



Auswertung der freiwilligen Rückkehr und der Rückkehrhilfe

Berichtsperiode 2019 bis 2023

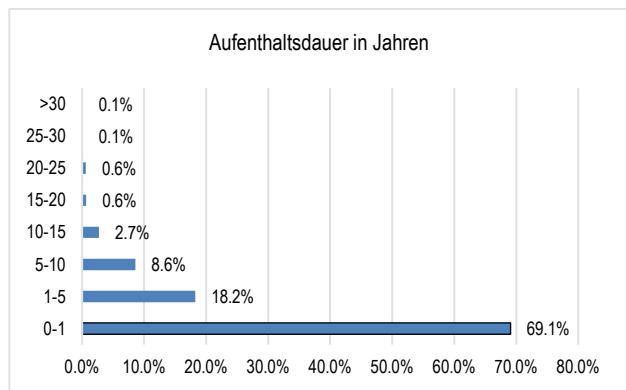
Executive summary

Die Sektion Rückkehrgrundlagen und Rückkehrhilfe (SRR) des SEM erstellt alle fünf Jahre eine Auswertung über die freiwillige Rückkehr und die Rückkehrhilfe. Der aktuelle Bericht umfasst den Zeitraum zwischen 2019 und 2023 und errechnet diverse Kennzahlen der Rückkehrhilfe. Darüber hinaus rekapituliert der Bericht einige Auswertungen aus dieser Periode und fasst diese zusammen. Aussichten und Empfehlungen bilden den Schluss.

Kennzahlen

Aufenthaltsdauer

Die Beschleunigung der Asylverfahren in Kombination mit dem degressiven Modell der Rückkehrhilfe sollte dazu führen, dass sich Personen ohne echte Bleibechance rasch für eine freiwillige Rückkehr entscheiden.

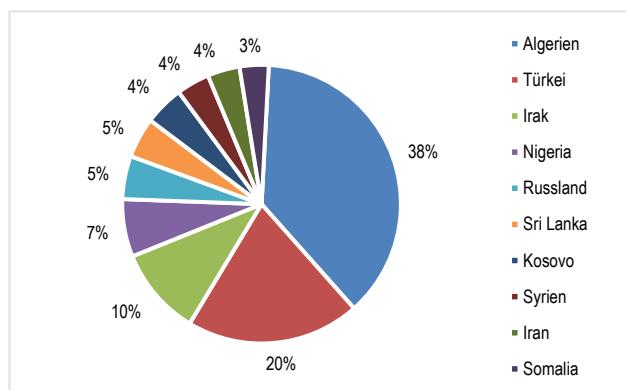


69.1% aller Personen reisten innerhalb des ersten Jahres bereits wieder aus. 22.5 % davon innerhalb von 30 Tagen. 38.1% verließen die Schweiz innerhalb von 60 Tagen, und 47.3% innerhalb von 90 Tagen.

Über 97% aller ausgereisten Personen verließ die Schweiz innerhalb der ersten zehn Jahren.

Top Nationen

Die Ausgangsbasis dieses Kapitel sind alle freiwilligen Ausreisen mit Rückkehrhilfe. Die visumsbefreiten Staaten sind hier also nicht vertreten. Nach dem pandemiebedingten Einbruch der Ausreisezahlen entwickelt sich die Ausreisebereitschaft bei Personen aus Algerien sehr stark (803 Personen). Ein Fünftel aller Rückkehrenden waren Personen aus der Türkei (431 Personen). Ein Teil der Ausreisen ab Kanton fanden mit dem vom SEM seit Oktober 2022 gestarteten Pilotprojekt European Reintegration Programm (EURP) statt, einem Angebot des Frontex Reintegration Programme¹. Zusammen mit Algerien machen beide Länder mehr beinahe 60% aller Ausreisen aus. In absoluten Zah-

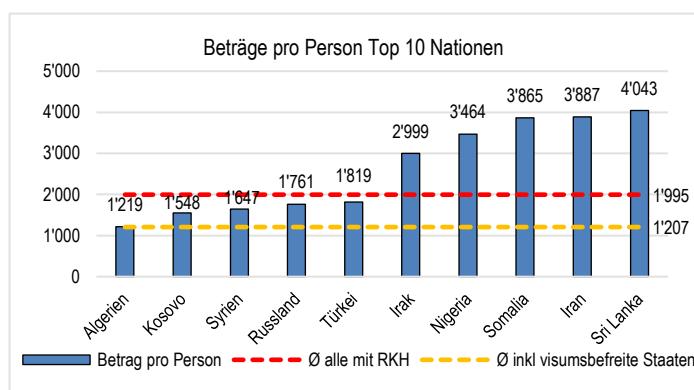


len sind auch die Ausreisezahlen nach Nigeria und in den Irak mit 143 resp. 219 Personen hoch. Relativ betrachtet stehen diese beiden Länder aber erst an dritter und vierter Stelle.

¹ Siehe dazu Kapitel 9.2 RIAT (Applikation der Frontex für die freiwillige Rückkehr). JRS wurde im Sommer 2024 umbenannt in Europäisches Reintegration Programme (EURP).

Beträge

In diesem Kapitel wurden die Top 10-Nationen verglichen. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern lassen sich am Beispiel von Algerien und Kosovo wie folgt erklären:



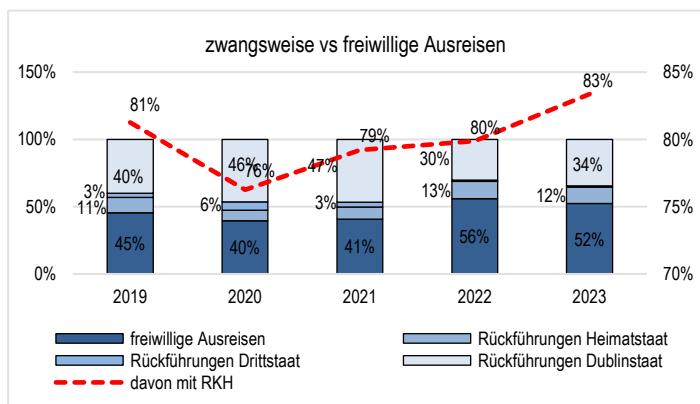
Die meisten Personen aus Algerien reisten alleine und ab BAZ aus. Die RKH beschränkte sich bei dieser Personengruppe auf die Pauschale von CHF 1'000. Mit Ausnahme des Last Calls 2022 erhielt eine Person aus Algerien nur in Einzelfällen eine materielle Zusatzhilfe, etwa dann, wenn sie dem erweiterten Verfahren zugeteilt wurde. Auch Personen aus dem Kosovo erhielten lediglich die Pauschale, wenn sie ab BAZ ausreisten. Bei Ehepaaren betrug diese CHF 1'500, bei Familien CHF 2'000.

Der durchschnittliche Betrag über die fünf Jahre betrug CHF 1'995 pro ausgereiste Person (ohne visumsbefreite Personen) und CHF 1'207, wenn visumsbefreiten Personen auch mitgerechnet werden.

Zwangsweise vs freiwillige Rückkehr

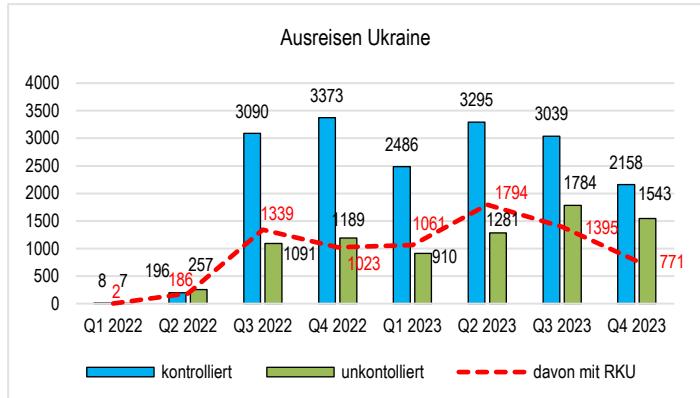
Die rotgestrichelte Linie «davon mit RKH» bezeichnet die Prozentzahl derjenigen freiwilligen Ausreisen, welche mit Rückkehrhilfe geschahen.

Die beiden Pandemiejahre 2020 und 2021 haben zwar alle Rückkehrbewegungen gebremst und bisweilen gar blockiert. Die ersten beiden Monate vor dem ersten Lock Down am 17. März 2020 und die Rescue-Flights konnten den völligen Einbruch der Zahlen für 2020 immerhin noch etwas auffangen. Mit der Sonderaktion konnte 2021 bei den freiwilligen Ausreisen sogar noch eine gewisse Steigerung erzielt werden. Die Aufhebung der Sonderaktion und der Last Call gaben der freiwilligen Rückkehr wieder einen Schub, der bis 2023 anhielt. Mit ein Grund dafür waren letztlich auch hier wiederum die hohen Ausreisezahlen von Personen aus Algerien und der Türkei.



Rückkehr Ukraine

Bis Ende 2023 sind 24'935 Personen in die UKR zurückgekehrt, davon 7'571 mit der Unterstützung der RKB (finanziell oder bei der Ausreiseorganisation).



Ebenso rasch wie die ersten Geflüchteten die Ukraine verließen, ebenso rasch reisten die Ersten bereits wieder weiter in einen sicheren Drittstaat, oder zurück in ihre Heimat. Ein Ehepaar blieb gerade mal 19 Tage in der Schweiz, bevor es sein Gesuch für den Schutzstatus S zurückzog und am 24. März 2022 in die USA

weiterzog. Die erste Person, die tatsächlich in die Ukraine zurückkehrte, war eine Frau, welche nach einem einmonatigen Aufenthalt am 14. April 2022 der Bitte ihres Arbeitgebers nachkam. Sie wollte ihre Arbeitsstelle in der Ukraine nicht verlieren.

Corona Pandemie, Sonderaktion und Last Call

Da das degressive Rückkehrhilfemodell Ausreisebemühungen an den Verfahrensstand knüpft, konnte es während der Pandemie nicht umgesetzt werden. Das SEM wollte diesem Zustand entgegenwirken und lancierte die Sonderaktion, bei welcher das degressive Modell der Rückkehrhilfe suspendiert wurde. Im Rahmen dieser Sonderaktion RAZ sollten alle freiwillig Rückkehrenden die höchsten Leistungen der Phase 1 erhalten, unabhängig vom Verfahrensstand und der Aufenthaltsdauer. Basierend auf dem Härtefallartikel sollen auch Personen aus visumsbefreiten Staaten eine finanzielle Hilfe von CHF 500 pro erwachsene Person erhalten (Hälfte für Kinder, maximal CHF 1'000 pro Familie).

Insgesamt profitierten 2020 148 Personen und 2021 33 Personen von dieser Sonderaktion.

Die Sonderaktion RAZ wurde mit dem sogenannten Last Call vom 14. bis 31. März 2022 beendet, um Personen aus den südlich und östlich an die Schengen-Aussengrenze anliegenden Staaten neben den vorgesehenen CHF 1'000 für den kurzen und klar definierten Zeitraum der Aktion eine materielle Zusatzhilfe von CHF 3'000 anzubieten. Personen aus visumsbefreiten Staaten und dem Kosovo waren von diesem befristet erhöhten monetären Angebot ausgeschlossen. Erstere konnten während des 'Last Call' jedoch letztmals von den während der Sonderaktion RAZ gesprochenen CHF 500 profitieren. Und Personen aus dem visumspflichtigen Kosovo erhielten weiterhin den in der Phase 1 vorgesehenen Betrag von CHF 1'000.

Insgesamt 96 Personen profitierten von diesem Last Call, darunter 61 Personen aus Algerien.

Diverse Auswertungen

Kantonale Rückkehrhilfen

Das SEM hat 2020 eine quantitative Auswertung erstellt um die Frage zu klären, ob die finanziellen Anreize einer kantonalen Rückkehrhilfe die Ausreisebereitschaft und die freiwillige Rückkehr positiv beeinflussen. Der Beobachtungsperiode dauerte von 2014 bis 2018. Dazu wurden die Ausreisequoten der vier Kantone mit den meisten Zuweisungen in zwei Berechnungen gemessen und verglichen: zum einen Ausreisen in alle Länder und zum anderen Ausreisen speziell nach Algerien. Bern und Waadt boten eine kantonale Rückkehrhilfe an. Der Kanton Zürich bot eine solche seit 2018 in Einzelfällen an. Der Kanton Aargau bot überhaupt keine Rückkehrhilfe an.

Gewisse Resultate liessen zwar zu gewissen Zeiten eine Kausalität zwischen kantonaler Unterstützung und Ausreisebereitschaft erahnen. So zeigte die Ausreisequote des Kanton Bern im Jahr 2015 bei den Ausreisen in alle Länder den höchsten Wert der vier untersuchten Kantone. Gleichzeitig verlor das Argument aber aufgrund der fehlenden Kontinuität. 2014 erreichte der Kanton Zürich beispielsweise bei den Ausreisen nach Algerien den höchsten und der Kanton Waadt den tiefsten Wert. Bei den Ausreisen in alle Länder erreichte 2016 der Kanton Aargau die höchste Quote. Und dasselbe galt für den Kanton Aargau im Jahr 2018 bei den Ausreisen nach Algerien, dieses Mal mit der höchsten im Beobachtungszeitraum gemessenen Quote von 62.5%.

Fazit: Die Hypothese, wonach in den Kantonen mit einer kantonale Rückkehrhilfe die Ausreisequoten tendenziell höher liegen sollten, als in einem Kanton ohne diese Unterstützung liess sich mit dieser Evaluation nicht erhärten. Gerade die hohen Zahlen der Ausreisen in allen Kantonen während der Migrationskrise 2015/ 2016 legten den Verdacht nahe, dass andere Gründe, private und/oder familiäre, eher ausschlaggebend waren, als finanzielle. Die Auswertung hielt fest, dass es im Einzelfall durchaus möglich sein könne, dass sich eine Person von

den finanziellen Anreizen überzeugen liesse und bei der Papierbeschaffung mitzuwirken beginne. Die Resultate dieser Auswertung legitimierten allerdings keinesfalls die Schlussfolgerung, wonach eine kantonale Rückkehrhilfe die Ausreisebereitschaft erhöhe.

Kostenvergleich freiwillige Ausreise vs zwangsweise Rückkehr (Sonderflug)

Nach den pandemiebedingten Flugeinschränkungen der Jahre 2020 und 2021, hatten sich die Flugbewegungen 2022 wieder einigermassen stabilisiert. Sie boten darum eine verlässliche Basis für einen Kostenvergleich zwischen der freiwilligen und der zwangsweisen Rückkehr. Bei dieser Auswertung wurde die Rückkehr in die Ukraine nicht mitgerechnet.

Die Kosten für die Rückkehrhilfen (Pauschalen, materielle und medizinische Rückkehrhilfen), welche 2022 ausbezahlt bzw. genehmigt wurden beliefen sich auf etwas mehr als 1.7 Mio. Franken. Bei knapp 900 mit Rückkehrhilfe ausgereisten Personen² ergibt sich ein durchschnittlicher Betrag von CHF 1'900 pro Person. Die gemittelten Flugkosten pro ausgereist Person beliefen sich auf CHF 620. Die durchschnittlichen Kosten für swissREPAT-IOM-Movement (SIM) betrugen CHF 80 pro Person. Diesem Total für eine freiwillige Ausreise von etwas mehr als CHF 2'600 stehen auf der anderen Seite knapp CHF 20'000 gegenüber für den zwangsweisen Vollzug der Wegweisung. Diese Summe setzt sich zusammen aus den effektiven Charter-Flugkosten, der Polizeibegleitung, der medizinischen Begleitung, der Bodenorganisation und dem Monitoring durch die Nationale Kommission zur Verhinderung der Folter (NKVF), verteilt auf die Anzahl der mit Sonderflug ausgeschafften Personen.

Fazit: Obwohl die Gesamtkosten der freiwilligen Ausreise mit Rückkehrhilfe an sich mit knapp über 2.6 Mio. Franken relativ hoch ausfallen, sind sie doch um ein Siebenfaches kostengünstiger als eine zwangsweise Rückkehr mit Sonderflug.

Kostenvergleich freiwillige Rückkehr vs Sozial- resp. Nothilfekosten

Diese Auswertung befasste sich mit der Frage nach dem Einsparpotenzial der freiwilligen Rückkehr mit Rückkehrhilfe gegenüber dem weiteren Verbleib in der Sozial- resp. Nothilfe. Die Basis dazu bildeten die Zahlen und Daten aus dem Jahr 2022.

Im Idealfall werden in den Bundesasylzentren (BAZ) die Wegweisungsentscheide für Dublinfälle und für Personen im beschleunigten Verfahren innerhalb der maximalen 140 Tage vollzogen und es fallen in der Folge keine weiteren Kosten für den zuständigen Kanton an.

Sollten Dublinentscheide oder Entscheide aus den beschleunigten Verfahren auch nach 140 Tagen noch nicht rechtskräftig sein, wird die Person einem Kanton zugewiesen. Ebenfalls dem Kanton zugewiesen werden Personen im erweiterten Verfahren. Für diese Personengruppe zahlte der Bund den Kantonen im Jahr 2022 eine Globalpauschale 1 pro asylsuchende Person pro Monat, sofern sie von der Sozialhilfe unterstützt wurden. Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Flüchtlinge bezahlte er die Globalpauschale 2 pro Monat. Die Kantone erhielten für 20'100 Personen die Globalpauschale 1 und für 25'800 Personen die Globalpauschale 2. Bei einem Gesamtbetrag dieser beiden Pauschalen von 836 Mio Franken ergibt das pro Person und pro Jahr CHF 18'220, oder rund CHF 1'520 pro Person pro Monat.

Für Personen mit einem rechtkräftigen Entscheid entfallen die Sozialhilfeleistungen. Wer in eine Notlage gerät, kann danach beim Kanton ein Gesuch für Nothilfe einreichen. Der Bund seinerseits erstattet den Kantonen die Nothilfeleistungen für weggewiesene und ausreisepflichtige Personen mit einer einmaligen Pauschale pro Entscheid. 2022 betrug diese bei Dublin-Entscheiden CHF 400, bei Entscheiden nach beschleunigtem Verfahren CHF 2'516 und bei Entscheiden nach erweitertem Verfahren CHF 6'030. Insgesamt beliefen sich diese Kosten

² 2022 sind insgesamt 1'290 Personen freiwillig oder pflichtgemäß ausgereist, darunter auch Personen aus vi sumsbefreiten Staaten ohne Rückkehrhilfe.

für den Bund für das ganze Jahr 2022 auf rund CHF 8'852'000. Umgerechnet sind das rund CHF 1'640 pro Person.

Die monatliche Ausschüttung der beiden Globalpauschalen von durchschnittlich CHF 1'520 pro Person und die einmalige Vergütung der Nothilfepauschale von CHF 1'640 ebenfalls pro Person überragen die Kosten der freiwilligen Rückkehr (CHF 2'600³) bereits im ersten Monat nach der Kantonszuteilung. Diese hypothetische Rechnung zeigt ein erhebliches Potential zur Kostenreduktion, liegen die Kosten pro Sozialhilfe- oder Nothilfebeziehende pro Jahr um den Faktor 7 höher, als bei einer allfälligen Ausreise mit Rückkehrhilfe.

European Reintegration Programme (EURP)

Seit Oktober 2022 beteiligt sich die Schweiz am European Reintegration Programme (EURP) mit einem Pilotprojekt für die kantonalen Rückkehrberatungsstellen⁴, vorerst mit einem Rückkehrland, der Türkei. Die Rückkehrhilfeleistungen des EURP werden vollständig von Frontex getragen, so dass für die Schweiz keine Kosten anfallen. Vom Moment der Lancierung des Projekts bis Ende 2023 sind insgesamt 92 Personen mit diesem Programm in die Türkei zurückgekehrt. Mit der Beteiligung am EURP hat die Schweiz bei der Rückkehr von 65 Einzelpersonen, einem Ehepaar und sieben Familien insgesamt CHF 304'500 an Rückkehrhilfe einsparen können.

Aussichten und Empfehlungen

Degressive Rückkehrhilfe in den BAZ

Das degressive Modell funktioniert und entspricht den Erwartungen. In jedem der fünf untersuchten Jahre reisten drei Viertel und mehr Personen in der ersten Phase aus. Erste Zahlen aus dem Jahr 2024 bestätigen diesen Trend.

Balkan und der Kosovo

Die Visumsbefreiung der Westbalkanstaaten in den Jahren 2010 und 2011 liessen Befürchtungen laut werden, dass die Gesuchszahlen aus dieser Gegend in die Höhe schnellen würden. Das war aber nicht der Fall. Auch als der Kosovo 2024 visumsbefreit wurde, befürchteten einige eine Zunahme der Gesuchszahlen. Auch hier traf dieses Szenario nicht ein. Die Gesuchszahlen des Kosovo betrugen in der ersten Jahreshälfte 2024 weniger als sieben Asylgesuche pro Monat. Im Bereich der Rückkehrhilfe spielen die Balkanstaaten somit keine Rolle mehr, und die Asylgesuchzahlen haben sich auf tiefem Niveau eingependelt.

Ukraine

Die Applikation Register Me, welche für die elektronische Registrierung der Geflüchteten entwickelt wurde, ist um den Rückkehrteil erweitert und getestet worden. Sie kann im Bedarfsfall sofort aktiviert werden. Um die freiwillige Rückkehr nach der Aufhebung des Schutzstatus S - unter Berücksichtigung der Massnahmen auf europäischer Ebene - zu fördern, soll dereinst ein Länderprogramm Ukraine lanciert werden. Die Höhe der gewährten finanziellen Rückkehrhilfe hängt unter anderem wesentlich von der Dauer des Krieges ab (z.B. ein erhöhter Anreiz bei einer aufgrund des langen Aufenthalts gesunkenen Rückkehrbereitschaft). Die Idee ist die, die Rückkehrhilfe analog den damaligen Länderprogrammen nach dem Balkankrieg auszustalten. Die Schweiz wird allerdings kein isoliertes Programm anbieten, sondern sich an den europäischen Massnahmen und Programmen orientieren.

Indirück und eRetour

³ Vgl. dazu die Berechnungen für die freiwillige Rückkehr im Kapitel 7.3 Kostenvergleich freiwillige Rückkehr versus zwangsweise Rückkehr (Sonderflug).

⁴ Die Beteiligung der BAZ an diesem Pilotprojekt war aufgrund des Modells der degressiven Rückkehrhilfe ausgeschlossen.

Seit der Einführung der Rückkehrberatung und der Rückkehrhilfe in eRetour im November 2023 können alle Daten tagesaktuell in der Applikation erfasst und auch tagesaktuell ausgewertet werden, vom Antrag der Rückkehrhilfe zur Bewilligung oder Ablehnung, oder zur nachträglichen Ablehnung, zur teilweisen Bewilligung, bis zur nachträglichen Stornierung. Dadurch sollten differenzierte Auswertungen zu jeder Zeit möglich sein, wie etwa die Anzahl der bewilligten, aber noch nicht ausbezahlten Rückkehrhilfen, oder die Anzahl der nachträglich stornierten Rückkehrhilfen. Und: Das Tätigkeitsprotokoll der kantonalen Rückkehrberatungsstellen soll ebenfalls aus eRetour generiert werden können.

Die ersten Tests und Auswertungen mit eRetour sind verheissungsvoll. Mit eRetour können detailliertere und differenziertere Ergebnisse erzielt werden als mit Indirück. Eine Rückkehr-Applikation, die aussagekräftige Statistiken und Auswertungen ermöglichen soll, ist allerdings abhängig von den Daten, mit welchen sie gespiesen wird. So vielversprechend die neuen Möglichkeiten mit eRetour auch sind, die Resultate die sich ziehen lassen sind abhängig von einer konsequenten und präzisen Bewirtschaftung. Falsche oder fehlende Eingaben verfälschen die Ergebnisse.

European Reintegration Programme (EURP)

Aufgrund der erfreulichen Resultate spielt das SEM mit dem Gedanken, EURP eventuell auch auf andere Länder auszuweiten und dabei weiter auf die europäische Schiene zu setzen. Die Annäherung an und die Koordination mit der Europäischen Union spielen für das SEM dabei eine wichtige Rolle. Möglicherweise wäre es in der Zukunft sogar eine Option, für gewisse Schwerpunkt-Länder auf nationale Länderprogramme zu verzichten und stattdessen das EURP einzusetzen. Die Zukunft wird es zeigen.

SEM, SRR, 2024