

Kurzfassung des Schlussberichts

Evaluation der Qualität und Effizienz der schweizerischen Rückkehrberatung sowie Erarbeitung von einheitlichen Qualitätsstandards und Grundlagen zur Effizienzmessung

Zuhanden
Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit
Abteilung Rückkehr

Autorenschaft:
Benedikt Hassler
Luzia Jurt
Noha Mokhtar
Christophe Roulin

Kontakt:
Prof. Dr. Luzia Jurt
Institut Integration und Partizipation
Hochschule für Soziale Arbeit
Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW
Riggenbachstr. 16
4600 Olten
Tel: 062 957 20 79
Mail: luzia.jurt@fhnw.ch

Olten, 20.10.2017

Executive Summary

Die Rückkehrhilfe der Schweiz ist ein zentrales Element der schweizerischen Asylpolitik und wurde zu Beginn der 1990er Jahre eingeführt. Im Rahmen der Rückkehrhilfe werden Personen bei der Rückkehr in ihr Heimat- oder Herkunftsland unterstützt. Die Rückkehrhilfe richtet sich an alle Personen aus dem Asylbereich (Nichteintretensentscheid, hängiges Verfahren, vorläufig Aufgenommene, anerkannte Flüchtlinge) sowie gewisse Personen aus dem Ausländerbereich, wie beispielsweise Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel.

Rahmenbedingungen

In der Schweiz bieten aktuell 24 kantonale Rückkehrberatungsstellen (RKB) eine Rückkehrberatung an. Sie werden mehrheitlich von kantonalen Behörden betrieben und sind in Sozial- und Migrationsämtern verortet. Einige Kantone haben die Aufgabe an die Caritas, die Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlinge (KKF), die Organisation zur Betreuung und Unterbringung von Asylsuchenden (ORS) oder das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) übertragen. In den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) hat die Internationale Organisation für Migration (IOM) die Rückkehrberatung übernommen. Im Zuge der Neustrukturierung des Asylbereichs wurde zudem im Januar 2014 ein Testbetrieb gestartet, in dem ebenfalls Rückkehrberatung stattfindet, die von der RKB des Kantons Zürich angeboten wird.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) finanziert die kantonale Rückkehrberatung. Die Rahmenbedingungen der Tätigkeit der RKB werden in Weisung III / 4 geregelt. Gemäss der Weisung haben die RKB einen dreifachen Auftrag:

1. Informationsauftrag: Potentielle Klientinnen und Klienten sowie weitere Akteure über die Tätigkeit und das Angebot der Rückkehrberatung zu informieren.
2. Vernetzung: Kantonale und kommunale Behörden sowie sonstige im öffentlichen Auftrag tätige Institutionen mit Ziel und Funktion der Rückkehrhilfe (RKH) vertraut zu machen.
3. Förderung der Rückkehrbereitschaft von Klientinnen und Klienten: Lösungswege aufzuzeigen und die Eigenverantwortung und Selbstständigkeit hinsichtlich der Planung und Durchführung der Rückkehr stärken.

Heterogenität der Rückkehrberatungsstellen

Die RKB weisen eine grosse Heterogenität auf, insbesondere was ihre institutionelle Verortung und ihre Grösse betrifft. So variierte in den Jahren 2013-2015 die Anzahl an zugewiesenen asylsuchenden Personen von insgesamt 160 im Kanton Appenzell Innerrhoden bis zu 10'297 im Kanton Bern. Die Rückkehrquote (Anzahl Eintritte in den Kanton/Ausreise mit RKH) variiert in den kantonalen RKB zwischen 0,6% (Appenzell Ausserrhoden) und 4,7% (Kanton Neuenburg) und liegt im Durchschnitt über alle kantonalen RKB hinweg bei 3,0%. Es gibt keine Hinweise für einen systematischen Zusammenhang zwischen der institutionellen Verortung (Migrationsamt, Sozialamt, mandatierte Dritte) und den Ausreisequoten. Zusätzlich zur Rückkehrberatung in den kantonalen RKB findet Rückkehrberatung auch in den EVZ statt. In den Jahren 2013-2015 reisten insgesamt 3'032 Personen aus den EVZ in Altstätten (267 Ausreisen), Basel (1'068 Ausreisen), Chiasso (647 Ausreisen), Kreuzlingen (641 Ausreisen) und Vallorbe (409 Ausreisen) aus.

Auftrag und methodisches Vorgehen

Vor dem Hintergrund dieser heterogenen Ausgangslage hat das SEM die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) beauftragt, für die schweizerische Rückkehrberatung einheitliche Qualitäts- und Effizienzkriterien zu entwickeln, die diesen unterschiedlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragen und der Qualitätssicherung in den einzelnen Stellen dienen.

Die Qualitäts- und Effizienzkriterien sollen feldbezogen und handlungsrelevant sein. Deshalb war es zentral, wichtige Akteure in die Entwicklung einzubeziehen. In einem *ersten Schritt* wurden mit der Rückkehrberatung und deren Umfeld 20 Expertinnen- und Experten-Interviews geführt, darunter mit Personen aus kantonalen Migrations- und Sozialämtern, dem SEM und der

IOM, sowie mit Vertretungen der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ), SRK, Caritas, KKF, ORS sowie mit zwei Mitarbeitenden des SEM in den EVZ.

Die Leitungspersonen der RKB spielen im Zusammenhang mit Qualität und Effizienz der Beratung eine zentrale Rolle. Insgesamt wurden drei Fokusgruppendifkussionen durchgeführt, zwei auf Deutsch und eine auf Französisch. Bei den deutschsprachigen Fokusgruppen waren Leitungspersonen der Rückkehrberatung aus den Kantonen AI, BE, BL, BS, GR, NW, SG, SH und ZH anwesend, sowie eine Person der Caritas (für die Kantone OW, SZ und ZG) und zwei Repräsentanten der IOM. An der französischsprachigen Fokusgruppendifkussion beteiligten sich Leitungspersonen aus den Kantonen AG, GE, JU, NE, TI, VD, VS sowie zwei Vertreterinnen der IOM.

Die Expertinnen- und Experten-Interviews und die Fokusgruppendifkussionen wurden mit einem digital aufgenommen, transkribiert sowie anonymisiert und anschliessend inhaltsanalytisch ausgewertet. Die abgeleiteten Kriterien aus den Expertinnen- und Experten-Interviews und den Fokusgruppen wurden in Bezug zu Kriterien aus der Literatur gesetzt und mit der Begleitgruppe diskutiert.

Im *zweiten Schritt* wurden die entwickelten Kriterien in zehn RKB überprüft. Bei der Auswahl wurde darauf geachtet, dass Beratungsstellen unterschiedlicher Grösse aus der Deutsch- und der Westschweiz berücksichtigt wurden. Zusätzlich wurde die institutionelle Verankerung der Stellen bei Migrationsämtern/Service de la Population, Sozialämtern, der IOM, oder bei NPOs (Caritas, KKF, SRK) bzw. bei der ORS berücksichtigt. Daraus ergab sich folgendes Sample für die Evaluation der Kriterien: AG (Migrationsamt), BE (KKF), BS (Sozialamt), FR (ORS), GE (SRK), OW/SZ/ZG (Caritas), SG (Migrationsamt), VD (Service de la Population) sowie ZH (Sozialamt). Zusätzlich wurde mit dem EVZ Basel eine RKB ins Sample aufgenommen, die bei der IOM verankert ist.

Differenzierte Aussagen über die Qualität der Rückkehrberatung müssen zwingend auch die Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer des Angebotes berücksichtigen. Insgesamt konnten 27 Rückkehrende zu ihren Erfahrungen interviewt werden, die Beratungen in acht unterschiedlichen RKB in Anspruch genommen hatten: RKB AG, BE, FR, OW/SZ/ZG, SG, VD, ZH sowie im EVZ Basel.

Die Daten aus der Evaluation bei den RKB und aus den Interviews mit den Rückkehrenden wurden ebenfalls digital aufgenommen und inhaltsanalytisch ausgewertet. Anschliessend wurden die Qualitäts- und Effizienzkriterien aufgrund dieser Erkenntnisse überarbeitet und finalisiert.

Qualitäts- und Effizienzkriterien

Die entwickelten Kriterien wurden in zwei grosse Blöcke zu Rahmenbedingungen (A) und Qualität der Beratung (B) unterteilt. Dabei wurden Qualitäts- und Effizienzkriterien definiert und Indikatoren zu deren Messung aufgeführt. Die entwickelten Kriterien umfassen folgende Themenbereiche:

(A) Qualität der organisationalen Rahmenbedingungen der RKB

- A.1 Visibilität
- A.2 Vernetzung
- A.3 Datenaustausch und Datenschutz
- A.4 Aus- und Weiterbildung
- A.5 Dokumentation

(B) Qualität der Beratung

- B.1 Beratungsangebot
- B.2 Individuelle Rückkehrhilfe und Projektplan
- B.3 Beziehung zu den Klientinnen und Klienten
- B.4 Kompetenzen

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Zielsetzungen	5
1.1	Rückkehrhilfe in der Schweiz	5
1.2	Zahlen zur Rückkehrhilfe in der Schweiz	6
1.3	Zielsetzung und Aufbau des Berichts	9
2	Finalisierte Kriterien	9
3	Literaturverzeichnis	15

1 Ausgangslage und Zielsetzungen

Die Rückkehrhilfe der Schweiz ist ein zentrales Element der schweizerischen Asylpolitik und wurde zu Beginn der 1990er Jahre eingeführt. Im Rahmen der Rückkehrhilfe der Schweiz werden Personen bei der Rückkehr in ihr Heimat- oder Herkunftsland unterstützt. Die Rückkehrhilfe enthält dabei folgende Elemente (SEM 2017):

- Rückkehrberatung in den Kantonen
- Individuelle Rückkehrhilfe
- Rückkehrhilfe ab Empfangs- und Verfahrenszentren sowie Bundeszentren (REZ)
- Spezifische Länderprogramme (aktuell keine Länderprogramme)
- Strukturhilfe und Prävention irregulärer Migration (PiM)

Der vorliegende Bericht bezieht sich im Folgenden gemäss dem Auftrag auf die Rückkehrberatung in den Kantonen, die individuelle Rückkehrhilfe und die Rückkehrhilfe ab Empfangs- und Verfahrenszentren sowie temporären Bundeszentren.

1.1 Rückkehrhilfe in der Schweiz

In der Schweiz bieten aktuell 24 kantonale Rückkehrberatungsstellen (RKB) eine Rückkehrberatung an. Sie werden mehrheitlich von kantonalen Behörden betrieben. Einige Kantone haben die Aufgabe an Caritas, die kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen (KKF), die Organisation zur Betreuung und Unterbringung von Asylsuchenden (ORS) oder das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) übertragen. In den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) hat die Internationale Organisation für Migration (IOM) die Rückkehrberatung übernommen. Im Zuge der Neustrukturierung des Asylbereichs wurde zudem im Januar 2014 ein Testbetrieb in Zürich gestartet, in dem ebenfalls Rückkehrberatung stattfindet, die von der RKB des Kantons Zürich angeboten wird. Dieser Testbetrieb und die darin stattfindende Rückkehrberatung wurden bereits evaluiert (vgl. SEM 2015a). Die Evaluation zeigte unter anderem, dass der Anteil der mit Rückkehrhilfe ausgereisten Asylsuchenden im Testbetrieb höher ist als im Regelbetrieb (SEM 2015a: 17). Im Testbetrieb wird dabei im Unterschied zum Regelbetrieb «ein degressives System der Rückkehrhilfe angeboten, das mit einer Rückkehrhilfe von CHF 2'000 bei einer Ausreise in der Vorbereitungsphase beginnt und in den weiteren Phasen geringere Hilfen bietet.» (SEM 2015a: 17)

Die Tätigkeitsfelder der Rückkehrberatung sind im Asylgesetz und der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen beschrieben (Art. 93 AsylG, Art. 62 bis 78 AsylV 2). Das Staatssekretariat für Migration (SEM) finanziert die kantonale Rückkehrberatung über eine Basispauschale (Art. 68 Abs. 3 AsylV 2) sowie eine Leistungspauschale (Art. 68 Abs. 4 AsylV 2) von CHF 600 pro im Vorjahr ausgereisten Personen, überprüft die Leistungen der RKB und ist verantwortlich für die Qualitätssicherung.

Die Rahmenbedingungen der Tätigkeit der RKB werden in Weisung 4.1¹ des SEM geregelt. Gemäss der Weisung haben die RKB einen dreifachen Auftrag. Erstens erfüllen die RKB einen Informationsauftrag, indem sie direkt potentielle Klientinnen und Klienten über die Tätigkeit und das Angebot der Rückkehrberatung informieren oder indirekt über andere Akteure Informationsdiffusion betreiben. Zweitens fördern die RKB die Vernetzung mit kantonalen und kommunalen Behörden sowie sonstigen im öffentlichen Auftrag tätigen Institutionen. Auch hierbei ist es das Ziel, alle relevanten Akteure mit Ziel und Funktion der Rückkehrhilfe vertraut zu machen. Drittens besteht gemäss der Weisung die Aufgabe der RKB darin, im Einzelfall die konkrete Rückkehrbereitschaft der Klientinnen und Klienten zu fördern, Lösungswege aufzuzeigen und die Eigenverantwortung und Selbständigkeit hinsichtlich der Planung und Durchführung

¹ https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/asylgesetz/rueckkehr_und_wiedereingliederung.html

der Rückkehr zu stärken. Dies geschieht insbesondere im Rahmen der folgenden Tätigkeiten (Weisung 4.1.4.3.2):

- Klarstellung des Auftrags und des Mandats der Rückkehrberatung in Abgrenzung zur Rolle anderer Leistungsanbieter im Migrationsbereich
- Abklärung der konkreten Rückkehrbereitschaft der Person
- Feststellung und Einschätzung konkreter Bedürfnisse vor dem Hintergrund der selbstständigen Rückkehr
- Aufzeigen der Rückkehrperspektiven und Hilfe beim Erstellen eines Projektplans
- Hilfe bei der Umsetzung des Rückkehrplans durch Erleichterung des Zugangs zu bestehenden Hilfsangeboten
- Überprüfung der unternommenen Schritte hinsichtlich der Beschaffung der Reisepapiere und der Organisation der Ausreise

Die Rückkehrhilfe richtet sich an alle Personen aus dem Asylbereich (NEE, hängiges Verfahren, vorläufig Aufgenommene, anerkannte Flüchtlinge sowie gewisse Personen aus dem Ausländerbereich, wie beispielsweise Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel) (vgl. Weisung 4.1.2.3; SEM 2016).

Im Rahmen persönlicher Beratungsgespräche werden die Rückkehr der Klientinnen und Klienten geplant sowie notwendige Rückkehrhilfemassnahmen eingeleitet. Sowohl die IOM wie auch das SEM sind dabei Ansprechpartner für länderspezifische Informationen. Für vulnerable Personen ist auch die Organisation einer Rückreisebegleitung möglich. «Die RKB unterbreitet das Rückkehrhilfegesuch dem SEM zwecks Genehmigung und Koordinierung der Umsetzung vor Ort» (SEM 2017). Die Tätigkeit der Rückkehrberatung endet mit der Ausreise.

Die Leistungen und Zuteilungsmodalitäten der individuellen Rückkehrhilfe sind in der Weisung 4.2 des SEM festgehalten. Bei der REZ wird den Rückkehrenden eine Pauschale von CHF 500 sowie Rückkehrberatung angeboten. Die Rückkehrenden haben im Bedarfsfall Anspruch auf medizinische Rückkehrhilfe. In Härtefällen kann eine materielle Zusatzhilfe von CHF 3'000 gewährt werden. In den Kantonen ist die individuelle Rückkehrhilfe stärker ausdifferenziert. Die Rückkehrhilfe umfasst dabei (SEM 2015b; Weisung 4.2):

- die Beratung und Organisation der Rückkehr
- die Übernahme der Reisekosten
- eine Basispauschale von CHF 1'000 für eine erwachsene Person (CHF 500 für ein Kind) oder von CHF 500 für eine erwachsene Person (CHF 250 für ein Kind) bei einem Aufenthalt unter drei Monaten
- eine materielle Zusatzhilfe bis zu CHF 3'000 für die Realisierung eines beruflich oder gesellschaftlich ausgerichteten Eingliederungsprojektes. Ein Antrag wird mittels Projektplan beim SEM eingereicht. Personen mit besonderen Reintegrationsbedürfnissen kann das SEM eine erhöhte Zusatzhilfe von maximal CHF 5'000 gewähren.
- zusätzlich im Bedarfsfall eine medizinische Rückkehrhilfe. Die Gesuche werden durch das SEM geprüft und können in Form von Medikamenten, einer Pauschale für medizinische Behandlungen nach der Rückkehr oder einer ärztlichen Begleitung während der Rückreise gewährt werden.

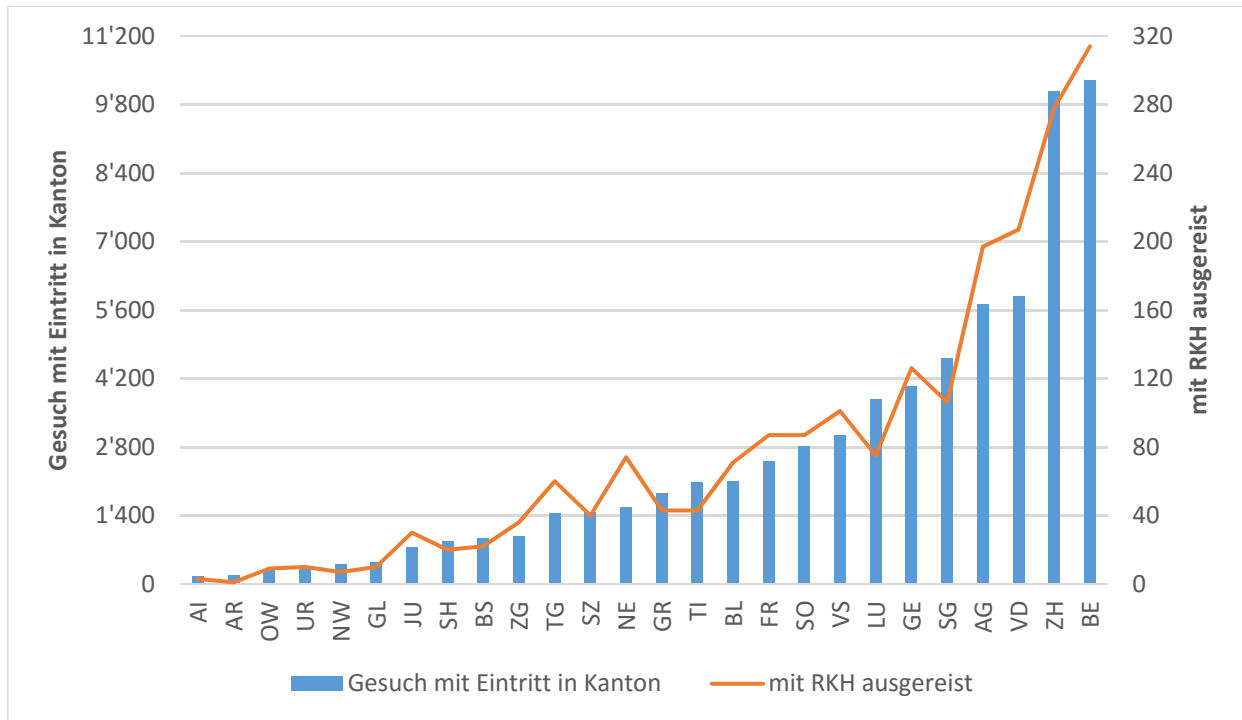
Die IOM sowie diplomatische Vertretungen der Schweiz in den entsprechenden Ländern unterstützen die Auszahlung der individuellen Rückkehrhilfe vor Ort sowie die Reintegration. Kein Anspruch auf Rückkehrhilfe besteht bei einer Ausreise in einen EU-/EFTA-Mitgliedsstaat oder in einen Staat, dessen Staatsangehörige für einen Aufenthalt von bis zu drei Monaten visumsbefreit sind.

1.2 Zahlen zur Rückkehrhilfe in der Schweiz

Der Entwicklung der Qualitätskriterien vorgelagert ist, als Teil des Auftrags, eine statistische Analyse der Tätigkeitsberichte sowie anderer Zahlen zur Rückkehrberatung. Die statistische Analyse der ZEMIS-Daten zur Rückkehrberatung verdeutlicht die grosse Heterogenität der kantonalen RKB in Bezug auf deren Grösse. Abbildung 1 visualisiert die Auslastung anhand

der «Asylgesuche mit Eintritt in die Kantone» für die Jahre 2013-2015 (Tabelle mit exakten Zahlen in der vollständigen Version des Schlussberichts).

Abbildung 1: Asylgesuche mit Eintritt in Kanton und Anzahl Ausreisen mit RKH (2013-2015)



Dabei variiert in den Jahren 2013-2015 die Anzahl an zugewiesenen asylsuchenden Personen von insgesamt 160 im Kanton Appenzell-Innerhoden bis zu 10'297 im Kanton Bern. Dies verdeutlicht die unterschiedlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Arbeit in den kantonalen RKB. Die orange Linie zeigt die absolute Anzahl Ausreisen mit Rückkehrhilfe pro Kanton auf. Die daraus resultierende Rückkehrquote (Anzahl Eintritte in den Kanton / Ausreise mit RKH) variiert bei den kantonalen RKB zwischen 0,6% und 4,7% und liegt im Durchschnitt über alle kantonalen RKB hinweg bei 3,0%. Es gibt keine Hinweise für einen systematischen Zusammenhang zwischen der institutionellen Verortung (Migrationsamt, Sozialamt, mandatierte Dritte) und den Ausreisequoten. Zusätzlich zur Rückkehrberatung in den kantonalen RKB findet Rückkehrberatung auch in den EVZ statt. In den EVZ wird die Rückkehrberatung von der IOM angeboten. In den Jahren 2013-2015 reisten insgesamt 3'032 Personen aus den EVZ in Altstätten (267 Ausreisen), Basel (1'068 Ausreisen), Chiasso (647 Ausreisen), Kreuzlingen (641 Ausreisen) und Vallorbe (409 Ausreisen) aus.² Die Ausreisen ab EVZ und der kantonalen RKB sind dabei voneinander abhängig. Je mehr rückkehrbereite Personen bereits ab dem EVZ ausreisen, desto kleiner ist die Zielgruppe für eine Rückkehrberatung der kantonalen RKB.

Ausserdem wurden die Tätigkeitsprotokolle von 18 RKB³ aus den Jahren 2013-2015 ausgewertet. Diese zusätzlichen Daten ermöglichen eine quantitative Analyse des Beratungsprozesses in den kantonalen RKB. Insgesamt konnten 3'164 Dossiers in die Analyse mit einbezogen werden. Im Schnitt fanden 2,61 Gespräche pro Dossier statt. Die Anzahl der Gespräche pro Dossier ist positiv mit einer kontrollierten Ausreise als Ergebnis des Beratungsprozesses korreliert, wobei hier von einer wechselseitigen kausalen Beeinflussung auszugehen ist. Dies bedeutet, dass einerseits eine steigende Anzahl Gespräche pro Dossier die Wahrscheinlichkeit einer Ausreise erhöht und zugleich aber auch mehr Gespräche pro Dossier geführt werden,

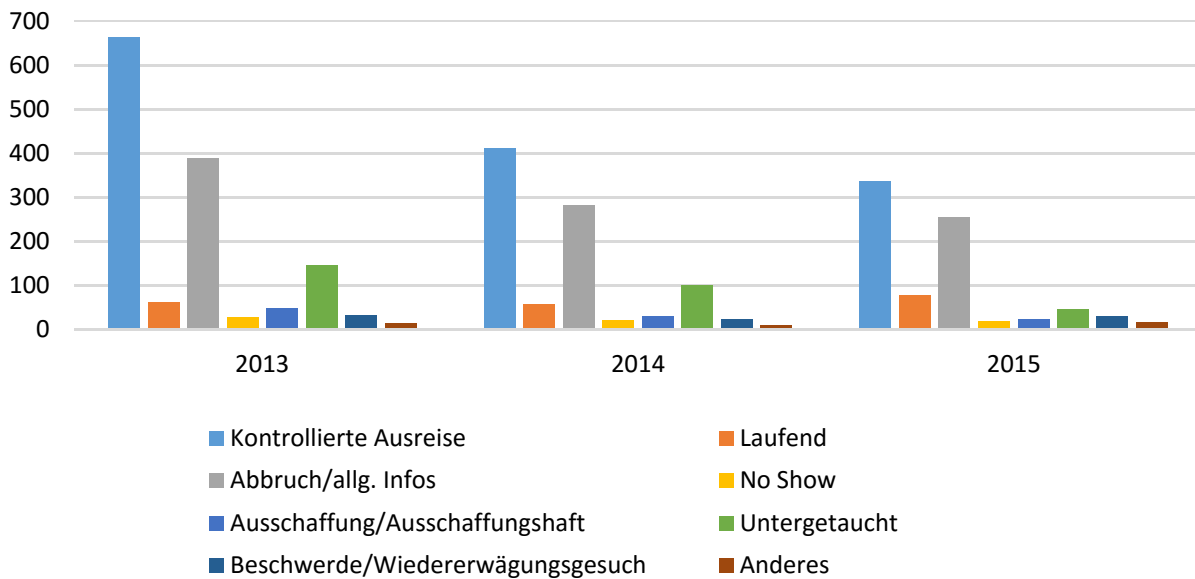
²Das EVZ Bern wurde erst im Mai 2016 in Betrieb genommen, weshalb dessen Zahlen nicht aufgeführt werden. 2013-2015 kehrten insgesamt weitere 373 Personen aus den verschiedenen, den EVZ zugehörigen temporären Unterkünften des Bundes sowie den Transitzonen der Flughäfen Genf und Zürich mit IOM Beratung in ihre Herkunftsländer zurück.

³Einzelne Kantone konnten nicht in die Analyse mit einbezogen werden, da nur Rückreisen dokumentiert waren oder keine exakte Auflistung der Beratungsergebnisse verfügbar war.

wenn eine Ausreise wahrscheinlich ist. Ein Dossier besteht im Mittelwert aus 1,35 Personen. Dabei umfassen rund 86% der untersuchten Dossiers lediglich eine Person.

Abbildung 2 zeigt eine stetige Abnahme der Anzahl Dossiers von 2013 bis 2015. Dies ist unter anderem auf eine überdurchschnittliche Rückkehrbereitschaft von Personen aus den visumsbefreiten Balkanländern (insbesondere Mazedonien und Serbien) und aus Tunesien im Jahr 2013 zurückzuführen. Die Resultate des Beratungsprozesses hingegen bleiben relativ betrachtet stabil, was als Indiz für eine konstante Beratungsqualität interpretiert werden kann. Die Quote der Ausreisen pro behandeltem Dossier fällt von 47,8% im Jahr 2013 auf 41,5% im Jahr 2015. Diese Differenz lässt sich aber insbesondere durch die höhere Anzahl laufender Verfahren im Jahr 2015 erklären. Die Quote der «No shows»⁴ liegt im Durchschnitt bei 2,1% und variiert bei den untersuchten RKB zwischen 0 und 10,7%.

Abbildung 2: Ergebnisse der Rückkehrberatung (2013-2015), Analyse der Tätigkeitsprotokolle von 18 kantonalen RKB



Insgesamt sind der Aussagekraft der Tätigkeitsprotokolle bezüglich Qualität der Beratung und dem Vergleich verschiedener RKB aber enge Grenzen gesetzt. Im Auswertungsprozess zeigte sich eine sehr unterschiedliche Praxis in der Verwendung des teilstandardisierten Formulars zur Dokumentation der Tätigkeiten im Beratungsprozess. Die Unterschiede beziehen sich dabei insbesondere auf die Erfassung der beratenen Personen im Tätigkeitsprotokoll und auf die Ausdifferenzierung der Ergebnisse des Beratungsprozesses. Während einzelne RKB beispielsweise auch Personen ins Tätigkeitsprotokoll aufnehmen, die nur Informationen in der RKB abholen, sind bei anderen RKB lediglich Personen dokumentiert, die sich grundsätzlich eine Rückkehr vorstellen könnten. Diese Heterogenität in der Dokumentation führt letztlich dazu, dass die Tätigkeitsprofile nur schwer quantitativ ausgewertet werden können⁵ und Vergleiche der RKB hinsichtlich der Qualität der Beratung sowie der Beratungsergebnisse anhand der Tätigkeitsprotokolle nicht möglich sind (vgl. hierzu Qualitätskriterium A.5).

⁴ «No shows» sind Personen, die am vereinbarten Ausreisetag nicht am Flughafen erscheinen bzw. die geplante Reise nicht antreten.

⁵ Eine gewissenhafte Dokumentation aller Personen, die von einer RKB beraten und informiert werden, führt dazu, dass die Quote der kontrollierten Ausreisen im Verhältnis zu allen Tätigkeiten tiefer ist als in RKB, die lediglich Dossiers dokumentieren, bei denen ein grösserer Beratungsaufwand anfällt.

1.3 Zielsetzung

Das SEM hat die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) beauftragt, Qualitäts- und Effizienzkriterien für die schweizerische Rückkehrberatung zu erarbeiten. Ziel des Auftrages ist es

- eine statistische Analyse der Jahresberichte durchzuführen (vgl. hierzu Kapitel 1.2) und
- Kriterien für die Qualitätsbeurteilung zu entwickeln sowie
- angemessene Grundlagen für die Effizienzmessung zu erarbeiten

2 Finalisierte Kriterien

Im Folgenden werden die finalisierten Qualitäts- und Effizienzkriterien für die Rückkehrberatung dargelegt. Diese wurden in einem zweistufigen Verfahren entwickelt. In einem ersten Schritt wurden durch Analyse von Interviews mit Expertinnen und Experten sowie Fokusgruppeninterviews vorläufige Qualitäts- und Effizienzkriterien entwickelt. Dabei wurde insbesondere darauf geachtet, dass unterschiedliche Akteure aus ihrer Perspektive Qualitätsansprüche an die Rückkehrberatung formulieren. Die vorläufigen Qualitäts- und Effizienzkriterien wurden anschliessend im Rahmen einer Evaluation in zehn RKB daraufhin überprüft, ob sie feldbezogen und handlungsrelevant sind. Kriterien, die empirisch nicht anschlussfähig waren, wurden entfernt. In einigen Fällen wurden im Rahmen der Evaluation auch neue Kriterien eingeführt sowie bestehende Kriterien präzisiert.

Diese finalisierten Kriterien basieren auf der Praxis der RKB unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Zielsetzungen, auf welche die RKB keinen Einfluss haben. Die Kriterien sind aus der Empirie entwickelt und beziehen sich damit auf das Handeln in den RKB unter den aktuellen Bedingungen. Sie beschreiben kein ideales Handeln; ein solches müsste unabhängig von Rahmenbedingungen definiert werden.

Die Zielsetzung der vorliegenden Evaluation lag darin, einheitliche Qualitätsstandards zu entwickeln sowie Grundlagen zur Effizienzmessung zu erarbeiten. Die Qualitäts- und Effizienzstandards werden im Folgenden dargelegt. Aus diesen Kriterien können eine Vielzahl an Indikatoren zur Messung abgeleitet werden. In der nachfolgenden Auflistung werden beispielhaft Indikatoren genannt, wie Qualität und Effizienz gemessen werden könnte. Aus den vorliegenden Qualitäts- und Effizienzkriterien lassen sich aber noch weitere Indikatoren ableiten. Diese können vom SEM vorgegeben werden oder von den RKB im Rahmen der Zielvereinbarungen in den Tätigkeitsberichten selbst entwickelt werden.

Um die Qualität zu messen, müssen in einem ersten Schritt die Qualitätsstandards in den RKB etabliert werden, bevor eine Evaluation oder ein Monitoring dieser Kriterien vorgenommen werden kann.

(A) Qualität der organisationalen Rahmenbedingungen der Rückkehrberatungsstellen

A.1 Visibilität

Qualitätskriterien:

Die Visibilität der Rückkehrhilfe bezieht sich auf **die potentiellen Rückkehrenden und die Fachkräfte** (bspw. Rechtsberatung, Seelsorge, Sicherheit, Betreuung), die mit diesen in Kontakt stehen. Die Visibilität bezieht sich dabei auf die Rückkehrhilfe und die Rückkehrberatung als Angebot, nicht aber auf die Art und Höhe der individuellen Rückkehrhilfe. Andere Akteure ausserhalb der RKB können die Rückkehrhilfe thematisieren, sollten für Informationen zur individuellen Rückkehrhilfe aber an die zuständige RKB verweisen. Herstellung der Visibilität bedeutet gleichzeitig **Abgrenzung zu anderen Angeboten** wie beispielsweise der Rechtsberatung oder dem Wegweisungsvollzug.

Effizienzkriterien:

- Eine gezielte Informationspolitik erhöht die Wahrscheinlichkeit der Kontaktaufnahme von anspruchsberechtigten Klientinnen und Klienten mit der RKB.
- Eine gezielte Informationspolitik vermindert falsche Vorstellungen über das Angebot, die den Beratungsprozess verlangsamen können.

Indikatoren zur Messung:

- Verschiedene Instrumente und Formate (z.B. Poster, Veranstaltungen, Flyer, persönliches Schreiben, Online-Information) werden zur Information eingesetzt.
- Informationen richten sich an alle relevanten Akteure.

A.2 Vernetzung

Qualitätskriterien:

Vernetzung bedeutet ein ausgebautes Beziehungsnetz mit **relevanten Akteuren** (lokal, national, international) im Umfeld der Rückkehrberatung. Die **Rollen- und Aufgabenverteilung** zwischen den Akteuren ist geklärt.

Effizienzkriterien:

- Ein hoher Vernetzungsgrad (Kontaktdaten, Verfügbarkeit) reduziert Verzögerungen im Beratungsprozess.
- Ein hoher Vernetzungsgrad erhöht die konsistente Informationsvermittlung an die Klientinnen und Klienten.
- Formelle Beziehungen zu zentralen Akteuren führen dazu, dass Klientinnen und Klienten die Rollen- und Aufgabenklärung besser wahrnehmen können.

Indikatoren zur Messung:

- Kontaktdaten und Verfügbarkeit der Akteure im Umfeld der RKB sind bekannt.
- Austausch und Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren findet statt (Sitzungen, Informationsveranstaltungen, telefonischer Kontakt usw.).

A.3 Datenaustausch und Datenschutz

Qualitätskriterien:

Die Erhebung, Verwendung und Weiterleitung von Daten ist **sowohl intern als auch mit externen Akteuren klar geregelt**. Es werden nur Daten (Vorstrafen, Asylstatus, Wohnort, Aufenthaltsdauer in der Schweiz) erhoben oder verwendet, die für den Beratungsprozess notwendige Grundlage sind. Die **Klientinnen und Klienten** werden über die Weitergabe persönlicher Daten **informiert**.

Effizienzkriterien:

- Klare Regeln zum Datenschutz befördern eine gezielte Datenverwendung.

Indikatoren zur Messung:

- Ein Datenschutzkonzept liegt vor.
- Das Datenschutzkonzept wird umgesetzt.
- Die Verwendung der benutzten Daten ist definiert.
- Der Zugang zu den benötigten Daten ist gewährleistet.
- Daten werden so sparsam wie möglich weitergeleitet.

A.4 Aus- und Weiterbildung*Qualitätskriterien:*

Aus- und Weiterbildungen werden regelmässig besucht. **Regelmässige handlungsorientierte Reflexionen** finden statt.

Effizienzkriterien:

- Rasch abrufbares und zugängliches Wissen erhöht die Beratungssicherheit.
- Der Erfahrungsaustausch mit anderen Akteuren beschleunigt die Entscheidungsfindung im Beratungsprozess.

Indikatoren zur Messung:

- Interne und externe Aus- und Weiterbildungen werden besucht.
- Teilnahmen an Intervision, Supervision, Teambesprechungen sowie anderen Reflexionsgefässen.
- Beratungskompetenzen werden geschult.

A.5 Dokumentation*Qualitätskriterien:*

Die **Dokumentation widerspiegelt den Beratungsprozess**. Sie hält die Tätigkeiten der RKB gegenüber Mitarbeitenden, dem SEM sowie gegenüber anderen RKB fest und dient dem **Austausch und der Weiterentwicklung**. Die Dokumentation stellt eine wesentliche Grundlage für die Evaluation und Legitimation der Beratungstätigkeit dar. Der Tätigkeitsbericht gliedert sich entlang der Qualitätskriterien für die Rückkehrberatung.

Effizienzkriterium:

- Eine fortwährend aktualisierte Dokumentation ermöglicht die interne Fallübergabe.
- Eine Dokumentation, die sich an den Zielvereinbarungen des Tätigkeitsberichts ausrichtet, bildet die Grundlage für die Evaluation durch das SEM.

Indikatoren zur Messung:

- Die Dokumentation des Beratungsprozesses ist aktuell.
- Der Tätigkeitsbericht wird vollständig, einheitlich und zeitgerecht übermittelt.

(B) Qualität der Beratung

B.1 Beratungsangebot

Qualitätskriterien:

Das Beratungsangebot **thematisiert die Rückkehr und beleuchtet die momentane Situation** der Klientinnen und Klienten in ihrer Gesamtheit. Die Beratung trägt zur Entscheidungsfindung der Klientinnen und Klienten bei. Verschiedene Handlungsoptionen werden thematisiert und ihre Folgen besprochen. In der Beratung werden die wesentlichen Schritte vor, während und nach der Rückkehr thematisiert.

Das Beratungsangebot ist **niederschwellig** und **vertraulich**. Die Rückkehrberatung findet **räumlich getrennt vom Wegweisungsvollzug** statt.

Das Beratungsangebot trägt der heterogenen Zielgruppe Rechnung. Es ist **adressatengerecht** und fokussiert auf die Bedürfnisse der Klientinnen und Klienten. Für vulnerable Gruppen werden spezifische Beratungssettings und entsprechende Inhalte gewählt.

In der Beratung werden Rahmenbedingungen und Grenzen der Rückkehrberatung aufgezeigt.

Die Beratungspersonen sorgen für eine **gemeinsame Sprache**. Bei Bedarf sind Dolmetschende (oder auch visuelle Hilfsmittel) beizuziehen.

Jeder Beratungsprozess endet mit einem **Abschlussgespräch**.

Effizienzkriterien:

- Adäquate Beratungsangebote und Informationsmaterialien tragen dazu dabei, dass Klientinnen und Klienten sich auch zwischen den Beratungsterminen mit der Rückkehr beschäftigen.
- Niederschwelligkeit fördert den Zugang der Klientinnen und Klienten zur Rückkehrberatung.
- Eine gemeinsame Sprache vereinfacht die Verständigung und vermindert Missverständnisse im Beratungsprozess.

Indikatoren zur Messung:

- Örtliche und zeitliche Erreichbarkeit ist gegeben.
- Zeitnaher, unentgeltlicher und unbürokratischer Zugang zu Beratung ist vorhanden.
- Abgrenzung zum Wegweisungsvollzug ist räumlich oder symbolisch hergestellt.
- Zeitliche Ressourcen für die Beratung und die Organisation der Ausreise sind ausreichend.
- Zielgruppengerechte Informationskanäle werden genutzt.
- Informationen sind übersichtlich, auf die Bedürfnisse fokussiert und in einer adressatengerechten Sprache gehalten.
- Regelungen zum Einsatz von Dolmetschenden existieren.

B.2 Individuelle Rückkehrhilfe und Projektplan

Qualitätskriterien:

Die Klientinnen und Klienten sind **vollständig** über die individuelle Rückkehrhilfe **informiert**. Die beantragte individuelle Rückkehrhilfe ist **dem Bedarf angemessen**.

Die Projektpläne sind für das SEM, für die Rückkehrberatenden und auch für die Klientinnen und Klienten **nachvollziehbar**. Sie entsprechen sowohl **den individuellen Möglichkeiten und Ressourcen** der Klientinnen und Klienten als auch den spezifischen Gegebenheiten im Herkunftsland. Die Rückkehrberatenden unterstützen die Klientinnen und Klienten bei der Ausarbeitung des Projektplans.

Effizienzkriterien:

- Klare Kriterien und ein transparenter Verfahrensablauf ermöglichen die Ausarbeitung eines Projektplans, der durch das SEM in der Folge bewilligt wird.
- Gute Kenntnisse der Anforderungen an die Projektpläne durch das SEM erhöhen die Anzahl bewilligter Erstanträge in Relation zu eingereichten Projektanträgen.

Indikatoren zur Messung:

- Klientinnen und Klienten sind über die individuelle Rückkehrhilfe informiert.
- Klientinnen und Klienten sind über Zeitpunkt der Auszahlung, Art, sowie Höhe der individuellen Rückkehrhilfe informiert und beraten.
- Der eingereichte Projektplan ist nachvollziehbar formuliert und die Klientinnen und Klienten sind bestmöglich einbezogen.

B.3 Beziehung zu den Klientinnen und Klienten

Qualitätskriterien:

Die Beziehung zu den Klientinnen und Klienten ist **individuell, unvoreingenommen und fallbezogen**. Sie verlangt von den Beratungspersonen Offenheit, Empathie und Flexibilität. Die **Rollen und Aufgaben** sowohl der Rückkehrberatenden als auch der Klientinnen und Klienten **sind geklärt**. **Vertraulichkeit** wird zugesichert und gewährleistet. Die Beratungsperson ist sich der Informations- und Machtasymmetrie zwischen ihr und den Klientinnen und Klienten bewusst.

Effizienzkriterien:

- Eine individuelle und fallbezogene Beziehung zu den Klientinnen und Klienten schafft förderliche Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit.

Indikatoren zur Messung:

- Alle potentiellen Rückkehrenden eines Falles sind in die Beratung mit einbezogen.
- Die Rollen und Aufgabenverteilung zwischen den Rückkehrberatenden sowie den Klientinnen und Klienten sind bekannt.
- Es wird explizit auf Vertraulichkeit hingewiesen.

B.4 Kompetenzen

Qualitätskriterien:

Beratungspersonen sind in der Lage, den **Einzelfall zu erfassen** und mit dem Angebot der RKB abzugleichen (**Triage**). Sie können Zuständigkeiten abklären und verweisen bei Bedarf an andere Stellen.

Die Rückkehrberatenden verfügen über **Beratungskompetenzen**. Den Beratungskompetenzen zu Grunde liegen Fachkompetenzen (Sprach- und Länderkenntnisse, gesetzliche Grundlagen), Methodenkompetenzen (Gesprächsführung, Projektmanagement) sowie Sozialkompetenzen (Offenheit und Empathie). Die Rückkehrberatenden sind in der Lage, die Klientinnen und Klienten bei der Ausarbeitung der Projektpläne zu unterstützen.

Beratungspersonen sind **behördengewandt** und gut **vernetzt**. Sie haben Kenntnisse der Abläufe und Prozesse innerhalb der Rückkehrberatung sowie deren Schnittstellen.

Effizienzkriterien:

- Die Kompetenzen der Rückkehrberatenden erlauben eine vollständige, schnelle Fallerfassung und -bearbeitung, angemessene Einbindung der Klientinnen und Klienten und sie sorgen für einen reibungslosen Ablauf.

Indikatoren zur Messung:

- Methodenkenntnisse der Beratung liegen vor.
- Fachkompetenzen (Asyl- und Ausländerrecht, der SEM-Weisung 4/III, Länderkenntnisse, Anforderung an Projektpläne) sind vorhanden.
- Sprachkompetenzen sind vorhanden bzw. Sprachfähigkeiten können eingeschätzt und entsprechende Massnahmen ergriffen werden.

3 Literaturverzeichnis

- SEM (2015a). Evaluation Testbetrieb. Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/testbetrieb/ber-sem-ergebnisse-eval-testbetrieb-d.pdf> (Zugriff: 07.09.2017)
- SEM (2015b). Handbuch Asyl und Rückkehr. Artikel G3 Die Rückkehrhilfe. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/g/hb-g3-d.pdf> (Zugriff: 07.09.2017)
- SEM (2016). Rückkehrhilfe für Opfer von Menschenhandel. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rueckkehr/rueckkehrfoerderung/pilotprojekt/mb-rkh-ausbeutung-d.pdf> (Zugriff: 07.09.2017)
- SEM (2017). Rückkehrhilfe der Schweiz. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rueckkehr/rueckkehrfoerderung/factsheet-rkh-d.pdf> (Zugriff: 07.09.2017)