Antworten hat sich ihre wirtschaftliche Lage verbessert. 72% bezeichneten ihre **wirtschaftliche Situation** vor der Ausreise als sehr schlecht, 26% als mittelmässig. Nach ihrer Rückkehr beurteilten 56% der Personen ihre wirtschaftliche und finanzielle Situation als dem Durchschnitt entsprechend, 37% bezeichneten sie als schlecht und 7% als sehr schlecht. Eine Verbesserung des **physischen und psychischen Wohlergehens** konnte ebenfalls festgestellt werden. Das physische und psychische Wohlergehen wurde vor der Ausreise von 14% der Personen als sehr gut, von 44% als gut, von 19% als ungenügend und von 21% als schlecht bezeichnet. Nach ihrer Rückkehr beurteilten immer noch 14% ihr physisches und psychisches Wohlergehen als sehr gut, 67% als gut. Jedoch waren 12% immer noch unzufrieden mit ihrem physischen und psychischen Wohlergehen; 5% bezeichneten es als sehr schlecht und 2% als schlecht. Zudem erklärten drei Personen, dass sie immer noch Angst vor ihrem Ausbeuter haben oder kein Vertrauen gegenüber anderen Personen fassen können.

Der zweite Teil der Auswertung bestand aus der Analyse der Fragebogen, welche den Partnern in der Schweiz und in den Rückkehrländern (IOM Büros und Partnerorganisationen) zugestellt wurden. Grundsätzlich wurde das **Programm der Rückkehrhilfe als eine gute, nützliche und nötige Art der Unterstützung der zurückgekehrten Personen beurteilt**. Um die Dienstleistungen zu verbessern, wurden verschiedene Vorschläge unterbreitet.

Die Partner in der Schweiz (kantonale Rückkehrberaterinnen und Rückkehrberater sowie Nichtregierungsorganisationen) wünschen sich mehr Flexibilität, was die administrativen Schritte der Vorbereitung einer Rückkehr betrifft. Der Zeitfaktor ist wiederholt eine Herausforderung, da die Personen schnellstmöglich zurückkehren wollen, von daher der Wunsch nach einer Vereinfachung der Vorbereitung. Viele Opfer haben zudem Bedenken in Bezug auf die Vertraulichkeit im Umgang mit ihren persönlichen Daten.

Alle **IOM Büros in den Rückkehrländern** betrachten das Programm als eine sehr gute Unterstützungsmöglichkeit für die Begünstigten. Die Flexibilität, der für das Projekt gewährte Betrag sowie die Organisation werden besonders geschätzt. Die Büros erwähnen, dass die Risikobewertungen von guter Qualität sind (4 von 5: ja; 1: je nachdem). Ein Büro präzisiert, dass es die in der Schweiz vorgenommene Risikobewertung erlaubt, die grössten Risiken und Gefahren in Bezug auf die Sicherheit der Person zu evaluieren. Die langfristigen Risiken und präzisere Bedrohungen können in der Regel aber erst nach der Rückkehr identifiziert werden, wenn sich die Person in einem stabilen und sicheren Umfeld

befindet und die Situation objektiver betrachten kann. Mehrere Büros erwähnen, dass die Auszahlungsprozesse zum Teil langsam und kompliziert sind, besonders dann, wenn verschiedene Akteure in die Auszahlung involviert sind (IOM Bern; das BFM; das lokale IOM Büro, NGOs, welche das Projekt umsetzen; etc.).

Alle **Partner von IOM in den Rückkehrländern** bezeichnen das Programm als eine sehr gute Möglichkeit, um die Begünstigten zu unterstützen. Besonders die Flexibilität des Programms wird geschätzt. Zwei Partner betrachten die Vorbereitung der Opfer und deren Kenntnisse bezüglich des Programms sowie dessen Modalitäten als ausreichend. Ein Partner hebt hervor, dass die begünstigten Personen teilweise Erwartungen hegen, welche die tatsächlichen Angebote des Programmes übersteigen. Einige Partner erwähnen, dass der Erfolg der Projektumsetzung von verschiedenen Faktoren abhängt: die Möglichkeit das Projekt, falls nötig, anzupassen, die Begleitung durch eine/n Sozialarbeiter/in oder eine kompetente NGO, Unterstützung durch die Familie oder das Umfeld und unter Umständen eine finanzielle Unterstützung (Bargeld).

II. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Im Allgemeinen sind die Rückmeldungen der begünstigten Personen sowie der Partner in der Schweiz und in den Rückkehrländern positiv ausgefallen. In einigen Fällen wurde bemerkt, dass einzelne Fragen (vor allem bezüglich der finanziellen Starthilfe) für die begünstigten Personen unklar waren. Daher ist eine entsprechende Anpassung des Monitoring-Fragebogens geplant. Einige Resultate und Kommentare in diesem Bericht sind sehr ermutigend, während andere aufzeigen, dass eine langfristige und wirksame Reintegration, vor allem aufgrund der Vulnerabilität der begünstigten Personen, nach wie vor eine grosse Herausforderung bleibt.

Lokale Strukturen

Jeder Fall ist sehr komplex und Ähnlichkeiten zwischen den Fällen sind eher eine Seltenheit. Um den speziellen Gegebenheiten und Vulnerabilitäten der begünstigten Person gerecht zu werden, ist eine individualisierte und enge Begleitung gefragt und nötig. Dies ist jedoch nicht immer möglich, da es je nach Rückkehrland sein kann, dass die Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel entweder nicht vorhanden sind oder die entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen fehlen.

- Es ist wichtig, dass die Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel in den primären Rückkehrländern der Schweiz unterstützt werden. Damit können eine enge und individualisierte Begleitung der begünstigten Personen garantiert und somit die Rahmenbedingungen für eine langfristige und wirksame Reintegration im Rückkehrland verbessert werden. Diese Unterstützung erfolgt durch eine Stärkung der lokalen Kapazitäten (Weiterbildungen, Formulare mit detaillierten Erklärungen usw.).
- Ein Budget für Transportkosten der Büros und Partnerorganisationen im Rückkehrland sollte vorgesehen werden, um eine möglichst enge Begleitung zu ermöglichen (indem ihnen angeboten wird, die Transportkosten zu übernehmen, damit sie die begünstigten Personen besuchen können).

- Die Verfügbarkeit von lokalen Unterstützungsmöglichkeiten, welche in einigen Fällen die Reintegration im Rahmen des Programms (und eventuell längerfristig) ergänzen können, sollte geprüft werden, falls seitens der begünstigten Person Interesse vorhanden ist.

Vorbereitung der Rückkehr

Es wurde festgestellt, dass die Personen teilweise Besorgnisse bezüglich der Rückkehr äussern, aber manchmal auch zu hohe Erwartungen an die Unterstützung zur Wiedereingliederung hegen. Zudem beobachten die Büros und Partner vor Ort, dass es Schwierigkeiten gibt, ein Vertrauensverhältnis mit den Personen aufzubauen. Da verschiedene Akteure in die Vorbereitung der Rückkehr involviert sind, werden in einigen Fällen zusätzliche Informationen benötigt, was die Organisation der Rückkehr zum Teil verlangsamen und erschweren kann.

- Mehr Flexibilität während den administrativen Abläufen vor der Rückkehr ist gefragt (um die Anzahl der Fragen an das Opfer bezüglich den traumatischen Erfahrungen, welche es erlebt hat, und anderen Details zu reduzieren), ohne jedoch die Sicherheit der Rückkehr zu gefährden.
- Um Komplikationen vor oder nach der Rückkehr zu vermeiden, ist es jedoch wichtig, dass die vorhandenen Informationen frühzeitig der IOM zugestellt werden, damit sie berücksichtigt werden können (insbesondere das medizinische Dossier oder Details zur Situation der Person, Wohnort der Familie, Probleme in Bezug auf die Risikobeurteilung, etc.).
- Der Kontakt vor der Rückkehr zwischen den begünstigten Personen und den Büros/Partnerorganisationen vor Ort soll gefördert werden. Dies könnte das Verständnis der begünstigten Personen bezüglich der Situation und den Möglichkeiten nach ihrer Rückkehr verbessern. Zudem könnte dies zu einem besseren Arbeitsklima nach der Rückkehr beitragen, da bereits vor der Rückkehr ein Kontakt besteht (normalerweise im Beisein der RKB oder der FIZ) und sie sich dadurch bereits kennen.
- Der Kontakt mit Partnern vor Ort und der Austausch von detaillierteren Informationen bezüglich der Situation vor Ort sollen durch Telefonkonferenzen, Sitzungen und Präsentationen gefördert werden. Die Rückkehrberaterinnen und Rückkehrberater sowie die Mitarbeiterinnen der FIZ sollen ein Maximum an Informationen bezüglich der Situation vor Ort zur Verfügung haben, um die Opfer vor ihrer Rückkehr entsprechend beraten zu können.

Medizinische Hilfe

Der psychische Zustand ist oftmals ein massgebender Faktor für den Erfolg der Reintegration im Rückkehrland. Eine wirksame und dauerhafte Reintegration ist nur möglich, wenn dies der psychische Zustand der begünstigten Person auch zulässt. Für die medizinische Hilfe existiert ein Budget für eine Behandlungsdauer von sechs Monaten. Jedoch ist dies nicht immer genügend, vor allem wenn es sich um psychische Probleme handelt. Ausserdem benötigen Personen mit physischen Problemen häufig eine längere medizinische Behandlung (gerade in Anbetracht dessen, dass 78% der begünstigten Personen Opfer sexueller Ausbeutung geworden sind).

- Das Budget für die medizinische Hilfe sollte die ganze Behandlungsdauer abdecken oder aber mindestens die Behandlungsdauer von einem Jahr.

Zeitrahmen des Programms

Hinsichtlich der verfügbaren Zeit, in welcher ein Projekt eingereicht werden kann, genügt in einigen Fällen ein Jahr nicht. Zusätzlich ist anzumerken, dass die Zeit für die Auszahlung der Rückkehrhilfe nicht limitiert ist. Dies ist sehr wichtig und erhöht die Chancen auf eine dauerhafte und wirksame Reintegration im Rückkehrland.

- Der Zeitrahmen, in welchem ein Reintegrationsprojekt eingereicht werden kann, sollte auf eineinhalb Jahre erhöht werden.
- Um eine lang andauernde und effiziente Begleitung durch die Partner vor Ort zu ermöglichen, sollten zusätzlich anfallende Kosten übernommen werden.

Risikobeurteilung

Die Risikobeurteilung findet zurzeit vor der Ausreise statt und basiert einzig auf den Aussagen der begünstigten Personen. In einigen Fällen liegt auch eine Beurteilung der Risikosituation durch die FIZ vor. Auf Grund von Traumatisierungen oder dem Wunsch, so schnell wie möglich zurückzukehren, sind die Informationen nicht immer komplett oder kohärent. Ausserdem werden aktuell keine Informationen zur Situation vor Ort eingeholt. Dies kann zu einer Risikosituation für die begünstigte Person oder für Mitarbeiter der IOM oder von Partnerorganisation vor Ort führen, welche vor der Ausreise nicht erkannt wurde.

- Die Risikobeurteilung muss als Prozess angeschaut werden. Vor der Ausreise müssen neben den Informationen von der begünstigten Person auch objektive Informationen seitens der Partner im Rückkehrland gesammelt werden. Dies erlaubt es, eine vollständigere Risikobeurteilung durchzuführen.
- Die Risikosituation kann sich verändern und muss deshalb nach der Rückkehr regelmässig und systematisch analysiert werden.
- Die IOM hat neue Standards definiert, welche in diesem Programm angewendet werden und so zu einer umfassenderen Risikobeurteilung führen könnten.

Finanzielle Starthilfe

Das Programm sieht die Auszahlung einer finanziellen Starthilfe in der Höhe von 1000 Schweizer Franken im Moment der Ausreise vor. Jedoch wurde festgestellt, dass ein Grossteil der begünstigten Personen diese Starthilfe nicht nur dazu nutzt, um ihre Grundbedürfnisse nach der Rückkehr zu decken, sondern dass sie diese zu schnell und teilweise auch unvorsichtig ausgeben. Aus diesem Grund ist ein Teil der begünstigten Personen nach ihrer Rückkehr sehr schnell mittellos. Dies führt dazu, dass sie sich in einer schwierigen Situation befinden und dringend Zugang zu finanziellen Mitteln benötigen. Diese Situation kann einen negativen Einfluss auf die Ausarbeitung eines Reintegrationsprojekts haben, da die Deckung der unmittelbaren Bedürfnisse gegenüber der Deckung der längerfristigen Bedürfnisse im Vordergrund steht.

- Es ist empfehlenswert, dass den begünstigten Personen das Ziel dieser finanziellen Starthilfe im Rahmen der Rückkehrberatung aufgezeigt wird und Tipps zur Nutzung und im Umgang mit dieser Hilfe weitergegeben werden.

- Die Auszahlungsmodalitäten der finanziellen Starthilfe sollten dem einzelnen Fall entsprechend flexibel sein. In einigen Fällen kann die Aufteilung der Auszahlung in Tranchen bei der Ausreise und nach der Rückkehr besser geeignet sein.
- An Stelle der Auszahlung in bar könnte die IOM vor Ort oder eine Partnerorganisation die begünstigte Person bei der Eröffnung eines Bankkontos unterstützen (dies je nach den lokalen Gegebenheiten). Die finanzielle Starthilfe würde also direkt auf das Bankkonto ausbezahlt, wodurch die begünstigte Person bei der Verwaltung des Geldes unterstützt werden könnte.
- Es sollten weitere Möglichkeiten in Betracht gezogen werden, um im Rahmen des Programms Personen, die für ihre Grundbedürfnisse nicht selber aufkommen können, finanziell zu unterstützen (zum Beispiel in besonders vulnerablen Situationen die Möglichkeit, Kosten für Nahrung zu übernehmen, unbezahlte Rechnungen oder Bussen zu bezahlen, Heizkosten etc.).

Informationsaustausch zwischen den Partnern in der Schweiz und im Rückkehrland

Wir haben bestimmte Unklarheiten bezüglich des Programms, insbesondere bei den Partnern, festgestellt. Desweitern wurde ein Mangel an Informationen zum Vorgehen und der Unterstützung bei der Erarbeitung eines Reintegrationsprojektes sowie bei der Begleitung der Fälle nach der Rückkehr festgestellt.

- Der Austausch zwischen den Partnern in der Schweiz und in den Rückkehrländern (durch Telefonkonferenzen oder direkten Kontakt) sollte gefördert werden. Es ist zu empfehlen, dass die Partner in der Schweiz in die Rückkehrländer reisen oder dass die Partner in den Rückkehrländern an Veranstaltungen in der Schweiz teilnehmen. Dieser Austausch kann zu einem besseren Verständnis der Erwartungen bezüglich der Reintegrationshilfe seitens der Partner in der Schweiz beitragen und andererseits ein besseres Verständnis für die Realität in den Rückkehrländern und die angebotene Unterstützung nach der Rückkehr schaffen.

Der Status von potentiellen begünstigten Personen

Ein Unterschied in der Behandlung der Dossiers je nach Status der (potentiellen) begünstigten Person wurde festgestellt. Der Status ist teilweise die Folge von den mehr oder weniger kompetenten Beratungen, die ein Opfer erhält. In einigen Fällen haben diese Beratungen dazu geführt, dass ein Opfer ein Asylgesuch einreichte, um den Status zu regularisieren, anstatt einen Antrag auf Bedenkzeit für Opfer von Menschenhandel zu stellen. Wenn sich eine (potentielle) begünstigte Person nicht im Bereich des Ausländerrechts, sondern beispielsweise im Bereich des Asylrechts befindet, kann dies den Zugang zur Rückkehrhilfe oder zu anderen Unterstützungsmöglichkeiten erschweren.

- Es muss sichergestellt werden, dass Opfer von Menschenhandel auch als solche behandelt werden und unabhängig von ihrem Status Zugang zu Unterstützungsmöglichkeiten und Schutz haben.

Diese Empfehlungen und Vorschläge werden dem BFM unterbreitet, um anschliessend mögliche Massnahmen zu definieren.

IOM Bern, November 2014