International Organization for Migration (IOM)
The UN Migration Agency

ZUSAMMENFASSUNG

Auswertung des Programms «Rückkehrhilfe für Opfer von Menschenhandel und Cabaret-Tänzerinnen in einer Ausbeutungssituation»

I. RESULTATE

Diese von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) durchgeführte Auswertung beurteilt die Umsetzung des Rückkehrhilfeprogramms für Opfer von Menschenhandel und Cabaret-Tänzerinnen, die ausgebeutet worden sind. Die Auswertung ist die zweite in diesem Rahmen und wurde nach dem gleichen Vorgehen wie die erste erstellt. Dabei wurde der Zeitrahmen von Oktober 2013 bis Mai 2020 betrachtet. Während dieser Zeit hat IOM 146 Personen resp. 136 Fälle unterstützt.

In einem ersten Teil der Auswertung wurden die Monitoringberichte analysiert, die im betrachteten Zeitraum von **42 der 108 Begünstigten (39%)** vorliegen[1]. Der zweite Teil beschäftigt sich mit der Auswertung der Evaluationsfragebögen, die von den wichtigsten Partnern in der Schweiz[2] und in den Rückkehrländern[3] ausgefüllte wurden. Der Bericht stellt die verschiedenen Erkenntnisse, die durch die Analyse gewonnen wurden, sowie Schlussfolgerungen und Empfehlungen vor.

Die **Beweggründe für die freiwillige Rückkehr** variierten. Die Hälfte der Begünstigten gab an, dass sie in ihr familiäres Umfeld zurückkehren wollten. Die fehlenden Zukunftsaussichten in der Schweiz, die erlebte Ausbeutungssituation und die Möglichkeit, Unterstützung zu erhalten, waren weitere Gründe für die Rückkehr. Die meisten der befragten Begünstigten waren mit der **Beratung und den Informationen vor der Ausreise** sehr zufrieden oder zufrieden.

Die materielle Zusatzhilfe für ein Reintegrationsprojekt[4] wurde vorrangig genutzt, um ein **Projekt zur beruflichen Integration** (30%) umzusetzen gefolgt von **Unterkunftslösungen** (24%) und Subventionen von **Ausbildungen** (13%). 17 der 42 begünstigten Personen erhielten **medizinische Unterstützung**.

---

[1] Die zurückgekehrten Personen werden nach Auszahlung der Zusatzhilfe und auf freiwilliger Basis zu ihrer Reintegration und den Rückkehrhilfeleistungen befragt. Die tiefe Rücklaufquote erklärt sich unter anderem dadurch, dass die Auswertung direkt zu Beginn der COVID-19 Pandemie gestartet wurde und in dieser Situation keine ausstehenden Monitoringberichte eingeholt oder abgewartet wurden.

[2] Fragebogen wurden an die sieben Rückkehrberatungsstellen (RKB) mit den meisten Fällen verschickt (BE, BS, GE, TI, ZH, Bundesasylzentrum Chiasso), sowie an die Nichtregierungsorganisationen FIZ, Coeur des Grottes und Astrée.

[3] Fragebogen wurden an die IOM Büros und ihre Partnerorganisationen in den acht Rückkehrländern mit den meisten Fällen verschickt (IOM in Ungarn, Thailand, Rumänien, Nigeria, Bulgarien, Brasilien, Serbien und die Dominikanische Republik, Partnerorganisation in Rumänien (ADPARE), Ungarn (HBAid), Thailand (DATIP), Nigeria (COSUDOW)).

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

Zum Zeitpunkt des Monitoringbesuchs verfügte die Mehrheit der Begünstigten über ein regelmässiges **Einkommen** als selbständig Erwerbende oder Angestellte. Drei Begünstigte befanden sich in einer Ausbildung, während 10 Personen auf Arbeitssuche waren, aber staatliche Subventionen erhielten. Mehr als die Hälfte der Arbeitsuchenden hatten ihre Reintegrationshilfe für eine Unterkunftslösung eingesetzt. 91% der Befragten betrachteten ihr **physisches und psychisches Wohlergehen** als gut oder sehr gut und 84% empfanden ihren **wirtschaftlichen Status** als gut oder durchschnittlich. Dies steht in Kontrast zur Situation vor der Ausreise in die Schweiz, in der knapp die Hälfte der Personen angaben, dass ihr Wohlergehen unbefriedigend oder schlecht war und 57% fanden, dass ihr wirtschaftlicher Status schlecht oder sehr schlecht war. Eine überwiegende Mehrheit der Begünstigten sieht ihren Lebensmittelpunkt für die **Zukunft** im Rückkehrland.

Die Analyse der Evaluationsfragebögen, die an die Schweizer Partner und die Partner in den Rückkehrländern (IOM-Büros und deren lokale Partner) verschickt wurde ergab, dass das **Rückkehrhilfeprogramm als ein gutes, nützliches und notwendiges Mittel zur Unterstützung der Begünstigten** angesehen wird. Um das Angebot weiter zu verbessern, wurden verschiedene Vorschläge gemacht:
Die **Partner in der Schweiz** (RückkehrberaterInnen und NGOs) wünschen sich mehr Flexibilität in Bezug auf die administrativen Verfahren zur Vorbereitung und die Möglichkeit für Personen, die bereits zurückgekehrt sind, sich nachträglich im Programm zu registrieren. Sie plädieren für eine verlängerte Unterstützung, insbesondere für soziale und medizinische Unterstützung, und wünschen sich eine engere Zusammenarbeit mit den Partnern vor Ort. Sie betonen, dass die umfassende Information der Rückkehrenden sehr wichtig sei.

Die **IOM-Büros vor Ort** schlagen vor, dass der direkte Kontakt bereits vor der Ausreise hergestellt werden sollte, dass die finanzielle Starthilfe als Cash-Betrag für die Grundbedürfnisse in Raten über längere Zeit ausbezahlt werden soll, dass Psychotherapie als eigenständiges und bedingungsloses Angebot ins Programm aufgenommen werden sollte und dass eine betriebswirtschaftliche Schulung sinnvoll wäre. Ausserdem sind sie der Ansicht, dass das Monitoring in mehreren Stufen geschehen sollte.

Die **Nicht-IOM-Partner vor Ort** schlagen ihrerseits ebenfalls ein separates Angebot für Psychotherapie und Business-Trainings vor.

II. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

a) Vorbereitung der Rückkehr und Austausch zwischen den Partnern

Jeder Fall ist komplex und muss mit all seinen Eigenheiten betrachtet werden. Ein enger und individueller Follow-up unter Berücksichtigung der Verletzlichkeit der Begünstigten ist notwendig, um wirkungsvolle Hilfe anbieten zu können. Die lokalen Möglichkeiten variieren je nach Rückkehrland. Die Informationen aus der Schweiz sind aber in jedem Fall zentral, um die richtigen Massnahmen im Rückkehrort vorzubereiten. Nicht alle Rückkehrberatungsstellen sind gleich vertraut mit der Organisation der Rückkehr von Betroffenen von Menschenhandel.

- Die umfassende Information sollte beibehalten werden, wobei auch andere Optionen als die Rückkehr besprochen werden sollten.
- Soweit möglich, sollte die Vorbereitung der Rückkehr in der Schweiz von spezialisierten Organisationen übernommen werden.
- Regelmässige Weiterbildungen und Informationsveranstaltungen sollten weiterhin organisiert werden, um die Zielgruppen zu erreichen und die Zusammenarbeit zwischen den Schweizer Partnern zu fördern.

Das Land und der genaue Rückkehrort hat einen Einfluss auf die Reintegration: Kehren die Begünstigten in eine sehr ländliche Zone heim, weit weg vom Büro der lokalen IOM oder der Partnerorganisation, ist eine engmaschige Unterstützung oftmals schwierig, da es an der nötigen Struktur fehlt. Um die Zusammenarbeit zwischen dem betreuenden Netzwerk in der Schweiz und vor Ort weiter zu stärken, Vertrauen zu schaffen und Unsicherheiten zu vermindern, wird empfohlen:

- Der direkte Austausch der rückkehrenden Person mit der Partnerorganisation / IOM vor Ort sollte institutionalisiert werden. Der Kontakt (normalerweise in Anwesenheit der RKB oder der FIZ) sollte per Telefon, Videokonferenz oder Mail stattfinden, um das Vertrauen zu stärken und die Zusammenarbeit zu erleichtern. Diese Praxis sollte für alle Fälle systematisch angeboten werden.
- Zur Förderung des Austauschs und Wissenstransfers zwischen Partnern in der Schweiz und im Rückkehrland könnten Besuche oder Webinare organisiert werden.
- Zum Aufbau und der Förderung lokaler Kapazitäten sollten Trainings, Austauschprogramme und nach Möglichkeit finanzielle Mittel für konkrete Projekte vor Ort eingesetzt werden.

Der administrative und zeitliche Aufwand der Rückkehrorganisation wird von Schweizer Partnern als Herausforderung angesehen. Gleichzeitig sind sich alle einig, dass nur durch eine sorgfältig vorbereitete Rückkehr, eine Chance zur langfristigen Reintegration besteht. Eine Beschleunigung der Rück-kehrorganisation kann primär durch eine Vorankündigung des Falles erreicht werden. Viele der RückkehrberaterInnen sind sich dessen bewusst und informieren IOM frühzeitig, so dass die Abklärungen im Rückkehrland bereits beginnen können. Dies sollte unbedingt beibehalten werden. Besonders medizinische Abklärungen nehmen Zeit in Anspruch. Komplette und frühzeitige Informationen zur medizinischen Situation erleichtern die Organisation. Eine Beschleunigung der IOM internen Abklärungen ist erstrebenswert. Dies liesse sich teilweise verändern, wenn IOM Bern selbst eine medizinische Fachperson zur Verfügung hätte, welche die Situationen direkt beurteilen kann. Die genaue Abklärung und Einschätzung von reiserelevanten medizinischen Risiken bildet eine Besonderheit des SIM-Angebots.

- Der administrative Vorbereitungsprozess der Rückkehr sollte noch flexibler werden, ohne die Sicherheit der Rückkehrenden zu gefährden.

- Um Komplikationen vor der Abreise oder nach der Rückkehr zu vermeiden, ist es wichtig, dass die verfügbaren Informationen rechtzeitig an IOM übermittelt werden (einschliesslich der medizinischen Informationen oder Angaben zur Person und Familie, Risikobewertung usw.).

Da medizinische Faktoren auch ein Risiko darstellen können, sollte die Risikoeinschätzung ebenfalls eine Frage zu Gesundheitsfragen (z.B. Suchtprobleme usw.) integrieren.
Im Laufe der Reintegrationsunterstützung werden oft mehrere Partner beigezogen. Die aktuelle Version des Einverständnisformulars zur Weitergabe persönlicher Daten erlaubt lediglich die Nennung einer spezifischen Partnerorganisation. Die Möglichkeit, mehrere Partnerorganisationen aufzulisten, könnte administrativen Mehraufwand vermeiden.

- Das Risikoeinschätzungsformular sollte mit einer Frage zu gesundheitlichen Risiken wie z.B. Suchtproblemen ergänzt werden.
- Die Einverständniserklärung sollte angepasst werden, so dass mehrere Partner eingetragen werden können.

b) Rückreise und Ankunft im Rückkehrland

Die Rückkehr ist für die Rückkehrenden oft mit Unsicherheiten und Ängsten verbunden. Um diese zu minimieren, sollten sie nach ihrer Ankunft im Rückkehrland empfangen und gut betreut werden. Der Kontakt direkt nach der Rückkehr ist äusserst wichtig und sollte daher gestärkt werden.

- Rückkehrende sollten kurz nach ihrer Rückkehr mit IOM vor Ort in Kontakt treten, die Aufforderung zur Kontaktnahme innert drei Monaten im Bestätigungsschreiben des SEM ist sinnvoll.
- IOM und/oder die Partnerorganisation vor Ort sollte sich kurz nach der Rückkehr (bis 3 Monate nach der Rückkehr) mit den Begünstigten treffen, um die Bedürfnisse zu analysieren. Besuche bei den Begünstigten zuhause sollten unterstützt und, wenn nötig, vom Programm gedeckt werden.

c) Finanzielle Starthilfe

Das Programm bietet eine finanzielle Starthilfe bis zu CHF 1’000. Diese Basispauschale wird von den Rückkehrenden sehr geschätzt. Allerdings gaben die Partner vor Ort an, dass sie von den Rückkehrenden manchmal schnell und unüberlegt ausgegeben werde. Um zu verhindern, dass die Rückkehrenden kurz nach der Rückkehr mittellos sind und wieder in eine Notlage geraten, wird der folgende Vorschlag zur Verbesserung des Angebots gemacht:

- Im Rahmen der Rückkehrberatung sollte der Zweck dieser finanziellen Unterstützung gut erläutert werden und Empfänger sollten über die Verwendung dieser Hilfe beraten werden.
- Die Bedingungen für die Auszahlung der finanziellen Hilfe sollten flexibel sein.

- Je nach Fall sollte die finanzielle Starthilfe in (kleineren) Tranchen als monatlicher Cash-Betrag für die Grundbedürfnisse ausbezahlt werden. Ein vorgeschlagener Zeitrahmen wären 6 Monate
- Der Betrag der Starthilfe sollte je nach Fallkonstellation oder Rückkehrland erhöht werden.

Mit der Möglichkeit des monatlichen Cash-Betrags würden die Rückkehrenden mehr Zeit erhalten, um zu überlegen, was sie mit der materiellen Zusatzhilfe machen möchten und überbrückt die Zeit, in der ein Reintegrationsprojekt noch kein Einkommen generiert.

d) Umsetzung der Reintegrationsprojekte

Die Flexibilität der Reintegrationshilfe wird von allen befragten Personen als äusserst wichtig erachtet. Die Möglichkeit einer individuellen und massgeschneiderten Unterstützung wurde als wertvoll eingeschätzt und sollte zweifellos beibehalten werden.
Die Begünstigten sind oft in einer sehr vulnerablen Situation und brauchen Zeit, sich zu stabilisieren und zurecht zu finden, bevor sie mit einer langfristigen Reintegration starten können. Die Projekteingabefrist von einem Jahr nach der Rückkehr hat sich insbesondere in Zeiten von COVID-19 als nicht ausreichend erwiesen.

- Die Projekteingabefrist sollte auf 1.5 oder 2 Jahre nach der Rückkehr verlängert werden.
- Besuche bei den Begünstigten, bereits vor dem Monitoring, könnten dazu beitragen, dass der Kontakt erhalten bleibt und die Bedürfnisse besser erkannt werden. Diese Anpassung sollte mit der Übernahme zusätzlicher Kosten einhergehen, um die Besuche zu ermöglichen (Transport, Aufwand etc.).

Die grösste Herausforderung in der Umsetzung der Reintegrationsprojekte scheinen die administrativen Hürden zu sein, um die Zahlungen durchführen zu können. Die Beschaffung von Offerten und die Bezahlung mittels Überweisungen ist in einigen Kontexten umständlich und hinderlich. Das Angebot sollte daher auch dort noch flexibler werden. Die Schaffung zusätzlicher Möglichkeiten zur finanziellen Unterstützung von Begünstigten, wäre ein Gewinn für das Programm. Aufgrund von Notlagen infolge der aktuellen COVID-19 Pandemie wurde zur Deckung der Grundbedürfnisse in einigen Fällen ein Teil der materiellen Zusatzhilfe ausnahmsweise in cash ausbezahlt. Diese Option, einen Teil der Zusatzhilfe in bar auszubezahlen, könnte institutionalisiert werden, um die Flexibilität der Unterstützung zu erhöhen:

- Die Zahlungsmodalitäten sollten dahingehend vereinfacht werden, dass der lokale Kontext beachtet wird und Beschaffungen nicht durch administrative Einschränkungen behindert werden.
- In Einzelfällen und basierend auf der Situation der Bedürfnisse, könnte ein Teil der Zusatzhilfe, beispielsweise bis zu CHF 1'000, in bar ausbezahlt und für bestimmte Zwecke verwendet werden.

Besonders bei der Eröffnung von professionellen Kleinunternehmen fehlen den Rückkehrenden manchmal Kenntnisse zur Unternehmensführung. Die zusätzliche Möglichkeit eines «Business-

Trainings» wäre in diesen Fällen sinnvoll, unabhängig von der materiellen Zusatzhilfe. Dies könnte in Form eines Trainings oder auch in Papier-/Videoform erfolgen.

- Als zusätzliches Angebot sollte ein Business-Training (Vermittlung betriebswirtschaftlicher Kenntnisse) für Rückkehrende, unabhängig von der materiellen Zusatzhilfe geschaffen werden.

e) Medizinische Rückkehrhilfe

Das Angebot der medizinischen Rückkehrhilfe wird von allen Begünstigten als (sehr) nützlich erachtet und macht einen wichtigen Aspekt der Rückkehrhilfe aus. Der gesundheitliche Zustand hat einen erheblichen Einfluss auf die Lebensqualität der Personen. Insbesondere die psychische Gesundheit ist zentral für die Wiedereingliederung im Rückkehrland. Psychologische und psychotherapeutische Behandlungen werden in vielen Ländern nicht von der Krankenversicherung bezahlt. Bleibt die Behandlungsdauer auf max. sechs Monate begrenzt, reicht dies oft nicht aus für eine langfristige Stabilisierung.

- Die medizinische Rückkehrhilfe sollte längerfristig und bedingungslos gewährt werden, vorgeschlagen wird mindestens für ein Jahr und ohne Einschränkungen in den Behandlungen.
- Ein separates Angebot für Psychotherapie sollte geschaffen werden, von dem die Rückkehrenden unabhängig von der medizinischen Rückkehrhilfe und längerfristig profitieren können.
- Allfällige (Wieder-)Einschreibegebühren bei der Krankenkasse sollten von der medizinischen Rückkehrhilfe gedeckt werden.

f) Monitoring

Die begünstigten Personen werden auf freiwilliger Basis zu ihrer Reintegration und den erhaltenen Hilfeleistungen befragt. Das Monitoringinterview wird nach Auszahlung der gesamten Reintegrationshilfe durchgeführt. Dies kann mit einem persönlichen Besuch oder per Telefon geschehen. Um das Monitoring zu verbessern und die Rücklaufquote zu verbessern, werden folgende Vorschläge gemacht:

- Allfällige Kosten im Zusammenhang mit den Monitoringbesuchen sollten zusätzlich im Rahmen des Programms übernommen werden.
- Der Zeitpunkt des Monitoring-Interviews sollte flexibler sein: Je nach Fall kann es sinnvoll sein, das Interview vor der letzten Auszahlung oder direkt mit der letzten Auszahlung etc. zu machen.

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

III. VERGLEICH ZUM ERSTEN AUSWERTUNGSBERICHT

Bereits im ersten Auswertungsbericht von 2014 wurden Empfehlungen formuliert, aufgrund derer einige Anpassungen vorgenommen wurden:

Administratives und Vorbereitung der Rückkehr:

- Es wurde entschieden, bei der Vorbereitung der Rückkehr die Rückfragen aufs Nötigste zu beschränken.
- Das Formular zur Risikoeinschätzung wurde angepasst und die Risikoanalyse wird seither als laufender Prozess gesehen (anstatt als statische Erkenntnis zum Zeitpunkt der Ausreise).
- Transportkosten wurden eingeplant, um Besuche zu ermöglichen.
- Kontakte zwischen den Rückkehrenden und den Missionen / Partnern vor Ort bereits vor der Rückkehr werden je nach Situation organisiert (z.B. zwecks Vertrauensaufbau).

Finanzielle Starthilfe:

- Die Auszahlung der finanziellen Starthilfe wurde flexibler gemacht (Frage nach Tranchenzahlung, Überweisung auf ein Bankkonto, wo möglich) und der Zweck der finanziellen Starthilfe wurde im Leitfaden und mittels Merkblatt für die Begünstigten genauer erklärt.

Materielle Zusatzhilfe:

- Der Empfehlung, Personen, welche nicht für ihre Grundbedürfnisse aufkommen können, besser zu unterstützen, wurde insofern Rechnung getragen, als dass die Zusatzhilfe für diverse Massnahmen verwendet werden kann, so auch für monatliche Cash-Zahlungen in begründeten Fällen, z.B. bei Ausbildungen als Stipendium/Lohnersatz

Da das Programm im Wesentlichen gleich geblieben ist, erstaunt es nicht, dass nicht nur die hier vorliegenden Empfehlungen den Vorschlägen von 2014 ähneln, sondern auch die Ergebnisse ähnlich sind. Die Vulnerabilität der Opfer bleibt bestehen oder nimmt weiterhin zu. Aufgrund des opferzentrierten Ansatzes, nach welchem IOM und die Partnerorganisationen arbeiten, sind weitergehende Empfehlungen im Interesse der Betroffenen nachvollziehbar und weitere Anpassungen des Programms in diesem Sinne wünschenswert

Bern, Februar 2021