



SRR, Bern-Wabern, 10. Dezember 2015

Evaluation des Schweizer Rückkehrhilfesindestrumentes

Berichtsperiode 2010 bis 2014



I. Inhaltsverzeichnis

I.	Inhaltsverzeichnis.....	2
1.	Einleitung	4
1.1	Aufbau der Auswertung.....	5
2	Allgemeine Entwicklung der Rückkehrhilfe im Zeitraum 2010 bis 2014	6
2.1	Rückkehrhilfe ab Empfangs und Verfahrenszentrum (REZ)	6
2.2	Individuelle Rückkehrhilfe oder Rückkehrhilfe ab Kanton	8
2.3	Länderprogramme.....	10
2.4	RKH AuG	11
2.5	Testbetrieb	12
2.6	Kommunikation	14
3	Rückkehrhilfe nach Zielgruppen.....	16
3.1	Geschlecht	16
3.2	Alter und Familienstruktur.....	16
3.3	RückkehrerInnen nach Verfahrensstand	17
3.4	Aufenthaltsdauer	18
4	Rückkehrhilfe nach Nationen Top 15	20
4.1	Betrag pro Person Top 15	21
4.2	Verhältnis selbstständige und unselbstständige Rückkehr Top 15	22
4.3	Verhältnis finanzielle, materielle und medizinische Rückkehrhilfe sowie erhöhte Zusatzhilfe.....	22
5	Rückkehrhilfe nach Kantonen	24
5.1	Vergleich selbstständige und unselbstständige Ausreise.....	24
5.2	Materielle Zusatzhilfe, medizinische Rückkehrhilfe und SIM nach Kanton	24
6	Zusammenarbeit mit externen Akteuren und Anregungen.....	26
6.1	Kantonale Rückkehrberatungsstellen	26
6.2	Internationale Organisation für Migration IOM Bern Monitoringbericht IOM 2013 ...	26
6.3	Schweizerische Rote Kreuz.....	28
6.4	VESTA	29
6.5	Zusammenarbeit mit anderen Akteuren.....	30
6.5.1	FIZ.....	30
6.5.2	Schweizerische Stiftung des internationalen Sozialdienstes (SSI)	31
6.6	Exkurs: Comparative research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of migrants	32
7	Rückkehrhilfe: ein bewährtes System.....	34
7.1	Kosten / Nutzen der Rückkehrhilfe – Eine Modellrechnung für das Jahr 2014.....	34
7.2	Wirksamkeit und Kosten der Rückkehrhilfe (Postulat Philipp Müller)	36
7.3	Pull-Effekt und Rückkehrhilfe für Personen im Dublin-Verfahren	37
7.4	Wiedereinreise nach Rückkehr mit Rückkehrhilfe.....	38

7.5	Exkurs: Rückkehrhilfe im europäischen Kontext.....	40
8	Stellung der Rückkehrhilfe im Hinblick auf die geplante Beschleunigung der Asylverfahren.....	43
8.1	Externe Anregungen der kantonalen Rückkehrberatungsstellen sowie der IOM Bern 43	
8.2	Stellung der Rückkehrberatung im Kontext der Beschleunigung der Asylverfahren	44
8.3	Degressives Modell vs Reintegrationskomponente	47
8.4	Chancen und Herausforderungen der Rückkehrhilfe im Kontext der Beschleunigung der Asylverfahren	49
9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	51
9.1	Schlussfolgerungen:.....	51
9.2	Empfehlungen:	53
II.	Literaturverzeichnis	55

1. Einleitung

Der Bund leistet Rückkehrhilfe. So steht es seit dem 26. Juni 1998 im Asylgesetz der Schweiz¹. Seit nunmehr 17 Jahren besteht also eine gesetzliche Grundlage für ein Instrument der Schweizer Migrationspolitik, welches als primäres Ziel verfolgt, eine selbstständige Ausreise von Asylsuchenden in den Herkunftsstaat zu fördern. Doch bewährt sich das System Rückkehrhilfe oder anders formuliert, nehmen Asylsuchende dieses Angebot wahr? Um diese Frage zu beantworten, erstellt die im Staatssekretariat für Migration (SEM) zuständige Sektion Rückkehrgrundlagen und Rückkehrhilfe alle fünf Jahre eine Auswertung. Ziel dieser Auswertung ist es nicht nur die Entwicklungen im Bereich der Rückkehrhilfe zusammenzufassen und auszuwerten. Vielmehr werden aus den gewonnen Erkenntnissen ebenfalls Empfehlungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Rückkehrhilfe abgegeben, in dieser Ausgabe insbesondere im Kontext der Beschleunigung der Asylverfahren.

Der vorliegende Evaluationszeitraum zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 31. Dezember 2014 stand im Zeichen grosser Umwälzungen, nicht nur im Bereich der Rückkehrhilfe. Diverse Reorganisationen haben schliesslich die Abteilung Rückkehr ins Leben gerufen, welche fortan gegenüber den kantonalen PartnerInnen die Ansprechstelle für alle Belange zur Thematik Rückkehr ist. Spürbare Entwicklungen waren aber insbesondere im Bereich der Rückkehrhilfe wahrnehmbar. Der Zeitraum zwischen 2010 und 2012 stand primär im Zeichen der RückkehrerInnen aus der Balkanregion. Die Beendigung des spezifischen Rückkehrhilfeprogrammes sowie die anschliessende Streichung jeglicher Rückkehrhilfeleistungen hatten aber nicht nur spürbare Folgen im Hinblick auf die Ausreisezahlen. Auch der Handlungsspielraum der RKB wurde durch den fehlenden Anreiz spürbar eingeschränkt. Nicht zuletzt gilt es auch eine Änderung im Kanton Luzern zu erwähnen, welcher ab 2010 das Mandat für die Rückkehrberatung von Caritas übernahm.

Gerade das Gegenteil, nämlich eine Steigerung der Ausreisezahlen, war die Folge des im Juli 2011 eingeführten Pilotprojektes Afrika Subsahara. Dieses hatte in erster Linie zum Ziel, eine rasche Ausreise ab EVZ zu fördern, wobei erstmals Personen im Dublin-Verfahren von einer materiellen Zusatzhilfe profitieren konnten. Das erfolgreiche Pilotprojekt wurde schliesslich auf Ende 2013 beendet und in das neue Pilotprojekt REZplus überführt, doch dazu später ein paar Worte. Als wichtige Neuerung muss für das Jahr 2011 auch die Einführung eines spezifischen Programmes für Opfer bzw. Zeuginnen von Menschenhandel und Cabaret-TänzerInnen erwähnt werden. Bis Ende 2014 kehrten insgesamt 100 Personen mit den Leistungen des Programmes in den jeweiligen Herkunftsstaat zurück.

Die Jahre 2012 und 2013 waren einerseits durch die Einführung des Länderprogrammes Tunesien und andererseits durch die Beendigung der beiden Programme für Georgien und Irak geprägt. Mit dem über zehn Jahre dauernden Länderprogramm Irak wurde das mit Abstand erfolgreichste Programm aufgrund mangelndem Interesse beendet. Ganz anders verlief die Entwicklung im Fall von Tunesien. Durch den Einschluss von Personen im Dublin-Verfahren stiegen die Ausreisezahlen derart stark an, dass im April 2013 die Notbremse gezogen und Personen im Dublin-Verfahren wieder ausgeschlossen werden mussten. Eine ähnliche Massnahme wurde für Asylsuchende aus Georgien und Kosovo ergriffen, für welche aufgrund des hohen Gesuchseingangs das 48h-Verfahren eingeführt und somit die Rückkehrhilfe auf ein Minimum von CHF 100 reduziert wurde. Eine weitere Neuerung betraf das Länderprogramm Nigeria, welches seit August 2013 nur noch in den EVZ angeboten wird. Nennenswert ist schliesslich auch die Anpassung der Weisung Asyl III / 4, welche unter anderem dazu führte, dass eine erhöhte materielle Zusatzhilfe eingeführt wurde, unter anderem für besonders vulnerable Personen.

Das letzte Jahr des Evaluationszeitraumes galt der Eröffnung des Testbetriebes sowie der Einführung des Pilotprojektes REZplus. Im Hinblick auf eine Beschleunigung der Asylverfahren

¹ Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998, SR 142.31, Art. 93

ren im Testbetrieb wurde erstmals ein degressives Rückkehrhilfemodell getestet. Prämisse dabei ist, dass mit Dauer des Aufenthalts die Rückkehrhilfeleistungen abnehmen. Eine erste Bilanz nach sechs Monaten zeichnete ein durchwegs positives Bild des degressiven Modells, wobei ein direkter Vergleich mit den EVZ schwierig ist. Anfang 2016 ist mit der abschliessenden Auswertung des Testbetriebs zu rechnen. Weiter beschloss die Geschäftsleitung des SEM (GL) nach Beendigung des durchwegs erfolgreichen Pilotprojektes Afrika Subsahara ein weiteres Pilotprojekt namens REZplus ab Februar 2014. Aufgrund eines befürchteten Pull-Effektes jedoch ohne Berücksichtigung der Personen im Dublin-Verfahren. Eine Auswertung der beiden Pilotprojekte konnte aufzeigen, dass der Ausschluss von Personen im Dublin-Verfahren zwar in quantitativer Hinsicht zu einem Rückgang der Ausreisenzahlen führte, jedoch nicht in prozentualer Hinsicht. Gleichzeitig konnte dadurch auch belegt werden, dass ein erhöhter Anreiz in Form der Rückkehrhilfe nicht zu einem generellen Pull-Effekt führt.

Der hier kurz geschilderte Überblick lässt die vielfältigen Entwicklungen im Bereich der Rückkehrhilfe erahnen. Die vorliegende Evaluation liefert nicht nur Zahlenmaterial, sondern ebenfalls wichtige Hintergrundinformationen wie beispielsweise zur Zusammenarbeit mit den wichtigsten AkteurlInnen. Denn es ist gerade eine breite Perspektive, welche zur Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen im Bereich der Rückkehrhilfe unabdingbar scheint.

1.1 Aufbau der Auswertung

Die Auswertung ist in neun Kapitel unterteilt. Nach dieser kurzen Einleitung stehen die allgemeinen Entwicklungen der Rückkehrhilfe zwischen 2010 und 2014 im Zentrum des Interesses. Dabei soll insbesondere zur Rückkehrhilfe ab Empfangs und Verfahrenszentrum, zur individuellen Rückkehrhilfe (IHI) sowie den Länderprogrammen eine Bilanz gezogen werden. Nach diesem generellen Überblick stehen bis und mit Kapitel fünf empirische Daten im Zentrum des Interesses. Dabei werden die Zielgruppen sowie die Herkunftsstaaten der RückkehrerInnen genauer betrachtet. Zudem wirft die Auswertung auch einen Blick auf die Situation in den Kantonen, wobei ein Vergleich zwischen der Anzahl selbstständigen und unselbstständigen Ausreisen gemacht wird.

Basierend auf den empirischen Auswertungen wirft das siebte Kapitel die Frage auf, inwiefern sich das Rückkehrhilfesystem in der Schweiz bewährt. Neben der Kosten-Nutzen-Frage wird hier auch auf den viel zitierten Pull-Effekt eingegangen sowie auf die Anzahl Wiedereinreisen nach einer Ausreise mit Rückkehrhilfe. Der Schluss des Kapitels ermöglicht es, die Rückkehrhilfeleistungen der Schweiz im europäischen Kontext zu verorten und zeigt das Engagement der Schweiz zur Förderung der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Rückkehrhilfe.

Das eigentliche Kernstück der vorliegenden Auswertung ist schliesslich das achte Kapitel, welches basierend auf den Rückmeldungen der RKB sowie den erhobenen Zahlen versucht, die möglichen Auswirkungen der Beschleunigung der Asylverfahren auf die Rückkehrhilfe aufzuzeigen. Von primärem Interesse sind die zukünftige Stellung der Rückkehrberatung sowie eine Einschätzung bezüglich des degressiven Modells. Das Kapitel versucht schliesslich sowohl die sich bietenden Chancen als auch Herausforderungen für die Rückkehrhilfe aufzuzeigen.

Die Evaluation wird schliesslich durch die aus der Auswertung resultierenden Schlussfolgerungen sowie den Empfehlungen abgeschlossen.

2 Allgemeine Entwicklung der Rückkehrhilfe im Zeitraum 2010 bis 2014

Dieses zweite Kapitel hat zum Ziel, einen allgemeinen Überblick der Entwicklungen im Bereich der Rückkehrhilfe zu geben. Dabei werden sowohl die wichtigsten Kennzahlen als auch Initiativen im Evaluationszeitraum kurz zusammengefasst. Neben den vier spezifischen Instrumenten REZ, IHI, Länderprogramme und RKH AuG wird das zweite Kapitel ebenfalls die bereits gewonnenen Erfahrungen im Testbetrieb kurz zusammenfassen. Schliesslich gilt es in einem letzten Punkt die zahlreichen Neuerungen im Bereich der Rückkehrhilfe Kommunikation (RüKo) Revue passieren zu lassen.

2.1 Rückkehrhilfe ab Empfangs und Verfahrenszentrum (REZ)

Nach einer ersten Testphase ab 2005 führte das damalige BFM die Rückkehrhilfe ab Empfangs- und Verfahrenszentren (REZ) 2007 definitiv ein. Sie kann bis heute als Erfolgsmodell bezeichnet werden. Neben der Ausreiseorganisation und dem Reisegeld umfasst REZ eine Starthilfepauschale von CHF 500. In Härtefällen und aus länderspezifischen Gründen kann das SEM zudem eine materielle Zusatzhilfe von maximal CHF 3'000 gewähren. Die nachfolgende Abbildung 1 veranschaulicht, dass die Ausreisezahlen nach anfänglichen „Startschwierigkeiten“ zwischen 2005 und 2014 fortlaufend gesteigert werden konnten. Insgesamt reisten im Evaluationszeitraum 5'322 Personen mit REZ aus.

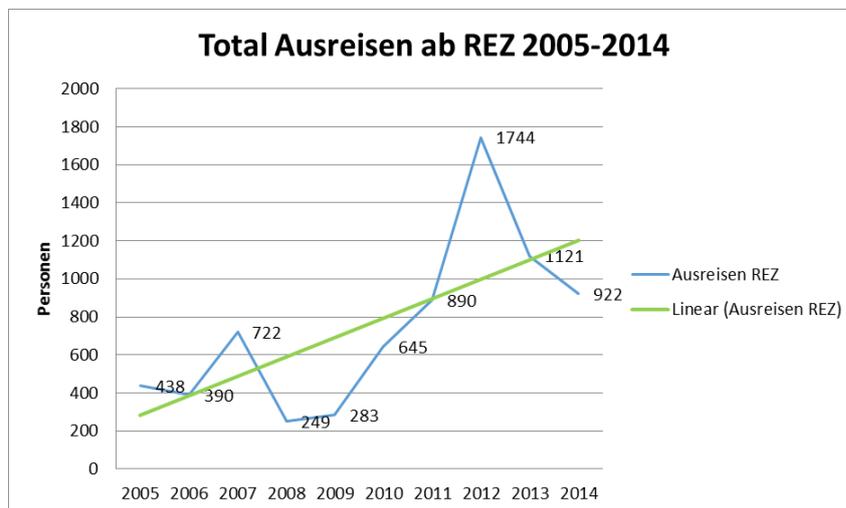


Abbildung 1: Entwicklung Ausreisen REZ zwischen 2005 und 2014 (Quelle: SRR)

Der Evaluationszeitraum des vorliegenden Berichts stand ganz im Zeichen der Pilotprojekte Afrika Subsahara beziehungsweise REZplus. Bereits seit 2007 wird im Rahmen mehrerer Pilotprojekte versucht, mittels einer materiellen Zusatzhilfe eine rasche Ausreise ab EVZ zu fördern. Der Zugang zur materiellen Zusatzhilfe musste seitens SEM diskutiert werden, da sich die Starthilfepauschale in den Beratungsgesprächen als zu geringer Anreiz für eine rasche Ausreise erwiesen hatte.

Das erste dieser Pilotprojekte startete 2008 und richtete sich an Personen im nationalen Verfahren aus Afrika Subsahara. Aufgrund des mässigen Erfolges wurde der Zugang zum Pilotprojekt ab Juli 2011 auch für Personen im Dublin-Verfahren möglich. Mit der Berücksichtigung stellte sich auch der Erfolg des Pilotprojektes ein, weshalb dieses schliesslich auch die Grundlage darstellte, sowohl eine Ausweitung von REZ auf alle geographisch fernen Länder sowie den Einschluss von Personen im Dublin-Verfahren bei der Geschäftsleitung des SEM (GL) zu beantragen. Eine Ausweitung wurde auf Anfang 2014 geplant, da die für die definitive Umsetzung des Projekts notwendige Anpassung der AsylV 2 (Art. 74 Abs. 5) im Januar 2014 in Kraft trat. Aufgrund der Bedenken bezüglich eines Pull-Effekts seitens des Direktionsbereichs Asyl (DB Asyl) wurde diese Ausweitung jedoch durch die GL verworfen und stattdessen die Einführung eines weiteren Pilotprojektes ab Februar 2014 unter dem Namen

REZplus für alle geographisch fernen Länder, jedoch ohne Berücksichtigung der Personen im Dublin-Verfahren, beschlossen.

Um die Auswirkungen dieser veränderten Praxis aufzuzeigen, wurden beide Pilotprojekte jeweils durch die SRR ausgewertet. Die Resultate werden nun an dieser Stelle kurz aufgezeigt. Primär konnte festgestellt werden, dass die Gewährung einer materiellen Zusatzhilfe ab EVZ zu einer höheren Anzahl an selbstständigen Ausreisen beiträgt und somit einen deutlichen Mehrwert für das SEM darstellt. Dass sich ein eingeschränkter Zugang zu den Leistungen der materiellen Zusatzhilfe auf die Ausreisezahlen auswirken kann, zeigte eine Auswertung von REZplus. Da Personen im Dublin-Verfahren keinen Zugang zu einer materiellen Zusatzhilfe erhielten, sank die Anzahl Ausreisen von 350 im Jahr 2013 auf 90 2014 (siehe Abbildung 2). Aber auch hier gilt es zu relativieren, da dieselbe Auswertung ebenfalls aufzeigte, dass sich der Ausschluss in prozentualer Hinsicht nicht markant auf die Ausreisequote auswirkte. Im Gegensatz zum Gesamttrend der Ausreisen mit REZ nahm der Anteil der mit REZplus ausgereisten Personen gar weniger stark ab.

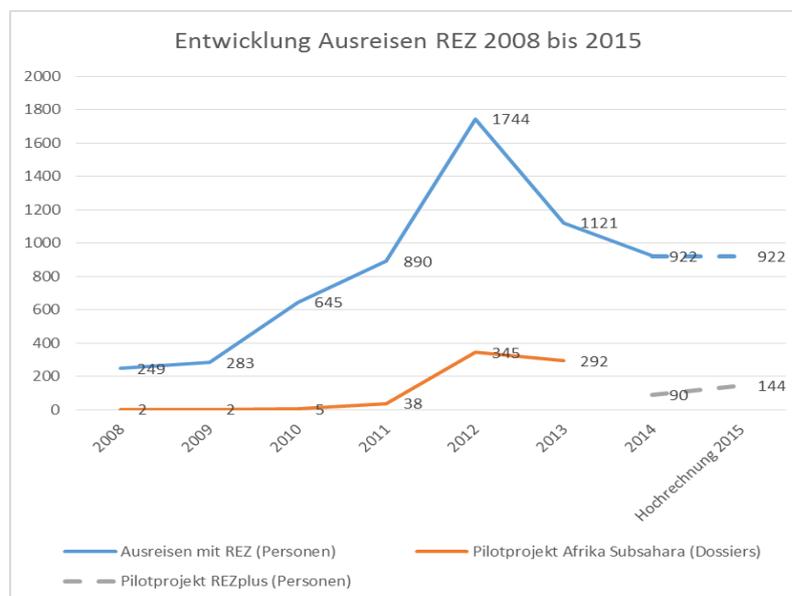


Abbildung 2: Vergleich Ausreisezahlen Pilotprojekt Afrika Subsahara und REZplus (Quelle: SRR)

Ein weiteres Ziel der Auswertungen war es, eine Antwort auf die Befürchtungen bezüglich eines Pull-Effektes durch die Berücksichtigung von Personen im Dublin-Verfahren zu liefern. Aufgrund der Möglichkeit eines direkten Vergleichs zwischen einem Pilotprojekt mit Berücksichtigung von Personen im Dublin-Verfahren und einem ohne diese, konnten folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Der Vergleich zwischen den beiden Pilotprojekten Afrika-Subsahara und REZplus hat gezeigt, dass kein genereller und alle Länder betreffender Pull-Effekt nachgewiesen wurde und dass der Ausschluss von Personen im Dublin-Verfahren zur Verhinderung eines Pull-Effektes deshalb nur teilweise als effektives Mittel betrachtet werden kann.
- Die Tatsache, dass kein genereller Pull-Effekt nachgewiesen werden konnte, soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Einschluss von Personen im Dublin-Verfahren bei einzelnen Ländern mit grosser Wahrscheinlichkeit zu einem Pull-Effekt geführt hätte. Die Beibehaltung eines Ausschlusskriteriums als Kontrollinstrument hat sich bewährt und als richtig herausgestellt.

Da die Ausreisequote durch den Ausschluss von Personen im Dublin-Verfahren nicht einbrach, wurde der GL seitens SRR eine Überführung des Pilotprojektes in ein Definitivum beantragt. Diesem wurde Ende 2014 zugestimmt, weshalb REZplus bis zur Umsetzung der

Beschleunigung der Asylverfahren weitergeführt wird. Die Frage, ob Personen im Dublin-Verfahren aufgrund von Befürchtungen bezüglich eines Pull-Effektes weiterhin ausgeschlossen bleiben, oder ob der Einschluss unter Berücksichtigung der bewährten Kontrollmechanismen nicht auch als Solidaritätsbekundung seitens der Schweiz verstanden werden kann, wird sich spätestens mit der Umsetzung der Beschleunigung der Asylverfahren erneut stellen.

2.2 Individuelle Rückkehrhilfe oder Rückkehrhilfe ab Kanton

Die IHI ist genau genommen der Überbegriff aller Rückkehrhilfeleistungen und führt in der Praxis immer wieder zu Verwechslungen. Im eigentlichen Sinn umfasst die individuelle Rückkehrhilfe alle Ausreisen ab EVZ und den Kantonen mit einer Rückkehrhilfe ohne Berücksichtigung der Länderprogramme. Da in der Praxis mit IHI vor allem die Ausreise mit Rückkehrhilfe ab Kanton gemeint ist, bezieht sich der Punkt 1.2 grundsätzlich auf den kantonalen Kontext. Neben einem Blick auf die Entwicklung der IHI (siehe Abbildung 3) dient dieser Punkt aber auch dazu, allgemeine Entwicklungen des Rückkehrhilfe-Instrumentes aufzuzeigen.

Die Bedeutung der IHI lässt sich insbesondere an der hohen Anzahl Ausreisen ablesen. Insgesamt reisten 5'935 Personen mit einer individuellen Rückkehrhilfe ab Kanton in den jeweiligen Herkunftsstaat zurück. Im Vergleich zu REZ und den Länderprogrammen verzeichnet IHI somit nach wie vor die höchsten Ausreisezahlen. REZ sowie die Länderprogramme unterscheiden sich jedoch nicht nur aufgrund der tieferen Ausreisezahlen gegenüber der IHI, auch die Entwicklung der Ausreisen gestaltet sich insgesamt fluktuativer (vergleiche Abbildung 4).

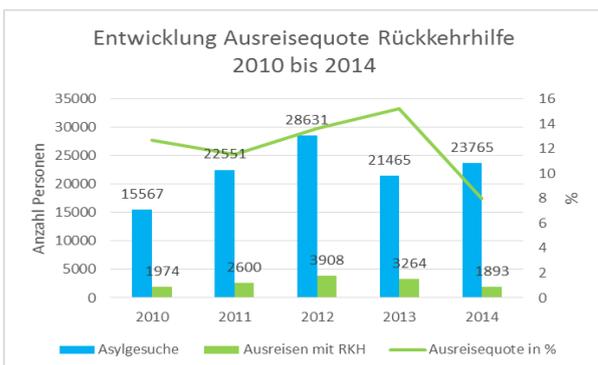


Abbildung 3: Quelle SRR

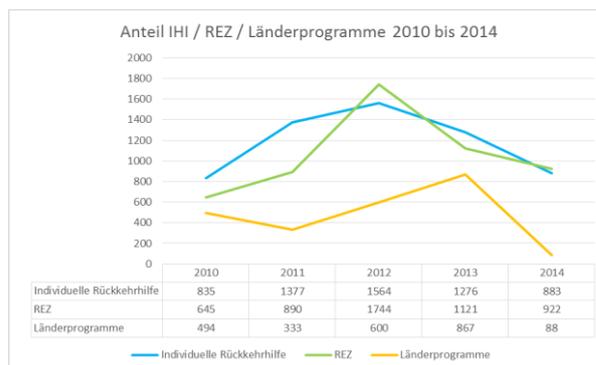


Abbildung 4: Quelle DB Indirueck

Die hohe Anzahl RückkehrerInnen ist umso bemerkenswerter, da abgesehen der Länderprogramme keine spezifischen Massnahmen zur Förderung der selbstständigen Rückkehr für Asylsuchende in den Kantonen eingeführt wurden. Als einzige Neuerung gilt es die erhöhte Zusatzhilfe zu erwähnen, welche mit Inkrafttreten der neuen Weisung ab 1. April 2014 gewährt werden kann. Diese sieht neben einer materiellen Zusatzhilfe von CHF 3'000 die erwähnte erhöhte Zusatzhilfe von CHF 2'000 vor und richtet sich in erster Linie an vulnerable Personen beziehungsweise Asylsuchenden mit einer vorläufigen Aufnahme (VA) oder anerkannte Flüchtlinge. Die IHI ist somit nach wie vor zentrales Element der Rückkehrhilfe und wird auch im Zuge der Beschleunigung der Asylverfahren eine zentrale Rolle spielen.

Neben den generellen interessieren in der vorliegenden Auswertung auch spezifische Entwicklungen, wie beispielsweise der durchschnittliche Betrag pro Person, welcher erstmals über einen längeren Zeitraum ausgewertet wurde. Dafür müssen zuerst die total angelaufenen Kosten der finanziellen Starhilfe, der materiellen und erhöhten Zusatzhilfe, der medizinischen Rückkehrhilfe sowie der ausbezahlten Leistungen im Rahmen der Länderprogramme betrachtet werden (siehe Abbildung 5). Die Kosten stehen in engem Zusammenhang mit der oben beschriebenen Entwicklung. So deckt sich der Einbruch der ausbezahlten Leistungen

im Bereich Länderprogramme mit dem Rückgang der Ausreisezahlen. Auch der Rückgang der materiellen Zusatzhilfe seit 2013 lässt sich beispielsweise durch die Beendigung des Pilotprojektes Afrika Subsahara und einem damit verbundenen Rückgang von RückkehrerInnen mit einem Reintegrationsprojekt. Ab 2013 reisten weniger Personen mit einer materiellen Zusatzhilfe direkt ab den EVZ aus, welches sich schliesslich auf den ausbezahlten Betrag auswirkte. Im Evaluationszeitraum relativ stabil blieben indes die Kosten im Rahmen der finanziellen Starthilfe sowie der medizinischen Rückkehrhilfe.

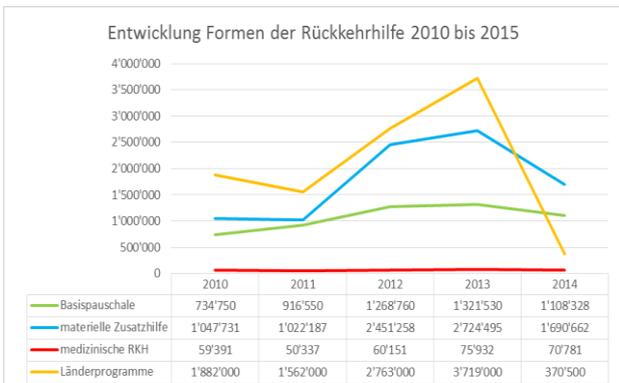


Abbildung 6: Quelle DB Indirueck

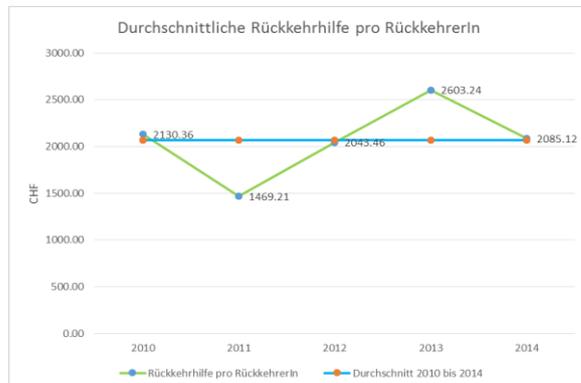


Abbildung 5: Quelle DB Indirueck

Aus der Summe aller ausbezahlten Kosten und der Anzahl Ausreisen lassen sich schliesslich die durchschnittlichen Kosten pro Personen berechnen. Für den Evaluationszeitraum umfasst die durchschnittliche Rückkehrhilfe pro Person CHF 2'066 und liegt damit deutlich unter den Kosten einer unselbstständigen Rückkehr, doch dazu mehr unter Punkt 7.1. Der sonst mehr oder wenig lineare Verlauf wird durch zwei Ausreisser unterbrochen (siehe Abbildung 6). Die Gründe für den deutlich tieferen Wert 2011 sowie den ebenfalls deutlich höheren Wert 2013 sind schnell zu finden. 2010 wurde entschieden, das seit 2007 laufende Rückkehrhilfeprogramm Westbalkan auf Ende des Jahres zu beenden. Diese Beendigung des Rückkehrhilfeprogrammes hatte zwar keinen grossen Einfluss auf die Anzahl Ausreisen von Personen aus dem Westbalkan, wirkte sich aber signifikant auf die ausbezahlten Rückkehrhilfe und somit auch die Beträge pro Person aus. Eine gegenteilige Entwicklung war 2013 aufgrund der Einführung des Länderprogrammes Tunesien mit Einschluss von Personen Dublin-Verfahren zu beobachten. Dieser führte zu einem regelrechten Ansturm an Anmeldungen und erklärt somit den deutlich höheren Durchschnittswert. Die SRR geht davon aus, dass der sich der Durchschnittswert in Zukunft auf dem Niveau von plus/minus CHF 2'000 stabilisieren wird.

Als letzter Punkt dieser allgemeinen Übersicht im Rahmen der individuellen Rückkehrhilfe lohnt sich ein Blick auf das Verhältnis selbstständiger und unselbstständiger Rückkehr (siehe Abbildung 7).

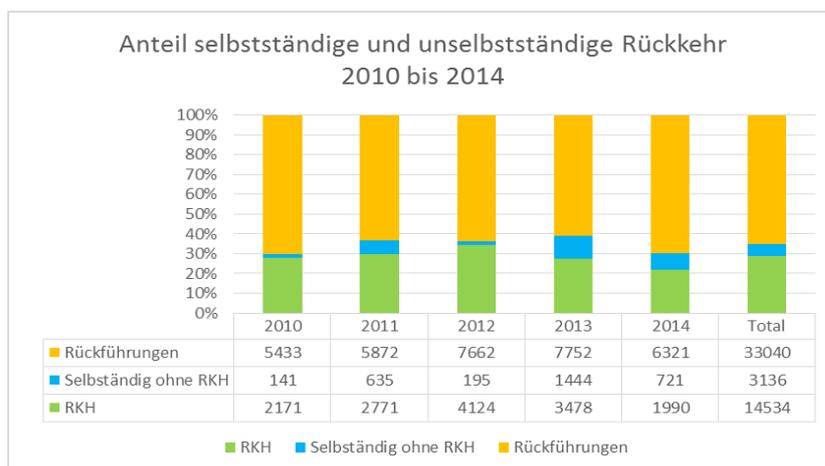


Abbildung 7: Quelle ZEMIS

Mit durchschnittlich 28% macht die Rückkehrhilfe rund einen Drittel aller Ausreisen aus. Dieses Verhältnis ist im Grossen und Ganzen stabil, einzig im Jahr 2012 stieg der Wert auf knapp 40% an. Hierbei gilt es jedoch anzumerken, dass die Anzahl Rückführungen ebenfalls Personen aus dem AuG-Bereich beinhaltet. Eine Modellrechnung für das Jahr 2014 zeigt denn auch, dass der Anteil der Personen, welcher 2014 mit einer Rückkehrhilfe ausgereist ist, auf über 40% ansteigt, berücksichtigt man ausschliesslich den Asylbereich (Vollzug: 2'784; selbstständige Ausreise ohne Rückkehrhilfe: 166). Generell ist somit festzuhalten, dass der Anteil der Ausreisen mit einer Rückkehrhilfe deutlich zu tief ausgewiesen wird. Aus statistischen Gründen ist es zurzeit nicht möglich, alle Werte für den Evaluationszeitraum zu berechnen. Diesem Umstand gilt es im Hinblick auf zukünftige Auswertungen Rechnung zu tragen.

Interessant ist schliesslich die dritte Kategorie der selbstständigen Rückkehr ohne Rückkehrhilfe, welche seit 2013 gegenüber den Vorjahren einen nicht zu vernachlässigenden Anteil ausmacht. Die Zunahme ist in erster Linie durch die Einführung 48h-Verfahrens für Personen aus visumsbefreiten Staaten begründet. Inwiefern sich diese Werte schliesslich auf die Beschleunigung der Asylverfahren verändern werden, ist zum heutigen Zeitpunkt schwierig zu beurteilen.

2.3 Länderprogramme

Insgesamt kehrten im Rahmen der Länderprogramme 2'351 Personen in den jeweiligen Herkunftsstaat zurück. Im Vergleich zu REZ und IHI ist dies zwar deutlich weniger. Angesichts der insgesamt nur sechs Programme ist die Anzahl Ausreisen dennoch bemerkenswert (siehe Abbildung 8). Der Bereich Länderprogramme war während des Evaluationszeitraumes von zahlreichen Änderungen geprägt. Die Länderprogramme Westbalkan, Georgien und Irak wurden beendet. Ersteres richtete sich an vulnerable Personen aus Serbien, Bosnien-Herzegowina und Kosovo sowie an Minderheitsangehörige aus dem Kosovo. Im Rahmen des vierjährigen Programmes, welches in Zusammenarbeit mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA sowie IOM umgesetzt wurde, kehrten insgesamt 307 Personen in den Westbalkan zurück.

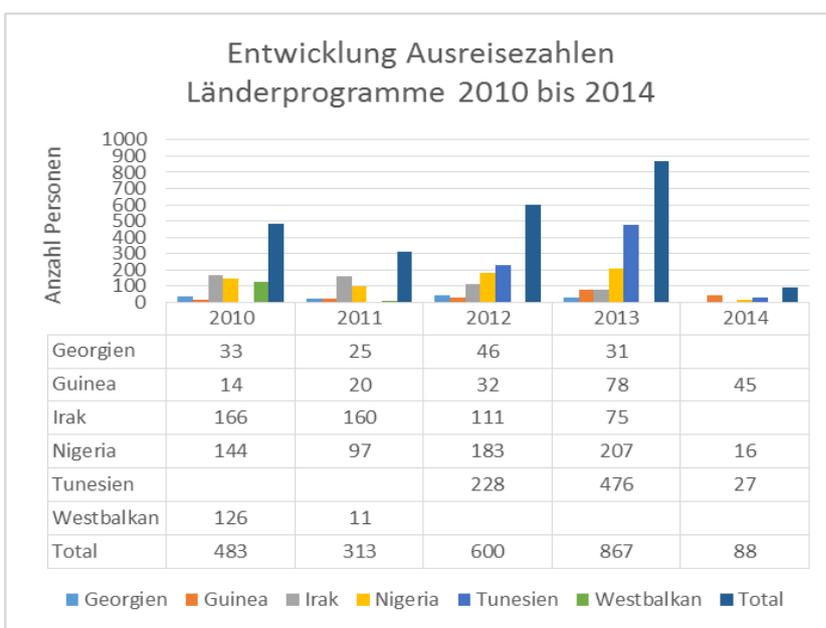


Abbildung 8:Quelle IOM

Als zweites folgte die Beendigung des Länderprogrammes Georgien, welches primär aufgrund des eingeführten 48h-Verfahrens für Asylsuchende aus Georgien und Kosovo im April

2013 nicht mehr weitergeführt wurde. Da fortan nur noch eine minimale Rückkehrhilfe von CHF 100 ausbezahlt werden konnte, wurde beschlossen das Länderprogramm Georgien nach einer Schlussphase bis Ende 2013 zu beenden. Insgesamt kehrten während der achtjährigen Projektphase 314 Personen nach Georgien zurück. Die Streichung der Programmleistungen sowie die Reduzierung der Rückkehrhilfe im Rahmen des 48h-Verfahrens hatten auch Signalwirkung auf die generelle Anzahl Ausreisen mit einer Rückkehrhilfe nach Georgien.kehrten 2013 noch 192 Personen mit einer Rückkehrhilfe zurück, waren es 2014 noch lediglich 99. Im Vergleich zum langjährigen Schnitt von 118 ProgrammteilnehmerInnen ist dieser Rückgang jedoch moderat.

Schliesslich gilt es das Länderprogramm Irak zu erwähnen, welches mit einer Laufdauer von zehn Jahren zu den am längsten angebotenen Länderprogrammen zählt. Insgesamt kehrten zwischen 2003 und Ende 2013 1'189 Personen mit den Programmleistungen nach Irak zurück. Im Vergleich zu allen anderen Länderprogrammen, mit Ausnahme der grossen Balkanprogramme Bosnien und Kosovo, ist das Länderprogramm Irak somit das mit Abstand Erfolgreichste. Der Beschluss das Programm zu beenden, fiel hauptsächlich aufgrund der deutlich rückläufigen Ausreisenzahlen. Analog zum Programm Georgien führte auch die Beendigung des Länderprogrammes Irak zu einem deutlichen Rückgang der Ausreisen mit Rückkehrhilfe.

In diesem Zusammenhang stellt sich natürlich die Frage, wie im Hinblick auf die Beschleunigung der Asylverfahren eine Alternative zu Länderprogrammen aussehen könnte (siehe dazu auch Punkt 9.2). Hierzu liefert sicherlich das so genannte „Flat-Funding“ eine interessante Alternative. Anders als bei Länderprogrammen, werden Leistungen durch IOM vor Ort pauschal abgegolten. Dies garantiert einerseits Planungssicherheit für IOM vor Ort, andererseits können dadurch spezifische lokale Bedürfnisse abgedeckt werden, ohne die umfangreichen Strukturen und damit verbundenen Kosten im Rahmen eines Länderprogrammes aufrecht zu erhalten. In wie fern sich diese pauschale Finanzierung bewährt, sollen laufende Projekte in Gambia, Irak, Kosovo, Mongolei, Senegal und Sri Lanka zeigen.

2.4 RKH AuG

Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) am 1. Januar 2008 haben Personen, die im Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätigkeit der Gefahr der Ausbeutung besonders ausgesetzt sind (ausschliesslich Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzer) sowie Opfer und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel Zugang zur Rückkehrhilfe (Art. 60 AuG).

Gestützt auf das AuG führte das Staatssekretariat für Migration (SEM) in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) zwischen dem 1. April 2008 und dem 31. März 2010 ein Pilotprojekt durch. Aufgrund der Ergebnisse dieses Pilotprojekts entschied das SEM, das Pilotprojekt per 1. April 2010 in ein unbefristetes Rückkehrhilfeangebot zu überführen.

Diese spezialisierte Rückkehrhilfe richtet sich an Opfer und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel sowie an Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzer (Ausschluss vom Programm ab 1. Januar 2016), die in der Schweiz ausgebeutet wurden. Ziel ist es, anspruchsberechtigte Personen bei der selbstständigen Rückkehr und bei der Reintegration in ihrem Herkunftsstaat (oder in einem Drittstaat) zu unterstützen.

Im Gegensatz zu den Leistungen der individuellen Rückkehrhilfe, wird ProgrammteilnehmerInnen neben einer finanziellen Hilfe von CHF 1'000 eine materielle Zusatzhilfe von maximal CHF 5'000 bzw. bei Bedarf eine medizinische Rückkehrhilfe gewährt. Ein weiterer zentraler Unterschied liegt bei der Organisation der Rückkehr sowie der Unterstützung vor Ort. Anders als im Rahmen der individuellen Rückkehrhilfe wird die Reintegration eng durch lokale Partner (meist NGO) begleitet. Insgesamt reisten im Evaluationszeitraum 100 Personen mit den

Leistungen des Rückkehrhilfeprogrammes AuG in den jeweiligen Herkunftsstaat zurück (siehe Abbildung 9 und 10).

Mit 35 ProgrammteilnehmerInnen erfolgten die meisten Ausreisen nach Ungarn, gefolgt von 27 Ausreisen nach Thailand beziehungsweise dreizehn nach Rumänien (siehe Abbildung 9). Aufgrund des Erfolges dieses spezifischen Rückkehrhilfeprogrammes wurde seitens SEM eine Erweiterung beschlossen. Geplant ist, dass zukünftig auch Personen Zugang zu den Rückkehrhilfeleistungen erhalten, welche einen aktiven Ausstieg aus der Prostitution beabsichtigen. Die diesbezüglichen Gesetzesanpassungen sind zurzeit im Gange und werden voraussichtlich 2016 in Kraft treten.

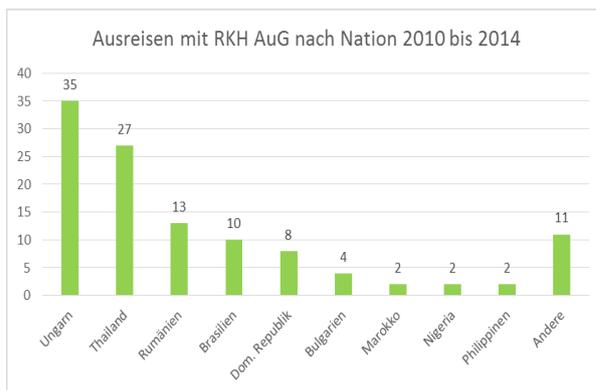


Abbildung 9:Quelle SRR

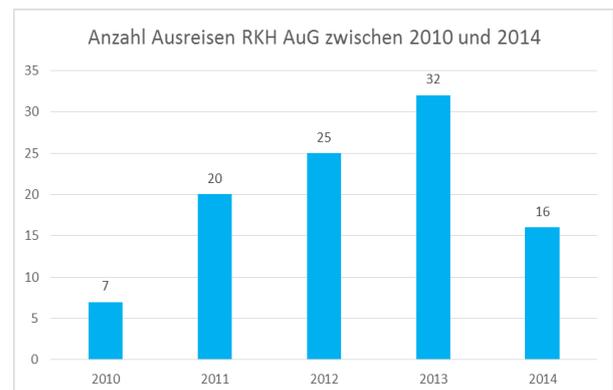


Abbildung 10:Quelle SRR

Das SEM unterstützt auch Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels in Herkunftsstaaten von Betroffenen (Strukturhilfe) wie beispielsweise in Rumänien und Bulgarien.

2.5 Testbetrieb

Seit dem 6. Januar 2014 werden im Testbetrieb Zürich so genannte „getaktete“ Asylverfahren durchgeführt, um die im Rahmen der Neustrukturierung vorgesehene Verfahrensbeschleunigung zu testen². Da eine angestrebte Beschleunigung der Asylverfahren mit einer möglichst zeitnahen und selbstständigen Ausreise einhergeht, wurde im Sinne der getakteten Verfahren ein degressives Rückkehrhilfesystem eingeführt (vergleiche Abbildung 11). Anders als im regulären Verfahren nimmt der Umfang der Rückkehrhilfeleistungen mit zunehmender Dauer des Aufenthaltes im Testzentrum Zürich ab. Das System wird in drei Phasen gegliedert, wobei folgende Rückkehrhilfeleistungen vorgesehen sind:

	Phase 1	Phase 2	Phase 3
Voraussetzung	Entscheid zur selbstständigen Rückkehr vor bzw. während der Befragung zur Person (BzP)	Entscheid zur selbstständigen Rückkehr bis Asylentscheid	Entscheid zur selbstständigen Rückkehr nach Asylentscheid
Maximale Rückkehrhilfe	Person: CHF 2'000 Paar: CHF 3'000 Familie: CHF 4'000	Person: CHF 1'000 Paar: CHF 1'500 Familie: CHF 2'000	Person: CHF 500 Paar: CHF 750 Familie: CHF 1'000
Ausnahmen	Zugang Länderprogramm Guinea / Nigeria in jeder Phase		
48h-Verfahren	CHF 100		

Abbildung 11: Quelle SRR

² Vgl. McKinsey&Company (2015). Evaluation Testbetrieb, Zwischenbericht Mandat 1. Betriebswirtschaftliche Evaluation der Massnahmen zur Beschleunigung im Asylwesen. Staatssekretariat für Migration, Bern-Wabern.

Im Vergleich zum Regelbetrieb können neben Asylsuchenden aus dem nationalen auch solche aus dem Dublin-Verfahren teilnehmen. Zudem besteht für Personen aus Nigeria und Guinea die Möglichkeit unter Einhaltung der generellen Kriterien am jeweiligen Länderprogramm teilzunehmen. Eine vertiefte Auswertung wurde erstmals im Rahmen der Evaluation des Testbetriebs durch die Firma McKinsey&Company im Februar 2015 veröffentlicht³. Da diese in den Zeitraum der Auswertung fällt, werden die Resultate nachfolgend kurz aufgeführt, wobei es zu erwähnen gilt, dass sich bei den nachfolgenden Zahlen um Erhebungen des SEM handelt. Im Jahr 2014 reisten insgesamt 127 Personen mit einer Rückkehrhilfe ab dem Testbetrieb aus, welches einer Ausreisequote von 8.4% entspricht. Demgegenüber steht die deutlich tiefere Ausreisequote von 3.8% im Regulärbetrieb (siehe Abbildung 12). Ein Vergleich dieser Ausreisequoten ist jedoch nur bedingt aussagekräftig, da dem Testbetrieb am Mai 2014 keine Personen aus Eritrea mehr zugewiesen wurden. Bei diesen Personen handelt es sich indes um die mengenmässig wichtigste Gruppe von Asylsuchenden, welche sich zudem durch eine hohe Schutzquote auszeichnet.

	Anzahl Asylgesuche	Anzahl Ausreisen	Ausreisequote in %
Testbetrieb	1505	127	8.4
Regulärbetrieb	23765	922	3.8

Abbildung 12: Quelle SRR und Testbetrieb

Die Abbildungen 13 und 14 geben Aufschluss bezüglich der Herkunftsnationen sowie der Ausreisen nach Phasen.

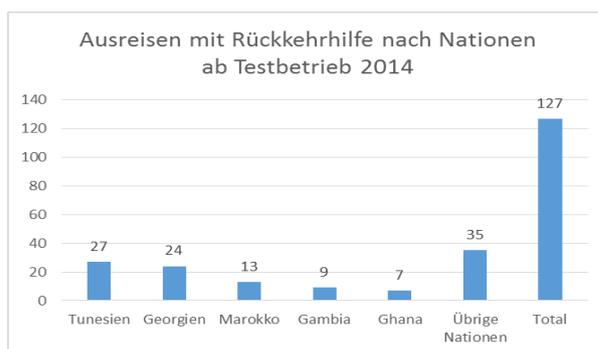


Abbildung 13: Quelle Testbetrieb

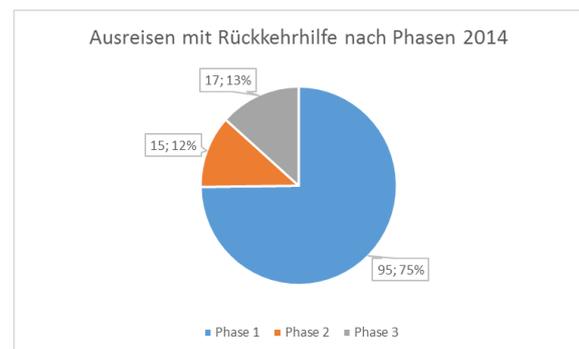


Abbildung 14: Quelle Testbetrieb

Deutlich wird hierbei, dass mit Tunesien und Georgien Personen auf das Angebot ansprechen, welche im regulären Verfahren mit geringeren Rückkehrhilfeleistungen zu rechnen hätten (Tunesien: hauptsächlich Personen aus dem Dublin-Verfahren; Georgien: 48h-Verfahren).

Bezüglich der drei Phasen zeigt sich weiter, dass mit 75% eine grosse Mehrheit eine schnelle Ausreise und damit verbunden höhere Rückkehrhilfeleistungen einem weiteren Verbleib in der Schweiz vorziehen.

Die Rückkehrberatung im Testbetrieb wird durch die Rückkehrberatungsstelle des Kantons Zürich angeboten. Im Jahr 2014 wurde insgesamt 203 Personen hinsichtlich einer selbstständigen Rückkehr beraten, wobei 127 Personen schliesslich ausreisten. Als einer der Hauptunterschiede zum Regulärbetrieb stellten sich insbesondere die kurzen Fristen heraus, welche sich auf die Art der Rückkehrberatung auswirkten. In einer Auswertung hält die RKB ZH denn auch fest, dass die kurzen Fristen eine grosse Herausforderung insbesondere für die fristgerechte Papierbeschaffung darstellen⁴. Gerade bei Personen im Dublin-Verfahren ist

³ Vgl. McKinsey&Company (2015). Evaluation Testbetrieb, Zwischenbericht Mandat 1. Betriebswirtschaftliche Evaluation der Massnahmen zur Beschleunigung im Asylwesen. Staatssekretariat für Migration, Bern-Wabern.

⁴ Rückkehrberatungsstelle des Kantons Zürich (2014). Rückblick-Ausblick, Rückkehrberatung im Bundesstestzentrum 2014. Zürich.

dies vielfach nicht möglich, wodurch RückkehrerInnen eine geringere Rückkehrhilfe in Kauf nehmen müssen. Als zweiten grossen Unterschied bezeichnet die RKB ZH den Informationsfluss. Aufgrund der sich schnell ändernden Gegebenheiten können vielfach nur sehr vage Aussagen bezüglich der Rückkehrhilfeleistungen gemacht werden. Die RKB ZH wird das Mandat zur Rückkehrberatung bis zur Beendigung des Testbetriebes voraussichtlich am 28. September 2019 weiterführen.

Bezüglich der weiteren Entwicklung des Testbetriebes kann an dieser Stelle abschliessend eine erfreuliche Neuerung kommuniziert werden. Im Dezember 2015 entschied die GL, das degressive Modell weiterzuentwickeln und ab 01.01.2016 mit einer materiellen Zusatzhilfe zu kombinieren. Davon werden alle Personen, welche dem Testbetrieb zugeteilt werden, profitieren können, inklusive Personen im Dublin-Verfahren. Das Pilotprojekt wird vorerst für ein Jahr getestet.

2.6 Kommunikation

Die Kommunikation ist ein zentraler Bestandteil des schweizerischen Rückkehrhilfesystems, da eine gezielte Information massgeblichen Einfluss auf die Anzahl Ausreisen hat. Um den guten Standard weiterzuführen, wurden im Evaluationszeitraum unterschiedliche Projekte im Bereich der Rückkehrhilfe Kommunikation (RüKo) umgesetzt, welche nachfolgend kurz vorgestellt werden.

- **Konzept Rückkehrhilfe Kommunikation (RüKo) 2020**
Zu Beginn der zahlreichen Projekte welche im Rahmen der RüKo umgesetzt wurden, stand das neue Rückkehrhilfekonzept 2020. Dieses hat primär zum Ziel die Schwerpunkte der RüKo bis ins 2020 zu planen und die weiteren Schritte zu definieren.
- **Neuer Rückkehrhilfe-Flyer (2013)**
In der Evaluationsperiode 2010 bis 2014 wurden zahlreiche Projekte im Bereich der Rückkehrhilfe Kommunikation (RüKo) umgesetzt. Allen voran gilt es hier den neu gestalteten Rückkehrhilfe-Flyer zu erwähnen. Zwar wurde auf das gelbe Erkennungsmerkmal verzichtet, dennoch hat der Flyer aufgrund der verwendeten Fotos einen hohen Wiedererkennungswert und wirkt professioneller. Gleichzeitig wurden ebenfalls neue Poster für die Rückkehrberatungsstellen nach der Vorlage der Flyer erstellt.
- **Ausreisemappe (2013)**
Auf Wunsch der RKB wurde eine Ausreisemappe für RückkehrerInnen gestaltet. Diese dient in erster Linie dazu, alle für die Rückkehr relevanten Dokumente anlässlich der Ausreise bereitzustellen.
- **Neugestaltung youproject (2014)**
Daneben gilt es die neugestaltete Internetseite www.youproject.ch zu erwähnen, welche sowohl graphisch als auch inhaltlich komplett überarbeitet wurde. Grösste Neuerung ist jedoch die Einführung eines internen Forums, welches das Ziel hat, den Austausch unter den einzelnen RKB zu fördern. So können spezifische Fragen oder so genannte „Best Practices“ direkt unter einander diskutiert und vorgestellt werden.
- **Newsletter Going Home**
Der bewährte Newsletter Going Home unter der redaktionellen Führung des SEM und IOM wurde weitergeführt und erstmals eine Sonderausgabe mit dem Titel „Going REZ“ herausgegeben. Auch in Zukunft ist es das Ziel, mindestens drei Ausgaben pro Jahr zu gestalten.
- **Rückkehrhilfe-Karten (2014)**
Auf Initiative und unter Leitung von IOM wurden Rückkehrhilfe-Karten erstellt. Diese haben zum Ziel die geläufige youproject-Rubrik „Rückkehrhilfe konkret“ auf Papier zu bringen und ein interessiertes Publikum für die Rückkehrhilfe zu sensibilisieren.
- **Jahreskalender für das Jahr 2015**

Auf Ende 2014 wurde seitens IOM ein Jahreskalender erstellt, welcher Zeichnungen von Kindern aus den EVZ zeigt. Diese wurden während Malateliers für Kinder in den EVZ gestaltet und bilden die Erfahrungen im Migrationskontext ab.

3 Rückkehrhilfe nach Zielgruppen

Das dritte Kapitel richtet den Fokus auf die Zielgruppe. Dabei werden hauptsächlich die bekannten Indikatoren wie Geschlecht, Alter und Familienstruktur der RückkehrerInnen im Evaluationszeitraum betrachtet. In einem zweiten Teil interessieren zudem die Verfahrensart sowie die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von RückkehrerInnen, die mit einer Rückkehrhilfe in den jeweiligen Herkunftsstaat ausreisen. Gerade die beiden letzten Punkte sind wichtige Informationen, welche mögliche Tendenzen bezüglich der Zielgruppe besser einschätzen lassen.

3.1 Geschlecht

Eine Auswertung nach Geschlecht bestätigt die geläufige Vermutung, dass mit einem Anteil von 74% nach wie vor eine Mehrheit der RückkehrerInnen männlichen Geschlechts ist (siehe Abbildung 15 und 16). Interessant ist jedoch ein Blick auf die Entwicklung seit 2010. Der Anteil der RückkehrerInnen weiblichen Geschlechts hat über den Evaluationszeitraum deutlich abgenommen. Als primärer Grund kann diesbezüglich festgehalten werden, dass 2010 und 2011 vermehrt Familien aus dem Balkan zurückkehrten. Aufgrund der hohen Anzahl Asylgesuche von Personen aus visumsbefreiten Staaten, insbesondere von Personen aus Balkanstaaten, wurde die Rückkehrhilfe in einem ersten Schritt ab März 2010 auf maximal CHF 100 reduziert. Da auch diese Massnahme im Hinblick auf steigende Gesuchszahlen wenig Wirkung zeigte, führte das damalige BFM schliesslich im August 2012 das 48h-Verfahren ein und strich die Rückkehrhilfe gänzlich. In der Folge reisten Personen aus der Balkanregion, welche sich durch eine hohe Familienquote auszeichnen, grösstenteils ohne Rückkehrhilfeleistungen in den jeweiligen Herkunftsstaat zurück. Dies wiederum beeinflusste die Quote der weiblichen RückkehrerInnen in den darauf folgenden Jahren merklich.

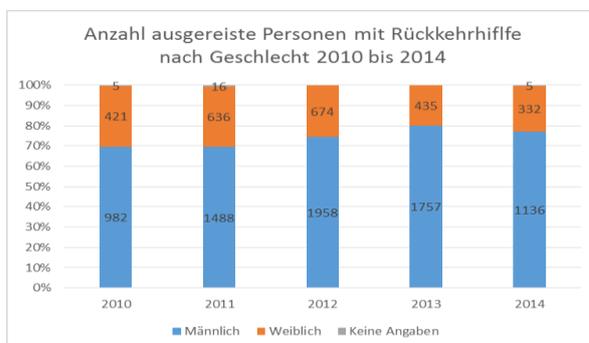


Abbildung 15: Quelle DB Indirueck

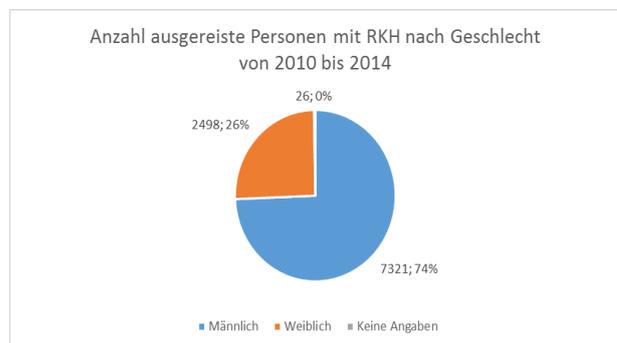


Abbildung 16: Quelle DB Indirueck

3.2 Alter und Familienstruktur

Ähnlich wie beim Geschlecht ist auch der Überblick bezüglich des Alters beziehungsweise der Familienstruktur wenig überraschend. Im Zeitraum der Evaluation ist der grosse Teil der RückkehrerInnen zwischen 18 und 40 Jahre alt und wie oben bereits aufgezeigt, männlichen Geschlechts (vergleiche Abbildung 16). Ein wenig überraschend ist die hohe Anzahl Personen unter 16 Jahren, welche sich jedoch mit Blick auf die Familienstruktur erklären lässt. So kehrten rund ein Drittel aller RückkehrerInnen als Familie in ihre Herkunftsstaaten zurück. Der ebenfalls überraschend hohe Anteil an Familien lässt sich analog zu vorher mit den RückkehrerInnen aus den Balkanstaaten erklären. Nach der gänzlichen Streichung der Rückkehrhilfe für Personen aus visumsbefreiten Staaten, kehrten zahlreiche Familien aus der Balkanregion ohne jegliche Unterstützung in den jeweiligen Herkunftsstaat zurück. Dies widerspiegelt sich schliesslich auch in den Statistiken, welche eine Stagnation des Familienanteils ab 2013 zeigen. Gleichzeitig erhöhte sich der prozentuale Anteil der Einzelpersonen seit 2011 (siehe Abbildung 18).

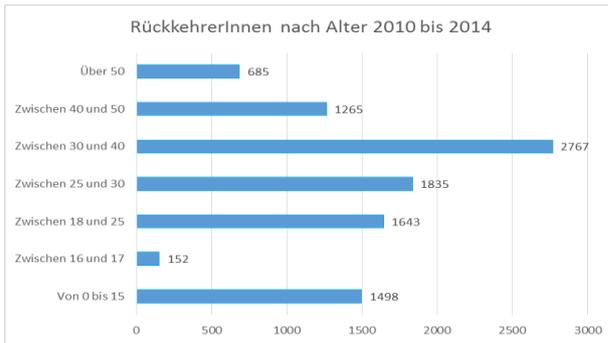


Abbildung 18: Quelle DB Indirueck

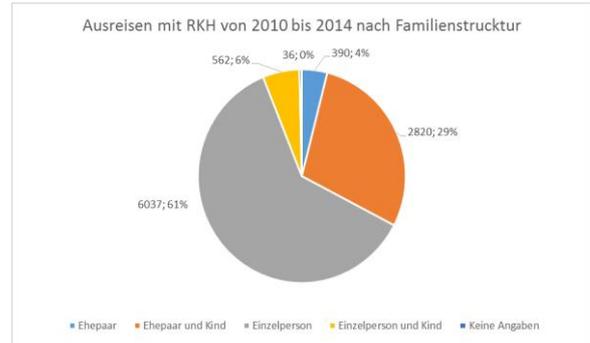


Abbildung 17: Quelle DB Indireuck

3.3 RückkehrerInnen nach Verfahrensstand

Eine interessante Rubrik ist die Aufschlüsselung der RückkehrerInnen nach Verfahrensstand (siehe Abbildung 19). Seit 2012 hat eine Mehrheit der RückkehrerInnen zum Zeitpunkt der Ausreise noch ein hängiges Asylgesuch, gefolgt von Personen mit einem Nicht-Eintretens-Entscheid (NEE) und schliesslich denjenigen mit einer rechtskräftigen Wegweisung. Neben diesen absoluten Zahlen lohnt sich jedoch ein Blick auf die prozentuale Entwicklung über die Evaluationsperiode gesehen. Belief sich der Anteil der oben genannten Verfahrensstände 2010 noch auf je rund 30%, wuchs der prozentuale Anteil von Personen mit einem hängigen Asylgesuch seit 2010 deutlich an (vergleiche Abbildung 20). Dies unterstreicht einmal mehr die Effizienz der Rückkehrhilfe.

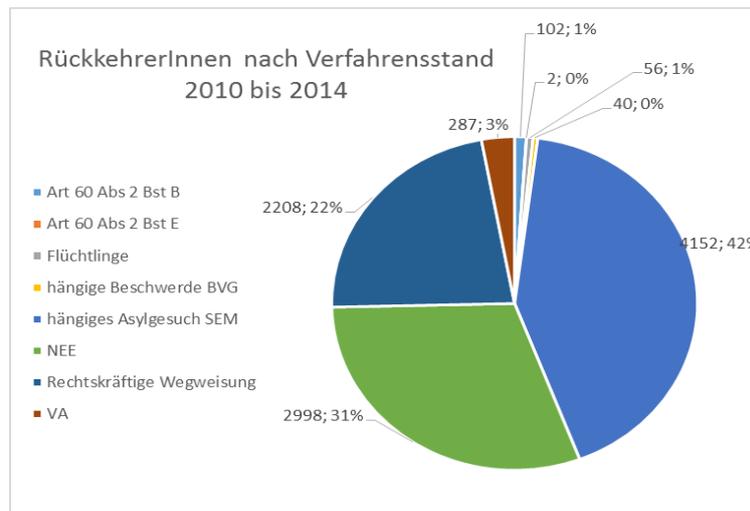


Abbildung 19: Quelle DB Indirueck

Ein Grund für diese Entwicklung ist unter anderem die Förderung der zeitnahen Ausreise mittels spezifischen Programmen ab den EVZ (vgl. Punk 1.1). In eine Ähnliche Richtung gehen die Argumente, welche die prozentuale Zunahme von Personen mit einem NEE betreffen. Die Einführung des Pilotprojektes Afrika Subsahara führte zum Einschluss von Personen in einem Dublin-Verfahren. Diese verfügen grösstenteils über einen NEE, wodurch sich die steigende Quote erklärt. So ist der Anteil der Personen mit einem NEE seit Ausschluss im Januar 2014 wieder rückläufig. Aufgrund dieses Rückgangs lässt sich wiederum teilweise die Zunahme der RückkehrerInnen mit einer rechtskräftigen Wegweisung erklären. Ein anderes Argument ist vermutlich auch die Einführung des 48h-Verfahrens für Georgien und Kosovo sowie die Fast-Track-Verfahren.

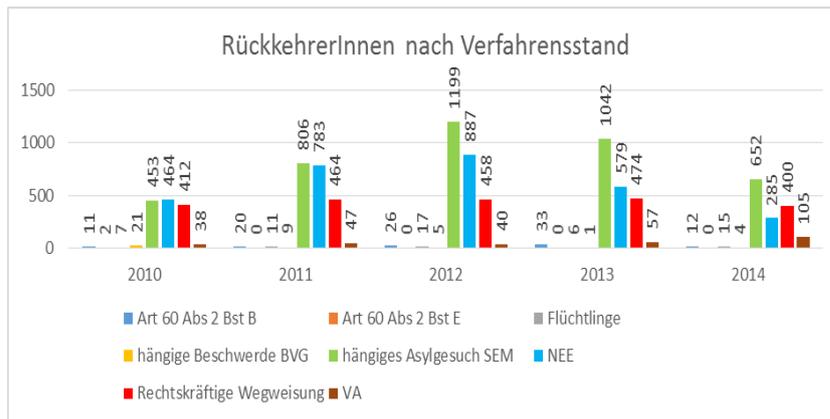


Abbildung 20: Quelle DB Indirueck

Zum Schluss gilt es auch die Entwicklung der ausgereisten Personen im Dublin-Verfahren aufzuzeigen (siehe Abbildung 21). Hier zeigt sich der Einfluss durch das Pilotprojekt Afrika Subsahara beziehungsweise des Länderprogrammes Tunesien deutlich. Ab Juli 2011 wurde für Personen im Dublin-Verfahren der Zugang den Leistungen des Pilotprojektes Afrika Subsahara gewährt, welches zu einer deutlichen Zunahme der Ausreisen im darauf folgenden Jahr beitrug. Gleichzeitig wurde 2012 ebenfalls der Einschluss derselben Zielgruppe im Rahmen des Länderprogrammes Tunesien beschlossen, wodurch sich der Anteil 2013 bis auf rund 35% erhöhte.

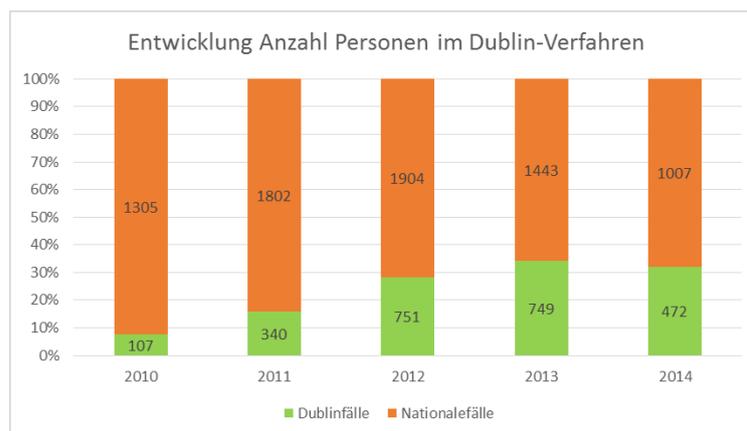


Abbildung 21: Quelle DB Indirueck

2013 wurde der Zugang für Personen im Dublin-Verfahren schliesslich in beiden Fällen geschlossen, welches zu einem leichten Rückgang der Dublin-Quote führte. Dieser nur leichte Rückgang lässt im Umkehrschluss vermuten, dass eine Vielzahl von Personen im Dublin-Verfahren ungeachtet des Betrages eine selbstständige Rückkehr gegenüber dem Vollzug in den Dublin-Staat bevorzugt. Sollte der Anteil der selbstständigen Ausreise von Personen im Dublin-Verfahren weiterhin auf diesem Niveau bleiben, gilt es im Hinblick auf die Beschleunigung der Asylverfahren dennoch über einen Ausbau der Rückkehrhilfeleistungen nachzudenken, da eine Erleichterung der Reintegration als eigentliches Ziel der Rückkehrhilfe mit CHF 500 nur bedingt erreicht werden kann.

3.4 Aufenthaltsdauer

Anders als bei der vorhergehenden Evaluation wurde erstmals die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Personen, welche mit einer Rückkehrhilfe ausreisen, ausgewertet (siehe Abbildung 22). Die durchschnittlich Aufenthaltsdauer von 632 Tagen mag auf den ersten Blick erstaunen, steht aber in direktem Zusammenhang mit der Dauer des Entscheides und zeigt damit, dass nach wie vor viele Asylsuchenden den Entscheid hinsichtlich des Gesuchs

abwarten und sich anschliessend für oder gegen eine selbstständige Rückkehr entscheiden. Weiter zeigen die 632 Tage, dass Personen in der Regel bereits einige Zeit in der Schweiz verbracht haben und sich der Perspektivenlosigkeit bewusst geworden sind. Im Vergleich zu der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer im Falle einer unselbstständigen Ausreise von 818 Tagen, trägt die Rückkehrhilfe dennoch deutlich zu einem verkürzten Aufenthalt in der Schweiz bei. Berücksichtigt man zusätzlich die höheren Kosten im Bereich des Vollzugs kann die Rückkehrhilfe nach wie vor als Erfolgsmodell bezeichnet werden.

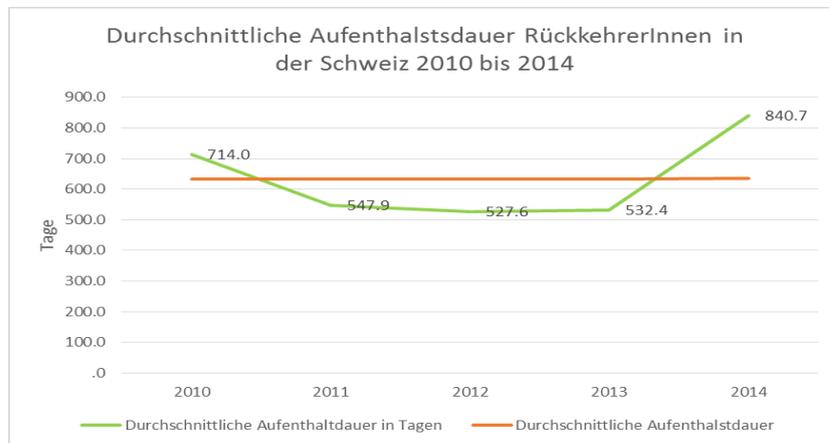


Abbildung 22: Quelle ZEMIS

Lohnenswert ist auch ein Blick auf die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in den EVZ sowie den Kantonen (vergleiche Abbildung 23). Bezüglich EVZ wird deutlich, dass ein Rückkehrhilfeangebot bereits kurz nach der Einreise zu einer raschen Ausreise beitragen kann. Dies zeigt unter anderem auch das Pilotprojekt Afrika Subsahara, welches die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von RückkehrerInnen nach Einführung im Juli 2011 gegenüber 2010 noch einmal verringerte. Die Situation in den Kantonen gestaltet sich ungleich komplexer, da eine Vielzahl von Faktoren die Aufenthaltsdauer massgeblich beeinflusste. Zu den zwischen 2011 und 2013 tiefen Zahlen werden in erster Linie die Einführung des 48h-Verfahrens für Personen aus visumsbefreiten Staaten, die Länderprogramme sowie die Streichung der Sozialhilfeleistung für abgewiesene Asylsuchende beigetragen haben.

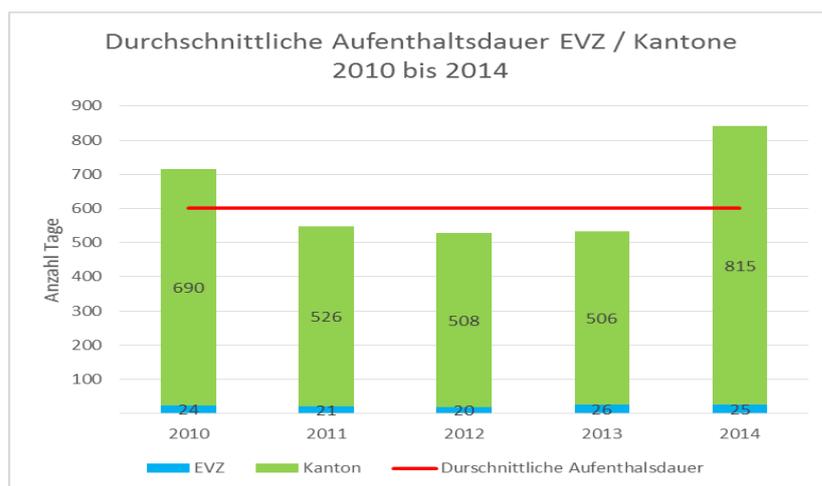


Abbildung 23: Quelle ZEMIS

Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer ist jedoch nicht nur insgesamt von Interesse, sondern auch bezogen auf einen spezifischen nationalen Kontext. So zeigt die Abbildung 22, dass RückkehrerInnen aus Tunesien, Georgien, Marokko und Guinea die Schweiz relativ schnell wieder verlassen. Nicht zuletzt haben hier beispielsweise das Länderprogramm Tunesien sowie das Pilotprojekt Afrika Subsahara dazu beigetragen. Damit kann auch unterstrichen werden, dass die Förderung der zeitnahen Ausreise durch geeignete Programme durchaus effektiv ist.

4 Rückkehrhilfe nach Nationen Top 15

Dieses Kapitel widmet sich der Entwicklung der Ausreisesezahlen nach Nation. Aufgrund der hohen Datenmenge und zwecks Veranschaulichung beschränkt sich die Auswertung jedoch auf die Top 15 Nationen im Hinblick auf die Ausreisen mit Rückkehrhilfe (siehe Abbildung 25 und 26). Die nachfolgende Abbildung 23 zeigt eine Rangliste geordnet nach Anzahl RückkehrerInnen. Besonders interessant ist, dass sich mit Sri Lanka lediglich eine Nation aus Asien unter den Top 15 befindet. Ebenfalls bemerkenswert ist die hohe Anzahl Ausreisen in die Region Westbalkan, obwohl die Rückkehrhilfeleistungen in der Evaluationsperiode drastisch reduziert wurden.

	Nation	Asyl-Gesuche	Anzahl RückkehrerInnen	Asylgewährung	Asylgewährung in %	Ausreisequote in %
	Tunesien	7641	1557	40	0.52	20.38
	Serbien	4563	1257	32	0.70	27.55
	Mazedonien	2670	981	1	0.04	36.74
	Nigeria	9282	955	6	0.06	10.29
	Kosovo	2918	864	43	1.47	29.61
	Georgien	2858	688	10	0.35	24.07
	Irak	2375	657	580	24.42	27.66
	Gambia	1977	448	4	0.20	22.66
	Senegal	1028	323	4	0.39	31.42
	Türkei	2448	312	1034	42.24	12.75
	Bosnien und Herzegowina	1315	264	58	4.41	20.08
	Russland	1525	261	208	13.64	17.11
	Marokko	3318	259	12	0.36	7.81
	Sri Lanka	3864	246	1782	46.12	6.37
	Guinea	1560	217	17	1.09	13.91

Abbildung 24: Übersicht Anzahl Asylgesuche und Ausreisen mit Rückkehrhilfe nach Nation 2010 bis 2014 (Quelle: Zahlenmaterial, DB Indirueck und ZEMIS; Flaggen, Wikipedia)

Es überrascht, dass keine eindeutige kontinentale Tendenz festzustellen ist. Knapp ein Viertel aller RückkehrerInnen stammt aus unterschiedlichen Staaten. Ein grosser Teil der restlichen Dreiviertel entfällt auf Tunesien und Nigeria, die Balkanstaaten Serbien, Mazedonien und Kosovo sowie Irak und Georgien. Diese Verteilung zeigt, dass durch eine gezielte Förderung der selbstständigen Rückkehr eine nachweisbare Wirkung erzielt werden kann. Eindeutliches Beispiel hierfür ist neben den Länderprogrammen für Tunesien und Nigeria insbesondere dasjenige für Irak. Obwohl rund ein Viertel aller Asylsuchenden im Evaluationszeitraum einen positiven Asylentscheid erhielten, beläuft sich die Ausreisequote dennoch auf 27%. Es liegt nahe, dass in diesem Beispiel die selbstständige Rückkehr gezielt gefördert

werden konnte. Neben diesen Länderprogrammen beeinflussen jedoch auch andere Gründe, wie beispielsweise die Streichung jeglicher Rückkehrhilfe für Personen aus Serbien und Montenegro im Jahr 2012 die Ausreisezahlen stark.

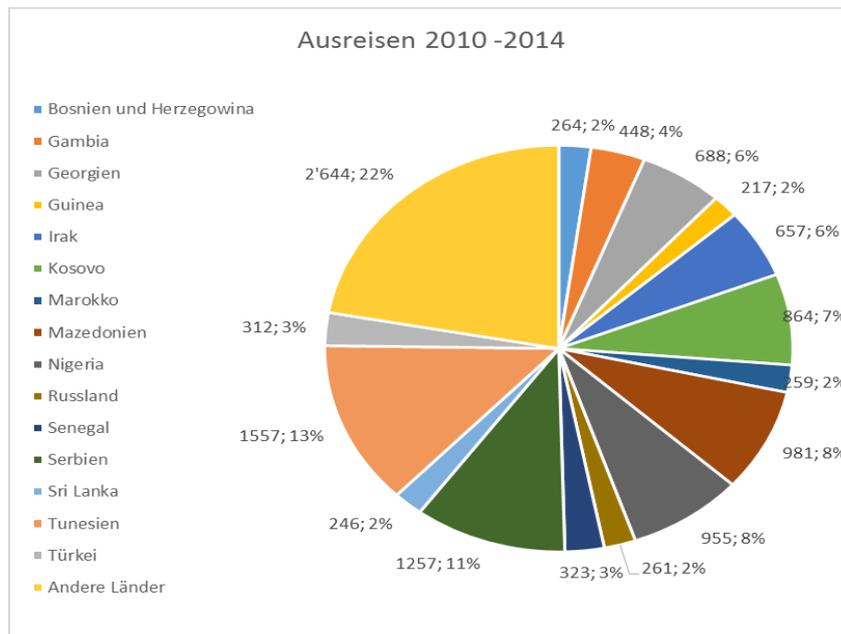


Abbildung 25: Quelle DB Indirueck

4.1 Betrag pro Person Top 15

Nachdem unter Punkt 1.2 bereits der durchschnittlich pro Person ausbezahlt Betrag aufgezeigt wurde, steht nun der spezifische nationale Kontext der Top 15 Nationen im Zentrum des Interesses. Hierbei zeigt sich der Einfluss der Länderprogramme deutlich. An der Spitze liegen Nigeria, Irak sowie Guinea, welche aufgrund der Programmleistungen überdurchschnittlich hohe Beträge aufweisen. Über dem Durchschnittsbetrag von CHF 2'066 liegen ebenfalls Gambia, Senegal, die Türkei und Sri Lanka (siehe Abbildung 27). Interessant ist jedoch ein Blick auf die Beziehung zwischen Rückkehrhilfe-Betrag und Ausreisezahl. Dabei kann festgestellt werden, dass der durchschnittliche Betrag der Rückkehrhilfe bei den drei führenden Nationen im Hinblick auf die Ausreisezahlen teilweise deutlich unter dem Durchschnitt liegt. Die These, dass bei einer hohen Rückkehrhilfeleistung auch mehr Personen die Schweiz selbstständig wieder verlassen, trifft somit nur teilweise zu.

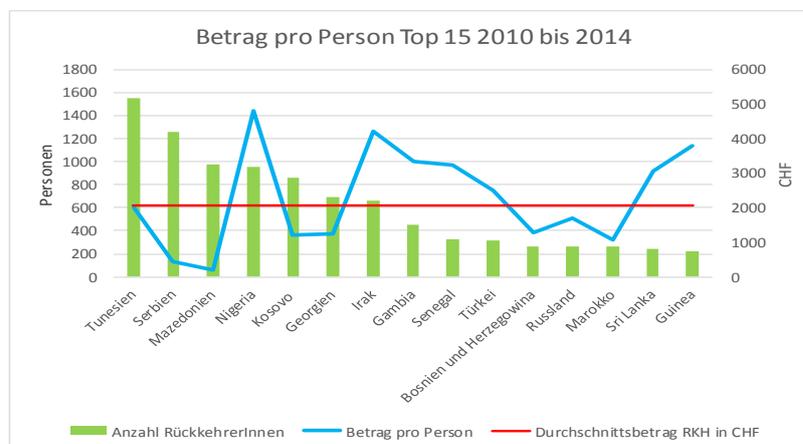


Abbildung 26: Quelle DB Indirueck

Auch hier figuriert als Hauptgrund die Streichung der Rückkehrhilfe für Personen aus dem Westbalkan ab August 2012. Dass sich Personen auch ohne höhere Rückkehrhilfeleistungen dennoch für eine selbstständige Rückkehr entscheiden, unterstreicht einmal mehr, dass der finanzielle Anreiz nur ein Teil im komplexen Rückkehrentscheidungsprozess ausmacht.

4.2 Verhältnis selbstständige und unselbstständige Rückkehr Top 15

Die nachfolgende Tabelle zeigt das Verhältnis zwischen Ausreisen mit einer Rückkehrhilfe und den unterschiedlichen Formen einer unselbstständigen Rückkehr, wobei es auch hier zu beachten gibt, dass bei den Überstellungen Personen aus dem AuG-Bereich miteinbezogen werden. Darüber gelegt die Dublin-Quote⁵. Auffallend ist, dass bei einer Dublin-Quote unter 40% der prozentuale Anteil der Ausreisen mit einer Rückkehrhilfe über 40% liegt (vergleiche Abbildung 28). Dennoch kann keine eindeutige Tendenz festgestellt werden, da auch bei Nationen mit einer hohen Dublin-Quote wie beispielsweise Gambia, Senegal oder Georgien eine Ausreise mit Rückkehrhilfe durchaus von Interesse scheint. Ein minimales Rückkehrhilfeangebot von CHF 500 kann also durchaus auch Wirkung zeigen.

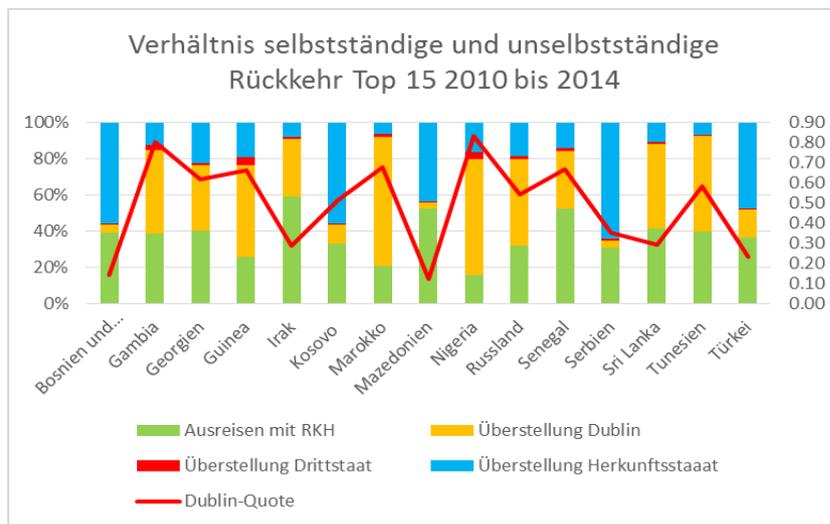


Abbildung 27: Quelle ZEMIS

4.3 Verhältnis finanzielle, materielle und medizinische Rückkehrhilfe sowie erhöhte Zusatzhilfe

Ein Blick auf die Verwendung der Rückkehrhilfe zeichnet ein deutliches Bild. Für eine Mehrheit von 82% steht nach wie vor die Umsetzung eines Berufsprojektes im Vordergrund (vergleiche Abbildung 29 und 30). An zweiter Stelle folgen Wohnraumlösungen, welche vor allem für Personen aus der Balkanregion nach wie vor eine wichtige Bedeutung haben. In Anbetracht der Zunahme an medizinischen Fällen ist der geringe Anteil der medizinischen Rückkehrhilfe ein wenig erstaunlich.

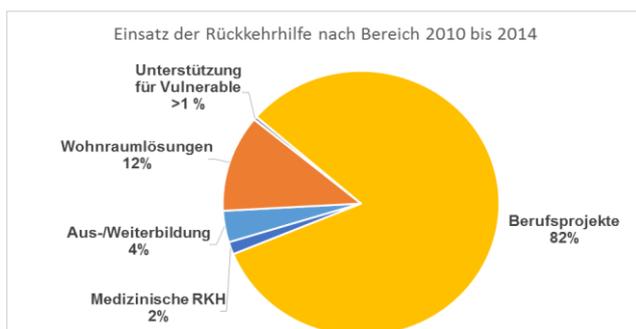


Abbildung 28: Quelle DB Indirueck

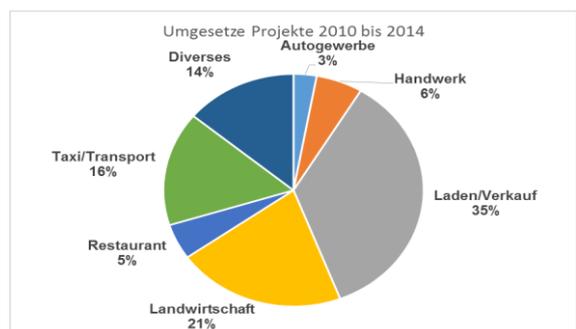


Abbildung 29: Quelle DB Indirueck

Die Dublin-Quote wird jeweils über einen Zeitraum der letzten zwei Monate erhoben. Die hier angelegte Dublin-Quote stützt sich auf den Zeitraum zwischen 9.2014 und 9.2015 (Quelle Statistikdienst SEM)

Dies soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass dieser Anteil in Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit zunehmen wird (vgl. dazu auch Punkt 4.2). Stagnierend ist nach wie vor die Quote im Hinblick auf Aus- und Weiterbildungen. Diese hat sich gegenüber der Auswertungsperiode 2005 bis 2009 um lediglich ein Prozent erhöht.

Seit April 2013 besteht die Möglichkeit neben einer materiellen ebenfalls eine erhöhte Zusatzhilfe zu gewähren. Diese richtet sich in erster Linie an vulnerable Personen mit besonderen Reintegrationsbedürfnissen. Die Auswertung zeigt, dass in den meisten Fällen für Personen aus Kosovo, Somalia und Nigeria eine erhöhte Zusatzhilfe ausbezahlt wurde (siehe Abbildung 31). Gerade im Kontext Kosovo betrifft dies viele Grossfamilien der Roma-Minderheit, welche neben der Umsetzung eines Berufsprojektes ebenfalls eine Lösung für die Unterkunft finden müssen. Als besonders erfreulich gilt festzuhalten, dass die RKB die erhöhte Zusatzhilfe verhältnismässig und auf den Einzelfall bezogen einsetzen. Zwischen dem 1. April 2014 und dem 31. Dezember 2014 wurde in 95 Fällen eine erhöhte Zusatzhilfe gewährt, welches gemessen an den insgesamt 1'115 RückkehrerInnen mit einer Rückkehrhilfe einer Quote von 8.5% entspricht.

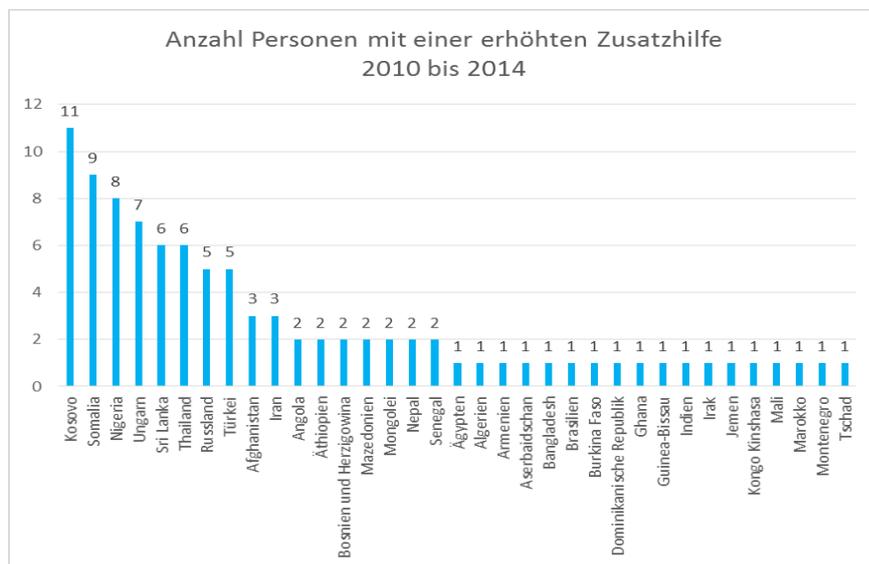


Abbildung 30: Quelle SRR

5 Rückkehrhilfe nach Kantonen

Nach dem Fokus auf die Zielgruppe sowie die einzelnen Nationen konzentriert sich das nachfolgende Kapitel auf die Kantone. Neben einem Vergleich zwischen dem Anteil der selbstständigen und unselbstständigen Ausreisen werden ebenfalls die Auszahlungen sowie die Nutzung der Rückkehrhilfe nach Kanton aufgezeigt.

5.1 Vergleich selbstständige und unselbstständige Ausreise

Ein äusserst interessanter Vergleich zeigt untenstehende Abbildung 32, wobei das Verhältnis zwischen selbstständiger Rückkehr mit Rückkehrhilfe und einer unselbstständigen Rückkehr (erneut inklusive Personen aus dem AuG-Bereich) nach Kanton aufgezeigt wird. In Dreizehn Kantonen liegt der prozentuale Anteil der Ausreisen mit einer Rückkehrhilfe über dem Gesamtschnitt von 28.6%. Auffallend ist, dass insbesondere die frankophonen Kantone deutlich über dem Schnitt liegen.

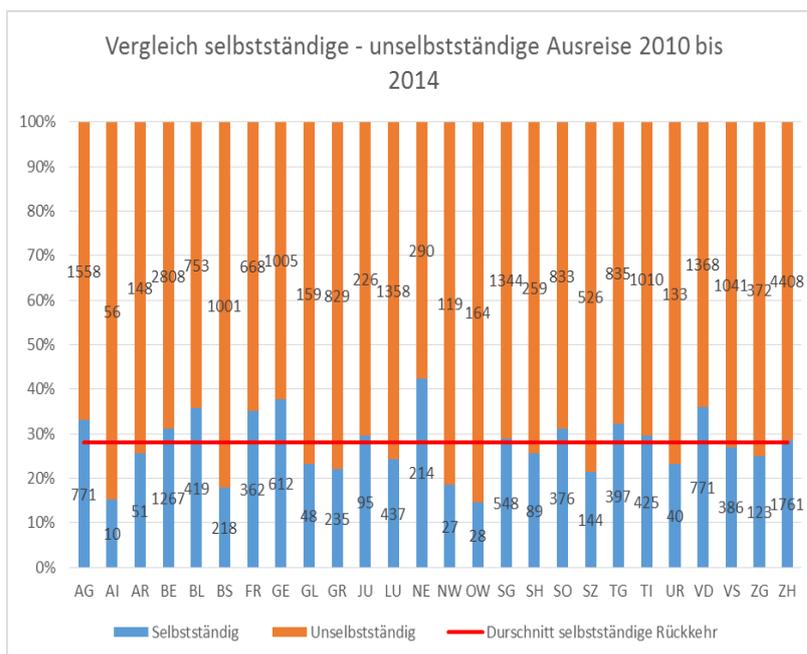


Abbildung 31: Quelle ZEMIS

Über die Gründe dafür kann nur spekuliert werden, wobei die Verteilung nach Nationen hier eine Rolle spielen könnte. Da eine detaillierte Auswertung den Rahmen dieser Auswertung sprengen würde, wird an dieser Stelle darauf verzichtet.

5.2 Materielle Zusatzhilfe, medizinische Rückkehrhilfe und SIM nach Kanton

Das Verhältnis zwischen der Basispauschale und der materiellen Zusatzhilfe liegt unter Berücksichtigung aller Kosten bei eins zu drei. Dieses Verhältnis trifft praktisch auf alle Kantone zu, welches untenstehende Abbildung 33 zeigt. Ein überdurchschnittlicher Anteil der Basispauschale, wie beispielsweise im Kanton Zürich, lässt darauf schliessen, dass der prozentuale Anteil RückkehrerInnen im Dublin-Verfahren etwas höher ausfällt. Lohnenswert ist ebenfalls ein Blick auf die medizinische Rückkehrhilfe nach Kanton. Die Spitzenreiter sind auch hier Zürich, Bern, Waadt und Genf, welches primär durch die hohe Anzahl RückkehrerInnen begründet ist. Einzige Ausreisser sind der Kanton Luzern und der Kanton Basel Stadt. Im Hinblick auf die Zukunft ist anzunehmen, dass der Betrag der ausbezahlten medizinischen Rückkehrhilfe steigen wird. Alleine 2014 beliefen sich die Kosten trotz massivem Rückgang der Ausreisezahlen auf rund CHF 70'000. Der durchschnittliche Betrag der medizinischen Hilfe pro Person stieg von CHF 21 im Jahr 2013 auf CHF 35 für das Jahr 2014. Die Zahlen decken sich somit grösstenteils mit den Rückmeldungen der RKB, dass die Anzahl

RückkehrerInnen mit medizinischen Problemen und damit die Komplexität der Fälle zunehmend ist. Weiter gilt es eine Neuerung zur Praxis der Abrechnung von medizinischer Rückkehrhilfe zu erwähnen. Da eine Mehrheit der Kantone die Kosten der medizinischen Rückkehrhilfe über die jeweilige Krankenkasse abrechnet, wurden im Sinne einer Harmonisierung diejenigen Kantone, welche dies bis anhin nicht so handhabten, um eine Anpassung der internen Abläufe gebeten. Erste Erfahrungen haben gezeigt, dass in den betroffenen Personen die Abrechnung der medizinischen Rückkehrhilfe über die Krankenkasse grösstenteils möglich scheint.

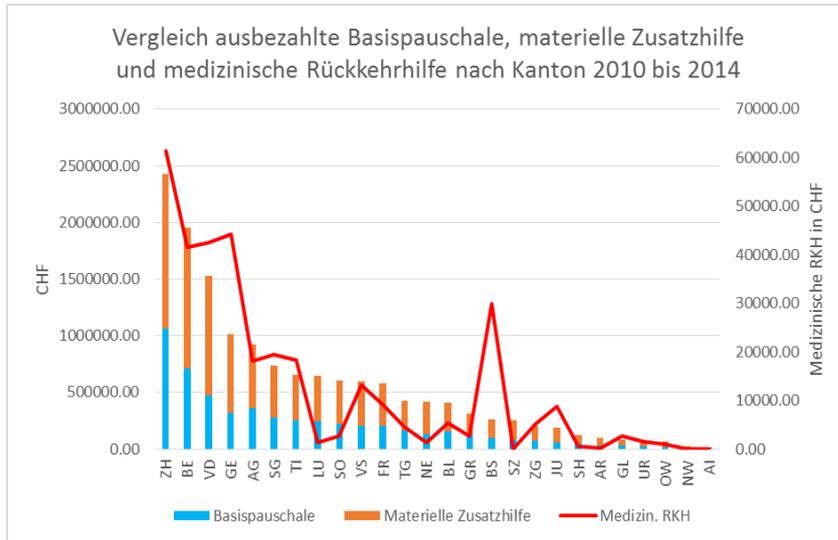


Abbildung 32: Quelle DB Indirueck

Abschliessend lohnt ein Blick auf die Ausreisen im Rahmen der swissREPAT-IOM-Movements (SIM), welche in Abbildung 34 und 35 dargestellt sind. Grundsätzlich ist ein Vergleich unter den Kantonen schwierig, da die Verteilung der Asylsuchenden nach Nation entscheidend ist. Interessant ist, dass der Anteil an Personen, für welche ein SIM-Flug gebucht wurde, von 2013 auf 2014 hin insgesamt abgenommen hat. Dies liegt hauptsächlich am Ausschluss von Personen im Dublin-Verfahren von einer Teilnahme am Länderprogramm Tunesien. Als optimal gilt eine Quote zwischen zehn und 20 Prozent, da dies in etwa dem Anteil an Personen entspricht, welche eine medizinische Rückkehrhilfe beanspruchen.

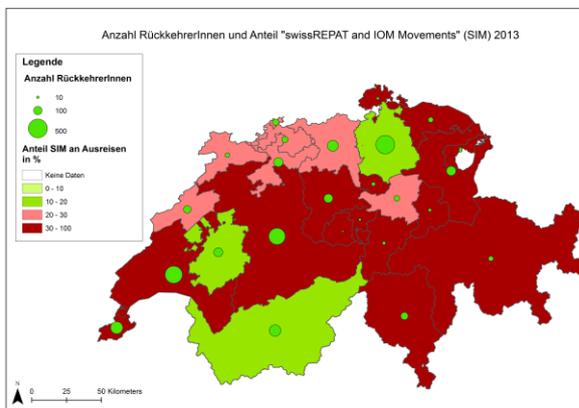


Abbildung 34: Quelle ArcGIS / SSR

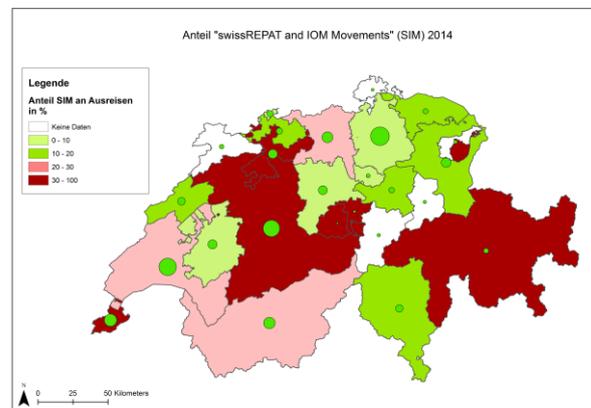


Abbildung 33: Quelle ArcGIS / SSR

6 Zusammenarbeit mit externen Akteuren und Anregungen

Das Kapitel sechs ist einer der wichtigsten Komponenten des Schweizerischen Rückkehrhilfesystems gewidmet: der Zusammenarbeit mit externen AkteurInnen, allen voran den kantonalen RKB, IOM, dem SRK, VESTA, FIZ sowie dem SSI. Neben einer kurzen Vorstellung der etwas unbekannteren PartnerInnen wird dieses Kapitel vor allem auf im Evaluationszeitraum durchgeführte Studien und die damit verbundenen Empfehlungen an das SEM eingehen. Ziel ist es diese Empfehlungen in die Schlussfolgerungen sowie die Empfehlungen dieser Evaluation einfließen zu lassen.

6.1 Kantonale Rückkehrberatungsstellen

An der Grundstruktur der kantonalen RKB hat sich im Evaluationszeitraum nichts verändert. Nach wie vor bieten 24 Rückkehrberatungsstellen mit unterschiedlichen institutionellen Hintergründen ihre Dienstleistungen an. Die Zusammenarbeit mit der 2009 neu gegründeten RKB Luzern, unter der Leitung des kantonalen Migrationsamtes, hat sich eingespielt. Veränderungen geschahen eher auf Seiten SEM, wobei nach zahlreichen negativen Rückmeldungen aufgrund der Reorganisation 2010 die Zufriedenheit im Hinblick auf die Zusammenarbeit durch eine erneute Reorganisation 2013 wieder zurückkehrte. Die neu gegründete Abteilung Rückkehr ist wichtige Ansprechpartnerin der Kantone und unterstützt diese sowohl im Bereich der Rückkehrhilfe als auch dem Vollzug.

Eine weitere Entwicklung sind die kantonal organisierten runden Tische gegen Menschenhandel. Diese runden Tische dienen nicht nur dazu die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu fördern, sondern tragen gleichzeitig dazu bei, die unterschiedlichen Akteure innerhalb der Kantone (Staatsanwaltschaft, Polizei, Sozialhilfestellen) für die Thematik Menschenhandel zu sensibilisieren. Im Rahmen des Rückkehrhilfeprogrammes AuG ermöglichen es diese runden Tische, ein Netzwerk zwischen den kantonalen RKB und den involvierten Stellen aufzubauen, damit schliesslich eine allfällige Ausreise mit den Leistungen des Rückkehrhilfeprogrammes AuG rasch und pragmatisch organisiert werden kann. Zurzeit verfügen folgende 17 Kantone über runde Tische: AG, **Error! Hyperlink reference not valid.**, BL, **Error! Hyperlink reference not valid.**, FR, GE, **Error! Hyperlink reference not valid.**, **Error! Hyperlink reference not valid.**, OW, SG, **Error! Hyperlink reference not valid.**, ZH.⁶

Grosse strukturelle Veränderungen sind im Hinblick auf die Umsetzung der Beschleunigung der Asylverfahren zu erwarten. Die RKB sind sich dessen bewusst und haben teilweise bereits damit begonnen Eventualplanungen vorzunehmen. Konkrete Forderungen und Empfehlungen seitens RKB bezüglich der zukünftigen Ausrichtung des Rückkehrhilfesystems sind unter Kapitel 8 zusammengefasst.

6.2 Internationale Organisation für Migration IOM Bern Monitoringbericht IOM 2013⁷

Ein spezifisches Rückkehrinstrument der Schweiz ist das Return Assistance from Switzerland- oder kurz RAS-Programm, welches durch das SEM bereits seit 2002 finanziert wird. Das Programm umfasst Reintegrationsleistungen zur Umsetzung der in der Schweiz ausgearbeiteten Projekte sowie das anschliessende Monitoring rund neun Monate nach Auszahlung aller Rückkehrhilfeleistungen. Dafür zuständig ist die jeweilige IOM-Vertretung in den Herkunfts- oder Drittstaaten.

⁶http://www.ksmm.admin.ch/ksmm/de/home/menschenhandel/kantonale_kooperationsmechanismen.html

⁷ IOM (2013). Monitoringbericht 2013, RAS – Reintegration Assistance from Switzerland, IOM Bern. [Abrufbar unter: <http://www.ch.iom.int/de/monitoringbericht-2013-reintegration-assistance-switzerland-ras>]

Eine erste Evaluation dieses Programmes fand zwischen 2009 und 2010 statt, wobei alle RückkehrerInnen sechs Monate nach der Rückkehr systematisch zu ihrer Lage befragt wurden. Auf derselben Basis entstand auch der hier thematisierte Bericht aus dem Jahr 2013, welcher alle RückkehrerInnen, die zwischen Januar und Juni 2012 zurückgekehrt sind, als Zielgruppe definierte. Insgesamt wurden 149 Besuche in 42 verschiedenen Herkunftsstaaten durchgeführt. In vielerlei Hinsicht sind die gewonnenen Resultate als sehr positiv zu bewerten. 89% aller RückkehrerInnen empfanden die Rückkehrhilfe als sehr nützlich und weitere 79% erachteten das umgesetzte Projekt als ausreichend, um die Bedürfnisse direkt nach der Rückkehr decken zu können. Ein etwas tieferer Wert von 56% betrifft die Zufriedenheit mit der aktuellen Situation. Diese grundsätzlich positive Einschätzung soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass einzelne Resultate durchwegs sorgen bereiten. Von total 327 RAS-Mandaten zwischen Januar und Juni 2012 konnte lediglich in 149 Fällen ein Interview durchgeführt werden. Über 27% konnten nicht mehr erreicht werden, welches auch unter Anbetracht der schwierigen Situation in einzelnen Herkunftsstaaten doch eine hohe Zahl ist. Die Auswertung zeigte weiter, dass sich rund 20% aller RückkehrerInnen eine erneute Emigration vorstellen können, welches darauf hinweist, dass die Reintegration in diesen Fällen scheiterte. Die Evaluation lässt den Schluss zu, dass sich die Rückkehrhilfe und spezifisch das RAS-Programm bewährt haben. Dennoch gilt es den oben erwähnten 20%, welche eine erneute Emigration in Betracht ziehen Aufmerksamkeit zu schenken und das System der Rückkehrhilfe weiterzuentwickeln.

Aus diesem Grund hält die Evaluation acht spezifische Massnahmen fest, um die Nachhaltigkeit der Reintegrationsmassnahmen zu fördern. Dabei scheint klar, dass diese nicht von einem einzelnen Faktor abhängt. Vielmehr beeinflussen Persönlichkeit, Erfahrung, Gesundheit, Netzwerke und der Umfang der Rückkehrhilfeleistungen die Nachhaltigkeit. IOM hält grundsätzlich fest, dass die Reintegration wahrscheinlicher scheint, sollte sich wirtschaftlicher Erfolg in Form eines gewinnbringenden Projektes einstellen. Die acht spezifischen Empfehlungen werden nun nachfolgend kurz aufgelistet. Die kursiv aufgelisteten Punkte wurden seitens SEM parallel zur Erarbeitung des IOM-Berichts bereits umgesetzt bzw. sind im Hinblick auf die Zukunft eingeplant:

1. *Eine individuelle Betreuung und ausreichende Flexibilität in Bezug auf die Form des Reintegrationsprojektes sind zentral für die Nachhaltigkeit der Reintegration.*
2. *Eine starke Betreuung durch Beratung, Ausbildung und Begleitung stärken nicht nur das Rückkehrhilfesystem sondern auch die Reintegrationsbemühungen.*
3. *Es sollten vermehrt Mikrokredite zur Umsetzung von Reintegrationsmassnahmen in Betracht gezogen werden. (Studie zu Mikrokrediten folgt 2016)*
4. *Durch eine Erhöhung des Rückkehrhilfebetrages können die Erfolgchancen maximiert werden. (Einführung erhöhte Zusatzhilfe im April 2013)*
5. *Durch die Nutzung von Netzwerken zwischen RückkehrerInnen kann insbesondere der Erfahrungsaustausch gefördert und somit die Reintegration erleichtert werden.*
6. *Die Nutzung von Synergien zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor könnten genutzt werden, um RückkehrerInnen beispielsweise anzustellen beziehungsweise auszubilden. (Versuch durch Zusammenarbeit mit Nestlé läuft zurzeit)*
7. *Es bedarf weiterhin Monitoringbesuche jeweils neun Monate nach der Projektumsetzung, um das System der Rückkehrhilfe weiterzuentwickeln. (Monitoringbesuche werden laufend durchgeführt. Systematisches Monitoring findet im ersten Semester 2016 statt)*
8. *Um die Qualität der Betreuung von RückkehrerInnen vor Ort aufrechterhalten zu können, bedarf es der Sicherstellung von ausreichend finanziellen Mitteln. (Bereits umgesetzt durch Flatfundings)*

Eine regelmässige Auswertung des Schweizer Rückkehrhilfesystems scheint angesichts des dynamischen Umfeldes und der daraus resultierenden Herausforderungen von hoher Bedeu-

tung. Das SEM wird auch in Zukunft regelmässige Evaluationen des RAS-Programmes in Auftrag geben, um sowohl die Stärken als auch Schwächen der Rückkehrhilfe aufzuzeigen und das System weiterzuentwickeln.

6.3 Schweizerische Rote Kreuz

Im Oktober 2013 lancierte IOM in enger Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) ein Strategiepapier, welches Vorschläge bezüglich der zukünftigen Ausgestaltung von Massnahmen zur Förderung der Ausreise, der Rückkehr und Reintegration aufzeigt⁸. Grundsätzlich stellt das Papier fest, dass die einzelnen Komponenten der Rückkehrhilfe sich zwar bewährt haben, diese jedoch aufgrund der sich veränderten Migrationsströme angepasst werden sollte. Das Papier schlägt grundsätzlich Massnahmen in den Bereichen Erweiterung der Zielgruppe bzw. der Rückkehrhilfeleistungen, Rückkehrberatung, Reintegration, Monitoring sowie Zusammenarbeit mit anderen EU-Staaten vor. Die konkreten Vorschläge werden nun nach Themengebiet kurz zusammengefasst.

- **Erweiterung der Zielgruppe**

Aus Sicht der IOM sowie des SRK ist es zu prüfen, eine schweizweite Rückkehrberatung bzw. Unterstützung auch für Personen aus dem AuG-Bereich anzubieten. Für rückkehrwillige Personen aus dem AuG-Bereich sind vorwiegend repressive Massnahmen wie Inhaftierung bzw. das Ausstellen von Bussen bekannt. Um die selbstständige Ausreise dieser Personen zu fördern soll ein durch Bund und Kantone erarbeitetes Konzept basierend auf dem Prinzip „Freiwilligkeit vor Zwang“ Massnahmen zur Förderung der Ausreise unabhängig des jeweiligen Aufenthaltsstatus definieren.

- **Erweiterung Rückkehrhilfe**

Das derzeitige Rückkehrhilfesystem hat sich bewährt. Damit veränderten Migrationsströmungen Rechnung getragen werden kann, empfehlen IOM und das SRK Massnahmen zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Integration zukünftig erst nach der Rückkehr im jeweiligen Herkunftsstaat zu ergreifen. Als weitere Massnahme sollte ebenfalls nach der Rückkehr geprüft werden, inwiefern die gesellschaftliche und wirtschaftliche Integrationsbereitschaft mit entsprechenden Massnahmen gestärkt werden kann, damit eine nachhaltige Reintegration ermöglicht wird. Daneben bleibt indes die Rückkehrberatung in der Schweiz nach wie vor wichtig, da diese die Organisation der Rückkehr übernimmt und zum Gedankenaustausch bezüglich Reintegration beiträgt.

- **Massnahmen im Bereich der Rückkehrberatung**

Die vorgeschlagenen Massnahmen zum Bereich der Rückkehrberatung, Reintegration und Evaluation sind vielfältig und werden an dieser Stelle nur kurz zusammengefasst. In Bezug auf die Rückkehrberatung werden schweizweite Qualitätsstandards genannt. Erste solche Standards wurden seitens SEM 2014 erarbeitet und den Kantonen zur Konsultation zugestellt. Es ist damit zu rechnen, dass im Verlauf von 2016 diese Qualitätsstandards als Leitlinien oder Anhaltspunkte insbesondere bei der Ausbildung von neuen RückkehrberaterInnen zum Tragen kommen.

Weiter empfiehlt das Papier, dass Hinblick auf die Zeit nach der Rückkehr die soziale und wirtschaftliche Reintegration als Basis in die Ausarbeitung des Reintegrationsplanes einfließen soll. RückkehrerInnen sollen eine Unterstützung zur Eingliederung in die sozialen und staatlichen Strukturen erhalten (Pensionskassen, Krankenkassen etc.). Schliesslich ist es ein Ziel die Vernetzung von ehemaligen und zukünftigen RückkehrerInnen zu fördern.

⁸ SRK, IOM (2013). Ideen zur zukünftigen Ausgestaltung der Massnahmen zur Förderung der Ausreise, der Rückkehr und Reintegration. SRK und IOM Bern, Bern.

Das SRK und IOM schlagen für den Bereich Reintegration schliesslich eine verstärkte Zusammenarbeit mit neuen Partnern, vorwiegend in den Dritt- und Herkunftsstaaten vor. Job-Placement oder Community-Projekte könnten dazu dienen, die Reintegration zu erleichtern. Ein interessanter Aspekt ist ebenfalls der verstärkte Einbezug der Diaspora, wobei in der Schweiz aufhaltende Firmeninhaber Investitionen in Projekte von RückkehrerInnen tätigen könnten.

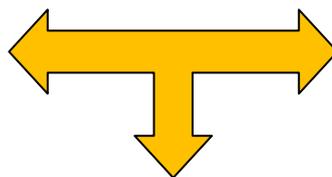
- **Verstärkte Zusammenarbeit innerhalb Europas mit Fokus EU**

Massnahmen, welche die Förderung der Ausreise und Rückkehr zum Ziel haben, stehen immer im Spannungsfeld von innen, wirtschafts- und aussenpolitischen Entscheidungen zur Regulierung der Zuwanderung. Eine gute Kooperation auf internationaler Ebene ist daher für die Schweiz zentral. Hierbei wird insbesondere der Link zu Schengen / Dublin gemacht. Empfohlen wird, dass sich die Schweiz für eine Harmonisierung der rückkehrfördernden Massnahmen im europäischen Kontext einsetzt.

Das SEM hat einzelne Massnahmen im Bereich Qualitätsstandards und der Förderung einer europäischen Zusammenarbeit umgesetzt. Die im Bericht verfassten Empfehlungen werden im Zuge der Umsetzung der Beschleunigung der Asylverfahren berücksichtigt.

6.4 VESTA

Seit der Revision des Asylgesetzes vom 1. Januar 2008 muss die Projekthilfe in Form einer materiellen Zusatzhilfe durch eine Schweizer Vertretung oder einen mandatierten Partner vor Ort ausbezahlt werden (vgl. Weisung Asyl III/ 4.2.4.1 und 4.2.8.3). Für die Auszahlung dieser Projekthilfe in der Region Nordkaukasus wird seit 2007 die NGO VESTA mandatiert. Der Name VESTA geht auf die Zeiten der römischen Religion zurück und bezeichnet die Göttin des Heimes und des Herds⁹. Die NGO wurde 1999 gegründet und eröffnete 2000 ihr erstes Büro in Inguschetien. Es folgten Büros in Grozny und Dagestan. 2008 startete VESTA damit auch RückkehrerInnen bei der Reintegration nach Tschetschenien in drei Bereichen zu unterstützen: Der Schutz der Persönlichkeitsrechte, (rechtliche) Unterstützung bei der Reintegration von Personen und Familien und schliesslich Hilfe bei Fragen zu Schule, Arbeit, Pension und Wohnraum. VESTA beschäftigt insgesamt 40 Personen und ist Partnerin von IOM Moskau sowie dem UNHCR in Tschetschenien.



- Gewährung RKH
- Zahlung Pauschale
- Austausch mit Botschaft in Moskau



- Umsetzung Reintegration
- Monitoring

- Überweisung Pauschale
- Übersetzungsdienstleistungen
- Bindeglied CH / VESTA

Abbildung 35: Schema Zusammenarbeit zwischen SEM (links), der Schweizer Botschaft in Moskau (Mitte) und VESTA (Director NGO VESTA: Leyla Dzeytova; rechts)

⁹ <https://de.wikipedia.org/wiki/Vesta>

Aufgrund einer steigenden Anzahl von RückkehrerInnen in den Nordkaukasus und der bewährten Zusammenarbeit mit VESTA entschied sich das damalige BFM für eine vertragliche Vereinbarung mit der NGO. Diese regelt hauptsächlich die Pflichten von VESTA gegenüber dem SEM und vereinfacht die Auszahlung der Fallpauschale. Als weitere wesentliche Neuerung erstellt VESTA bis Ende Februar des Kalenderjahres einen narrativen und einen finanziellen Bericht, welcher als Grundlage zur Berechnung der Fallpauschale dient (analog zum System der kantonalen RKB). Die Auszahlung findet daraufhin in zwei Teilzahlungen statt, wobei 80% der Fallpauschale Ende März und 20% Ende November des Kalenderjahres durch die Schweizer Botschaft in Moskau ausbezahlt werden (vergleiche Abbildung 36). Eine solche Teilzahlung berücksichtigt sowohl die Interessen des SEM als auch diejenigen von VESTA.

Erfreulicherweise hat sich seit der vertraglichen Vereinbarung die Ausreisequote von Personen in die Region Nordkaukasus von 27% auf hohe 42% erhöht. Inwiefern dies mit dieser Vereinbarung in Zusammenhang steht ist offen. Es zeigt jedoch, dass eine gute Zusammenarbeit angesichts dieser Entwicklungen im Interesse aller beteiligten Akteure steht.

6.5 Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Das SEM arbeitet im Bereich der Rückkehrhilfe mit einer Vielzahl weiterer AkteurInnen zusammen. Nachfolgend wird zu einzelnen ein kurzer Überblick gegeben.

6.5.1 FIZ

Wie bereits unter Punkt 2.4 erwähnt, setzt das SEM in Zusammenarbeit mit IOM seit 2008 das spezialisierte RKH AuG für Opfer von Menschenhandel und ausgebeutete Cabaret-Tänzerinnen um. Die FIZ war seit Start des Angebots involviert und ist inzwischen ein wichtiger Umsetzungspartner. So zeigt die Abbildung 37, dass 70 der bisher 96 ausgereisten Fälle von FIZ zugewiesen wurden (73 %):

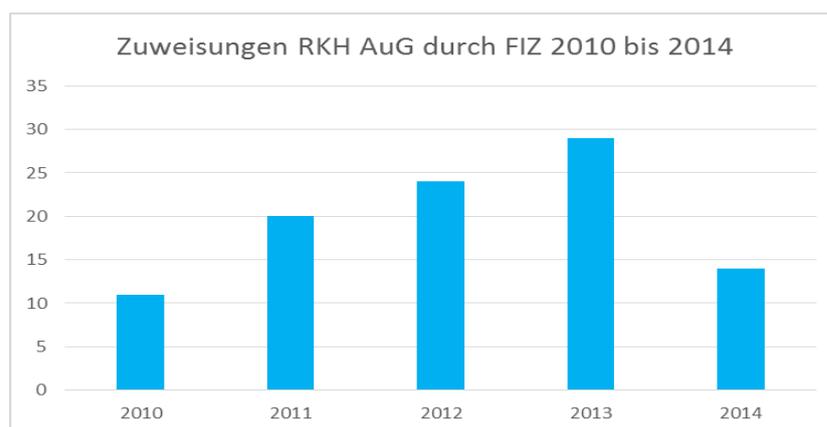


Abbildung 36: Quelle SRR

Aktivitäten von FIZ für die RKH AuG:

- Informationsvermittlung RKH an die beiden Zielgruppen;
- Informationsvermittlung RKH an Multiplikatoren und Öffentlichkeit;
- Spezialisierte Rückkehrberatung inkl. Gefährdungskklärung für die beiden Zielgruppen;
- Zustellung des Antrags RKH mit Fallzusammenfassung an zuständige Rückkehrberatungsstelle (RKB);

- Mitorganisation der Ausreise in Zusammenarbeit mit der RKB und IOM;
- Ergänzende Nachbetreuung nach Ausreise bei Reintegrationsproblemen;
- Aus- und Weiterbildung für RKB und SEM (z.B. Mitwirkung bei Ausbildungstag für RKB).

Bei den Tätigkeiten der spezialisierten Interventionsstelle FIZ im Bereich Rückkehrhilfe handelt es sich um zielgruppenspezifische Beratungs- und Informationstätigkeiten im Sinne von Zusatzaufgaben gemäss Art. Artikel 68a AsylV 2¹⁰, die besondere Fachkenntnisse voraussetzen. Gestützt auf diese gesetzliche Grundlage hat das SEM folgende Beträge als Pauschalsubvention an FIZ verfügt: 2012 CHF 45'000, 2013 - 2015 je CHF 55'000 pro Jahr.

6.5.2 Schweizerische Stiftung des internationalen Sozialdienstes (SSI)

Die SSI ist mit über 140 Büros weltweit vertreten und unterstützt die soziale und berufliche Wiedereingliederung im Herkunftsstaat. Das Ziel der Massnahmen in diesem Bereich ist es, insbesondere Jugendliche und Familien bei der Umsetzung von Reintegrationsprojekten zu betreuen. Zur Zielgruppe gehören jedoch ebenfalls nachfolgende Gruppen:

- unbegleitete minderjährige Asylsuchende (MNA);
- junge Erwachsene / Familien mit Kindern, deren Asylgesuche abgewiesen wurden;
- Opfer von Menschenhandel;
- von einem Nichteintretensentscheid betroffene Personen (NEE);
- Personen, die auf Grund des Ausländergesetzes zurückgewiesen wurden;
- Irreguläre MigrantInnen (Sans-Papiers).

Die SSI übernimmt im Bereich der Rückkehrhilfe eine Rolle als Vermittlerin, beurteilt die Machbarkeit der Projekte und unterstützt Personen bei der Umsetzung vor Ort. Für konkrete Projekte kann die SSI eine finanzielle Unterstützung zwischen CHF 500 bis 5'000 leisten, wobei jeweils der Einzelfall geprüft wird. Für das SEM bzw. die RKB ist die SSI dann eine Alternative, wenn seitens Bund aufgrund der geltenden Ausschlusskriterien nach Art. 64 AsylV 2 oder bei Fällen aus dem AuG-Bereich keine Rückkehrhilfe gewährt werden kann. Die Zusammenarbeit mit der SSI wird seitens der RKB sehr geschätzt und kann allgemein als gut bezeichnet werden¹¹.

¹⁰ Das SEM kann mit den Kantonen oder Dritten Absprachen zur Durchführung von zusätzlichen Aufgaben treffen, die nicht unter Artikel 66 AsylV 2 fallen (Rückkehrberatung). Diese Zusatzaufgaben beinhalten namentlich die Durchführung spezifischer Umfragen, Beratungs- und Informationstätigkeiten sowie Aufgaben, die besondere Fachkenntnisse voraussetzen. Die Durchführung dieser Zusatzaufgaben und die finanzielle Abgeltung werden im Rahmen der Absprachen zwischen dem SEM und den Kantonen oder den Dritten geregelt. Die Kantone oder Dritte können dem SEM Projekte unterbreiten. Dieses äussert sich zur Zweckmässigkeit des Projektes und entscheidet über dessen Finanzierung.

¹¹ http://www.ssiss.ch/de/reintegration_im_herkunftsland

6.6 Exkurs: Comparative research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of migrants

Eine der grössten vergleichenden Studien mit Fokus auf nachhaltige Rückkehr und Reintegration in den letzten Jahren publizierten Khalid Koser und Katie Kushminder von der Universität Maastricht 2014. Die Studie wurde im Auftrag der australischen Regierung durchgeführt und beinhaltete Feldarbeit in 15 verschiedenen Herkunft-, Transit- und Zielstaaten, wobei die Auswahl dieser aufgrund der Relevanz für die australische Regierung vorgenommen wurde. Insgesamt wurden 273 Interviews in acht Herkunftsstaaten (Afghanistan, Bangladesch, Äthiopien, Irak, Pakistan, Sri Lanka, Sudan, Vietnam), in drei Transitstaaten (Griechenland, Indonesien, Türkei) sowie in vier Zielstaaten (Australien, Schweiz, Niederlande, UK) durchgeführt.

Ähnlich wie in anderen Studien fokussierte die Studie in einem ersten Schritt auf die Bildung von Kategorien, welche die Rückkehrentscheidung beeinflussen¹². Die Umstände im Ziel-land, wie beispielsweise eine fehlende Perspektive, wurde als einer für die Rückkehrentscheidung zentrale Kategorie definiert. Daneben spielen aber auch individuelle und soziale Faktoren, politische Massnahmen und schliesslich die Lage im Herkunftsland eine wichtige Rolle (Koser/Kushminder 2015, 8). Einer der zentralen Gründe, weshalb sich die Studie auf die Faktoren einer Rückkehrentscheidung konzentriert, ist die Annahmen, dass zwischen diesen Faktoren und der nachhaltigen Reintegration ein direkter Zusammenhang besteht. Koser und Kushminder stellen in ihrer Studie fest, dass die bisherige Literatur die Rückkehr und Reintegration als voneinander unabhängig betrachtete, welches jedoch aufgrund der Resultate bei einer zukünftigen Forschung überdacht werden muss (Koser/Kushminder 2015, 65).

In einem zweiten Schritt setzen sich Koser und Kushminder mit dem Konzept einer nachhaltigen Reintegration auseinander, wobei insbesondere geklärt werden soll, wie die Nachhaltigkeit gemessen werden kann. Als nachhaltige bezeichnen die beiden AutorInnen eine Rückkehr, sobald sich die Person in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht im Herkunftsstaat integriert hat und sich dabei sicher fühlt. Basierend auf dieser Definition wurden drei zentrale Dimensionen gebildet, eine wirtschaftliche, eine sozio-kulturelle sowie eine auf Sicherheit basierende, um die Nachhaltigkeit der Reintegration zu erfassen. Bezüglich RückkehrerInnen in den acht oben erwähnten Herkunftsstaaten stellte die Studie fest, dass sich 56% wirtschaftlich, 64% sozio-kulturell und schliesslich 71% basierend auf dem individuellen Sicherheitsgefühl als erfolgreich reintegriert bezeichneten. Über alle Dimensionen betrachtet, belief sich die Quote auf 31%. Zudem stellten die AutorInnen folgendes fest:

- RückkehrerInnen, welche aus wirtschaftlichen Gründen ihr Herkunftsland verlassen hatten, konnten sich nach der Rückkehr besser reintegrieren als Personen, welche aus anderen Gründen ihr Herkunftsland verlassen hatten;
- RückkehrerInnen, welche bereits vor der Ausreise ein Zugehörigkeitsgefühl zu einer Gemeinschaft verspürt hatten, konnten sich einfacher integrieren;
- Für Frauen gestaltete sich die Reintegration nach der Rückkehr schwieriger;
- RückkehrerInnen, welche sich vor der Ausreise wohl gefühlt hatten, reintegrierten sich besser als solche, welche mit der Situation vor der Ausreise gehadert hatten;
- Es scheint keinen Unterschied in Bezug auf die Reintegration zu geben, ob die Rückkehrentscheidung im Kollektiv oder individuell erfolgte.

¹² Vgl. Steiner (2013). Einfluss der Rückkehrhilfe auf die individuelle Rückkehrentscheidung von Asylsuchenden, Eine Evaluation der Einflussgründe auf die Rückkehrentscheidung von Nigerianischen Asylsuchenden in der Schweiz und die Bedeutung der Rückkehrhilfe. Universität Bern, Bern.; Black, R., Koser, K., Munk, K., Affield, G., D'Onofrio, L., Tiemoko, R., 2004. Understanding voluntary return (Home Office Online Report 50/04). Sussex: Center for Migration Research.; Cassarino, J.-P., 2004. Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. UNESCO: International Journal on Multicultural Societies (IJMS). Vol. 6, Nr. 2, 253–279.

Die Studie macht ebenfalls deutlich, dass verschiedene Zusammenhänge zwischen der Rückkehrentscheidung und der Nachhaltigkeit der Reintegration bestehen. So hat eine fehlende Perspektive im Zielland direkten Einfluss auf die Rückkehrentscheidung und dadurch auf die Reintegration. Interessant ist auch die Erkenntnis, dass eine erneute Emigration kein Indikator für die Nachhaltigkeit der Rückkehr darstellt. Die Auswertung der Interviews hat so beispielsweise gezeigt, dass diejenigen Personen, welche sich als nicht integriert bezeichneten, keine erneute Ausreise planten. Signifikant höher war der Wunsch indes bei denjenigen, welche sich als durchwegs integriert bezeichneten. Die AutorInnen erklären diesen Umstand damit, dass kein direkter Zusammenhang zwischen erneuter Ausreise und der Rückkehr beziehungsweise einer gescheiterten Reintegration besteht. Der Reintegrationsgrad hat dadurch keinen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Emigration.

Abschliessend hält die Studie wie zahlreiche andere fest, dass die Rückkehrentscheidung nicht alleine aufgrund von Anreizen in Form einer Rückkehrhilfe getroffen wird. Vielmehr spielen andere Faktoren, wie beispielsweise die Perspektiven im Zielland oder Netzwerke eine entscheidende Rolle. Ebenso gilt für die Reintegration, wozu Koser und Kushminder abschliessend festhalten, dass der Einfluss von Rückkehrhilfemassnahmen auf die Nachhaltigkeit der Reintegration nur sehr beschränkt ausfällt.¹³

¹³ Koser K., Kushminder K. (2014). Comparative research on the assisted voluntary return and reintegration of migrants. Maastricht Graduate School of Governance. Abrufbar unter: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/AVRR-Research-final.pdf>

7 Rückkehrhilfe: ein bewährtes System

Bis anhin wurden einzelne Komponenten des Schweizer Rückkehrhilfesystems näher beleuchtet. Das vorliegende Kapitel soll dazu beitragen, die zentrale Frage nach dem Nutzen der Rückkehrhilfe vorläufig zu beantworten. So wird in einem ersten Schritt eine Modellrechnung für das Jahr 2014 erstellt. Diese stellt die Kosten einer Rückkehrhilfe in Relation zu den Kosten eines Aufenthaltes bzw. einer zwangsweisen Rückkehr. Neben diesen konkreten Berechnungen wird kurz auf das Postulat Müller eingegangen, welches ebendiese Frage nach der Wirksamkeit der Rückkehrhilfe stellt. Wichtiger Bestandteil dieses Kapitels sind ebenfalls die Fragen nach dem viel genannten Pull-Effekt sowie der Wiedereinreise nach einer Ausreise mit Rückkehrhilfe. Beide Aspekte gelten immer wieder als Kritikpunkte an der Rückkehrhilfe. Abgeschlossen wird dieses Kapitel mit einem Blick über die Landesgrenzen hinaus, wobei insbesondere die Rückkehrhilfeleistungen und das Engagement der Schweiz im europäischen Kontext aufgezeigt werden.

7.1 Kosten / Nutzen der Rückkehrhilfe – Eine Modellrechnung für das Jahr 2014

Im Jahre 2014 kehrten 1'990 Personen im Rahmen der Rückkehrhilfe in ihre Herkunftsstaaten zurück. Pro ausgereiste Person fielen im Schnitt CHF 2'085 an, wobei nicht zwischen erwachsenen und minderjährigen Personen unterschieden wird. Zudem beinhaltet dieser Durchschnittsbetrag auch Teilnehmende von Länderprogrammen. Dieses Kapitel hat zum Ziel den Nutzen sowie die Kosten der Rückkehrhilfe im Vergleich zu einem Aufenthalt im Kanton aufzuzeigen. Dazu werden die Kosten der Rückkehrhilfe mit denjenigen eines Aufenthaltes im EVZ beziehungsweise im Kanton verglichen. Durch den Vergleich soll primär aufgezeigt werden, zu welchem Zeitpunkt die Rückkehrhilfe eine Kosteneinsparung für den Bund bedeutet. Die Lohnkosten werden bei den folgenden Berechnungen nicht berücksichtigt.

• Verfahrensphase

Die Gesamtkosten der EVZ betragen 2014 insgesamt CHF 77.2 Mio¹⁴. Unter Berücksichtigung der 23'765 eingegangenen Asylgesuche ergibt dies einen Betrag von CHF 3'248 pro Asylsuchende Person. Da die Strukturen permanent zur Verfügung gestellt werden müssen, erübrigt sich eine Berücksichtigung der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer in den EVZ. Nach Zuteilung in einen Kanton entschädigt der Bund diesen mit CHF 54.30 pro asylsuchende beziehungsweise vorläufig aufgenommene Person, wenn diese von der Sozialhilfe unterstützt wird (Stand 2009)¹⁵. Unter Berücksichtigung einer durchschnittlichen Dauer aller verfahrenstechnischer Erledigungen von 232 Tage¹⁶ bedeutet dies Gesamtkosten von CHF 12'597. Muss die Person aufgrund eines rechtskräftigen Entscheides die Schweiz verlassen, entfallen die Sozialhilfeleistungen. Wer in eine Notlage gerät, kann danach ein Gesuch für Nothilfe einreichen, wobei sich die Ausrichtung dieser Nothilfe nach kantonalem Recht richtet. Der Bund seinerseits erstattet den Kantonen die Nothilfeleistungen für weggewiesene und ausreisepflichtige Personen mit einer einmaligen Pauschale von CHF 6'000. Insgesamt belaufen sich die Kosten bis zu einer tatsächlichen Ausreise ab Kanton somit auf CHF 18'597. Unter Berücksichtigung der im EVZ angefallenen Kosten beläuft sich die total aufgewendete Summe gar auf CHF 21'845.

Diese hypothetische Rechnung zeigt bereits grundsätzlich ein erhebliches Potential zur Kostenreduktion, da die für den Bund maximal anfallenden Fürsorgekosten bis und mit rechtskräftigem Entscheid um den Faktor 10.4 höher liegen als eine allfällige Ausreise mit Rück-

¹⁴ <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/flucht---asyl/verfahren.html>

¹⁵ SEM (2015). Abrufbar unter:

https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/sozialhilfe/asylsuchende__vorlaeufig.html

¹⁶ EJPD (2011). Abrufbar unter:

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/berbeschleunig-asyl-d.pdf>; (vgl.) <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/flucht---asyl/verfahren.html>

kehrhilfe. Interessant ist aber auch ab welchem Zeitpunkt für den Bund Kosteneinsparungen durch die Rückkehrhilfe resultieren. In jedem Fall zu Kosteneinsparungen kommt es bei einer Ausreise ab EVZ. Bei einer Zuteilung in einen Kanton ist unter Berücksichtigung der durch den Bund übernommenen Leistungen durch die Rückkehrhilfe ab dem 38. Tag mit Kosteneinsparungen zu rechnen (Durchschnittliche RKH / CHF 54.30 pro Tag). Selbst auf den zurzeit teuersten Einzelfall bezogen (Teilnehmende Länderprogramm Nigeria mit CHF 7'000 pro Person) ist ab dem 128. Tag und somit einem Aufenthalt von rund vier Monaten die Rückkehrhilfe kosteneinsparender als ein weiterer Verbleib im Kanton oder gar eine zwangsweise Rückkehr¹⁷. Es gilt zu erwähnen, dass die unter Punkt 3 erwähnte durchschnittliche Aufenthaltsdauer von RückkehrerInnen für die hier angestellten Berechnungen keine Rolle spielt, da im Falle einer selbstständigen Rückkehr für den Bund nach Ablauf der durchschnittlichen Verfahrensdauer und der Auszahlung der einmaligen Nothilfepauschale an die Kantone keine weiteren Kosten mehr anfallen. Eine möglichst frühzeitige und selbstständige Ausreise mit einer Rückkehrhilfe liegt somit insbesondere im Interesse des Kantons.

Verfahrensstand / Ort	Vergütung Bund an Kantone	Durchschnittliche Kosten asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen
EVZ	CHF 77.2 Mio. / Jahr	CHF 3'248 Pauschal
Kanton ohne Entscheid	CHF 54.30 / Tag (Jahr 2009)	CHF 12'597 / Verfahrensdauer
Kanton mit rechtskräftigem Entscheid	CHF 4'000 und CHF 2'000 / Pauschal an (Jahr 2011)	CHF 6'000 / Pauschal

Durchschnittliche Kosten Rückkehrhilfe

CHF 2'085 pro Person

Faktor

10.4

Total Kosten durchschnittliche Verfahrensdauer und Zahlung der einmaligen Nothilfepauschale

CHF 21'845 pro Person

• **Vollzugsphase**

Der Vergleich der Dauer vom Zeitpunkt eines rechtskräftigen Asylentscheides bis zur Ausreise mit Rückkehrhilfe oder einer Rückführung zeigt, dass die Dauer zwischen rechtskräftigem Asylentscheid und Ausreise mit Rückkehrhilfe durchschnittlich zwei Jahre kürzer ist.¹⁸ Auch wenn der Entscheid zur vorzeitigen Ausreise nicht in jedem Fall dank der Rückkehrhilfe zustande kommt, liegen in der Vollzugsphase mit Sicherheit die grössten Kosteneinsparungsmöglichkeiten. Dies gilt insbesondere, wenn es als letzte Massnahme zu einer begleiteten Rückführung bis in den Zielstaat kommt. Bei diesen Fällen entstehen folgende durchschnittlichen Kosten:

Administrativhaft	CHF 200 / Tag * 19	CHF 3'800 / Durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Admin-Haft
Sonderflug	CHF 11'090 (2012)	CHF 11'090 Pauschal (Durchschnittliche Kosten für Sonderflug im Jahr 2011)

Durchschnittliche Kosten Rückkehrhilfe

CHF 2'085 pro Person

Faktor

17.1

Total Kosten Kanton inkl. Sonderflug

CHF 35'797

¹⁷ <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzberichterstattung/staatsrechnungen.php>

¹⁸ Ebd.

7.2 Wirksamkeit und Kosten der Rückkehrhilfe (Postulat Philipp Müller)¹⁹

Am 8. März 2011 reichte Philipp Müller ein Postulat ein, wobei der Bundesrat damit beauftragt wurde, die Wirksamkeit und Kosten der Rückkehrhilfe zu überprüfen und dem Parlament einen Bericht dazu vorzulegen. Der Bundesrat wies daraufhin, dass seitens des damaligen BFM bereits im Herbst 2010 ein externer Bericht zur Überprüfung der Rückkehrhilfe in Auftrag gegeben worden war, welcher die durch das Postulat aufgeworfenen Fragen beantworten sollte. Der durch die beiden Büros KEK und B,S,S. erstellte Bericht folgte schliesslich 2014 und wird nun an dieser Stelle kurz zusammengefasst.

Im Zentrum der Evaluation stand die Klärung von drei zentralen Fragestellungen. Erstens galt es das Ausmass der Schweizer Rückkehrhilfe für verschiedene Zielgruppen und Herkunftsländer zu klären. Zweitens sollte eine umfassende Bestimmung zur Erreichung der geplanten Ziele vorgenommen und drittens zentrale Lehren gezogen sowie Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Rückkehrhilfe formuliert werden. Insgesamt wurden 130 RückkehrerInnen aus Georgien, Guinea, Irak, Nigeria (wo Länderprogramme realisiert werden) und Kosovo, Sri Lanka, Türkei (individuelle Rückkehrhilfe) interviewt. Zusätzlich holten die AutorInnen des Berichts jeweils auch die Meinung von unterschiedlichen VertreterInnen von Behörden, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen ein.

Als eine erste zentrale Erkenntnis hält der Bericht fest, dass ohne eine Rückkehr- und Reintegrationshilfe weniger Asylsuchende die Schweiz selbstständig wieder verlassen und die Ausreise später erfolgen würde. Die Rückkehrhilfe ist dadurch eine wichtige Alternative zum zwangsweisen Vollzug und gegenwärtig ein unbestrittenes Element der Schweizer Migrationspolitik. Dennoch macht die Evaluation auch deutlich, dass eine finanzielle Unterstützung alleine für eine selbstständige Rückkehr nicht ausschlaggebend ist. Nach wie vor beeinflusst eine Vielzahl von Faktoren die Rückkehrentscheidung, wie beispielsweise die individuelle bzw. familiäre Situation der Asylsuchenden sowie die Sicherheitslage im jeweiligen Herkunftsstaat.

Von besonderem Interesse ist ein Blick auf das Profil der RückkehrerInnen im untersuchten Kontext. Diesbezüglich hält der Bericht fest, dass RückkehrerInnen in der Regel männlich und jünger als 30 Jahre sind sowie einen negativen Asylentscheid erhalten haben. Zudem verbringt eine Mehrheit weniger als zwei Jahre in der Schweiz und hat nicht gearbeitet. Umso wichtiger sind deshalb die aktiven Kommunikationsmassnahmen seitens Bund, welchen der Bericht ein durchwegs positives Zeugnis ausstellt. Der frühe Zugang zu Informationen zur Rückkehrhilfe trägt ganz wesentlich zur selbstständigen Rückkehr bei. Als ausgezeichnet wird auch die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und der IOM herausgestrichen, welche als zentral für eine effiziente Realisierung der Rückkehr erachtet wird. In einer weiteren Schlussfolgerung hält der Bericht fest, dass die Schweizer Rückkehrhilfe in den sieben untersuchten Herkunftsstaaten nicht zu einem Pull-Effekt führte, obwohl die Reintegrationsleistungen im internationalen Vergleich zu den umfassendsten und finanziell grosszügigsten zählen.

In einem abschliessenden Teil formulierte der Bericht aufgrund der gewonnen Erkenntnisse ebenfalls Empfehlungen. Diese zielen in erster Linie auf die Reintegration, da sich die bisherige Praxis der Rückkehrvorbereitung bewährt hat. Unterstrichen wird hierbei lediglich, dass die Dauer zwischen dem Entscheid einer Rückkehr und der tatsächlichen Rückkehr möglichst kurz gehalten und Reintegrationsprojekte vermehrt im Herkunftsland ausgearbeitet werden sollten. Bezüglich Reintegration wird empfohlen, dass die Bemühungen grundsätzlich weitergeführt werden sollen, obwohl der finanzielle Aspekt die Rückkehrentscheidung nicht ausschlaggebend beeinflusst. Dem SEM wurde eine Überprüfung empfohlen, inwiefern die Reintegrationshilfe den länderspezifischen Bedingungen angepasst werden könnte. Abschliessend regt der Bericht an, dass die eine offenkundigere Verbindung zwischen den Rückkehrhilfe- und Strukturhilfemassnahmen im Sinne eines intensivierten „Whole of Government Approach“ geprüft werden sollte.

¹⁹ KEK, B,S,S. (2013). Assisted Voluntary Return and Reintegration, external evaluation. Zürich, Basel, Im Auftrag des Bundesamtes für Migration.

Die aus der Evaluation resultierenden Erkenntnisse sind teilweise bereits in die Weiterentwicklung der Rückkehrhilfe miteingeflossen. Aufgrund der Empfehlungen wurde beispielsweise eine erhöhte materielle Zusatzhilfe eingeführt und die Projektausarbeitung vor Ort verstärkt. Den wichtigsten Mehrwert für die Rückkehrhilfe stellt jedoch die generelle Feststellung dar, dass die Rückkehrhilfe ein bewährtes Instrument der Schweizer Rückkehrpolitik ist und ganz wesentlich zur Förderung der selbstständigen Ausreisen beiträgt.

7.3 Pull-Effekt und Rückkehrhilfe für Personen im Dublin-Verfahren

Diskussionen rund um den viel genannten Pull-Effekt gehören zu den alltäglichen Herausforderungen eines Instrumentes, wie das der Rückkehrhilfe. Gerade im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit der Rückkehrhilfe spielen diese kritischen Fragen eine zentrale Rolle und sollten aus diesem Grund ernst genommen werden. Auf den ersten Blick könnte durchaus vermutet werden, dass die finanzielle Komponente der Rückkehrhilfe einen verstärkten Anreiz zur Einreise von Asylsuchenden in die Schweiz darstellt. Doch dieser erste Blick täuscht, dies zeigen jedenfalls die Auswertungen zweier Pilotprojekte ab den EVZ. Währendem das Pilotprojekt Afrika Subsahara den Zugang zu einer Rückkehrhilfe ebenfalls für Personen im Dublin-Verfahren gewährte, wurde diese Zielgruppe im Rahmen des Pilotprojektes REZplus ausgeschlossen. Da bei beiden Projekten praktisch dieselben Rahmenbedingungen angewandt wurden, war es somit erstmal möglich, die Auswirkungen eines Ein-/ bzw. Ausschlusses von Personen im Dublin-Verfahren zeitnah und direkt aufzuzeigen. Die sich damit befassende Auswertung des Pilotprojektes REZplus orientierte sich an folgenden zwei grundlegenden Fragestellungen:

- *Wie hat sich der Ausschluss von Personen im Dublin-Verfahren auf das Ausreiseverhalten der Zielgruppe Afrika Subsahara ausgewirkt?*
- *Bot die Berücksichtigung im Rahmen des Pilotprojektes Afrika Subsahara allenfalls einen zu grossen Anreiz und erscheint ein Ausschluss somit auch in Zukunft adäquat?*

Bezüglich der ersten Frage interessierte vor allem die Entwicklung der Ausreisequote nach dem Ausschluss von Personen im Dublin-Verfahren, da diese die Zahl der Ausreisen in den Kontext der Asylgesuchsentwicklung stellt. Diesbezüglich hielt die Evaluation fest, dass der Ausschluss von Personen im Dublin-Verfahren vom Pilotprojekt REZplus im Evaluationszeitraum 2014 keinen signifikanten Einfluss auf die Ausreisequote hatte. Diese sank analog zum Gesamttrend, wobei der Rückgang gar weniger stark ausfiel.

Neben der Tatsache, dass also prozentual nicht weniger Personen mit einer Rückkehrhilfe ab EVZ ausreisen, konnte durch die Ausreisequote ebenfalls aufgezeigt werden, ob und inwiefern der Einschluss von Personen im Dublin-Verfahren zu einem Pull-Effekt führte. Vorausgesetzt, dass die Berücksichtigung von Personen im Dublin-Verfahren zu einem verstärkten Anreiz der Einreise in die Schweiz führt, hätte die Ausreisequote nach Ausschluss dieser Personengruppe massiv einbrechen müssen. Da dies nicht der Fall war, machte der Vergleich der beiden Pilotprojekte deutlich, dass kein genereller und alle Länder betreffender Pull-Effekt zu erwarten ist und dass der Ausschluss von Personen im Dublin-Verfahren zur Verhinderung eines Pull-Effektes deshalb nur teilweise als effektives Mittel betrachtet werden kann.

Dass kein genereller Pull-Effekt festgestellt werden konnte, soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Entwicklung der Ausreisequote in Einzelfällen durchaus einen zu hohen Anreiz darstellte. Noch im Rahmen des Pilotprojektes Afrika Subsahara mussten Gambia, Ghana und Senegal ausgeschlossen werden, da sich über 30% der Personen direkt nach ihrer Einreise für die selbstständige Rückkehr entschieden. Im Vergleich zwischen den beiden Pilotprojekten sankt die Ausreisequote für diese drei Staaten nach Ausschluss der Personen im Dublin-Verfahren von 27% auf noch 9%. Diese deutlichen Zahlen unterstreichen die Bedeutung eines Kontrollinstrumentes, durch welches bei Verdacht auf einen Missbrauch ein zeitlich festgelegter Ausschluss erfolgen kann. Ein ähnliches Vorgehen wendet auch

Norwegen an, welches sich zum Ziel gesetzt hat, nur noch zeitlich befristete und auf eine spezifische Zielgruppe zugeschnittene Rückkehrhilfeleistungen anzubieten²⁰.

Neben dem Fokus auf die Anzahl ausreisen sowie der Thematik Pull-Effekt lohnt es sich jedoch auch einen Blick auf die Ressourcenfrage zu richten. So stellt sich die Frage, ob sich der Ausschluss von Personen im Dublin-Verfahren ebenfalls auf den Arbeitsaufwand in administrativer Hinsicht auswirkte. Die Auswertung REZplus machte deutlich, dass aufgrund einer Vielzahl von RückkehrerInnen im Evaluationszeitraum 2013 noch zahlreiche Gesuche abgeschrieben werden konnten (vergleiche Abbildung 38). Nach Ausschluss der Personen im Dublin-Verfahren stieg die Quote der Dublin NEE-Entscheide hingegen deutlich an. Neben der NEE-Quote nahm auch diejenige der „Unkontrollierten Abreisen“ von 46% auf knapp 70% deutlich zu.

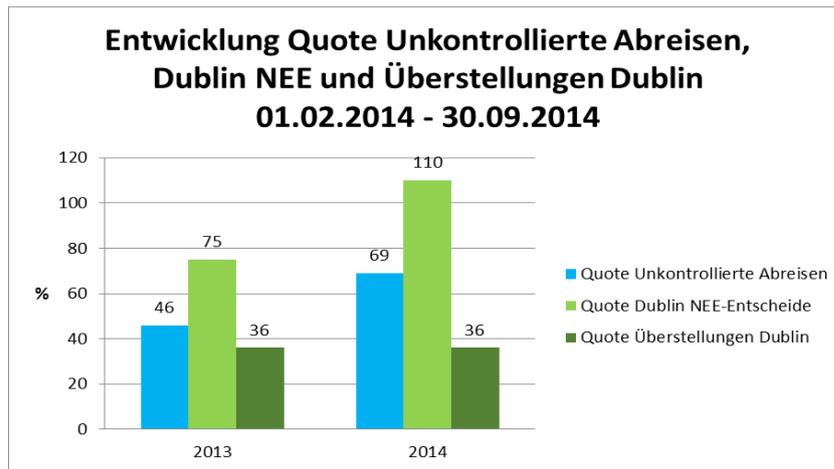


Abbildung 37: Quelle ZEMIS

Die Auswirkungen eines Ausschlusses zur möglichen Verhinderung eines Pull-Effektes müssen in diesem Kontext beurteilt werden, wobei sich nicht zuletzt sowohl die Kosten-Nutzen-Frage als auch diejenige der Konsequenzen von vermehrt unkontrollierten Abreisen stellt.

Abschliessend muss erwähnt werden, dass der Ausschluss von Personen im Dublin-Verfahren insbesondere verwaltungsintern vermehrt Ressourcen in Anspruch nahm. Einerseits stieg die Quote der Dublin NEE-Entscheide deutlich an, was zu einem erhöhten Aufwand insbesondere im Dublin-Verfahren selbst führte. Andererseits stieg im Evaluationszeitraum auch die Quote der unkontrollierten Abreise stark an.

Die hier aufgeführten Erkenntnisse bieten ausreichend Argumente sich sowohl für als auch gegen eine Rückkehrhilfe von Personen im Dublin-Verfahren auszusprechen. Es ist somit letztendlich Sache der Politik darüber zu entscheiden, ob Personen im Dublin-Verfahren aufgrund von Befürchtungen bezüglich eines Pull-Effektes weiterhin ausgeschlossen bleiben oder die Schweiz nicht nur Solidarität mit anderen europäischen Staaten bekundet, sondern auch ihre Verantwortung innerhalb Europas wahrnimmt.

7.4 Wiedereinreise nach Rückkehr mit Rückkehrhilfe

Eine für das Rückkehrhilfesystem wichtige Zahl ist die Quote der Wiedereinreise. Ist diese tief, so kann davon ausgegangen werden, dass die Rückkehrhilfe effizient und die Reintegration zumindest kurzzeitig als nachhaltig betrachtet werden kann. Im Evaluationszeitraum belief sich die Quote auf 3.5% oder 509 Personen, welche nach einer Rückkehr mit Rückkehrhilfe wieder in die Schweiz einreisten (siehe Abbildung 39). Eine erneute Wiedereinreise er-

²⁰ Präsentation Norwegen anlässlich CSI Discussion Meeting in Madrid, 26./27.10.2015

folgte im Durchschnitt nach 424 Tagen oder anders ausgedrückt nach einem Jahr und zwei Monaten.

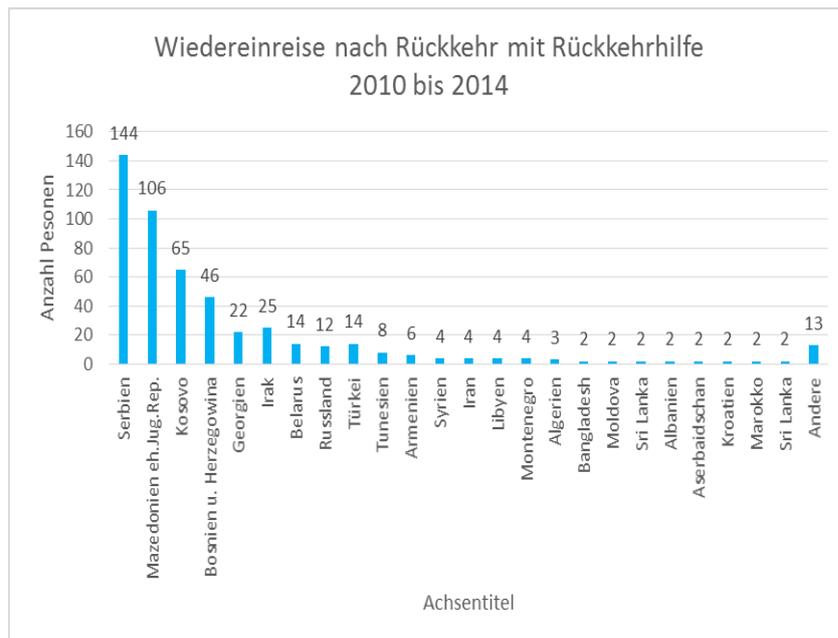


Abbildung 38: Quelle ZEMIS

Als erfreulich kann die Entwicklung gegenüber der erstmaligen Erhebung dieser Quote im Zeitraum zwischen 2005 und 2008 bezeichnet werden. Damals lag die Wiedereinreisequote mit 4.4% rund 1% höher. Leichte Veränderungen sind in Bezug auf die Dauer zwischen Ausreise mit Rückkehrhilfe und Wiedereinreise festzustellen, welche zwischen 2005 und 2008 noch bei rund einem Jahr und vier Monaten lag. Die nachfolgende Grafik zeigt, dass die überwiegende Anzahl Wiedereinreisen auf die Balkanstaaten entfällt. Das SEM hat bereits zu Beginn der Evaluationsperiode reagiert und die Rückkehrhilfe für Personen aus Balkanstaaten vollumfänglich gestrichen oder wie im Beispiel Kosovo stark reduziert. Ein Missbrauch kann somit auch in Zukunft ausgeschlossen werden. Die anderen Zahlen bleiben angesichts der Zeitspanne von fünf Jahren auf tiefem Niveau. Im Falle von Georgien beträgt die Wiedereinreisequote 3.1%, bei Irak sind es 3.7% und bei Belarus rund 8%. Angesichts der tiefen absoluten Zahlen, ist hier jedoch von keinem Missbrauch auszugehen. Interessant ist auch ein Blick auf die zeitliche Entwicklung der Anzahl Wiedereinreisen. Diese nahmen ab 2010 stark zu und fanden ihren vorläufigen Höhepunkt 2012. Seit 2013 ist ein rückläufiger Wert zu beobachten, welcher sich vermutlich auch in Zukunft fortsetzen wird (vergleiche Abbildung 40).

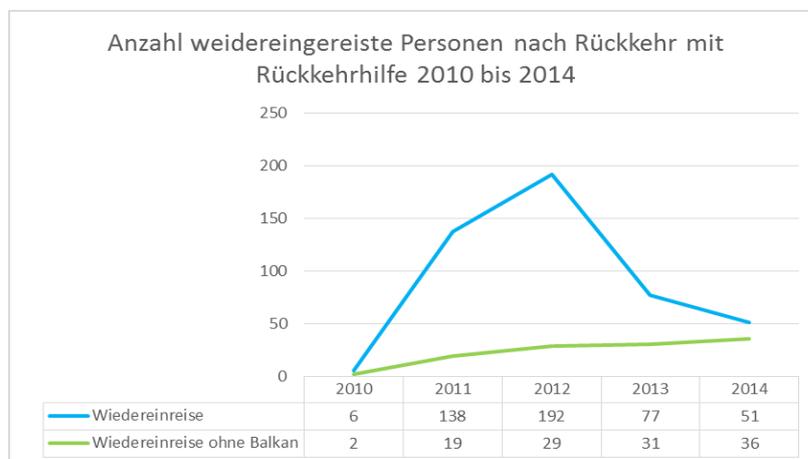


Abbildung 39: Quelle ZEMIS

7.5 Exkurs: Rückkehrhilfe im europäischen Kontext

Neben der Schweiz bietet eine Vielzahl weiterer europäischer Staaten ebenfalls Rückkehrhilfeleistungen an. Grundsätzlich muss an dieser Stelle jedoch erwähnt werden, dass ein Vergleich der jeweiligen Rückkehrhilfeleistungen schwierig ist. Bereits bei der Zielgruppe ergeben sich zahlreiche Unterschiede. Anders als die Schweiz, steht in vielen anderen Staaten der Zugang zu Rückkehrhilfeleistungen neben Asylsuchenden auch AusländerInnen offen. Hinzu kommt, dass einzelne Staaten den Zugang zu Rückkehrhilfeleistungen nur für eine bestimmte Anzahl von Personen gewähren. Schliesslich gilt es auch den Zeithorizont eines möglichen Vergleichs zu beachten. Viele Staaten nutzen im Rahmen der nationalen Rückkehrpolitik den Anreiz der Rückkehrhilfe gezielt und passen diesen der jeweiligen Migrationsdynamik an. Der Umfang der Leistungen kann daher sehr stark fluktuieren.

Dennoch lohnt sich aus Schweizer Sicht ein Blick auf die Rückkehrhilfeleistungen, um eine grobe Verortung vorzunehmen. Die nachfolgenden Abbildungen 41 und 42 zeigen jeweils die möglichen Maximalbeträge in Euro, welche bar (cash) beziehungsweise gegen Vorlage einer Quittung (in kind) nach Nation gewährt werden. Die Daten basieren auf einer Umfrage im Rahmen des European Migration Network (EMN) und der Sub-Gruppe Voluntary Return Expert Group (VREG)²¹.

Staat	Cash					In kind				
	Alle	VP	Mind.	Erw.	Max. Cash	Familie	Mind.	Erw.	Max. In kind	Max. RKH
AT			370	500	500	4000			4000	4500
BE			125	250	250	1500	850	1200	1500	1750
BG	100				100		500	500	500	600
CY	1000				1000		1000	1000	1000	2000
CZ	40				40					40
DE			750	750	750		5000	5000	5000	5750
EE	700				700		1400	1400	1400	2100
EL	400				400		1500	1500	1500	1900
ES	400				400		5000	5000	5000	5400
FI		1800	500	800	1800		650	1300	1300	3100
FR			250	500	500	7000			7000	7500
HR										0
HU	100	500			500		3000	3000	3000	3500
IE						1000	600	600	1000	1000
IT	400				400		1100	1100	1100	1500
LT		200	100	200	200		480	2500	2500	2700
LU			400	500	500	5000		3000	5000	5500
LV	100				100		600	600	600	700
MT			600	200	600			2800	2800	3400
NL		1750	880	1750	1750		2500	1000	2500	4250
NO			3750	2500	3750		6000	1250	6000	9750
PL		715	200	200	715		1100	2400	2400	3115
PT	50				50	1500			1500	1550
RO	125				125		903	903	903	1028
SE			1700	3300	3300	7300	2500	2500	7300	10600
SI	1000				1000					1000
SK	140				140		2100	2100	2100	2240
UK	625				625		1870	1870	1870	2495
CH	1000	1000	500	1000	1000	6000	6000	6000	6000	7000

Abbildung 40: Übersicht Maximalbeträge Rückkehrhilfe in Europa 2014 (Quelle: EMN)

Obwohl die möglichen Maximalbeträge zwar keine Aussage bezüglich Effizienz der jeweiligen Rückkehrhilfe machen, dienen sie als grober Indikator, um die Rückkehrhilfe im europäi-

²¹ http://www.emn.lv/wp-content/uploads/emn_reg_inform_in_cash_in_kind_assistance_to_returnees_final.pdf

schen Kontext mindestens ansatzweise vergleichen zu können. Die Spannweite inklusive Angaben zu der finanziellen und materiellen Rückkehrhilfe in den jeweiligen Staaten zeigt, dass sich die Schweiz nach Schweden, Norwegen und Frankreich an fünfter Stelle platziert.

Die unzufrieden stellende Situation im Hinblick auf Vergleichsmöglichkeiten sowie insbesondere auf die insgesamt schwierige Beschaffung von Daten hat nicht zuletzt dazu geführt, dass verschiedene Initiativen lanciert wurden, welche das Problem durch eine verstärkte Zusammenarbeit unter den Europäischen Staaten lösen soll. Die Schweiz beteiligt sich sowohl an der Common Support Initiative (CSI) als auch im Rahmen des European Reintegration Instrument (ERIN). Beide Initiativen haben zum Ziel, den Austausch von Informationen und so genannten „Best Practices“ zwischen den einzelnen europäischen Staaten im Bereich der Rückkehrhilfe zu fördern, wobei sich die CSI primär als „Think tank“ versteht und ERIN eher auf die praktische Umsetzung von Reintegrationsprogrammen fokussiert.

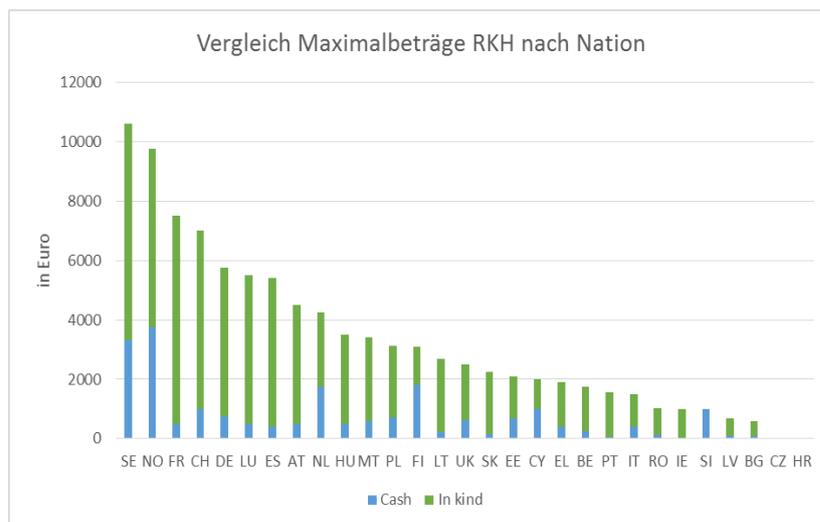


Abbildung 41: Quelle EMN

Neben den jeweiligen Beträgen ist vor allem der Indikator der Ausreisequote von besonderem Interesse. Bereits die Schweiz wendet diese Auswertung an, wobei ganz trivial der prozentuale Anteil der Ausreisen mit Rückkehrhilfe an den für im selben Zeitraum eingereichten Asylgesuche berechnet wird. Eine im Rahmen der CSI durchgeführte Erhebung für das erste Semester 2014 hat aufgezeigt, dass sich die Schweiz bezüglich Ausreisequote unter den im Bereich Rückkehrhilfe führenden Staaten, durchaus beweisen kann (siehe Abbildung 43).

1. Semester 2014	BE	CH	DE	FI	FR	LU	NL	NO	UK
Asylgesuche	7480	10278	77109	3238	31925	452	N/A	5359	23749
Ausreisen mit RKH	1442	1419	7252	342	2648	246	2378	902	1592
Ausreisequote in %	19.28	13.81	9.40	10.56	8.29	54.42	N/A	16.83	6.70

Abbildung 42: Quelle EMN und CSI

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass die Schweiz bezüglich Rückkehrhilfe trotz der auf den ersten Blick eingeschränkt scheinenden Zielgruppe sowohl in quantitativer Hinsicht als auch den Umfang der Leistungen betreffend, eine führende Rolle in Europa einnimmt.

- **Common Support Initiative CSI**

Das SEM vertritt die Schweiz im Rahmen der Common Support Initiative (CSI). Das Hauptziel der CSI ist es, den Austausch von Informationen, eine strategische Koordinierung und die operationelle Zusammenarbeit zwischen den für die Rückkehrhilfe zuständigen Behörden zu fördern. Dies soll zur Implementierung eines Lernprozesses zwischen den einzelnen Staaten beitragen und die Rückkehrhilfe insgesamt verbessern.

Die Ziele der CSI konzentrieren sich auf drei Hauptgebiete. Durch die Sammlung und Analyse von Daten soll erstens das Informationsmanagement gefördert werden, wobei die Erkenntnisse jeweils den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Zweitens, dienen die erhobenen Daten zur Entwicklung und Implementierung gemeinsamer Instrumente und Projekte, wobei unter anderem die Thematik einer Rückkehrhilfe für Asylsuchende mit Dublin-Hintergrund ein zentrales Element darstellt. Schliesslich sollen durch regelmässige Treffen auf strategischer und operationeller Ebene untereinander Erfahrungen ausgetauscht und daraus gelernt werden.

Bis anhin beteiligen sich mit BE, DE, FI, FR, LU, NL, NO und UK für die Schweiz wichtige Partner, zumal vor allem der unmittelbare Informations- bzw. Erfahrungsaustausch mit den französischen Behörden zurzeit nur marginal stattfindet. Zudem übernehmen sowohl BE, NL als auch SE und UK im Bereich der Rückkehrhilfe im europäischen Kontext eine führende Rolle, weshalb sich für die Schweiz aus dem Erfahrungsaustausch deutliche Vorteile ergeben.

- **European Reintegration Instrument (ERIN)**

Unter der Leitung der Niederlande werden im Rahmen von ERIN gemeinsame Rückkehr- und Reintegrationsprojekte auf europäischer Ebene geplant. Insgesamt beteiligen sich neben den Niederlanden sechs weitere Nationen aktiv an dem Netzwerk, darunter Belgien, Deutschland, Finnland, Norwegen mit Sonderstatus als Nicht-EU-Staat sowie das Vereinigte Königreich. Die Schweiz gilt als „Associate Member“ und begleitet das Projekt im „Beobachter-Status“.

ERIN wird durch den Asylum and Migration Fund (AMIF) der Europäischen Kommission finanziert. Als primäres Ziel von ERIN wird im Hinblick auf eine erleichterte Wiedereingliederung nach der Rückkehr ein für alle Partnerstaaten gemeinsamer Service Provider (Dienstleistungsanbieter wie bspw. Caritas, IOM oder Rote Kreuz) in den Herkunftsstaaten gesucht. Durch den Zusammenschluss mehrerer Staaten erhofft sich ERIN eine bessere Verhandlungsposition und insbesondere Konditionen gegenüber dem Service-Provider. Eine Idee, wie ERIN direkt umgesetzt wird, liefert das Beispiel aus Deutschland. Hier umfassen die Leistungen im Hinblick auf die Reintegrationshilfe bis zu EUR 1'300 pro Person respektive EUR 2'000 beim Aufbau eines Business. Im Rahmen von ERIN werden rückgeführte Personen ebenfalls mit bis zu EUR 700 unterstützt. Neben einer Unterstützung der Reintegration steht ebenfalls die Etablierung eines Beschaffungsteams über eine längerfristige Periode hinaus im Zentrum des Netzwerkes.

Aktuell werden seitens Deutschland in den nachfolgenden Staaten Rückkehr- und Reintegrationsprojekte geplant: Afghanistan, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalialand, Demokratische Republik Kongo, Guinea, Irak, Marokko, Russland, Somalia und Sri Lanka²².

Die Schweiz lässt im Rahmen von ERIN primär ihre Erfahrung im Bereich der Reintegration einfließen. Dennoch wird kontinuierlich geprüft, inwiefern einzelne Projektelemente in das Schweizerische Rückkehrhilfesystem einfließen oder gar übernommen werden können.

²² http://www.bamf.de/DE/Rueckkehrfoerderung/ProjektERIN/projekt_erin-node.html

8 Stellung der Rückkehrhilfe im Hinblick auf die geplante Beschleunigung der Asylverfahren

Das folgende Kapitel hat zum Ziel, mögliche Entwicklungsfelder der Rückkehrhilfe im Kontext der Beschleunigung der Asylverfahren aufzuzeigen. Neben der grundsätzlichen Frage, ob sich die Rückkehrhilfe in Zukunft auf eine finanzielle Unterstützung beschränken oder nach wie vor eine Reintegrationskomponente beinhalten soll, wird in einem zweiten Schritt die Rückkehrberatung in den geplanten Bundesunterkünften thematisiert. Schliesslich wird das Kapitel in einem dritten Schritt die Chancen und Herausforderungen im Hinblick auf die zukünftige Ausrichtung der Rückkehrhilfe zusammenfassen.

8.1 Externe Anregungen der kantonalen Rückkehrberatungsstellen sowie der IOM Bern

Am 23. und 30. April 2015 fanden für die kantonalen Rückkehrberatungsstellen (RKB) zwei Veranstaltungen zur Beschleunigung der Asylverfahren statt. Die Sektion Rückkehrgrundlagen und Rückkehrhilfe (SRR) organisierte je eine Veranstaltung für die deutschsprachigen und die frankophonen RKB im EVZ Basel beziehungsweise im EVZ Vallorbe. Ziel war es, den RKB die Gelegenheit zu einer allgemeinen Stellungnahme zur Beschleunigung der Asylverfahren einzuräumen sowie die Zukunft der Rückkehrhilfe und Rückkehrberatung zu diskutieren. Mit Ausnahme von AR und GL waren alle RKB vertreten. Ebenfalls anwesend waren VertreterInnen von IOM Bern sowie der SRR. Folgende Erkenntnisse zu den Themenbereichen konnten gewonnen werden:

Rückkehrberatung

- Aufgrund der für die Bundeszentren vorgesehene Zuteilung der Asylsuchenden (40% Personen im Dublin-Verfahren, 20% beschleunigte Verfahren) werden die Kantone vermehrt komplexe Fälle zu bearbeiten und dementsprechend einen erhöhten Ressourcenaufwand haben.
- Für eine Mehrheit der kantonalen RKB besteht eine Akzeptanz für eine Kürzung des Sockelbetrages (Basispauschalen). Der Tatsache, dass vermehrt komplexe Fälle dem Kanton zugeteilt werden, soll durch eine Erhöhung der Leistungspauschale Rechnung getragen werden, z.B. auf die als Möglichkeit vorgeschlagenen CHF 1'000 pro selbstständig ausgereiste Person.
- Bezüglich der Trägerschaft der Rückkehrberatung in den geplanten Bundeszentren (kantonale RKB oder Dritte) gab es keine konkreten Ergebnisse, da vieles vom Standortkanton abhängt. Wichtig scheint, den unterschiedlichen Kontext einer Beratung in den Bundeszentren bzw. den Kantonen zu berücksichtigen, sollte das bisherige Bargeldangebot bestehen bleiben. Zudem gilt es, einen vertieften Austausch zwischen den Beratungsstellen in den Ausreisezentren und den Kantonen anzustreben.
- Eine Regionalisierung der Rückkehrberatung bedeutet einerseits Kosteneinsparungen und eine flexible Rückkehrberatung, allenfalls auch als mobile Springerstelle. Andererseits stellen sich Fragen bezüglich Reisekosten, Vertrauen und Zugang zur Beratung.
- Die Idee der Chancenberatung im Rahmen der Rechtsberatung in den Bundeszentren stösst bei allen RKB auf Zustimmung. Einzig die Überforderung der Asylsuchenden durch eine Vielzahl von Informationen wird bemängelt.

Rückkehrhilfe

- Das degressive Modell des Testbetriebs stösst auf breite Ablehnung. Finanzielle Anreize können für einen Teil der RückkehrerInnen von Interesse sein. Eine Reintegrationskomponente auszuschliessen erachten die RKB gerade im Hinblick auf die Nachhaltigkeit als höchst problematisch und sehen es teilweise als Anfang vom Ende der Rückkehrhilfe.

- Aufgrund des mangelnden Handlungsspielraums bzw. der Flexibilität in Bezug auf Rückkehrhilfe stösst die Koppelung der Rückkehrhilfe an die verschiedenen Verfahrensphasen auf grosse Ablehnung. Angesichts der hohen Quote von untergetauchten Personen stellt sich zudem die Frage nach einem Leistungsangebot, sollten die Personen im Kanton / Ausreisezentrum wiederauftauchen.
- Rückkehrhilfe sollte generell flexibler und dem länderspezifischen Kontext bzw. spezifischen Bedürfnissen angepasst werden.
- Die Leistungen von CHF 500 für Personen im Dublin-Verfahren werden als zu gering erachtet. Besonders kritisiert wird nach wie vor die mangelnde Option für vulnerable Personen oder für solche mit besonderen Bedürfnissen.
- Allgemein war bei vielen der Wunsch spürbar, an der weiteren Ausarbeitung der Beschleunigung der Asylverfahren im Bereich Rückkehrhilfe und Rückkehrberatung aktiv miteinbezogen zu werden.

8.2 Stellung der Rückkehrberatung im Kontext der Beschleunigung der Asylverfahren

Als integraler Bestandteil der Rückkehrhilfe werden insbesondere im Bereich der Rückkehrberatung Änderungen erwartet. Der Grund dafür ist schnell erklärt: Mit der Beschleunigung der Asylverfahren soll in Zukunft eine Mehrheit der Asylverfahren in Zentren des Bundes rechtskräftig abgeschlossen und dadurch die Kantone entlastet werden. Dafür braucht der Bund deutlich mehr Unterbringungsplätze für Asylsuchende: 5'000 statt den bisherigen 1'600. Den diesbezüglichen Schlussbericht zur Gesamtplanung der Beschleunigung der Asylverfahren wurde durch die Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden im Frühling 2014 verabschiedet.²³ Sie sprachen sich für sechs Regionen aus: Kanton Zürich, Kanton Bern, Westschweiz, Zentral- und Südschweiz, Nordwestschweiz und Ostschweiz. Der Bund betreibt in jeder Region ein Verfahrenszentrum und bis zu drei Ausreisezentren. Weiter betreibt der Bund gesamtschweizerisch zwei besondere Zentren für Asylsuchende, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden. Ein Ausgleich für die besonderen Leistungen der Standortkantone der neuen Bundeszentren soll über eine Anpassung des kantonalen Verteilschlüssels erfolgen.²⁴ Neben den finanziellen Auswirkungen für die RKB wird nachfolgend ebenfalls auf die zukünftige Trägerschaft bzw. eine mögliche Regionalisierung eingegangen.

• Finanzielle Auswirkungen auf RKB im Rahmen der Beschleunigung der Asylverfahren

Da das bisherige Modell zur Finanzierung der kantonalen RKB ebenfalls auf dem kantonalen Verteilschlüssel basiert, bleibt dieses zwar weiterhin anwendbar, jedoch ist es nachvollziehbar, dass aufgrund der geringeren Zuteilung von Asylsuchenden in die Kantone der Anteil der Bundessubventionen angepasst werden muss. Grundsätzlich sind zwei Ansätze zur Anpassung der Bundessubventionen für die kantonalen RKB denkbar:

- Entweder erfolgt die Anpassung über die Reduktion der Gesamtsubvention der letzten Jahre;
- oder durch die Reduktion der Basispauschale unter Beibehaltung der Leistungspauschale;
- oder unter Anpassung der Leistungspauschale.

Die SRR hat diesbezüglich bereits drei Szenarien ausgearbeitet, welche anlässlich der Sitzungen vom 23. respektive 30. April 2015 den kantonalen RKB sowie IOM vorgestellt wurden. Artikel 68 der AsyV 2 besagt, dass das SEM Bundesbeiträge an die Kantone für die

²³ Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs, Schlussbericht, Arbeitsgruppe Neustrukturierung 2014.

²⁴ Ebd., S. 57.

RKB entrichtet. Die Beiträge setzen sich aus einer gemäss dem kantonalen Verteilschlüssel (AsylV1 Art. 21) abgestuften Basispauschale (AsylV 2Art. 68 Abs. 3) und einer Leistungspauschale von CHF 600 pro im Vorjahr ausgereiste Person zusammen (AsylV 2 Art. 68 Abs. 4).

Ein **erstes Szenario** sieht vor, die Gesamtsubventionen zu reduzieren und eine Basispauschale auszubezahlen. In der Praxis würde dies bedeuten, dass die zwischen 2009 und 2014 durchschnittlich ausbezahlten Subventionen als Berechnungsgrundlage figurieren. Davon würde den RKB aufgrund der voraussichtlichen Zuteilung von 40% der Asylsuchenden, eben diese 40% der Gesamtsubventionen vergütet. Aus Sicht der SRR ergeben sich daraus folgende Vor- bzw. Nachteile:

Vorteile	Nachteile
Planungssicherheit basierend auf hohen Subventionszahlen (2010-2014 als Rekordausreisejahre)	Leistungskomponente fällt weg (Tätigkeitsprotokolle als Pflichtübung)
Einfache Umsetzung	hohe Subventionen, da auf Rekordjahren basierend
Durch hohe Subventionszahlen wird erhöhtem Aufwand der RKB (tendenziell schwierige Fälle) teilweise Rechnung getragen	bedingte Schwankungstauglichkeit, da fixer Betrag
	Allfälliger Qualitätsverlust der RKB

Einschätzung der SRR:

Der leistungsunabhängige Pauschalbetrag liegt zu tief, um auf aussergewöhnliche Ereignisse reagieren zu können (z.B. Nachkriegssituation mit überdurchschnittlich hoher Rückkehrbewegung).

Ein **zweites Szenario** sieht die Reduzierung der Basispauschale auf 50% unter Beibehaltung der Leistungspauschale vor. Eine Leistungskomponente in Kombination mit einer Basispauschale hat sich bisher insbesondere im Hinblick auf starke Schwankungen der Ausreisesezahlen bewährt. Soll diese beibehalten werden, so kann nur die in der AsylV2 festgelegte Basispauschale gekürzt werden. Auch hier gilt es jedoch Vor- und Nachteile abzuwägen.

Vorteile	Nachteile
Leistungskomponente	fehlende Planungssicherheit (nur noch ein Drittel der ursprünglichen Subvention)
Umsetzung wie bisher	bisherige Leistungspauschale berücksichtigt aufwändigere Fallbearbeitung nicht
	keine Schwankungstauglichkeit

Einschätzung der SRR:

Die halbierte Basispauschale mit Leistungskomponente ist nicht schwankungstauglich und bietet keine Planungssicherheit. Bei ganz tiefen Zahlen ist die RKB insbesondere bei kleinen Kantonen in Frage gestellt, bei unerwartet grossen Rückkehrbewegungen ab Kanton (z.B. bei Nachkriegssituation) ist ein notwendiger Ausbau der RKB vom Bund finanziell nicht abgedeckt.

Bleibe noch **das dritte Szenario**, welches eine Reduzierung der Basispauschale auf 50% jedoch eine Erhöhung der Leistungspauschale von CHF 600 auf CHF 1'000 vorsieht. Dies garantiert eine gewisse Schwankungstauglichkeit, da eine starke Zunahme der Ausreisen dementsprechend vergütet wird. Zudem trägt die höhere Leistungspauschale auch dem zu erwartenden höheren Aufwand seitens der RKB Rechnung. Weitere Vorteile sowie Nachteile sind folgende:

Vorteile	Nachteile
Leistungskomponente verstärkt	Bei prozentual gleich hohen Ausreisezahlen höhere Subventionen als bisher
erhöhte Leistungspauschale berücksichtigt aufwändigere Fallbearbeitung	Im Normalfall bei den zugeteilten Fällen des erweiterten Verfahrens nicht zu erwarten.
Umsetzung wie bisher	
Schwankungstauglichkeit (falls grosse Rückkehrbewegung ab Kanton bei Nachkriegssituation)	
Bekanntnis zur kantonalen RKB und Qualitätssicherung	

Einschätzung SRR:

Solides Finanzierungsmodell mit grosser Schwankungstauglichkeit. Ermöglicht RKB, insbesondere auch kleineren, sowohl Planungssicherheit als auch Anpassungsmöglichkeit und trägt der aufwändigeren Fallbearbeitung Rechnung.

- **Mandat zur Beratung in den geplanten Bundeszentren**

Im Rahmen der Beschleunigung der Asylverfahren wird das Mandat zur Rückkehrberatung in den geplanten Bundeszentren öffentlich ausgeschrieben. Auch bezüglich dieser geplanten Ausschreibung wurden anlässlich der Veranstaltungen am 23. und 30. April 2015 die Meinungen der RKB sowie IOM eingeholt. Dabei unterstreicht auch SRR, dass dem unterschiedlichen Kontext einer Beratung in den geplanten Bundeszentren beziehungsweise im Kanton Rechnung getragen werden muss. Für die SRR ist jedoch auch klar, dass das heutige Beispiel im Hinblick auf die Qualität der Rückkehrberatung weitergeführt werden soll, unabhängig davon welcher Anbieter zukünftig mit der Beratung vertraut wird. Nicht zuletzt aus diesem Grund plant die SRR die Erarbeitung von Qualitätskriterien, welche als Grundlagen für die Rückkehrberatung dienen sollen. Inwiefern diese Qualitätskriterien zukünftig eingesetzt werden ist jedoch noch offen.

Interessant ist auch die Feststellung, dass seitens RKB die Meinungen im Hinblick auf den zukünftigen Anbieter in den Bundeszentren deutlich auseinander gehen. So vermuten einige, dass die Hemmschwelle zu einer Inanspruchnahme der Rückkehrberatung tiefer liegt, wenn diese von einer nicht behördlichen Stelle durchgeführt wird. Andere stellen hingegen fest, dass die kantonalen RKB eingespielt seien und vor allem für Asylsuchende gut sichtbar, was zum grossen Vertrauen in die kantonale RKB beiträgt. Aufgrund der gemeinsamen Weiterbildungen und dem regelmässigen Informationsaustausch verfügen alle RKB über den gleichen Ausbildungs- beziehungsweise Informationsstand. Dies ist sicherlich einer der Gründe, weshalb der SRR keine klaren Qualitätsunterschiede in Bezug auf die Rückkehrberatung der einzelnen beauftragten Stellen bekannt sind. Auch die Ausreisezahlen lassen keinen Rückschluss zu, dass sich Personen vermehrt nach der Beratung bei einer unabhängigen beziehungsweise kantonalen Stelle zu einer selbstständigen Ausreise entscheiden. Dennoch gilt es auch diesem Aspekt Rechnung zu tragen und die SRR ist bestrebt, die Frequenz der Ausbildungen und Informationsanlässe konstant zu halten, damit der von allen Stellen als zentral erachtet Austausch untereinander auch mit der Umsetzung der Beschleunigung der Asylverfahren gefördert wird.

Letztendlich wird die Rückkehrberatung in den zukünftigen Bundeszentren stark von dem zukünftigen Modell der Rückkehrhilfe abhängen. Die SRR wird auch in Zukunft bestrebt sein, die Interessen und Rückmeldungen der RKB beispielsweise im Hinblick auf die geplante öffentliche Ausschreibung einzubringen.

- **Regionalisierung der Rückkehrberatung**

Als letzter Punkt bezüglich Stellung der RKB im Hinblick auf die Beschleunigung der Asylverfahren gilt es eine mögliche Regionalisierung anzusprechen. Da sich die Bundeszentren vo-

raussichtlich auf sechs Regionen verteilen, wird sich für einzelne RKB möglicherweise die Frage eines Zusammenschlusses stellen. Als Beispiel könnte hier allenfalls das Modell der Caritas in den Kantonen OW, SZ und ZG figurieren. Der Entscheid liegt bei den einzelnen Kantonen. Sollten die kantonalen Ausreisezahlen mittelfristig überdurchschnittlich zurückgehen, bilden regionale Lösungen jedoch eine interessante Alternative. Regional ausgerichtete RKB können eine kostengünstige Lösung sein, ohne dass es zu einer qualitativen Einschränkung der Dienstleistung kommen muss. Einzelne RKB unterstrichen bereits, dass durch ein regionales Angebot eine mobile und flexible Rückkehrberatung gewährleistet werden kann. Denkbar wäre aber beispielsweise auch eine aufsuchende Beratung, wobei mittels Springerstelle die Präsenz garantiert würde. Als negativ könnte sich ein möglicher Vertrauensverlust durch unterschiedliche Ansprechstellen sowie höhere Reisekosten, je nachdem wo das Bundeszentrum liegt, herausstellen. Trotz den möglichen negativen Folgen wird die Regionalisierung seitens SRK und IOM in einem gemeinsamen Strategiepapier als mögliches Modell empfohlen.²⁵

8.3 Degressives Modell vs Reintegrationskomponente

Die Praxis zeigt, dass sich das degressive Modell bis anhin grundsätzlich bewährt hat. Die angebotenen Leistungen während dem vorgesehenen maximalen Aufenthalt von 140 Tagen (inkl. Aufenthalt in Ausreisezentren) abzustufen, belohnt die Personen, welche weniger Aufwand und Kosten verursachen. Bemängelt wird einzig, dass diese Regelung für die Teilnehmenden der zwei Länderprogramme Guinea und Nigeria nicht gilt. Dies müsste geändert werden, wobei sich die Grundsatzfrage stellt, ob oder unter welchen Voraussetzungen im Rahmen der beschleunigten Verfahren noch Länderprogramme angeboten werden sollen. Unbestritten ist weiter, dass das degressive Modell bei verletzlichen Personen nicht angewandt wird. Für diese Personen soll ohne Zeitdruck eine individuelle Rückkehr vorbereitet werden können. Schliesslich wurde seitens Testbetrieb unterstrichen, dass sich der Einbezug von Personen im Dublin-Verfahren aufgrund der erleichterten Beratungstätigkeit bewährt hat.

Neben diesem grundsätzlich positiven Eindruck gilt es jedoch auch kritische Punkte zu erwähnen. So kann die Koppelung der Rückkehrhilfe an die Verfahrensphasen in der Praxis zu Ungleichbehandlung führen. Dies betrifft insbesondere das Ende der ersten Phase, die Erstbefragung: Je nach Zahl der Asylgesuche und Verfügbarkeit der DolmetscherInnen kann der Zeitpunkt dieser Befragung zwischen fünf und 20 Tagen liegen. Je früher die Befragung stattfindet, desto weniger Zeit steht für eine selbstständige Rückkehr mit CHF 2'000 zur Verfügung. Diese Ungleichbehandlung wurde auch seitens der Rückkehrberatung im Testbetrieb erwähnt. Laut RKB ZH führe sie nicht zuletzt auch dazu, dass die Glaubwürdigkeit der Rückkehrhilfe in Frage gestellt wird. Weiter scheinen auch die Leistungen für geografisch nahe Länder zu hoch, zumal durch die zufällige Zuteilung keine Rückschlüsse auf einen möglichen Pull-Effekt gezogen werden können. Im Zuge der Testphase wurden die Leistungen für Personen aus dem Kosovo sowie aus Georgien bereits gekürzt.

Wie bereits unter den externen Anregungen aufgezeigt, ist die fehlende Reintegrationskomponente der wohl am meisten diskutierte Kritikpunkt. Nach einem Jahr Testbetrieb äusserte sich auch die Abteilung Dublin und Rückkehr kritisch gegenüber einer rein finanziellen Rückkehrhilfe. Die Gründe für diese Kritik sind vielfältig und werden an dieser Stelle kurz ausgeführt. Seit der Einführung der Rückkehrhilfe 1997 zeigt die Erfahrung, dass die Rückkehrberatung elementarer Bestandteil zur Förderung der selbstständigen Rückkehr ist. Dabei sind neben der Organisation der Ausreise insbesondere die Vorbereitung der Rückkehr inklusive Abklärungen vor Ort sowie die Planung der Reintegration von zentraler Bedeutung (Ausarbeitung Projektplan). Bei einem auf rein finanzielle Rückkehrhilfe ausgerichteten Modell beschränkt sich die Beratung auf die Ausreiseorganisation, wodurch sich unweigerlich auch die

²⁵ Ideen zur zukünftigen Ausgestaltung der Massnahmen zur Förderung der Ausreise, der Rückkehr und Reintegration, SRK und IOM Bern 2013, S. 16.

Frage stellt, ob das SEM in den geplanten Bundeszentren auf ein bewährtes Instrument zur Förderung der selbstständigen Ausreise verzichten kann oder will.

Zentraler Punkt in der Debatte bezüglich finanzieller und materieller Rückkehrhilfe ist zweifelsfrei der Nachhaltigkeitsgedanke, welcher bei einer rein finanziellen Komponente zumindest fragwürdig scheint. Es ist jedoch gerade das Vermitteln einer Perspektive im Herkunftsland, welches den Entscheid zu einer selbstständigen Rückkehr massgeblich beeinflussen kann. Hierbei hat eine Auswertung von IOM für das Jahr 2013 gezeigt, dass rund 60% der umgesetzten Projekte rund ein Jahr nach der Rückkehr immer noch ein Einkommen generieren. Eine materielle Rückkehrhilfe erleichtert somit nicht nur die Reintegration unmittelbar nach der Rückkehr sondern verringert auch die Wahrscheinlichkeit einer unmittelbaren Wiedereinreise nach Europa. Schliesslich spielt hier auch der humanitäre Aspekt eine wichtige Rolle. Durch die Reintegrationskomponente und eine Unterstützung vor Ort zeigt die Schweiz, dass sie an einer nachhaltigen Option im Sinne aller beteiligten Akteure interessiert ist. Eine starke Alternative zu Zwangsmassnahmen trägt letztendlich auch zu einer kohärenten Migrationspolitik bei und unterstreicht die Bereitschaft der Schweiz, im Bereich der Rückkehr Verantwortung zu übernehmen.

Als letzter Punkt, welcher für eine Reintegrationskomponente spricht, muss an dieser Stelle die Glaubwürdigkeit der Rückkehrhilfe gegenüber einer breiten Öffentlichkeit angesprochen werden. Gerade für diese Glaubwürdigkeit ist der zielgerichtete und transparente Einsatz von öffentlichen Geldern zentral. Dem trägt das SEM durch die Auszahlung vor Ort und nach Einreichen entsprechender Belege Rechnung. Sollte nur noch eine finanzielle Rückkehrhilfe ausbezahlt werden, so verfügt das SEM über keinerlei Möglichkeit, die Verwendung der finanziellen Mittel zu kontrollieren.

Basierend auf den oben genannten Punkten ist die SRR der Meinung, dass auch im Zuge der Umsetzung der Beschleunigung der Asylverfahren eine Reintegrationskomponente fester Bestandteil der Rückkehrhilfe sein soll. Konkret schlägt die SRR ein degressives Modell vor, welches jedoch die Umsetzung eines Projektes nach der Rückkehr beinhaltet. Ein solches Modell könnte wie folgt aussehen:

Variante 3: Degressives Modell Plus

Länder/ Gruppen	Phase 1 Vorbereitung	Phase 2 (Takten- und Beschwerdephase)	Phase 3 nach Rechtskraft (inkl. Ausreisezentren)
Ausgeschlossen	EU-/EFTA-Staaten und visumsbefreite Staaten		
	Ausnahme Härtefälle: CHF 100 plus Projekt (nicht an Phasen gebunden)		
Region 1	Nichtmitgliedstaaten innerhalb der EU-Aussengrenze (Balkanstaaten) sowie die südlich und östlich an die EU-Aussengrenze anliegenden Länder, sofern nicht von der Visumpflicht befreit		
	CHF 1'000 (Ehepaar 1'500 Familie 2'000)	CHF 500 (Ehepaar 750 Familie 1'000)	CHF 250 (Ehepaar 375 Familie 500)
Region 2	Alle anderen Staaten, sofern nicht von der Visumpflicht befreit		
	CHF 1'000 (Ehepaar 1'500 Familie 2'000) plus Projekt (CHF 3'000)	CHF 500 (Ehepaar 750 Familie 1'000) plus Projekt (CHF 3'000)	CHF 250 (Ehepaar 375 Familie 500)
Härtefälle Regionen 1 und 2	CHF 500 plus Projekt (nicht an Phasen gebunden)		

Das hier aufgezeigt Modell beinhaltet indes einige offene Fragen. So muss beispielsweise geklärt werden, wie mit Personen im Dublin-Verfahren, insbesondere vulnerable Personen, umgegangen werden soll. Ebenfalls offen ist die Anwendung der Länderprogramme in den

zukünftigen Bundeszentren. Weiter muss die Frage beantwortet werden, wie mit Härtefällen nach Durchlaufen des Testbetriebes umgegangen werden soll. Diese werden dem Kanton zugeteilt, welcher nach der heutigen Auslegung bezüglich Rückkehrhilfe jedoch keinen Handlungsspielraum mehr hat. Schliesslich gilt es die Rolle der Rückkehrberatung im Rahmen der zukünftigen Ausgestaltung der Rückkehrhilfe zu klären. Nachfolgende Tabelle fasst die wichtigsten Vor- und Nachteile bezüglich des oben genannten Modell kurz zusammen.

+	-
<ul style="list-style-type: none"> - starke Reintegrationskomponente durch „nachhaltigere“ Leistungen - Berücksichtigung regionaler Aspekte - finanzielle Hilfe weniger stark an Verfahrensphasen gekoppelt - Geringerer Druck bei Rückkehrberatung 	<ul style="list-style-type: none"> - grössere Komplexität (nicht 2000/ 1000/ 500) - Gut zu kommunizierende Anbindung an Phasen wird abgeschwächt

Basierend auf den Rückmeldungen aus den Kantonen wird die SRR in enger Zusammenarbeit mit der Abteilung Dublin und Rückkehr sowie der Rückkehrberatung im Testbetrieb mögliche Varianten diskutieren und die Resultate in die interne Vernehmlassung einbringen.

Als erstes Ergebnis dieser Rückmeldungen sei an dieser Stelle abschliessend erwähnt, dass ab dem 1. Januar 2016 ein degressives Modell in Kombination mit einer Reintegrationskomponente getestet wird. Das Pilotprojekt wird vorläufig während der Dauer eines Jahres getestet und nachfolgend durch die SRR ausgewertet. Da die GL entschieden hat, dass ebenfalls Personen im Dublin-Verfahren Zugang zu einer materiellen Rückkehrhilfe erhalten, werden die Entwicklung der Ausreisenzahlen sowie allfällige Rückschlüsse auf einen Pull-Effekt mit Spannung erwartet.

8.4 Chancen und Herausforderungen der Rückkehrhilfe im Kontext der Beschleunigung der Asylverfahren

Die Umsetzung der Beschleunigung der Asylverfahren bietet für das Instrument der Rückkehrhilfe sowohl Chancen als auch Herausforderungen. Vor Herausforderungen sind neben dem SEM insbesondere die RKB gestellt, da die Mehrheit der Asylverfahren zukünftig in den Bundeszentren abgeschlossen wird und sich somit die Zielgruppe in den Kantonen deutlich verringert. Dies wird insbesondere strukturelle Anpassungen der kantonalen RKB nach sich ziehen. Die offenen Gespräche anlässlich der Veranstaltungen vom 23. und 30. April 2015 zeigten, dass die RKB dafür Verständnis zeigen und sich teilweise bereits im Hinblick auf die Beschleunigung der Asylverfahren ausrichten. Zudem wird die SRR im Zuge der Vernehmlassung das oben erwähnte Modell einer Halbierung der Basispauschale mit gleichzeitiger Erhöhung der Fallpauschale einbringen. Dies garantiert den RKB in erster Linie eine erhöhte Planungssicherheit sowie die Möglichkeit auf kurzfristige Schwankungen reagieren zu können. Es sind aber auch weitere Chancen für die RKB zu nennen. Durch die Neuvergabe des Beratungsmandates in den Bundeszentren eröffnen sich den RKB neue Aktivitäten. Auch ein Zusammenschluss unter den einzelnen RKB könnte zu neuen Aufgabengebieten führen. Für die RKB gilt es in erster Linie die Bekanntgabe der einzelnen Standorte abzuwarten.

Neben der Rückkehrberatung werden voraussichtlich die Rückkehrhilfeleistungen die grössten Veränderungen erfahren. Auch hier zeigen sich klare Herausforderungen und Chancen. So hat der Testbetrieb bezüglich Rückkehrhilfeleistungen zwar aufgezeigt, dass eine rein finanzielle Komponente durchaus zur Förderung der selbstständigen Ausreise beitragen kann. Dennoch sind damit auch Schwierigkeiten verbunden, da die Auszahlung einer finanziellen Hilfe nicht für die gesamte Zielgruppe der Rückkehrhilfe sinnvoll scheint und sich grundsätzlich die Frage der Nachhaltigkeit stellt. Die Form der Rückkehrhilfe spielt indirekt auch eine wichtige Rolle für die zukünftige Rückkehrberatung, da sich bei einer rein finanziel-

len Komponenten zwangsläufig die Frage stellen wird, inwiefern eine Rückkehrberatung überhaupt noch Sinn macht. Weiter wird erneut die Frage bezüglich Rückkehrhilfe für Personen im Dublin-Verfahren beantwortet werden müssen. Gerade vor dem Hintergrund der Beschleunigung von Asylverfahren kommt dieser Frage hohe Bedeutung zu. Insofern bot und bietet die Beschleunigung der Asylverfahren sowohl die Chance mögliche Anpassungen der Rückkehrhilfeleistungen vorzunehmen und gleichzeitig die Herausforderung den Bedürfnissen aller beteiligten Akteure gerecht zu werden.

Die Beschleunigung der Asylverfahren bietet schliesslich eine zentrale Gelegenheit, die grundlegende Ausrichtung der Schweizer Rückkehrhilfe zu überdenken und die Herausforderungen im Zuge der Beschleunigung der Asylverfahren primär als Chance zur Weiterentwicklung des Instrumentes zu nutzen.

9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Gestützt auf die Evaluation hat der vorliegende Bericht ebenfalls zum Ziel, Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Kontext der Rückkehrhilfe anzubringen. Diese sollen in erster Linie dazu dienen, bewährte Aspekte der Rückkehrhilfe zu unterstreichen und Handlungspotentiale im Hinblick auf die Zukunft aufzeigen.

9.1 Schlussfolgerungen:

Rückkehrhilfe allgemein:

- Die Rückkehrhilfe hat sich bewährt. Sie trägt nach wie vor ganz entscheidend dazu bei, die selbstständige Rückkehr zu fördern. Die Einführung spezifischer Massnahmen wie beispielsweise eine erhöhte materielle Zusatzhilfe trägt ganz wesentlich zu einer Weiterentwicklung der Rückkehrhilfe bei.
- REZ: Die Anzahl Ausreisen mit REZ konnten nicht zuletzt aufgrund der beiden erfolgreichen Pilotprojekte gesteigert werden. Zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 31. Dezember 2014 kehrten insgesamt 5'322 Personen mit REZ zurück. Somit trägt REZ zur Förderung einer raschen Ausreise bei und hat sich als wichtiges Angebot in den EVZ etabliert.
- IHI: Die individuelle Rückkehrhilfe, hier die Leistungen ab Kanton, ist nach wie vor ein zentraler Bestandteil des gesamten Rückkehrhilfe-Instrumentes. Insgesamt kehrten im Evaluationszeitraum 5'935 Personen im Rahmen der individuellen Rückkehrhilfe in den jeweiligen Herkunftsstaat zurück. Die Ausweitung der IHI in Form einer erhöhten Zusatzhilfe hat sich in der Praxis bewährt.
- Länderprogramme: Der Evaluationszeitraum war von der Beendigung der Länderprogramme Westbalkan, Georgien und Irak geprägt. Insgesamt waren über den Evaluationszeitraum gesehen 2'351 Ausreisen zu verzeichnen. Die beiden noch verbleibenden Länderprogramme Guinea und Nigeria zeichnen sich in erster Linie durch die geringe Anzahl Ausreisen aus.
- Rückkehrhilfe AuG: Insgesamt kehrten zwischen Anfang 2010 und Ende 2014 genau 100 Personen mit den Programmleistungen zurück. Der grösste Teil nach Ungarn gefolgt von Thailand und Rumänien.
- Zwei von der SRR durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass durch den Einschluss von Personen im Dublin-Verfahren kein genereller Pull-Effekt nachgewiesen werden konnte. Da diese Feststellung jedoch nicht auf den Einzelfall zutrifft, ist die Bedeutung eines engen Monitorings und der Definition von Ausschlusskriterien zentral.
- Die Rückkehrhilfe ist im Vergleich zu den Kosten eines durchschnittlichen Aufenthalts um den Faktor 8 günstiger und gar um den Faktor 15 im Vergleich zu einer unselbstständigen Ausreise.
- Im europäischen Vergleich der möglichen Maximalbeträge einer Rückkehrhilfe belegt die Schweiz nach Schweden, Norwegen, Frankreich den vierten Platz. Das SEM engagiert sich aktiv im Rahmen der Initiativen CSI und ERIN mit dem Ziel die Zusammenarbeit im Bereich der Rückkehrhilfe im europäischen Kontext zu fördern.
- Mit 28% macht die Rückkehrhilfe rund ein Drittel aller Ausreisen aus. Dieses Verhältnis ist im Grossen und Ganzen über die letzten Jahre gesehen stabil. Der Anteil RückkehrerInnen im Dublin-Verfahren hat sich seit 2011 deutlich erhöht und liegt seit 2013 deutlich über 30%. Beide Anteile werden jedoch dadurch verfälscht, dass auf Seiten der unselbstständigen Rückkehr aus statistischen Gründen ebenfalls Personen aus dem AuG-Bereich miteinbezogen werden. Diesem Umstand gilt es im Hinblick auf zukünftige Auswertungen Rechnung zu tragen.

- Die Mehrheit der Asylsuchenden hat zum Zeitpunkt der Ausreise ein hängiges Asylgesuch, gefolgt von denjenigen mit einem NEE beziehungsweise einer rechtskräftigen Wegweisung.
- Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von RückkehrerInnen beträgt über den Evaluationszeitraum gesehen 632 Tage. Dies ist verglichen mit der Periode zwischen der Einreichung eines Asylgesuches und dem Datum der Papierbeschaffung, welche für den Evaluationszeitraum durchschnittlich 818 Tagen umfasst, deutlich kürzer.²⁶
- Im Evaluationszeitraum reisten 509 Personen nach der Rückkehr mit einer Rückkehrhilfe erneut in die Schweiz ein. Dies entspricht einer Quote von 3.5% und einem Rückgang im Vergleich zur Quote im Zeitraum zwischen 2005 und 2008. Die Wiedereinreise erfolgte im Durchschnitt nach 424 Tagen.
- Die Kommunikationsmassnahmen wurden durch die Neugestaltung des Rückkehrhilfe-Flyers, der Erarbeitung einer Ausreisemappe sowie der Einführung einer digitalen Plattform im Evaluationszeitraum stark ausgebaut.

Rückkehrhilfeleistungen:

- Erstmals wurde über einen längeren Zeitraum der durchschnittlich Betrag der gewährten Rückkehrhilfe ausgewiesen. Dieser beläuft sich für den Evaluationszeitraum pro Person auf CHF 2'066 und liegt somit deutlich unter den Kosten einer unselbstständigen Rückkehr.
- Der Anteil Berufsprojekte überwiegt mit 82% immer noch deutlich. Wohnraumlösungen werden in zwölf Prozent und Aus-/Weiterbildungen in lediglich vier Prozent gewählt. Am beliebtesten sind nach wie vor kleine Verkaufsläden, gefolgt von Landwirtschafts- und Taxi-Projekten.
- Der durchschnittliche Betrag der medizinischen Rückkehrhilfe pro Person hat sich von CHF 21 im Jahr 2013 auf CHF 35 für das Jahr 2014 deutlich erhöht.
- Die seit April 2013 eingeführte erhöhte materielle Zusatzhilfe von CHF 2'000 hat sich bewährt. Zwischen dem 1. April 2014 und dem 31. Dezember 2014 wurde in 95 Fällen eine erhöhte Zusatzhilfe gewährt, welches gemessen an den insgesamt 1'115 RückkehrerInnen mit einer Rückkehrhilfe einer Quote von 8.5% entspricht.

Rückkehrhilfe nach Zielgruppe:

- Der überwiegende Teil der RückkehrerInnen ist zwischen 18 und 40 Jahren alt sowie mit 74% meist männlichen Geschlechts.
- 62% aller RückkehrerInnen sind Einzelpersonen. Dem stehen 30% an RückkehrerInnen im Familienverbund gegenüber.
- Unter den Top 5 Nationen bezüglich Anzahl Ausreisen figurieren Tunesien, Serbien, Mazedonien, Nigeria und Kosovo.
- Mit Blick auf die Top 15 Nationen bezüglich Anzahl Ausreisen ist keine eindeutige Tendenz festzustellen. Auffallend ist, dass mit Sri Lanka lediglich ein Staat aus Asien unter den Top 15 vertreten ist.

Testbetrieb und Beschleunigung der Asylverfahren:

- Das im Rahmen des Testbetriebes angewandte degressive Rückkehrhilfemodell führte im Jahr 2014 zu 127 Ausreisen. Mit 75% erfolgte der Grossteil der Ausreisen in der ersten

²⁶ Daten Papierbeschaffung aus ZEMIS

Vgl. <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/flucht---asyl/verfahren.html>

Phase gefolgt von zwölf Prozent in der zweiten beziehungsweise 13 Prozent in der dritten Phase.

- Das degressive Modell stösst bei den RKB auf breite Ablehnung. Eine Reintegrationskomponente erachten die RückkehrberaterInnen als elementaren Bestandteil des schweizerischen Rückkehrhilfesystems.
- Der Rückkehrberatung wird auch nach der Umsetzung der Beschleunigung der Asylverfahren hohe Bedeutung zukommen.
- Aufgrund der nach der Umsetzung der Beschleunigung der Asylverfahren geringeren Zuteilung von Asylsuchenden in die Kantone, zeigt eine Mehrheit der RKB Verständnis für eine Kürzung des Sockelbetrages (Basispauschale).

9.2 Empfehlungen:

Empfehlung 1: Reduziertes Reisegeld für Personen aus visumsbefreiten Staaten

Mit der Einführung des 48h-Verfahrens wurde auch das Reisegeld für Personen aus visumsbefreiten Staaten gestrichen. Dies führt vor allem im Kontext der Balkan-Staaten zu grossen Herausforderung, da teilweise nicht einmal die Verpflegungskosten während der Reise gedeckt werden können. Die SRR empfiehlt die Wiedereinführung eines reduzierten Reisegeldes von CHF 50 pro erwachsene resp. CHF 25 pro minderjährige Person.

Empfehlung 2: Überprüfung der Länderprogramme

Unter bestimmten Konstellationen (z.B. Nachkriegssituation analog der ersten Länderprogramme Balkan) bleibt die Lancierung eines neuen Länderprogramms weiterhin eine sinnvolle und zu prüfende Variante. Dennoch richten sich die Länderprioritäten des SEM vor allem nach dem tatsächlichen Ausmass und dem Potential der irregulären Migration in die Schweiz, nach der effektiven, möglichen oder notwendigen Zusammenarbeit im Bereich Rückkehr sowie auch nach der Funktion des betreffenden Herkunftsstaates im Zusammenhang mit der Transitmigration nach Europa. Aufgrund dieser Prioritäten sowie der tiefen Ausreisenzahlen im Rahmen der zwei noch verbleibenden Länderprogramme Guinea und Nigeria ist im Hinblick auf die Beschleunigung der Asylverfahren eine Weiterführung zu diskutieren.

Eine interessante Alternative zu Länderprogrammen könnte ein so genanntes „Flat Funding“ sein, wobei ohne Programmstrukturen aufrechterhalten zu müssen, eine flexible und zielgerichtete Unterstützung seitens IOM im Herkunftsstaate angeboten werden kann. Zurzeit finanziert das SEM fünf solcher „Flat Fundings“ jeweils in Gambia, Irak, Kosovo, Mongolei, Senegal und Sri Lanka.

Empfehlung 3: Rückkehrhilfe für vulnerable Personen im Dublin-Verfahren

Immer wieder Schwierigkeiten bereitet die Tatsache, dass für Härtefälle im Dublin-Verfahren zurzeit keine materielle Zusatzhilfe gewährt werden kann und sich gleichzeitig die medizinische Rückkehrhilfe auf maximal CHF 500 beschränkt. Da Personen auch ungeachtet des Verfahrens vulnerabel sein können, ist hier eine Anpassung des Newsletter Dublin anzustreben.

Empfehlung 4: Rückkehrhilfe im Hinblick auf die Beschleunigung der Asylverfahren

Diese Empfehlung betrifft in erster Linie die Rückkehrhilfeleistungen im Rahmen des degressiven Modells. Die SRR begrüsst eine abgestufte Rückkehrhilfe, welche die rasche Ausreise fördert. Dennoch gilt es dieses Prinzip mit der Möglichkeit einer materiellen Zusatzhilfe zu kombinieren. Gerade im Hinblick auf die Nachhaltigkeit hat sich eine Reintegrationskomponente bis anhin bewährt und ist in diesem Sinne weiter zu führen. Die Erkenntnisse aus der einjährigen Pilotphase im Testbetrieb gilt es im Hinblick auf die zukünftige Gestaltung der Rückkehrhilfe zu berücksichtigen.

Empfehlung 5: Klärung der Terminologie eines „dauerhaften Aufenthaltes“

Bei einer Ausreise in einen Drittstaat bei gleichzeitiger Anfrage für eine materielle Zusatzhilfe gilt es primär zu prüfen, inwiefern die Person zu einem dauerhaften Aufenthalt berechtigt ist. Da in der Praxis immer wieder Fragen bezüglich der Definition eines „dauerhaften Aufenthaltes“ auftreten, gilt es diese Begrifflichkeit zu klären. Ein erster Schritt dazu wurde mittels Anpassung der Praxisrichtlinien gemacht, wobei eine materielle Zusatzhilfe ausbezahlt werden kann, sobald die Person über eine Aufenthaltsgenehmigung von über einem Jahr verfügt.

Empfehlung 6: Erhebung kantonale Rückkehrhilfe

In dieser Evaluation nicht thematisiert wurde die kantonale Rückkehrhilfe. Aufgrund der unübersichtlichen Situation, welcher Kanton welche Leistungen anbietet, ist nach 2013 eine Bestandsaufnahme seitens SEM angezeigt. Das SEM ist nach wie vor überzeugt, dass Synergien zwischen Bund und Kantonen zur Förderung der selbstständigen Ausreise in Fällen, bei welchen der Bund keine Unterstützung leisten kann, beitragen können.

Empfehlung 7: Austausch zur Rückkehrhilfe mit den nationalen Partnern

Die Informationsveranstaltungen vom 23. bzw. 30 April 2015 haben einmal mehr die Bedeutung eines Austausches zwischen Bund, Kantonen und Dritten aufgezeigt. Gerade im Hinblick auf die Herausforderungen im Zuge der Beschleunigung der Asylverfahren ist dieser enge und konstruktive Austausch weiterzuführen.

Empfehlung 8: Stärkere Zusammenarbeit im europäischen Kontext

Ein intensiver Austausch zwischen europäischen Partnerstaaten soll ganz wesentlich zur Weiterentwicklung des Rückkehrhilfeeinstrumentes beitragen. Dabei ist nicht nur der Informationsfluss sicherzustellen sondern auch eine konkrete Zusammenarbeit in Form von Pilotprojekten anzustreben (Beispiel Belgien).

Empfehlung 9: Einheitliche Qualitätskriterien für die Rückkehrberatung

Die SRR unterstützt die Forderung seitens IOM und SRK nach einheitlichen Qualitätskriterien einer Rückkehrberatung. Solche Kriterien wurden in Zusammenarbeit mit den Kantonen erstellt und sollen in Zukunft für Ausbildungszwecke dienen.

Empfehlung 10: Materielle Zusatzhilfe bei Aufenthaltsdauer unter drei Monaten

Im Sinne der Kohärenz ist es angezeigt, dass für Personen im nationalen Verfahren, welche aufgrund von Engpässen im EVZ bereits vor Ablauf der drei Monate dem Kanton zugewiesen werden, ebenfalls die Leistungen von REZplus gelten. Damit kann verhindert werden, dass Personen aufgrund der höheren Leistungen im Kanton zuwarten und sich somit die selbstständige Ausreise verzögert.

Empfehlung 11: Überarbeitung Statistiken zum Vergleich Rückkehrhilfe und Vollzug

Da bei den Kennzahlen zum Vollzug aus statistischen Gründen ebenfalls Personen aus dem AuG-Bereich ausgewiesen werden, gilt es im Hinblick auf zukünftige Evaluationen Lösungen zu finden, damit insbesondere der Anteil der Ausreisen mit Rückkehrhilfe nicht verfälscht wird.

II. Literaturverzeichnis

Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998, SR 142.31

Arbeitsgruppe Neustrukturierung (2014). Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs, Schlussbericht. EJPD, KKJPD, SODK, Bern. [Abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-03-28/ber-agna-d.pdf>]

Black, R., Koser, K., Munk, K., Affield, G., D'Onofrio, L., Tiemoko, R., 2004. Understanding voluntary return (Home Office Online Report 50/04). Sussex: Center for Migration Research. [Abrufbar unter: http://cadmus.eui.eu/bitstream/id/1906/04_02.pdf;jsessionid=7538B150035902950718FC0A7A4654F3]

Cassarino, J.-P., 2004. Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. UNESCO: International Journal on Multicultural Societies (IJMS). Vol. 6, Nr. 2, 253–279. [Abrufbar unter: http://cadmus.eui.eu/bitstream/id/1906/04_02.pdf;jsessionid=7538B150035902950718FC0A7A4654F3]

EJPD (2011). Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich. Abrufbar unter: [<https://www.sem.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-d.pdf>]

IOM (2013). Monitoringbericht 2013, RAS – Reintegration Assistance from Switzerland, IOM Bern. [Abrufbar unter: <http://www.ch.iom.int/de/monitoringbericht-2013-reintegration-assistance-switzerland-ras>]

KEK, B,S,S. (2013). Assisted Voluntary Return and Reintegration, external evaluation. Zürich, Basel, Im Auftrag des Bundesamtes für Migration. [Abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-06-10/ber-po-mueller-11-3062-d.pdf>]

Koser K., Kushminder K. (2014). Comparative research on the assisted voluntary return and reintegration of migrants. Maastricht Graduate School of Governance. [Abrufbar unter: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/AVRR-Research-final.pdf>]

McKinsey&Company (2015). Evaluation Testbetrieb, Zwischenbericht Mandat 1. Betriebswirtschaftliche Evaluation der Massnahmen zur Beschleunigung im Asylwesen. Staatssekretariat für Migration, Bern-Wabern. [Abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2015/2015-02-16/eval-zwber2-d.pdf>]

Rückkehrberatungsstelle des Kantons Zürich (2014). Rückblick-Ausblick, Rückkehrberatung im Bundestestzentrum 2014. Zürich.

SRK, IOM (2013). Ideen zur zukünftigen Ausgestaltung der Massnahmen zur Förderung der Ausreise, der Rückkehr und Reintegration. SRK und IOM Bern, Bern.

Steiner (2013). Einfluss der Rückkehrhilfe auf die individuelle Rückkehrentscheidung von Asylsuchenden, Eine Evaluation der Einflussgründe auf die Rückkehrentscheidung von Nigerianischen Asylsuchenden in der Schweiz und die Bedeutung der Rückkehrhilfe. Universität Bern, Bern.

Präsentation Norwegen anlässlich CSI Discussion Meeting in Madrid, 26./27.10.2015

Internetquellen:

Asylverfahren Bericht EKM:

<https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/flucht---asyl/verfahren.html>

Budget SEM

<http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzberichterstattung/staatsrechnungen.php>

[http://www.emn.lv/wp-](http://www.emn.lv/wp-content/uploads/emn_reg_inform_in_cash_in_kind_assistance_to_returnees_final.pdf)

[content/uploads/emn_reg_inform_in_cash_in_kind_assistance_to_returnees_final.pdf](http://www.emn.lv/wp-content/uploads/emn_reg_inform_in_cash_in_kind_assistance_to_returnees_final.pdf)

Flaggen und Eintrag VESTA:

<http://portal.wikimedia.ch/wikipedia>

Kantonaler Kooperationsmechanismus:

http://www.ksmm.admin.ch/ksmm/de/home/menschenhandel/kantonale_kooperationsmechanismen.html

Staatssekretariat für Migration (2015). Sozialhilfe für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige. [Abrufbar unter:

https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/sozialhilfe/asylsuchende__vorlaeufig.html]

Übersicht Tätigkeiten SSI:

http://www.ssiss.ch/de/reintegration_im_herkunftsland