

ZUSAMMENFASSUNG

Auswertung des Programms «Rückkehrhilfe für Opfer von Menschenhandel und Opfer gemäss Opferhilfegesetz aus der Prostitution»

Diese von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) durchgeführte Auswertung beurteilt die Umsetzung des Angebots «Rückkehrhilfe für Opfer von Menschenhandel und Cabaret-Tänzer:innen in einer Ausbeutungssituation» (IOM-interner Projektname). Cabaret-Tänzer:innen in einer Ausbeutungssituation waren die zweite Zielgruppe bis 31. Dezember 2015 (Aufhebung des Cabaret-Tänzer:innen-Statuts). Seit dem 1. Juni 2019 bilden Opfer gemäss Opferhilfegesetz aus der Prostitution die zweite Zielgruppe und das Rückkehrhilfeprogramm wurde entsprechend angepasst. Der vorliegende Bericht stellt die dritte Auswertung in diesem Rahmen dar und wurde nach dem gleichen Vorgehen wie die ersten beiden Auswertungen erstellt. Dabei wurde der Analysezeitraum für Fälle mit einer Rückkehr zwischen August 2018 und August 2024 (90 abgeschlossene Fälle) bzw. für Monitoringberichte von Juni 2020 bis Oktober 2024 festgelegt. In einem ersten Teil der Auswertung wurden die Monitoringberichte analysiert, die von **60 der 90 Begünstigten (67%)** im betrachteten Zeitraum vorliegen. Der zweite Teil beschäftigt sich mit der Auswertung der Fragebögen, die von den wichtigsten Partnern in der Schweiz und in den Rückkehrländern ausgefüllt wurden. Die Auswertung enthält die gewonnenen Erkenntnisse sowie Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Die Beweggründe der Begünstigten für die freiwillige Rückkehr waren unterschiedlich. Die Hälfte der Begünstigten gab an, dass sie in ein familiäres Umfeld zurückkehren wollten. Die fehlenden Perspektiven in der Schweiz, gesundheitliche Probleme sowie eine Steigerung der Lebensqualität waren weitere Gründe für die Rückkehr. Fast alle befragten Begünstigten waren mit der **Rückkehrberatung und den Informationen vor der Rückkehr** zufrieden oder sehr zufrieden.

Die materielle Zusatzhilfe (Reintegrationshilfe) wurde für verschiedene Projekte eingesetzt. Die Mehrheit der Begünstigten entschied sich, die Gelder für **Wohnraumunterstützung** einzusetzen, gefolgt von **Geschäftsprojekten**. Zudem wurde medizinische Rückkehrhilfe für medizinische Behandlungen und den Kauf von Medikamenten gewährt.

Zum Zeitpunkt der Monitoringbesuche verfügte ein Drittel der Begünstigten über ein **Einkommen** als selbständig Erwerbende. Ein anderes Drittel war erwerbslos, während im restlichen Drittel einige angestellt oder in Mutterschaft waren.

70% der Begünstigten betrachteten ihr **psychisches und physisches Wohlbefinden** zum Zeitpunkt des Monitorings als gut oder sehr gut und 57% empfanden ihren **wirtschaftlichen Status** als durchschnittlich. Dies steht in Kontrast zur Situation vor der Ausreise in die Schweiz, in der 38% der Begünstigten angaben, dass ihr Wohlbefinden unbefriedigend, schlecht oder sehr schlecht war und 72% fanden, dass ihr wirtschaftlicher Status schlecht oder sehr schlecht war.

Eine überwiegende Mehrheit der Begünstigten sieht ihren **zukünftigen Lebensmittelpunkt** nach der Rückkehr im Rückkehrland.

Der zweite Teil der Auswertung besteht aus der Analyse der Fragebögen, die sowohl an die **NGO und Rückkehrberatungsstellen (RKB) in der Schweiz als auch an die IOM-Missionen und Partnerorganisationen in den Rückkehrländern versandt** wurden. Im Allgemeinen wurde das Rückkehrhilfeprogramm als wertvoll und gut strukturiert empfunden. Die Zusammenarbeit mit IOM Bern wird von den Partnern, Missionen und Partnerorganisationen überwiegend als positiv beschrieben, insbesondere aufgrund der schnellen und flexiblen Reaktionen sowie der umfassenden Unterstützung. Dennoch gibt es einige Aspekte, die weiter optimiert werden könnten.

Im Rahmen der Auswertung wurde zudem festgestellt, dass es bei einigen Partnern Missverständnisse bzgl. den folgenden Aspekten gibt: Bewilligungen von zahnärztlichen Behandlungen, Kostendeckung für unmittelbare Bedürfnisse nach der Rückkehr (v.a. Unterkunft und Lebensmittel) und Rückerstattungen an Begünstigte. Die im Vergleich zu anderen Programmen tiefe Fallzahl ist wohl mitunter ein Grund dafür, weshalb gewisse Richtlinien manchmal missverstanden werden. IOM Bern und SEM sind bestrebt, die Partner regelmässig an die Richtlinien zu erinnern, um so künftige Missverständnisse zu vermeiden.

Nachfolgend werden die aus der Auswertung gewonnen Erkenntnisse und Empfehlungen aufgeführt und erläutert.

Optimierung der Rückkehrorganisation

Eine transparente Kommunikation zwischen allen beteiligten Akteur:innen ist essenziell, um Unsicherheiten und Missverständnisse im Rückkehrprozess zu minimieren. Eine kohärente Abstimmung zwischen den involvierten Stellen ist daher unerlässlich. Konkrete Empfehlungen:

- Seit der letzten Auswertung 2020 wird vor der Ausreise systematisch ein virtuelles Gespräch zwischen der rückkehrenden Person und IOM (ggf. mit Partnerorganisation) per Telefon oder Videokonferenz angeboten. Diese Praxis hat sich bewährt und wird in den meisten Fällen genutzt. Sie sollte zwingend beibehalten werden (wann immer möglich auch mit potenziellen Partnerorganisationen).
- Wartezeiten während des Rückkehrprozesses könnten minimiert werden, indem auch in Rückkehrländern mehr Personal zur Verfügung gestellt wird.
- Die prioritäre Bearbeitung der Fälle mit hoher Dringlichkeit sollte beibehalten werden.

Flexibilisierung der finanziellen Starthilfe

Eine zeitnahe und bedarfsgerechte finanzielle Starthilfe ist ein zentraler Faktor für eine erfolgreiche Reintegration. Verzögerungen bei der Bereitstellung von Mitteln können dazu führen, dass Rückkehrer:innen in prekäre Lebenssituationen geraten und ihre Reintegration erschwert wird. Zudem stellt die aktuelle Praxis der Sachleistungen oder komplexer Auszahlungssysteme für viele Begünstigte eine bürokratische Hürde dar, die ihre Autonomie einschränken kann. Konkrete Empfehlungen:

- Für die Zeit unmittelbar nach der Rückkehr würde die vermehrte Bereitstellung von finanziellen Mitteln für Lebensmittel befürwortet werden (Erhöhung der finanziellen Starthilfe).
- Die Möglichkeit von Barauszahlungen / Bereitstellung der Unterstützungsleistungen über ein Bankkonto anstelle von Sachleistungen sollte geprüft werden, um den Rückkehrer:innen mehr Autonomie zu bieten und bürokratische Hürden zu minimieren.

Flexibilisierung der materiellen Zusatzhilfe

Die finanzielle Unterstützung für Reintegrationsprojekte spielt eine entscheidende Rolle bei der nachhaltigen Reintegration von Rückkehrer:innen. In einigen Rückkehrländern reicht die derzeit vorgesehene materielle Zusatzhilfe nicht aus, um langfristige Einkommensquellen zu sichern. Zudem sind die Mittel zweckgebunden, was in bestimmten Fällen eine flexible und bedarfsgerechte Unterstützung erschwert. Konkrete Empfehlungen:

- Der Betrag der materiellen Zusatzhilfe sollte in bestimmten Rückkehrländern und allenfalls je nach Fallkonstellation erhöht werden, um der Inflation der letzten Jahre gerecht zu werden.
- Die Zahlungsmodalitäten sollten dahingehend vereinfacht werden, dass der lokale Kontext beachtet wird und Beschaffungen nicht durch administrative Einschränkungen behindert werden.

Sensibilisierung und Aufklärung

Umfassende Informationen über die zur Verfügung stehenden Unterstützungsangebote tragen, nebst anderen Faktoren, positiv zum Reintegrationsprozess der Rückkehrer:innen bei. Insbesondere Personen mit psychischen Problemen benötigen gezielte Aufklärung über bestehende Hilfsangebote, um diese auch tatsächlich in Anspruch nehmen zu können. Der Zugang zu Informationen wird zusätzlich durch Sprachbarrieren, geringe Bildung oder Analphabetismus erschwert. Darüber hinaus sind gut geschulte Fachkräfte essenziell für eine effektive Betreuung und Begleitung der Rückkehrer:innen. Konkrete Empfehlungen:

- Informationsmaterial sollte idealerweise zielgruppenspezifisch angepasst werden. IOM Bern sollte abklären, ob vereinfachte Versionen von Informationsmaterial über freiwillige Rückkehr und Reintegration (für Personen mit niedriger Bildung oder Analphabet:innen) existieren.
- Länderspezifischen «Information Sheets» sollten erstellt werden, die gezielt auf Fälle von Opfern von Menschenhandel ausgerichtet sind und Kontaktdaten und Ansprechpartner:innen von Organisationen/Stiftungen sowie Notrufnummern enthalten.
- Es sollten Ressourcen bereitgestellt werden, um auch in den Rückkehrländern Schulungen und Weiterbildungen für IOM-Missionen und Partnerorganisationen nach Schweizer Standards durchzuführen.

Geschäftsprojekte

Begünstigte haben oft geringe Bildung und kehren häufig in ländliche Regionen zurück, wo wenig Arbeitsmöglichkeiten vorhanden sind. Strukturelle Arbeitslosigkeit und Zunahme informeller Arbeitsplätze erschweren die Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Konkrete Empfehlungen:

- In lokalen Gemeinschaften gibt es oftmals einen Mangel an Beschäftigungs- und Bildungsmöglichkeiten. Projekte zur Kreierung von Arbeitsplätzen und der Vermittlung in den Arbeitsmarkt vor Ort sollten stärker gefördert werden.
- Die Kompetenzen der Rückkehrer:innen sind teilweise nur wenig für den Arbeitsmarkt geeignet (mangelnde Ausbildung und Erfahrung). Zudem zögern Arbeitgeber:innen manchmal, Opfer von Menschenhandel einzustellen. Die Vermittlung betriebswirtschaftlicher Kenntnisse (Business-Trainings), unabhängig von der materiellen Zusatzhilfe, könnten Abhilfe schaffen.

Unterkunftslösungen

In einigen Fällen sind bürokratische Hürden oder kulturelle Faktoren ausschlaggebend dafür, dass die Beschaffung ordnungsgemässer Dokumente und Nachweise für die Bearbeitung von Zahlungen erschwert wird. Dies kann den Zugang zu dringend benötigten Mitteln verzögern oder gar verhindern. Konkrete Empfehlungen:

- Die Anforderungen an gewissen Dokumenten und Nachweisen könnte – unter Berücksichtigung lokaler Faktoren – erleichtert werden.
- In Ausnahmefällen – wie in Albanien, wo oft mit informellen Bauarbeiter:innen gearbeitet wird – könnten vermehrt Rückerstattungen genehmigt werden.

Aus- und Weiterbildung

Die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsprogrammen ist für viele Rückkehrer:innen eine Herausforderung. Oftmals sind sie nicht bereit oder motiviert, sich für spezifische Schulungsprogramme einzuschreiben, da sie andere Prioritäten setzen – insbesondere, wenn sie finanzielle Verantwortung für abhängige Familienmitglieder:innen tragen. In solchen Fällen steht die unmittelbare Einkommenssicherung im Vordergrund, während das Erlangen von Qualifikationen als weniger dringlich empfunden wird. Konkrete Empfehlungen:

- Es bedarf womöglich zusätzliche Bemühungen, um Rückkehrer:innen zu überzeugen, dass das Besuchen von Ausbildungsangeboten eine wichtige Chance ist. Erfahrungen zeigen, dass gezielte Schulungen mit anschliessender Zertifizierung nachweislich die Vermittlungschancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern (trotz teilweise fehlendem Abschluss der Mindestschulzeitpflicht).
- Um Rückkehrer:innen den Zugang zu nachhaltigen Einkommensquellen zu erleichtern, sind Massnahmen erforderlich, die sowohl berufliche Qualifikation als auch kurzfristige wirtschaftliche Bedürfnisse berücksichtigen. Kurze Weiterbildungen, wie die Business-Trainings, die IOM bereits in einigen Ländern anbietet, könnten weiter ausgebaut werden.

Medizinische Rückkehrhilfe

Der gesundheitliche Zustand spielt eine entscheidende Rolle für den Erfolg der Reintegration im Rückkehrland. Besonders die psychische Gesundheit ist dabei von zentraler Bedeutung, da sie massgeblich zur nachhaltigen Reintegration beiträgt. Es ist für Rückkehrer:innen sowie Partnerorganisationen in Rückkehrländern oft nicht nachvollziehbar, welche Leistungen von der medizinischen Hilfe gedeckt werden können und welche nicht. Dies kann zu Verwirrung und Frustration bei den Rückkehrer:innen führen. Konkrete Empfehlungen:

- Mögliche (Wieder-)Einschreibgebühren bei der Krankenversicherung sollten durch die medizinische Rückkehrhilfe übernommen werden.
- Die Gewährung eines Pauschalbetrages für medizinische Hilfe, der beliebig eingesetzt werden kann, könnte Klarheit schaffen.

Administrative Effizienz

Seit Beginn an bestehen Bemühungen, um den administrativen Aufwand für die Begünstigten zu minimieren. Nach der letzten Auswertung wurden mögliche Vereinfachungen umgesetzt. Dennoch wirken die zahlreichen Formulare und Dokumente teilweise abschreckend auf die Rückkehrer:innen. Der Wunsch bleibt bestehen, dass der Prozess weiter vereinfacht und der Aufwand für alle beteiligten Personen möglichst klein gehalten werden soll. Dies sollte auch in Zukunft im Fokus bleiben und durch Telefongespräche und direkten Austausch sowie regelmässigen Schulungen für RKB weiter gefördert werden. Diese Empfehlungen bleiben bestehen:

- Der administrative Vorbereitungsprozess der Rückkehr sollte noch flexibler werden, ohne die Sicherheit der Rückkehrer:innen zu gefährden.
- Um Komplikationen vor der Abreise oder nach der Rückkehr zu vermeiden, ist es wichtig, dass die verfügbaren Informationen rechtzeitig an IOM Bern übermittelt werden (einschliesslich der medizinischen Informationen oder Informationen zur Person und Familie, Risikobewertung usw.).

Verbesserung des Monitorings

Das Monitoring findet nach der vollständigen Auszahlung der Rückkehrhilfe auf freiwilliger Basis statt und kann persönlich oder telefonisch durchgeführt werden. Zur Optimierung des Monitorings und zur Erhöhung der Rücklaufquote wurde 2020 vorgeschlagen, allfällige Zusatzkosten im Zusammenhang mit den Monitoringbesuchen zu übernehmen und den Zeitpunkt des Monitoring flexibler zu gestalten. Diese Empfehlungen bleiben bestehen:

- Die Kosten für einen Monitoringbesuch sind für IOM-Missionen je nach Rückkehrort höher als das ihnen zugesprochene Monitoring-Serviceentgelt. In diesem Fall kommt nur ein Telefoninterview in Frage, was für die Rücklaufquote weniger förderlich ist. Daher sollten höhere Serviceentgelte oder Flatfunding gesprochen werden.
- Neue technische Verbesserungen, wie die Erhebung mittels Datensammlungstool/App könnte die Datenerhebung vereinfachen und allenfalls auch ermöglichen, dass gewisse Rückkehrer:innen den Fragebogen per App ausfüllen können.
- Das Monitoringformular sollte vereinfacht und besser an die institutionellen Instrumente angepasst werden (vgl. IOM-internes Tool KOBO).

Verbesserung der Zusammenarbeit mit Partnern

Seit 2021 organisiert IOM Bern jedes Jahr ein Webinar mit einem IOM-Büro im Rückkehrland und Partnern in der Schweiz, um den Austausch zu fördern. Dieses Angebot hat sich bewährt und sollte weitergeführt werden. Konkrete Empfehlungen:

- Die Zusammenarbeit zwischen IOM Bern, SEM und Partnern in der Schweiz sollte weiter gestärkt werden, um den Informationsfluss zu optimieren. Regelmässige Sitzungen (Koordinationssitzung und Schulungen) sollten beibehalten werden und Synergien mit anderen Projekten und Initiativen sollten genutzt werden.
- Für die Vernetzung mit lokalen Organisationen und Schutzstrukturen in den Rückkehrländern sollten IOM-Missionen ihr Netzwerk weiter ausbauen. Für die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen sollten zusätzliche Ressourcen gesprochen und auch spezifische Serviceentgelte für Partnerorganisationen eingeführt werden.

Fazit

Die bisherigen positiven Rückmeldungen belegen den hohen Nutzen des Programms. Einige Ergebnisse sind sehr ermutigend, andere zeigen, dass die langfristige und effektive Reintegration eine grosse Herausforderung bleibt. Dennoch bestehen in einigen Bereichen Optimierungsmöglichkeiten, insbesondere in Bezug auf den administrativen Aufwand der Rückkehrer:innen, die Dauer der Rückkehrprozesse, die Flexibilisierung der Rückkehrhilfe, die Nachhaltigkeit der Reintegration, das Monitoring und die Zusammenarbeit mit Partnern. Viele Punkte betreffen zum einen den Wunsch nach einer Reduktion der administrativen Aufwände und zum anderen das Erhöhen der Gelder der Rückkehrhilfe sowie Förderung der strukturellen Kapazitäten vor Ort. Da das Programm seit dem letzten Auswertungsbericht von 2020 im Wesentlichen gleich geblieben ist und auch die Vulnerabilität der Opfer bestehen bleibt, ist nicht erstaunlich, dass viele der Empfehlungen ähnlich geblieben sind.

Die damaligen Empfehlungen und deren Umsetzbarkeit im Rahmen des Programms wurden geprüft und wo möglich umgesetzt. Der Umsetzbarkeit der vorliegenden Empfehlungen wird folglich ebenfalls unterschiedlich sein:

- **Administrative Aufwände:** Es wird ein Schmelzprodukt der aktuellen Formulare angestrebt, das zur Erleichterung der administrativen Aufwände beitragen soll.
- **Erhöhung der Rückkehrhilfe:** Dem Wunsch nach Erhöhung der Gelder kann nicht nachgegangen werden, da diese rechtlich festgelegt sind.
- **Vereinfachung der Zahlungsmodalitäten / Barauszahlungen anstelle von Sachleistungen:** Wird weiterhin in begründeten Einzelfällen umgesetzt (ein Teil der Zusatzhilfe als monatlicher Cash-Betrag für Lebenshaltungskosten gemäss Bedarf bei Ausbildungen oder finanziellen Notlagen).
- **Business-Trainings:** Kostenlose Business-Trainings von IOM gibt es nur in wenigen Ländern mit Flatfunding des SEM. Falls im Einzelfall Bedarf für ein Business-Training besteht, kann dafür die materielle Zusatzhilfe verwendet werden.
- **Medizinische Rückkehrhilfe:** Kann nur im Rahmen der rechtlichen Vorgaben umgesetzt werden. Die Dauer der medizinischen Hilfe ist auf maximal 6 Monate befristet und deckt ausschliesslich medizinische Behandlungen sowie den Kauf von Medikamenten. Folglich ist die Übernahme von Kosten für die Krankenversicherung nicht möglich. Krankenkasse-Beiträge können weiterhin über die Zusatzhilfe beantragt werden.
- **Monitoring:** Die Monitoringformulare werden überarbeitet und künftig im IOM-internen Tool KOBO aufgesetzt. Die Erhöhung der Servicefees für Monitoringbesuche ist weiterhin bei geringen Zusatzkosten möglich.
- **Strukturelle Hilfe (mehr Personal und Ressourcen in Rückkehrländern):** Strukturhilfe in den Rückkehrländern ist nicht Bestandteil der Rückkehrhilfe, welche ausschliesslich an Rückkehrer:innen gewährt wird.

Aufgrund des opferzentrierten Ansatzes, nach welchem IOM und ihre Partnerorganisationen arbeiten, sind weitergehende Empfehlungen im Interesse der Betroffenen nachvollziehbar und weitere Anpassungen des Programms in diesem Sinne wünschenswert. Anpassungen sind zwar wünschenswert, allerdings aufgrund der Rahmenbedingungen (gesetzliche Vorgaben, IOM-interne Richtlinien usw.) nicht einfach umsetzbar. Die oben genannten Empfehlungen und Massnahmen sollen dennoch dazu beitragen, das Programm und die dadurch ermöglichte Unterstützung für Rückkehrer:innen im Rahmen des Machbaren zu optimieren.