Bern-Wabern, 12. Februar 2010

Geht an die Mitglieder der ILR

Schlussbericht

Pilotprojekt Rückkehrhilfe AuG

Berichtsperiode 1. April 2008 bis 31. Januar 2010

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 2
2. Pilotprojekt "Rückkehrhilfe AuG" 2
2.1 Ziele 2
2.2 Zielgruppen und Teilnahmevoraussetzungen 3
2.3 Rückkehrhilfeleistungen 3
3. Ergebnisse 4
3.1 Projektkommunikation 4
3.2 Umsetzung in den Kantonen 4
3.2.1 Information und Vernetzung 4
3.2.2 Anmeldeverfahren für Fälle der FIZ 4
3.3 Anmeldungen und Ausreisen 6
3.4 Umsetzungsrisiken 7
3.5 Profil der teilnehmenden Personen 8
3.5.1 Der Menschenhandelsprozess 8
3.5.2 Cabaret-Tänzerinnen 10
3.5.3 Versuchter Menschenhandel 10
3.6 Reintegration 10
3.7 Strukturhilfe 12
4. IOM-Auswertungsbericht 13
5. Finanzen 16
6. Perspektive Rückkehrhilfe AuG 17
7. Empfehlungen 18
8. Antrag 18

1. Einleitung

Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) wurde das Rückkehrhilfeangebot für Asylsuchende erstmals auf bestimmte Personengruppen im Ausländerbereich erweitert. Gestützt auf Art. 60 Abs. 2 Bst. b AuG startete am 1. April 2008 das auf zwei Jahre befristete Pilotprojekt "Rückkehrhilfe AuG". Es richtet sich an Opfer und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel sowie an Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzer, die in der Schweiz ausgebeutet worden sind. Der Gesetzgeber hat diesen beiden spezifischen Gruppen die Möglichkeit der Rückkehrhilfe eröffnet. Dies stellt zugleich eine Teilmassnahme der Schweiz in der Menschenhandelsbekämpfung bzw. in der Unterstützung von Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzern angesichts ihrer prekären Arbeitsbedingungen dar.

Das Pilotprojekt wird in Zusammenarbeit mit der IOM, der DEZA und den kantonalen Rückkehrberatungsstellen (RKB) umgesetzt. Die IOM organisiert die Ausreise und Reintegration der teilnehmenden Personen. Es können auch Strukturhilfeprojekte zur Bekämpfung des Menschenhandels finanziert werden. Die Auswahl der Projekte erfolgt in Zusammenarbeit mit den Vertreterinnen der DEZA, PA IV und IOM im Projektteam "Rückkehrhilfe AuG". Die Projekte werden der ILR zur Genehmigung vorgelegt.

Am 25. März 2009 wurde die ILR mit einem schriftlichen Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung informiert.

Im Herbst 2009 führte IOM ein Monitoring der Reintegration von ausgewählten Teilnehmerinnen sowie eine Umfrage bei betroffenen IOM-Missionen vor Ort und Umsetzungspartnern in der Schweiz durch. Der IOM-Auswertungsbericht ist als Beilage angehängt. Die Erkenntnisse daraus wurden in diesen Schlussbericht aufgenommen.

Der vorliegende Bericht zeigt die Entwicklungen über eine Laufzeit von 22 Monaten und enthält Empfehlungen für eine Weiterführung des Rückkehrhilfeangebots sowie diesbezügliche Anpassungen. Der Bericht ist bewusst ausführlich gehalten, um einen möglichst umfassenden Einblick in das Neuland zu gestatten, welches das BFM mit diesem Projekt betreten hat. Auch wenn die Zahl der Teilnehmenden relativ bescheiden ausgefallen ist, wurde im Laufe des Projekts rasch klar, dass es sich um komplexe Fälle handelt, deren Management mit grösserem Aufwand verbunden ist als Fälle aus dem Asylbereich. Auch war es notwendig, die Zusammenarbeit mit neuen Akteuren in der Schweiz und vor Ort aufzunehmen und zu koordinieren. In der Pilotphase konnten erste Erfahrungen gewonnen und notwendige Anpassungen für eine Weiterführung erkannt werden.

2. Pilotprojekt Rückkehrhilfe AuG

2.1 Ziele

Die beiden Ziele des Pilotprojekts lauten:

- Die selbstständige und pflichtgemässe Rückkehr von anspruchsberechtigten Personen gemäss Art. 60 Abs. 2 Bst. b AuG wird unterstützt. Insbesondere soll die Reintegration von Opfern von Menschenhandel ermöglicht werden, so dass einem Re-Trafficking entgegengewirkt werden kann. Die Planung geht von max. 50 Personen pro Jahr aus (im zweiten Laufjahr: 30 Personen).
- Während zwei Jahren sollen erste Erfahrungen gesammelt werden. Nach Auswertung der Erfahrungen und allfälligen Anpassungen soll das Pilotprojekt per 1. April 2010 in ein unbefristetes Rückkehrhilfeangebot überführt werden.

2.2 Zielgruppen und Teilnahmevoraussetzungen

Teilnahmeberechtigt sind Personen, die zu den begünstigten Personengruppen gemäss Art. 60 Abs. 2 Bst. b AuG gehören, sofern sie mittellos sind und aufgrund ihrer individuellen Situation tatsächlich eine besondere Hilfe benötigen. Die begünstigten Personengruppen sind folgende:

- Opfer und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel
- Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzer, die in der Schweiz ausgebeutet worden sind

Es müssen begründete Hinweise auf Menschenhandel oder auf Ausbeutung von Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzern bestehen.

Im Laufe des Pilotprojekts hat die Sektion Rückkehrhilfe präzisiert, dass Opfer von Menschenhandel, die sich in der Schweiz aufhalten, aber im Ausland ausgebeutet wurden und Rückkehrhilfe benötigen, ebenfalls ins Projekt aufgenommen werden können.

Im zweiten Laufjahr stellte sich zudem anhand von zwei konkreten Fällen die Frage nach einer Ausdehnung der Zielgruppe auf Betroffene von versuchtem Menschenhandel (eine Person wurde in das Pilotprojekt aufgenommen, die andere war bereits mit kantonaler Rückkehrhilfe ausgereist). In der Konstellation "Versuchter Menschenhandel" kommt es zwar nicht zur Ausbeutung, dennoch finden sich die Betroffenen im Destinationsland in einer Notlage wieder und sind mittellos. Insbesondere wenn sie verschuldet sind, besteht nach einer Rückkehr das Risiko, wieder in die Hände von Menschenhändlern zu gelangen. Diese Personen sind somit potentielle Opfer von Menschenhandel. Die Gewährung von Rückkehrhilfe hat auch in diesen Fällen eine präventive Wirkung. Betroffene Personen können sich wie Opfer von Menschenhandel an eine Opferhilfestelle wenden. Durch Aussagen oder Anzeigen bei der Polizei können sie ebenfalls einen Beitrag zur Täterverfolgung leisten. Das Projektteam entschied im November 2009, Betroffene von versuchtem Menschenhandel bei begründeten Hinweisen ebenfalls in die Zielgruppe des Pilotprojekts aufzunehmen.

2.3 Rückkehrhilfeleistungen

Das Rückkehrhilfeangebot beinhaltet grundsätzlich die Leistungen für Personen aus dem Asylbereich gemäss Weisung III / 4.2 Individuelle Rückkehrhilfe, unter Berücksichtigung der besonderen Situation der Zielgruppen. Die begünstigten Personengruppen gelten als verletzliche Personen. Es können die nachfolgend aufgeführten Leistungen gewährt werden:

- Rückkehrberatung und Organisation der Rückreise
- Finanzielle Hilfe bis CHF 1000.- pro erwachsene und bis CHF 500.- pro minderjährige Person
- Materielle Zusatzhilfe bis CHF 3000.- pro Fall (Ausbildung, Berufsprojekte, Wohnraum)
- Medizinische Rückkehrhilfe

Die Gesuchseingabe für Zusatzhilfe (Projekteinreichung) ist bis spätestens ein Jahr nach der Rückkehr möglich, da den zurückgekehrten Personen genügend Zeit für die Rehabilitation/ Stabilisierung eingeräumt werden soll.

Mittels eines standardisierten Monitoring-Fragebogens werden die zurückgekehrten Personen auf freiwilliger Basis sechs und zwölf Monate nach ihrer Rückkehr zu ihrer Reintegration und den Rückkehrhilfeleistungen befragt. Damit sollen Erkenntnisse über die Reintegration und den Nutzen der Leistungen gewonnen werden.

3. Ergebnisse

3.1 Projektkommunikation

Nach Genehmigung des Konzepts durch die ILR am 20. Februar 2008 wurde das Pilotprojekt am 22. Februar 2008 im Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug vorgestellt. Eine schriftliche Information erfolgte an die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD), die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) und die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM).

Ende März 2008 wurden die Rückkehrberaterinnen und Rückkehrberater im Rahmen einer zweitägigen Ausbildungsveranstaltung auf die Projektumsetzung in den Kantonen vorbereitet. An der Veranstaltung wirkten Referentinnen und Referenten des BFM, des EDA, der KSMM, der Bundeskriminalpolizei, der Fremdenpolizei Stadt Bern, der Kantonspolizei Bern, der IOM sowie der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) mit.

Der Projektstart am 1. April 2008 wurde mittels Rundschreiben den betroffenen kantonalen Behörden mitgeteilt, mit Kopie an diverse Bundesstellen (DEZA, PA IV, KSMM, etc.) und Drittstellen (KKJPD, KKPKS, VKM, Vereinigung kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, Verein Schweizerischer Arbeitsämter, Sozialdirektorenkonferenz). Das Rundschreiben und ein Informationsblatt zum Pilotprojekt wurden auf den Internetseiten des BFM und der IOM Bern publiziert.

Das Projekt wurde in der Ausgabe des Rückkehrhilfe-Newsletters "Going Home" vom Mai 2008 mit dem Schwerpunktthema Menschenhandel vorgestellt.

Im Rundbrief Nr. 44 der FIZ vom Mai 2009 zum Thema Rückkehr wurde ein Artikel der Sektion Rückkehrhilfe über das Pilotprojekt veröffentlicht.

Der ILR-Zwischenbericht wurde im Mai 2009 in einer gekürzten Fassung veröffentlicht, und die betroffenen kantonalen Behörden wurden um allfällige Rückmeldungen oder Vorschläge gebeten. Eine entsprechende Rückmeldung kam einzig aus dem Kanton Tessin. Das Schreiben der NGO Mayday und der RKB enthielt einerseits die Forderung nach einer Ausdehnung des Rückkehrhilfeangebots auf weitere verletzliche Migrantengruppen und andererseits Anregungen bzw. Fragen zum Pilotprojekt. Die Rückmeldung wurde in einer Sitzung am 18. September 2009 in Lugano besprochen.

3.2 Umsetzung in den Kantonen

3.2.1 Information und Vernetzung

Der Kontext der beiden Zielgruppen unterscheidet sich von demjenigen der Asylsuchenden. Insbesondere die Bekämpfung des Menschenhandels erfordert die koordinierte Zusammenarbeit vieler verschiedener Akteure. Die Kantone sind in diesem Bereich unterschiedlich organisiert. In einigen Kantonen wird das Thema Menschenhandel im Rahmen von sogenannten Runden Tischen mit den betroffenen Akteuren bearbeitet.

Im ersten Laufjahr stand für die RKB die Informations- und Vernetzungsarbeit in den Kantonen im Vordergrund. Es galt, mit neuen Akteuren Kontakt aufzunehmen und über das Pilotprojekt zu informieren (z.B. Polizei, Opferhilfestellen, Frauenhäuser, etc.). In einigen Kantonen wurde die RKB in die kantonale Arbeitsgruppe zu Menschenhandel integriert.

3.2.2 Anmeldeverfahren für Fälle der FIZ

Bereits im ersten Laufjahr stellte es sich als notwendig heraus, die Vorgehensweise bei der Anmeldung von Fällen, die von FIZ an die RKB verwiesen werden, besser zu koordinieren.

Die FIZ ist die einzige auf Frauenhandel spezialisierte Opferberatungs- und betreuungsstelle der Schweiz. Ihr Angebot richtet sich an betroffene Frauen aus der gesamten Deutschschweiz. FIZ hat mit einigen Deutschschweizern Kantonen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Demnach werden in diesen Kantonen Betroffene von Frauenhandel direkt an FIZ verwiesen. Zudem organisiert FIZ als einzige Opferbetreuungsorganisation die Rückkehr und Reintegration ihrer Klientinnen und verfügt über ein langjähriges Netzwerk von Partnerorganisationen in den Herkunftsländern. Bei laufenden Strafverfahren werden die Opfer nach der Rückkehr von FIZ weiter begleitet.

Die FIZ äusserte ihr Anliegen, weiterhin mit ihrem bestehenden Netzwerk zusammenarbeiten zu können, auch wenn Rückkehrhilfe gewährt wird. Zudem bemängelte FIZ die administrativ aufwändigen Projektabläufe und die Involvierung von zu vielen Stellen, was in Bezug auf die Vertraulichkeit von Informationen problematisch sei. Aufgrund dieser Konstellation fand anfangs Dezember 2008 im BFM eine Koordinationssitzung mit IOM und FIZ statt. Es wurde ein neues Vorgehen für Fälle der FIZ vereinbart, welches die Anmeldung vereinfacht und zudem erlaubt, das bestehende Partnernetzwerk der FIZ im Rahmen des Pilotprojekts zu berücksichtigen. Konkret wurde vereinbart, dass FIZ für die Anmeldung eine Fallzusammenfassung mit allen von IOM benötigten Informationen erstellt (inkl. vorgesehene oder abzuklärende Reintegrationsmassnahmen und Risikoeinschätzung), damit auf das Ausfüllen der beiden IOM-Formulare "Screening Interview Form" und "Risk Assessment Form" verzichtet werden kann. Die Anmeldung erfolgt wie bisher über die RKB. Bei bereits vorgesehenen Unterstützungsleistungen durch FIZ im Rückkehrland werden allfällige Fragen direkt zwischen IOM und FIZ geklärt. Zusätzlich wurde informell vereinbart, dass bei besonders heiklen Fällen die Anmeldung direkt von FIZ an das BFM geschickt werden kann und die RKB lediglich die Ausreiseorganisation übernimmt (ohne inhaltliche Informationen zum Fall). Eine zweite Koordinationssitzung fand im August 2009 statt, um operationelle Fragen zu klären.

Im Verlauf des Projekts wurde festgestellt, dass die RKB bei den meisten Fällen der FIZ auf das persönliche Vorsprechen der Opfer in der RKB verzichteten und die Anmeldeformulare im FIZ-Büro unterschreiben liessen. Da die Opfer in der Regel sehr schnell nach Hause wollten, oftmals psychische Probleme hatten und eine Projekterarbeitung vor der Ausreise nicht notwendig war, erübrigte sich eine klassische Rückkehrberatung durch die RKB. Ihre Rolle beschränkte sich in diesen Fällen auf die Klärung der Übernahme der Reisekosten, die Organisation des Fluges und gegebenenfalls der medizinischen Rückkehrhilfe (wobei im betreffenden Fall FIZ die Medikamente besorgt hat, da das Opfer ansonsten deswegen von Zürich nach Luzern hätte fahren müssen). Diese Umstände haben dazu geführt, dass FIZ die Personen über das Pilotprojekt informiert und als Vertrauensstelle im Bezug auf die Rückkehr funktioniert, und die Funktion der RKB de facto auf eine administrative Rolle beschränkt ist.

In der IOM-Umfrage hat FIZ auf den Umstand hingewiesen, dass sie die Mehrzahl der Fälle zuweisen, in Einzelfällen Funktionen der RKB übernehmen und in die Umsetzungsarbeiten involviert sind, ohne dafür vom Bund finanziert zu werden[1]. Nebst diesem Punkt hat FIZ ein möglichst direktes Ablaufmodell der fachlich notwendigen Stellen vorgeschlagen (FIZ - IOM - BFM). Damit könne das Opfer geschont, der Datenschutz besser gewährleistet, kostengünstiger und effizienter gearbeitet werden.

Das Projektteam empfiehlt die Anpassung der Abläufe für FIZ-Fälle und die Überführung der informellen Zuständigkeiten in formelle Verhältnisse, d.h. einen direkten Zugang zum BFM und die Abgeltung der Leistungen von FIZ.

---

[1] Die RKB erhalten jährlich pro ausgereiste Person eine Pauschale von CHF 600 sowie einen fixen Beitrag zur Deckung ordentlicher Verwaltungs- und Personalkosten (Asylverordnung 2, Art. 68).

Die Sektion Rückkehrhilfe ist bereit, im gegebenen gesetzlichen Rahmen Finanzierungsmöglichkeiten für FIZ zu prüfen (entweder über Art. 66 ff. AsylV 2, Rückkehrberatung oder Art. 68a AsylV, Bundesbeiträge für Zusatzaufgaben). Für eine Finanzierung wird es erforderlich sein, die Arbeitsteilung zwischen RKB und FIZ in Absprache mit den Deutschschweizer Kantonen zu regeln.

Es ist zu beachten, dass die FIZ keine Fälle aus der Westschweiz und generell keine männlichen Opfer von Menschenhandel betreut. Daher wären nach wie vor alle RKB bei der Umsetzung dieses spezifischen Rückkehrhilfeangebots involviert.

3.3 Anmeldungen und Ausreisen

In 22 Monaten meldeten sich insgesamt 21 Personen, verteilt auf 20 Fälle, für das Projekt an. Der Fall mit zwei Personen betrifft eine Frau mit einem Kleinkind aus Benin. Diese Anmeldung musste annulliert werden, da sie nicht mehr ausreisewillig ist. Die Ausreise der zuletzt angemeldeten Person ist in Vorbereitung. Somit sind 18 Personen ausgereist.[2]

	1. Laufjahr (12 Mte)	2. Laufjahr (10 Mte)	Total Personen
Anmeldungen	10	11	21
Annullierungen		2	2
Ausreisen	11	7	18

Das BFM erhielt die Anmeldung von einer im 1. Laufjahr ausgereisten Person erst im 2. Laufjahr (daher elf Ausreisen im 1. Laufjahr). Die Frau war ohne Kontakt zu schweizerischen Behörden nach Ungarn zurückgereist, wurde von den Tätern fortwährend bedroht, aber schliesslich im Sommer 2009 von der ungarischen Polizei kontaktiert und nach Zürich als Zeugin vorgeladen. Sie wurde von FIZ während ihres Aufenthalts in Zürich im Auftrag der Justiz begleitet und dabei stellte sich heraus, dass sie in einer finanziellen Notlage war. Das BFM bewilligte das nachträgliche Gesuch um Rückkehrhilfe (Anmeldung direkt durch FIZ, Involvierung der RKB war nicht notwendig).

Die Anmeldung der Fälle erfolgte über die folgenden RKB:

Beteiligte kantonale Rückkehrberatungsstellen	Deutschschweiz	6 Zürich
		3 Aargau
		1 Bern
		1 Luzern
	Westschweiz	3 Waadt
		1 Neuenburg
		1 Freiburg
		1 Genf
	Tessin	2 Tessin

Die Fälle wurden von folgenden Stellen zugewiesen:

Zuweisende Stelle	11 FIZ
	3 Mayday
	3 RKB (VD, GE)
	1 Operhilfestelle
	1 Frauenhaus
	1 Privatperson

[2] Zum Vergleich: Im Rahmen des IOM-Pilotprojekts "Rückkehr-, Rehabilitations- und Reintegrationshilfe für Opfer des Menschenhandels in der Schweiz" (Umsetzung 2005 - 2007) sind in drei Jahren 29 von 57 unterstützten Personen ausgereist.

Mit einer Ausnahme wurden alle Fälle aus der Deutschschweiz von der FIZ zugewiesen (FIZ war aber bei allen Fällen involviert)[3]. FIZ hat mit den entsprechenden Kantonen Leistungsvereinbarungen. Eine solche regionale Zuständigkeit kennt die Romandie (noch) nicht[4]. Dementsprechend wurde ein Fall von der Opferhilfestelle NE und einer von einer Privatperson gemeldet. In drei Fällen war die RKB direkt aufgesucht worden (VD, GE).

Die Ausreisen wurden mehrheitlich per Flug via swissREPAT/IOM organisiert (SIM-Flug). Sechs Personen reisten auf dem Landweg aus. In diesen Fällen war die Rückreise bereits organisiert und aufgrund der Gesamtumstände wurde auf eine Neuorganisation verzichtet (IOM organisiert aus Sicherheitsgründen Rückreisen nur per Flug).

Reise mit Unterstützung durch IOM (SIM)	12	
Reise mit Begleitung durch IOM	1 medizinische Begleitung	
Reise ohne Unterstützung durch IOM	6	2 Ungarn (Zug)
		2 Rumänien (Bus)
		1 Tschechische Rep. (Zug)
		1 Ukraine (eigenes Rückflugticket)

Für alle angemeldeten Personen lagen Reisepapiere vor.

Drei von 18 Personen benötigten nach ihrer Rückkehr die vorübergehende Unterbringung in einem Shelter. Alle anderen Teilnehmenden kehrten direkt zu ihren Familien zurück.

3.4 Umsetzungsrisiken

Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlagen kann das BFM die **Ausreisekosten** für Personen im Ausländerbereich nicht übernehmen, selbst wenn Rückkehrhilfe gewährt wird. Die Übernahme der Ausreisekosten für Projektteilnehmende muss daher mit dem Kanton oder einem Hilfswerk geklärt werden. Dieser Umstand wurde im Konzept wegen möglichen Verzögerungen bei der Ausreise als Umsetzungsrisiko eingestuft. Es wurden jedoch keine Probleme festgestellt. In einem Fall verfügte die Rückkehrerin über ein noch gültiges Flugticket. Das SRK und die Opferhilfe haben in je einem Fall die Kosten übernommen. In allen anderen Fällen wurden die Ausreisekosten von den kantonalen Migrationsämtern übernommen.

Als weiteres Umsetzungsrisiko wurde die allfällige **Bestrafung wegen Zuwiderhandlung gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften** genannt, welche potentielle Teilnehmende davon abhalten könnte, Rückkehrhilfe in Anspruch zu nehmen. Es wurde nie ein konkreter Fall mit dieser Problemstellung gemeldet. In einem Fall war bereits vor der Anmeldung zum Pilotprojekt eine Einreisesperre verfügt worden. In der Rückmeldung aus dem Kanton TI wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die Angst vor einer Bestrafung in Bezug auf die Entscheidung zur Projektteilnahme relevant sei. Eine Bestrafung kann tatsächlich nicht ausgeschlossen werden. Die Strafbefreiung und die Einstellung des Verfahrens, insbesondere wegen Geringfügigkeit, richtet sich nach Art. 52 ff. StGB.

---

[3] Ein Fall wurde von einem Frauenhaus an die RKB verwiesen. Nach der anschliessenden Opferberatung durch FIZ hat diese die Anmeldungsunterlagen vervollständigt (Identifikation, Fallzusammenfassung, Kontakt auch nach Rückkehr wegen Strafverfahren und IV-Regelung)

[4] Die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) hat im November 2009 den zuständigen Stellen Vorschläge zur Organisation der Opferbetreuung in der Romandie unterbreitet.

3.5 Profil der teilnehmenden Personen

Die folgenden Tabellen gehen von 19 teilnehmenden Personen aus. Acht Personen haben sich nach Ablauf oder während einer Bedenkfrist oder (Kurz-)aufenthaltsbewilligung angemeldet.

Die Mehrzahl der teilnehmenden Personen waren Opfer von Menschenhandel. Es meldeten sich nur zwei Cabaret-Tänzerinnen an. Zudem wurde die Teilnahme eines Mannes bewilligt, der von versuchtem Menschenhandel betroffen war (mutmasslich beabsichtigte sexuelle Ausbeutung). Er ist der einzige männliche Teilnehmende.

Personengruppen	16 Opfer von Menschenhandel
	1 Betroffener von versuchtem Menschenhandel
	2 Cabaret-Tänzerinnen

Die Teilnehmenden stammten grösstenteils aus Lateinamerika und Osteuropa. Eine Person kam aus Zentralasien (Usbekistan).

Herkunftsregion	10 Südamerika
	8 Osteuropa
	1 Zentralasien

Die Teilnehmenden stammten aus neun verschiedenen Staaten. Brasilien verzeichnete als Herkunftsstaat die meisten Fälle. Auch der von versuchtem Menschenhandel betroffene Mann war Brasilianer. Die Cabaret-Tänzerinnen kamen je aus Usbekistan und der Ukraine.

Herkunftsstaaten	6 Brasilien
	3 Ungarn
	2 Rumänien
	2 Ukraine
	2 Dominikanische Republik
	1 Tschechische Republik
	1 Usbekistan
	1 Nicaragua
	1 Paraguay

Die 18 ausgereisten Personen hatten zum Zeitpunkt der Ausreise folgendes Alter:

Alter	- 19	2
	20 - 24	**6 (davon 4 Zwanzig-jährige)**
	25 - 29	4
	30 - 34	3
	35 - 39	2
	40 - 44	-
	45 - 49	-
	50 - 55	1

Fast die Hälfte der ausgereisten Personen war unter 25 Jahre alt, und zwei Drittel unter 30 Jahre alt. Ein Opfer war noch minderjährig (17 Jahre).

3.5.1 Der Menschenhandelsprozess

Der folgende Abschnitt betrifft die 16 Opfer von Menschenhandel (d.h. die Cabaret-Tänzerinnen und der Betroffene von versuchtem Menschenhandel sind ausgenommen).

a) Situation vor dem MH-Prozess: Ausbildung und Kinder

Es liegen nicht für alle Fälle Angaben vor. Gemäss den verfügbaren Angaben hatten drei Frauen eine Ausbildung (2x Köchin, 1x Kosmetikerin). Eine Frau arbeitete vor der Ausreise in einem Restaurant, weitere drei Frauen hatten vorher als Feldarbeiterinnen oder Verkäuferinnen gearbeitet. Eine Frau war Analphabetin. Zudem waren vier der 16 Frauen alleinerziehende Mütter (1 mit 1 Kind, 2 mit 3 Kindern, 1 mit 4 Kindern).

b) Einreise in die Schweiz

Gemäss den verfügbaren Angaben waren neun der 16 Opfer mit einer Begleitperson eingereist. Zwölf waren das erste Mal in die Schweiz eingereist, vier Personen zum zweiten oder dritten Mal. Für eine Person bestand bereits eine Einreisesperre.

c) Formen der Rekrutierung

Alle 16 Personen wurden durch einen persönlichen Kontakt rekrutiert (Bekannte /Freunde/Verwandtschaft). Sechs Personen wurden durch eine verwandte Person rekrutiert. In der Hälfte der Fälle waren die rekrutierende Person und der/die Täter/in identisch.

d) Versprechen betreffend Arbeitssituation im Zielland

Nur drei Personen wurden richtig über das Arbeitsgebiet informiert, jedoch über die Arbeitsbedingungen getäuscht (Prostitution). In einem Fall wurde kein Arbeitsversprechen gemacht (Spezialfall: Ausbeutung durch Ehemann). Allen anderen wurde eine andere Arbeit versprochen als diejenige, in der sie schliesslich ausgebeutet wurden (z.B. Versprechen von Reinigungsarbeit, Babysitting, Haushaltshilfe, Kosmetik, Maniküre, Arbeit in einer Bar) oder sie mussten zusätzlich unter ausbeuterischen Bedingungen viele andere Arbeiten erledigen.

e) Ausbeutung

Die Opfer von Menschenhandel waren von folgenden Ausbeutungsformen betroffen:

Ausbeutungsformen Menschenhandel	9 sexuelle Ausbeutung
	3 Ausbeutung der Arbeitskraft
	3 sexuelle Ausbeutung **und** Arbeitskraft
	1 Frauenhandel im Cabaret-Bereich

Die sexuelle Ausbeutung geschah entweder in Erotik-Etablissements (Bordell, Saunaclub, Cabaret), auf dem Strassenstrich oder in Privatwohnungen. Die Ausbeutung der Arbeitskraft fand in Privathaushalten statt (Haushaltsarbeit, Betreuung von Kindern oder betagten Personen).

Die Dauer der Ausbeutung betrug in der Hälfte der Fälle bis drei Monate. In drei Fällen fand die Ausbeutung über Jahre statt, davon in zwei Fällen wegen Re-Trafficking.

Dauer der Ausbeutung	1 Monat	3 Personen
	1,5 Monate	2 Personen
	3 Monate	4 Personen
	6 Monate	1 Person
	8 Monate	3 Personen
	2 Jahre	1 Person
	4 Jahre	1 Person
	5 Jahre	1 Person

f) Fluchtsituationen

Gemäss den verfügbaren Angaben gelang in der Hälfte der Fälle das Entkommen aus den Ausbeutungssituationen mit Hilfe von Aussenstehenden (Freunde, Bekannte, Freier, NGO,

Polizei). In einem Fall wurde die Ausbeutung von der Täterschaft aus beendet (eine Frau wurde mittellos vor die Türe gesetzt). Eine andere Frau durfte nach Ungarn zurückreisen und setzte sich ab, wurde aber von der Täterschaft unter Druck gesetzt bis sich die Polizei des Falls annahm. Schliesslich gab es noch einen Fall, in dem zwei Opfer Zeuginnen eines Mordfalls wurden und vom Täter ins Ausland mitgenommen wurden.

g) Rechtliche Schritte

Es ist schwierig, Opfer von Menschenhandel als Zeugen zu gewinnen. Oft haben sie Angst vor den Tätern und verzichten auf eine Aussage, damit ihre Rückkehr mit weniger Risiken behaftet ist. In neun Fällen haben die Opfer als Zeuginnen in einem Strafermittlungsverfahren mitgewirkt, in einem Fall wurde eine Anzeige eingereicht, und einem Fall hat das Opfer eine Aussage beim Migrationsamt gemacht.

3.5.2 Cabaret-Tänzerinnen

Die zwei Cabaret-Tänzerinnen waren das erste Mal in die Schweiz gereist. In beiden Fällen handelte es sich um Ausbeutung in Zusammenhang mit missbräuchlichen Arbeitsbedingungen (ausbleibende oder unvollständige Lohnzahlungen, Druck zum Alkoholkonsum und zur Begleitung von Kunden in sog. Séparées). Eine der Tänzerinnen hat bei der Polizei Anzeige erstattet.

3.5.3 Versuchter Menschenhandel

Der 19-jährige Mann aus Brasilien hatte per Internet sechs Monate lang Kontakt mit einer Frau in der Schweiz, die ihm schliesslich eine Arbeitsmöglichkeit bei der Weinlese versprach. Die Familie verschuldete sich, um ihm den Flug in die Schweiz zu bezahlen. Nach Ankunft wurde ihm offenbart, dass er in einer Sauna bisexuelle Dienstleistungen erbringen sollte. Er weigerte sich trotz Drohungen seitens der mutmasslichen Täterin, die sich daraufhin absetzte. Er schlug sich daraufhin in der Illegalität durch. Nach der Anmeldung am Pilotprojekt meldete er sich bei der Polizei für eine Aussage.

3.6 Reintegration

a) Pauschale

Alle ausgereisten Personen erhielten eine Pauschale von CHF 1'000.-. Das Geld wurde bei der Ausreise durch swissREPAT (Luftweg) oder vor der Ausreise durch die Rückkehrberatungsstelle ausbezahlt wurde (Landweg). In zwei Fällen fand die Auszahlung erst nach der Rückkehr statt.

b) Materielle Zusatzhilfe

In immerhin sieben von 18 Fällen wurde die Zusatzhilfe nicht beansprucht: In drei Fällen wurde keine materielle Zusatzhilfe für ein Reintegrationsprojekt beantragt (in einem Fall war die Reintegration bereits durch FIZ organisiert, in zwei anderen Fällen - Schwestern - war eine Weiterwanderung nach Spanien geplant). In vier Fällen brachen die Teilnehmerinnen den Kontakt zur zuständigen Organisation ab und konnten nicht mehr kontaktiert werden.

Drei Projekteingaben sind noch pendent. In einem Fall konnte die Teilnehmerin ihre Projektidee (Kosmetik-Salon) infolge ihrer schlechten psychischen Verfassung seit ihrer Rückkehr Ende März 2009 noch nicht konkretisieren.

Ein Projekt wurde abgeschlossen (Cabaret-Tänzerin, Hochschulabschluss, Ukraine). Die Rückkehrerin hat Computerkurse belegt und einen Computer, Scanner und Drucker gekauft. Damit hat sie die Voraussetzungen für eine Anstellung bei einer Firma erfüllt. Die Zusatzhilfe war für dieses Projekt ausreichend.

Damit sind sieben Projekte in der Umsetzungsphase. Projekttypen:

1. Nachholen des Schulabschlusses, Coiffeur-Ausbildung, Transportkosten (Paraguay): Dafür wurde eine Zusatzhilfe von insgesamt USD 1'300 beantragt.
2. Hausfertigstellung (2 Projekte in Brasilien): In einem Fall wurden zusätzlich CHF 2'000 bewilligt, da die Grundbedürfnisse der Rückkehrerin noch nicht gedeckt waren und sie zudem starke Depressionen hatte. Zusätzliches Angebot für einen Kochkurs von der NGO Resgate[5]. Im anderen Fall war die Zusatzhilfe ebenfalls unzureichend und Resgate bot nebst finanzieller Hilfe einen Alphabetisierungskurs und einen Nähkurs an.
3. Schuldentilgung und Ausbildung im Immobilien-Bereich (Brasilien): Die Teilnehmerin war wegen ihrer Schuldensituation extrem unter Druck. Nebst der Zusatzhilfe wurden zusätzlich CHF 3'000 Spendengelder (FIZ, Caritas, SRK) für die Schuldentilgung eingesetzt, die restlichen Schulden hat Resgate übernommen. Erst danach war es der Frau möglich, ein Reintegrationsprojekt ins Auge zu fassen.
4. Schuldentilgung und Business-Projekt "Verkauf von Unterwäsche auf dem Land", dazu Schulbesuch (Dom. Republik): Wegen der angehäuften Hypothek auf dem Familienhaus drohte die ganze Familie obdachlos zu werden. Auch in diesem Fall war die Schuldentilgung das dringendste Problem. Es blieb ein Restbetrag der Zusatzhilfe übrig, der für ein Projekt nicht ausgereicht hätte. Daher wurde die Zusatzhilfe auf total CHF 4'500 erhöht.
5. Verkauf von Autoreinigungsartikeln, Beitrag für AHV-Zahlungen (Brasilien): Der Projektbeschrieb wurde überarbeitet, vermutlich ist die Zusatzhilfe für den ursprünglichen Projektplan nicht ausreichend.
6. Marktstand für Kleider (Brasilien): Der Teilnehmer hat zusätzlich von seiner Schwester ein kleines Darlehen erhalten.

Für die **Schuldentilgung** wurde folgende Praxis eingeführt: Aufgrund der prekären Lage der Betroffenen und der Tatsache, dass die Schulden zu Re-Trafficking führen können, kann die Zusatzhilfe nach Überprüfung der Schuldenverhältnisse nach der Rückkehr durch IOM oder eine Partnerorganisation in dieser Form eingesetzt werden. Wichtig ist darauf zu achten, dass die Mittel wirklich dem Opfer zu Gute kommen und nicht direkt oder indirekt an die Täterschaft gehen.

Aus den obigen Beschreibungen geht hervor, dass die **Zusatzhilfe** von CHF 3'000 in vier von acht Fällen unzureichend war, um eine stabile Situation verbunden mit einer Perspektive zu schaffen. Für verletzliche Personen kann gemäss Weisung III / 4.2 ein höherer Betrag bewilligt werden. Es wird vorgeschlagen, grundsätzlich die Möglichkeit einzuführen, in begründeten Fällen nach der Rückkehr zusätzlich zu den CHF 3'000 einen weiteren Betrag von maximal CHF 2'000 zu beantragen.

In einem Fall ist es zu einem **Retrafficking** aus Ungarn in die Schweiz gekommen, bevor die Zusatzhilfe ausbezahlt werden konnte. Die junge Frau wird zurzeit von FIZ betreut und ist wegen laufenden Strafermittlungsverfahren an einem unbekannten Ort untergebracht.

---

[5] Projeto Resgate ist eine in der Schweiz und Brasilien vertretene Organisation, die mit kirchlichen Stellen zusammenarbeitet. Sie unterstützt vulnerable Migrantinnen und Migranten bei der Rückkehr und Reintegration in Brasilien. (www.projektresgate.ch)

c) Medizinische Rückkehrhilfe

Die medizinische Rückkehrhilfe wurde in einem Fall für schwere Diabetes verwendet und in zwei Fällen für psychologische Unterstützung durch Fachpersonen. In zwei Fällen wurde die benötigte psychologische Unterstützung anderweitig finanziert (1x durch Resgate, 1x durch öffentliches Gesundheitssystem). In drei Fällen wurde medizinische Hilfe vor der Ausreise beantragt, aber später nicht in Anspruch genommen, und in anderen Fällen stellte sich der Bedarf erst nach der Rückkehr heraus.

Einige Teilnehmende wurden bereits vor der Ausreise psychologisch oder psychiatrisch betreut (zwei Frauen befanden sich bis zur Ausreise in einer psychiatrischen Klinik).

Es hat sich gezeigt, dass bei dieser Zielgruppe die medizinische Rückkehrhilfe prioritär zur Behandlung von psychischen Problemen verwendet wird. Dabei steht der Bedarf nicht immer bereits vor der Ausreise fest. Es ist daher bei diesen Zielgruppen angezeigt, grundsätzlich die Möglichkeit des nachträglichen Antrags für medizinische/psychologische Rückkehrhilfe einzuräumen.

d) Organisation der Reintegration

IOM hat die Reintegration in den Herkunftsländern durch die IOM-Missionen oder - in Ländern ohne IOM-Mission - durch Partnerorganisationen umgesetzt. Zu beachten ist, dass nicht jede IOM-Mission direkte Opferbetreuung leistet, sondern in manchen Ländern diese Aufgabe an Partnerorganisationen überträgt.

Brasilien ist in diesem Projekt ein wichtiges Herkunftsland. IOM ist jedoch in Brasilien nicht mit einem Büro vertreten. Die Reintegration von zurückgekehrten Personen wird daher von IOM Buenos Aires in Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen vor Ort organisiert. Im ersten Laufjahr haben Vertreter des in Zürich angesiedelten brasilianischen Projekts Resgate mit IOM Bern Kontakt aufgenommen. Im Rahmen dieses Projekt werden vulnerable Frauen aus dem Sexmilieu bei ihrer Rückkehr und Reintegration in Brasilien unterstützt. Durch diese Vernetzung können die Unterstützungsmöglichkeiten für Rückkehrende nach Brasilien weiter optimiert werden (z.B. Empfang am Flughafen und Ausbildungsmöglichkeiten durch Resgate). Ansprechpartner für IOM Bern ist weiterhin IOM Buenos Aires und deren Partnernetzwerk in Brasilien. Im Einzelfall kann Resgate für die Reintegration hinzugezogen werden, insbesondere wenn die Rückkehrerin bereits vor der Ausreise durch Resgate betreut worden ist.

Die Zusammenarbeit mit dem Partnernetzwerk von FIZ hat sich bisher in einem Fall konkretisiert. Die betroffene Frau stand bereits während der halbjährigen Betreuung durch FIZ mit der NGO LaStrada in Prag in Kontakt. Die Rückkehrerin wurde nach der Rückkehr von LaStrada betreut, während IOM Prag für die Auszahlung der Zusatz- und medizinischen Rückkehrhilfe zuständig war und via IOM Bern die Verbindung zum BFM sicherstellte.

3.7 Strukturhilfe

Gemäss Konzept geht es bei der Prävention der Migration von speziellen Risikogruppen wie Opfern von Menschenhandel nicht nur um den Kampf gegen Menschenhandel mittels Informations- und Aufklärungskampagnen, sondern auch um die Verhinderung des Re-Traffickings von Opfern. Darum bietet sich insbesondere die Finanzierung von Rehabilitationsstrukturen oder von Capacity-Building-Massnahmen für Opferbetreuungsorganisationen in Form von Strukturhilfeprojekten an.

Für die Identifizierung von möglichen Strukturhilfeprojekten wurde innerhalb des ILR-Projektteams eine "StruHi-Gruppe" gebildet (aus Vertreterinnen von BFM, DEZA, PA IV, IOM

Bern). Diese Arbeitsgruppe definierte Ende Juli 2008 den folgenden Ansatz für den Einsatz von Strukturhilfe:

1. Projekte im Bereich Opferbetreuung (durch die Stärkung der Reintegrationskomponente besteht ein direkter Link zum Pilotprojekt).
2. Länder mit offensichtlichem Struktur- und Finanzbedarf im Bereich Opferbetreuung, die zugleich zu den aktuellen Hauptherkunftsländern von Opfern in der Schweiz zählen.
3. Konkret: Rumänien, Bulgarien, Kamerun.

Diesem Ansatz lag die Feststellung zugrunde, dass in Rumänien und Bulgarien Mittel fehlen, weil sich nach der Aufnahme in die EU die bisherigen Geber zurückgezogen haben, aber zugleich EU-Gelder noch nicht verfügbar sind. Im Rahmen des Schweizerischen Erweiterungsbeitrags können ausserdem Projekte im Bereich der Menschenhandelsbekämpfung in diesen beiden Ländern frühestens ab Herbst 2010 umgesetzt werden. In Kamerun scheint es grundsätzlich an Opferbetreuungsstrukturen zu fehlen. Da die DEZA in diesen Ländern nicht resp. nicht mehr mit einem Kooperationsbüro vor Ort operationell ist, wurden die Schweizer Botschaften in diesen Ländern angefragt, entsprechende Projektanträge einzuholen und das Projektmanagement zu übernehmen.

In Rumänien und Bulgarien konnte der gewählte Ansatz zügig umgesetzt werden. In Kamerun war die Projektsuche nicht erfolgreich und wurde bis auf Weiteres eingestellt. Es wurden somit folgende drei Strukturhilfeprojekte im Rahmen des Pilotprojekts bewilligt:

Projekt	**ILR-Entscheid**	**Betrag**
Rumänien: IOM Bukarest, Opferbetreuung mit Zusatzkomponente Capacity-Building, 01.01.2009 - 31.03.2010 (15 Monate)	28.11.2008	CHF 200'000.-
Bulgarien: Zwei komplementäre Projekte (24 Monate) • IOM Sofia, Opferbetreuung mit Zusatzkomponente Capacity-Building, 01.02.2009 - 31.01.2011 • NGO "Animus Association", Opferbetreuung, 01.02.2009 - 31.01.2011	14.01.2009	 CHF 218'860.- CHF 160'000.-
Total		**CHF 578'860.-**

Das Projektteam empfiehlt, im Falle einer Weiterführung des Rückkehrhilfeangebots weiterhin Strukturhilfeprojekte zu finanzieren. Die Sektion Rückkehrhilfe musste allerdings bei der Verplanung des Verpflichtungskredits für 2010 Prioritäten setzen. Neue Projekte im Rahmen der Rückkehrhilfe AuG sind erst wieder für 2011, nach Abschluss der laufenden Projekte in Bulgarien, möglich.

4. IOM-Auswertungsbericht

Der Auswertungsbericht von IOM enthält nützliche Erkenntnisse aus den Rückmeldungen von ausgewählten Teilnehmerinnen, IOM-Missionen sowie Umsetzungspartnern aus der Schweiz. Allgemein wird das neue Rückkehrhilfeangebot sehr begrüsst. Es bestehen aber noch offene Fragen und Anpassungsbedarf. Nachfolgend werden die wichtigsten Rückmeldungen und Empfehlungen hinsichtlich einer Weiterführung des Rückkehrhilfeangebots festgehalten.

a) Rückmeldungen von 6 Teilnehmerinnen

- Die Abläufe vor der Ausreise beschleunigen.

- Vor Ausreise eine telefonische Kontaktnahme mit der zuständigen Partnerorganisation ermöglichen.
- Grössere Berücksichtigung des psychischen Zustands und mehr Angebote zur psychischen Rehabilitation.
- Die gebotenen finanziellen Mittel sind unzureichend (CHF 1'000 und CHF 3'000).
- Personen in besonders schwierigen Situationen wünschen eine engere psychosoziale Begleitung.

b) Rückmeldungen von 4 IOM-Missionen

- Bei der Umsetzung des Reintegrationsauftrags sind grosse Distanzen zwischen IOM-Büro und Rückkehrort problematisch hinsichtlich Kommunikation und Zahlungen.
- Das Reintegrationsprojekt sollte soweit möglich vor der Ausreise erarbeitet werden.
- Es bestehen Unklarheiten und Verunsicherungen seitens der Teilnehmenden betreffend die Rückkehrhilfeleistungen und Projektumsetzung (Erhalt der Mittel, Projektänderungen, Höhe der Mittel). Daher sollte eine Broschüre in Muttersprache für Teilnehmende zur Verfügung gestellt und vor der Ausreise ein Telefonkontakt mit der zuständigen Partnerorganisation ermöglicht werden.
- Es besteht ein Bedarf nach mehr Informationen über Teilnehmende (erhaltene Unterstützung in der Schweiz, Lebensbedingungen vor der Ausreise in die Schweiz, gesundheitliche Verfassung).
- Grössere Berücksichtigung des psychischen Zustands: Projekt kann bei schlechter gesundheitlicher Verfassung eine Belastung darstellen oder die Starhilfe kann u.U. vor dem verzögerten Projektstart aufgebraucht sein. Aus diesen Gründen sollte es möglich sein, die Familie in das Reintegrationsprojekt einzubinden.
- Erhöhung der Mittel, mehr Zeit für Projekte, auch Jobsuche und Bewerbungstraining anbieten mit enger Begleitung durch Partnerorganisation.

c) Rückmeldungen Umsetzungspartner Schweiz (7 RKB, FIZ, Resgate, Mayday)

- In gewissen Kantonen fehlt die Hilfestellung für Opfer durch Opferhilfestellen[6]. => Vorschlag FIZ: Verbindliche Einhaltung der Opferrechte sicherstellen.
- Die Vorbereitung der Rückkehr in der Schweiz ist zu kompliziert und zu lang. => Vorschlag FIZ: Abläufe anpassen, d.h. Anmeldung/Kontakte von FIZ direkt zu IOM und BFM ermöglichen.
- Die Identifikation von Opfern ist aus Sicht der RKB eine besondere Herausforderung, da dies einen ständigen Kontakt und Austausch mit den spezifischen Kontaktstellen der Zielgruppen bedingt und sie mit diesen Stellen in der sonstigen Ausübung ihrer Tätigkeit nicht arbeiten.
- FIZ-Fälle: Infolge der Rollenverschiebungen sind FIZ und einzelne RKB "unzufrieden" (fehlende Finanzierung von FIZ, "Briefkasten-Funktion" der RKB).
- Grundsätzlich: Reintegration erfordert eine langfristige berufliche Wiedereingliederung und psychologische Begleitung.
- Es braucht mehr Zeit, mehr Flexibilität, mehr Mittel für die Reintegration.

---

[6] Gemäss Rückmeldungen aus den Kantonen TI, GE, VD.

- Vorschläge für Reintegration: Broschüre zu Projektideen, Reintegrationshilfe auch für Familie, Schuldenproblematik berücksichtigen, keinen Stress wegen Projekt verursachen.
- Die Zielgruppe sollte auf weitere Personengruppen ausgeweitet werden.

d) Zusammenfassung und Empfehlungen von IOM Bern

Vorbereitung der Rückkehr: Forderungen nach koordiniertem, schnellerem, vereinfachten Vorgehen. Empfehlungen von IOM:

- Erarbeitung eines Leitfadens für RKB über Vorgehensweise vor der Ausreise.
- Telefonische Kontaktnahme vor der Ausreise mit der Partnerorganisation vor Ort ermöglichen.
- Erarbeitung einer Broschüre mit Projektideen für Teilnehmende.
- Handlungsbedarf infolge der neuen Rollen von FIZ und RKB prüfen (FIZ teilweise als RKB, RKBs teilweise als Anlaufstelle für Opfer von MH)

Reintegration: Bisher relativ wenige Businessprojekte. Bei psychischen Problemen der Teilnehmenden ist die Umsetzung von Projekten schwierig. Die Höhe der Rückkehrhilfe ist oft unzureichend und eine engere psycho-soziale Begleitung während der Reintegration angebracht. Empfehlungen von IOM:

- Erhöhung der Beträge: CHF 5'000.- (Starthilfe CHF 1'000.-, Zusatzhilfe CHF 4'000), optional zusätzlich CHF 2'000.
- Möglichkeit der medizinischen und psychologischen Hilfe für mehr als 6 Monate.
- Erhöhung der Service-Fee für Partnerorganisation (d.h. Entschädigung gemäss Arbeitsaufwand).
- Erarbeitung eines Informationsblatts für Partnerorganisationen (Infos zum Pilotprojekt, administrative Infos zu Zahlungsabläufen und -bedingungen).
- Möglichkeit schaffen, die Familien der Teilnehmenden an der Rückkehrhilfe teilhaben zu lassen.

=> Bewertung der Empfehlungen von IOM Bern:

Die Empfehlungen betreffend die Vorbereitung der Rückkehr werden alle aufgenommen, wobei die Forderungen nach einer kürzeren Vorbereitungszeit nur begrenzt umsetzbar sind. Die Fälle geniessen bei BFM und IOM bereits jetzt erste Priorität. Die RKB können den Prozess beschleunigen, indem IOM möglichst früh kontaktiert wird und eine Partnerorganisation vor Ort identifizieren kann. Zudem wird vor der Ausreise in der Regel kein Reintegrationsplan erarbeitet, sondern die Vorbereitung beschränkt sich auf die Identifizierung der Partnerorganisation, das Risk Assessment, Flugbuchung und Organisation der Weiterreise bzw. der Unterbringung in einem Shelter. Damit wird der Wunsch der Teilnehmenden nach einer raschen Ausreise so weit als möglich berücksichtigt.

Die Empfehlungen betreffend die Reintegration werden, ausser derjenigen betreffend medizinische (= psychologischen) Rückkehrhilfe, alle aufgenommen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Rückkehrhilfe eine zeitlich und finanziell begrenzte Förderung der Reintegration darstellt. In diesem Sinne ist auch die medizinische Rückkehrhilfe gesetzlich auf sechs Monate befristet (Art. 75 AsylV2). Umso wichtiger ist daher die Organisation der Betreuung vor Ort. Die Rolle der betreuenden Partnerorganisationen bei diesen Zielgruppen ist entscheidend für eine bestmögliche Reintegration und geht über die blosse Auszahlung der Rückkehrhilfe hinaus. Daher sind die Partnerorganisationen auch gefordert, bei Bedarf einer en-

geren und langfristigen Betreuung zusätzlich die Vermittlung in staatliche oder nichtstaatliche Strukturen im Rehabilitations- und Gesundheitsbereich zu organisieren. Angesichts der anspruchsvollen Betreuungsaufgabe sind die Service-Fees im Rahmen des Pilotprojekts im Vergleich mit den Service-Fees für Asylfälle tatsächlich zu tief und werden im Falle der Weiterführung erhöht werden.
Die Überforderung der Teilnehmenden durch ein Reintegrationsprojekt ist klar zu vermeiden. Daher wurde die Frist für eine Projekteingabe auf ein Jahr nach der Rückkehr festgelegt. Sollte sich abzeichnen, dass eine Projekterarbeitung vor Ablauf dieser Frist nicht möglich ist, ist eine andere Lösung einer Fristverlängerung vorzuziehen, da die Starthilfe wahrscheinlich vorher aufgebraucht wird. In solchen Fällen hat bereits bisher die Möglichkeit bestanden, die Zusatzhilfe an unterstützende Privatpersonen in Form von Cash-for-Care oder Cash-for-Shelter auszuzahlen. Auch spricht nichts dagegen, das Reintegrationsprojekt z.B. in Form eines Business-Projekts von der Familie oder anderen Personen umsetzen zu lassen, welche die zurückgekehrte Person in ihre Obhut genommen haben.

5. Finanzen

Das Pilotprojekt wurde als ein auf zwei Jahre befristetes Programm im Ausland über den Verpflichtungskredit Länderprogramme finanziert. Die Plangrösse von 50 zurückgekehrten Personen im ersten Jahr als auch die Plangrösse im zweiten Jahr von 30 Personen waren zu hoch. Es gibt jedoch im Falle einer Weiterführung Potential für mehr Teilnehmende.

Im Falle der Weiterführung würde das Pilotprojekt in ein unbefristetes Rückkehrhilfeangebot analog zur individuellen Rückkehrhilfe überführt. Dies bedeutet, dass die Finanzierung über den Kredit Rückkehrhilfe allgemein (IHI: swissREPAT/RAS) laufen würde.

Pro Jahr ist mit folgenden Kosten zu rechnen:

Kostenschätzung pro Jahr (Kredit RKH allgemein)	
swissREPAT, 25 x CHF 1'000.- (Pauschale)	CHF 25'000.-
RAS, 25 x CHF 5'000.- (Zusatzhilfe, med. RKH)	CHF 125'000.-
IOM-Services CT inkl. Monitoring (max. USD 1'150/Fall)	CHF 30'000.-
Total	**CHF 180'000.-**

Im Fall der Anpassung der Abläufe in der Schweiz mit Einbezug von FIZ würden zusätzliche Kosten für die Abgeltung der FIZ-Leistungen anfallen.

Die Finanzierung von neuen Strukturhilfeprojekten erfolgt über den Verpflichtungskredit und sollte für 2011 wieder eingeplant werden.

Prinzipiell ist die ILR für Rückkehrhilfeprogramme und Strukturhilfeprojekte verantwortlich, die über den Verpflichtungskredit finanziert werden. Somit ist die ILR Auftraggeberin für das Pilotprojekt. Das PT RüAuG begleitet, unterstützt und evaluiert die Projektumsetzung. Die Projektverantwortung liegt bei der Sektion Rückkehrhilfe. Bei einer Weiterführung würde sich aus der Finanzierungsänderung eine **Änderung der Verantwortung** ergeben: Die Einzelfall-Komponente würde in die volle Verantwortung des BFM (Abteilung Rückkehr) übergehen, aber neue Strukturhilfeprojekte würden weiterhin in der Verantwortung der ILR liegen und müssten vorgängig durch das PT beurteilt werden. Angesichts des komplexen Themas Menschenhandel und dem noch kurzen Erfahrungshorizont mit den neuen Zielgruppen wird zudem empfohlen, in zwei Jahren eine weitere Auswertung dieses spezifischen Rückkehrhilfeangebots vorzunehmen.

6. Perspektive Rückkehrhilfe AuG

Die gesetzlichen Grundlagen im AuG sehen den Zugang zu Rückkehrhilfe nur für drei spezifische Zielgruppen vor. Damit kann die Rückkehrhilfe des Bundes vorerst nicht für die Förderung der freiwilligen Rückkehr von weiteren, mittellosen Personen aus dem Ausländerbereich, insbesondere von verletzlichen Personen, eingesetzt werden (Minderjährige, Betagte, Alleinerziehende, Personen mit schweren medizinischen und psychischen Problemen, Opfer von häuslicher Gewalt). Verschiedene kantonale Projekte und Projekte des SRK belegen den Bedarf für Rückkehrhilfe im Ausländerbereich. Folgende AuG-Rückkehrhilfeangebote werden umgesetzt oder sind geplant:

Institution	Projekt/Dienstleistung
Humanitäre Stiftung des SRK in den Kantonen FR, TI, UR, GL	Perspektivenberatung und Rückkehrunterstützung für MigrantInnen (befristet bis März 2010)
SRK	Detention-Projekt (Ausschaffungshaft)
Kanton BS	Rückkehrhilfe statt Sozialhilfe für sozialhilfeabhängige Personen mit Ausweis B und C (max. sechs Monate Sozialhilfe)
Kantone GE, VD, BE	Rückkehrhilfeprogramme (BE: für AuG und Asyl)
Kanton SG	im Einzelfall
Kanton BL	Angebot geplant

Das SRK hat für das auslaufende Projekt "Perspektivenberatung und Rückkehrunterstützung für MigrantInnen", welches mit den SRK-RKB-Stellen in den Kantonen GE, FR, TI, UR, GL umgesetzt wurde, nur im Kanton GE das Ziel der Weiterfinanzierung durch die öffentliche Hand (Kanton) erreicht. Die RKB-Stelle Tessin ist gegenwärtig daran, eine kantonale Finanzierung zu verhandeln, das Ergebnis ist noch unklar. Bei den anderen Kantonen (auch im Tessin) spielte offenbar u.a. die mit der letzten Asylgesetzrevision eingeführte veränderte Bundesfinanzierung eine Rolle. Wegen der daraus folgenden finanziellen Mehrbelastung waren sie nicht bereit, die Finanzierung der Dienstleistungen zu übernehmen, obwohl die Fallzahlen des SRK-Projekts auch in den Kantonen FR und TI die Nachfrage nach den Dienstleistungen klar bestätigen[7]. In den Bergkantonen GL und UR ist die Zielgruppe jedoch kaum vorhanden. Die RKB-Stellen GL und UR haben hauptsächlich AuG-Personen aus den Kantonen ZH, LU und der ganzen Innerschweiz beraten.

Die Schweiz ist zwar mit ihrer innovativen und ganzheitlichen Ausgestaltung der Rückkehrhilfe im europäischen Vergleich führend, aber viele europäische Länder unterscheiden bei der Rückkehrhilfe nicht zwischen Asylsuchenden und Ausländern. Es kann argumentiert werden, dass der Bund im Asylbereich eine umfassende Verantwortung trägt und infolgedessen auch die Rückkehrhilfe finanzieren muss. Im Ausländerbereich hingegen entscheiden im Prinzip die Kantone über den Aufenthalt und tragen auch die finanzielle Verantwortung (z.B. Sozialhilfe, Ausreisekosten). Andererseits führen Kantone Bundesgesetze aus. Die aktuelle Entwicklung von kantonalen Initiativen ist zwar begrüssenswert, schafft aber Ungerechtigkeiten, da Rückkehrhilfe nicht von jedem Kanton angeboten wird. Im Laufe des Projekts mussten einige Fälle von verletzlichen Personen abgelehnt werden, da sie die Teilnahmebedingungen nicht erfüllten.

Angesichts dieser Situation beabsichtigt die Sektion Rückkehrhilfe, der BFM-Geschäftsleitung einen Antrag zur Lancierung eines neuen Pilotprojekts für mittellose Personen im Ausländerbereich zu unterbreiten. Selbstverständlich müsste das Pilotprojekt einen Beitrag zur notwendigen Diskussion über die Revision der gesetzlichen Grundlagen leisten.

[7] In den vier Projektphasen (2005-2009/48 Monate) sind 712 Personen ausgereist, davon haben 640 Personen eine finanzielle Hilfe erhalten (Umsetzung in fünf Kantonen: GE, FR, TI, UR, GL).

7. Empfehlungen

Basierend auf den oben dargelegten Erfahrungen und dem IOM-Auswertungsbericht gibt das Projektteam folgende Empfehlungen ab:

1. Überführung des Pilotprojekts in ein unbefristetes Rückkehrhilfeangebot, unter Beibehaltung der entwickelten Praxis: a) Erweiterte Zielgruppe (versuchter Menschenhandel) b) ein Antrag für medizinische (= psychologische) Hilfe kann auch nach der Rückkehr eingereicht werden.
2. Anpassung der Abläufe in der Schweiz in Bezug auf Fälle von FIZ: a) Funktion von FIZ als RKB: direkter Zugang zu BFM/IOM b) Abgeltung für FIZ-Leistungen.
3. Verbesserung der Information betreffend Pilotprojekt: a) Leitfaden für RKB/FIZ betreffend Rückkehrorganisation b) Info-Broschüre für Teilnehmende in verschiedenen Sprachen c) Info-Blatt für Partnerorganisationen zur Reintegrationsunterstützung d) Überarbeitung der Anmeldeformulare (mehr Infos für Partnerorganisationen)
4. Die verbindliche Einhaltung der Opferrechte durch RKB wird sichergestellt.
5. Reintegrationsprojekte: a) die materielle Zusatzhilfe kann in begründeten Fällen nach der Rückkehr um CHF 2'000 erhöht werden b) Falls die teilnehmende Person kein Projekt umsetzen kann, kann es durch andere Personen umgesetzt werden, mit dem Ziel, die Reintegration der zurückgekehrten Person zu erleichtern (z.B. Umsetzung durch Familie).
6. Anpassung der Service-Fee für Partnerorganisationen, um eine angemessene Entschädigung sicherzustellen.
7. Für neue Strukturhilfeprojekte im Rahmen der Rückkehrhilfe AuG sollen 2011 im Verpflichtungskredit Mittel reserviert werden.
8. Das Projektteam bleibt bestehen: Es prüft neue Strukturhilfeprojekte. Eine weitere Auswertung des Rückkehrhilfeangebots folgt in zwei Jahren zuhanden des BFM.

8. Anträge

Zuhanden der ILR werden folgende Anträge gestellt:

1. Genehmigung des Schlussberichts.
2. Überführung des Pilotprojekts in ein unbefristetes Rückkehrhilfeangebot mit vertiefter Prüfung aller empfohlenen Anpassungen gemäss Pkt. 7.

Für das Projektteam RüAuG:	Visiert:
Jarmila Mazel, Projektleitung	Eric Kaser
Sektion Rückkehrhilfe	Chef Sektion Rückkehrhilfe

Beilage: IOM-Auswertungsbericht, Dezember 2009