



Bern-Wabern, September 2010

Pilotprojekt Rückkehrhilfe AuG

Zusammenfassung des Schlussberichts

Projektdauer 1. April 2008 - 31. März 2010
Berichtsperiode 1. April 2008 bis 31. Januar 2010

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 das Bundesamt für Migration (BFM) 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 wurden.

Das Pilotprojekt wird in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) umgesetzt. Die IOM organisiert die Ausreise und Reintegration der teilnehmenden Personen. Als Teilmassnahme der Rückkehrhilfe finanziert das BFM zudem Strukturhilfeprojekte zur Bekämpfung des Menschenhandels. Die Projekte werden in Zusammenarbeit mit der DEZA ausgewählt und die Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR) entscheidet über die Finanzierung.

Der Schlussbericht zeigt die Entwicklungen über eine Laufzeit von 22 Monaten auf und enthält Empfehlungen für eine Weiterführung des Rückkehrhilfeangebots sowie Anpassungen. 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.

Das AuG beschränkt den Zugang zur Rückkehrhilfe auf drei spezifische Zielgruppen. Damit kann die Rückkehrhilfe des Bundes vorerst nicht für die Förderung der freiwilligen Rückkehr von weiteren, mittellosen Personen aus dem Ausländerbereich eingesetzt werden. Die Projekte des Schweizerischen Roten Kreuzes und einiger Kantone belegen jedoch den Bedarf an Rückkehrhilfe. Angesichts dieser Situation beabsichtigt die Sektion Rückkehrhilfe, der BFM-Geschäftsleitung einen Antrag zur Lancierung eines neuen Pilotprojekts für Personen im Ausländerbereich zu unterbreiten.

2. Pilotprojekt Rückkehrhilfe AuG

Das Pilotprojekt verfolgt zwei **Ziele**:

- 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.
- 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.

Teilnahmeberechtigt sind Personen, die zu den begünstigten Personengruppen gemäss Art. 60 Abs. 2 Bst. b AuG gehören, sofern sie mittellos sind:

- 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 wurde entschieden, Opfern von Menschenhandel, die im Ausland ausgebeutet wurden, und Betroffenen von versuchtem Menschenhandel die Projektteilnahme ebenfalls zu ermöglichen.

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 verletzte Personen. Es können die nachfolgend aufgeführten Leistungen gewährt werden:

- Rückkehrberatung und Organisation der Rückreise
- Finanzielle Hilfe von CHF 1000.- pro erwachsene und 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.

3. Ergebnisse

3.1 Umsetzung in den Kantonen

Ende März 2008 wurden die Rückkehrberaterinnen und Rückkehrberater im Rahmen einer zweitägigen Ausbildungsveranstaltung auf die Projektumsetzung in den Kantonen vorbereitet. Im ersten Laufjahr stand für die kantonalen Rückkehrberatungsstellen (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.).

Die **Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration in Zürich (FIZ)** war von Anfang an ein wichtiger Akteur. Die FIZ ist die einzige auf Frauenhandel spezialisierte Opferberatungs- und betreuungsstelle der Schweiz. Mit einer Ausnahme wurden alle Fälle aus der Deutschschweiz den RKB von der FIZ zugewiesen (FIZ war aber bei all diesen Fällen involviert). Mehrere Kantone haben mit der FIZ Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Aufgrund ihrer zentralen Rolle wurde das Anmeldeverfahren für Fälle der FIZ vereinfacht. Zudem wurde der Einbezug des ausländischen Partnernetzwerks der FIZ bei der Organisation der Reintegration ermöglicht. Aufgrund der engen Zusammenarbeit mit der FIZ soll eine formelle Einbindung bei der Weiterführung des Rückkehrhilfeangebots geprüft werden.

Wegen fehlenden gesetzlichen Grundlagen kann das BFM die **Ausreisekosten** für Personen im Ausländerbereich nicht übernehmen, selbst wenn Rückkehrhilfe gewährt wird. Die Übernahme der Ausreisekosten musste daher mit dem Kanton oder einem Hilfswerk geklärt werden. Diesbezüglich wurden keine Probleme festgestellt.

3.2 Anmeldungen und Ausreisen

In 22 Monaten meldeten sich insgesamt 21 Personen, verteilt auf 20 Fälle, für das Projekt an. Der einzige Fall mit zwei Personen (Frau mit Kind) wurde später annulliert. 18 Personen sind ausgewandert, für eine Person laufen die Ausreisevorbereitungen.

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

Die Anmeldungen erfolgten über die folgenden RKB (Anzahl Fälle):

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

Die Fälle wurden von folgenden Stellen zugewiesen:

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

3.3 Profil der teilnehmenden Personen

16 der 19 teilnehmenden Personen waren Opfer von Menschenhandel. Zwei Personen waren Cabaret-Tänzerinnen. Der einzige männliche Teilnehmer war von versuchtem Menschenhandel betroffen.

¹ Eine nachträgliche Anmeldung im 2. Laufjahr, Ausreise im 1. Laufjahr

Die 19 Teilnehmenden stammten grösstenteils aus Lateinamerika (10 Personen) und Osteuropa (8 Personen). Eine Person kam aus Zentralasien. Es handelte sich um Angehörige von neun verschiedenen Staaten: Brasilien (6), Ungarn (3), Rumänien (2), Ukraine (2), Dominikanische Republik (2), Tschechische Republik (1), Usbekistan (1), Nicaragua (1), Paraguay (1). Brasilien verzeichnete somit als Herkunftsstaat die meisten Fälle.

Die 16 Opfer von Menschenhandel waren von folgenden Ausbeutungsformen betroffen:

Ausbeutungsformen Menschenhandel	9 sexuelle Ausbeutung
	3 Ausbeutung der Arbeitskraft (in Privathaushalten)
	3 sexuelle Ausbeutung und Arbeitskraft
	1 Frauenhandel im Cabaret-Bereich

Fast die Hälfte der 18 ausgereisten Personen war unter 25 Jahre alt, und zwei Drittel unter 30 Jahre alt. Ein Opfer war noch minderjährig (17 Jahre).

3.4 Reintegration

IOM hat die Reintegrationsmassnahmen in den Herkunftsländern durch die IOM-Missionen oder - in Ländern ohne IOM-Mission - durch Partnerorganisationen umgesetzt.

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

In sieben von 18 Fällen wurde die **Zusatzhilfe** nicht beansprucht. Drei Projekteingaben sind noch pendent. Ein Projekt wurde abgeschlossen und sieben Projekte sind in der Umsetzungsphase. Ein Projekt kann verschiedenen Komponenten umfassen. Es wurden folgende Projektkomponenten gewählt: Hausfertigstellung (zwei Projekte), Schuldentilgung (zwei Projekte), Ausbildung (drei Projekte), selbstständige Berufstätigkeit (drei Projekte).

In vier von acht Fällen war die Zusatzhilfe von CHF 3'000 unzureichend, um eine stabile Situation mit einer Perspektive zu schaffen. In drei besonders schwierigen Fällen wurde die Zusatzhilfe um maximal CHF 2'000 erhöht.

Da Schulden zu Re-Trafficking führen können, wurde die Verwendung der Zusatzhilfe für **Schuldentilgung** akzeptiert. Voraussetzung dafür ist die Überprüfung der Schuldenverhältnisse nach der Rückkehr durch IOM, damit eine Zahlung an die Täterschaft ausgeschlossen ist.

In einem Fall kam es zu einem **Retrafficking** in die Schweiz, bevor die Zusatzhilfe ausbezahlt werden konnte.

Die **medizinische Rückkehrhilfe** wurde prioritär zur Behandlung von psychischen Problemen verwendet wird. Dabei stand der Bedarf nicht immer vor der Ausreise fest, und wurde erst nach der Rückkehr erkannt.

Die Rückkehrhilfe ist eine finanziell und zeitlich begrenzte Förderung der Reintegration. Das Pilotprojekt hat gezeigt, dass die Rolle der **betreuenden Partnerorganisationen** vor Ort für eine bestmögliche Reintegration entscheidend ist. Sie können bei Bedarf nach einer engeren und langfristigen Betreuung die Vermittlung in staatliche oder nichtstaatliche Strukturen im Rehabilitations- und Gesundheitsbereich organisieren.

3.5 Strukturhilfe

Gemäss Konzept kann die Prävention der Migration von speziellen Risikogruppen wie Opfern von Menschenhandel in Form von Strukturhilfeprojekten umgesetzt werden.

Das ILR-Projektteam definierte Ende Juli 2008 ein Ziel für die Strukturhilfe: Diese sollte Ländern mit offensichtlichem Struktur- und Finanzbedarf im Bereich Opferbetreuung zu Gute kommen, die zugleich zu den aktuellen Hauptherkunftsländern von Opfern in der Schweiz zählen. Als Zielländer wurden Rumänien, Bulgarien und Kamerun festgelegt.

Anfang 2009 wurden drei Strukturhilfeprojekte in Rumänien und Bulgarien bewilligt. Die Projekte werden von der rumänischen und bulgarischen Vertretung der IOM sowie von der bulgarischen Nichtregierungsorganisation "Animus Association" umgesetzt. Es handelte sich um eine Überbrückungsfinanzierung, da EU-Gelder noch nicht verfügbar waren und ähnliche Projekte im Rahmen des Schweizerischen Erweiterungsbeitrags frühestens ab Herbst 2010 umgesetzt werden können. In Kamerun war die Projektsuche nicht erfolgreich und wurde bis auf Weiteres eingestellt.

4. IOM-Auswertungsbericht

IOM erstellte im Dezember 2009 einen Auswertungsbericht zum Pilotprojekt. Er enthält Erkenntnisse aus dem Monitoring der Reintegration von ausgewählten Teilnehmerinnen. Ergänzend wurde eine Umfrage zur Projektumsetzung bei den bisher beteiligten IOM-Missionen im Ausland sowie den beteiligten Stellen in der Schweiz durchgeführt. Allgemein wird das neue Rückkehrhilfeangebot sehr begrüsst. Es bestehen aber noch offene Fragen und Anpassungsbedarf. Die Rückmeldungen und Empfehlungen betrafen insbesondere die Vorbereitung der Rückkehr in der Schweiz und die Reintegrationsmassnahmen. Die Erkenntnisse wurden im Schlussbericht aufgenommen.

5. Empfehlungen

Basierend auf den Erfahrungen des Pilotprojekts und dem IOM-Auswertungsbericht gibt das ILR-Projektteam folgende Empfehlungen ab:

1. Überführung des Pilotprojekts in ein unbefristetes Rückkehrhilfeangebot, unter Beibehaltung der entwickelten Praxis (erweiterte Zielgruppe, Beantragung von medizinischer Hilfe nach der Rückkehr).
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 über das Rückkehrhilfeangebot (z.B. Leitfaden für RKB / FIZ betreffend Rückkehrorganisation, Info-Broschüre für Teilnehmende, etc.)
4. Sicherstellung der Einhaltung der Opferrechte durch die RKB.
5. Reintegrationsprojekte: a) Erhöhung der materiellen Zusatzhilfe in begründeten Fällen nach der Rückkehr um CHF 2'000 b) Option der Umsetzung eines Projekts durch die Familie, falls die zurückgekehrte Person dazu nicht in der Lage ist.
6. Angemessene Erhöhung der Entschädigung für ausländische Partnerorganisationen.
7. Bereitstellung von Mitteln für neue Strukturhilfeprojekte im Jahr 2011.
8. Das Projektteam bleibt bestehen: Es prüft neue Strukturhilfeprojekte. Eine weitere Auswertung des Rückkehrhilfeangebots folgt in zwei Jahren zuhanden des BFM.

Die ILR hat am 18. Februar 2010 den Schlussbericht genehmigt und der Überführung des Pilotprojekts in ein unbefristetes Rückkehrhilfeangebot mit vertiefter Prüfung aller empfohlenen Anpassungen gemäss Punkt 5 zugestimmt.