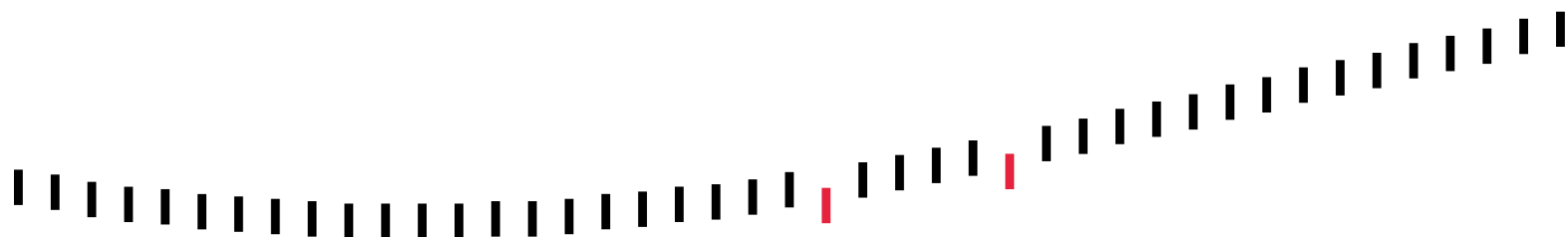


Schlussbericht

Evaluation der Rück- kehrberatung in den Bundesasylzentren

Basel , 17.02.2025



Impressum

Evaluation der Rückkehrberatung in den Bundesasylzentren

Schlussbericht

17.02.2025

Auftraggeberin: Staatssekretariat für Migration (SEM)

Autorinnen und Autoren:

Mirjam Suri (Projektleitung), Wolfram Kägi, Manuel Aepli (BSS)

Magali Bernard (KEK – CDC)

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Aeschengraben 9

CH-4051 Basel

T +41 61 262 05 55

contact@bss-basel.ch

www.bss-basel.ch

Unser Dank gilt den befragten Fachpersonen aus den Bundesasylzentren, die an der Studie intensiv mitgewirkt haben und ihr Wissen, ihre Erfahrungen und ihre Einschätzungen mit uns geteilt haben. Weiter danken wir dem SEM für die konstruktive Zusammenarbeit.

2025 BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Inhalt

Zusammenfassung	vi
Résumé.....	ix
1. Ausgangslage und Ziel.....	1
2. Methodik	1
3. Evaluationsgegenstand.....	5
3.1 Ziele und Zielgruppen	5
3.2 Trägerschaften	6
3.3 Die Ausgestaltung der Rückkehrhilfe	7
3.4 Wirkungsmodell	10
4. Ergebnisse Input	13
4.1 Ressourcen	13
4.2 Weisungen, Richtlinien und Hilfsmittel	15
4.3 Qualifikationen	16
5. Ergebnisse Umsetzung und Output.....	17
5.1 Erstinformation und Visibilität	17
5.2 Beratung	20
5.3 Zusammenarbeit	24
5.4 Begleitende Programme	27
5.5 Dokumentation und Datenaustausch	34
6. Ergebnisse Outcome und Impact	35
6.1 Nutzung der Rückkehrberatung	35
6.2 Wirkung der Rückkehrberatung auf die Zielgruppe	46
6.3 Nachhaltigkeit.....	51
6.4 Nicht-intendierte Effekte	52
6.5 Verhältnis Outcome und Input.....	53
7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	55
A. Anhang.....	62
A.1 Literaturverzeichnis.....	62
A.2 Plakat Rückkehrhilfe	63
A.3 Weitere Datenauswertungen	64

Tabellen

Tabelle 1	Trägerschaften der RKB-Stellen in den BAZ	6
Tabelle 2	Ausgestaltung RKH	8
Tabelle 3	Ressourcen nach Asylregion	13
Tabelle 4	Input und Outcome je AR	54
Tabelle 5	Bewertungskriterien	56
Tabelle 6	Stärken und Schwächen der Trägerschaften	58
Tabelle 7	Soll-/Ist-Ausreisen je AR und Jahr	66
Tabelle 8	Nutzung der RKB (ZEMIS - und RKB Reportings der BAZ) 2022 und 2023	67

Abbildungen

Abbildung 1	Wirkungsmodell	11
Abbildung 2	Einflussfaktoren Rückkehrentscheidung	12
Abbildung 3	Anteil Ausreisen mit Betrag mind. 3'500 Franken (nur zugelassene Länder) ...	29
Abbildung 4	Anteil Ausreisen mit SIM- Unterstützungen je AR	31
Abbildung 5	Anteil Ausreisen mit SIM-Unterstützungen nach Algerien und Georgien je AR	32
Abbildung 6	Anteil RIF-Anfragen pro Ausreise je AR.....	33
Abbildung 7	Monatliche Ausreisen mit RKB 2019-2024.....	35
Abbildung 8	Anteil Ausreisen mit RKB an allen Asylgesuchen bzw. Ausreisepflichtigen	36
Abbildung 9	Anzahl Ausreisen mit RKB pro Herkunftsland	37
Abbildung 10	Anteil Ausreisen mit RKB an allen Asylgesuchen je AR	38
Abbildung 11	Anzahl Soll- und Ist-Ausreisen mit RKB je AR und Jahr	39
Abbildung 12	Anzahl Ausreisen mit RKB nach Phasen und Beträgen	42
Abbildung 13	Anteil der Phasen und Härtefälle an allen Ausreisen mit RKB je AR	43
Abbildung 14	Dauer Asylgesuch bis RKB-Anmeldung sowie RKB-Anmeldung bis Ausreise .	45
Abbildung 15	Anteil RKB-Ausreisen an allen Asylgesuchen und Schutzquote	48
Abbildung 16	Plakat Rückkehrhilfe SEM.....	63
Abbildung 17	Anteil Ausreisen mit Reintegrationsprojekt (nur zugelassene Länder)	64
Abbildung 18	Dauer zwischen SIM-Anfrage und Ausreise je AR	64
Abbildung 19	Anteil Ausreisen mit RKB von Personen aus visumsbefreiten Ländern	65
Abbildung 20	Anteil Ausreisen mit RKB an allen Asylgesuchen ohne Schutzgew. je AR	65
Abbildung 21	Ausreisen mit RKB je AR und BAZmV bzw. BAZoV.....	66
Abbildung 22	Dauer zwischen Asylgesuch und Ausreise mit RKB je AR	67
Abbildung 23	Anteil medizinischer Rückkehrhilfen an allen RKB-Gesuchen	68
Abbildung 24	Input- und Outcome-Indikatoren je AR.....	68

Abkürzungsverzeichnis

AR	Asylregion
BAZ	Bundesasylzentrum
BAZmV	Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion
BAZoV	Bundesasylzentrum ohne Verfahrensfunktion
BE	Asylregion Bern
IOM	Internationale Organisation für Migration
MIDES	Informationssystem der Empfangs- und Verfahrenszentren und der Unterkünfte an den Flughäfen
NWCH	Asylregion Nordwestschweiz
OCH	Asylregion Ostschweiz
RAS	Reintegration Assistance from Switzerland
RIF	Return Information Fund
RKB	Rückkehrberatung
RKB Reportings der BAZ	Reporting zur Rückkehrhilfe in den BAZ an den Fachbereich Rückkehrhilfe des SEM
RKH	Rückkehrhilfe
SEM	Staatssekretariat für Migration
SIM	swissREPAT-IOM-Movement
TZCH	Asylregion Tessin und Zentralschweiz
WCH	Asylregion Westschweiz
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
ZH	Asylregion Zürich

Zusammenfassung

Die Rückkehrberatung (RKB) zielt darauf ab, die Rückkehr von Asylsuchenden in ihr Herkunftsland oder einen Drittstaat zu ermöglichen und zu fördern. Dies beinhaltet Beratung, Unterstützung und finanzielle Leistungen zugunsten der Rückkehrwilligen. In den Bundesasylzentren (BAZ) führen verschiedenen Trägerschaften (IOM, kantonale RKB-Stellen oder das SEM selbst) die Rückkehrberatungen durch. Die vorliegende Evaluation beleuchtet und vergleicht die Arbeit der RKB in den BAZ auf Ebene der Asylregionen (AR) und der Trägerschaften im Zeitraum März 2019 bis Mitte 2024. Daraus werden Empfehlungen abgeleitet. Dazu wurden 43 Gespräche mit den Rückkehrberatenden und anderen involvierten Fachpersonen (z.B. Rückkehrspezialistinnen, Rechtsberatende und Chefs Dublin und Rückkehr der AR) geführt, wobei ein Teil der Gespräche bei einem Besuch vor Ort in 5 BAZ stattfand. Zudem wurden quantitative Datenauswertungen durchgeführt.

Ergebnisse

Die Evaluation gliedert sich entlang von drei Wirkungsebenen: Input, Umsetzung und Output sowie Outcome und Impact.

Input: In allen AR stehen ähnlich viel personelle Ressourcen für die RKB-Stellen zur Verfügung. Die Fachpersonen beurteilen diese Ressourcenausstattung mehrheitlich als ausreichend. Auffallend ist dabei, dass aufgrund der unterschiedlich hohen Anzahl an Asylgesuchen pro AR, die effektive Ressourcenausstattung unterschiedlich ist. Kantonale RKB-Stellen oder vom SEM getragene RKB sind für den Umgang mit Schwankungen aufgrund von variierenden Asylzahlen besonders geeignet, da sie Mitarbeitende eher in anderen Tätigkeitsbereichen einsetzen können. Die Richtlinien und Vorgaben werden grösstenteils als klar angesehen. Gewisser Klärungsbedarf besteht in Bezug auf Härtefälle, das SIM-Programm, RIF-Anfragen und Reintegrationsprojekte.

Umsetzung und Output: Gemäss allen Fachpersonen ist eine hohe Visibilität und gute Erreichbarkeit der RKB-Stellen für deren Erfolg zentral. Dazu gehören tägliche Öffnungszeiten in BAZ mit Verfahrensfunktion sowie zugängliche Büros. Dies wird grösstenteils erreicht, wobei die Asylsuchenden in gewissen BAZ auf Betreuungspersonen oder vorgängig vereinbarte Termine angewiesen sind, um die Büros der RKB-Stellen zu erreichen. Wenig präsent sind die RKB-Stellen in den BAZ ohne Verfahrensfunktion. Dies wird damit begründet, dass die Ressourcen anderweitig effizienter eingesetzt würden. Die Erreichung der Asylsuchenden und damit die Information von potenziell Rückkehrwilligen über die Rückkehrleistungen gelingt in allen AR.

Für alle Fachpersonen ist es zentral, mit anderen Akteurinnen und Akteuren in den BAZ vernetzt zu sein, um interessierte Asylsuchende der RKB zu vermitteln. Diese Vernetzung beschreiben sowohl die Rückkehrberatenden wie auch die anderen Akteurinnen und Akteure als gut bis sehr gut. Eine Herausforderung ist hierbei die hohe Personalfuktuation in den BAZ, z.B. beim Betreuungspersonal. Als gut beschreiben die Fachpersonen die Zusammenarbeit zwischen Rückkehrberaterinnen und Rückkehrspezialisten, wobei sich je Trägerschaft unterschiedliche Herausforderungen ergeben.

In der RKB stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, um mögliche Vulnerabilitäten von Asylsuchenden zu berücksichtigen (z.B. Härtefalle, SIM-Programm). Einerseits beurteilen die Fachpersonen diese Instrumente als ausreichend und gut, andererseits zeigen sich je AR und teils je Trägerschaft grosse Unterschiede in deren Nutzung. Das kann auch an einer unterschiedlichen Haltung hinsichtlich der Vulnerabilität von rückkehrwilligen Asylsuchenden liegen: IOM nimmt diesbezüglich tendenziell mehr Abklärungen vor, während die kantonalen RKB-Stellen und jene des SEM ihre Beurteilung eher auf die Selbsteinschätzung der Gesuchstellenden abstellen. Unterschiede zeigen sich auch im Verständnis der Beratung: IOM betont die umfassende Beratung der Asylsuchenden stark. Es wird ein stärkeres Gewicht auf Abklärungen vor Ort gelegt. Bei anderen Trägerschaften (kantonale RKB-Stellen, SEM) steht eher die rasche Abwicklung der freiwilligen Rückkehr im Vordergrund. Die Bleibechancen der Asylsuchenden, und damit verbunden die Option einer zwangsweisen Rückführung, werden stärker betont. Gleichzeitig wird dadurch dem Wunsch vieler Gesuchstellender nach einer raschen Rückkehr entsprochen.

Outcome und Impact: Im Jahr 2023 verliessen knapp 1'000 Personen mit RKB ab BAZ die Schweiz. Dies sind rund 3.3% aller asylsuchenden Personen. Aufgrund der Daten der ersten sechs Monate ist für 2024 eine ähnlich hohe Zahl zu erwarten. In den Jahren davor lag die Zahl tiefer, wobei diese Jahre aufgrund der Covid-Pandemie nur bedingt vergleichbar sind. Am meisten genutzt wird die RKB ab BAZ von Personen aus Algerien, Georgien und der Türkei. Die Zahlen je AR variieren beträchtlich, auch nach Berücksichtigung der verschiedenen Herkunftsländer der Asylsuchenden. Beispielsweise wird die RKB in der AR Westschweiz vergleichsweise selten und in der AR Ostschweiz vergleichsweise oft genutzt. Die unterschiedlichen Grössen der AR (bei gleicher Ressourcenausstattung) bieten dafür eine mögliche Erklärung.

Inwiefern die RKB ursächlich für die Ausreise der Personen ist, lässt sich nicht genau bestimmen. Einerseits deuten die Ausreisezahlen und die häufig rasche Abwicklung der freiwilligen Rückkehren auf einen erheblichen Beitrag der RKB hin. Andererseits betonen die Fachpersonen, dass die Nutzenden oft bereits mit einem gefestigten Rückkehrwunsch in die Schweiz kommen und der Einfluss der RKB beschränkt bleibt. Teilweise nehmen dadurch Personen in den BAZ RKB in Anspruch, die ohne dieses Angebot vermutlich nicht in die Schweiz gekommen wären. Damit lässt sich auch nicht abschliessend bestimmen, wie gross der Beitrag der RKB zur Vermeidung von zwangsweisen Rückführungen und zur Verkürzung der Aufenthaltsdauer von Asylsuchenden in der Schweiz ist. Aufgrund der Unterbringungskosten sowie den hohen Kosten einer zwangsweisen Rückführung dürfte die RKB ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen, auch wenn ein genauer Nachweis nicht möglich ist. Inwiefern die RKB eine erfolgreiche und nachhaltige Reintegration der Asylsuchenden in ihrer Heimat erreicht, untersuchte die vorliegende Evaluation nicht.

Insgesamt bewerten die befragten Fachpersonen die RKB in den BAZ positiv. Die verschiedenen involvierten Akteure sind mit der jeweiligen RKB-Stelle ihrer AR zufrieden und betonen die Vorteile der jeweiligen Trägerschaft.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1. *Strategische Ausrichtung:* Es bestehen Unterschiede im Verständnis der RKB resp. ihrer Zielsetzung zwischen den Akteuren. Ein gestärktes gemeinsames Verständnis der Zielsetzung der RKB könnte dazu beitragen, die Zusammenarbeit weiter zu verbessern und eine Harmonisierung der Leistungen zu erreichen. Dabei ist die Einbettung in das gesamte Asylsystem zu berücksichtigen.

2. *Unterschiedliche Trägerschaften:* Die unterschiedlichen Trägerschaften haben sich bewährt, sodass eine Weiterführung mit den aktuellen Mandatsträgern zu empfehlen ist. Jedoch sollte der gegenseitige Austausch unter den verschiedenen RKB-Stellen und damit das gemeinsame Verständnis sowie Good Practices gefördert werden.
3. *Steuerung:* Die aktuelle Datengrundlage ist limitiert, wodurch darauf basierende Analysen nur beschränkt aussagekräftig sind. Es ist zu empfehlen, die Datengrundlage zu verbessern und die Datenerfassung zu vereinheitlichen. Damit liessen sich Unterschiede zwischen den AR besser interpretieren und für eine adäquate Steuerung nutzen. Besonders wichtig scheint die Erfassung der BAZ sowie eine Vereinheitlichung bei der Erfassung der RKH-Gesuche, der begleitenden Programme und der Ausreisen.
4. *Ressourcen:* Die Ressourcen sind grundsätzlich ausreichend. Um den Effekt eines höheren Ressourceneinsatzes zu testen, könnten vereinzelt Pilotprojekte durchgeführt werden (z.B. in AR mit vergleichsweise geringen Ressourcen oder BAZ ohne Verfahrensfunktion). Diese müssten von einem Monitoring begleitet werden.
5. *Harmonisierung der Praxis:* Hinsichtlich verschiedener Aspekte, insb. bei den RIF-Anfragen, der Identifikation vulnerabler Personen (SIM) sowie der Gewährung von Reintegrationsprojekten bestehen grosse Unterschiede in der Praxis. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung der Rückkehrenden je nach zugeteilter AR. Im Dialog sollte ein gemeinsames Verständnis erarbeitet werden und in den Vorgaben seitens SEM entsprechend konkretisiert und harmonisiert werden.
6. *Vernetzung:* Die Vernetzung mit den Partnern in den BAZ ist bereits gut, sollte jedoch weiter gefördert werden. Dazu gehört auch eine Verbesserung der dafür nötigen Rahmenbedingungen durch das SEM (z.B. Möglichkeit des direkten Kontakts).

Résumé

Les conseils en vue du retour (CVR) ont pour objectif de permettre et d'encourager le retour des demandeurs d'asile dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers. Cela comprend le conseil et l'assistance aux candidats potentiels au retour ainsi que leur soutien par des prestations financières. Dans les centres fédéraux d'asile (CFA), les conseils en vue du retour sont dispensés par différentes entités (OIM, CVR cantonaux ou le SEM lui-même). La présente évaluation met en lumière et compare le travail des CVR dans les CFA au niveau des régions d'asile (RA) et des entités responsables entre mars 2019 et mi-2024. Des recommandations en découlent. Pour ce faire, 43 entretiens ont été menés avec les conseillers en vue du retour et d'autres professionnels impliqués (p. ex. spécialistes du retour, conseillers juridiques et chefs Dublin et retour des RA). Une partie des entretiens a eu lieu lors d'une visite sur place dans 5 CFA. En outre, des analyses quantitatives des données ont été effectuées.

Résultats

L'évaluation s'articule autour de trois niveaux d'impact : Input, mise en œuvre et output, outcome et impact.

Input : Tous les RA disposent de ressources en personnel similaires pour les postes de CVR. Les professionnels interrogés estiment majoritairement que ces ressources sont suffisantes. Il est frappant de constater qu'en raison du nombre plus ou moins élevé de demandes d'asile par canton, la dotation effective en ressources varie. Les CVR cantonaux ou les CVR gérés par le SEM sont particulièrement bien adaptés pour gérer les fluctuations dues aux variations du nombre de demandes d'asile, car ils peuvent également affecter leurs collaborateurs à d'autres domaines d'activité. Les directives et les instructions sont généralement considérées comme claires. Il existe un besoin de clarification concernant les cas de rigueur, le programme SIM, les demandes RIF et les projets de réintégration.

Mise en œuvre et output : Selon tous les professionnels interrogés, une grande visibilité et une bonne accessibilité des CVR sont essentielles à leur succès. Cela implique des heures d'ouverture quotidiennes dans les CFA ayant une fonction procédurale et des bureaux accessibles. Ces objectifs sont en grande partie atteints, même si dans certains CFA, les requérants d'asile ont besoin d'une personne accompagnante ou d'un rendez-vous convenu à l'avance pour accéder aux bureaux des CVR. Les CVR sont peu présents dans les CFA sans fonction procédurale. Cela s'explique par le fait que les ressources sont utilisées plus efficacement ailleurs. Dans tous les RA, les requérants d'asile sont atteints et, par conséquent, les candidats potentiels au retour sont informés des prestations de retour.

Pour tous les professionnels interrogés, il est essentiel d'être en réseau avec d'autres acteurs dans les CFA afin d'orienter les demandeurs d'asile intéressés vers les CVR. Tant les conseillers en vue du retour que les autres acteurs décrivent cette mise en réseau comme bonne à très bonne. Un défi à cet égard est le taux élevé de rotation du personnel dans les CFA, par exemple en ce qui concerne le personnel d'encadrement. Les professionnels décrivent la collaboration entre les conseillers en vue du retour et les spécialistes du retour comme bonne, même si les défis varient selon l'entité responsable.

Les CVR disposent de différents instruments permettant de prendre en compte les vulnérabilités éventuelles des demandeurs d'asile (par ex. cas de rigueur, programme SIM). D'une part, les professionnels interrogés estiment que ces instruments sont suffisants et bons, d'autre part, de grandes différences dans leur utilisation selon les RA et parfois selon les entités responsables ont été observées. Cela peut aussi être dû à une attitude différente vis-à-vis de la vulnérabilité des demandeurs d'asile ayant exprimé le souhait de rentrer : l'OIM a tendance à procéder à davantage de clarifications à ce sujet, tandis que les CVR cantonaux et ceux du SEM basent davantage leur évaluation sur l'auto-évaluation des requérants. Des différences apparaissent également dans la compréhension du conseil : l'OIM met fortement l'accent sur le conseil global aux demandeurs d'asile. L'accent est davantage mis sur les clarifications sur place. D'autres entités (CVR cantonaux, SEM) mettent plutôt l'accent sur le déroulement rapide du retour volontaire. L'accent est davantage mis sur les chances des demandeurs d'asile de rester en Suisse, et sur la possibilité d'un rapatriement forcé. En même temps, cela répond au souhait de nombreux demandeurs d'un retour rapide.

Outcome et impact : En 2023, un peu moins de 1'000 personnes ont quitté la Suisse suite à un conseil en vue du retour au sein d'un CFA. Cela représente environ 3,3% de tous les demandeurs d'asile. Sur la base des données des six premiers mois, il est attendu de voir un chiffre similaire pour 2024. Les années précédentes, le chiffre était plus bas, bien que ces années ne soient que partiellement comparables en raison de la pandémie de Covid. Les personnes originaires d'Algérie, de Géorgie et de Turquie sont les plus nombreuses à bénéficier d'un CVR à partir d'un CFA. Les chiffres par RA varient considérablement, même après avoir pris en compte les différents pays d'origine des demandeurs d'asile. Par exemple, les CVR sont relativement peu utilisés dans le CFA de Suisse occidentale et relativement souvent dans le CFA de Suisse orientale. Les différences de taille des RA (à ressources égales) offrent une explication possible.

Il n'est pas possible de déterminer avec précision dans quelle mesure les CVR sont à l'origine du départ des personnes. D'une part, le nombre de départs et le traitement souvent rapide des retours volontaires indiquent une contribution importante des CVR. D'autre part, les professionnels interrogés soulignent que les bénéficiaires arrivent souvent en Suisse avec un désir de retour déjà bien établi et que l'influence des CVR reste limitée. Il arrive ainsi que des personnes dans les CFA fassent appel aux CVR alors qu'elles ne seraient probablement pas venues en Suisse sans cette offre. Il n'est donc pas possible de déterminer de manière définitive l'ampleur de la contribution des CVR à la prévention des renvois forcés et à la réduction de la durée de séjour des demandeurs d'asile en Suisse. En raison des coûts d'hébergement et des coûts élevés d'un rapatriement forcé, les CVR devraient présenter un rapport coûts/bénéfices positif, même s'il n'est pas possible de le démontrer précisément. La présente évaluation ne s'est pas penchée sur la question de savoir dans quelle mesure les CVR permettent une réintégration réussie et durable des demandeurs d'asile dans leur pays d'origine.

Dans l'ensemble, les professionnels interrogés évaluent positivement les CVR dans les CFA. Les différents acteurs impliqués sont satisfaits du service des CVR de leur RA respectif et soulignent les avantages de chaque entité responsable.

Conclusions et recommandations :

1. *Orientation stratégique* : Il existe des différences dans la compréhension des CVR et de ses objectifs entre les acteurs. Une meilleure compréhension commune des objectifs des CVR pourrait contribuer à améliorer encore la collaboration et à harmoniser les prestations. Dans

ce contexte, il convient de prendre en compte de l'intégration dans l'ensemble du système d'asile.

2. *Différentes entités responsables* : Les différentes entités responsables ont fait leurs preuves, de sorte qu'il est recommandé de poursuivre avec les mandataires actuels. Toutefois, il convient d'encourager l'échange mutuel entre les différentes dans le domaine du conseil en vue du retour et, par conséquent, la compréhension commune et les bonnes pratiques.
3. *Pilotage* : Les données actuelles présentent de nombreuses limitations quant à leur valeur informative. Il est recommandé d'améliorer les données et d'uniformiser leur saisie. Cela permettrait de mieux interpréter les différences entre les RA et de les utiliser pour un pilotage adéquat. Il semble particulièrement important de saisir les CFA dans les données et d'uniformiser la saisie des demandes de CVR, des programmes d'accompagnement et des départs.
4. *Ressources* : Les ressources sont en principe considérées comme suffisantes. Afin de tester l'effet d'une utilisation accrue des ressources, des projets pilotes individuels pourraient être mis en œuvre (par exemple dans les RA disposant de ressources relativement faibles ou les CFA sans fonction procédurale). Ces projets devraient être accompagnés d'un suivi.
5. *Harmonisation des pratiques* : Il existe de grandes différences de pratiques sur différents aspects, notamment les demandes RIF, l'identification des personnes vulnérables (SIM) et l'octroi de projets de réintégration. Il en résulte une inégalité de traitement des rapatriés en fonction de l'AR attribué. Une compréhension commune devrait être élaborée dans le cadre du dialogue, puis concrétisée et harmonisée en conséquence dans les directives du SEM.
6. *Mise en réseau* : La mise en réseau avec les partenaires dans les CFA est déjà bonne, mais devrait être encouragée de manière continue. Cela implique également que le SEM mette en place des conditions cadres pour la mise en réseau (par exemple, possibilité de contact direct).

1. Ausgangslage und Ziel

Die Rückkehrberatung (RKB) zielt darauf ab, die freiwillige oder pflichtgemässe Rückkehr von Personen aus dem Asylbereich in ihr Herkunftsland oder einen Drittstaat zu ermöglichen bzw. diese zu fördern. Interessierte Personen erhalten bei den Rückkehrberatungsstellen (RKB-Stellen) Unterstützung und Informationen zum Angebot der individuellen Rückkehrhilfe (RKH).

Die RKB wird in der Schweiz in allen Bundesasylzentren (BAZ) sowie in den Kantonen angeboten. Gegenstand der vorliegenden Evaluation sind ausschliesslich die RKB-Stellen in den BAZ, wobei die beiden BAZ an den Flughäfen Genf und Zürich ausgeklammert werden. In den BAZ führen verschiedene Trägerschaften die RKB durch: In sieben der zu untersuchenden vierzehn BAZ ist die Internationale Organisation für Migration (IOM) mit der RKB beauftragt. In fünf BAZ wird die Beratung durch die kantonalen RKB-Stellen durchgeführt. In den verbleibenden zwei BAZ der Asylregion (AR) Bern wird die RKB seit 2022 im Rahmen des Pilotprojekts «Rückkehr aus einer Hand» durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) übernommen.

Das SEM beschloss im Rahmen der Verlängerung der RKB-Mandate in den BAZ 2022, 2024 eine externe Evaluation in Auftrag zu geben, welche die Arbeit der verschiedenen Mandatsträger beurteilen soll. BSS Volkswirtschaftliche Beratung wurde in Kooperation mit KEK – CDC mit dieser Evaluation beauftragt. Gegenstand der Evaluation sind die RKB-Stellen in den BAZ im Zeitraum März 2019 – nach der Neustrukturierung des Asylverfahrens – bis Mitte 2024. Die folgenden zentralen Leitfragen sollen mit der Evaluation der RKB-Stellen in den BAZ beantwortet werden:

- Bestehen qualitative und quantitative Unterschiede (z.B. hinsichtlich Organisation, Prozesse, Haltung) zwischen den RKB-Stellen?
- Welche Vor- und Nachteile ergeben sich daraus?
- Wie ist die Ressourcenausstattung der RKB-Stellen zu beurteilen?
- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren?
- Wie ist die Qualitätssicherung zu beurteilen?
- Welche «Good Practices» und welches Verbesserungspotential bestehen für die RKB-Stellen in den BAZ?

Nachfolgend wird zunächst die Methodik (Kapitel 2) erläutert und der Evaluationsgegenstand beschrieben (Kapitel 3). Die Ergebnisse der Analyse sind entlang der Dimensionen des Wirkungsmodells strukturiert und finden sich in den Kapiteln 4, 5 und 6. Kapitel 7 synthetisiert die Erkenntnisse und daraus folgende Empfehlungen.

2. Methodik

Für die Beantwortung der Evaluationsfragen stützen wir uns einerseits auf Fachgespräche mit diversen involvierten Akteurinnen und Akteuren und andererseits auf quantitative Datenauswertungen.

Fachgespräche

Im Rahmen der Evaluation führten wir insgesamt 43 Gespräche mit den folgenden Personengruppen:

- Chefinnen und Chefs Sektion Dublin und Rückkehr aller AR
- Leiter Fachbereich RKH
- Leiterinnen und Leiter der RKB-Stellen in den BAZ
- Jeweils zwei Rückkehrberatende pro AR
- Jeweils einer/einem Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten SEM pro AR
- Rechtsvertreterinnen und -vertreter
- Personen aus dem Asylbereich, die an einer RKB teilnahmen

Die Rechtsvertreterinnen und -vertreter sowie die Personen, die an einer RKB teilnahmen, wurden lediglich in fünf resp. vier AR befragt. Alle anderen Personengruppen wurden für alle sechs AR gleich berücksichtigt. Die Gespräche fanden im Rahmen von fünf Besuchen in verschiedenen BAZ oder telefonisch/online statt. Anlässlich der Besuche im BAZ wurden neben den Fachgesprächen auch die Räumlichkeiten der RKB-Stellen angeschaut. Bei der Auswahl der besuchten BAZ wurde darauf geachtet, verschiedene AR sowie BAZ mit als auch ohne Verfahrensfunktion abzu decken. Folgende BAZ wurden besucht: Allschwil, Bern, Chiasso, Vallorbe und Zürich. Mit Personen aus den anderen BAZ wurden die entsprechenden Gespräche telefonisch/online geführt.

Wir erarbeiteten für jede der Personengruppen einen individuellen Gesprächsleitfaden. Diesen sendeten wir den Gesprächspartnerinnen und -partner vorgängig zu. Gemeinsam sind diesen Gesprächsleitfäden die Themenblöcke:

- Information & Visibilität der RKB-Stellen
- Eigentliche Beratung (Inhalt, Qualität)
- Ressourcen & Hilfsmittel
- Zusammenarbeit
- Qualitätssicherung und Dokumentation
- Wirkung
- Allgemeine Fragen zu Vor- und Nachteilen von verschiedenen Trägerschaften, Effizienz und Herausforderungen der RKB-Stellen

Alle Gespräche wurden protokolliert. Die Protokolle wurden im Rahmen der Analyse tabellarisch zusammengetragen und ausgewertet.

Quantitative Datenauswertungen

Komplementär zu den Fachgesprächen führten wir Datenanalysen durch. Dabei stützten wir uns auf drei Datenquellen:

- ZEMIS: Aus dem Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) nutzten wir Informationen zu den Asylgesuchen und -entscheiden je AR. Dies ermöglicht insbesondere den Anteil der erfolgten RKH in Relation zu allen Asylanträgen je AR und Herkunftsland darzustellen. Weiter enthält ZEMIS Informationen zur Gewährung von RKH, Art der RKH und Angaben zu den Gesuchstellenden (Herkunftsland, Alter, Familienstand). Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass die Erfassung von RKH in den ZEMIS Daten nicht einheitlich erfolgt und die Daten nicht

dahingehend bereinigt werden. Die Vergleichbarkeit der ZEMIS-Daten mit anderen Datenquellen zur RKH ist deshalb eingeschränkt.

- **Monatliche RKB Reportings der BAZ (RKB Reportings der BAZ):** Alle Anträge auf RKH müssen vom SEM genehmigt werden. Dies geschieht durch die Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten des SEM in den BAZ. Die Datenerfassung erfolgt durch den Fachbereich RKH, wo bei dieser die Höhe der gewährten RKH sowie das Herkunftsland und die Phase der Gewährung erfasst. Zudem wird jeweils der Zeitpunkt des Asylantrags, der Gesuchstellung auf RKH sowie der Ausreise erfasst. Diese Daten erlauben dadurch detailliertere Analysen der Dauer bis zur Gesuchstellung bzw. zur Ausreise, der Phasen sowie der Höhe der individuellen RKH. Die Art der RKH (Pauschale, Zusatzhilfe, medizinische RKH) kann annäherungsmässig aber nicht eindeutig bestimmt werden. Auch hier kann das Herkunftsland der Gesuchstellenden berücksichtigt werden.
- **IOM-Daten:** SIM-Unterstützungen und RIF-Anfragen werden vom SEM finanziert, laufen aber über IOM-Schweiz. Zudem ist IOM in die Umsetzung (z.B. Ausbezahlung der zweckgebundenen Beiträge) der Reintegrationsprojekte (RAS) vor Ort involviert. Die IOM-Daten listen deshalb je AR und Jahr die SIM- und RIF-Anfragen sowie gewährte Reintegrationsprojekte auf und bilden die Basis für jährliche Berichte an das SEM.

Neben deskriptiven Auswertungen ist ein Ziel der Datenanalysen, die verschiedenen AR quantitativ miteinander zu vergleichen und dabei nicht zu beeinflussende Faktoren zu berücksichtigen. Wir wenden dazu zwei Methoden an:

- **Multivariate Analysen:** Diese regressionsbasierten Analysen erlauben es, Unterschiede zwischen den AR bzgl. Anteil der Gesuchstellenden unter Berücksichtigung von Einflussfaktoren (z.B. Herkunftsland, Alter, Geschlecht) zu bestimmen.
- **Soll-Ist-Analysen:** Ziel dieser Analysen ist es, die tatsächlichen Ausreisen mit RKB (Ist-Werte) je AR mit «fairen» Soll-Werten zu vergleichen. Bei der Berechnung dieser Soll-Werte gilt es insbesondere die heterogene Zusammensetzung der Herkunftsländer der Asylsuchenden je AR zu berücksichtigen.¹ Konkret berechnen wir in einem ersten Schritt, welcher Anteil an allen Asylsuchenden je Herkunftsland und Jahr mit RKB zwischen 2019 und 2023 ausgereist ist. Dazu entnehmen wir dem ZEMIS die Zahl der Asylsuchenden je Herkunftsland und Jahr und den RKB Reportings der BAZ die Anzahl Ausreisen mit RKB je Herkunftsland und Jahr. Zur Illustration dient folgendes Beispiel: Im Jahr 2019 stellten 100 Personen aus Land X und 100 Personen aus Land Y einen Asylantrag in der Schweiz; von den Personen aus Land X reisten 10 mit RKB aus, von jenen aus Land Y 30; dies ergibt für Land X einen erwarteten Anteil Ausreisen von 10%, für Land Y einen von 30%. Auf Basis der erwarteten Ausreisen mit RKB je Herkunftsland und Jahr berechnen wir in einem zweiten Schritt für jede AR gesamthaft die erwarteten Ausreisen mit RKB je Jahr. Dazu multiplizieren wir für jede AR den errechneten Anteil Ausreisen mit RKB je Herkunftsland und Jahr mit den Asylgesuchen aus dem entsprechenden Herkunftsland und Jahr aus dem ZEMIS. In unserem Beispiel ergibt das für die AR Z, wo im Jahr 2019 30 Personen aus Land X und 20 Personen aus Land Y einen Asylantrag stellten, 3 erwartete Ausreisen in Land X (10% von 30) und 6 erwartete Ausreisen in Land Y (30% von 20).

¹ Das Herkunftsland einer Person beeinflusst die Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme von RKH wesentlich: Erstens sind die RKH nach Ländern abgestuft (siehe Kapitel 3.3.2) und damit je Herkunftsland verschieden attraktiv. Zweitens hat eine Person je Herkunftsland unterschiedlich gute Chancen auf Schutz in der Schweiz (Asylgewährung oder vorläufige Aufnahme) und die Situation im Heimatland kann eine Rückkehr unterschiedlich attraktiv erscheinen lassen. Beides wirkt sich ebenfalls auf die Nachfrage nach RKH aus.

Summieren wir in einem dritten Schritt diese erwarteten Ausreisen mit RKB je Herkunftsland, Jahr und AR für jedes Jahr und AR, erhalten wir Soll-Werte (in der Beispiel-AR $Z\ 3 + 6 = 9$ Soll-Ausreisen). Diese berücksichtigen die heterogene Zusammensetzung der Asylsuchenden und lassen einen «fairen» Vergleich mit den Ist-Werte je AR und über die Zeit zu. Dabei gilt es zu beachten, dass sich die Soll- und Ist-Werte pro Jahre über alle AR ausgleichen (d.h. dem Wert Null entsprechen). Die Ist-Soll-Abweichungen zeigen somit wie gut die AR zum Mittelwert über alle AR dastehen und nicht, ob sie einen vordefinierten Soll-Wert unter- oder über-treffen.

Grenzen der Untersuchung

Wir sehen insbesondere folgende Grenzen der vorliegenden Evaluation:

- Die Evaluation behandelt nur die RKB-Stellen in den BAZ. Es sollten keine generellen Rückschlüsse auf die RKB-Stellen in den Kantonen gemacht werden, da dort meist andere Personengruppen (vermehrt Asylsuchende im erweiterten Verfahren oder mit abgewiesenen Asyl-anträgen) beraten werden. Gleichzeitig werden Asylsuchende aus den BAZ zu einem späteren Zeitpunkt auf die Kantone verteilt und nehmen dort möglicherweise eine kantonale RKB-Stelle in Anspruch. Somit ist denkbar, dass die Informationsarbeit der RKB-Stellen in den BAZ erst später in einer Ausreise resultiert. Auch weitere mögliche Auswirkungen auf die kantonalen Migrationsbehörden konnten nicht beleuchtet werden.
- Quantitative Vergleiche zwischen den verschiedenen Trägerschaften sind nur bedingt möglich. In ZEMIS lassen sich einzelne BAZ nicht identifiziert, weshalb wir die meisten Auswertungen auf Ebene der AR durchführen. Hierbei gilt es zu beachten, dass in der AR Nordwestschweiz und Westschweiz (bis 2023 auch in Zürich) verschiedene Trägerschaften innerhalb einer AR tätig sind. In der AR Bern wechselte die Trägerschaft per 2022. Unterschiede auf Ebene der AR sind deshalb nicht zwangsläufig mit Unterschieden je Trägerschaften gleichzusetzen. Auch Vergleiche von Trägerschaften innerhalb einer AR sind problematisch. In den oben erwähnten AR deckt IOM die BAZ mit Verfahrensfunktion (BAZmV) ab, die kantonalen RKB-Stellen hingegen die BAZ ohne Verfahrensfunktion (BAZoV). Die Ausgangslage für die RKB-Stellen in diesen unterschiedlichen BAZ-Typen präsentiert sich sehr unterschiedlich (z.B. hinsichtlich des Standes des Asylverfahrens), das schränkt die Vergleichbarkeit ein. Hinzu kommen Unterschiede hinsichtlich der Anzahl Asylgesuche in der Region sowie den geografischen Gegebenheiten.
- Die Evaluation untersucht den Zeitraum 2019 bis Mitte 2024. In dieser Zeit fällt die Covid-Pandemie (ca. ab März 2020 bis Anfang 2022). Die pandemiebedingten Reisebeschränkungen erschwerten die Rückführung von Personen aus dem Asylbereich und beeinflussten damit auch die RKB bzw. deren Wirkung. Gleichzeitig wurde im Jahr 2021 eine «Sonderaktion Covid» gestartet, um die Zahl der freiwilligen Rückkehren insbesondere auch in visumsbefreite Länder zu erhöhen. Insgesamt ist deshalb die Vergleichbarkeit der Zahlen zwischen den einzelnen Jahren eingeschränkt. Wir passen den Beobachtungszeitraum der einzelnen Auswertungen diesen Umständen an und gehen an den jeweiligen Stellen darauf ein.
- Infolge des Ukrainekrieges kam es ab Februar 2022 zu einem Zustrom von Personen aus der Ukraine in die Schweiz. Ein Teil dieser Personen kehrte danach mit RKB in die Ukraine zurück. Auf die freiwillige Rückkehr von Personen aus der Ukraine gehen wir einem Exkurs in Kapitel 3 ein. Für die anderen Auswertungen wurde diese Personengruppe hingegen ausgeklammert.
- Die Impact-Ebene ist nur teilweise Gegenstand der Evaluation. Gemäss Wirkungsmodell liegt die Wirkung (Impact) der RKB-Stellen insbesondere in der Förderung der Reintegration der Rückkehrenden in ihrem Heimat- oder Herkunftsland sowie in Einsparungen in der Schweiz

durch einen kürzeren Aufenthalt von Asylsuchenden. Reintegration ist von einer Vielzahl von Einflussfaktoren abhängig. Eine fundierte Überprüfung dieser Fragestellungen würde den Rahmen der vorliegenden Evaluation sprengen. Dennoch wurden in den Fachgesprächen Einschätzungen dazu erfragt. Weiter ermöglicht die RKB eine Rückkehr in Würde. Dadurch kann die RKB einen Beitrag zu guten Beziehungen zwischen der Schweiz und den Herkunftsländern leisten (z.B. im Rahmen von Migrationsabkommen). Solche guten Beziehungen sind eine Grundvoraussetzung damit freiwillige Rückkehren (aber auch zwangsweise Rückführungen) überhaupt umgesetzt werden können, z.B. indem dadurch die Identifikation der Rückkehrenden sowie die Ausstellung von Reisedokumenten (Laissez-Passer) ermöglicht werden. Die vorliegende Evaluation dokumentiert zwar die Wichtigkeit der Identifikation und des Ausstellens von Reisedokumenten für freiwillige Rückkehren, untersucht aber nicht, welchen Beitrag die RKB zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und den Herkunftsländern leistet.

3. Evaluationsgegenstand

Die RKH und die RKB sind in der Weisung Asyl III / 4 des SEM – gestützt auf Art. 93 AsylG (SR 142.31) sowie Art. 62 bis 78 AsylV 2 (SR 142.312) – geregelt.

3.1 Ziele und Zielgruppen

Die RKB stellt eine Massnahme im Bereich RKH dar. Sie soll einerseits die freiwillige und pflichtgemässe Rückkehr fördern und andererseits die Begünstigten bei der Rückkehr und der Wiedereingliederung unterstützen. Freiwillige Ausreise bedeutet, dass eine Person die Schweiz aus eigenem Antrieb verlässt; pflichtgemässe Ausreise bedeutet, dass eine Person die Schweiz aufgrund einer entsprechenden Verfügung verlässt (vgl. SEM Weisung III / 4).

Die RKB wird in der Schweiz in allen Bundesasylzentren (BAZ) sowie in den Kantonen angeboten. Gegenstand der Evaluation sind ausschliesslich die RKB-Stellen in den BAZ. Es ist Aufgabe der RKB-Stellen, die Gesuchstellenden bereits kurz nach ihrer Ankunft in einem BAZ über die Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr zu informieren. Dabei ist insbesondere die Höhe und die degressive Ausgestaltung der RKH Thema. In einem weiteren Schritt beraten Rückkehrberatende Interessierte zur möglichen Rückkehr und unterstützen sie nach einem Entscheid für eine Rückkehr bei der Umsetzung (z.B. bei der Dokumentenbeschaffung oder der Flugbuchung). Bei Bedarf werden weitere Abklärungen vorgenommen. Sofern eine materielle Zusatzhilfe gewährt werden kann, wird zudem ein Projektplan erarbeitet.

Die RKB richtet sich grundsätzlich an alle Personenkategorien aus dem Asylbereich (Asylsuchende mit hängigem oder abgewiesenem Verfahren, vorläufig Aufgenommene, anerkannte Flüchtlinge) sowie an gewisse Personen aus dem Ausländerbereich (z.B. Opfer von Menschenhandel). In BAZ mit Verfahrensfunktion (BAZmV) werden die Asylgesuche eingereicht und im beschleunigten Verfahren geprüft. In BAZ ohne Verfahrensfunktion (BAZoV) befinden sich überwiegend Personen, die ein Dublin-Verfahren durchlaufen oder deren Asylgesuch abgelehnt wurde. Lässt sich ihre Wegweisung nicht innerhalb von 140 Tagen vollziehen, werden sie in die

Kantone transferiert. Die RKB in den BAZ richtet sich deshalb insbesondere an Personen im laufenden (beschleunigten) Asylverfahren, an sog. Dublin-Fälle (Asylverfahren, die unter das Dublin-Abkommen fallen) und an Personen mit abgelehnten Asylanträgen vor dem Transfer in einen Kanton.

3.2 Trägerschaften

Folgende Trägerschaften übernehmen die RKB-Stellen in den BAZ:

- *Internationale Organisation für Migration IOM*: IOM ist eine gemeinnützige Organisation der Vereinten Nationen, welche international im Bereich der Migration aktiv ist. IOM Schweiz führt im Auftrag des SEM die RKB-Stellen in mehreren BAZ durch. Weil IOM über Büros in diversen Ländern verfügt, übernimmt sie zum Teil weitere vom SEM finanzierte Leistungen im Zusammenhang mit der RKB und RKH (z.B. Abklärungen in den Zielländern der Antragsteller, Reisebegleitung, Auszahlung der gewährten Unterstützung für die Reintegrationsprojekte vor Ort).
- *Kantonale RKB-Stellen*: In einigen BAZ übernehmen die kantonalen RKB-Stellen der jeweiligen Standortkantone auch die RKB in den BAZ. Im Kanton Zürich übernimmt das kantonale Sozialamt diese Aufgabe, in den anderen Kantonen sind es die jeweiligen Migrationsämter.
- *Staatsekretariat für Migration SEM*: Im Rahmen des Pilotprojekts («Rückkehr aus einer Hand») führt seit 2022 das SEM selbst die RKB in der AR Bern durch. Die Rückkehrberater:innen haben in diesem Modell eine Doppelrolle als Rückkehrberater:innen und als Fachspezialist:innen und -spezialisten Rückkehr und unterstützen dabei auch den zuständigen Kanton im Wegweisungsvollzug.

Die folgende Tabelle führt die BAZ auf, welche gemäss Pflichtenheft Teil der Evaluation sind und ordnet diese drei Trägerschaftstypen und AR zu. Nicht berücksichtigt werden die BAZ an den Flughäfen. Wie in Kapitel 2 erläutert, bestehen Einschränkungen bei der Vergleichbarkeit der verschiedenen Trägerschaften und AR.

Tabelle 1 Trägerschaften der RKB-Stellen in den BAZ

Asylregion	Zentrum	Trägerschaft
Bern	BAZmV Bern	SEM (seit 2022)
	BAZoV Kappelen	SEM (seit 2022)
Nordwestschweiz	BAZmV Basel	IOM
	BAZoV Allschwil	RKB BL
	BAZoV Flumenthal	RKB SO ²
Zürich	BAZmV Duttweiler	RKB ZH
	BAZoV Embrach	RKB ZH
Ostschweiz	BAZmV Altstätten	IOM

² Die kantonale RKB-Stelle SO hat sich entschieden, das Mandat der RKB im BAZ Flumenthal per Ende 2024 niederzulegen.

Asylregion	Zentrum	Trägerschaft
	BAZoV Kreuzlingen	IOM
Tessin und Zentralschweiz	BAZmV Chiasso	IOM
	BAZoV Glanegg	IOM
Westschweiz	BAZmV Boudry	IOM
	BAZoV Giffers	IOM
	BAZoV Vallorbe	RKB VD

Eigene Darstellung. BAZmV=BAZ mit Verfahrensfunktion, BAZoV=BAZ ohne Verfahrensfunktion. Nicht aufgeführt sind Aussenstandorte / temporäre BAZ. Ebenfalls nicht aufgeführt ist das BAZ Brugg, das 2024 von der AR Zürich zur AR Nordwestschweiz wechselte.

3.3 Die Ausgestaltung der Rückkehrhilfe

3.3.1 Zugangskriterien

Grundsätzlich sind zur RKB alle Personen aus dem Asylbereich mit Aufenthalt in einem BAZ zugelassen, die sich zu einer freiwilligen oder pflichtgemässen Ausreise entscheiden. Ausgeschlossen sind einzig Personen, die straffällig werden, ihre Mitwirkungspflichten im Asylverfahren nicht wahrnehmen oder Fürsorgeleistungen missbräuchlich verwenden (Art. 64 AsylV 2).

Keine Leistungen der RKH erhalten Personen, die für einen Aufenthalt von bis zu drei Monaten in der Schweiz von der Visumspflicht befreit sind. Die Reisekosten werden hingegen für alle Personen übernommen, die freiwillig oder pflichtgemäss ausreisen, unabhängig vom Herkunftsland. Eine weitere länderspezifische Einschränkung gibt es in Bezug auf die Art der RKH: Personen aus Ländern, die südlich oder östlich an die EU-Aussengrenze anliegen (insbesondere Maghreb), erhalten in der Regel keine materielle Zusatzhilfe, sondern lediglich die vorgesehene Pauschale. Bei Härtefällen können Ausnahmen gewährt werden.

Auch bei einer freiwilligen oder pflichtgemässen Weiterreise in einen Drittstaat, der nicht dem Heimat- oder Herkunftsstaat entspricht, kann eine RKH gewährt werden, sofern die Person berechtigt ist, sich dort längerfristig aufzuhalten (vgl. SEM Weisung III/4).

Die RKH kann nur einmalig bezogen werden – reist eine Person zu einem späteren Zeitpunkt erneut in die Schweiz ein, ist sie von der individuellen RKH ausgeschlossen.

3.3.2 Art und Höhe der individuellen Rückkehrhilfe

Die Leistungen der individuellen RKH sind finanzieller oder materieller (z.B. Reisekosten, Medikamente) Natur (siehe Tabelle 2). Verschiedene Personen (z.B. Herkunftsländer, Familienkonstellation, Vulnerabilität) qualifizieren dabei grundsätzlich für unterschiedliche Leistungen. Die RKH ist degressiv ausgestaltet (drei Phasen), d.h. je früher eine Person ein Gesuch um RKH stellt, desto grosszügiger sind die Leistungen. Mit diesem degressiven Modell soll der Anreiz erhöht werden, sich möglichst frühzeitig für eine freiwillige Rückkehr zu entscheiden und so die Dauer des Aufenthalts in der Schweiz verkürzt werden.

Neben einer Pauschale, die je nach Phase variiert, können zusätzliche Leistungen gewährt werden. Die materielle Zusatzhilfe kann für ein Reintegrationsprojekt in den Bereichen Beruf, Ausbildung, Wohnraum oder für spezielle Hilfsmassnahmen für verletzte Personen eingesetzt werden (vgl. SEM Weisung III/4). Wenn eine materielle Zusatzhilfe beantragt werden kann, erarbeiten die RKB gemeinsam mit den Rückkehrenden einen entsprechenden Projektplan. Eine erhöhte Zusatzhilfe kann für Personen mit besonderen Reintegrationsbedürfnissen gewährt werden (wobei gemäss Fachbereich RKB hier eine restriktive Praxis verfolgt wird). Dazu gehören insbesondere Härtefälle, d.h. Personen die z.B. aufgrund Gesundheitszustands, Familienkonstellation oder Alters als verletzlich zu betrachten sind, oder grosse Familien. Ferner können aus länderspezifischen Gründen gezielte Aktionen durch das SEM vorgesehen werden (vgl. SEM Weisung III/4). Aktuell kann bei Äthiopien, Eritrea und dem Iran aus länderspezifischen Gründen eine erhöhte Zusatzhilfe ausbezahlt werden (SEM Praxisrichtlinien).

Die nachfolgende Tabelle führt sämtliche Leistungen im Überblick auf. Im Anhang findet sich ergänzend das Plakat des SEM zur RKB, welches sich an die Gesuchstellenden richtet und die zentralen Informationen enthält (Abbildung 16).

Tabelle 2 Ausgestaltung RKB

Form der RKB	Zulassung / Ausschluss	Phasen		
		Phase 1	Phase 2	Phase 3
		<i>Erste Befragung (Dublin-Gespräch)</i>	<i>Vor Ablauf Beschwerdefrist</i>	<i>Später</i>
Pauschale	Ausgeschlossen sind visumsbefreite Länder (z.B. Balkan, Südamerika)	1'000 Fr. pro erwachsene Person 500 Fr. pro Kind Max. 2'000 Fr. pro Familie bzw. 1'500 Fr. pro Ehepaar	Halbierung	Weitere Halbierung
Materielle Zusatzhilfe	Ausgeschlossen sind visumsbefreite Länder, Staatsangehörige aus den südlich und östlich an die EU-Aussen-grenze anliegenden Ländern	Max. 3'000 Fr.	3'000 Fr.	keine
Erhöhte Zusatzhilfe	Zugelassen sind nur Personen mit besonderen Reintegrationsbedürfnissen (z.B. Härtefälle, grosse Familien)	Max. 5'000 Fr. Bei Härtefällen kann das SEM auf die degressive Ausgestaltung der RKB verzichten.		
Med. RKB	Einzelfallprüfung von med. Bedürfnissen	Medikamente oder Pauschale für medizinische Behandlung (für max. drei Monate); ab 1'000 Fr.: Abklärung von Kosten und Verfügbarkeit		
Reisekosten	Wird unabhängig von der individuellen RKB gewährt	100 Fr./Person oder 500 Fr./Familie; bei besonderen Gründen 500 Fr. bzw. 1'000 Fr. (Art. 59a Asyl V 2)		

Quelle: Asylgesetz, Weisung 4, Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe. Eigene Darstellung.

Die Auszahlung der individuellen RKB wird in der Regel vor Ort durch eine beauftragte Partnerorganisation (z.B. IOM) oder die Schweizerische Vertretung organisiert. Für materielle

Zusatzhilfe erfolgt die Auszahlung in der Regeln nach Vorlage entsprechender Belege oder Rechnungen durch lokale IOM-Mitarbeitende.

Um einem allfälligen Pull-Effekt entgegenzuwirken, wird die Ausreisequote kontrolliert: Überschreitet die Ausreisequote für ein Land mit monatlich mehr als 20 Asylgesuchen zwei Monate nacheinander die Schwelle von 33%, werden die Ansätze der RKH reduziert.

Anlässlich des Endes der Covid-Pandemie und der damit verbundenen Aufhebung der Reisebeschränkungen wurde im März 2022 eine Sonderaktion mit erhöhten Leistungen gestartet. Im Rahmen dieser «Last Call»-Aktion wurde für einen begrenzten Zeitraum das degressive Modell ausgesetzt und alle Rückkehrenden erhielten RKH der Phase 1. Zudem erhielten auch Personen aus Ländern, welche normalerweise nicht für Projekthilfen berechtigt sind (insbesondere Maghreb-Staaten) eine materielle Zusatzhilfe.

3.3.3 Begleitende Programme (SIM, RAS, RIF)

IOM bietet im Auftrag des SEM drei spezifische Programme an, welche die RKH resp. die RKB ergänzen (können). Diese Instrumente werden vom SEM finanziert und stehen alle RKB-Stellen der Schweiz zur Verfügung. Das SEM regelt den Anwendungsbereich der drei Programme und entscheidet (auf Antrag der RKB-Stellen) über einzelne Teilnahmen.

- swissREPAT-IOM-Movement (SIM) bezeichnet eine umfassende Unterstützung der vulnerablen Rückkehrenden, beispielsweise bei der Anreise zum Flughafen, beim Umsteigen an Transitflughäfen oder bei der Ankunft im Herkunftsland. Auch eine medizinische und/oder soziale Begleitung während des Fluges ist möglich. SIM-Unterstützungen richten sich insbesondere an Rückkehrende mit medizinischen Problemen, aber auch für Minderjährige oder weitere vulnerable Personengruppen.
- Reintegration Assistance from Switzerland (RAS) bezeichnet die Unterstützung bei der Umsetzung des Reintegrationsprogramms durch das lokale IOM-Büro im Herkunfts- resp. Zielland.
- Return Information Fund (RIF) bezeichnet Anfragen an die lokalen IOM-Büros im Herkunfts- resp. Zielland, mit welchen konkrete Fragen zu lokalen Gegebenheiten geklärt werden können. Dies kann einerseits Abklärungen hinsichtlich der Erarbeitung eines Reintegrationprojekts betreffen, andererseits aber beispielsweise auch hinsichtlich der Verfügbarkeit und der Kosten für Medikamente.

Exkurs: Ukraine

Im Jahr 2022 sind gemäss dem SEM knapp 6'000 Ukrainerinnen und Ukrainer (kontrolliert) in ihre Heimat zurückgekehrt. 2'594 dieser Personen erhielten eine Rückkehrunterstützung. Allerdings erfolgten praktisch alle diese Rückkehrunterstützungen ab Kantonen und nur in 65 Fällen ab BAZ.³ Dabei handelte es sich häufig um weibliche Einzelpersonen (ohne/mit Kind) oder um Eheleute mit Kindern. Die Ausreisenden ab BAZ erhielten in der Regel eine spezifische Rückkehrunterstützung Ukraine und Reisegeld von rund 500

³ Vgl. SEM, Rückkehrstatistik 2022: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/international-rueckkehr/rueckkehrhilfe.html>.

Franken (RKB Reportings der BAZ, eigene Auswertungen). 2023 reisten trotz anhaltendem Krieg 16'496 Personen in die Ukraine zurück, wobei knapp ein Drittel eine finanzielle Rückkehrunterstützung erhielt (SEM 2024). Praktisch alle diese Ausreisen mit RKB erfolgten ab den Kantonen und nicht ab BAZ.⁴

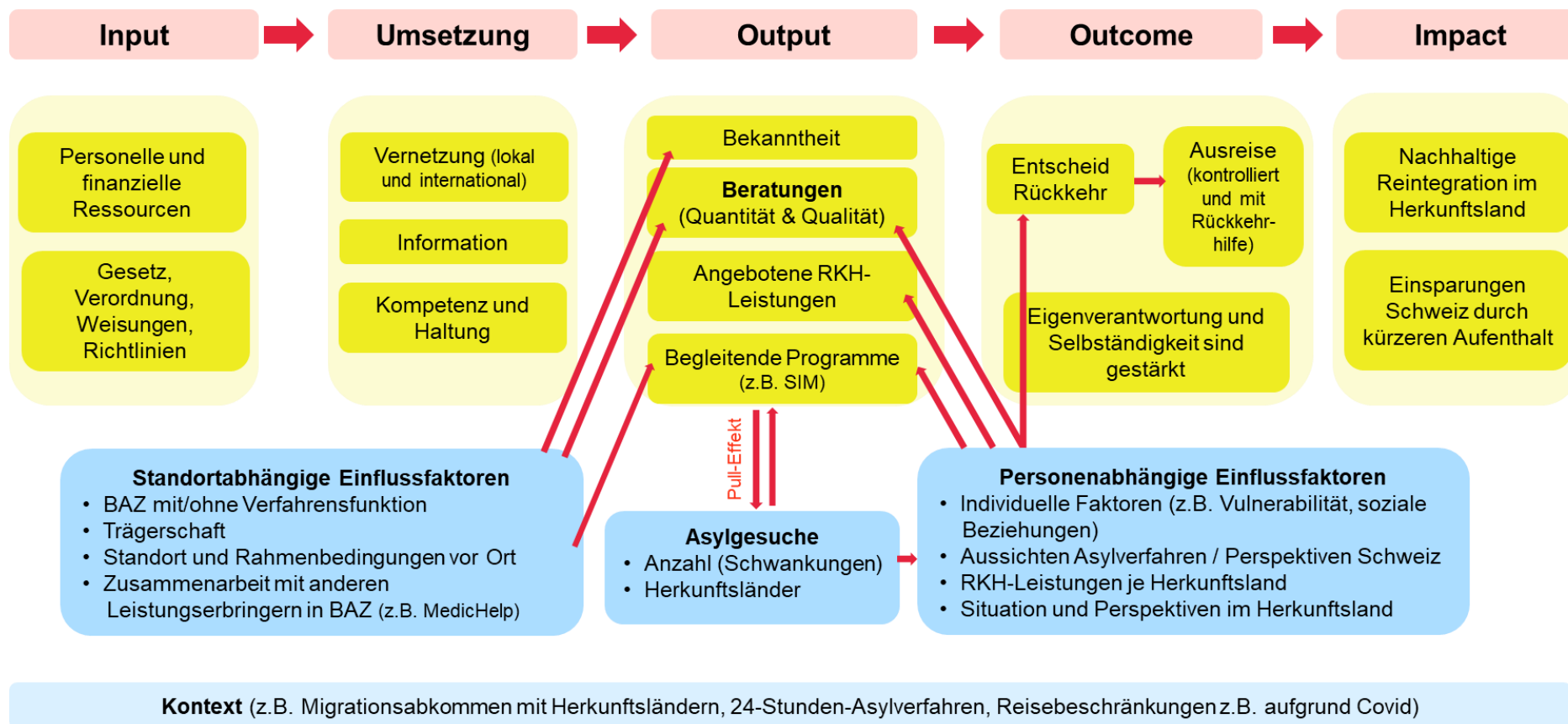
Personen aus der Ukraine sind eine besondere Gruppe unter den Geflüchteten, da sie sich insbesondere hinsichtlich ihrer hohen Anzahl, ihrer Rückkehrorientierung und ihrer demografischen Merkmale aber auch hinsichtlich der Abläufe im Schutzverfahren von anderen Geflüchteten unterscheiden. Zudem befinden sie sich mehrheitlich in der Zuständigkeit der Kantone. Um die längerfristige Entwicklung im Bereich der RKB aufzeigen zu können und nicht auf Besonderheiten dieser Gruppe der Geflüchteten einzugehen, werden im Bericht die Rückkehrenden aus der Ukraine ausgeklammert.

3.4 Wirkungsmodell

Nachfolgend ist das Wirkungsmodell dargestellt, welches die erwarteten Auswirkungen der RKB in Form von Wirkungszusammenhängen aufzeigt. Es orientiert sich an den Dimensionen Input (Rahmenbedingungen und Massnahmen), Umsetzung (Vollzug), Output (direkte Ergebnisse der Aktivitäten), Outcome (Änderung im Verhalten der Zielgruppe) und Impact (Wirkungen auf gesellschaftlicher Ebene).

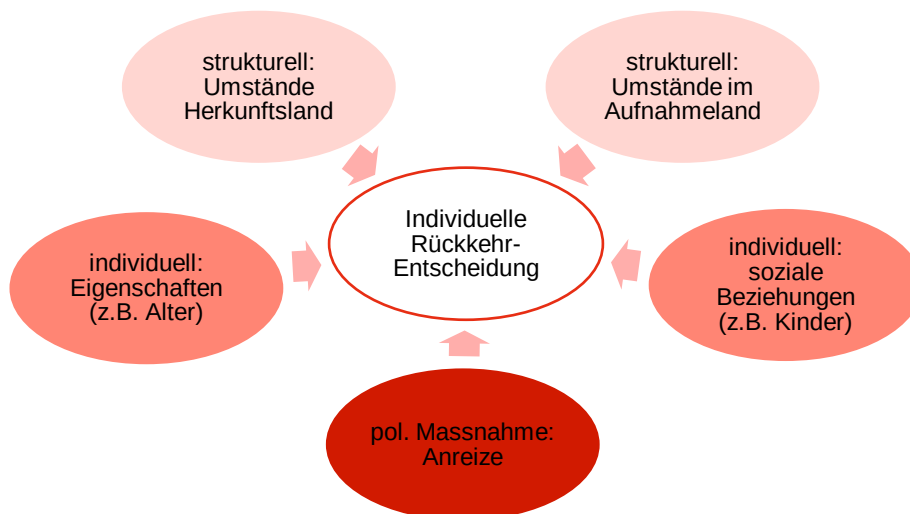
⁴ Im Jahr 2023 reisten 5'021 Personen aus der Ukraine mit Rückkehrunterstützung ab Kantonen zurück. Ab BAZ kam es zu praktisch keinen Rückkehren in die Ukraine mit Unterstützung. Siehe SEM, Rückkehrstatistik 2023: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/international-rueckkehr/rueckkehrhilfe.html>.

Abbildung 1 Wirkungsmodell



Wie im Wirkungsmodell aufgezeigt, sind mögliche Politikmassnahmen (wie die RKB) nur eine Dimension unter verschiedenen Faktoren, welche die Entscheidung zur Rückkehr beeinflussen. Koser & Kuschminder (2015) identifizieren daneben zwei strukturelle Faktoren: die Umstände im Herkunftsland und die Umstände im aktuellen Aufnahmeland. Sowie zwei individuelle Faktoren: die individuellen Eigenschaften (z.B. Alter) und soziale Beziehungen (z.B. Kinder).

Abbildung 2 Einflussfaktoren Rückkehrentscheidung



Quelle: Darstellung BSS, angelehnt an Koser & Kuschminder (2015).

Ausgewählte zentrale Einflussfaktoren auf die individuelle Rückkehrentscheidung werden in Folgenden kurz beschrieben. Weitere Ausführungen dazu finden sich sowohl in Koser & Kuschminder (2015) als auch in IOM (2022).

- Das Empfinden der eigenen Migrationserfahrung und der möglichen im Ankunftsland. Hierzu gehört auch die Befürchtung, nur einen irregulären Aufenthalt im Land zu haben resp. ggf. auch bereits die Ermüdung von irregulären Aufenthalten in der Schweiz oder in Europa.
- Die drohende Abschiebung oder Inhaftierung ist ein weiterer Faktor, der zu einem Entscheid der freiwilligen oder pflichtgemässen Rückkehr beitragen kann.
- Soziale Netzwerke und Familiensituationen können einerseits den Rückkehrwillen positiv beeinflussen, da ein Wunsch besteht wieder im Umfeld zu leben und zudem die Reintegration durch ein stabiles Netzwerk erleichtert wird. Andererseits kann sich dies auch negativ auswirken, wenn das soziale oder familiäre Netzwerk negativ oder gar als Bedrohung wahrgenommen wird. In gewissen Umständen kann zudem eine Rückkehr als stigmatisierend empfunden werden, da mit der Migration verbundene Erwartungen der Familie nicht erfüllt wurden.
- Schulden an «Schlepper» können ebenfalls eine mögliche Hürde für eine Rückkehr sein, da befürchtet wird, im Heimatland dem Druck zur Rückzahlung oder Bedrohungen stärker ausgesetzt zu sein.

Eine Vielzahl von strukturellen und individuellen Faktoren beeinflussen somit die individuelle Entscheidung für oder gegen eine Rückkehr. Die RKB und die RKH haben entsprechend nur begrenzt einen Einfluss auf die Entscheidung. Die Beratung kann aber einerseits dabei unterstützen, sich der eigenen Situation bewusst zu werden und die eigenen Handlungsoptionen klarer zu sehen. Auf der anderen Seite können Beratung und RKH die Chancen, sich im Herkunftsland eine

Zukunft aufzubauen, verbessern bzw. die Wahrnehmung dieser Chancen verbessern (siehe auch IOM (2022)).

4. Ergebnisse Input

4.1 Ressourcen

Die RKB-Stellen in den BAZ verfügen in der Regel über 100 Stellenprozent pro BAZmV und 20 Stellenprozent pro BAZoV. Entsprechend unterscheidet sich die Ressourcen- bzw. Personalausstattung zwischen diesen AR kaum.⁵ Eine Ausnahme bildet die AR Bern: Hier stehen für die RKB 80 Stellenprozent zur Verfügung. Da sich die Lohnkosten für eine Vollzeitstelle RKB in den BAZ je Trägerschaft und Region nur unwesentlich unterscheiden, sind auch die Lohnkosten der AR ähnlich hoch. In der AR Bern sind sie aufgrund der tieferen Stellenprozente niedriger. Die unterschiedliche Ressourcenausstattung zwischen BAZmV und BAZoV widerspiegelt dabei die Logik des degressiven Modells, indem der Fokus auf Phase 1 gelegt wird.

Tabelle 3 Ressourcen nach Asylregion

	WCH	BE	NWCH	TZCH	ZH	OCH
<i>Asylgesuche 2023</i>	<i>6'554</i>	<i>2'755</i>	<i>4'211</i>	<i>3'253</i>	<i>4'555</i>	<i>3'250</i>
Stellenprozent insgesamt	165	80	162	145	154	145
Stellenprozent pro 100 AS	2.5	2.9	3.8	4.5	3.4	4.5
Arbeitsminuten pro AS	29.6	34.1	44.9	52.4	39.8	52.4

Arbeitsminuten pro Asylsuchenden berechnen sich aus den Arbeitsminuten (Annahme: 41.5 Wochenarbeitsstunden und 52.2 Arbeitswochen bei 5 Ferienwochen) und den Asylgesuchen je AR (ohne nicht über eine AR erfolgte Asylgesuche). Die effektive Arbeitszeit kann von diesen Annahmen abweichen. IOM verfügt über zusätzliche flexibel einsetzbare «Springer»-Ressourcen. Diese wurden für die obige Berechnung gleichmässig auf die IOM Stellen verteilt, werden aber in Realität eher bei BAZ bzw. AR mit grösserem Zeitbedarf angesiedelt. Gemäss Angaben von IOM fiel in den letzten Jahren jeweils ein grosser Anteil der variablen Ressourcen auf die AR TZCH. Quellen: Angaben zu Stellenprozenten gemäss Fachbereich RKH, kommentierte Asylstatistik 2023, eigene Berechnungen.

In Relation zu den Asylzahlen präsentiert sich diese gleichmässige Verteilung der Ressourcen über die AR allerdings sehr unterschiedlich (vgl. Tabelle 3). Während in der Westschweiz der RKB-Stelle nur knapp 30 Minuten pro asylsuchender Person zur Verfügung stehen, sind es in der AR Tessin und Zentralschweiz sowie der Ostschweiz fast eine Stunde. Dies ist ein errechneter Wert, der sich auf alle asylsuchenden Personen bezieht – da nicht alle Personen eine RKB in

⁵ Die leicht unterschiedlichen Stellenprozente je AR ergeben sich, weil a) die AR NWCH, WCH und ZH (bis 2023) über zwei statt ein BAZoV verfügten und b) IOM über eine Ferien-/Springer-Stelle verfügt, die in der Tabelle gleichmässig auf die IOM-Stellenprozente je AR aufgeteilt sind.

Anspruch nehmen, ist der effektiv pro Person zur Verfügung stehende Zeitrahmen deutlich höher. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass neben der eigentlichen Beratung auch administrative Tätigkeiten erledigt werden müssen und grosse Unterschiede bei den Wegzeiten durch die Entfernung der BAZ bestehen.

Die grosse Mehrheit der Fachpersonen in allen AR beurteilt die Ressourcenausstattung der RKB-Stellen in den BAZ als knapp ausreichend bis ausreichend. Gemäss diesen Fachpersonen könnten zusätzliche Ressourcen allenfalls genutzt werden, um die Sichtbarkeit der RKB zu erhöhen (Präsenz in den temporären BAZ oder die Partner in den BAZ umfassender über die RKB informieren) und Abwesenheiten besser abzudecken (z.B. tägliche Präsenz auch während Ferien oder längeren Abwesenheiten von Mitarbeitenden sicherstellen). Auf die Ausreisezahlen insgesamt hätte dies gemäss diesen Fachpersonen aber wohl nur einen geringen Effekt. Einige Fachpersonen betrachten insbesondere die Abdeckung der BAZoV als ungenügend. Wenige Fachpersonen betrachten die heutigen Ressourcen als ungenügend und erwarten mehr Ausreisen, falls die Ressourcen erhöht würden. Ebenso viele Fachpersonen widersprechen dem und erwarten bei einer Erhöhung der Ressourcen nicht mehr Ausreisen.

Gemäss der Weisung (SEM Weisung III/4) wird bei der Finanzierung der kantonalen RKB (nicht ab BAZ) neben einer Basispauschale auch eine Leistungspauschale pro ausgereiste Person gewährt. Ein solches leistungsorientiertes Finanzierungselement ist bei den RKB-Stellen in den BAZ nicht vorgesehen. Dadurch haben die RKB-Stellen in den BAZ einerseits eine erhöhte Planungssicherheit, andererseits haben sie weniger finanzielle Anreize zur Steigerung der freiwilligen Ausreisen. Eine solche (zusätzliche) Vergütung der RKB-Stellen pro Ausreise würde zudem der – in Relation zu den Asylzahlen – ungleichen Ressourcenausstattung der AR entgegenwirken. Solche Anreize könnten sich jedoch auch negativ auswirken, wenn sie dazu führen, dass Asylsuchende vermehrt zur freiwilligen resp. pflichtgemässen Ausreise gedrängt werden. Zudem dürften sich gewisse Abgrenzungsprobleme ergeben: Die RKB-Stellen in den BAZ leisten durch Information und Beratung auch einen Beitrag zu freiwilligen Ausreisen, die zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen und damit keinem BAZ bzw. keiner dortigen RKB-Stelle zuzuordnen sind. Dies müsste eine allfällige Leistungspauschale berücksichtigen.

Flexibler Ressourceneinsatz

Wie alle Tätigkeitsbereiche im Asylwesen stehen auch die RKB-Stellen der Herausforderung gegenüber, dass die Anzahl Asylgesuche und damit die Arbeitslast schwankt. Neben der Anzahl Asylgesuche kann zudem die Zusammensetzung der Gesuchstellenden in Bezug auf ihre Herkunftsländer und damit verbunden auch ihr potenzielles Interesse an einer RKB variieren. Im Sinne eines möglichst effizienten Ressourceneinsatzes stellt sich die Frage, wie flexibel die RKB-Stellen ihre Ressourcen einsetzen können. Die Fachgespräche zeigten hier deutliche Unterschiede zwischen den Trägerschaften auf:

- IOM: Zunächst wird die Arbeitszeit variiert, indem Überstunden auf-/abgebaut werden. Zudem werden Zeiten mit geringerer Auslastung genutzt, um einerseits vermehrt proaktiv auf Gesuchstellende zuzugehen und andererseits ergänzende Arbeiten durchzuführen (z.B. Gestaltung Flyer, Informationsanlässe im BAZ, konzeptionelle Tätigkeiten, Statistiken).
- Kantonale RKB-Stellen: Die Beratenden arbeiten nicht ausschliesslich für die RKB in den BAZ, sondern auch für die RKB von Personen in kantonaler Zuständigkeit. Durch die beiden Tätigkeitsfelder ist ein flexiblerer Ressourceneinsatz möglich. In einer AR besteht bei tiefer

Auslastung die Möglichkeit, Aufgaben des SEM zu übernehmen, indem Ausreisegespräche geführt werden.

- SEM: Neben dem Ausweichen auf administrative oder strategische Arbeiten besteht hier die Möglichkeit, Rückkehrberatende in anderen Tätigkeiten des Asylverfahrens einzusetzen (z.B. Ausreisegespräche, Dublin-Gespräche, weitere unterstützende Aufgaben im Wegweisungsvollzug).

Die Optionen zum flexiblen Ressourceneinsatz sind somit bei den kantonalen RKB-Stellen und dem SEM breiter als bei IOM. Die zusätzlichen Optionen des Ressourceneinsatzes führen jedoch bei manchen RKB-Stellen zu einer Vermischung mit der pflichtgemässen Ausreise. Die Mitarbeitenden dieser RKB-Stellen betonten, dass darauf geachtet wird, dass pro Fall jeweils eine unterschiedliche Person für die freiwillige bzw. die pflichtgemässe Ausreise zuständig ist.

Unabhängig von der Trägerschaft ist der flexible Ressourceneinsatz eingeschränkt durch die Anforderung einer hohen Erreichbarkeit für potenziell Interessierte. Daher sollten ergänzende Tätigkeiten möglichst vor Ort durchgeführt werden und jederzeit unterbrochen werden können, wenn sich eine an der RKB interessierte Person meldet.

4.2 Weisungen, Richtlinien und Hilfsmittel

In den Fachgesprächen wurde positiv vermerkt, dass die Vorgaben (Weisung, Praxisrichtlinien, Kasuistik) hinsichtlich des Anspruchs auf RKH (degressives Modell, Länderabhängigkeit) grundsätzlich klar ausgestaltet seien. Auch zeigte sich kein grundsätzlicher Bedarf an mehr oder besseren Richtlinien oder Hilfsmittel. Ein gewisser Handlungsbedarf wurde bei der einheitlichen Identifizierung von Härtefällen und im Bereich der medizinischen RKH gesehen. Auf diese Aspekte geht Kapitel 5.4 vertieft ein. Auch wenn in diesem Bereich eine gewisse Harmonisierung durch klarere Definitionen und / oder eine umfassendere Sammlung in der Kasuistik gewünscht wird, wurde auch darauf hingewiesen, dass es sich um sehr individuelle Situationen handelt, so dass eine ganz eindeutige Regelung vorab nicht in allen Fällen möglich sei. Das Spiegeln unklarer Fälle mit dem Fachbereich RKH SEM wurde dabei als gut funktionierende Lösung eingeschätzt.

Neben Hilfsmittel seitens des SEM wurden auch solche von IOM positiv erwähnt, wie z.B. Berichte von bereits umgesetzten RAS-Projekten. Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass international geltende IOM-Richtlinien bestehen, welche die Mitarbeitenden von IOM berücksichtigen müssen. Dies wurde einerseits positiv gewertet, da so gewisse Standards klar vorgegeben werden, andererseits resultieren daraus auch gewisse Herausforderungen, da die Rückkehrberatenden von IOM sich an diese Standards halten müssen.

Bezüglich Hilfsmittel, welche das SEM zur Verfügung stellt, erwähnten die Fachpersonen insbesondere diversen Plakate, Flyer und Videomaterial, die sich an die Gesuchstellenden richten. Vielfach wurden diese positiv bewertet, insbesondere da sie auf vielen Sprachen verfügbar seien. Vereinzelt wurde jedoch Verbesserungspotenzial darin gesehen, die Flyer und insbesondere das Video noch attraktiver und innovativer zu gestalten.

4.3 Qualifikationen

In der Weisung (SEM Weisung III/4) werden insbesondere folgende Anforderungen an die Kompetenzen der Rückkehrberatenden beschrieben: «Die Rückkehrberatenden verfügen über Beratungskompetenzen. Diesen zu Grunde liegen Fachkompetenzen (Sprach- und Länderkenntnisse, gesetzliche Grundlagen), Methodenkompetenzen (Gesprächsführung, Projektmanagement) sowie Sozialkompetenzen (Offenheit und Empathie).»

Die Qualifikationen der Rückkehrberatenden wurden von deren Vorgesetzten jeweils als adäquat eingestuft. Auffallend war dabei, dass die Rückkehrberatenden sehr unterschiedliche Ausbildungshintergründe haben. Auch wenn die Fallzahlen eher gering sind, entsteht der Eindruck, dass seitens SEM / kantonale RKB-Stellen eher Wert auf Kenntnisse des Asylsystems gelegt wird, während bei IOM mehr Gewicht auf sozialarbeiterische Kompetenzen gelegt wird. Dies widerspiegelt eine unterschiedliche Haltung gegenüber der RKB, auf die nachfolgend noch eingegangen wird (vgl. Kapitel 5.2). Beidseitig wurden aber auch Vorteile von verschiedenen Disziplinen hervorgehoben. In einem Gespräch wurde angemerkt, dass seitens SEM keine Vorgaben oder Empfehlungen zu den Ausbildungsanforderungen gemacht werden. Im konkreten Fall hätte man sich eine entsprechende Hilfestellung zur Festlegung des Stellenprofils gewünscht. In einem weiteren Gespräch wurde vorgeschlagen, die Anforderungen an das Stellenprofil zu klären und schweizweit eine gleichwertige Ausbildung zu gewährleisten.

Neben dem Ausbildungshintergrund betonten viele Befragte, die Wichtigkeit der Persönlichkeit sowie von Soft Skills. Das Evaluationsteam erhielt in den Gesprächen bei einer überwiegenden Mehrheit der Rückkehrberatenden den Eindruck, dass es sich um hochmotivierte Mitarbeitende handelt, welche sich stark für ihre Tätigkeit und die Rückkehrenden einsetzen. Weiter wurden gute Fremdsprachenkenntnisse als Vorteil für die Tätigkeit als Rückkehrberatende hervorgehoben.

Aus- und Weiterbildungen

Gemäss der Weisung (SEM Weisung III/4) sollen Rückkehrberatende regelmässig Aus- und Weiterbildungen besuchen. Zudem sollen regelmässig handlungsorientierte Reflexionen stattfinden (z.B. Intervision, Supervision, RKB-Stellen-übergreifende Treffen). Das SEM hat entsprechende Informationsveranstaltungen sowie Aus- und Weiterbildungsmassnahmen zu organisieren.

In der Befragung zeigte sich, dass seitens SEM viele Aus- und Weiterbildungsmassnahmen angeboten werden. Teilweise werden diese durch IOM umgesetzt. Das Angebot umfasst dabei auch Input-Anlässe mit Vertreterinnen und Vertretern von IOM in den Herkunftsländern oder (virtuelle) Lunch-Austausch-Formate. Von den Teilnehmenden wurde sowohl die Quantität wie auch die Qualität des gesamten Weiterbildungsangebots geschätzt und als ausreichend empfunden. Aus den Gesprächen zeigte sich somit kein Handlungsbedarf in diesem Bereich.

5. Ergebnisse Umsetzung und Output

5.1 Erstinformation und Visibilität

Gemäss der Weisung (SEM Weisung III/4) müssen die RKB-Stellen dafür sorgen, dass die potenziellen Rückkehrenden frühzeitig und regelmässig im Asylverfahren über die RKB informiert werden. Die eigentliche Beratung soll zudem niederschwellig erfolgen, wobei Fragen der zeitlichen und örtlichen Erreichbarkeit ein wichtiger Aspekt sind.

Erreichbarkeit vor Ort

Alle befragten Fachpersonen beurteilten die Lage des jeweiligen Büros der RKB-Stellen als zentral innerhalb der BAZ. Als relevant wurde dabei von der Mehrzahl der Befragten erachtet, ob sich die Büros einerseits in der Nähe der Unterkunft der Gesuchstellenden befinden und andererseits, ob diese für die Gesuchstellenden frei zugänglich sind (d.h. ohne Badge). Wo dies nicht der Fall ist, wurde dies teilweise negativ bewertet, wenn auch überall adäquate Lösungen gefunden wurden (z.B. erleichterter Einlass, Shuttle). Weiter wurde die Nähe zu Partnern (Rechtsberatung, Medic Help) als wichtig eingestuft, da interessierte Gesuchstellende so einfacher an die RKB vermittelt resp. vorbeigebracht werden können. Alle diese als positiv gewerteten Kriterien bzgl. der Erreichbarkeit des Büros gleichzeitig zu erfüllen, ist in vielen Fällen nicht praktikabel. Eine Person wies darauf hin, dass für gewisse Gesuchstellende eine zu hohe Sichtbarkeit gar ein Hindernis sein könnte, da sie sich über eine mögliche Rückkehr informieren möchten, ohne dass andere Asylsuchende dies beobachten könnten. Virtuelle oder telefonische Beratungen bieten eine Möglichkeit dem entgegenzuwirken.

Wie bereits beschrieben, steht für BAZmV grundsätzlich eine Vollzeitstelle zur Verfügung. Entsprechend sind in allen BAZmV die RKB-Stellen wochentags täglich erreichbar. Dabei variieren jedoch die Zeiten der «offenen Tür», in welchen Interessierte spontan bei der RKB-Stelle vorbeikommen können. Das Spektrum bewegt sich dabei zwischen 3 Stunden bis 8 Stunden pro Tag. Dies deutet auf grössere Unterschiede in der spontanen Erreichbarkeit der verschiedenen BAZmV hin. Allerdings muss auch berücksichtigt werden, dass bei Stellen mit längeren offenen Zeitfenstern auch mehr vereinbarte Beratungstermine in diesen Zeitraum fallen, also die Rückkehrberatenden ebenfalls nicht immer gleich verfügbar sind. Bei RKB-Stellen mit kürzeren Zeiten der «offenen Tür» können ausserhalb dieser Zeiträume Termine für Beratungen vereinbart werden.

In den BAZoV ist die Präsenz vor Ort deutlich limitierter. Grundsätzlich vorgesehen wäre ein Pensum von 0.2 Vollzeitäquivalenten pro Zentrum. Eine entsprechende Präsenz im Umfang von einem Tag pro Woche in den ständigen BAZoV pro AR besteht in den AR Bern, Ostschweiz und Westschweiz. In den untersuchten ständigen BAZoV der AR Nordwestschweiz liegt die Präsenz bei einem halben Tag pro Woche resp. sporadischen Besuchen und in jenem der AR Tessin und Zentralschweiz in der Regel bei einem bis zwei Tagen pro Monat (bei hoher Nachfrage wird die Präsenz erhöht). In der AR Zürich ist die RKB im ständigen BAZoV praktisch gar nicht vor Ort. Gewisse Aussenstellen (welche nicht auf der Liste der untersuchten Zentren aufgeführt sind) werden gar nicht oder nur sporadisch, z.B. 1x monatlich besucht. Insgesamt ist die Präsenz in den BAZoV damit merklich geringer als der angedachte Tag pro Woche. Vielfach wurde dies damit begründet, dass sich die Präsenz an den oft dezentralen Orten weniger lohne, da sich in BAZoV weniger Personen befinden, die an einer RKB interessiert wären und mögliche Interessierte

ohnehin schon im BAZmV informiert wurden. Zudem wurde vielfach darauf hingewiesen, dass man Personen, welche an einer RKB interessiert sind, per Telefon / Videotelefonie beraten oder in die BAZmV transferieren würde (in Zürich z.B. mit einem Shuttlebus). Gemäss der Einschätzung der Befragten funktionieren diese Transfers i.d.R. ohne Probleme.

Bei der Kommunikation ausserhalb der Öffnungszeiten der RKB-Stellen ergeben sich Unterschiede je nach Trägerschaft. IOM und teilweise auch kantonale RKB-Stellen sind i.d.R. per E-Mail, Telefon, aber auch Whatsapp oder Social Media erreichbar. Die Befragten seitens SEM BAZ Bern merkten zum Teil an, dass sie einen Nachteil darin sehen, dass sie als Bundesbehörde aus Datenschutzgründen nicht über Kanäle wie Whatsapp kommunizieren dürfen. Diese Kommunikationsart sei bei den Gesuchstellenden weiter verbreitet als E-Mail und könnte in gewissen Fällen z.B. das Weiterleiten von Dokumenten erleichtern.

Die acht Personen, die eine RKB in Anspruch nahmen und im Rahmen dieser Evaluation befragt wurden, waren alle der Ansicht, dass die Gesuchstellenden in den BAZ gut darüber informiert seien, dass es die RKB gibt. Angesprochen wurden in diesem Zusammenhang auch Hinweise durch die Betreuung sowie die Plakate im Eingangsbereich oder den Aufenthaltsräumen. Ein Teil der Befragten gab zudem an, bereits vor der Ankunft im BAZ resp. teilweise auch vor der Einreise in die Schweiz über Landsleute von der RKB erfahren zu haben.

IOM führte 2021/2022 eine Befragung unter Rückkehrenden durch (vgl. IOM 2024). 54 Personen – mehrheitlich aus dem BAZ Chiasso – füllten den Fragebogen aus. Von diesen Personen fanden rund drei Viertel die Informationsmaterialien im BAZ hilfreich für die Entscheidungsfindung und jeweils rund die Hälfte fand das Video und die Plakate hilfreich. Rund drei Viertel der Befragten waren zufrieden mit der Zugänglichkeit, Erreichbarkeit und der Reaktionszeit der RKB. Wiederrum drei Viertel fanden die Möglichkeit, per Telefon oder Social Media mit der RKB zu kommunizieren, hilfreich (IOM 2024).

Erstinformation

Die Gesuchstellenden können über verschiedene Kanäle auf das Angebot der RKB aufmerksam gemacht werden. Neben Flyern, Plakaten und Videos zur RKB spielt die persönliche Information durch die RKB-Stellen selbst sowie die Information durch andere im Asylprozess involvierte bzw. im BAZ ansässige Akteure eine grosse Rolle. Auf letztere wird in Kapitel 5.3 noch näher eingegangen. An dieser Stelle sei lediglich erwähnt, dass es dem Auftrag der Rechtsvertretungen entspricht, auf die RKB aufmerksam zu machen.

Unterschiede zwischen den BAZ zeigen sich bei der direkten Information durch die RKB-Stellen: Im BAZ Altstätten der AR Ostschweiz werden Neuankömmlinge sehr systematisch anhand der Eintrittslisten des SEM zur RKB eingeladen (ausgenommen sind einzig Personen aus wenigen Ländern mit hohen Bleibechancen, für die IOM die RKB nicht aktiv bewirbt). Die Information erfolgt dann einzeln oder in kleinen Gruppen. In Basel, Boudry und Chiasso stellen sich die Rückkehrberatenden jeweils den Neuankömmlingen einzeln persönlich kurz vor (i.d.R. nach der Daktyloskopie). Chiasso musste diese Praxis allerdings aufgrund der hohen Fallzahlen und der 24h-Verfahren ändern und informiert nun tendenziell Gruppen von Neuankömmlingen. Im BAZ Bern hingegen erfolgen keine systematischen Einladungen zur Beratung resp. Information. Hier werden lediglich punktuell Personen aktiv kontaktiert, bei welchen eine vergleichsweise hohe Rückkehrbereitschaft vermutet wird. Auch im BAZ Zürich werden nur einzelne Gruppen gezielt angesprochen, die erfahrungsgemäss ein hohes Interesse an einer RKB aufweisen. Eine

flächendeckende Erstinformation findet lediglich mittels Flyer statt. Während somit vereinzelt eine Art «Screening» auf hohes Rückkehrpotenzial durchgeführt wird, informieren die meisten RKB-Stellen eher flächendeckend und aufsuchend.

In den BAZoV ist die Praxis einer breiten Erstinformation weniger stark verbreitet. Zwar bieten gewisse BAZ auch hier alle Personen, die sich neu im entsprechenden BAZ aufhalten, zu einem Gespräch auf, vielerorts wird jedoch darauf verzichtet. Dies einerseits aufgrund des als eher gering eingestuften Interesses und andererseits aufgrund des Umstands, dass alle Personen mit Aufenthalt in einem BAZoV zuvor bereits in einem BAZmV waren und dort Informationen über die RKB erhalten haben.

Als Gründe gegen eine flächendeckende Erstinformation (in BAZmV und BAZoV) wurden in den Fachgesprächen folgende Aspekte genannt:

- Es werden zu viele Ressourcen «verschwendet», ohne dass nennenswert zusätzliche Rückkehrwillige «gewonnen» werden könnten.
- Personen, die zu einem RKB-Termin aufgebeten werden, nehmen diesen oft nicht wahr. Das sei ineffizient.
- Es kann sehr unpassend resp. irritierend wirken, wenn schuttsuchende Personen gleich nach der Ankunft auf die RKB (und damit eine mögliche Heimkehr) hingewiesen werden (insb. nach traumatischen Fluchterlebnissen).
- Mit einer flächendeckenden Information steigt potenziell die Gefahr von «überredeten» Fällen, welche später in Abbrüchen / Untertauchen enden.

Auf der Gegenseite wurden auf Gründe für eine flächendeckende Erstinformation angeführt:

- Eine frühzeitige Information ist wichtig, weil die Höhe der RKH je nach Phase im degressiven Modell abnimmt.
- Unter den Gesuchstellenden gibt es einige mit wenig Lesefähigkeiten, so dass diese über Flyer/Plakate schlechter erreicht werden können.
- Die flächendeckende Information ist aus Gründen der Fairness resp. der Gleichbehandlung der Gesuchstellenden geboten.
- Die Erstinformation zeigt nicht immer eine direkte Wirkung, aber kann die Wahrscheinlichkeit einer freiwilligen Ausreise zu einem späteren Zeitpunkt erhöhen (z.B. nach der Überstellung in den Kanton).

Insgesamt wird die Bekanntheit des Angebots der RKB bei den Gesuchstellenden von allen befragten Fachpersonen als gut beurteilt: Die Personen in den BAZ wissen grundsätzlich darüber Bescheid, dass es das Angebot der RKB gibt. Die Details zur Ausgestaltung der RKH sind weniger bekannt, wobei hier auch kein Anspruch auf eine breite Information besteht, da sich je nach Herkunftsland und Phase Unterschiede ergeben. Einige Personen stufen die Bekanntheit der RKB sogar ausserhalb der BAZ als relativ hoch ein und weisen darauf hin, dass etliche Gesuchstellende sich nahezu gleichzeitig mit der Asylgesuchstellung bei der RKB anmelden und offensichtlich bereits vor Eintritt im BAZ von dieser Option wussten.

Inanspruchnahme der Beratung

Da nicht (einheitlich) erfasst wird, wie viele Personen über die RKB informiert werden, ist keine Aussage über den Anteil der Personen möglich, welche nach einer Information auch effektiv ein individuelles Beratungsgespräch in Anspruch nehmen. Gemäss internen Zahlen von IOM (in

Bezug auf alle BAZ, in denen sie Mandatsträger sind) registrierten sich im Jahr 2023 rund 20% der informierten Personen für eine RKH. Von allen Personen, welche individuell durch die RKB beraten wurden, registrierten sich 74% für eine freiwillige / pflichtgemässe Ausreise (wiederum Angaben IOM, 2023).

5.2 Beratung

Gemäss der Weisung (SEM Weisung III/4) muss das Beratungsangebot der heterogenen Zielgruppe Rechnung tragen, indem es adressatengerecht auf deren individuelle Bedürfnisse eingeht und die Situation der Klientinnen und Klienten in ihrer Gesamtheit beleuchtet. Die Beratung soll zur Entscheidungsfindung der Klientinnen und Klienten beitragen, indem verschiedene Handlungsoptionen und ihre Folgen besprochen werden. Zudem werden die wesentlichen Schritte vor, während und nach der Rückkehr thematisiert. Ferner soll das Beratungsangebot niederschwellig und vertraulich sein und räumlich getrennt vom Wegweisungsvollzug stattfinden.

Im vorliegenden Kapitel werden verschiedene Aspekte der Beratung beleuchtet: Ablauf, Haltung, Qualität und Qualitätssicherung sowie die Verständigung.

Ablauf

Die RKB besteht insbesondere aus folgenden Elementen:

- Information über das Angebot der RKB und RKH: Die Rückkehrberatenden informieren die Gesuchstellenden über die Ausgestaltung der RKH. Im Vordergrund steht dabei insbesondere die Frage, welche Leistungen (z.B. je nach Herkunftsland) zu welchem Zeitpunkt (je nach Phase) möglich sind. Weiter informieren die Rückkehrberatenden die Gesuchstellenden, dass die RKB keinen Einfluss auf ihr Asylverfahren hat (Verfahren läuft weiter) sowie über weitere Aspekte der Berechtigung (kein Anspruch, wenn Aufenthaltsstatus in anderem Land; Straffälligkeit).
- Ggf. erste Vorabklärungen, z.B. hinsichtlich des Stands Asylverfahren (und damit der Phase bzw. der möglichen RKH-Leistungen) oder hinsichtlich der Vulnerabilität
- Aufzeigen der verschiedenen individuellen Handlungsoptionen: Dabei sollen die Möglichkeiten inklusive ihrer Vor- und Nachteile aufgezeigt werden.
- Bei Interesse: Unterzeichnen der Absichtserklärung im Rahmen der RKB auszureisen
- Unterstützung bei der Dokumentenbeschaffung
- Je nach Herkunftsland und Interesse Ausarbeitung eines Projektplans
- Bei Bedarf weitere Abklärungen (RIF, medizinische Bedürfnisse, ggf. SIM)
- Organisation der Reise in Zusammenarbeit mit den Rückkehrspezialisten (Flugbuchung, Transit, Weiterreise)
- Abschlussgespräch
- In Ausnahmefällen Begleitung (zu Flughafen oder sogar Heimatland)

Unterschiede in der Arbeitsorganisation resp. dem Aufgabenspektrum zwischen verschiedenen BAZ, Trägerschaften oder AR zeigen sich insbesondere bei folgenden Punkten:

- Personelle Organisation: Unterschiede bestehen darin, ob eine Person oder mehrere die RKB in den BAZ übernehmen: teilweise wird es als Vorteil erachtet, wenn alles über eine Person läuft und diese klar als Rückkehrberater/in bekannt ist. Zudem ist keine Fallübergabe

notwendig. Auf der anderen Seite können geteilte Zuständigkeiten den Vorteil mit sich bringen, dass ein Wechsel der Zuständigkeit möglich ist, z.B. wenn keine Vertrauensbasis aufgebaut werden kann. Wenn mehrere Rückkehrberatende in einem BAZ tätig sind, besteht zudem die Möglichkeit sich über bestimmte Fälle und Herausforderungen auszutauschen.

- Aufzeigen der verschiedenen Handlungsoptionen: Während gewisse Rückkehrberatende eine Chancenberatung in Bezug auf das Asylverfahren als Teil einer guten RKB sehen, erachten andere dies klar als Aufgabe der Rechtsvertretungen. Auch in letzterem Fall werden aber teilweise allgemein formulierte Chancenbeurteilungen in Bezug auf das Herkunftsland abgegeben.
- Weitere Abklärungen: Auf Unterschiede hinsichtlich der begleitenden Programme (RIF, RAS, SIM) wird nachfolgend noch eingegangen. Vereinzelt wurde angemerkt, dass zudem Unterschiede dahingehend bestehen, wie vertieft die Situation der Rückkehrenden im Heimatland hinsichtlich sehr praktischer Fragen abgeklärt wird, z.B. Übernachtungsmöglichkeit für die erste Zeit nach der Ankunft, Transfer von Ankunftsflughafen an den zukünftigen Wohnort.

Bei der Dauer der Beratungsgespräche und der Anzahl Gespräche pro Rückkehrwilligen zeigen sich hingegen wenig Unterschiede zwischen den verschiedenen BAZ, Trägerschaften oder AR. Allerdings verweisen die befragten Rückkehrberatenden auf die grosse Heterogenität je nach Komplexität des jeweiligen Falles. In einer Mehrheit der Fälle sind es 2 bis 3 Gespräche, bei sehr intensiven Fällen können es bis zu 20 Gespräche werden. Die Zeit pro Gespräch variiert ebenfalls stark, von 5 Minuten bis über eine Stunde – wiederum in Anhängigkeit von der Komplexität des Falles und dem Ausmass der Rückfragen seitens der Rückkehrenden.

Haltung

In der Evaluation der RKB von 2017 (Hassler et al. 2017) wurde festgehalten, dass innerhalb der RKB ein Spektrum unterschiedlicher Grundhaltungen besteht (wobei diese Studie auch die kantonale RKB umfasste). Auf der einen Seite steht das Verständnis der Beratung als juristisch-administrativer Prozess, der die Organisation der Rückkehr als Hauptzweck der Beratung erachtet. Auf der anderen Seite des Spektrums beschreiben die Autoren ein Verständnis der Beratung als sozialarbeiterischen Prozess, der auf das ergebnisoffenere Aufzeigen der Handlungsoptionen abzielt (Hassler et al. 2017).

Auch in der vorliegenden Evaluation zeigten sich Unterschiede in der Haltung der RKB-Stellen, wobei es sich wiederum um ein Spektrum handelt. Diese sind eng mit der Trägerschaft verbunden, allerdings zeigen sich auch innerhalb der Trägerschaften Nuancen je nach Person. Die beschriebenen Haltungen sind dabei als Tendenzen zu verstehen, von denen die Haltung einzelner Mitarbeitenden durchaus abweichen kann. IOM sieht die RKB als bedürfnisorientierte und ergebnisoffene Beratungs- und Unterstützungsleistung zu Gunsten der Betroffenen. Die Gesuchstellenden und deren Empowerment stehen dabei im Zentrum. Wenn Personen sich eigenständig für eine freiwillige Rückkehr entscheiden, liegt der Fokus von IOM darauf, eine Rückkehr in Würde und Sicherheit zu ermöglichen und ihre Reintegration möglichst gut zu unterstützen. Zudem fasst IOM den Begriff der Vulnerabilität weit und trägt diesem – je nach Fall – mit umfassenden Abklärungen Rechnung, um eine sichere Rückreise zu gewährleisten. Diese Abklärungen können eine Ausreise verzögern. Die kantonalen RKB-Stellen und des SEM betonen ebenfalls, dass die RKB lediglich die Basis für eine informierte Entscheidung seitens der Gesuchstellenden biete. Allerdings wird im Gespräch verschiedentlich deutlich, dass hier das Interesse seitens Staats – die Förderung von raschen Ausreisen – ebenfalls berücksichtigt wird. In diesem Verständnis dient die RKB insbesondere dazu, aufzuzeigen, dass die freiwillige resp. pflichtgemässe Ausreise (für alle Beteiligten) die bessere Alternative im Gegensatz zu einer zwangsweisen

Rückführung ist. Hierbei gilt es anzumerken, dass viele der RKB-Gesuche von Personen mit bereits gefestigtem Rückkehrwunsch stammen, die rasch ausreisen wollen. Die kantonalen RKB-Stellen und die RKB-Stelle des SEM gewichten diesen Wunsch hoch. Die Abklärung von Vulnerabilitäten erfolgt in einem dem jeweiligen Fall als angemessen empfundenen Ausmass, soll aber eine rasche Ausreise möglichst nicht verzögern. Eine zentrale Rolle spielt dabei die eigene Einschätzung der Betroffenen hinsichtlich ihres Gesundheitszustandes: Bestätigen diese ihre Reise-tauglichkeit (Angabe sogenanntes «IHI-gesund»), wird in der Regel auf weitere Abklärungen verzichtet. Der Fokus liegt damit auf dem Fördern und Respektieren der Selbstverantwortung der Betroffenen. Insofern werden je nach Haltung unterschiedliche Interessen der Betroffenen höher gewichtet.

Diese Haltungen akzentuieren sich je nach Verfahrensstand: Das Verständnis mit Fokus auf die Freiwilligkeit der Entscheidung wird bei Personen im laufenden Verfahren höher gewichtet – sie haben schliesslich noch die Option (und das Recht) das Asylverfahren abzuwarten. Dagegen zeigt sich die juristisch-administrative Haltung umso stärker bei Personen mit Wegweisungsentscheid: Wer nicht freiwillig resp. pflichtgemäss ausreisen möchte, wird dies später zwangsweise tun müssen. Vereinzelt äusserten Fachpersonen die Ansicht, dass bei Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid umfassende Abklärungen im Zuge der RKB nicht mehr angebracht wären, da die Rückkehr dieser Personen auch im Rahmen der zwangsweisen Wegweisung (ohne diese Abklärungen) stattfinden könne. Ähnliches gelte in Dublin-Fällen, bei welchen die Überstellungsfrist einer freiwilligen Rückkehr bei Verzögerungen zuvorkommen könnte. Sollte das gemeinsame Verständnis der RKB geschärft werden, scheint es daher zentral, stets klar zu definieren, ob von einer freiwilligen Rückkehr (vor Ende des Asylverfahren) oder von einer pflichtgemässen Rückkehr (nach Asylentscheid) gesprochen wird.

Qualität

Folgende Aspekte machen aus Sicht der befragten Fachpersonen eine gute Qualität der RKB aus:

- Transparente und umfassende Information bezüglich Ablauf und Modalitäten der RKH (in Verbindung mit dem Aufzeigen von Alternativoptionen)
- Distanz, Professionalität, Seriosität, Unvoreingenommenheit
- Empathie, soziale Kompetenzen, Verständnis, Respekt, Vertrauen schaffen
- Wünsche und Bedürfnisse der Klientinnen und Klienten erfassen und ernst nehmen
- Erreichbarkeit, Verfügbarkeit, Niederschwelligkeit
- Klares Aufzeigen der Unabhängigkeit vom Asylverfahren
- Geschwindigkeit (aufgrund des degressiven Modells, aber auch im Interesse der Rückkehrenden und des Staates)

Die grosse Mehrheit der Befragten ist der Meinung, dass die Qualität wie beabsichtigt erreicht wird. Die RKB-Stellen seien kompetent und flexibel und gingen adressatengerecht auf die Rückkehrwilligen ein. Auffallend war hierbei, dass die Befragten unterschiedlicher Trägerschaften alle jeweils von ihrer Trägerschaft und der damit verbundenen Umsetzung und / oder Haltung überzeugt waren und diese sehr positiv bewerteten.

Als möglicher Vorteil von IOM wurde hervorgehoben, dass es einerseits eine unabhängige und damit neutrale Organisation ist und dass sie zudem vielen Gesuchstellenden schon bekannt ist, beispielsweise da sie auf der Flucht mit Angeboten von IOM (international) in Kontakt kamen. Diese beiden Faktoren können zu einem höheren Vertrauen und damit zum Abbau allfälliger

Hemmschwellen bei der Inanspruchnahme beitragen. Auf der anderen Seite argumentieren verschiedene Befragte (inner- und ausserhalb IOM), dass den Gesuchstellenden wenig bewusst sei, wer die Trägerschaft der RKB ist. Dies teilweise auch einfach aus mangelndem Interesse. Ergänzend wurde angemerkt, dass die Herausforderung regelmässig eher darin bestehe, das Vertrauen in das Funktionieren der RKH im Herkunftsland (beim Ausbezahlen der RKH-Leistungen) aufzubauen, da - je nach Land - den eigenen Landsleuten wenig Vertrauen entgegengebracht wird. Im Vergleich dazu würden die schweizerischen Behörden (inkl. kantonalen RKB-Stellen und RKB-Stelle SEM) tendenziell ein hohes Vertrauen geniessen.

Im Rahmen dieser Evaluation wurde eine kleine Stichprobe von acht Personen befragt, welche eine RKB in Anspruch nahmen. Entsprechend haben deren Aussagen eher illustrativen Charakter und erheben keinerlei Anspruch auf Repräsentativität. Sieben der acht Personen waren mit der RKB sehr zufrieden, die Beratung wurde als respektvoll und hilfreich beschrieben. Die Personen fühlten sich ernstgenommen und gaben an, dass ihnen klar erläutert wurde, welche Schritte anstehen und welche Dokumente sie beibringen müssen. Eine Person war hingegen gar nicht zufrieden, wobei unklar war, ob die Beratung an sich zu verbessern wäre oder einfach der Umstand dominierte, dass die Person gegen ihren eigentlichen Willen die Schweiz verlassen muss (es handelte sich um eine pflichtgemässe Ausreise). In Bezug auf die Trägerschaft waren einem Teil der Befragten nicht klar, welche Organisation die RKB durchführte. Hinsichtlich der Vertraulichkeit der Gespräche war einigen Personen noch präsent, dass sie darüber informiert wurden, wobei sie die Wichtigkeit der Vertraulichkeit für sich selbst unterschiedlich einstufen.

In der Befragung von IOM unter Rückkehrenden wurde ebenfalls die Zufriedenheit erhoben (vgl. IOM 2024)⁶. 78% der Befragten waren insgesamt zufrieden mit dem Rückkehrberatungsprozess. Ebenfalls zwischen 75% und 80% gaben an, dass sie sich in den Beratungen wohl und mit Respekt behandelt fühlten. 63% waren zufrieden mit der Dauer der Organisation bis zur Ausreise (IOM 2024).

Qualitätssicherung

Qualitätssicherung hinsichtlich des Umgangs mit herausfordernden und belastenden Fällen passiert eher unsystematisch und grösstenteils innerhalb der einzelnen AR und BAZ. In BAZ, wo mehrere Rückkehrberatende tätig sind, ist der Austausch unter diesen schon nur durch die regelmässige Übergabe von Fällen eng. Generell fällt auf, dass solche Rückkehrberatenden mit den heutigen Möglichkeiten der Supervision eher zufrieden sind. In gewissen BAZ wird zudem auch die Zusammenarbeit mit Führungspersonen (Leitung RKB oder Chef/in Dublin und Rückkehr) als eng und wertvoll beschrieben, beispielsweise können schwierige Fälle einmal wöchentlich gemeinsam besprochen werden. Unter den Rückkehrberatenden von IOM findet ein regelmässiger Austausch statt (ca. alle zwei Monate). Dabei kommen bspw. Neuerungen zur Sprache. Für Rückkehrberatende von IOM besteht zudem die Möglichkeit, schwere Fälle im Rahmen einer Intervention durch IOM-International (IOM Staff Counselors) zu besprechen und in solchen Fällen begleitet zu werden. Gleichzeitig seien die Vorgesetzten bei IOM «weit weg» von der RKB und können die Arbeit der Rückkehrberatenden dadurch nur beschränkt unterstützen. Einzelne Beratende regen deshalb eine Supervision an, die näher an den spezifischen Bedürfnissen und

⁶ Die Befragung wurde 2021/2022 durch IOM mit 54 Rückkehrenden durchgeführt, die mehrheitlich im BAZ Chiasso waren.

Eigenheiten der RKB in der Schweiz ausgerichtet ist. Eine Person ortet Bedarf für mehr Supervision, insbesondere um mit Drucksituationen umzugehen und so möglichen Burn-Outs vorzubeugen.

Verständigung

Die Organisation der Verständigung wurde insgesamt positiv beurteilt. Bei einem Erstkontakt wird auf verschiedene Arten und Weisen ein Grundmass an Verständigung sichergestellt, genannt wurden folgende Optionen:

- Verständigung in einer Sprache, bei der die Gesuchstellenden und Beratenden mind. über Grundkenntnisse verfügen
- Mittels Übersetzungen durch Landsleute oder Angehörige der Gesuchstellenden (vor Ort oder per Telefon)
- Mittels Übersetzungen durch Mitarbeitende in den BAZ (z.B. Betreuung, Sicherheit)
- Mittels Apps / Online-Übersetzer

Diese Methoden werden für spontane Gespräche verwendet. Für ausführlichere Beratungen wird – wenn notwendig – ein Dolmetscherdienst (telefonisch) angeboten, was i.d.R. problemlos funktioniert. Lediglich bei etwas selteneren Sprachen könne es aufgrund der Terminfindung zu leichten Verzögerungen kommen. Vereinzelt wurde angemerkt, dass ein aus Datenschutzperspektive sicheres und auf dem Computer der RKB-Stellen zugängliches Übersetzungstool eine Verbesserungsmöglichkeit wäre.

5.3 Zusammenarbeit

5.3.1 Vernetzung innerhalb der Asylregion

Im Bereich der Vernetzung und Visibilität sind die RKB-Stellen gefordert, darauf hinzuwirken, dass Fachkräfte, die mit potenziellen Rückkehrenden in Kontakt stehen (z.B. Rechtsberatung, Seelsorge, Sicherheit, Betreuung), mit den Zielen und den Massnahmen der RKB vertraut sind (SEM Weisung III/4).

Betreuung: Alle Rückkehrberatenden sehen das Betreuungspersonal als zentral an. Oft bringen Betreuungspersonen interessierte Asylsuchende zu den RKB-Stellen. Der Grund ist, dass das Betreuungspersonal den Asylsuchenden am nächsten steht und dadurch deren Sorgen und (Rückkehr-)Wünsche mitbekommt. Je nach Lage und Zugang der RKB-Büros verschafft das Betreuungspersonal den Asylsuchenden zudem überhaupt erst Zugang zu den RKB-Stellen (z.B. durch Öffnen von Türen mit Badge). Verschiedene Rückkehrberatende berichten zudem, dass die Betreuung sich auch darum kümmert, dass Asylsuchende ihre Termine bei der RKB einhalten. In einzelnen AR organisiert die Betreuung zudem Termine zur Erstinformation der Asylsuchenden für die RKB-Stelle. Verschiedene Rückkehrberatende ziehen Betreuungspersonal gelegentlich zur Übersetzung von Beratungsgesprächen bei.

Aufgrund der Wichtigkeit des Betreuungspersonals investieren alle RKB-Stellen viel in die Steigerung der Bekanntheit der RKB unter dem Betreuungspersonal (z.B. Vorstellen der RKB bei neu eingestellten Betreuenden). Dabei stellt die hohe Fluktuation unter dem Betreuungspersonal eine besondere Herausforderung dar. In gewissen BAZ wird deshalb versucht, die Information

des Betreuungspersonals im Rahmen der Einarbeitung systematisch zu verankern. Insgesamt beschreiben alle Rückkehrberatenden den Kontakt mit dem Betreuungspersonal als gut bis sehr gut.

Sicherheitspersonal: Das Sicherheitspersonal übernimmt gemäss einigen Rückkehrberatenden ähnliche Funktionen wie die Betreuung (Zuführen von Asylsuchenden, Übersetzen). Gemäss einer Rückkehrberatenden kann das Sicherheitspersonal zudem bei potenziell schwierigen Gesprächen für ein Gefühl der Sicherheit sorgen (da im RKB-Büro kein Notfallknopf verfügbar ist). Insgesamt schätzen die Rückkehrberatenden den Kontakt mit dem Sicherheitspersonal als etwas weniger wichtig, aber ähnlich gut, wie gegenüber dem Betreuungspersonal ein.

Medizinischer Dienst: Der Austausch mit dem medizinischen Dienst ist für die Rückkehrberatenden wichtig, um allenfalls Abklärungen betreffend medizinischer Zusatzhilfe vorzunehmen oder medizinischen Vorkehrungen zu treffen (z.B. SIM-Unterstützung oder RIF-Anfragen). Die Rückkehrberatenden beschreiben den Kontakt mit dem medizinischen Dienst als mehrheitlich gut und unkompliziert. Eine Person berichtet, dass der medizinische Dienst teils überlastet sei, dies könne zu Verzögerungen führen.

Seelsorge: Einige Fachpersonen berichten, dass auch die Seelsorge gelegentlich Personen zur RKB bringe. Gemäss mehreren Fachpersonen sind bei der Seelsorge am ehesten Widerstände gegenüber der RKB in den BAZ zu finden. Oft würde diese Skepsis mit der Zeit und im Zuge eines vermehrten Austausches aber verschwinden oder abnehmen.

Rechtsberatung: Gemäss den allermeisten Fachpersonen kommt der Rechtsberatung im Rahmen der Chancenberatung eine Schlüsselrolle zu. Je eher den Asylsuchenden ihre Bleibechancen realistisch aufgezeigt werden, desto eher ziehen diese eine freiwillige Rückkehr in Betracht. Personen, die ihre Bleibechancen zurecht oder unrecht als vorhanden ansehen, stellen dagegen selten ein RKH-Gesuch.

Die meisten Fachpersonen gehen davon aus, dass im Rahmen der Chancenberatung durch die Rechtsberatung aktiv auf die RKB verwiesen wird – ausser bei hohen Chancen auf Asylgewährung. Einige Rückkehrberatende berichten zudem von einem guten Austausch und davon, dass die Rechtsberatung teils direkt Asylsuchende zur RKB-Stelle bringt. Andere Rückkehrberatende zeigen sich skeptischer. Sie wünschen sich eine Rechtsberatung, die die geringen Asylchancen in gewissen Fällen klarer benennt. Diese Rückkehrberatenden bezweifeln zudem, ob die Rechtsberatenden der RKB positiv gegenüberstehen oder diese aus ideologischen Gründen ablehnen.

Die befragten Rechtsberatenden beurteilen den Kontakt zu den RKB-Stellen als mehrheitlich zufriedenstellend bis gut oder sehr gut. Eine Person wünscht sich einen engeren Austausch. Alle Rechtsberatenden bestätigen, dass sie ihre Klientinnen und Klienten, mindestens wenn ihre Asylchancen schlecht stehen, über die RKB informieren. Eine Person informiert dabei gemäss eigener Aussage eher allgemein, zudem ist die Zeit gemäss einer anderen Person oft knapp. Eine weitere Person berichtet, dass das Thema Rückkehr oft nicht einfach anzusprechen sei. Sind die Asylchancen der Klientinnen und Klienten intakt, informieren die Rechtsberatenden eher nicht oder nur zurückhaltend über die RKB.

Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten: Der Kontakt zu den Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten wird von allen Rückkehrberatenden (ausser Bern, wo sich diese Funktionen ohnehin in Personalunion befinden) als gut bis sehr gut beschrieben. Besonders positiv betont wird der rasche und unkomplizierte Austausch, wenn es beispielsweise Fragen zu den Phasen (aktueller

Stand des Asylverfahrens; diese Rückfragen sind insb. für IOM-Rückkehrberatende nötig, die keinen Zugriff auf ZEMIS haben) oder zur Dokumentenbeschaffung gibt. Auch bezüglich der Bewilligung von Härtefällen arbeiten die Rückkehrberatenden mit den Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten zusammen. Vereinzelt berichten dabei beide Seiten von Meinungsverschiedenheiten, was in einem konkreten Fall angemessen resp. bedürfnisorientiert ist, wobei der Austausch trotzdem stets respektvoll bleibe. Nur vereinzelt empfinden Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten es als mühsam, wenn Rückkehrberatende «die Grenzen des Machbaren testen würden».

Ebenfalls wichtig sei, dass die Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten die Asylsuchenden im Rahmen des Ausreisegesprächs über die RKB informieren. Zu diesem Zeitpunkt wird deutlich, dass ein legaler Aufenthalt in der Schweiz nicht möglich sein wird, weshalb hier eine Chance besteht, dass sich Personen für eine freiwillige resp. dann pflichtgemässe Rückkehr entscheiden. Gemäss den befragten Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten findet diese Information zur RKB statt.

Auch die befragten Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten äussern sich grossmehrheitlich positiv zur Zusammenarbeit mit den Rückkehrberatenden. Dabei fällt auf, dass die Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten die in «ihrer» AR ansässigen RKB-Trägerschaft positiv beurteilen und ihre Vorteile betonen. In einer möglichen anderen Trägerschaft sehen sie hingegen eher Nachteile, wobei die Einschätzung aufgrund fehlender Kenntnisse anderer Modelle nur eingeschränkt möglich ist. Wir schliessen daraus, dass aus Sicht der Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten nicht eine RKB-Trägerschaft als besser oder weniger gut angeschaut werden kann, sondern dass sich die verschiedenen Vor- und Nachteile je nach Organisation und Haltung der anderen Akteure besonders akzentuieren.

Allgemeine Anmerkungen: Von Seiten IOM und kantonaler RKB-Stellen wird teilweise kritisiert, dass jeglicher Kontakt mit anderen Akteuren im BAZ über das SEM stattfinden muss. Das betreffe den Kontakt zum Betreuungspersonal, zu den medizinischen Diensten sowie zur Rechtsberatung – aber auch z.B. Einladungen an die Gesuchstellenden. Der konstante Umweg über das SEM für jede Anfrage wird dabei als sehr umständlich und zeitraubend empfunden. Auffallend ist in diesem Zusammenhang, dass die Praxis zwischen den BAZ resp. AR wohl unterschiedlich ist, da andere Rückkehrberatenden – sowohl seitens IOM als auch seitens kantonaler RKB-Stellen - berichteten, regelmässig in direktem Kontakt mit Partnern zu stehen. Diese RKB-Stellen betonen die Wichtigkeit der dadurch kurzen und schnellen Kommunikationswege. Das erlaube bspw. Inputs zu den Belegungstransfers, so dass im Rückkehrprozess befindliche Personen bzw. solche, bei denen eine baldige Rückkehr zu erwarten sei, nicht in ein BAZoV transferiert würden.

Ein weiterer Kritikpunkt in diesem Zusammenhang bezieht sich auf die Möglichkeiten zum Aufhängen von Informationsplakaten. In manchen BAZ resp. AR scheinen diese Möglichkeiten durch das SEM weiterreichender gewährt zu werden als anderswo. Dadurch wird die Erstinformation an die Asylsuchenden und die Vernetzung mit den Partnern ggf. eingeschränkt.

Eine weitere genannte Herausforderung liegt in der Verlegung von Gesuchstellenden resp. der verspäteten Kommunikation dazu. So käme es vor, dass sich eine Person nach Erhalt der Einladung zum Gespräch bei der RKB bereits nicht mehr in entsprechenden BAZ befindet und die Information darüber erst Tage später an die RKB-Stelle gelangt. Diesbezüglich verweisen die zuständigen Stellen seitens SEM auf Belegungslisten, welche gemäss ihren Aussagen stets aktuell gehalten werden.

5.3.2 Zusammenarbeit auf nationaler Ebene

Die Zusammenarbeit mit dem SEM-Fachbereich RKH wurde im operativen Bereich durchwegs positiv beurteilt. Die entsprechenden Mitarbeitenden könnten bei spezifischen Fragen oder Unsicherheiten z.B. hinsichtlich der Frage, ob es sich um einen Härtefall handelt, unkompliziert und rasch Rücksprache nehmen.

Ambivalenter waren die Rückmeldungen in Bezug auf die strategische Ausrichtung der RKB. Mehrfach wurde kritisiert, dass durch die neue Rollenverteilung im Rahmen der Neustrukturierung 2019 die Rolle des Fachbereichs RKH unklar sei. Einige Stimmen wünschen sich zudem einen intensiveren Austausch über die strategische Ausrichtung und hierbei eine aktivere Rolle des Fachbereichs RKH. In diesem Zusammenhang wurde auch die fehlende Abstimmung der strategischen Ausrichtung der RKB mit der gesamten strategischen Ausrichtung im Asylwesen kritisiert (vgl. auch Kapitel 6.4). Andere Stimmen hingegen beurteilen die Austauschformate auf nationaler Ebene als gut und konstruktiv. Eine Person schlug konkret vor, Sitzungsort und -leitung zwischen den involvierten Akteuren zu rotieren, um das gegenseitige Verständnis zu erhöhen.

Die Austauschformate auf Ebene der Rückkehrberatenden wurden positiv beurteilt, da dort Erfahrungen ausgetauscht und Best-Practices geteilt werden können. Als Vorschlag für mögliche Ergänzungen wurden Mini-Stages zwischen den Rückkehrberatenden unterschiedlicher Regionen und /oder Trägerschaften aufgebracht. IOM setzte dies in der Vergangenheit mit eigenen Mitarbeitenden bereits um und machte dabei positive Erfahrungen.

Die Zusammenarbeit mit SwissREPAT wurde von den sich hierzu äussernden Personen als gut beurteilt. Ebenso die Zusammenarbeit mit den kantonalen RKB (im Bereich der kantonalen Zuständigkeit), wobei hier der Austauschbedarf eher gering sei.

5.4 Begleitende Programme

Härtefälle

Als Härtefälle gelten insbesondere Personen, die aufgrund ihrer familiären Situation, ihres Alters oder ihres Gesundheitszustands verletzlich sind (vgl. Weisung Asyl III / 4 des SEM). Bei Härtefällen kommt das degressive Modell nicht zur Anwendung. Zudem kann das SEM in diesen Fällen Ausnahmen bezüglich der länderspezifischen Kriterien gewähren und die materielle Zusatzhilfe kann breiter eingesetzt werden (z.B. Übernahme von Transport-, Betreuungs- oder Unterbringungskosten). Härtefälle müssen durch die Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten oder bei unklaren Fällen durch den Fachbereich RKH des SEM bewilligt werden.

Viele Fachpersonen erachten die Praxisrichtlinien seitens Fachbereich RKH bezüglich Härtefälle als klar. Vereinzelt wird kritisiert, dass die Härtefallkriterien kumuliert erfüllt sein müssen – wobei hier eine Fehlinformation vorliegt. Vereinzelt wurde eine klarere Definition gewünscht. Vereinzelt wurde darauf hingewiesen, dass in den verschiedenen AR unterschiedliche Interpretationen der nationalen Richtlinien seitens der Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten bestehen. Eine Person wünscht sich zudem, dass die Beträge bei Härtefällen stärker abgestuft wären, z.B. sollte eine Mutter mit vier Kinder deutlich mehr erhalten als eine vulnerable Einzelperson.

Die Datenauswertungen zeigen Unterschiede in der Handhabung von Härtefällen auf: diese sind in den AR Bern und Zürich vergleichsweise hoch (siehe Abbildung 13). Verschiedene Fachpersonen wünschen sich daher eine stärkere Vereinheitlichung der Härtefall-Praxis.

Materielle Zusatzhilfe / Projekte

Je nach Herkunftsland können die Gesuchstellenden (unterstützt durch die Rückkehrberatenden) im Rahmen der RKH ein Reintegrationsprojekt (materielle Zusatzhilfe) ausarbeiten. Häufig planen die Gesuchstellenden im Rahmen dieser Reintegrationsprojekte die Gründung eines Kleinunternehmens (vgl. auch IOM 2018). Denkbar sind aber auch Projekte in anderen Bereichen wie Ausbildung oder Wohnraum (vgl. Weisung Asyl III / 4 des SEM). Die Unterstützung dafür beläuft sich in den Phasen 1 und 2 auf maximal 3'000 Franken. Die Voraussetzungen für die Gewährung eines Reintegrationsprojekts sind durch das SEM geregelt.

Die allermeisten Fachpersonen – und insbesondere die Rückkehrberatenden – bestätigen, dass klar geregelt sei, welche Länder für ein Projekt in Frage kommen. Die Tatsache, dass es länderspezifische Regelungen gibt, wurde zwar insgesamt positiv bewertet, führt aber in der Kommunikation mit den Gesuchstellenden teilweise zu Herausforderungen. Einerseits wenn diese nicht nachvollziehen können, weshalb eine andere Person mehr Leistungen erhält. Und andererseits, wenn unter den Gesuchstellenden veraltete oder falsche Informationen kursieren, die zu falschen Erwartungen führen. Zudem geben einige Fachpersonen zu bedenken, dass der Betrag von 3'000 Franken je nach Land sehr unterschiedlich viel wert sei.

Die Möglichkeit ein Projekt auszuarbeiten und zu planen, wird von den meisten Rückkehrberatenden positiv gesehen. Allerdings bleibe für die Erarbeitung oft kaum Zeit, insbesondere wenn die Gesuchstellenden möglichst rasch nach Hause wollen. Praktisch alle Fachpersonen betonen in diesem Zusammenhang, dass der Begriff Reintegrationsprojekt weit gefasst wird. So fällt der Aufbau eines kleinen Ladens ebenso darunter wie der Besuch einer Weiter- oder Ausbildung in der Heimat oder das Bezahlen der Miete in der ersten Zeit nach der Rückkehr. Oder wie es eine Rückkehrberatende betont: Wenn jemand aus einem Land kommt, dass für ein Projekt zugelassen ist, bekommt sie oder er auch ein Projekt. Die Rückkehrberatenden berichteten in diesem Zusammenhang allerdings davon, dass es vorkommt, dass die Gesuchstellenden gar kein Projekt umsetzen möchten. Der Grund: Sie trauen ihren Landsleuten in der Heimat nicht und befürchten, dass diese für das Projekt bestimmte Gelder in die eigenen Taschen stecken, oder sie befürchten, dass es durch eine Inanspruchnahme zu einer Verzögerung der Rückreise kommt. Um das Misstrauen gegenüber den Landsleuten abzubauen, organisieren Rückkehrberatenden teilweise online Gespräche zwischen IOM-Mitarbeitenden in den Herkunftsländern und den Rückkehrenden.

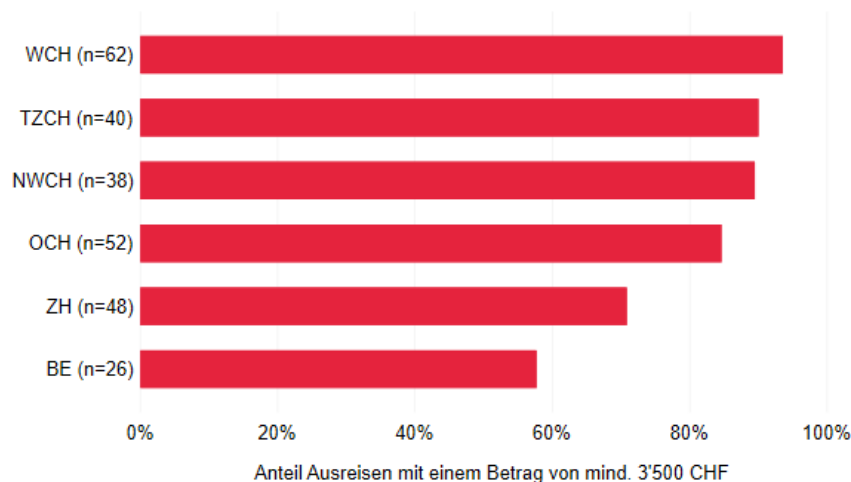
Abbildung 3 zeigt den Anteil Ausreisen (Dossiers) mit einem ausbezahlten Betrag von mind. 3'500 Franken nach AR an allen Ausreisen mit RKB in Länder, wo ein Reintegrationsprojekt grundsätzlich möglich ist, und beschränkt auf Personen in Phase 1 und 2 (nur in diesen Phasen ist ein Projekt grundsätzlich möglich). Bei Personen, welche in diesen Phasen mind. 3'500 Franken ausbezahlt erhalten, ist davon auszugehen, dass sie ein Reintegrationsprojekt erhalten haben (3'000 Franken für ein Projekt und 1'000 bzw. 500 Franken Pauschale in Phase 1 bzw. 2; Härtefälle sind ausgeschlossen). Dabei zeigen sich Unterschiede. Die oben gemachte Aussage, wonach alle Personen aus Ländern, die für ein Projekt berechtigen, ein solches «bekommen», bestätigt sich dabei in gewissen AR nicht. Einschränkend ist zu erwähnen, dass verschiedene Gründe bestehen können, weshalb ein Reintegrationsprojekt nicht gewährt werden kann, die in der Auswertung nicht berücksichtigt werden können. Dies betrifft insbesondere Personen mit einem gültigen

Aufenthaltstitel in einem Drittstaat oder Personen, die straffällig wurden. Die Auswertung unterliegt daher einer gewissen Unschärfe. Sofern sich zwischen den AR allerdings keine systematischen Unterschiede in der Verteilung der Asylsuchenden mit diesem Profil ergeben, lassen sich die Unterschiede nicht dadurch erklären.

Die Gründe für den unterschiedlichen Anteil Ausreisen mit Projekt je AR können mit der vorhandenen Datengrundlage nicht geklärt werden. Als mögliche Erklärungen wurden einerseits Unterschiede in der Haltung der Rückkehrberatenden aber auch Unterschiede in der Bewilligungspraxis seitens der Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten genannt. Letztere könnten insbesondere die Ausschlusskriterien wie die Delinquenz unterschiedlich restriktiv beurteilen.

Eine ergänzende Auswertung mit in den IOM-Daten erfassten Reintegrationsprojekten (siehe Anhang, Abbildung 17) bringt andere Unschärfen mit sich, da je nach AR Härtefälle in den Daten inkludiert sind oder nicht. Das resultierende Bild der Auswertung bleibt jedoch ähnlich.

Abbildung 3 Anteil Ausreisen mit Betrag mind. 3'500 Franken (nur zugelassene Länder)



Anteil Ausreisen mit RKB und Betrag von mind. 3'500 Franken an allen Ausreisen mit RKB je AR 2022 - Juni 2024, nur Herkunftsländer berücksichtigt, die für Projekte berechtigen (nicht visumsbefreit und nicht Anrainerstaaten des Schengenraums), beschränkt auf Phase 1 und 2, ohne Härtefälle; N=266 (Dossiers). Quelle: RKB Reportings der BAZ.

SIM-Programm

Das SIM-Programm (swissREPAT-IOM-Movement) bietet spezielle Unterstützungen für freiwillige Rückkehrende. Diese reichen von einfacher Unterstützung beim Flug (z.B. Unterstützung im Transit oder Organisation eines Weitertransports nach der Ankunft) bis hin zu medizinischen und sozialen Begleitungen während des Fluges (z.B. bei kranken oder vulnerablen Personen). Die SIM-Unterstützungen organisiert und führt IOM in Zusammenarbeit mit swissREPAT durch. Sind Abklärungen bezüglich der Reisefähigkeit notwendig, werden diese durch eine Ärztin seitens IOM im Auftrag des SEM durchgeführt. Die Voraussetzungen für die Gewährung einer SIM-Unterstützung sind durch das SEM geregelt und sind damit grundsätzlich für alle RKB-Stellen gleich.

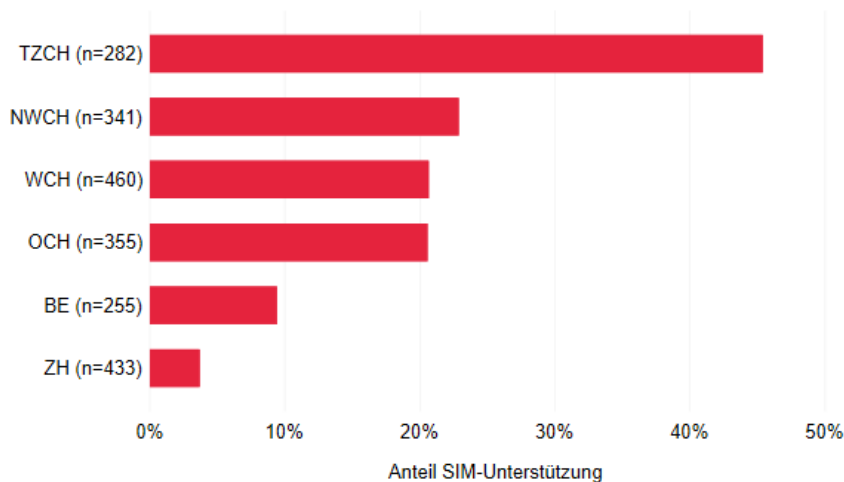
Grundsätzlich erachten alle befragten Fachpersonen die Möglichkeit des SIM-Programms als wichtig. In Fällen, wo jemand auf medizinische Begleitung angewiesen ist oder bei sehr vulnerablen Fällen, waren sich alle Fachpersonen einig, dass das SIM-Programm ein notwendiges und

geeignetes Instrument ist. Darüber hinaus waren sich die befragten Fachpersonen jedoch uneinig. Viele Fachpersonen kritisierten insbesondere die IOM-Praxis bei der Umsetzung der SIM-Unterstützungen. Dabei wurden folgende Punkte hervorgebracht:

- Die Einschätzung, wann Abklärungen für eine SIM-Unterstützung resp. einen begleiteten Flug notwendig sind, divergiert stark. Mehrere Personen ausserhalb IOM vertraten die Ansicht, dass IOM dieses Instrument (resp. die Abklärungen dazu) zu oft für notwendig erachte. Beispielsweise brauche eine Person wegen Bluthochdrucks keine SIM-Unterstützung während des Fluges, es reiche der Person die nötigen Medikamente mitzugeben. Auch ein Analphabet oder eine knapp minderjährige Person brauchen nicht per se eine Reisebegleitung oder Unterstützung im Transit bzw. bei der Ankunft. In diesen Fällen würde sich IOM zu stark an ihre festgeschriebenen Prozesse halten und zu wenig Pragmatismus zeigen. Zudem werde dabei der Wille der Gesuchstellenden, die sich selbst oft als reisetauglich bezeichnen und rasch nach Hause wollten, zu wenig respektiert. Diese Kritik wurde häufig geäussert, allerdings nur von Fachpersonen aus AR, in denen IOM als RKB-Stelle nicht (mehr) oder wenig tätig ist.
- Die Abklärungen und das Organisieren einer SIM-Unterstützung dauern viel zu lange. Alle Fachpersonen, die kritisierten, dass die SIM-Kriterien von IOM zu umfassend seien, äusserten auch diese Kritik. Gemäss ihnen dauern die Abklärungen und das Organisieren von SIM-Unterstützungen mindestens drei Wochen und oft sogar bis zu zwei Monaten (Kapitel 6.1 geht auf diesen Aspekt ein). Dies verzögere die Ausreisen und sei auch für die Gesuchstellenden zermürbend. In der kantonalen RKB sei dies weniger ein Problem, da dort mehr Zeit bleibe als in den BAZ, wo alle Abläufe streng getaktet sind und von wo die Asylsuchenden nach 140 Tagen in die Kantone überstellt werden. Gelegentlich würden Gesuchstellende wegen dieser langen Wartezeit von einer freiwilligen Ausreise absehen, abtauchen oder eine Dublin-Überstellung komme zuvor. Die Rückkehrberatenden in den AR, wo IOM kaum oder nicht mehr tätig ist, wenden dieses Instrument gemäss eigener Aussage daher so zurückhaltend wie möglich an (siehe auch Abbildung 4). Einerseits wird eher zu selbständigen Ausreisen ohne SIM-Unterstützung tendiert (jeweils mit der Bestätigung der Gesuchstellenden zu ihrer Reisetauglichkeit). Andererseits wird vereinzelt auf Flüge resp. Begleitungen durch Oseara ausgewichen, die diese Tätigkeit im Auftrag des SEM im Bereich des zwangsweisen Vollzugs übernimmt. Die dortigen Abklärungen zur Reisetauglichkeit seien merklich rascher. Allerdings ist dies nur dann eine Option, wenn keine Begleitung bis zum Zielort notwendig ist, da Oseara nur die Flugreise abdeckt.
- Auch IOM-Rückkehrberatende gaben zum Teil an, dass die SIM-Unterstützungen lange dauern. Beispielsweise sei die Kommunikation zwischen IOM-Ärztinnen und -Ärzten, der IOM-Zentrale in Bern, den Rückkehrberatenden in den BAZ, der Pflege in den BAZ und der jeweiligen Ärzteschaft bei medizinischen Fällen umständlich. Eine direkte Kommunikation zwischen dem medizinischen Personal von IOM und der Pflege in den BAZ wäre effizienter (und wird daher von IOM auch angestrebt). Einzelne Personen sind allerdings auch der Ansicht, dass SIM-Unterstützungen nicht viel Zeit in Anspruch nehmen würden.
- Vereinzelt kritisieren Fachpersonen, dass für IOM ein Anreiz bestünde, sich mit mehr SIM-Unterstützungen mehr Aufträge und damit Mittel zu beschaffen (insb. für die IOM-Stellen in den Herkunftsländern). Auch wenn IOM als gemeinnützige Organisation nicht profitorientiert ist, besteht theoretisch ein Anreiz, die eigenen Strukturen und Mitarbeitenden auszulasten. Ob und inwiefern dieser Anreiz sich in der Praxis auch effektiv realisiert, kann nicht beurteilt werden.
- Umgekehrt kritisieren IOM-Exponenten einen zu laschen Umgang von (nicht-IOM) RKB-Stellen mit vulnerablen Personen. Insbesondere bestehe die Gefahr, dass sich Gesuchstellende als

reisetauglich bezeichnen, um rasch nach Hause zu können. Dies sei nicht nur für die Gesuchstellenden riskant, sondern auch für swissREPAT, die auf eine gute und reibungslose Zusammenarbeit mit den Fluggesellschaften angewiesen seien: So würde es grossen Schaden anrichten, falls je ein Flug nicht durchgeführt werden kann oder abgebrochen werden muss, weil eine Person unzureichend begleitet wird – dies ist gemäss allen Befragten jedoch bisher noch nie eingetroffen. Zudem steige das Risiko, dass sich die Person bei Zwischenfällen entweder doch gegen eine freiwillige Ausreise entscheidet (aufgrund des psychischen Drucks) oder schlichtweg den Flug verpasst, wenn beispielsweise eine Zugverbindung ausfällt.

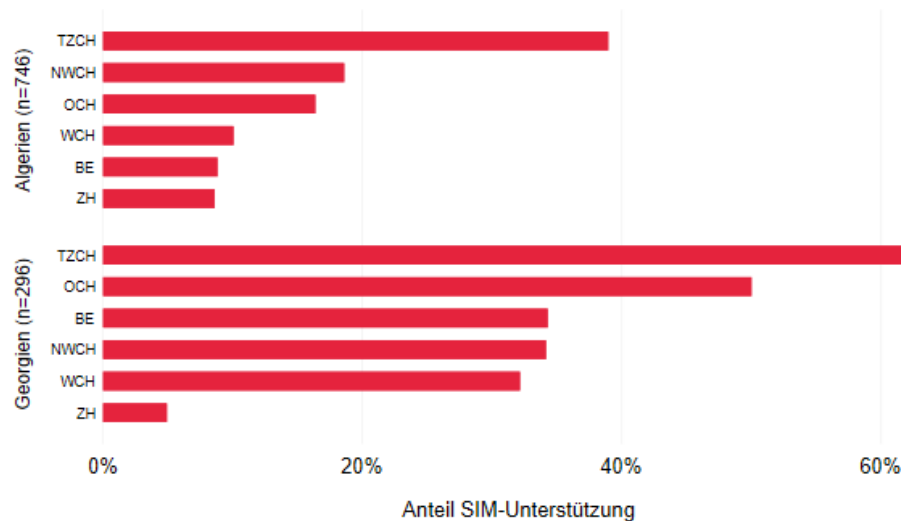
Abbildung 4 Anteil Ausreisen mit SIM-Unterstützungen je AR



Anteil SIM-Unterstützungen an allen Ausreisen mit RKB je AR, 2022 - Juni 2024; N=2'126 (Ausreisen). Quelle: IOM-Daten, RKB Reportings der BAZ (für Gesamtzahl der Ausreisen, siehe auch Tabelle 7), eigene Berechnungen.

Diese unterschiedlichen Einschätzungen zum SIM-Programm zeigen sich deutlich in den Zahlen zur Nutzung von SIM-Unterstützungen (Abbildung 4). Wenig überraschend bilden Zürich und Bern, wo IOM kaum oder nicht mehr tätig ist, die Schlusslichter. Interessant hierbei ist, dass der Anteil SIM-Unterstützungen in der AR Bern vor dem Jahr 2022 (als IOM dort tätig war) bei fast 50% lag. Aber auch unter den AR, in denen IOM heute tätig ist, gibt es grosse Unterschiede: In der AR Tessin und Zentralschweiz kommt es sehr oft zu SIM-Unterstützungen – doppelt so häufig wie in den anderen AR, in denen IOM tätig ist. Die Unterschiede zeigen sich auch, wenn wir den Anteil der SIM-Unterstützungen je AR für die beiden häufigsten Ausreiseländer – Algerien und Georgien – vergleichen (Abbildung 5). Dies legt die Vermutung nahe, dass die SIM-Praxis auch je IOM-RKB-Stelle nicht einheitlich ist. Gemäss den Aussagen in den Fachgesprächen ist dies zumindest teilweise auf die unterschiedliche Praxis der medizinischen Dienste in den BAZ zurückzuführen. Insbesondere in der AR Tessin und Zentralschweiz würden deutlich mehr Personen an die medizinischen Dienste überwiesen, was mehr SIM-Unterstützungen zur Folge habe. Zur Einordnung: Gemäss internen Auswertungen des Fachbereichs RKB erfolgen im Bereich der zwangsweisen Rückführungen bei rund 30% Abklärungen zur Reisefähigkeit und nur in einem kleinen Anteil effektiv medizinische Begleitungen. Eine Quote von über 45% SIM-Unterstützungen erscheint daher für den grundsätzlich weniger sensiblen Bereich der freiwilligen Rückkehr als eher hoch.

Abbildung 5 Anteil Ausreisen mit SIM-Unterstützungen nach Algerien und Georgien je AR



Anteil SIM-Unterstützungen an allen Ausreisen mit RKB je AR, 2022 - Juni 2024, nur Ausreisen nach Algerien und Georgien; N=1'042 (Ausreisen). Quelle: IOM-Daten, RKB Reportings der BAZ, eigene Berechnungen.

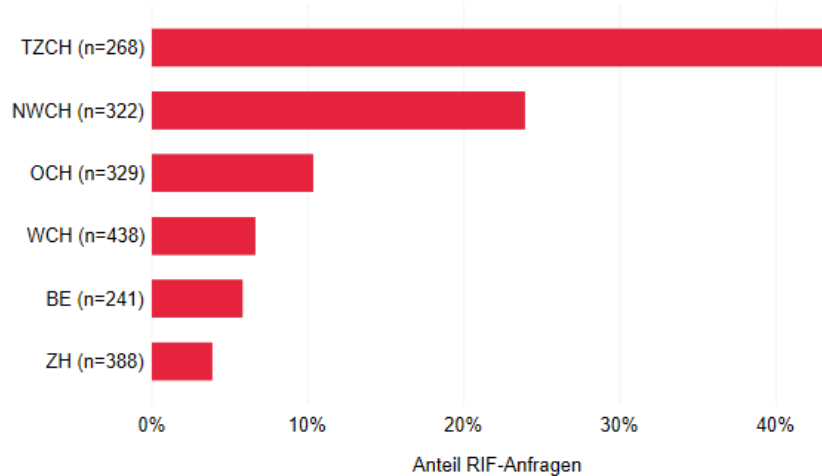
Gemäss Daten von IOM liegt die Mediandauer zwischen der SIM-Anfrage und dem Abflug bei 17 Tagen (Durchschnitt: 24 Tage). In 43% der Fälle dauert es bis zu zwei Wochen von Anfrage bis Ausreise, in 81% bis zu vier Wochen. Insgesamt zeigt sich bezüglich der Dauer von SIM-Unterstützungen eine grosse Heterogenität. Abbildung 18 im Anhang zeigt zudem, dass sich die Dauer zwischen SIM-Anfragen und der Ausreise je AR unterscheidet. Der Vorwurf, dass SIM-Unterstützungen immer sehr lange dauern würden, lässt sich dadurch nur teilweise erhärten. Allerdings können wir nicht abschliessend beurteilen, ob die SIM-Unterstützungen die Dauer bis zur Rückreise verzögern, weil sich die SIM-Fälle (IOM-Daten) nicht direkt mit den gesamten RKB-Daten (RKB Reportings der BAZ) verknüpfen lassen. Insbesondere können wir nicht abschätzen, ob SIM-Rückkehren nicht auch ohne SIM-Unterstützung länger gedauert hätten als eine durchschnittliche Rückkehr.

RIF-Programm

Das RIF-Programm (Swiss Return Information Fund) wird von IOM getragen. Im Rahmen dieses Programms können sich Rückkehrberatende mittels RIF-Anfragen Informationen im bzw. über das Herkunftsland der Rückkehrwilligen beschaffen. Dazu stellen sie eine Frage an die IOM-Zentrale in Bern. Diese kontaktiert anschliessend ein IOM-Büro vor Ort, bündelt die gesammelten Informationen und leitet die Antworten an die Rückkehrberatenden zurück. Die Rückkehrberatenden nutzen RIF-Anfragen insbesondere für medizinische Belange (z.B. Verfügbarkeit von Medikamenten) oder im Zusammenhang mit der Ausarbeitung von Reintegrationsprojekten (z.B. Kosten der benötigten Ausstattung).

Die allermeisten Fachpersonen schätzen die Möglichkeit RIF-Anfragen zu starten. Wobei die meisten Rückkehrberatenden RIF-Anfragen selten nutzen. Sie würden aber gut bis sehr gut funktionieren. Abbildung 6 bestätigt insgesamt, dass RIF-Anfragen nicht sehr häufig genutzt werden. Zudem zeigen sich, wie bei den SIM-Unterstützungen, sehr grosse Unterschiede je AR. Auch das Muster über die AR gleicht sich, allerdings sind die Unterschiede unter den AR, in welchen IOM tätig ist, akzentuierter. Insbesondere der Anteil der RIF-Anfragen in der AR Tessin und Zentralschweiz erscheint sehr hoch.

Abbildung 6 Anteil RIF-Anfragen pro Ausreise je AR



Anteil RIF-Anfragen an allen Ausreisen mit RKB, 2022–Juni 2024; N=1'986. Quellen: RKB Reportings der BAZ, IOM-Daten, eigene Berechnungen.

Konsistent mit den vergleichbaren Zahlen, gleicht die Kritik an RIF jener an den SIM-Unterstützungen:

- Verschiedene Nicht-IOM-Fachpersonen beurteilen die Dauer von RIF-Anfragen als zu lange. Dabei wird RIF als schwerfällig beschrieben. Rückkehrberatende, die diese Kritik äusserten, verzichteten oft auf RIF-Anfragen oder weichen auf andere Möglichkeiten aus (z.B. nutzen sie Informationen der Länderanalysen des SEM).
- Teilweise wird diese Kritik auch von IOM-Rückkehrberatenden geteilt. Diese verweisen darauf, dass neben der Komplexität des jeweiligen Falles auch die bearbeitende Person (und deren verfügbaren Ressourcen) in der IOM-Zentrale in Bern und im Heimatland beeinflusst, wie lange die Beantwortung einer RIF-Anfrage dauert.
- Von den meisten IOM-Exponenten wird die Dauer der RIF-Anfragen nicht als zu lange beurteilt. Oftmals sei der einzige Aufwand ein kurzes E-Mail zu verfassen. Gemäss IOM würden 47% der Anfragen innerhalb von drei Arbeitstagen erledigt.

Verschiedenen Fachpersonen sind die grossen Unterschiede je AR bei RIF-Anfragen bewusst. Sie verweisen darauf, dass bei solchen Anfragen stets ein Mittelweg zwischen vertieften Abklärungen und einer raschen Ausreise (im Sinne der Schweiz, aber auch der Asylsuchenden) gefunden werden müsse. Das sei eine Frage der Einschätzung und teils auch der persönlichen Haltung. Weiter hätten auch die medizinischen Dienste in den BAZ einen grossen Einfluss. Wenn diese sehr vorsichtig und gewissenhaft seien, komme es zu mehr RIF-Anfragen (z.B. Abklärungen hinsichtlich der Verfügbarkeit von Medikamenten im Heimatland). Wenn sich diese eher pragmatisch zeigen, zu weniger. Zum Teil seien die medizinischen Dienste auch überlastet, dass könne zu weniger RIF-Abklärungen führen oder diese verzögern. Unterschiede können sich auch ergeben, wenn medizinische Dienste eher dazu neigen, Medikamente direkt mitzugeben, anstatt die Verfügbarkeit im Herkunftsland mittels RIF-Anfrage abzuklären.

Einzelne Fachpersonen äusserten den Wunsch, die Praxis bezüglich RIF-Anfragen zu vereinheitlichen, z.B. indem für wiederkehrende Fälle länderspezifische Informationen verstärkt gesammelt werden, so dass weniger RIF-Anfragen nötig sind. Als Beispiel wurden hier RIF-Anfragen

zum Gesundheitswesen in Georgien genannt, wo bereits viele Informationen zum Gesundheitswesen bestehen.

5.5 Dokumentation und Datenaustausch

Die Weisung (SEM Weisung III/4) fordert eine klare Regelung in Bezug auf die Erhebung, Verwendung und Weiterleitung von Daten. Klientinnen und Klienten sind über die Weitergabe persönlicher Daten zu informieren.

Im Zusammenhang mit dem Datenzugriff resp. -austausch zeigen sich Unterschiede zwischen den Trägerschaften: Während die Rückkehrberatenden des SEM vollständigen Zugriff auf alle notwendigen Datenbanken haben, haben sowohl die kantonalen RKB-Stellen als auch IOM keinen Zugriff auf «MIDES», in welchem insbesondere Informationen zu anstehenden Terminen im Verfahren erfasst sind. Gemäss der Aussage des Fachbereichs RKH soll dies in Zukunft angepasst werden, so dass Terminkollisionen auch ohne ständige Rücksprachen mit der Betreuung vermieden werden können. IOM hat darüber hinaus keinen Zugang zu ZEMIS und ist daher nicht über den aktuellen Stand des Asylverfahrens informiert.

In allen RKB-Stellen werden zumindest zentrale Inhalte der Gespräche festgehalten, wobei teilweise unterschiedliche Instrumente zur Anwendung kommen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass aufgrund der Vertraulichkeit nicht alle Angaben in e-retour hinterlegt sein sollen. IOM-Rückkehrberatenden aus zwei AR schildern in diesem Zusammenhang, dass sie mit zwei Computern agieren: Einem IOM-Computer mit dem Fallführungssystem von IOM, der keinen Zugriff auf e-retour erlaube, und einem Computer, der diesen Zugriff erlaubt. Das Wechseln zwischen zwei Computern sei dabei kompliziert und ineffizient. Alle Befragten sind der Ansicht, dass Übergeben im Fall von Ferienabwesenheiten durch die Dokumentation gut möglich sind.

Die Befragten geben an, dass die Beratung vertraulich bleibt und für die Mitarbeitenden des SEM im Bereich des Asylverfahrens erst ersichtlich wird, wenn die Absichtserklärung unterzeichnet wurde. Die Vertraulichkeit ist allerdings in einigen Fällen eingeschränkt, wenn sich die Rückkehrberatenden über den Verfahrensstand erkundigen müssen, um Informationen über den Stand des Asylverfahrens und damit die Phase der RKH zu erhalten.

Die Inhalte der Gespräche bleiben auch nach der Anmeldung grundsätzlich vertraulich. Ausnahmen können mit entsprechender Einwilligung der Gesuchstellenden im Austausch mit anderen Stellen, insbesondere Medic Help erfolgen. Der Umgang mit ihren Angaben wird den Gesuchstellenden von den Rückkehrberatenden erläutert.

Im Zusammenhang mit der Vertraulichkeit stellt sich auch die Frage, inwieweit die Information, dass sich eine Person für eine freiwillige Rückkehr angemeldet hat, einen Einfluss auf das noch laufende Asylverfahren hat. Wenige Personen äusserten Bedenken, dass sich die Anmeldung negativ auswirken könnte, resp. berichteten von Einzelfällen, in denen den Gesuchstellenden ihre Anmeldung in Asylanhörungen vorgehalten worden sei. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des degressiven Modells, das zu einer raschen Anmeldung vor dem Entscheid motivieren soll, kritisch zu sehen. Es wäre daher sicherlich positiv zu beurteilen, wenn zumindest eine Abklärung des Verfahrensstand im Hinblick auf die Phase durch alle Rückkehrberatenden selbst vorgenommen werden könnte, ohne dass Mitarbeitende des Asylverfahrens kontaktiert werden müssen.

6. Ergebnisse Outcome und Impact

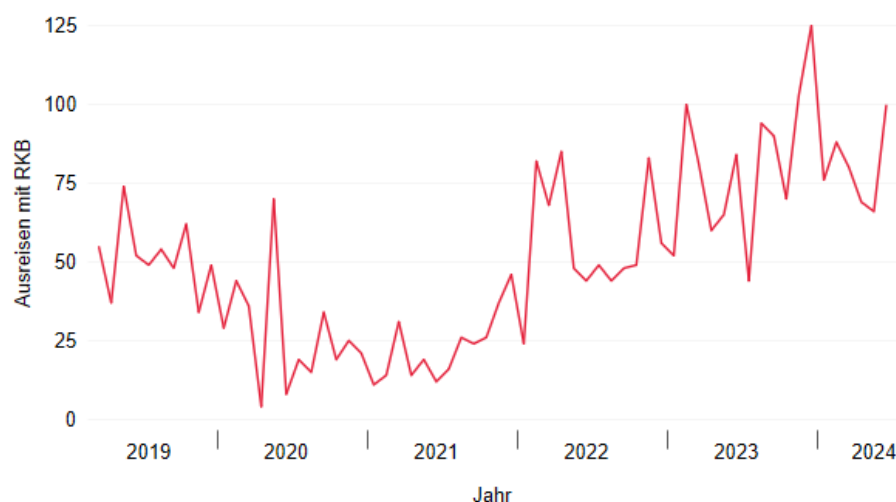
Nachdem die Umsetzung und der Output der RKB beleuchtet wurden, stellt sich nun die Frage, wie häufig die RKB von wem in Anspruch genommen wird und welche Auswirkungen auf das Verhalten der Zielgruppe sich daraus ergeben.

6.1 Nutzung der Rückkehrberatung

Ausreisen mit Rückkehrberatung

Im gesamten Beobachtungszeitraum von März 2019 bis Juni 2024 reisten insgesamt 3'284 Personen mit RKB ab BAZ aus (ohne Personen mit Schutzstatus S). Abbildung 7 zeigt diese je Monat (ohne Ausreisen, die keinem BAZ zugeordnet werden können oder ab Flughafen erfolgten). Während der Covid-Pandemie reisten -mit Ausnahme eines Peaks bei Ausbruch der Pandemie – weniger Personen mit RKB ab: Im Jahr 2020 waren es 326 und im Jahr 2021 276, während es im Jahr 2019 noch 622 waren. Bei Ende der Pandemie im Frühjahr 2022 kam es erneut zu einem Peak, der auf die Aktion «Last-Call» zurückzuführen ist. Im gesamten Jahr 2022 reisten 671 Personen freiwillig ab BAZ aus. Seither stiegen mit den zunehmenden Asylzahlen auch die Zahl der Ausreisen mit RKB ab BAZ. Im Jahr 2023 erreichten diese den Wert von 969 und bis Juni 2024 waren es bereits 497. Wenig überraschend wird somit deutlich, dass die Zahl der freiwilligen /pflichtgemässen Rückkehren mit RKB wesentlich von der Anzahl in der Schweiz gestellten Asylgesuchen abhängt.

Abbildung 7 Monatliche Ausreisen mit RKB 2019-2024



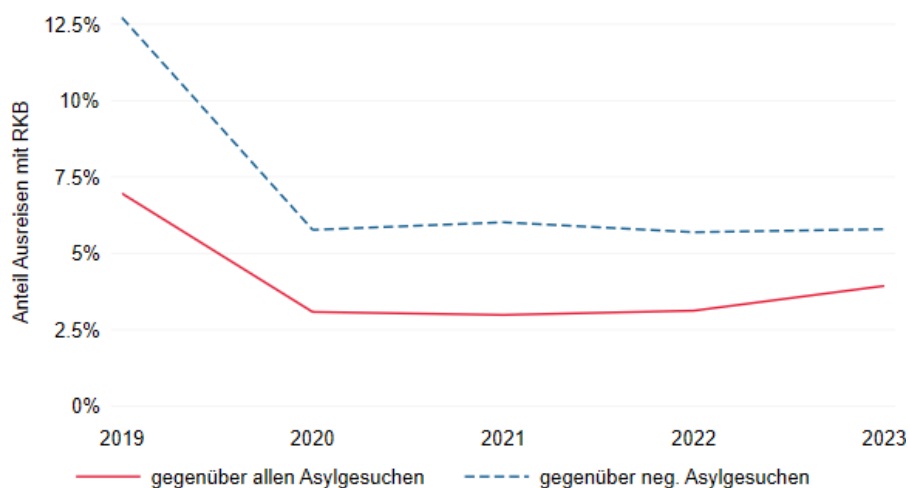
Anzahl Ausreisen mit RKB, März 2019-Juni 2024; N= 3'241 (ohne Flughafen und Personen, die sich keinem BAZ zuordnen lassen). Quellen: RKB Reportings der BAZ, eigene Berechnungen.

Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, setzt Abbildung 8 die Ausreisen mit RKB erstens in Relation zu den ankommenden Personen (Asylgesuche). Und zweitens in Relation zu den Personen, die keinen Schutz (positive Asylentscheide und vorläufig Aufgenommene) in der Schweiz

erhalten.⁷ Der Grund: Es zeigt sich (siehe dazu auch Abbildung 15), dass insbesondere Personen mit keinen oder geringen Chancen auf Schutz ein RKB-Gesuch stellen.

In den letzten Jahren lag der Anteil Ausreisen mit RKB an allen Asylgesuchen zwischen 3% und 4%, der Anteil Ausreisen mit RKB an Personen ohne Schutz zwischen 4.5% und 6%. Auffallend sind die deutlich höheren Quoten im Jahr 2019. Der Rückgang in den Jahren 2020 und 2021 dürfte wesentlich mit der Covid-Pandemie zusammenhängen, die freiwillige Rückkehren aber auch Rückführungen⁸ erschwerte. Danach ist die Anzahl Ausreisen mit RKB wieder gestiegen (vgl. Abbildung 7), gleichzeitig stiegen aber auch die Asylzahlen deutlich an, von knapp 15'000 2021 auf über 30'000 im Jahr 2023. Dadurch bleibt der Anteil Ausreisen an den Asylgesuchen konstant, trotz steigenden absoluten Ausreisezahlen.

Abbildung 8 Anteil Ausreisen mit RKB an allen Asylgesuchen bzw. Ausreisepflichtigen



Anzahl Ausreisen mit RKB an allen Asylsuchenden bzw. allen Asylsuchenden ohne Schutzgewährung (negativer Asylentscheid ohne vorläufige Aufnahme), März 2019-Dez 2023. Quelle: RKB Reportings der BAZ, ZEMIS, eigene Berechnungen.

Charakteristika der Rückkehrenden

Die meisten Personen, die eine RKB in Anspruch nahmen, waren Einzelpersonen und männlich – was natürlich die Charakteristika der Personen im Asylverfahren widerspiegelt. Von allen Ausreisenden waren im Jahr 2023 78% Einzelpersonen und 82% Männer (SEM 2023). Die meisten ausreisenden Personen waren im Jahr 2023 zudem jung. 33% waren zwischen 20 und 29 Jahren alt und weitere 29% zwischen 30-39 Jahren. Unter 20 Jahren waren 13% (inkl. Kinder in Begleitung) und über 40 Jahre 25% aller freiwillig Ausreisenden ab BAZ.

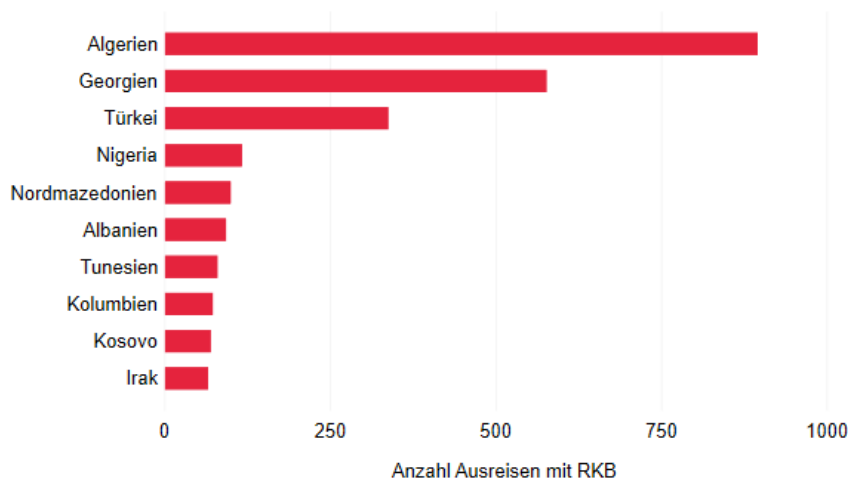
Auch bezüglich der Herkunft der Gesuchstellenden zeigt sich eine starke Konzentration auf wenige Länder (Abbildung 9). Über den gesamten Beobachtungszeitraum reisten 895 Algerierinnen und Algerier mit RKB aus. Das entspricht gut einem Viertel aller Ausreisen mit RKB. Weitere

⁷ Die verwendeten Zahlen zu Asylgesuchen und Schutzquoten stammen aus ZEMIS. Da wir diverse Auswertungen auf Ebenen der AR durchführen, verwenden wir allerdings nur Asylgesuche, die über eine AR laufen. Die verwendeten Asylzahlen weichen deshalb stellenweise von den gesamtschweizerischen Asylzahlen ab. Im Jahr 2023 liefen beispielsweise 5'645 Asylgesuche von insgesamt 30'233 nicht über eine AR.

⁸ Die Möglichkeit von zwangsweisen Rückführungen wirkt sich indirekt auf die Anzahl freiwillige Rückkehren aus, siehe dazu Kapitel 6.2.

knapp 18% entfielen auf Personen aus Georgien und 10% auf Personen aus der Türkei. Dabei nahm der Anteil von Personen aus Algerien tendenziell zu (15% im Jahr 2019, 44% im Jahr 2022 und 28% bis Juni 2024) und jener aus Georgien eher ab (stets über 20% bis im Jahr 2021, seither ein Rückgang auf 12% bzw. 8% in den Jahren 2023 bzw. 2024). Personen aus der Türkei waren hingegen bis 2021 praktisch nicht vertreten. In den Jahren 2023 bzw. 2024 betrug ihr Anteil dagegen 17% bzw. 23%. Auch die Zahlen aus anderen Ländern schwanken zwischen den Jahren beträchtlich. Dies dürfte in erster Linie mit der Situation in den Heimatländern dieser Personen zusammenhängen. Einerseits beeinflusst dies die Asylzahlen aus den jeweiligen Ländern und damit die Zahl der Personen, die potenziell eine RKB in Anspruch nehmen. Und andererseits bestimmt die Situation in den Herkunftsländern die Bleibechancen sowie die Bereitschaft der Personen zur freiwilligen bzw. pflichtgemässen Ausreise mit. Wir gehen auf diese – und weitere – Einflussfaktoren zur Nutzung der RKB in Kapitel 6.2 ein.

Abbildung 9 Anzahl Ausreisen mit RKB pro Herkunftsland



Anzahl Ausreisen mit RKB für die zehn häufigsten Herkunftsländer, März 2019–Juni 2024; N=2'400. Quelle: RKB Reportings der BAZ, eigene Berechnungen.

Grundsätzlich ausgeschlossen von RKB-Leistungen wie Pauschalen oder einem Reintegrationsprojekt sind Personen aus Ländern, die visumsbefreit in die Schweiz einreisen können. In den Jahren 2022 bis Juni 2024 entfielen knapp 30% Ausreisen mit RKB auf Personen aus visumsbefreiten Ländern. Besonders stark vertreten waren Georgien, Nordmazedonien sowie Kolumbien. Unter den AR bewegte sich der Anteil Personen aus visumsbefreiten zwischen 20% in der Westschweiz und rund 35% in der Ostschweiz und in Zürich. In den AR Nordwestschweiz sowie Tessin und Zentralschweiz lag er bei rund 25% und in der AR Bern bei 30% (Abbildung 19 im Anhang).

Auch Personen, die bereits in einem anderen Schengen-Land einen Asylantrag stellten (so genannte Dublin-Fälle) können ein Gesuch für RKB stellen. Die befragten Fachpersonen begrüßen diese Möglichkeit. Der Anteil Dublin-Fälle an den Personen, die mit RKB ausreisen, lag über den gesamten Beobachtungszeitraum bei rund einem Drittel. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass Dublin-Verfahren teilweise gar nicht eingeleitet werden, wenn eine freiwillige Rückkehr bereits vorher erfolgt oder absehbar ist – der eigentliche Wert würde somit wohl höher liegen. In diesen Fällen kam die freiwillige Rückkehr einer möglichen Dublin-Überstellung zuvor. Ob – und in welcher Zeit – eine solche Überstellung allerdings tatsächlich möglich gewesen wäre, ist unklar. Durch die Ausreise mit RKB entfällt die Dublin-Überstellung definitiv. Hierbei gilt es

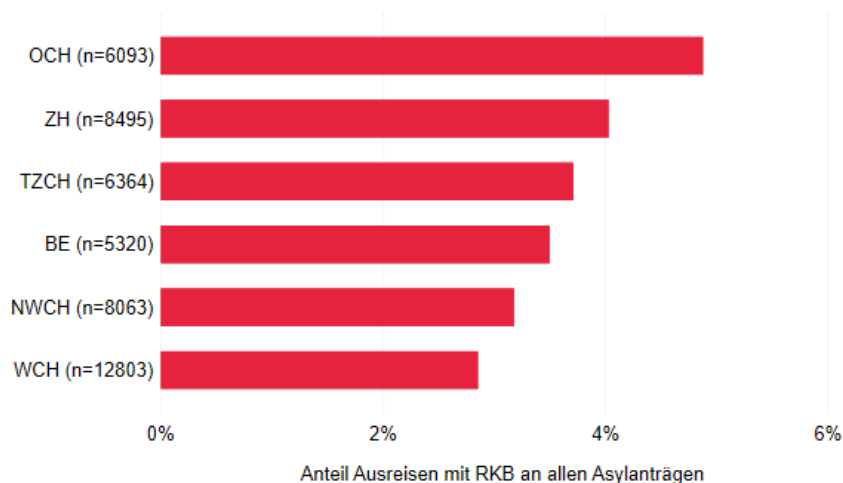
anzumerken, dass dieser Anteil während der Covid-Pandemie bei über 40% lag und sich seit dem Jahr 2022 bei rund 25% bewegt. Betrachten wir nur den Zeitraum 2022 bis Juni 2024 ist dieser Wert in der Westschweiz mit gut 21% am niedrigsten. Nahe am landesweiten Durchschnitt liegen Bern, Zürich und die Ostschweiz. Einen vergleichsweise hohen Anteil an Ausreisen von Dublin-Fällen findet sich in den AR Nordwestschweiz (30%) und Tessin und Zentralschweiz (33%). Mit den vorhandenen Daten nicht beurteilen, lässt sich die Frage, ob es in AR mit tiefen Werten häufiger zu Dublin-Überstellungen von eigentlich rückkehrwilligen Personen kommt als in anderen AR.

Anzahl Rückkehren nach Asylregion

Im Folgenden betrachten wir die Anzahl Rückkehren in den einzelnen AR. Um die AR untereinander und über die Zeit vergleichen zu können, berücksichtigen wir dabei nicht nur die Ausreisesezahlen, sondern setzen diese ins Verhältnis zur Zahl der Asylsuchenden je AR und berechneten Soll-Werten (zum Vorgehen siehe Kapitel 2). In keiner AR bestehen klare Zielwerte hinsichtlich der Anzahl Ausreisen mit RKB oder hinsichtlich einer Quote an Ausreisen mit RKB.

Betrachten wir die Ausreisequote aggregiert für die Jahre 2022 und 2023 je AR, zeigen sich beträchtliche Unterschiede (Abbildung 10).⁹ Am höchsten ist die Quote in der AR Ostschweiz. Hier reisten 2022 bis 2023 5% aller Personen, die einen Asylantrag stellen, mit RKB aus. In den AR Zürich, Tessin und Zentralschweiz, Bern und Nordwestschweiz liegt dieser Wert zwischen 3% und 4%. Den tiefsten Wert weist die AR Westschweiz mit 2.8% auf. Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn wir die Ausreisen mit RKB den Anzahl Personen ohne Schutz je AR gegenüberstellen (siehe Abbildung 20 im Anhang).

Abbildung 10 Anteil Ausreisen mit RKB an allen Asylgesuchen je AR



Anteil Ausreisen mit RKB an allen Asylgesuchen je AR, 2022-2023; N=47'138. Quellen: ZEMIS, RKB Reportings der BAZ, eigene Berechnungen.

⁹ Hinweis: Bei Auswertungen, die die Jahre differenziert ausweisen, wird i.d.R. der gesamte Beobachtungszeitraum ausgewiesen. Wo Jahre gepoolt werden, werden die Daten jedoch regelmässig auf die Jahre 2022-2023 beschränkt, um allfällige Effekte der Covid-Pandemie nicht zu berücksichtigen und bei Vergleichen zwischen den AR die Veränderungen in den Trägerschaften zu berücksichtigen.

Auffallend ist, dass sich die Anzahl der Ausreisen je nach AR sehr unterschiedlich auf das BAZmV in der AR bzw. auf die BAZoV aufteilen (siehe Abbildung 21 im Anhang). In den AR Tessin und Zentralschweiz und noch akzentuierter in der AR Nordwestschweiz findet die grosse Mehrheit der Ausreisen mit RKB ab BAZmV statt – Ausreisen ab BAZoV gibt es hier wenig. In den AR Ostschweiz, Westschweiz und Zürich beträgt das Verhältnis ungefähr zwei zu eins zugunsten der BAZmV. In der AR Bern reisen hingegen praktisch gleich viele Personen ab BAZmV wie ab BAZoV ab. Dies kann verschiedene Gründe haben. Falls die RKB im BAZmV effizient arbeitet, kann dies die Anzahl Rückkehrwilligen in den BAZoV, und damit die Ausreisen ab diesen, senken – und umgekehrt. Zudem ist eine direkte Beeinflussung der Anzahl der Ausreisen ab BAZoV durch die Arbeit der RKB (z.B. Präsenz, Verweisung auf Zwangsmassnahmen) in den BAZoV denkbar. Insofern scheint unklar, ob eine hohe Ausreisequote ab BAZoV als positiver Leistungsausweis der RKB in diesen BAZoV zu werten ist oder aber eher auf unterdurchschnittliche Leistungen der RKB im BAZmV zurückzuführen ist. Zudem erschweren weitere – von der RKB unabhängige – Faktoren einen Vergleich der BAZmV resp. BAZoV über die AR. Solche Faktoren sind bspw. die geografische Lage der BAZoV oder die Zuweisung von Asylsuchenden auf die BAZoV (wie viele Personen werden zugewiesen, welche Personengruppen, wie rasch).

Zuvor wurde aufgezeigt, dass sich ein grosser Teil der Ausreisen mit RKB auf wenige Länder konzentriert. Es ist deshalb denkbar, dass die unterschiedlichen Ausreisequoten in den AR auf eine unterschiedliche Zusammensetzung der Asylsuchenden zurückzuführen sind. In Abbildung 11 vergleichen wir deshalb die tatsächlichen Ausreisen mit RKB je AR (Ist-Werte) mit Soll-Werten, die die unterschiedlichen Ausreisequoten je Herkunftsland und die unterschiedliche Zusammensetzung dieser Herkunftsländer je AR berücksichtigen (für methodische Details siehe Kapitel 2). Weiterhin nicht berücksichtigt werden können hingegen logistische und organisatorische Unterschiede zwischen den AR wie beispielweise die Anzahl der BAZ oder die geografische Lage.

Abbildung 11 Anzahl Soll- und Ist-Ausreisen mit RKB je AR und Jahr



Ausreisen mit RKB, jährliche Soll-/Ist-Werte, März 2019–Juni 2024, basierend auf 3'172 RKB-Ausreisen (RKB-Ausreisen von Personen mit Asylgesuch vor März 2019 können nicht berücksichtigt werden) und 86'134 Asylgesuchen (Asylgesuche, die keiner AR zugeordnet sind, können nicht berücksichtigt werden). Quelle: RKB Reportings der BAZ, ZEMIS, eigene Berechnungen (ein Beschrieb der Methode findet sich in Kapitel 2).

Insgesamt ist das Ergebnis der Soll-Ist-Analysen (Abbildung 11) konsistent mit den unterschiedlichen Ausreisequoten je AR in Abbildung 10. So lagen die tatsächlichen Ausreisen mit RKB in der Region Ostschweiz konstant über den Soll-Werten. In den Jahren 2022 und 2023 lag diese Differenz bei insgesamt 78 Ausreisen (219 Soll und 297 Ist) und damit 35% über dem Soll-Wert (für eine detaillierte Aufstellung der Ist- und Soll-Werte siehe Tabelle 7 im Anhang). Umgekehrt in der Westschweiz: Hier fanden 2022 und 2023 365 Ausreisen mit RKB statt. Dies liegt knapp 25% unter dem Soll-Wert. Ebenfalls etwas unter den Soll-Werten liegen die die Ausreisen mit RKB in der AR Nordwestschweiz. Dies betrifft insbesondere das Jahr 2020 und etwas weniger das Jahr 2023. In den AR Bern, Tessin und Zentralschweiz sowie Zürich liegen die Soll- und Ist-Werte insgesamt nahe beieinander, wobei jeweils gewisse Jahre positivere Ergebnisse aufzeigten (vgl. Tabelle 7 im Anhang).

Multivariate Analyse der Nutzung der RKB (Anzahl Gesuche)

Neben der zentralen Erfassung der Ausreisen mit RKB durch den Fachbereich RKH (RKB Reportings der BAZ), sind die Anträge für eine Rückkehr mit RKB auch im ZEMIS erfasst. Diese Erfassung erfolgt bei der Gesuchstellung durch die Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten in den jeweiligen AR. Ob sie anschliessend allerdings tatsächlich (mit RKB) ausreisen, lässt sich mithilfe der vorhandenen ZEMIS-Daten nicht bestimmen. Zudem sind die ZEMIS- und die RKB Reportings der BAZ nur bedingt miteinander vergleichbar, da Abweichungen bei den erfassten Anmeldungen für eine Rückkehr mit RKB bestehen, die vermutlich auf eine unterschiedliche Erfassungspraxis in den AR zurückzuführen sind.

Tabelle 8 im Anhang zeigt die Anzahl Asylgesuche je AR aggregiert über die Jahre 2022 und 2023 (Spalte 1) sowie den Anteil der RKH-Gesuche (gemäss ZEMIS) an diesen Asylgesuchen (2). Je nach AR melden sich knapp 4 (NWCH) bis gut 5% (OCH und TZCH) aller Asylsuchenden für eine freiwillige Rückkehr an. Spalte 3 schätzt diesen Anteil basierend auf einer logistischen Regression. Dabei berücksichtigen wir das Herkunftsland, das Alter und die Familiensituation der Asylsuchenden sowie ob diese Schutz (positiver Asylentscheid oder vorläufige Aufnahme) erhalten haben. Diese Charakteristiken der Asylsuchenden können zwischen den AR variieren und den Entscheid der Asylsuchenden für oder gegen ein RKH-Gesuch mitbeeinflussen. Ihre Berücksichtigung in Spalte 3 ermöglicht deshalb einen Vergleich der Anteile RKH-Anmeldungen zwischen den AR unter Berücksichtigung dieser wichtigen Einflussfaktoren. Anteilsmässig zu den meisten Anmeldungen kommt es in der AR Tessin und Zentralschweiz mit 5.9%, gefolgt von den AR Ostschweiz und Bern. Am wenigsten Anmeldungen erfolgen in der AR Nordwestschweiz mit 3.6%. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die regressionsbasierten geschätzten Anteile in Spalte 3 nur geringfügig von den «rohen» Anteilen in Spalte 2 abweichen. Das heisst im Umkehrschluss, dass sich die beobachtbaren Einflussfaktoren (Herkunftsland, Alter usw.) zwischen den AR kaum unterscheiden.

Vergleichen wir diese Zahlen aber mit dem Anteil Personen (an allen Asylsuchenden), die effektiv mit RKB ausgereist sind (Spalte 4 oder Abbildung 10), ändert sich das Bild. Der Anteil der effektiven Ausreisen (gemäss RKB Reportings der BAZ) an allen Asylsuchenden liegt insbesondere in den AR Bern, Tessin und Zentralschweiz sowie Westschweiz deutlich unter dem Anteil der RKH-Gesuche (gemäss ZEMIS). Dabei ist eine gewisse Differenz zu erwarten: Die Gesuchstellenden können jederzeit von einer freiwilligen Rückkehr absehen

(Rückzug des RKH-Gesuches oder Abtauchen). Auch Dublin-Überstellungen können einer Rückkehr mit RKB zuvorkommen. All dies führt dazu, dass die Zahl der Gesuche die Zahl der effektiven Ausreisen übersteigt. Die Grösse der beobachteten Differenzen überrascht allerdings: Von den Personen, die in den Jahren 2022 und 2023 ein Asylgesuch stellten, haben gemäss ZEMIS 2'229 ein RKH-Gesuch gestellt. Gemäss RKB Reportings der BAZ sind aber lediglich 1'682 dieser Personen mit RKB ausgereist. Absolut betrachtet fällt diese Differenz insbesondere in den AR Tessin und Zentralschweiz (110) und Westschweiz (237) gross aus. Diese grossen Abweichungen, und vor allem die grossen Unterschiede zwischen den AR, werfen Fragen auf. Insbesondere weil die meisten Fachpersonen die Zahl der Abbrüche nach einer Gesuchstellung als eher gering einschätzten. Es gibt aber auch andere Einschätzungen, die sich eher mit den in Tabelle 8 beobachteten Unterschieden decken: Gemäss den zuständigen Fachpersonen reisten von den 161 Personen, die sich im Jahr 2023 im BAZ Boudry ein RKH-Gesuch stellten, lediglich 128 aus. Eine mögliche Erklärung für die Unterschiede unter den AR könnte sein, dass die RKH-Gesuche im ZEMIS nicht in allen AR gleich erfasst werden. Ebenfalls ist es denkbar, dass Verzögerungen (z.B. aufgrund von medizinischen Abklärungen) die Ausreise verzögern und diese zu einem späteren Zeitpunkt ab Kanton erfolgt. Mit den vorhandenen Daten lässt sich dies nicht abschliessend klären. Zudem könnte eine divergierende Erfassungspraxis zwar die Unterschiede zwischen den AR erklären, nicht aber den überraschend hohen Anteil an Abbrüchen der RKB.

Rückkehren: Beträge und Zeitpunkt

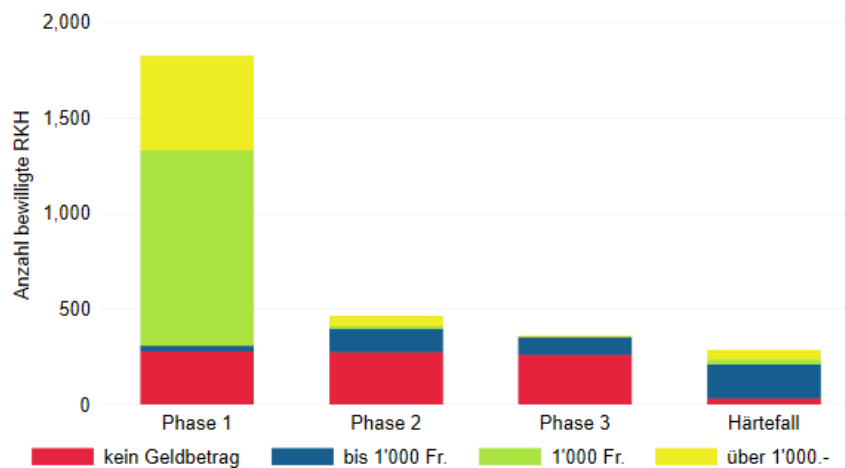
Die Leistungen der RKH in den BAZ sind degressiv ausgestaltet: Je früher eine Person ein RKH-Gesuch stellt, desto höher sind die Leistungen (siehe auch Kapitel 3.3.2). Abbildung 12 zeigt die ausbezahlten RKH-Beträge (ohne medizinische RKH¹⁰ und Reisegeld) pro Dossier (zusammen reisende Personen werden als ein Dossier erfasst) je Phase. Die Beträge lassen Rückschlüsse auf die Art der gewährten RKH (Pauschale, materielle Zusatzhilfe) zu.

Der Grossteil der Gesuche um RKH wird in der Phase 1 und damit bis zum ersten Gespräch gestellt. Über den gesamten Beobachtungszeitraum betrifft dies 59% aller Gesuche. Die RKH besteht dabei meist aus der Pauschale von 1'000 Franken. Insgesamt sind rund ein Drittel aller RKH Pauschalen von 1'000 Franken, die in der ersten Phase bewilligt werden. In den weiteren Phasen halbieren sich die Pauschalen, weshalb hier praktisch keine Beträge von genau 1'000 Franken mehr zu beobachten sind. Ebenfalls häufig sind in Phase 1 Beträge von über 1'000 Franken. Diese materiellen Zusatzhilfen (teils fallen auch Pauschalen für Familien darunter) werden zu 82% in Phase 1 bewilligt, die restlichen entfallen etwa gleichmässig auf Phase 2 und Härtefälle (hier wird das degressive Modell nicht angewandt). In Phase 3 wird keine materielle Zusatzhilfe gewährt.

¹⁰ Im ZEMIS wird erfasst, ob im Rahmen eines RKB-Gesuchs auch medizinische RKH beantragt wurden. Abbildung 23 zeigt den Anteil medizinischer RKH an allen RKB-Gesuchen pro AR. Dabei zeigen sich beträchtliche Unterschiede zwischen den AR. Allerdings gilt es auch hier mögliche Unsicherheiten bezüglich der Erfassung von RKB-Gesuchen in den ZEMIS-Daten zu berücksichtigen (siehe blaue Box oben). Zusätzlich ging aus den Fachgesprächen hervor, dass die Rückkehrberatenden hinsichtlich medizinischer RKH unterschiedlich vorgehen. Weiter bestimmen gemäss gewissen Rückkehrberatenden die medizinischen Dienste in den BAZ mit, ob im Rahmen eines RKB-Gesuchs medizinischer Sonderbedarf festgestellt und damit medizinische RKH beantragt wird.

Insgesamt entfallen auf die Phasen 2 und 3 16% bzw. 11% aller RKH-Gesuche. Relativ stark vertreten sind hierbei Beträge von bis zu 1'000 Franken. Darunter fallen insbesondere reduzierte Pauschalen. Personen, die ohne Geldbetrag ausreisen, verteilen sich gleichmässig über die Phasen 1 bis 3. Darunter fallen vor allem Personen aus visumsbefreiten Ländern, die weder für eine Pauschale noch für materielle Zusatzhilfe berechtigt sind.

Abbildung 12 Anzahl Ausreisen mit RKB nach Phasen und Beträgen



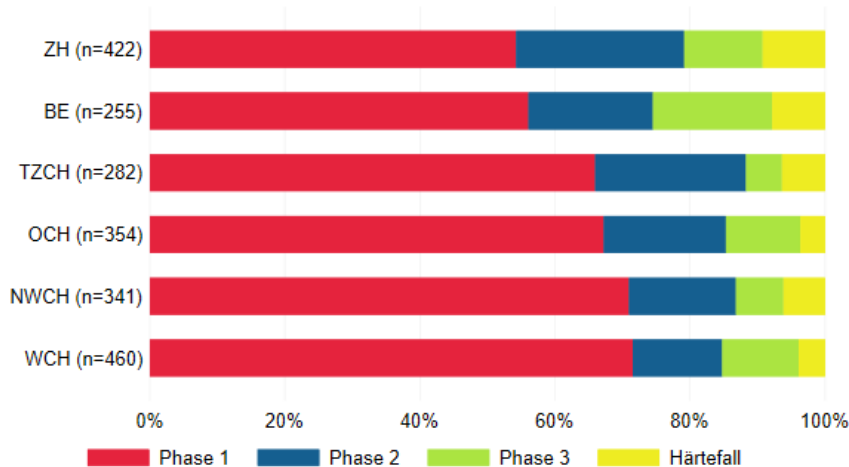
Bewilligte Leistungen der RKB (Pauschale und ggf. Reintegrationsprojekt, ohne Reisegeld und medizinische RKH) je Phase, März 2019-Juni 2024; N=2'883 (Dossiers, ausgeschlossen wenn fehlende Werte bei Phase oder Leistung). Quelle: RKB Reportings der BAZ, eigene Berechnungen.

In welchen Phasen die Anmeldungen für RKH stattfindet, unterscheidet sich nach AR (Abbildung 13). In der Westschweiz und der Nordwestschweiz finden 71% der Anmeldungen in Phase 1 statt. In Zürich (54.3%) und Bern (56.1%) passiert dies deutlich weniger häufig. Anmeldungen in Phase 2 sind insbesondere in Zürich sowie der AR Tessin und Zentralschweiz häufig. In Bern kommt es vergleichsweise zu vielen Anmeldungen in Phase 3, wohingegen diese in der Nordwestschweiz und der AR Tessin und Zentralschweiz selten sind.

Das wirkt sich auch auf die bewilligten Beträge aus. Während der durchschnittliche pro Dossier bewilligte RKH-Betrag zwischen 2022 und 2024 in den AR Bern und Zürich bei rund 900 Franken lag, betrug er in der Westschweiz und der AR Tessin und Zentralschweiz gut 1'300 Franken. Dazwischen befinden sich die Ostschweiz (1'150 Franken) und die Nordwestschweiz (1'250 Franken). Der gesamtschweizerische Durchschnitt lag bei 1'144 Franken (jeweils nur Pauschale und materielle Zusatzhilfe in Form eines Reintegrationsprojektes, ohne Reisegeld und medizinische Zusatzhilfe).

Die Unterschiede beim Anteil Härtefälle sind ebenfalls beträchtlich. Selten sind Härtefälle in der Ostschweiz (3.7%) und in der Westschweiz (3.9%). Besonders häufig in Bern (7.8%) und in Zürich (9.2%). D.h. obwohl der durchschnittliche Betrag in den AR Bern und Zürich vergleichsweise tief ist, werden am häufigsten Härtefälle gewährt, die in der Tendenz höhere Beträge mit sich bringen. Die Gründe für die Unterschiede bei den Härtefällen sollten zukünftig genauer analysiert werden. Ein möglicher Einflussfaktor ist der Anteil Personen mit schwerwiegenden Gesundheitsproblemen, welcher möglicherweise in Zentrumsregionen (nahe bei grossen Spitälern) höher ist. Weitere mögliche Einflussfaktoren sind die Handhabung seitens der Rückkehrberatenden sowie die Praxis der Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten.

Abbildung 13 Anteil der Phasen und Härtefälle an allen Ausreisen mit RKB je AR



Anteil Ausreisen mit RKB je Phase bzw. Härtefälle, 2022-Juni 2024; N=2'114 (ausgeschlossen sind Beobachtungen mit fehlender Information bzgl. Phasen bzw. Härtefälle). Quelle: RKB Reportings der BAZ, eigene Berechnungen.

Die grosse Mehrheit der befragten Fachpersonen finden die RKH-Leistungen grundsätzlich angemessen. Diverse Fachpersonen verweisen auf die Notwendigkeit, bei der Festlegung der RKH-Beträge einen möglichen Pull-Effekt zu berücksichtigen. Der Zugang zu den verschiedenen Leistungen je nach Herkunftsland beurteilen die allermeisten Fachpersonen als klar. Auch das degressive Modell wird insgesamt positiv gesehen. Einige Fachpersonen finden es sinnvoll, dass Personen, die ohnehin geringe Bleibechancen hätten, einen Anreiz zu einer raschen Heimkehr hätten. Trotzdem gab es auch Kritikpunkte an den RKH-Leistungen und dem degressiven System:

- Die Beträge in der Phase 3 erachten viele Fachpersonen als zu tief. Mit den tiefen Beträgen liessen sich kaum Personen zu einer Ausreise bewegen. Oft hätten Asylsuchende, die in dieser letzten Phase landen, den Ausgang ihres Asylverfahrens abgewartet, was auch ihr gutes Recht sei. Die tiefen Beträge stellen keinen Anreiz dar und werden teilweise gar als Affront empfunden. Aus Sicht dieser Fachpersonen könnte sich eine Erhöhung der Beträge in Phase 3 lohnen, um teure Zwangsmassnahmen zu vermeiden. Zwei befragte Personen regten konkret an, die Phase 3 ganz wegzulassen und nur zwei Phasen zu unterscheiden (vor / nach Entscheid).¹¹
- Einige Fachpersonen finden es störend, dass Personen aus visumsbefreiten Staaten gar keine RKH-Beträge erhalten. Gemäss den Aussagen der Fachpersonen, sollte zumindest eine medizinische Hilfe (einfacher) gewährt werden können. Gleichzeitig anerkennen auch diese Fachpersonen, dass Leistungen für Personen aus visumsbefreiten Staaten das Risiko eines starken Pull-Effekts bergen.
- Wenige Fachpersonen stören sich generell an der Ungleichbehandlung nach Herkunftsländern. Einige brachten hervor, dass insbesondere allfällige Änderungen verständlich und begründet sein müssten. Das erleichtere die Kommunikation gegenüber Gestuchstellenden, die gelegentlich mit veralteten Informationen in die RKB kommen.
- Zwei Personen schlugen vor, die RKH-Leistungen gemäss der Kaufkraft im Herkunftsland abzustufen.

¹¹ Auch Egger, Dreher & Partner AG / Ecoplan (2021) betonen diese mögliche positive Wirkung durch eine Reduktion auf zwei Phasen, geben aber gleichzeitig zu bedenken, dass sich dadurch die Degression stark verringert und der Anreize zu einer frühzeitigen Ausreise abnimmt. Die Autorinnen und Autoren ziehen daher eine Verlängerung der Phase 2 bis maximal zum Ende der Beschwerdefrist in Betracht, um so den Handlungsspielraum nach einem negativen Asylentscheid zu erhöhen.

- Eine Person schlug vor, dass degressive System abzuschaffen. Dieses erzeuge zu viel Druck auf die Asylsuchenden.

In den Fachgesprächen wurde weiter deutlich, dass die kantonalen RKB-Stellen in Einzelfällen die Beträge für freiwillige Rückkehren ab BAZ durch kantonale Mittel erhöhen. Damit wird vom einheitlichen System (und ggf. auch von der degressiven Ausgestaltung) abgewichen. Es wurde jedoch betont, dass dies nur in Ausnahmefällen vorkomme.

Kritisiert wurde verschiedentlich die fehlende Kohärenz zwischen den RKH-Beträgen ab BAZ und jenen der kantonalen RKH (nach BAZ): Gemäss den Aussagen der Fachpersonen würden dort teilweise höhere Leistungen gewährt als in den BAZ, was für Personen in Phase 3 den Anreiz mit sich bringen würde, die Zuweisung zum Kanton abzuwarten. Grundsätzlich wäre zwar für Personen mit Asylentscheid im beschleunigten Verfahren auch später im Kanton keine höhere RKH möglich, möglicherweise sind diese Aussagen jedoch darauf zurückzuführen, dass die Härtefallregelungen grosszügiger ausgelegt werden oder seitens Kanton zusätzliche Beträge gewährt werden.

Am Ende der Covid-Pandemie erhöhte das SEM im Rahmen der Aktion «Last Call» die Leistungen für einen klar begrenzten Zeitraum: Alle Personen erhielten die Leistungen gemäss Phase 1 und Personen aus Ländern östlich und südlich des Schengen-Raums erhielten eine materielle Zusatzhilfe. Hintergrund war einerseits die Empfehlung von Egger, Dreher & Partner AG / Ecoplan (2021), testhalber die Ansätze zu erhöhen, und andererseits das Ziel, nach dem Ende der Pandemie freie Kapazitäten in den BAZ zu schaffen. Durch diese Aktion konnte die Zahl der Ausreisen deutlich gesteigert werden, insbesondere für Algerien. Gleichzeitig resultiert kein zusätzlicher Pull-Effekt, d.h. keine übermässige Zunahme der Asylgesuche aus Algerien. Bei einer langfristigen Erhöhung der Leistungen kann ein solcher gemäss SEM aber nicht ausgeschlossen werden. Falls die Leistungen in Zukunft angepasst würden, sollte dies deshalb testweise erfolgen und mittels Monitoring begleitet werden.

Das neu eingeführte 24h-Verfahren für Personen aus Ländern mit sehr tiefer Asylgewährungsquote hat gemäss den Fachpersonen eher geringe Auswirkungen auf die Praxis der RKB. Zwar erhöht sich aufgrund der Beschleunigung der Druck auf eine rasche Information, diese könne aber i.d.R. gewährleistet werden. Zudem werde die Phasenzuteilung durch die Rückkehrspezialisten und -spezialistinnen in diesen Fällen eher grosszügig ausgelegt, um keine ungerechtfertigte Benachteiligung zu schaffen.

Dauer

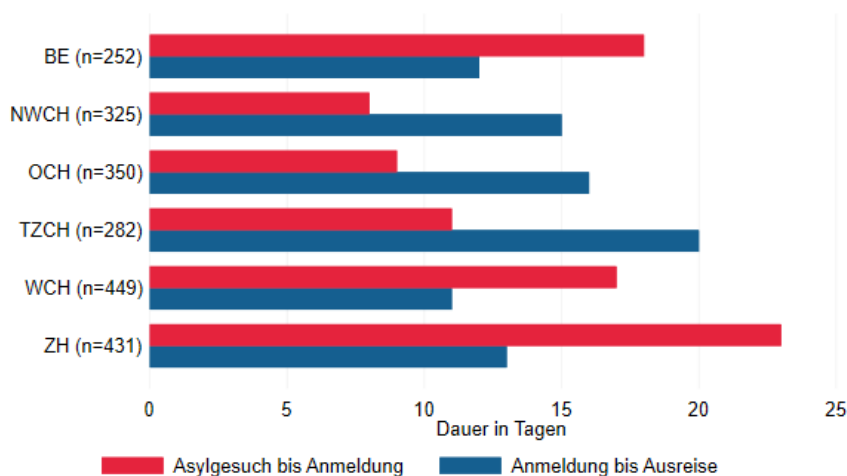
Rund 40% aller Ausreisen mit RKB erfolgten in den Jahren 2022 und 2023¹² innerhalb von 4 Wochen nach dem Asylgesuch. Innerhalb von 8 Wochen finden weitere 25% der Ausreisen statt und nur in gut 20% der Fälle dauert es länger als 12 Wochen. Dabei findet in allen AR eine Mehrheit der Ausreisen innerhalb von 8 Wochen ab Asylgesuch statt (siehe Abbildung 22 im Anhang). Allerdings variierte dieser Anteil von 59% (Tessin und Zentralschweiz) bis 74% (Nordwestschweiz).

¹² Die Dauer zwischen Asylgesuch und Anmeldung zur RKH bzw. zur Ausreise war in den Jahren 2020 und 2021 leicht länger. Ein direkter Vergleich mit den Jahren 2020 und 2020 schient aufgrund der Covid-Pandemie allerdings nicht sinnvoll.

Die RKB Reportings der BAZ erlauben eine weitere Differenzierung zwischen der Dauer bis zur Anmeldung zur RKB ab Asylgesuch sowie der Dauer zwischen Anmeldung zur RKB und der Ausreise. Die Mediandauer¹³ bis zur Anmeldung zur RKB liegt bei 14 Tage. Das heisst, in der Hälfte der Fälle erfolgt die Anmeldung zur RKB innerhalb von 14 Tagen nach dem Asylgesuch. Ein weiteres Viertel erfolgte bis acht Wochen nach der Einreise. Auch die Zeit zwischen Gesuchstellung und Ausreise betrug in den Jahren 2022 und 2023 bei der Hälfte der Fälle 14 Tage oder weniger. Ein Monat nach Gesuchstellung waren bereits über 80% der Fälle ausgereist.

In Abbildung 14 betrachten wir die Dauer zwischen Asylgesuch und Anmeldung zur RKB bzw. zwischen Anmeldung zur RKB bis zur Ausreise je nach AR. Es zeigen sich insbesondere bei der Dauer zwischen Asylgesuch und Anmeldung zur RKB beträchtliche Unterschiede je AR: In Zürich lag der entsprechende Medianwert bei 23 Tagen und in Bern und der Westschweiz bei 18 bzw. 17 Tagen. Im Fall von Zürich und Bern passt dazu die Beobachtung, dass in diesen AR der Anteil Anmeldungen in Phase 1 vergleichsweise tief ist (siehe Abbildung 13). Hingegen ist Mediandauer bis zur Anmeldung in der Westschweiz ebenfalls eher hoch, trotz vielen Anmeldungen in Phase 1. Die AR Tessin und Zentralschweiz (11 Tage), Ostschweiz (9 Tage) und Nordwestschweiz (8 Tage) weisen hingegen tiefe Mediandauern bis zur Anmeldung auf. Weitestgehend umgekehrt präsentiert sich das Bild bei der Mediandauer zwischen Anmeldung und Ausreise. Diese ist in der Westschweiz (11 Tage) Bern (12) und Zürich (13) besonders kurz. Ein besonders hoher Wert weist hingegen die AR Tessin und Zentralschweiz (20 Tage) auf. Es stellt sich die Frage, ob die Erfassung der Zeitpunkte von Anmeldung und allenfalls Ausreise zwischen den AR nicht einheitlich erfolgt. Die beobachteten Unterschiede sind dabei möglicherweise auch durch eine potenziell unterschiedliche Dauer des Asylverfahrens an sich beeinflusst.

Abbildung 14 Dauer Asylgesuch bis RKB-Anmeldung sowie RKB-Anmeldung bis Ausreise



Medianwerte der Dauer zwischen Asylgesuch und Anmeldung sowie Anmeldung und Ausreise, 2022-2024; N=2'089 (ausgeschlossen sind Beobachtungen mit einer fehlerhaften Erfassung der Daten, die zur Berechnung der Dauern nötig sind).
Quelle: RKB Reportings der BAZ, eigene Berechnungen.

Betrachten wir die gesamte Dauer von Asylgesuch bis Ausreise mit RKB (dies entspricht nicht der Summe der beiden Dauern in Abbildung 22) liegt der Medianwert in der Nordwestschweiz mit 28

¹³ Wir berücksichtigen jeweils Medianwerte, damit einzelne besonders langdauernden Ausreisen die Resultate nicht übermässig beeinflussen.

Tagen deutlich am tiefsten. Es folgen Ostschweiz und Westschweiz (beide 36 Tage), Zürich (39), Bern (40) und Tessin und Zentralschweiz (41).

Wie in Kapitel 5.4 ausgeführt, äusserten diverse Fachpersonen Vorbehalte gegenüber SIM-Unterstützungen und stören sich insbesondere an deren langen Organisationsdauer. Ein solcher Zusammenhang zwischen dem Anteil der Ausreisen mit SIM (siehe Abbildung 4) auf der einen und der Dauer zwischen Anmeldung zur RKB und Ausreise auf der anderen Seite, ist auf Ebene der AR teilweise sichtbar. So bildet mit der AR Tessin und Zentralschweiz bezüglich Dauer zwischen Anmeldung zur RKB bis Ausreise die AR das Schlusslicht, die mit Abstand am meisten SIM-Unterstützungen durchführt. Die AR Bern und Zürich, die deutlich am wenigsten SIM-Unterstützungen starten, weisen hingegen eine tiefe Mediandauer zwischen Anmeldung zur RKB und Ausreise auf. Auf die gesamte Dauer von Asylgesuch bis Ausreise scheinen sich die SIM-Unterstützungen hingegen nicht auszuwirken. Die AR Nordwestschweiz weist trotz vergleichsweise vielen SIM-Unterstützungen eine besonders tiefe Gesamtmediandauer auf. Das lässt vermuten, dass diverse weitere Faktoren die Dauer bis zu einer Ausreise beeinflussen (siehe auch Kapitel 6.2). Einen kausalen Zusammenhang zwischen einzelnen Trägerschaften oder deren Nutzung des SIM-Programms und der Dauer bis zur Ausreise herzustellen, ist deshalb nicht möglich.

6.2 Wirkung der Rückkehrberatung auf die Zielgruppe

Das primäre Ziel der RKB ist es, die freiwillige oder pflichtgemässe Rückkehr von Asylsuchenden zu ermöglichen bzw. zu fördern. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die RKB dieses Ziel erfüllt: Ohne RKB gäbe es weniger freiwillige Rückkehren, da einerseits die frühzeitige Organisation und Finanzierung des Flugs übernommen wird und andererseits eine Perspektive im Herkunftsland geboten wird. Und auch der Anteil der pflichtgemässen Ausreisen, die ohne Zwangsmassnahmen durchgeführt werden können, kann durch die RKB gesteigert werden. Dadurch dürfte sich die Aufenthaltsdauer von rückkehrwilligen Personen in der Schweiz reduzieren. Alternativ würden wohl vermehrt Personen in der Schweiz oder im Ausland untertauchen. Das Gesamtsystem der freiwilligen Rückkehr wirkt sich dadurch positiv auf die Anzahl Rückkehren von Asylsuchenden und auf eine Verkürzung deren Aufenthaltsdauer in der Schweiz aus.

Wirkung der Rückkehrberatung auf den Ausreiseentscheid

Die meisten befragten Fachpersonen schätzen den Einfluss der RKB¹⁴ auf den eigentlichen Rückkehrentscheid allerdings als eher gering ein. Gemäss diesen Fachpersonen ist dieser Entscheid bei der Einreise in die Schweiz oft schon gefasst und wird zudem von Faktoren beeinflusst, die ausserhalb des Einflussbereiches der RKB liegen. Umgekehrt entscheiden sich anfänglich skeptische Personen auch eher selten um. Mehrere Fachpersonen vertraten gar die Ansicht, dass ein Grossteil der Personen, die die RKB in Anspruch nehmen, aus genau diesem Grund überhaupt in die Schweiz einreisten (vgl. auch Kapitel 6.4). Etwas höher – aber immer noch als gering – wird der Einfluss der finanziellen RKB eingeschätzt. In zwei Befragung von mit RKB zurückgekehrten Personen durch IOM, gaben entsprechend lediglich 21% (IOM 2018) bzw. 20% (IOM 2023) an, dass die RKB der Grund für ihren Rückkehrentscheid war. Die häufigsten genannten Einflussfaktoren sind:

¹⁴ Es ist kaum möglich die Wirkung der verschiedenen Aspekte der RKB (Möglichkeit freiwillig heimzukehren, Leistungen der RKB und eigentliche Beratung durch die Rückkehrberatenden) gesondert zu betrachten.

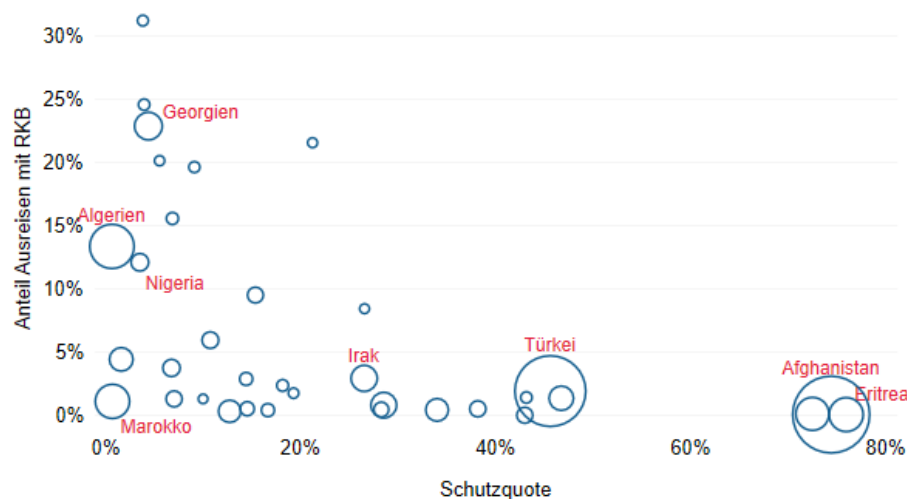
- Familie im Heimatland: Viele der Gesuchstellenden äussern den Wunsch, Familienmitglieder in der Heimat wiederzusehen (z.B. weil sich der Gesundheitszustand eines Familienmitglieds verschlechtert hat). Die IOM-Befragung bestätigt dies: 53% der Befragten gaben an, dass sie die Schweiz aus persönlichen oder familiären Gründen freiwillig verlassen haben (IOM 2018). Diese Personen kommen meist bereits mit dem gefestigten Rückkehrwunsch in die Schweiz bzw. in ein BAZ. Die Familie kann allerdings auch in die andere Richtung wirken. Viele Asylsuchende spüren einen familiären Druck, in Europa zu bleiben und ihre vermeintliche Chance hier zu nutzen. Auch finanzielle Verpflichtungen gegenüber «Schlepper» können einen solchen Druck erzeugen.
- Perspektivenlosigkeit in Europa: Teils sind die Gesuchstellenden bereits während Monaten oder Jahren in Europa unterwegs. Weil sie keinen geregelten Aufenthaltsstatus haben, leben sie häufig unter prekären Umständen und dürften nicht arbeiten. Hinzu kommen die Aussichten im Asylverfahren in der Schweiz. Gemäss IOM (2018) waren für 37% der Befragten fehlende Perspektiven in der Schweiz der Grund für ihre Rückkehr. Auch hier gilt umgekehrt, dass sich Asylsuchende gemäss Rückkehrberatern selten für eine freiwillige Rückkehr interessieren, wenn sie sich reelle Bleibechancen ausrechnen. Diese Personen warten das Asylverfahren ab und entschieden sich allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt für eine freiwillige Rückkehr. Entsprechend gaben in IOM (2018) 41% der Befragten an, dass ein negativer Asylentscheid der Grund für ihre Rückkehr war.
- Drohender Zwangsvollzug: Viele der Gesuchstellenden wollen Zwangsmassnahmen nach einem negativen Asylentscheid vermeiden, wie beispielsweise eine mögliche Haft oder das Abholen durch die Polizei. Auch ein dabei drohendes Einreiseverbot in den Schengen-Raum kann zu einer pflichtgemässen Ausreise führen. In diesem Kontext fördert ein Rückübernahmeabkommen zwischen der Schweiz mit einem Land indirekt freiwillige Rückkehren, da dadurch zwangsweise Rückführungen eher möglich sind. Umgekehrt zeigen Personen aus Ländern, in die kaum Rückführungen stattfinden (können), wenig Interesse an einer freiwilligen Rückkehr (z.B. Eritrea).
- Peers im BAZ: Viele der Asylsuchenden tauschen sich mit anderen Asylsuchenden im BAZ auch über Bleibechancen oder eine mögliche Rückkehr aus. Auch dieser Austausch unter Asylsuchenden kann in beide Richtungen wirken: Gemäss Rückkehrberatern informieren sich Asylsuchenden aus Angst vor Stigmatisierung teils nur möglichst verborgen über die freiwillige Rückkehr, umgekehrt liege eine freiwillige Rückkehr plötzlich «im Trend» und es kommt zu einer Häufung von Gesuchen.
- Schlechte Unterbringung: Gemäss einigen Fachpersonen ziehen Asylsuchende eine freiwillige Rückkehr den als schlecht empfundenen Unterbringungsbedingungen in den BAZ vor.
- Neue Perspektiven im Heimatland: Neue Perspektiven im Heimatland können den Rückkehrentschluss stärken.

Fehlendes Vertrauen oder Überforderung ist gemäss diversen Rückkehrberatern ein hemmender Faktor für die Inanspruchnahme der RKB. Oft würden Asylsuchende staatlichen Behörden misstrauisch gegenüberstehen, wobei im Heimatland oder in anderen Ländern gemachte Erfahrungen dies unterstützten. Manchmal kann eine umfassende Information dies abbauen. Teilweise bleiben aber Ängste (z.B. das eine RKH-Anmeldung das Asylverfahren beeinflussen könnte), die eine Anmeldung verhinderten.

Die genannten Punkte Perspektivenlosigkeit in Europa und drohende Zwangsvollzug betreffen insbesondere Personen ohne Bleiberecht (Asyl oder vorläufige Aufnahme) in der Schweiz. Diese Personen erhalten in der Schweiz bloss Nothilfe und dürfen nicht arbeiten. Zudem haben sie unter

Umständen Zwangsmassnahmen zu befürchten. Abbildung 15 zeigt den Zusammenhang zwischen freiwilligen Ausreisen und Schutzquote (Asyl und vorläufig Aufgenommene) auf Ebene der Herkunftsländer. In der Tendenz gilt: Je weniger hoch die Bleibechancen in der Schweiz für Personen aus einem bestimmten Land sind, desto eher entscheiden sie sich für eine freiwillige Rückkehr. Allerdings gibt es weitere Faktoren, die sich je Herkunftsland unterscheiden und zu mehr bzw. weniger freiwilligen Ausreisen führen können. Gemäss den Fachpersonen entscheiden sich Personen eher für eine freiwillige Ausreise, wenn sie aus einem Land stammen, in welches zwangsweise Rückführungen einfach möglich sind. Hingegen führt je nach Herkunftsland eine aufwändige und langdauernde Papierbeschaffung zu weniger freiwilligen Ausreisen. Denkbar ist zudem, dass die wirtschaftliche Situation im Herkunftsland einen Einfluss auf die Rückkehrentscheidung hat. Diese Faktoren führen dazu, dass es auch Länder mit einer tiefen Schutzquote und trotzdem einer geringen Nutzung der RKB gibt, z.B. Marokko.

Abbildung 15 Anteil RKB-Ausreisen an allen Asylgesuchen und Schutzquote



Anteil Ausreisen mit RKB an allen Asylgesuchen und Schutzquote (Anzahl positive Asylentscheid und vorläufig Aufgenommene an allen Asylgesuchen) je Herkunftsland, März 2019 – Juni 2024, nur Länder mit mindestens 200 Asylgesuchenzwischen März 2019 und Juni 2024 abgebildet. Quelle: RKB Reportings der BAZ, ZEMIS, eigene Berechnungen.

Während einige Personen bereits vor der Ankunft im BAZ einen Rückkehrentscheid gefällt haben (dies oftmals auch unabhängig von der Höhe der RKH), spielt bei anderen zumindest die Information über die Möglichkeiten der RKB und die RKH eine Rolle. Gemäss den Fachpersonen können die finanziellen Leistungen einen Einfluss haben, da die Gestuchstellenden damit bei der Heimkehr nicht mit leeren Händen dastehen, das erleichtere ihnen eine Rückkehr. Dies gilt insbesondere bei Personen mit geringen Bleibechancen. Ebenfalls positiv für einen Rückkehrentschluss bewertet ein Teil der Fachpersonen die Möglichkeit mit Personen im Heimatland in Kontakt zu treten (oft lokale IOM-Mitarbeitende). Dabei könnten drängende Fragen geklärt und Rückkehrwilligen Ängste im Zusammenhang mit der Rückkehr genommen werden.

Einfluss der Rückkehrberatung auf die Dauer bis zur Anmeldung RKH

Die degressive Ausgestaltung der RKH-Leistungen in den BAZ hat zum Ziel, dass sich Asylsuchende möglichst rasch für eine freiwillige Rückkehr entscheiden. Effektiv finden die meisten freiwilligen Ausreisen ab BAZ in der ersten Phase statt (Kapitel 6.1). Inwiefern das degressive System eine rasche Anmeldung allerdings tatsächlich fördert, kann nicht abschliessend beurteilt

werden. Es gilt zu berücksichtigen, dass die Anmeldung (und deren Zeitpunkt) auch vom Asylverfahren bzw. dessen erwartetem Ausgang abhängt. Dieses ist direkt (via Phasen) bzw. indirekt (unterschiedliche Bleibechancen *und* RKH-Leistungen je Herkunftsland) mit dem degressiven Modell verknüpft. Folgende drei von Fachpersonen häufig genannten Fälle, illustrieren das Zusammenspiel von degressivem Modell und Asylverfahren:

- Viele der Gesuchstellenden haben den Rückkehrentschluss bei der Einreise in die Schweiz bereits gefasst und sind sich ihrer kaum vorhandenen Bleibechancen bewusst. Sie stellen sehr rasch ein RKH-Gesuch (oft am Tag der Ankunft im BAZ). Das betrifft insbesondere Asylsuchende aus den Maghreb-Staaten.
- Eine andere Gruppe von Gesuchstellenden wartet gemäss Fachpersonen zuerst das Asylverfahren ab. Diese Personen melden sich erst nach einer rechtskräftigen negativen Entscheidung an, da sie keine Perspektive in der Schweiz haben und um Zwangsmassnahmen zu vermeiden. Diese Personen landen in Phase 3. Hier sind die Leistungen der RKH bereits auf dem Minimum. Die Dauer bis zur Gesuchstellung wird nicht mehr von der Ausgestaltung der RKH beeinflusst, sondern von drohenden Zwangsmassnahmen. Denkbar ist hingegen, dass Beratende zu diesem Zeitpunkt angesichts der Aussichtslosigkeit des Aufenthalts in der Schweiz mit der Beratung auf die Personen Einfluss nehmen können. Zudem können die Ausreisegespräche durch das SEM und entsprechende Hinweise auf die RKB einen Einfluss haben.
- Auch Personen aus visumsbefreiten Ländern warten gemäss Fachpersonen mit dem Rückkehrentscheid oft zu. Dazu trägt bei, dass diese ohnehin keine RKH-Leistungen beziehen können und deshalb nicht vom degressiven Modell betroffen sind. Dies deutet darauf hin, dass die degressive Ausgestaltung der RKH die Aufenthaltsdauer in der Schweiz tendenziell verkürzt.

Ein weiterer Einflussfaktor auf die Dauer kann für einige Asylsuchende das Abwarten von medizinischen Leistungen sein (wenn die Hoffnung auf medizinische Behandlung Grund für die Einreise in die Schweiz war).

Insgesamt beurteilen die Fachpersonen den Einfluss der Rückkehrberatenden (innerhalb der eigentlichen Beratung) auf den Rückkehrentscheid und die Dauer bis zu diesem Entscheid als insgesamt eher gering. Am ehesten bedeutend sei eine rasche und umfassende Information der Asylsuchenden zu Ausgestaltung und Leistungen der RKH.¹⁵ Dies ist besonders wichtig, weil eine verspätete Information der Asylsuchenden dazu führen kann, dass sich die möglichen RKH-Leistungen für diese Personen verringern. Das wiederum wirkt sich negativ auf deren Motivation zur freiwilligen Rückkehr sowie auf die Dauer bis zur Ausreise aus. Zudem ist es laut den befragten Fachpersonen generell wichtig, dass die RKB (möglichst täglich) präsent und sichtbar sind. Bei Personen ohne bestehenden Rückkehrentschluss erfolgt eine Anmeldung zu einem gewissen Grad impulsiv und aus einem Moment heraus. Dann sei es wichtig, als RKB präsent zu sein und die Personen rasch zu informieren und zu beraten (vgl. auch IOM 2023).

Einfluss der Rückkehrberatung auf die Dauer bis zur Ausreise

Falls sich Asylsuchende für eine freiwillige Rückkehr entschieden, unterstützen die Rückkehrberatenden die Gesuchstellenden bei den Vorbereitungen (Dokumentenbeschaffung, Abklärungen im Heimatland) und Organisation der Ausreise (Flugbuchung, Transfer zum Flughafen), vgl. auch Kapitel 5.2. Insbesondere die Dokumentenbeschaffung nimmt je nach Herkunftsland

¹⁵ Zwar sind viele Asylsuchenden gemäss den Fachpersonen schon bei ihrer Einreise in die Schweiz über die RKB informiert. Allerdings muss auch diese Information einmal in Umlauf gebracht worden sein.

unterschiedlich viel Zeit ein und ist für die Gesuchstellenden mühsam, undurchsichtig und teils zermürbend. Die Rückkehrberatenden können die Gesuchstellenden im Dokumentenbeschaffungsprozess zwar unterstützen, diesen aber nicht wesentlich beschleunigen. Damit bleibt der Einfluss der Rückkehrberatenden auf die Ausreisedauer gering. Verschiedenen Fachpersonen berichten aber, dass zusätzliche Abklärungen (SIM, RIF) die Ausreise verzögern. Darauf gehen wir in Kapitel 5.4 ein.

Einige Fachpersonen berichten, dass ein langes Warten auf die Ausreise zum Abbruch einer freiwilligen Ausreise führen kann. Entweder indem die Gesuchstellenden das RKH-Gesuch zurückziehen oder indem sie untertauchen und ggf. unkontrolliert aus der Schweiz ausreisen. Der Entscheid, unterzutauchen kann dabei durch Kontakte mit der Familie im Heimatland oder Netzwerke in der Schweiz beeinflusst werden. Hinzu kommt der Umstand, dass eine lange Dauer bis zur freiwilligen Ausreise dazu führen kann, dass eine Dublin-Überstellung der freiwilligen Rückkehr zuvorkommt. Insofern beeinflusst auch die Geschwindigkeit der Dublin-Verfahren die Anzahl der Ausreisen mit RKB.

Gemäss den Fachgesprächen komme es allerdings selten zu Abbrüchen nach einer Anmeldung zur RKH – die Grössenordnung wurde auf unter 10% geschätzt. Allerdings zeigten die Datenauswertungen (vgl. Kapitel 6.1), dass dies deutlich häufiger der Fall ist. Ob diese Diskrepanz auf eine Fehleinschätzung oder auf Erfassungsfehler zurückzuführen ist, ist unklar. Ein erwähnter Grund für Abbrüche ist das Abwarten von bereits geplanten medizinischen Behandlungsterminen, die später stattfinden als eine Rückkehr möglich wäre.

Das Gesamtsystem der RKB beschleunigt Ausreisen tendenziell. Personen, die bereits mit einem Rückkehrentschluss in die Schweiz einreisen, haben einen Anreiz möglichst rasch ein RKH-Gesuch zu stellen (wobei sie oftmals ohnehin möglichst rasch heimkehren wollen) und die anschließende Unterstützung durch die RKB kann die Dokumentenbeschaffung beschleunigen. Personen ohne bereits bestehenden Rückkehrentschluss haben ebenfalls einen Anreiz, sich (nach der Chancenbeurteilung) rasch für die RKB anzumelden. Zudem sorgen die strikten Fristen, an die die RKH-Leistungen gebunden sind, tendenziell dafür, dass der Ausreiseprozess bei Personen mit Ausreiseentscheid zeiteffizient angegangen wird. Dies gilt für die Asylsuchenden, die eine Pflicht zur Einhaltung von Terminen haben, wie für die Rückkehrberatenden und die Behörden.

Erfahrungen von Klientinnen und Klienten

Bei den acht befragten Personen, welche eine RKB in Anspruch nahmen, zeigt sich ein heterogenes Bild bezüglich der Einflussfaktoren auf die Entscheidung zur Rückkehr. Auch wenn diese Beispiele keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben, können sie Einblicke in unterschiedliche Situationen und Beweggründe geben:

- Klient A aus Marokko, alleinreisend, männlich: *Ich habe auf der Baustelle in Italien, wo ich arbeitete, von der RKB in der Schweiz erfahren. In Italien lebte ich illegal und mit sehr wenig Geld. Zudem hat mich mein Arbeitgeber schlecht behandelt, deshalb will ich nach Hause. Gleich bei meiner Ankunft in der Schweiz habe ich mich bei der RKB angemeldet. Die Leute dort waren sehr korrekt und nett. Sie haben mir erklärt, was ich tun muss.*

- Klient B aus Nordmazedonien, alleinreisend, männlich: *Ich bin in die Schweiz für eine medizinische Behandlung gekommen. Mein Asylgesuch wurde abgelehnt und ich muss nach Hause. Das will ich nicht, aber ich kann nichts machen. Auch die Rückkehrberater sind nett, aber können nichts machen. Wenn ich zurückgehe, bekomme ich nur 150.- Franken, das reicht niemals für den Winter in Nordmazedonien. Eine bezahlte Behandlung in Nordmazedonien für drei Monate will ich nicht. Die Leute dort sind korrupt und würden mir das Geld eh wegnehmen.*
- Klientin C aus Kolumbien, mit Partner reisend, weiblich: *Wir sind über Spanien in die Schweiz gekommen und seit vier Monaten hier. Unser Asylgesuch wurde abgelehnt. Im Zentrum weiss man von der RKB, weil Posters aufgehängt sind. Auch andere Personen haben mir davon erzählt. Der Rückkehrberater hat alles erklärt und sehr schnell Flugtickets organisiert. Eigentlich wollen wir nicht nach Kolumbien zurück, aber das BAZ fühlt sich wie ein Gefängnis an, hier wollen wir auch nicht bleiben. Und eine Ausschaffung wollen wir auch nicht.*
- Klient D aus Algerien, alleinreisend, männlich: *Ich will nach Hause, weil es meinem Vater nicht gut geht, ich will ihn wiedersehen. Hier zu bleiben ohne Dokumente und Arbeit ist Zeitverschwendung. Von der RKB habe ich gleich bei meiner Ankunft von einem Landsmann erfahren, alle kennen die RKB. Ich habe sie zwei Mal getroffen, alles lief sehr gut.*

6.3 Nachhaltigkeit

Ziel der RKB ist weiter eine nachhaltige Reintegration der Zurückkehrenden in ihrer Heimat und damit letztlich, dass diese Personen nicht erneut in der Schweiz (oder Europa) einen Asylantrag stellen. Die befragten Rückkehrberatenden verfügten lediglich anekdotisch über Informationen zur Reintegration und zum weiteren Verlauf von ausgearbeiteten Projekten. Eine systematische Erfassung aller Reintegrationsprojekte besteht nicht. Welche Faktoren eine nachhaltige Reintegration fördern oder behindern, war für die Fachpersonen entsprechend schwierig zu beurteilen. Positiv wurde erwähnt, dass die im Rahmen der RKB hergestellten Kontakte in die Heimat zur mentalen Vorbereitung auf die Rückkehr wichtig sein können. Die Gesuchstellenden wissen dann eher, was sie erwartet, insbesondere wenn ihre Migration längere Zeit zurück liegt. Zwei Fachpersonen kritisierten, dass bei einer Rückkehr ab BAZ nur sehr wenig Zeit bliebe die Rückkehr zu planen und zu organisieren. Dies sei bei einer Rückkehr ab Kanton anders, was sich positiv auf die Reintegration auswirken könne.

IOM untersuchte die Reintegration von Personen in ihrem Heimatland, die im Rahmen der RKB in der Schweiz ein Reintegrationsprojekt zwischen 2016 und 2017 ausarbeiteten (IOM 2018). Bei den Projekten handelte es sich in 73% der Fälle um Kleinstunternehmen, wovon 77% noch in Betrieb waren. 91% der Befragten zeigten sich vollkommen oder teilweise zufrieden mit ihrer Situation. Allerdings konnten 30% der Zurückgekehrten nicht mehr kontaktiert werden, was möglicherweise zu einer positiven Selektion der Befragten führte. Eine Auswertung des SEM (2020) zeigte, dass von den Personen, die zwischen 2015 und 2018 mit RKB zurückkehrten, 7.6% wieder in die Schweiz einreisten. Dabei machten Personen aus visumsbefreiten Ländern einen relevanten Anteil der Wiedereinreisen aus. Werden diese Personen nicht berücksichtigt, ergibt sich eine Wiedereinreisequote von 4.7%.

6.4 Nicht-intendierte Effekte

In den Fachgesprächen wurden auch mehrere nicht-intendierte Effekte resp. Fehlanreize thematisiert. Vor diesem Hintergrund wurde mehrfach angesprochen, dass die Kohärenz der RKB im gesamten Asylsystem verstärkt berücksichtigt werden sollte.

- Pull-Effekt: Gemäss praktisch allen befragten Fachpersonen besteht durch die RKB ein gewisser Pull-Effekt: Personen stellen einen Asylantrag in einem BAZ, um umgehend ebenfalls RKH zu beantragen. Ohne RKB wären diese Personen nicht in die Schweiz gekommen. Die Fachpersonen berichten davon insbesondere bei Personen aus dem Maghreb, die sich i.d.R. bereits längere Zeit in Europa aufhalten. Diese Personen wissen, dass ihre Chancen auf Asyl in der Schweiz sehr klein sind. Gleichzeitig gelten die RKB-Leistungen in den BAZ gemäss Aussagen der Fachpersonen als gut und die RKB verglichen mit anderen europäischen Ländern als effizient (d.h. eine rasche Organisation der Rückkehr ist möglich). Befragte Fachpersonen in IOM (2023) beschreiben die Schweiz deshalb als «Pausenland» und «Exitland»: Gerade Asylsuchende aus dem Maghreb wüssten um die rasche und oft chancenlose Abwicklung ihres Asylverfahrens, gleichzeitig schätzen sie die relativ gute Unterbringungsbedingungen in den BAZ und – im Falle eines Rückkehrwunsches – die unkomplizierte Nutzung der RKB. Den Beitrag der RKB zu diesem Pull-Effekt zu quantifizieren und von anderen Pull-Faktoren (z.B. gute Unterbringungsbedingungen in der Schweiz) abzugrenzen, ist schwierig. Für einen gewissen Pull-Effekt spricht, dass gemäss Fachpersonen ein erheblicher Teil der Personen, die sich für RKB anmelden, bereits mit einem Rückkehrwunsch in die Schweiz kommt. Gleichzeitig gilt es festzuhalten, dass die Ausreisequote mit RKB auch unter Personen aus den Maghrebstaaten unter 20% (Algerien) bzw. unter 5% (Marokko, Libyen und Tunesien) liegt.¹⁶ Diese Werte liegen deutlich unter dem Schwellenwert von 33%. Auch die Höhe der Leistungen scheint höchstens einen beschränkten Pull-Effekt zu haben. So nutzen verhältnismässige viele Personen aus Georgien die RKB, obwohl sie nicht für RKH-Leistungen (Pauschale, medizinische Zusatzhilfe) berechtigt sind. Hier dürfte entscheidend sein, dass diesen Personen im Falle einer zwangsweisen Rückführung eine mehrjährige Einreisesperre in den Schengenraum droht. In diesem Zusammenhang ist weiter zu erwähnen, dass das SEM einen möglichen Pull-Effekt beobachtet und die RKH-Leistungen für ein Land streicht, falls 33% oder mehr der Asylsuchenden aus diesem Land ein Gesuch um RKH stellen. Wenige Fachpersonen betrachten eine geringe Mehrbelastung des Schweizer Asylsystems durch einen Pull-Effekt in einem gesamteuropäischen Kontext: Aus ihrer Sicht könne es «ein Dienst der Schweiz» an anderen Ländern gesehen werden, dass Personen von hier aus rasch und effizient in ihre Heimat zurückkehren könnten.
- Dublin-Überführungen verhindern teilweise freiwillige Rückkehren: Laut einigen Fachpersonen können Verzögerungen bei der freiwilligen Rückkehr (z.B. wegen Dokumentenbeschaffung) dazu führen, dass eine Dublin-Überstellung einer freiwilligen Rückkehr zuvorkommt. Teils komme es gar zu einem regelrechten «Wettrennen». Aus einer reinen Schweizer Optik mag das Vorziehen der Dublin-Überstellung in einem solchen Fall gerechtfertigt sein: Je früher eine Person nicht mehr in der Schweiz ist, desto mehr Kosten können gespart werden und desto früher ist ein Platz in einem BAZ frei. Aus Sicht der Asylsuchenden und aus gesamteuropäischer Sicht erscheint dieses Vorgehen aber nicht optimal. Statt dass dem Wunsch einer Person nach Heimkehr entsprochen wird, wird diese Person in ein anderes europäisches Land

¹⁶ Im Jahr 2023 lag der Anteil der Personen, die mit RKB ausreisten an allen Asylgesuchen für Algerien bei 17%, für die anderen Maghreb-Staaten bei 5% (Tunesien), 3% (Libyen) und 1% (Marokko). Quelle: ZEMIS, RKB Reportings, eigene Berechnungen.

überstellt. Die Rückkehr der Person verzögert sich dadurch, dass der Prozess der freiwilligen Rückkehr im anderen Land neu begonnen werden muss, womit auch Kosten verbunden sind. Die Arbeit der Rückkehrberatenden in der Schweiz bleibt hingegen effektivlos. Einige Fachpersonen gaben zu bedenken, dass dies zwar insgesamt wenig effizient, politisch aber so gewollt sei: Man könne nicht von Dublin-Überstellungen absehen, die eine rasche Erledigung eines Asylgesuches ermöglichen.

- Erhöhte RKH-Leistungen nach BAZ-Aufenthalt: Spätestens nach Ablauf von 140 Tagen werden Asylsuchende aus den BAZ auf die Kantone verteilt. Damit fällt spätestens ab diesem Zeitpunkt (in gewissen BAZ übernehmen die kantonalen RKB-Stellen die RKB bereits davor) auch die RKB in die Kompetenz der Kantone. Gemäss befragten Fachpersonen bieten die Kantone dabei in gewissen Fällen RKH-Leistungen an, die jene in den BAZ übersteigen. Grundsätzlich wäre zwar für Personen mit Asylentscheid im beschleunigten Verfahren auch später im Kanton keine höhere RKH möglich, möglicherweise beziehen sich diese Aussagen jedoch auf Personen, die danach ins erweiterte Verfahren kommen (z.B. nach Ablauf der Dublin-Frist) oder auf Härtefälle. Theoretisch ist denkbar, dass Asylsuchende aufgrund der teilweise höheren Beträge im Kanton mit dem RKH-Gesuch abwarten, um die höchsten Leistungen zu erhalten. Dies würde dem degressiven System zuwiderlaufen, dass möglichst rasche Ausreisen fördern will. Während einige Fachpersonen dieses Problem betonten und von Einzelfällen berichten, schätzen andere Fachpersonen diese Gefahr als gering ein. Gemäss ihnen seien die Asylsuchenden zu wenig über allfällige Leistungen in den Kantonen informiert. Schwellen zwischen den RKH-Leistungen in den BAZ und den höheren RKH-Leistungen im erweiterten Verfahren in den Kantonen beschrieben auch Egger, Dreher & Partner AG / Ecoplan (2021) und sprechen sich für eine Angleichung der Leistungen aus.

6.5 Verhältnis Outcome und Input

Input und Outcome nach Asylregion

Tabelle 4 bildet Input- (vgl. auch Kapitel 4.1) und Outcome-Indikatoren je AR ab. Dabei setzen wir die Input- und Outcome-Indikatoren jeweils in Relation zu den Asylgesuchen je AR, um deren unterschiedlichen Grössen bzw. der unterschiedlichen Anzahl Asylsuchender je AR gerecht zu werden. Die Input-Indikatoren diskutieren wir in Kapitel 4.1 und den Outcome-Indikator der Ausreisen mit RKB an allen Asylgesuchen in Kapitel 6.1.

Vergleichen wir Input und Outcome zwischen den AR, zeigt sich tendenziell ein positiver Zusammenhang zwischen dem Ressourceneinsatz pro Asylsuchenden (Minuten pro AS) und dem Anteil der erzielten Ausreisen (siehe Abbildung 24 im Anhang). So weist die AR Westschweiz zwar eine tiefe Ausreisequote, aber auch den geringsten relativen Ressourceneinsatz, auf. Die AR Ostschweiz erzielt dagegen eine vergleichsweise hohe Ausreisequote, hat aber mit 52 Minuten pro Asylsuchenden auch bedeutend mehr Ressourcen zur Verfügung. Die AR Bern und Zürich liegen sowohl bezüglich Ausreisequote wie Ressourcen ungefähr dazwischen. Nicht diesem Muster entsprechen die AR Nordwestschweiz und die AR Tessin und Zentralschweiz, die trotz vergleichsweise hohem Ressourceneinsatz eher tiefe Ausreisequoten erreichen.

Tabelle 4 Input und Outcome je AR

	WCH	BE	NWCH	TZCH	ZH	OCH
<i>Asylgesuche 2023</i>	<i>6'554</i>	<i>2'755</i>	<i>4'211</i>	<i>3'253</i>	<i>4'555</i>	<i>3'250</i>
<i>Input</i>						
Stellenprozent insgesamt	165	80	162	145	154	145
Arbeitsminuten pro AS	29.6	34.1	44.9	52.4	39.8	52.4
<i>Outcome</i>						
Ausreisen mit RKB	215	109	140	113	203	187
Anteil Ausreisen mit RKB	3.3%	4.0%	3.3%	3.5%	4.5%	5.8%
Ausreisen pro Vollzeitstelle	130	136	87	78	132	129

Quellen: Angaben zu Stellenprozenten gemäss Fachbereich RKB. Die Stellenprozente für Springer- und Ferienvertretungsstellen sind anteilmässig auf die IOM-RKB-Stellen verteilt. Anzahl Asylgesuche im Jahr 2023 (kommentierte Asylstatistik 2023, ohne nicht über eine AR erfolgte Asylgesuche), Anzahl Ausreisen 2023 (RKB Reporting), eigene Berechnungen.

Es stellt sich die Frage, ob mit mehr Ressourceneinsatz generell höhere Ausreisequoten erreicht würden. Abschliessend lässt sich dies mit den vorhandenen Zahlen nicht beurteilen. Und angesichts der von den Fachpersonen mehrheitlich als genügend empfundenen Ressourcenausstattung, wäre eine generelle Erhöhung der Ressourcen wohl nicht zielführend. Allerdings scheint zumindest denkbar, dass eine stärker an der Grösse der einzelnen AR ausgerichtete Ressourcenausstattung insbesondere in grossen AR zu einer Zunahme der Ausreisen mit RKB führen würde. Bei einer differenzierten Berücksichtigung der Ressourcenfrage ist allerdings nicht nur die Anzahl der Asylgesuche an sich, sondern auch die Zusammensetzung der Asylsuchenden (mit/oder Bleiberecht) in einzelnen Zentren zu beachten. Denkbar ist auch, die Abgeltung der RKB-Stellen in den AR um eine Leistungspauschale zu erweitern. Dadurch erhielten die RKB-Stellen einen Anreiz auf mehr Ausreisen hinzuarbeiten. Zudem würde dies den RKB-Stellen in den grösseren AR einen höheren Personaleinsatz erlauben. Bei der kantonalen RKB passiert dies bereits heute mit einer Leistungspauschale von 1'000 Franken pro Ausreise – womit auch den schwankenden Asylgesuchen Rechnung getragen wird.¹⁷ Kritisch kann angemerkt werden, dass ein finanzieller Anreiz für die RKB Anreize schafft, die im Spannungsfeld mit der Zielsetzung der freiwilligen Rückkehr stehen. Zudem ergeben sich Herausforderungen bei der Abgrenzung, wenn Ausreisen erst später ab Kanton erfolgen.

Überlegungen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis

Eine wirkliche Abschätzung des Kosten-Nutzens-Verhältnisses der RKB ist nicht möglich, da nicht einschätzbar ist, wie sich die Asylsuchenden ohne RKB verhalten hätten und wie lange sie in der Schweiz verblieben wären. Anhand einer groben Abschätzung wollen wir dennoch die finanziellen Aufwände dem finanziellen Nutzen gegenüberstellen. Weitere Dimensionen des Nutzens können dabei nicht berücksichtigt werden.

¹⁷ Vgl. Gemäss Weisung /III/4, 4.1.6.3. wird bei der Finanzierung der kantonalen RKB (d.h. im Bereich von Personen ausserhalb der BAZ) neben einer Basispauschale eine Leistungspauschale von 1'000 Franken pro im Vorjahr ausgereiste Person gewährt (Art. 68 Abs. 3 und 4 AsylV2).

Insgesamt beliefen sich die Kosten für die RKB im Jahr 2023 auf rund 2.14 Mio. Franken. Dies umfasst die Personalkosten für die Rückkehrberatenden von 1.28 Mio. Franken und die ausbezahlten Leistungen von 0.86 Mio. Franken (gemäss RKB Reportings der BAZ). Nicht berücksichtigt sind die Reisekosten sowie medizinische Zusatzhilfen. Damit beliefen sich die Kosten pro freiwillige resp. pflichtgemässer Ausreise im Jahr 2023 auf 2'200 Franken. Eine befragte Fachperson bezifferte die Kosten für die Unterbringung in den BAZ auf 200 Franken pro Nacht. Übernehmen wir diesen Wert für eine grobe Abschätzung, würde die RKB ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen, wenn es mit einer freiwilligen Ausreise gelingt, den Aufenthalt im BAZ um durchschnittlich 11 Tage zu verkürzen. Dabei ist der Beitrag von freiwilligen Rückkehren zur Vermeidung von zwangsweisen Rückkehren noch nicht berücksichtigt. Eine zwangsweise Rückkehr ist tendenziell teurer als eine freiwillige Rückkehr. Dies gilt insbesondere im Falle von Zwangsmassnahmen wie einer Ausschaffungshaft oder einem Ausschaffungsflug (vgl. Tamm 2018). Ob es gelingt mit der RKB die Dauer des Aufenthalts in der Schweiz um eine Grössenordnung von mind. 10-15 Tagen zu reduzieren, ist unklar, da keine Vergleichsgruppe mit ähnlichen Eigenschaften besteht. Gleichzeitig berücksichtigt diese einfache Rechnung einen möglichen Pull-Effekt nicht. Ein solcher führt zu Kosten, die ohne die RKB nicht entstanden wären, und verschlechtert somit das Kosten-Nutzen-Verhältnis der RKB.

7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In diesem Kapitel wird zunächst die Bewertung der RKB aus Sicht der Fachpersonen dargelegt und im Anschluss anhand verschiedener Bewertungskriterien die zentralen Erkenntnisse im Überblick dargestellt. Weiter werden Unterschiede zwischen den Trägerschaften thematisiert und Empfehlungen formuliert.

Bewertung

In den Fachgesprächen wurden die Befragten gebeten, eine Bewertung auf einer Skala 1-6 für die RKB abzugeben. Diese Beurteilungen fallen insgesamt positiv aus: Es gab keinen Wert unter 4 – was analog zum Schulnotensystem «genügend» entspricht. Eine grosse Mehrheit der Befragten vergab die Note 5, die restlichen Stimmen verteilten sich in ähnlichem Ausmass auf die Noten 4 und 6. Diese positive Bewertung wurde auch in den Fachgesprächen immer wieder deutlich: Es wurde sehr positiv hervorgehoben, dass es das Instrument der RKB gibt. Auch die Umsetzung wurde grösstenteils positiv bewertet, wobei stets ein gewisses Optimierungspotenzial besteht. Als zentrales Ergebnis der Evaluation ist somit festzuhalten, dass die beteiligten Akteure die RKB insgesamt als positiv einschätzen.

Anhand von verschiedenen Beurteilungskriterien, welche sich im Wirkungsmodell verorten lassen, wurde eine Bewertung der RKB in den BAZ vorgenommen. Die nachfolgende Tabelle enthält neben der jeweiligen Bewertung auch eine kurze Erläuterung. Insgesamt ist u.E. ein positives Fazit zu ziehen, was jedoch nicht ausschliesst, dass an gewissen Punkten noch weiter optimiert werden kann. Bei gewissen Kriterien ist jedoch keine oder keine einheitliche Bewertung möglich.

Tabelle 5 Bewertungskriterien

Kriterium	Bewertung	Erläuterung
Input		
Ausreichend Personelle Ressourcen	erfüllt	Die Fachpersonen sind mehrheitlich der Meinung, dass ausreichend Ressourcen zur Verfügung stehen. Ggf. wäre zu prüfen, ob mit mehr Ressourcen ein grösserer Effekt erreicht werden könnte oder nicht. Dies gilt insbesondere für die RKB in grossen AR (mit einer hohen Zahl Asylsuchender).
Klare Vorgaben	eher erfüllt	Die Weisungen und Richtlinien werden grösstenteils als klar und ausreichend empfunden. Einzig in Bezug auf die Härtefälle, das SIM-Programm und RIF-Anfragen besteht Klärungsbedarf.
Adäquate Qualifikationen	erfüllt	Die Qualifikationen der Rückkehrberatenden werden als angemessen eingeschätzt und auch das Weiterbildungsangebot wird positiv beurteilt.
Umsetzung und Output		
Flexibler Ressourceneinsatz	unterschiedlich	Hier zeigen sich Unterschiede je nach Trägerschaft. Allerdings wird die aktuelle Situation von niemandem als problematisch eingeschätzt, da bei allen Akteuren bei geringer Auslastung gewisse andere Tätigkeiten übernommen werden können.
Erreichbarkeit	eher nicht erfüllt	In den BAZmV ist grundsätzlich eine hohe Präsenz und Erreichbarkeit gegeben. Es könnte überlegt werden, ob Vorgaben für Zeitfenster der offenen Tür gemacht werden sollen. Ein zentrales Element der Erreichbarkeit ist die Lage der Büros. In BAZoV ist die Präsenz deutlich geringer, resp. in gewissen Zentren nahezu inexistent.
Vernetzung	erfüllt	Die Vernetzung mit den Partnern in den BAZ scheint insgesamt gut, wobei deutlich wurde, dass hier ein stetiger Einsatz notwendig ist, um ein hohes Niveau zu halten.
Vertraulichkeit	eher erfüllt	Alle Akteure sind bemüht, die RKB bis zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Absichtserklärung vertraulich zu halten. Beim SEM wird dies durch eine personelle Trennung zwischen Verfahren und RKB umgesetzt. Eine Verbesserung könnte diesbezüglich durch mehr Datenzugriff durch die RKB erreicht werden, so dass keine persönlichen Abfragen zum Verfahrensstand notwendig wären.
Sprachliche Verständigung	erfüllt	Der Einsatz von Dolmetschenden funktioniert wo notwendig gut.
Dokumentation, Datenschutz	erfüllt	In diesem Bereich werden keine Herausforderungen berichtet und die Vorgaben gemäss Aussagen eingehalten.
Frühzeitige Information	unterschiedlich	Während in einigen BAZ eine flächendeckende Erstinformation sehr strikt umgesetzt wird und alle Gesuchstellenden vorgeladen werden, verzichten andere auf die aktive Ansprache aller Gesuchstellenden, da es sich ihrer Ansicht nach nicht lohnt.
Berücksichtigung der Vulnerabilität	eher erfüllt	Alle Befragten vertreten grundsätzlich die Überzeugung, dass die entsprechenden Instrumente und Rahmenbedingungen zur angemessenen Berücksichtigung der Vulnerabilität vorhanden sind. Ein Teil sieht Optimierungspotenzial bei der einheitlichen Definition resp. dem Anwendungsbereich dieser Instrumente. Dies

Kriterium	Bewertung	Erläuterung
		widerspiegelt sich auch in den Datenauswertungen, die eine heterogene Umsetzung zeigen.
Effiziente Bearbeitung (Schnittstellen)	unterschiedlich	In Abhängigkeit der Trägerschaft sind gewisse Schnittstellen zu anderen Akteuren weniger stark oder aber stärker spürbar. Dadurch erheben sich jeweils andere Herausforderungen hinsichtlich effizienter Abläufe. Insgesamt scheinen die Abläufe grundsätzlich gut eingespielt, wobei stets Optimierungspotenzial besteht.
Umfassendes Aufzeigen der Handlungsoptionen	unterschiedlich	Unterschiede zwischen den Trägerschaften ergeben sich hier einerseits durch unterschiedliche Informationslagen (SEM/kantonale RKB-Stellen haben direkten Datenzugang und kennen die Abläufe im zwangsweisen Vollzug bestens), andererseits aber auch durch die Haltung (IOM informiert eher neutraler über alle Optionen, während SEM und kantonale RKB-Stellen die drohenden Zwangsmassnahmen deutlicher hervorheben).
Outcome und Impact		
Steigerung der Anzahl Rückkehren	eher erfüllt	Mit der RKB in Kombination mit der RKH gelingt es sicherlich, die Anzahl der freiwilligen und pflichtgemässen Rückkehren zu steigern. Der Effekt bleibt aber limitiert, da andere Einflussfaktoren eine entscheidende Rolle einnehmen.
Beschleunigung der Ausreise	eher erfüllt	Die Dauer des Verfahrens kann im Vergleich zum zwangsweisen Wegweisungsvollzug sicherlich verkürzt werden. Allerdings gibt es auch hier Grenzen, z.B. durch die Dokumentenbeschaffung oder notwendige ärztliche Abklärungen.
Gestärkte Eigenverantwortung / Interesse der Gesuchstellenden berücksichtigt	unterschiedlich	Die befragten Personen erachteten dieses Kriterium in ihrem eigenen System für jeweils erfüllt, wobei sie darunter unterschiedliche Aspekte hervorheben. Zum einen geht es um das Empowerment der Rückkehrenden, eine eigene Entscheidung zu treffen und ihre Zukunft zu gestalten, andererseits um deren Wunsch, nach der Entscheidung möglichst rasch und eigenständig zu reisen.
Kosten-Nutzen-Verhältnis	eher erfüllt	Mit der RKB können hohe Unterbringungskosten sowie die allfälligen Kosten für eine zwangsweise Wegweisung eingespart werden. Durch einen allfälligen Pull-Effekt, der zumindest in geringem Mass besteht, könnte sich aber die Anzahl der Asylsuchenden in der Schweiz erhöhen, was wiederum einen negativen Effekt auf die Kosteneffizienz hätte.
Nachhaltigkeit der Reintegration	nicht beurteilt	Die Nachhaltigkeit der Reintegration konnte im Rahmen der Evaluation nicht beurteilt werden.

Unterschiede der Trägerschaften

Der nachfolgende Abschnitt präzisiert die divergierende Bewertung der Kriterien in der obigen Tabelle («unterschiedlich»), indem er die Stärken und Schwächen der verschiedenen Trägerschaften im Überblick darlegt. Ausführlichere Erläuterungen finden sich jeweils thematisch zugeordnet im ganzen Bericht. Die ausgeführten Informationen stammen einerseits aus den Fachgesprächen, andererseits aus einem Workshop mit der Begleitgruppe. Bei der Interpretation der nachfolgenden Darstellung sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: Einerseits wurden nur Stärken / Schwächen aufgenommen, welche in Zusammenhang mit der Trägerschaft stehen, nicht aber

ggf. unterschiedliche Praktiken, die losgelöst davon entstanden. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass sich die Umsetzung der RKB in vielen weiteren Dimensionen unterscheiden kann, welche hier nicht aufgeführt sind (teilweise aber untenstehend noch diskutiert werden). Hinzu kommt, dass die kantonalen RKB-Stellen aufgrund der unterschiedlichen Akteure eigentlich nicht als homogene Gruppe betrachtet werden können.

Tabelle 6 Stärken und Schwächen der Trägerschaften

Träger-schaft	Stärken	Schwächen
IOM	– Wahrnehmung GS als unabhängig vom Asylverfahren / Staat – Bekanntheit als internationale Organisation – Gute Schnittstelle zu IOM-Partnern in den Herkunftsländern – Ergebnisoffene Beratung (Steigerung der Ausreisen nicht primäres Ziel) – Berücksichtigung der Klienteninteressen (insb. Vulnerabilität) – Fundierte Erfahrung in der RKB (z.B. internationale Tools) – Fokus nachhaltige Integration – Gewährleistung der Einhaltung menschenrechtlicher Bestimmungen durch Richtlinien IOM International. – Niederschwellige Erreichbarkeit (Whatsapp, etc.)	– Informationen Verfahrensstand nur auf Nachfrage – Datenzugriff: Informationen zur Verfügbarkeit GS nur auf Nachfrage – Ineffiziente technische Fallführung (zwei Computer) – Eingeschränkte Flexibilität Ressourceneinsatz – Stark an Vorgaben und Richtlinien von IOM International gebunden – Durch die Doppelrolle als RKB-Stelle und Anbieter begleitender Programme (z.B. SIM) besteht ein Anreiz, die eigenen Programme öfter zu nutzen
Kantonale RKB-Stellen	– Informationen Verfahrensstand jederzeit verfügbar – Kein Informationsverlust, wenn Fall in kantonale Zuständigkeit übergeht – Hohe Flexibilität Ressourceneinsatz – Berücksichtigung der Kundeninteressen (insb. rasche Rückkehr) – Anreiz zur Steigerung der Rückkehren aus Kostenüberlegungen – Niederschwellige Erreichbarkeit (Whatsapp, etc.)	– Wahrnehmung als Behörde (ggf. Wegweisungsvollzug) – Datenzugriff: Informationen zur Verfügbarkeit GS nur auf Nachfrage – Rasche Rückkehr ggf. auf Kosten der Nachhaltigkeit – Je nach Akteur teilweise weniger Kenntnisse der Abläufe in den BAZ
SEM RKB-Stelle	– Vollständige Einsicht in Verfahrensakten (z.B. bzgl. Verfahrensstand) – Keine Schnittstelle zu Rückkehrspezialisten – Hohe Flexibilität Ressourceneinsatz – Berücksichtigung der Kundeninteresse (insb. rasche Rückkehr) – Anreiz zur Steigerung der Rückkehren aus Kostenüberlegungen – Einfachere Zusammenarbeit SEM-intern	– Wahrnehmung als Behörde des Asylverfahrens – Eingeschränkte Vertraulichkeit – Rasche Rückkehr ggf. auf Kosten der Nachhaltigkeit – Eingeschränkte niederschwellige Erreichbarkeit, da Whatsapp / Social Media nicht genutzt werden kann.

Die Aufstellung der Stärken und Schwächen lassen sich u.E. grob in drei Kategorien von Unterschieden zwischen den Trägerschaften einteilen:

- Unterschiede beim Arbeitsprozess / praktischen Elementen (z.B. Datenverfügbarkeit, Schnittstellen)
- Unterschiede in der Haltung
- Unterschiede in der Wahrnehmung der Trägerschaft durch die Gesuchstellenden

Im Bereich der Haltung ist zudem anzumerken, dass gewisse aufgeführte Stärken in einem Spannungsfeld zueinander stehen. Dies zeigt sich insbesondere bei der Berücksichtigung des Kundeninteresses: Während die SEM-RKB-Stelle und die kantonalen RKB-Stellen das Kundeninteresse einer möglichst raschen Rückkehr hoch gewichten, betont IOM den Schutz und die Sicherheit vulnerabler Personen stärker, auch wenn dies gelegentlich dem Wunsch der Rückkehrenden nach schneller Rückkehr zuwiderläuft. Ein weiterer Aspekt, bei welchen sich Stärken widersprechen, bzw. je nach Perspektive auch als Schwäche gesehen werden können, ist die Ergebnisoffenheit resp. die Anreize zur Steigerung der Rückkehren durch das Kostenbewusstsein bei den Behörden. Beide Sichtweisen verfolgen die Zielsetzungen der RKB, allerdings werden verschiedene Elemente der Zielsetzung anders gewichtet. Eine weitere Ambivalenz ergibt sich aus der Präsenz von IOM in den Herkunftsländern. Einerseits ist dies eine Stärke, da sie stets über eine Auskunftsperson vor Ort verfügen und mit den begleitenden Programmen bestens vertraut sind. Auf der anderen Seite besteht durch die Bereitstellung der Angebote (SIM, RIF, Reintegrationsprojekte) in den Herkunftsländern durch IOM ein Anreiz, vermehrt Anfragen und/oder Aufträge an die lokalen IOM Büros zu vergeben.

Die Evaluation zeigt auf, dass alle Trägerschaften Stärken und Schwächen haben und keine Form per se besser ist als eine andere. Auffallend ist in dieser Hinsicht, dass sowohl die involvierten Personen selber (Rückkehrberatende, Leitung RKB) als auch die Partner (Rückkehrspezialisierten, Rechtsvertretung) jeweils vor allem die Stärken der eigenen Trägerschaft (d.h. der Trägerschaft in der AR, in der sie selber tätig sind) sehen. Dies führt zum Eindruck, dass alle Trägerschaften in ihrem System bzw. ihrer AR gut funktionieren. Einschränkend ist zu erwähnen, dass nicht alle befragten Personen vertiefte Kenntnisse aus anderen AR oder Trägerschaften hatten.

Die Datenauswertungen bestätigen Unterschiede zwischen den Trägerschaften teilweise (auch wenn die Auswertungen hier nur bedingt differenzierte Aussagen zulassen). So nutzen die RKB-Stellen die begleitenden Programme (RAS, SIM, RIF) in den AR, wo mehrheitlich IOM tätig ist, häufiger als in den anderen AR Bern und Zürich. Hingegen gibt es in den AR Bern und Zürich mehr Härtefälle als in den anderen Regionen. Gleichzeitig bestehen auch zwischen den AR, in denen mehrheitlich IOM tätig ist, grosse Unterschiede. Deutlich wird dies beispielsweise am Anteil der SIM-Unterstützungen: Dieser Anteil ist in der AR Tessin-Zentralschweiz rund doppelt so hoch wie in den AR Nordwestschweiz, Westschweiz und Ostschweiz. Auch in den Fachgesprächen wurde verschiedentlich deutlich, dass jede AR wie ein eigenes System zu betrachten ist. Die Strukturen, Abläufe und Zusammenarbeiten in den AR (und gar in einzelnen BAZ) können sich massgeblich unterscheiden.

Unterschiede zwischen den AR können also ebenso relevant sein wie Unterschiede zwischen den Trägerschaften. Grosse Unterschiede ergeben sich naturgemäss auch zwischen BAZmV und BAZoV. Dies ist bereits im unterschiedlichen Input und der damit verbundenen geringeren Präsenz – oft verstärkt durch deren geografische Abgeschiedenheit – in BAZoV ersichtlich. Weiter unterscheiden sich die Personen mit Aufenthalt im BAZoV systematisch von solchen in BAZmV. Ergänzend kommt hinzu, dass alle Personen im BAZoV zuvor bereits in einem BAZmV über die RKB und -hilfe informiert wurden und sich nicht für diesen Weg entschieden haben. Im BAZoV ist zudem aufgrund des degressiven Modells die Anreizwirkung der RKB i.d.R. geringer.

Empfehlungen

Viele Bewertungskriterien konnten durch die Evaluation als «eher erfüllt» oder «erfüllt» eingestuft werden. Das Fazit ist somit mehrheitlich positiv. Dennoch besteht auch Optimierungspotenzial. Insbesondere sollte eine gewisse Harmonisierung der unterschiedlichen Umsetzungen zwischen den AR und den Trägerschaften erreicht werden. Dies v.a. vor dem Hintergrund, dass Geschuchstellenden in allen Regionen dieselben Möglichkeiten offenstehen sollten.

1. *Strategische Ausrichtung:* Es bestehen Unterschiede im Verständnis der RKB resp. ihrer Zielsetzung zwischen den Akteuren. Ein gestärktes gemeinsames Verständnis der Zielsetzung der RKB könnte dazu beitragen, die Zusammenarbeit weiter zu verbessern und eine Harmonisierung der Leistungen zu erreichen. Bei der strategischen Ausrichtung der RKB ist zudem die Einbettung in das gesamte Asylsystem zu berücksichtigen. Mehrfach wurden Aspekte hervorgehoben, bei welchen ein Spannungsfeld zwischen der RKB und anderen Entwicklungen und Interventionen im Rahmen des Asylverfahrens besteht (z.B. 24h-Verfahren, kantonale RKB). Der Fachbereich RKB sollte die jeweiligen Entwicklungen berücksichtigen und die strategische Ausrichtung der RKB damit in Einklang bringen. So kann die Kohärenz der RKB mit dem Asylwesen gestärkt werden. Dabei scheint es empfehlenswert, die bestehenden Austauschgefässe auf Leitungsebene der RKB in den BAZ in die Diskussion miteinzubeziehen.
2. *Unterschiedliche Trägerschaften:* Jede Trägerschaft hat ihre Stärken und Schwächen. Die jeweils involvierten Akteure sind grösstenteils zufrieden. Daher scheint das Konzept der verschiedenen Trägerschaften auch ein Modell für die Zukunft zu sein. Es kann daher empfohlen werden, die Zusammenarbeit mit allen aktuellen Mandatsträgern weiterzuführen. Kritisch wurde einzig beurteilt, wenn in einer AR zu viele verschiedene Trägerschaften aktiv sind. Relevant scheint aber, dass der gegenseitige Austausch weiter gefördert wird (z.B. mit Mini-Stages). Dadurch kann von den Stärken und Good Practices anderer BAZ/Trägerschaften gelernt werden (z.B. zur Erstinformation) und das gegenseitige Verständnis wird gefördert.
3. *Steuerung:* Die aktuelle Datengrundlage ist limitiert, wodurch darauf basierende Analysen nur beschränkt aussagekräftig sind. Gewisse Auswertungen (z.B. zum SIM-Programm oder zur Art der RKB-Leistungen in Verbindung mit anderen Variablen) sind nicht oder nur stark aggregiert möglich, bei anderen bestehen Zweifel an der Datenqualität (z.B. Ausreisen mit RKB im ZEMIS). Es ist zu empfehlen, die Datengrundlage zu verbessern und die Datenerfassung zu vereinheitlichen. Damit wäre die Grundlage für ein Monitoring gegeben, dass mehr Rückschlüsse aus den Daten und damit auch Steuerung erlaubt. Gleichzeitig ist darauf zu achten, den Aufwand für das Monitoring möglichst gering zu halten (z.B. möglichst eine Datenerfassung). Ein Teil dieser Empfehlung hat sich mit der Einführung von «e-retour» bereits erfüllt.
4. *Ressourcen:* Die personellen Ressourcen werden mehrheitlich als ausreichend beurteilt, entsprechend ergibt sich kein direkter Handlungsbedarf. Allerdings zeigen sich grosse Unterschiede in den zur Verfügung stehenden Ressourcen je nach AR (in Abhängigkeit der Fallzahlen und der geografischen Erreichbarkeit). Es stellt sich die Frage, ob mit mehr Ressourcen mehr Rückkehren erreicht werden könnten. Da die Meinungen in diesem Aspekt auseinander gehen, könnten im Rahmen eines Pilotprojekts für einzelne BAZ die Ressourcen erhöht werden, um den Effekt zu testen. Anbieten würde sich ein solches Setting v.a. in BAZ mit aktuell vergleichsweise geringeren Ressourcen oder für BAZoV, da dort die Präsenz aktuell gering ist. Auch die Ressourcen, die seitens SEM für (ggf. vorzeitige) Ausreisegespräche eingesetzt werden, sind dabei zu berücksichtigen. Die Auswirkungen müssten im Rahmen des Monitorings untersucht werden.

5. *Harmonisierung der Praxis:* Die Fachgespräche zeigten auf, dass hinsichtlich der Identifikation von vulnerablen Personen (insb. im Hinblick auf Härtefälle und SIM) aber auch bei den RIF-Anfragen sowie der Vergabe von Reintegrationsprojekten grosse Unterschiede bestehen. Dies widerspiegelt sich auch in den quantitativen Datenauswertungen. Seitens Fachbereich RKH sollte im Dialog mit den involvierten Akteuren eine Schärfung der diesbezüglichen Vorgaben angestrebt werden und das gemeinsame Verständnis gefördert werden.
6. *Vernetzung:* Die Fachgespräche verdeutlichten die entscheidende Bedeutung der Vernetzung mit den verschiedenen Partnern in den BAZ. Diese Vernetzung scheint bereits auf einem guten Niveau zu sein. Es ist zu empfehlen, auch weiterhin regelmässig in die Information der Partner zu investieren. Ziel sollte dabei sein, dass die Partner – insbesondere die Rechtsvertretung und die Betreuung – die Ziele der RKB verstehen und teilen. Seitens der Verantwortlichen in den jeweiligen AR ist darauf zu achten, dass Kommunikationskanäle zwischen RKB und involvierten Partnern möglichst einfach und direkt sind.

A. Anhang

A.1 Literaturverzeichnis

Egger, Dreher & Partner AG / Ecoplan (2021): Evaluation PERU: Teilprojekt Prozessqualität. Schlussbericht.

Hassler B., Jurt L. Mokhtar N. & Roulin Ch. (2017): Evaluation der Qualität und Effizienz der schweizerischen Rückkehrberatung sowie Erarbeitung von einheitlichen Qualitätsstandards und Grundlagen zur Effizienzmessung, im Auftrag des SEM, FHNW Nordwestschweiz.

IOM (2018). Monitoringbericht RAS – Reintegration Assistance from Switzerland. IOM, Koordinationsbüro für die Schweiz.

IOM (2022): Return Counselling Toolkit. IOM, Geneva.

IOM (2023): Harragas in der Schweiz – Gibt es einen Weg zurück? IOM Schweiz und Liechtenstein.

IOM (2024): Assessing the satisfaction of migrants departing voluntarily from Swiss federal asylum centres where IOM operates through a survey: results analysis and recommendations of a pilot project, Bern.

Koser K. & Kuschminder K. (2015): Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants, International Organization for Migration (IOM).

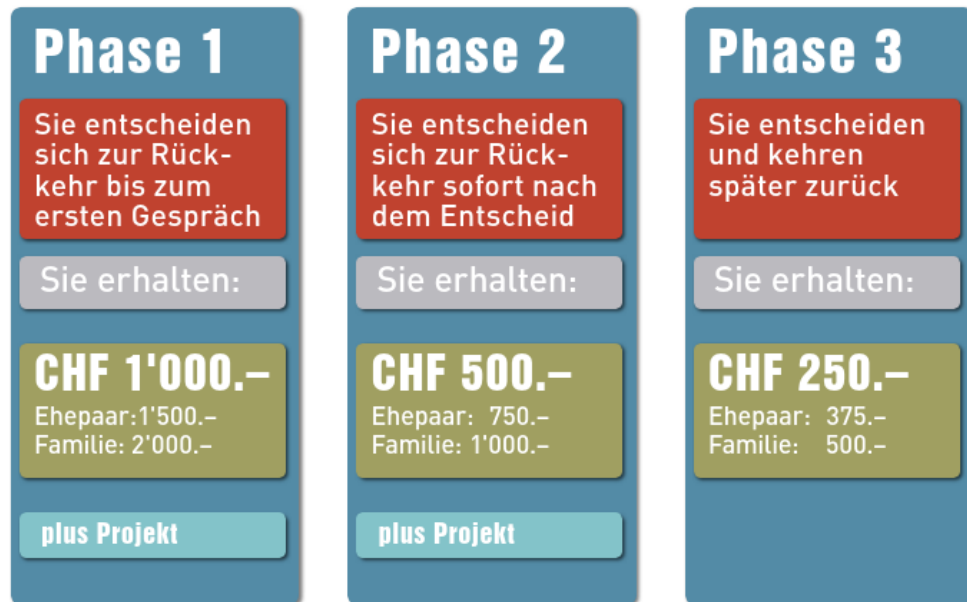
SEM (2023): Weisung III / 4 zur Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe vom 1.1. 2008, Stand 06.12.2023, Bern.

SEM (2020): Auswertung der freiwilligen Rückkehr und der Rückkehrhilfe. Berichtsperiode 2015 bis 28. Februar 2019 (Rückkehrhilfe nach altem Recht), Bern.

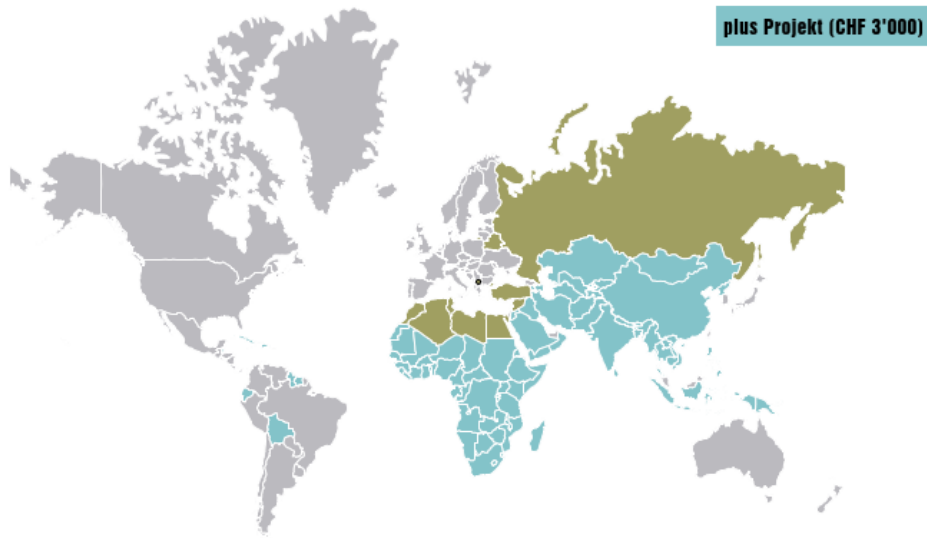
Tamm, P. Y. (2018): 20 Jahre Schweizerische Rückkehrhilfe: Schaffung neuer Perspektiven oder erkaufter Abschied?, Jusletter, 9. Juli 2018, Bern.

A.2 Plakat Rückkehrhilfe

Abbildung 16 Plakat Rückkehrhilfe SEM



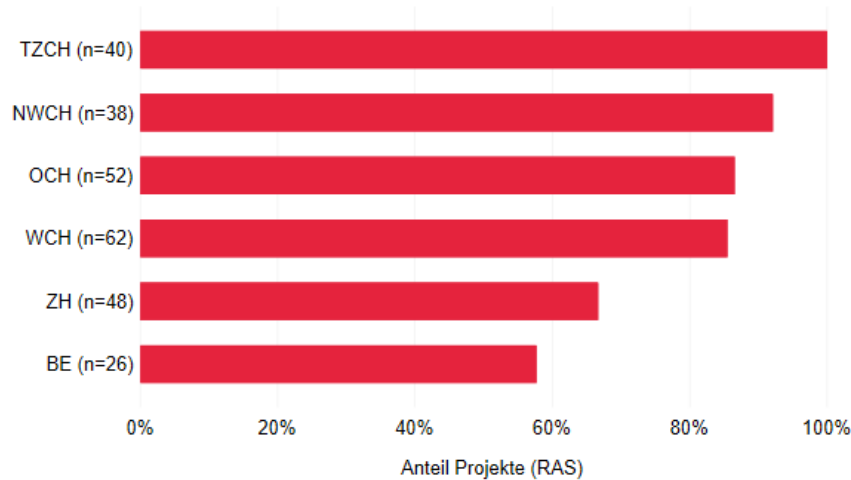
- Um Rückkehrhilfe zu erhalten, benötigen Sie ein gültiges Reisedokument
- Personen aus Ländern, die an den Schengenraum angrenzen, sind von der Projekthilfe ausgeschlossen
- Personen aus Ländern, die für einen Aufenthalt von drei Monaten von der Visumpflicht befreit sind, erhalten keine Rückkehrhilfe (Ausnahme: verletzte Personen)



Quelle: SEM.

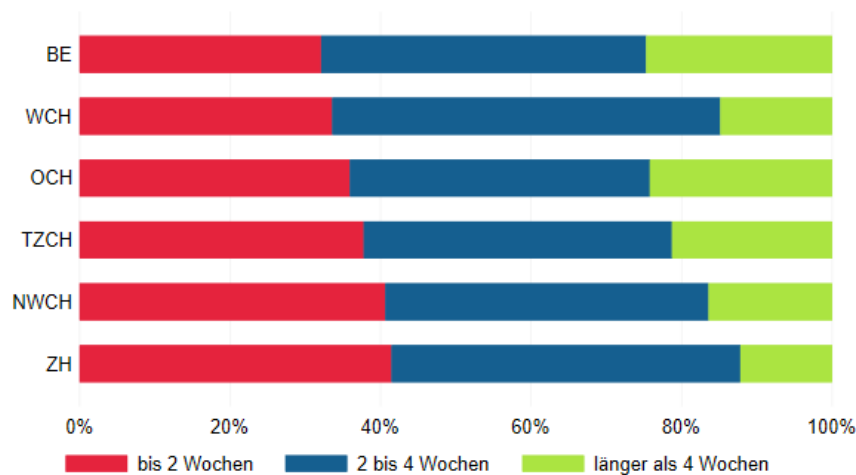
A.3 Weitere Datenauswertungen

Abbildung 17 Anteil Ausreisen mit Reintegrationsprojekt (nur zugelassene Länder)



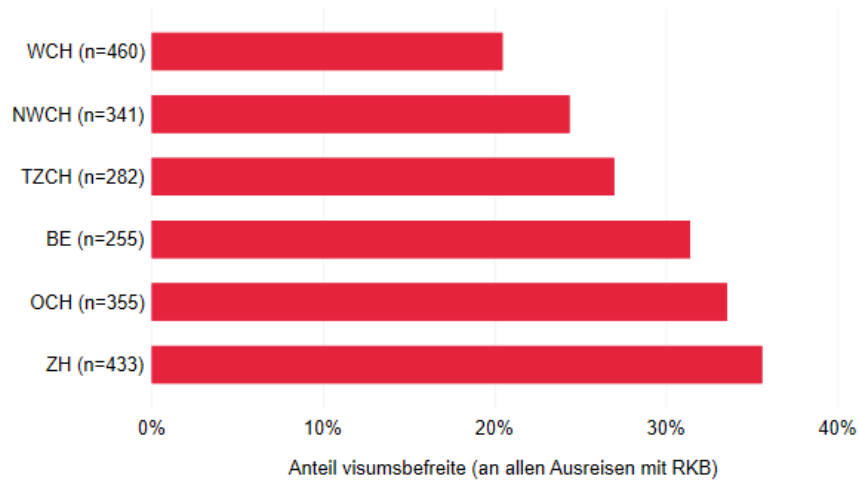
Anteil Ausreisen mit RKB und Projekten (RAS) an allen Ausreisen mit RKB je AR 2022 - Juni 2024, nur Herkunftsländer berücksichtigt, die für Projekte berechtigen (nicht visumsbefreit und nicht Anrainerstaaten des Schengenraums), beschränkt auf Phase 1 und 2; N=266 (Dossiers). Quelle: IOM-Daten, RKB Reportings der BAZ.

Abbildung 18 Dauer zwischen SIM-Anfrage und Ausreise je AR



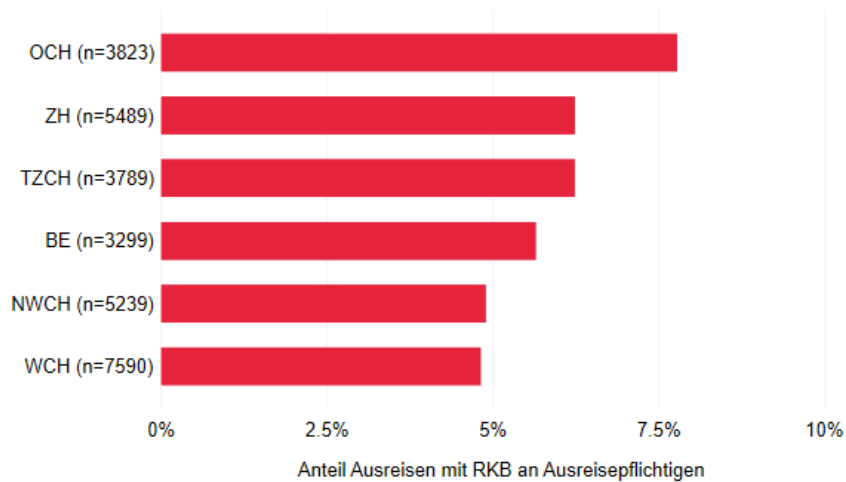
SIM-Abklärungen nach Dauer je Asylregion, März 2019 - Juni 2024; N=694 (Anzahl SIM-Anfragen). Quelle: IOM-Daten, RKB Reportings der BAZ, eigene Berechnungen.

Abbildung 19 Anteil Ausreisen mit RKB von Personen aus visumsbefreiten Ländern



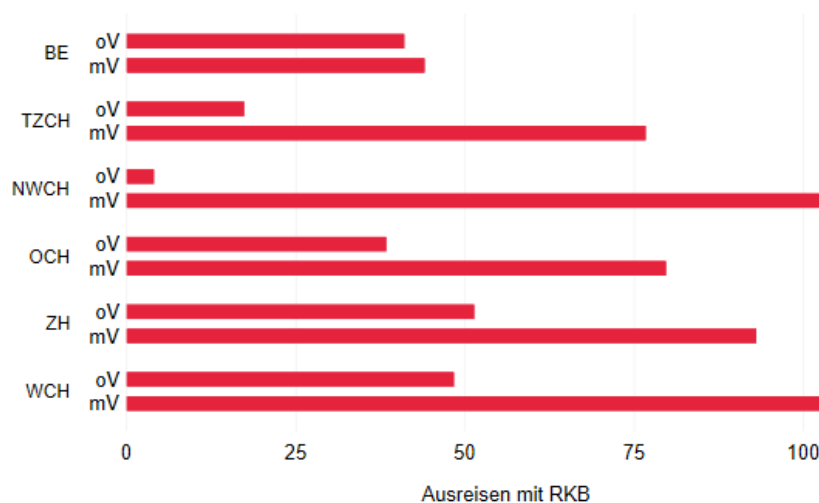
Anteil Ausreisen mit RKB von Personen aus visumsbefreiten Ländern an allen Ausreisen mit RKB, Jan. 2022 bis Juni 2024; N=2'126. Quellen: RKB Reportings der BAZ, eigene Berechnungen.

Abbildung 20 Anteil Ausreisen mit RKB an allen Asylgesuchen ohne Schutzgew. je AR



Anteil Ausreisen mit RKB an allen Asylgesuchen ohne Schutzgewährung je AR, 2022-2023; N=29'229. Quellen: ZEMIS, RKB Reportings der BAZ, eigene Berechnungen.

Abbildung 21 Ausreisen mit RKB je AR und BAZmV bzw. BAZoV



Anzahl Ausreisen mit RKB in den Jahren zwischen Jan. 2022 und Juni 2024 ab BAZ mit bzw. ohne Verfahrensfunktion je AR; N= 2'127. Quelle: RKB Reportings der BAZ, eigene Berechnungen.

Tabelle 7 Soll-/Ist-Ausreisen je AR und Jahr

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Westschweiz	156 / 118	66 / 53	94 / 65	196 / 143	286 / 222	91 / 74
Bern	65 / 71	31 / 34	43 / 48	66 / 67	95 / 119	36 / 47
Nordwestschweiz	102 / 102	42 / 31	61 / 60	115 / 106	180 / 150	62 / 71
Tessin und Zentral-schweiz	81 / 83	30 / 40	41 / 47	95 / 117	118 / 119	43 / 34
Zürich	102 / 124	47 / 47	67 / 73	119 / 130	192 / 212	53 / 60
Ostschweiz	89 / 99	41 / 53	46 / 57	80 / 108	139 / 189	44 / 45

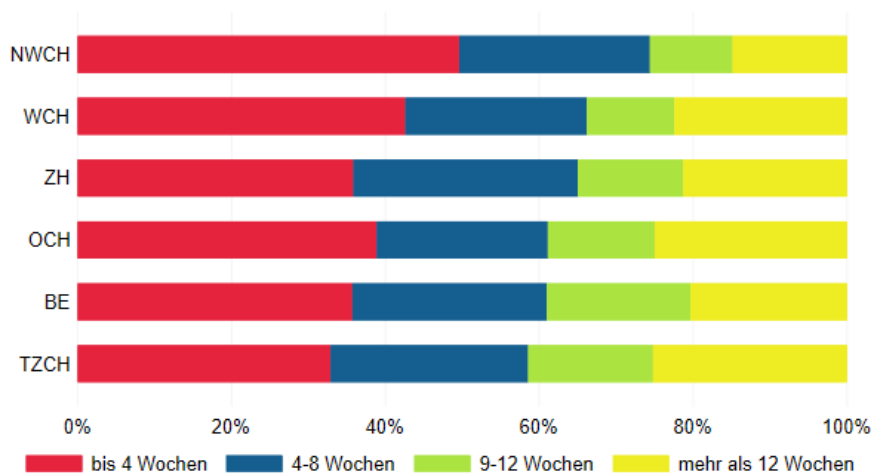
Ausreisen mit RKB, jährliche Soll-/Ist-Werte, März 2019-Juni 2024, basierend auf 3'172 (RKB-Ausreisen, RKB-Anträge von Personen mit Asylgesuch vor März 2019 können nicht berücksichtigt werden) und 86'134 (Asylgesuchen, Asylgesuche, die keiner Asylregion zugeordnet sind, können nicht berücksichtigt werden); rot>20% Abweichung Soll-/Ist-Werte, grün<20% Abweichung Soll-/Ist -Werte. Quelle: RKB Reportings der BAZ, ZEMIS, eigene Berechnungen (ein Beschrieb der Methode findet sich in Kapitel 2).

Tabelle 8 Nutzung der RKB (ZEMIS - und RKB Reportings der BAZ) 2022 und 2023

	Asylsuchende 2022-2023	Anteil GS	Anteil GS (regressions- basiert)	Anteil Ausreisen
WCH	12'803	4.7%	4.7%	2.8%
BE	5'320	4.8%	5.2%	3.3%
NWCH	8'063	3.8%	3.6%	3.1%
TZCH	6'364	5.4%	5.9%	3.6%
ZH	8'495	4.7%	4.6%	4.1%
OCH	6'093	5.2%	5.3%	4.7%

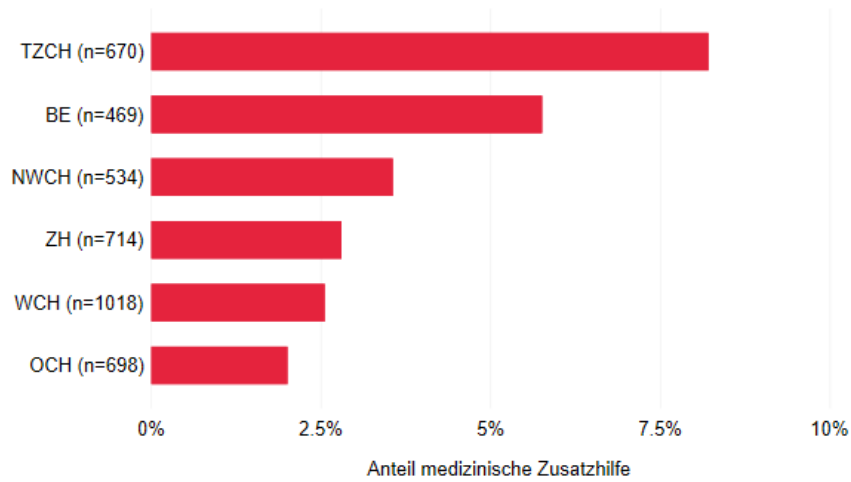
GS: RKH-Gesuchstellende. Massgebend ist das Jahr des Asylgesuches. Spalte 3 zeigt die geschätzten Anteile GS an allen Asylsuchenden basierend auf einer logistischen Regression eines Dummys (RKH-Gesuch gestellt = 1, sonst 0) auf die unabhängigen Variablen Alter, Alter im Quadrat, Zivilstand (7 Kat.), Herkunftsland (ab 100 Asylgesuchen 2019-Juni 2024; sonst Restkategorie), Jahr des Asylgesuches und Schutzgewährung (FL oder VA). Zahl der Asylgesuche und GS aus ZEMIS. Ausreisen mit RKB aus den RKB Reportings der BAZ -Daten, eigene Berechnungen.

Abbildung 22 Dauer zwischen Asylgesuch und Ausreise mit RKB je AR



Dauer zwischen Asylgesuchstellung und Ausreise mit RKB in Wochen, 2022-2023, je Asylregion; N= 1'630. Quelle: RKB Reportings der BAZ, eigene Berechnungen.

Abbildung 23 Anteil medizinischer Rückkehrhilfen an allen RKB-Gesuchen



Anteil der medizinischen Rückkehrhilfen an allen RKB-Gesuchen zwischen März 2019 und Juni 2024; N=4'103. Quelle: ZEMIS, eigene Berechnungen.

Abbildung 24 Input- und Outcome-Indikatoren je AR

