



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT  
CONFÉDÉRATION SUISSE  
CONFEDERAZIONE SVIZZERA  
CONFEDERAZIUN SVIZRA

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundesamt für Migration BFM

Bern-Wabern, März 2005

Kse/Blu/Lry

# Auswertung Individuelle Rückkehrhilfe (Weisung Asyl 62.2)



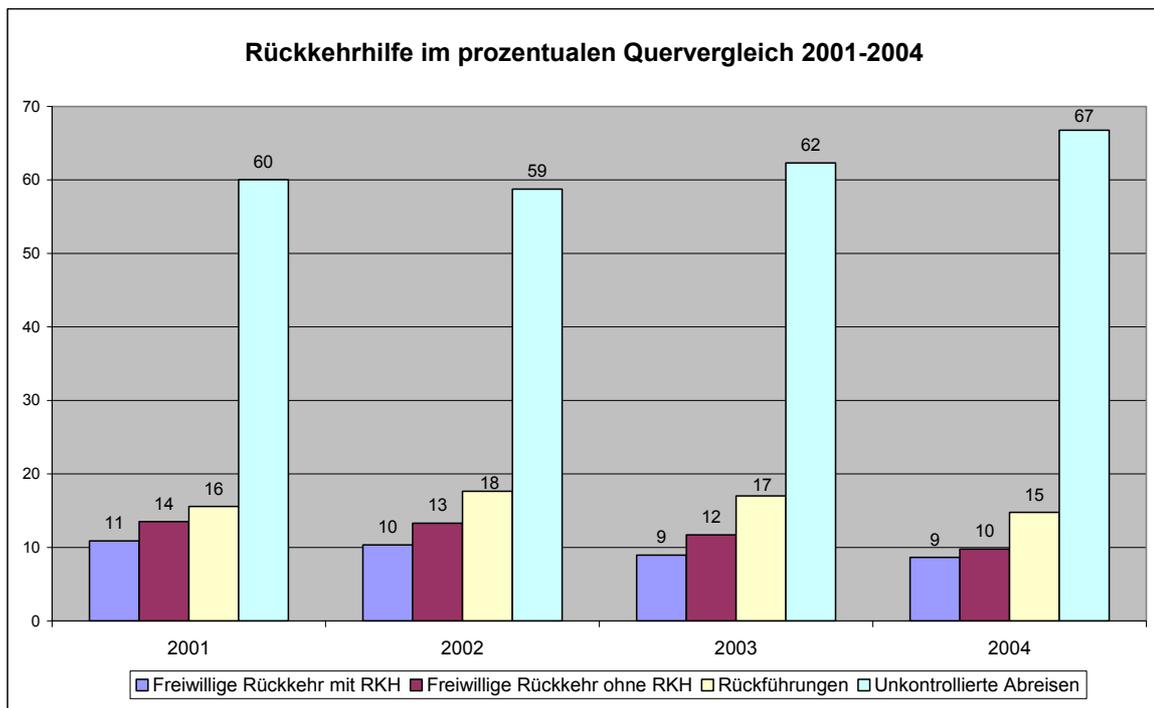
**Berichtsperiode 2001-2004**

## Inhaltsverzeichnis:

<b>1 Einleitung und Kernaussagen .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Individuelle Rückkehrhilfe.....</b>	<b>4</b>
2.1 Überblick 2001-2004.....	4
2.2 Kosten.....	5
<b>3 Auswertung nach Nationen.....</b>	<b>5</b>
3.1 Vergleich zum Personenbestand und den Rückführungen.....	5
3.2 Personen mit Rückkehrhilfe nach Herkunftsregionen.....	8
3.3 Entwicklung nach Nationen 2001-2004 .....	9
3.4 Anteile individuelle, medizinische Rückkehrhilfe und Zusatzhilfe .....	10
<b>4 Zielgruppe.....</b>	<b>11</b>
4.1 Geschlecht.....	11
4.2 Minderjährige und Volljährige .....	12
4.3 Freiwillige und pflichtgemässe Ausreisen.....	12
4.4 Rückkehr in Heimatstaat oder Drittstaat .....	12
<b>5 Auswertung nach Kantonen .....</b>	<b>12</b>
5.1 Vergleich zum Personenbestand und zu den Rückführungen.....	12
5.2 Anteile an individueller, medizinischer und Zusatzhilfe nach Kantonen .....	14
<b>6 Zusatzhilfe vom 1. Juni 2002 bis 31. Mai 2004 .....</b>	<b>17</b>
6.1 Anmeldungen und Ausreisen .....	17
6.2 Profil der Eingaben .....	18
6.2.1 Familienstruktur .....	18
6.2.2 Nationen .....	19
6.2.3 Aufenthaltsstatus .....	19
6.2.4 Kantone .....	20
<b>7 Art der individuellen Zusatzprojekte .....</b>	<b>20</b>
7.1 Bewilligte Projekte und Umsetzung .....	21
7.2 Monitoring vor Ort.....	21
7.3 Auszahlungsmodalitäten .....	22
7.4 Entscheidpraxis BFM.....	22
<b>8 Kosten-Nutzen-Analyse Zusatzhilfe .....</b>	<b>23</b>
<b>9 Fazit.....</b>	<b>23</b>

## 1. Einleitung und Kernaussagen

Die Rückkehrhilfe ist ein seit 1998 gesetzlich verankertes Instrument zur Förderung der freiwilligen Ausreisen und der Wiedereingliederung der Asylsuchenden in ihre Herkunftsländer. Nehmen die Asylsuchenden dieses Angebot wahr? Ein prozentualer Quervergleich mit den Zahlen der Abgänge aller dem Asylbereich zugehörigen Personen<sup>1</sup> zeigt, dass die Rückkehrhilfe als Unterstützungsmassnahme genutzt wird: Seit 2001 reisen jährlich rund 10% aller Abgänge mit Rückkehrhilfe in ihre Herkunftsstaaten zurück. Rechnet man nur die Personen, die sich für eine freiwillige Heimreise entscheiden, profitieren sogar rund 45% von einer Rückkehrhilfe. Dies ist ein ausgezeichnete Wert, der insbesondere den Erfolg der Kommunikationsbemühungen der zuständigen Stellen bei Bund und Kanton belegt.



Am 1. Juni 2002 ist die neue Weisung über die individuelle Rückkehrhilfe (Asyl 62.2) in Kraft gesetzt worden. Im Gegensatz zu früheren Weisungen in diesem Bereich, welche fixe Beträge vorsahen, wird mit der neuen Weisung ein flexiblerer Ansatz mit unterschiedlichen Leistungen gewählt. Neu ist die Kombination einer individuellen Rückkehrhilfepauschale für alle Asylsuchenden verbunden mit der Möglichkeit, Zusatzhilfe für individuelle Projekte beantragen zu können. Das Instrument der medizinischen Rückkehrhilfe ist unverändert übernommen worden.

Die zentrale Erfassung aller relevanten Daten durch die Sektion Rückkehrförderung erlaubt erstmals eine Auswertung der individuellen Rückkehrhilfe. Diese gibt einen Überblick über den Gebrauch dieses Instruments seit 2001 und dient als Grundlage für die Überprüfung und allfällige Anpassung der Weisung Asyl 62.2. Im ersten Teil erfolgt eine generelle Auswertung mit besonderem Augenmerk auf kantonale und nationale Unterschiede, basierend auf den Zahlen der Jahre 2001 bis 2004. In den Kapiteln 6 bis 8 wird das neue Instrument der Zusatzhilfe für den Zeitraum der ersten zwei Jahre vom 1. Juni 2002 bis 31. Mai 2004 analysiert.

<sup>1</sup> Die Zahlen wurden der Jahresstatistik des BFM und der Datenbank Auper entnommen. Bei den Abgängen nicht berücksichtigt sind die fremdenpolizeilich geregelten Personen.

Grundsätzlich lassen sich folgende Kernaussagen machen:

- Seit dem Jahr 2001 sind durchschnittlich 1124 Personen pro Jahr mit individueller Rückkehrhilfe ausgereist.
- Das neue Instrument der individuellen Rückkehrhilfe mit den zwei Komponenten der Basispauschale für alle Fälle und der Zusatzhilfe für individuelle Projekte hat sich grundsätzlich bewährt.
- Die Fokussierung der Zusatzhilfe auf Projekte zur beruflichen Wiedereingliederung erschwert Lösungsansätze für die Förderung der Rückkehr besonders bedürftiger Personen.
- Die Gewährung von Rückkehrhilfe ist im Vergleich zu anfallenden Kosten in der Schweiz immer die vorteilhaftere Variante. Die Kosten-Nutzen-Differenz lag im Zeitraum von Juni 2002 bis Juni 2004 bei CHF 300'000.
- Die Rück-Rückkehrquote ist äusserst gering. Die Gefahr der Rück-Rückkehr in die Schweiz ist bei Fällen mit individuellen Wiedereingliederungsprojekten viermal kleiner als bei Ausreisen mit Basispauschale.
- Das Überprüfen von Zusatzhilfeprojekten im Herkunftsland sollte unter Wahrung von Kosten/Nutzen Gesichtspunkten ausgebaut werden, um verlässliche Informationen über die Realisierung der individuellen Projekte zu erhalten.
- Das - ungeschriebene - Erfordernis eines Mindestaufenthalts von 12 Monaten für die Gewährung von Zusatzhilfe sollte kritisch überprüft oder eine entsprechende Regelung in die Weisung aufgenommen werden.

## 2. Individuelle Rückkehrhilfe

### 2.1 Überblick

Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl Personen, welche in den Jahren 2001 bis 2004 individuelle Rückkehrhilfe, medizinische Hilfe oder Zusatzhilfe in Anspruch genommen haben, sowie die daraus resultierenden Kosten. Ausreisen im Rahmen von Länderprogrammen sind in diesen Zahlen nicht enthalten.

	<b>Pers. RKH</b>	<b>CHF Basispauschale</b>	<b>Pers. Med. Hilfe</b>	<b>CHF Med. Hilfe</b>	<b>Fälle Zusatzhilfe</b>	<b>CHF Zusatzhilfe</b>	<b>Total CHF ind. RKH</b>
<b>2001</b>	1343	730'002.15	23	168'759.15	Alte Weisung		898'761.30
<b>2002</b>	1008	527'795.00	27	36'596.65	29	67'831.00	632'222.65
<b>2003</b>	1115	484'250.00	60	62'805.80	123	287'480.90	834'536.70
<b>2004</b>	1030	449'875.00	68	57'473.80	168	450'996.00	958'344.80
<b>Total</b>	<b>4496</b>	<b>3'323'865.45</b>	<b>178</b>	<b>325'635.40</b>	<b>320</b>	<b>806'307.90</b>	<b>3'323'865.45</b>

Im Durchschnitt waren es jährlich rund 1124 Personen, die mit individueller Rückkehrhilfe freiwillig oder pflichtgemäss die Schweiz verlassen haben. Der Anteil medizinischer Rückkehrhilfe stieg in den letzten vier Jahren kontinuierlich: Waren es bloss 1,7% im Jahr 2001, stieg deren Anteil auf 2,7% im Jahr 2002, auf 5,4% im Jahr 2003 und auf 6,6% im Jahr 2004, eine Tendenz die auch im Asylverfahren beobachtet werden konnte. Die durchschnittlichen Kosten pro Person für die medizinische Hilfe verringerten sich hingegen im gleichen Zeitraum von rund CHF 2200.-- im Jahr 2001 über CHF 1350.-- im Jahr 2002 über CHF 1040.-- im Jahr 2003 auf CHF 845.-- im Jahr 2004. Die hohe Summe des Jahres 2001 wurde durch eine einzige Person bedingt, die CHF 120'000.-- an medizinischer Rückkehrhilfe erhalten hatte; diese Ausnahme wird nicht in die Durchschnittswertberechnung miteinbezogen.

Die Möglichkeit zur Gewährung von Zusatzhilfe ergab sich mit Inkraftsetzung der neuen Weisung Asyl 62.2 im Juni 2002. Somit liegen für das Jahr 2001 keine Werte vor und ein Vergleich der Jahre 2002 mit 2003 und 2004 ist nur bedingt möglich, da erstens nur im zweiten Halbjahr 2002 die Gewährung von Zusatzhilfe möglich war und zweitens sich dieses neue, flexible Rückkehrhilfeeinstrument erst einmal durchsetzen musste. Dies zeigt sich in massiv höheren Werten in den nächsten zwei Jahren. Der Anteil der Zusatzhilfe an den Gesamtausgaben stieg entsprechend von 14 % im Jahr 2002 auf 34 % im Jahr 2003 und gar 47% im Jahr 2004.

Im Jahr 2001 beliefen sich die durchschnittlichen Ausgaben pro ausgereiste Person auf CHF 669.--; im Folgejahr, nach Einführung der neuen Weisung Asyl 62.2, sank dieser Betrag auf CHF 627.-- um in den zwei nächsten Jahren CHF 748.-- bzw. CHF 930.-- anzusteigen. Der Grund hierfür liegt ebenfalls in der Entwicklung des Instruments der Zusatzhilfe.

## **2.2 Kosten**

Der Betrag für die individuelle Rückkehrhilfe belief sich in den letzten vier Jahren auf insgesamt CHF 3'323'865.--. Diesen Investitionen stehen allfällige Fürsorgekosten bei einem längeren Verbleib in der Schweiz gegenüber. Ein Monat zusätzliche Fürsorgekosten von CHF 1'200.-- für alle 4496 Personen ergibt CHF 5'395'200.--. Ein drei Monate längerer Aufenthalt in der Schweiz jener 1'079 Personen, welche einen Rückzug machten und freiwillig ausreisten ergibt CHF 3'884'400.--. Die beiden Beispiele zeigen auf, dass die Ausgaben für die individuelle Rückkehrhilfe amortisiert wurden.

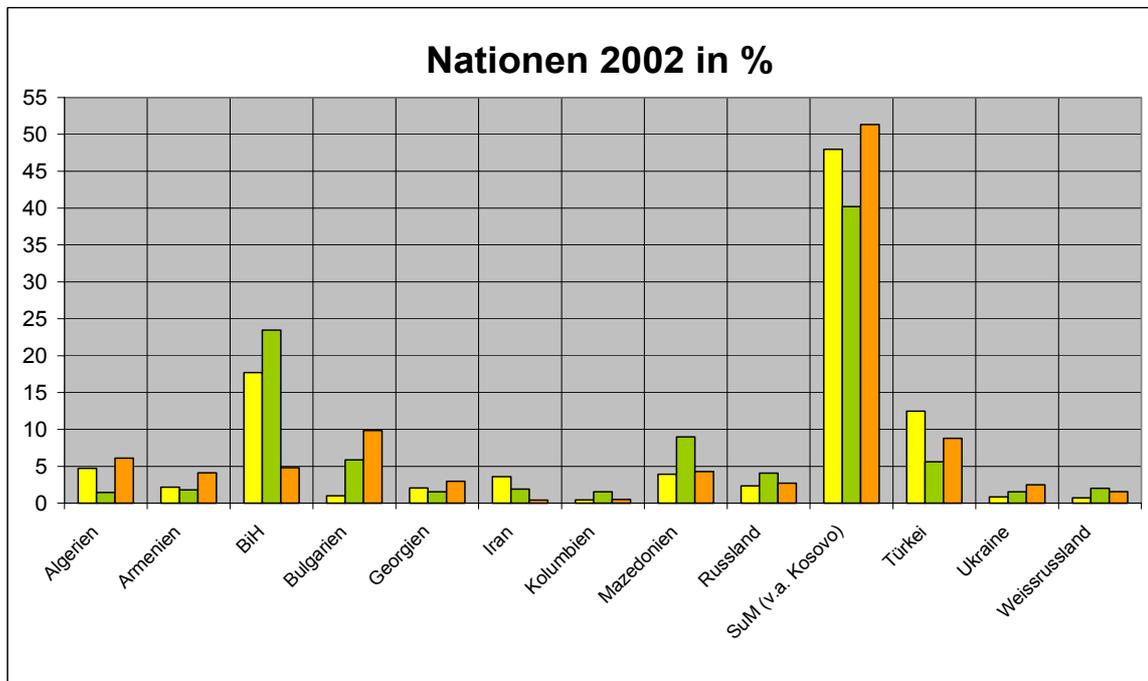
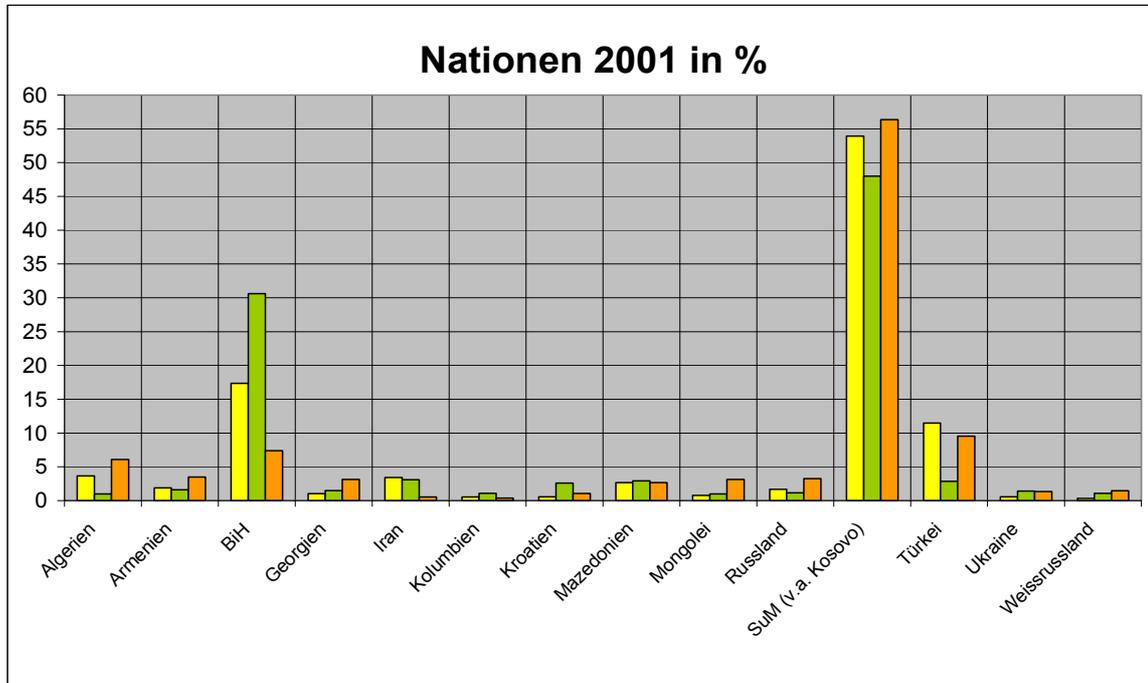
## **3. Auswertung nach Nationen**

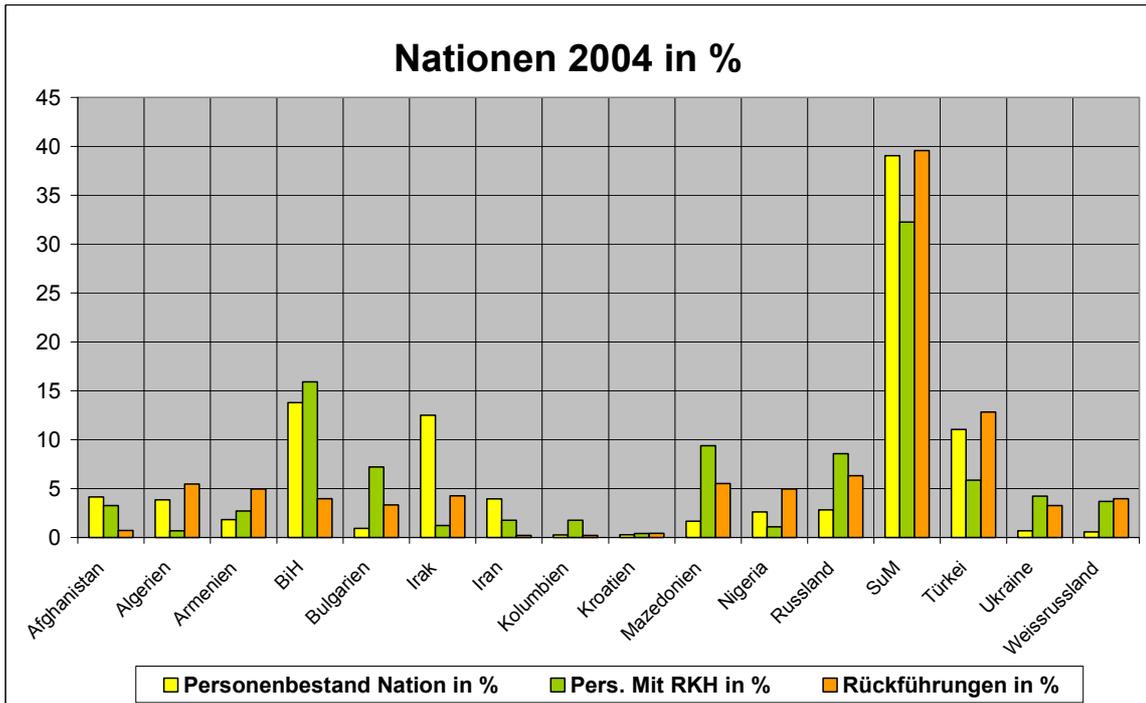
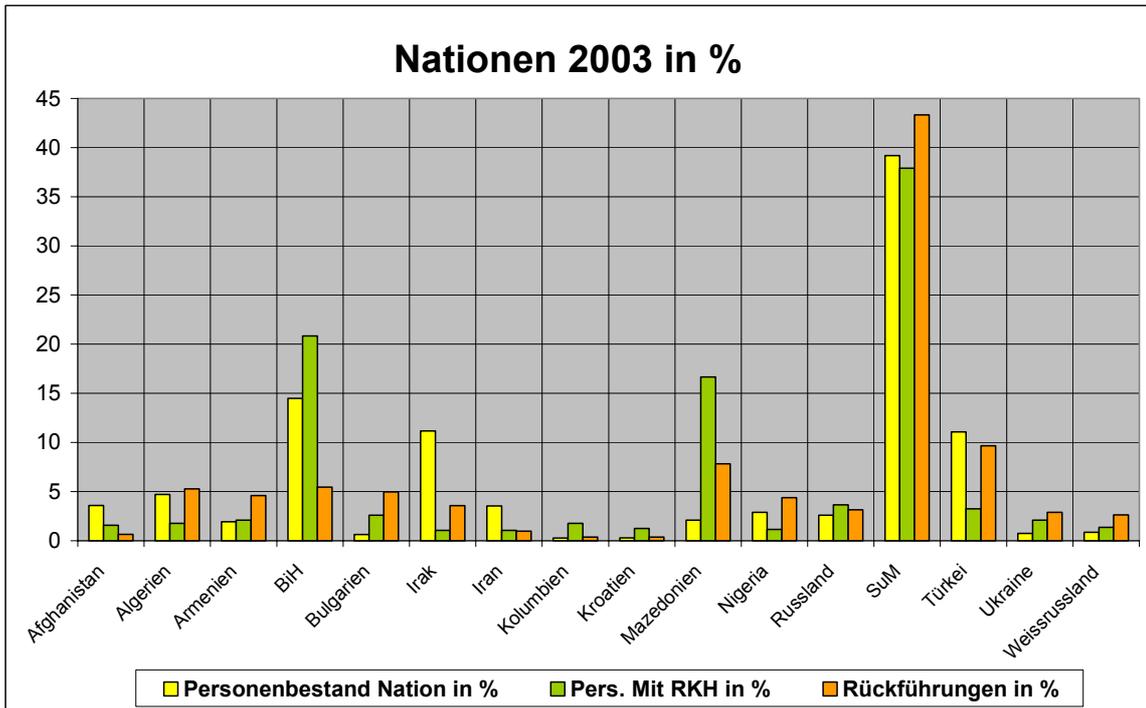
### **3.1 Vergleich zum Personenbestand und den Rückführungen**

Die folgenden Diagramme zeigen eine Übersicht jener Nationalitäten, welche am häufigsten Rückkehrhilfe bezogen haben (mindestens 10 Personen pro Nation). Die gelben Säulen geben den prozentualen Personenbestand mit offenen Aufenthalten per Jahresende an (Gesuche erst- oder zweitinstanzlich hängig). Die grünen Säulen zeigen den nationalen Personenanteil, der mit Rückkehrhilfe die Schweiz verlassen hat, und die orangen Säulen als Vergleich jenen Personenanteil, der ohne Rückkehrhilfe zurückgeführt wurde.

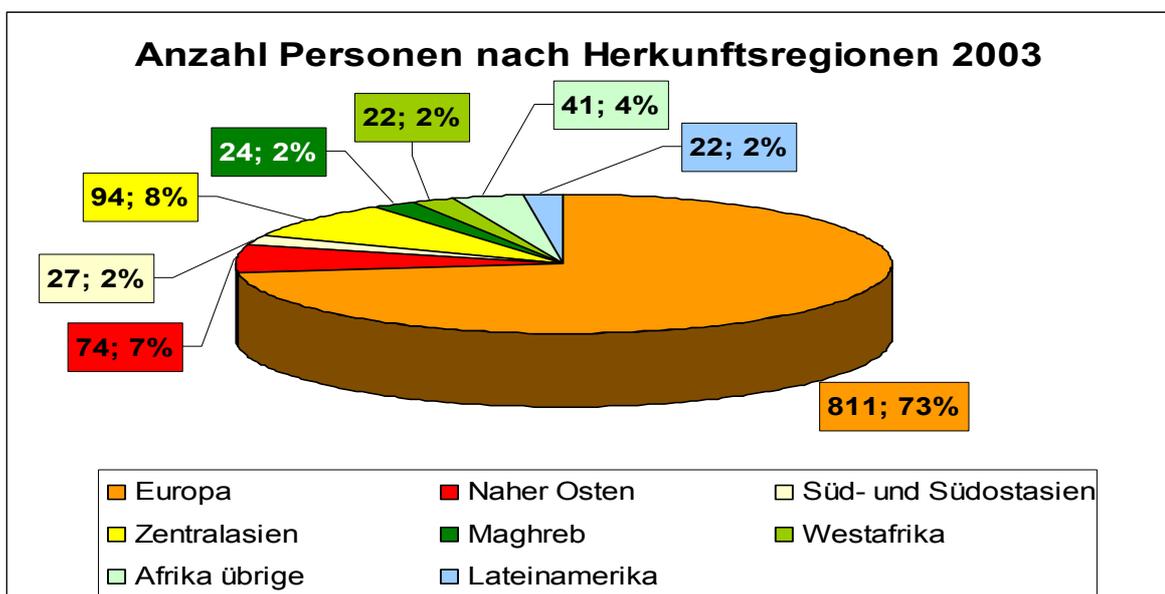
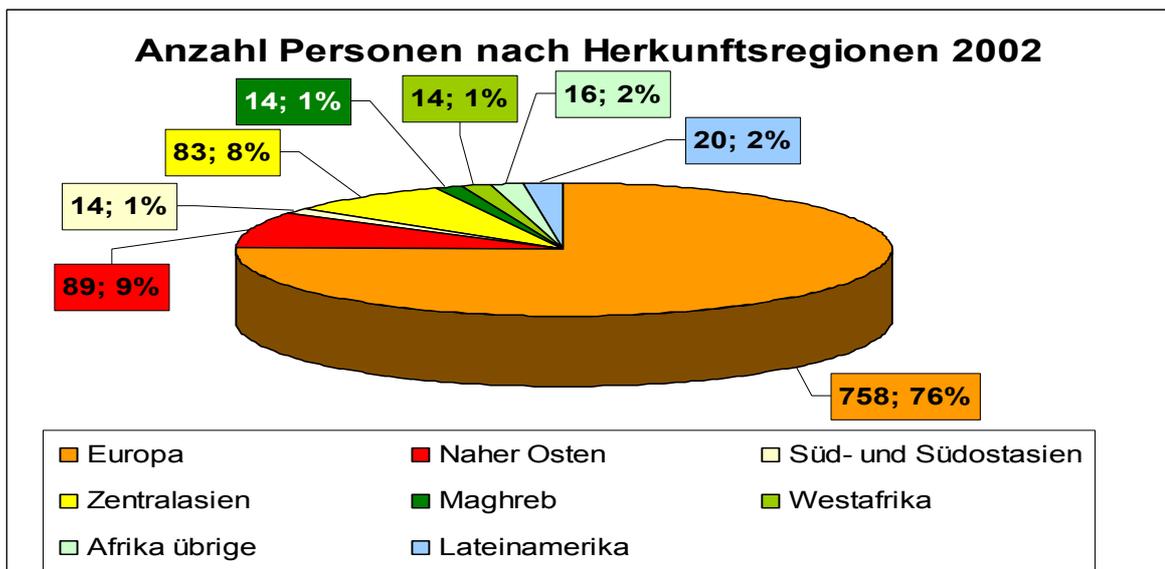
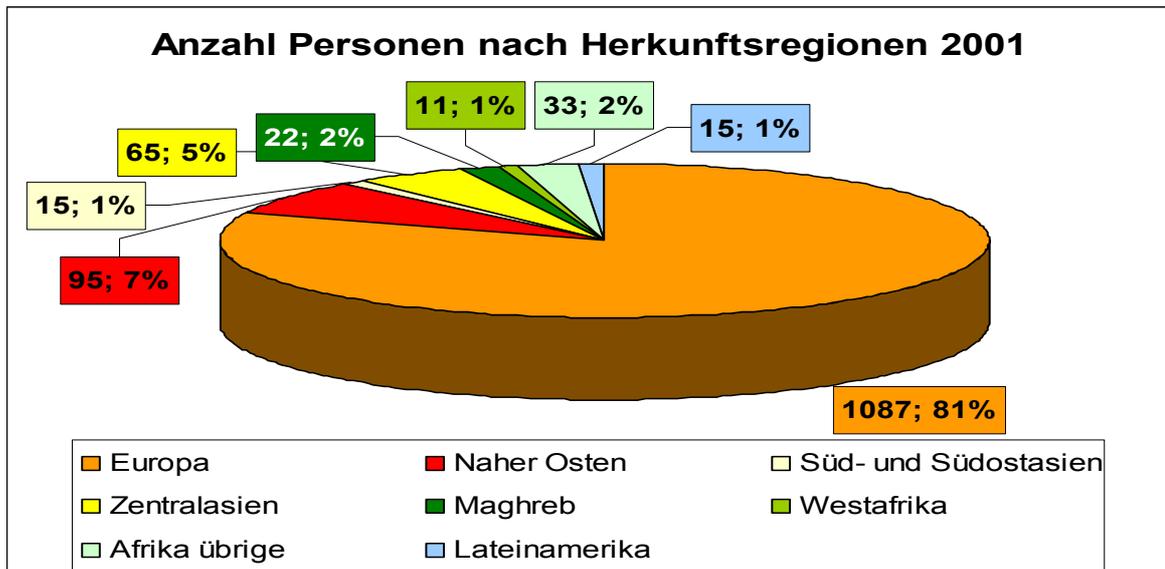
In die Staaten Bosnien-Herzegowina, Iran, Kolumbien, Kroatien und Mazedonien, zum Teil Afghanistan und Russland sind in den letzten Jahren mehr Personen mit individueller Rückkehrhilfe ausgereist als zurückgeführt werden mussten. Auffallend ist, dass insgesamt ein Grossteil der Personen aus dem Balkan stammte.

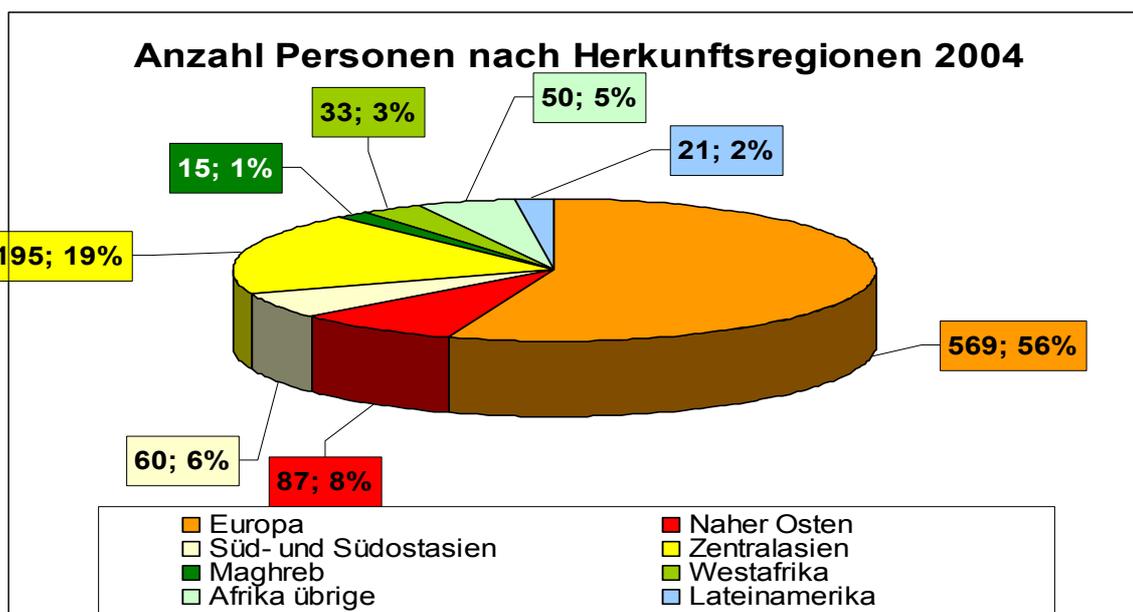
Die Zahlen für Serbien und Montenegro, Mazedonien, den Iran und die Türkei sind vor dem Hintergrund der parallel laufenden Länderprogramme (Serbien und Montenegro (ohne Kosovo) ab Oktober 2001 bis Ende Juli 2002, Mazedonien ab August 2002 bis Ende Juli 2003, Iran ab März 2002 bis März 2004, Türkei ab März 2003) zu beurteilen.





### 3.2 Personen mit Rückkehrhilfe nach Herkunftsregionen

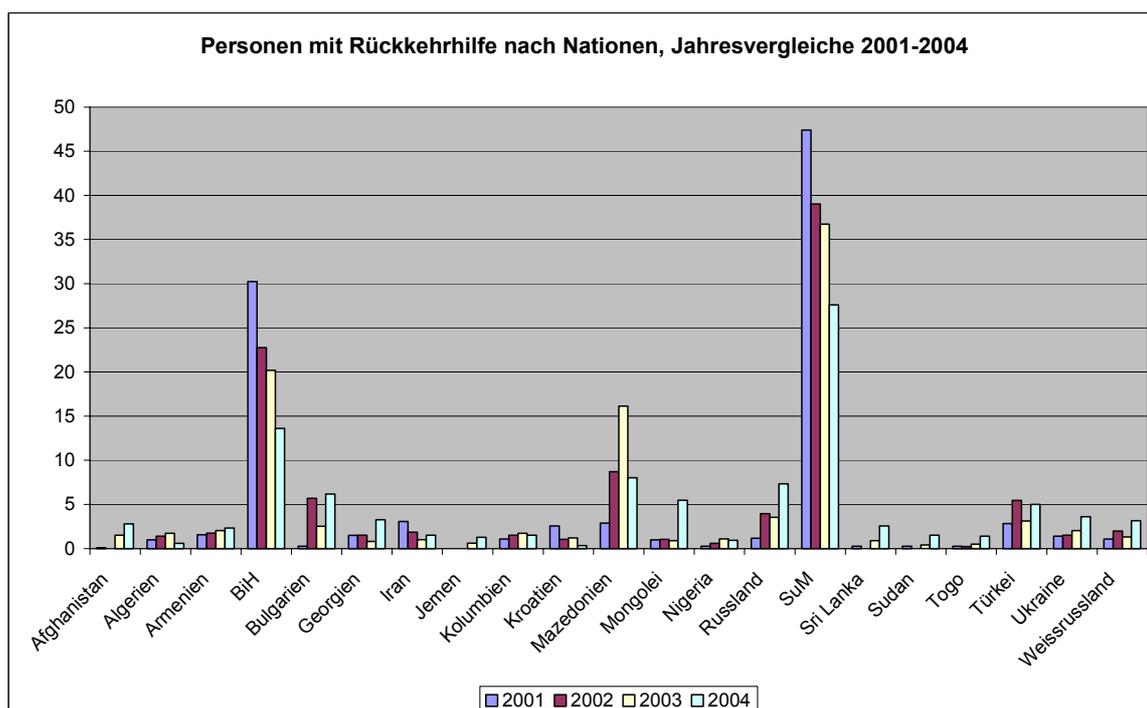




Die Kuchendiagramme der Herkunftsregionen machen deutlich, dass der Grossteil aller ausgereisten Personen mit Rückkehrhilfe aus Europa stammte, auch wenn deren Anteil kontinuierlich abnahm. Im Durchschnitt betrug er knapp drei Viertel aller Personen. Der Rest verteilte sich auf die übrigen Regionen, insbesondere auf den Nahen Osten und Zentralasien (inklusive Russland). Interessant ist die gegenüber dem Vorjahr (auf bescheidenem Niveau) erfolgte Zunahme der Zahl der Personen aus Westafrika im Jahr 2004.

### 3.3 Entwicklung nach Nationen 2001-2004

Stellt man den prozentualen Anteil der Nationalitäten mit mehr als zehn Rückkehrenden in mindestens einem der vier Jahre nebeneinander, zeigt sich folgende Entwicklung:



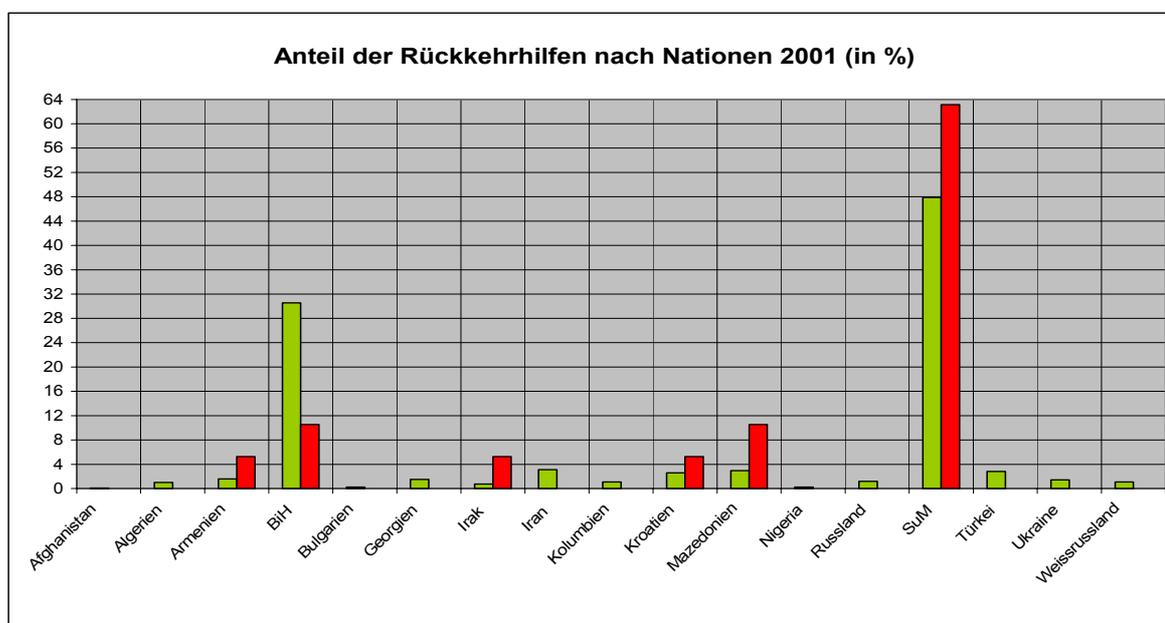
Markant abnehmend sind die Personenzahlen aus den Balkanländern (Bosnien-Herzegowina, Serbien und Montenegro) mit Ausnahme Mazedoniens, wo noch bis 2003 eine Zunahme zu verzeichnen ist und der Einbruch erst 2004 erfolgt. Eine stete Zunahme verzeichnen die Länder der ehemaligen Sowjetunion (Armenien, Georgien, Russland, Ukraine, Weissrussland). Aus Bulgarien sind im Jahr 2002 und 2004 grössere Gruppen in die Schweiz eingereist, die mit Rückkehrhilfe zur freiwilligen Ausreise bewegt werden konnten.

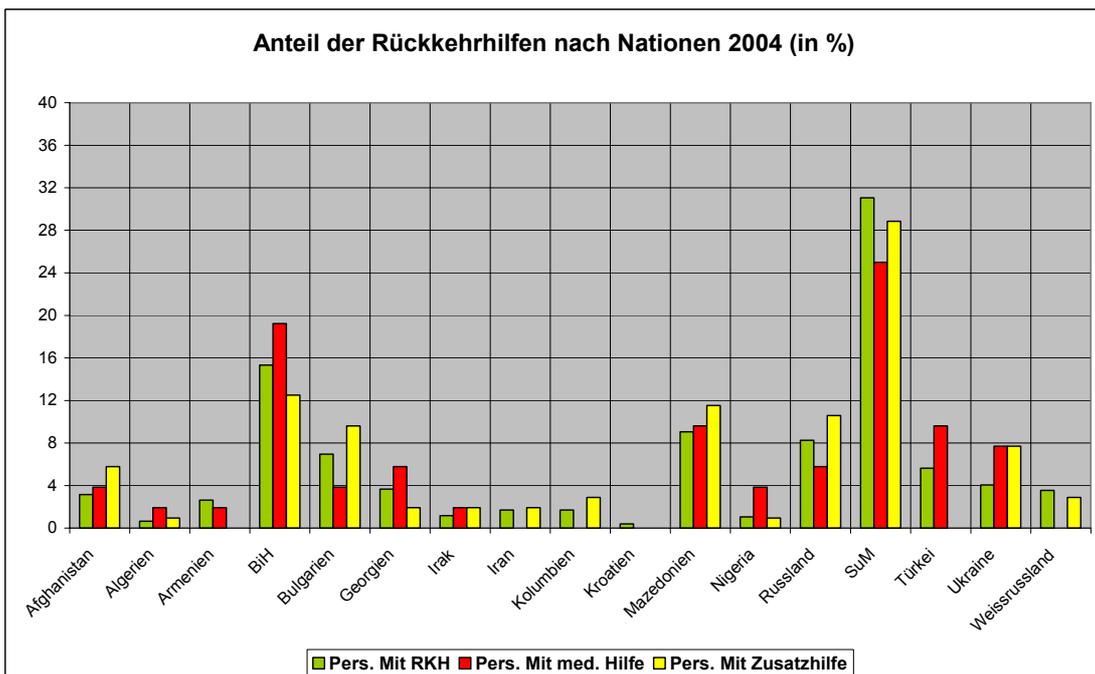
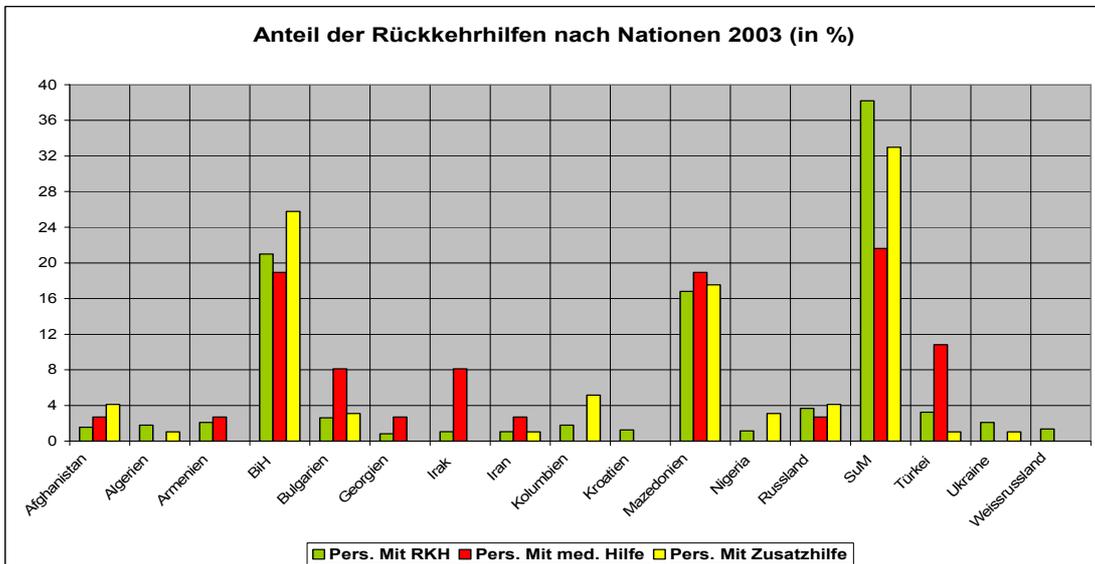
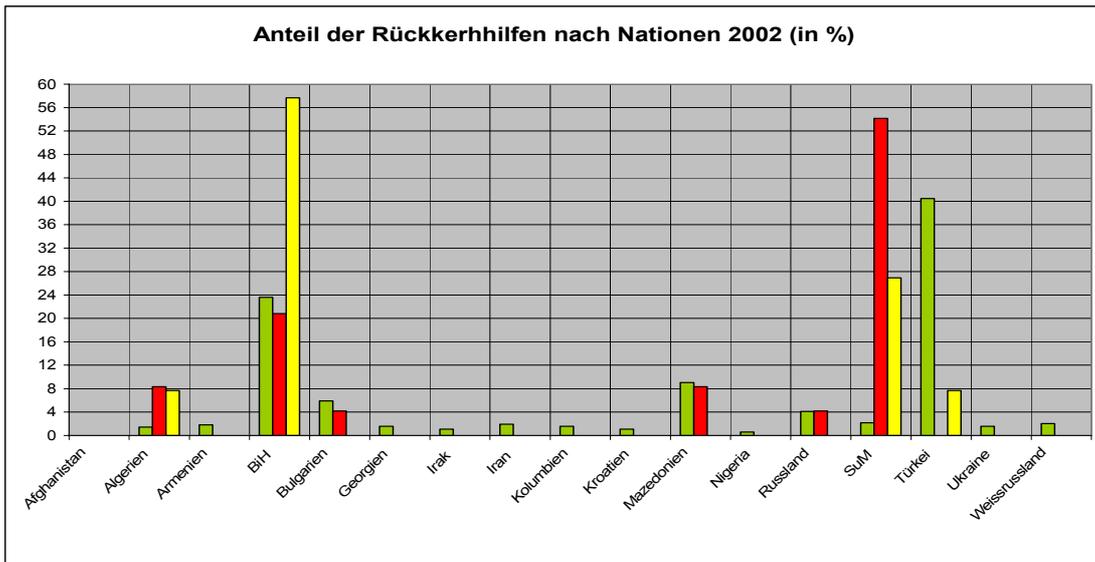
2003 hat mit Nigeria erstmals ein afrikanisches Land mehr als zehn mit Rückkehrhilfe ausgereiste Personen erreicht, 2004 sind mit Togo und dem Sudan zwei weitere dazu gekommen.

Sri Lanka taucht erst 2004, nach Beendigung des Länderprogramms, in dieser Gruppe auf. Die Anfang 2004 beschlossene Gewährung von Rückkehrhilfe an eine Übergangskategorie von Personen mit Nichteintretensentscheiden erklärt die herausragende Zunahme der Personen aus der Mongolei im Jahr 2004.

### 3.4 Anteile individueller, medizinischer und Zusatzhilfe

Die folgenden Diagramme zeigen den prozentualen Anteil einer Nation an individueller Rückkehrhilfe, medizinischer Hilfe und Zusatzhilfe. Auffallend ist der übermässige Anteil der Bosnier an der Zusatzhilfe in den Jahren 2002 und 2003. Mazedonien hat insbesondere im Jahr 2003 bei allen Rückkehrhilfeinstrumenten zugelegt, Serbien und Montenegro ist trotz massivem Einbruch Spitzenreiter bei der medizinischen Rückkehrhilfe und seit 2003 auch bei der Zusatzhilfe. Bei der Türkei sind die Abnahme an individueller Hilfe und die Zunahme bei der medizinischen Hilfe augenfällig.





## 4. Zielgruppe

### 4.1 Geschlecht

Der Anteil Männer, die mit Rückkehrhilfe ausgereist sind, überwiegt jenen der Frauen um fast das Doppelte. Dies widerspiegelt die Verhältnisse des Gesamtbestandes an asyl-suchenden Personen in der Schweiz, wo der Anteil Männer in den letzten vier Jahren zwischen 66% und 69% lag.

	<b>Männlich</b>	<b>Weiblich</b>
<b>2001</b>	<b>58%</b>	<b>42%</b>
<b>2002</b>	<b>65%</b>	<b>35%</b>
<b>2003</b>	<b>66%</b>	<b>34%</b>
<b>2004</b>	<b>66%</b>	<b>34%</b>

### 4.2 Minderjährige und Volljährige

Der Anteil minderjähriger Personen, die mit individueller Rückkehrhilfe ausreisten, liegt bei weniger als einem Drittel.

	<b>Minderjährig</b>	<b>Volljährig</b>
<b>2001</b>	<b>31%</b>	<b>69%</b>
<b>2002</b>	<b>23%</b>	<b>77%</b>
<b>2003</b>	<b>34%</b>	<b>66%</b>
<b>2004</b>	<b>26%</b>	<b>74%</b>

### 4.3 Freiwillige und pflichtgemässe Ausreisen

Die Mehrheit der Personen, die mit Rückkehrhilfe die Schweiz verlassen haben, war von einer rechtskräftigen Wegweisung betroffen. In den Jahren 2001 und 2002 haben rund ein Drittel aller Beteiligten ihr Asylgesuch zurückgezogen oder auf ihre vorläufige Aufnahme oder den Flüchtlingsstatus verzichtet. Seither ist dieser Anteil unter einen Fünftel gesunken.

	<b>Wegweisung</b>	<b>Rückzug Asylgesuch</b>	<b>Rückzug VA, FL</b>
<b>2001</b>	<b>71%</b>	<b>24%</b>	<b>5%</b>
<b>2002</b>	<b>68%</b>	<b>26%</b>	<b>6%</b>
<b>2003</b>	<b>82%</b>	<b>13%</b>	<b>5%</b>
<b>2004</b>	<b>84%</b>	<b>11%</b>	<b>5%</b>

### 4.4 Rückkehr in Heimatstaat oder Drittstaat

Der Anteil jener Personen, die in einen Drittstaat ausreisten, nahm während der Beobachtungsdauer kontinuierlich ab. Es handelte sich dabei vorwiegend um Palästinenser, die sich in einem arabischen Staat niedergelassen haben.

	<b>Heimatstaat</b>	<b>Drittstaat</b>
<b>2001</b>	<b>91%</b>	<b>9%</b>
<b>2002</b>	<b>98%</b>	<b>2%</b>
<b>2003</b>	<b>99%</b>	<b>1%</b>
<b>2004</b>	<b>99%</b>	<b>1%</b>

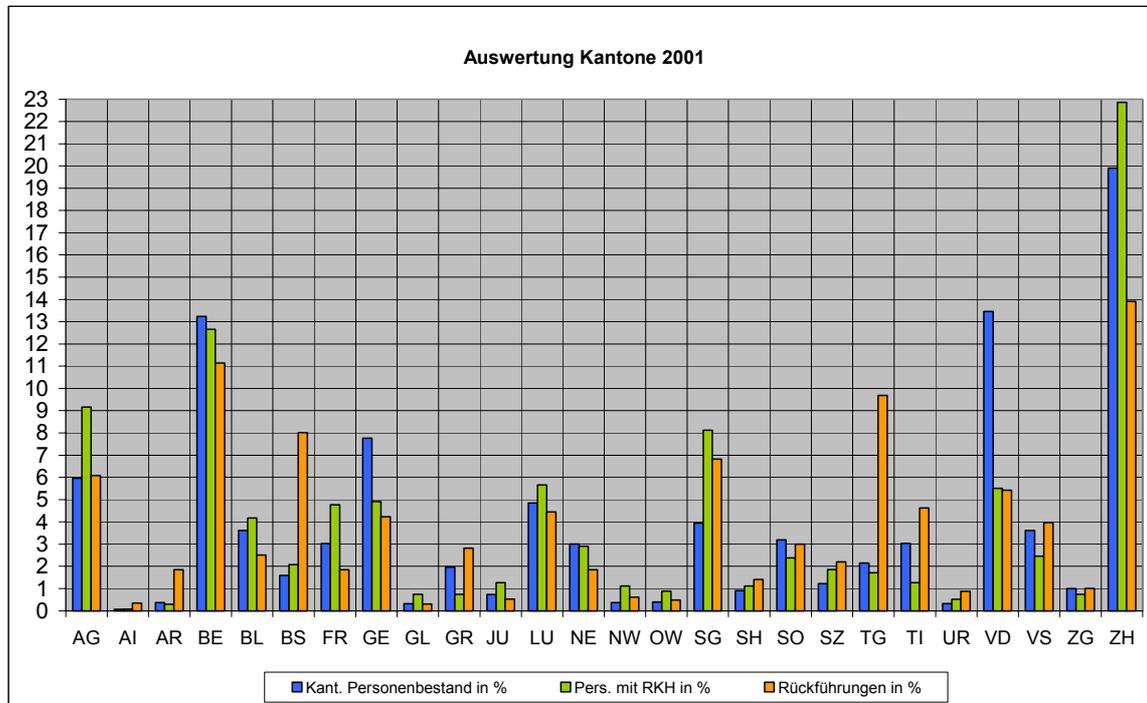
## 5. Auswertung nach Kantonen

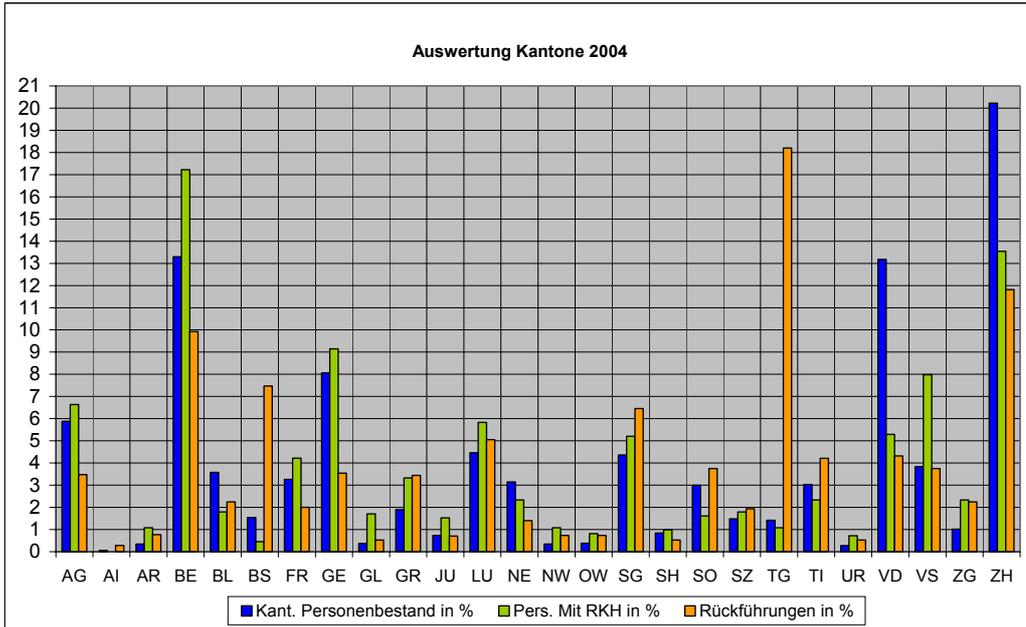
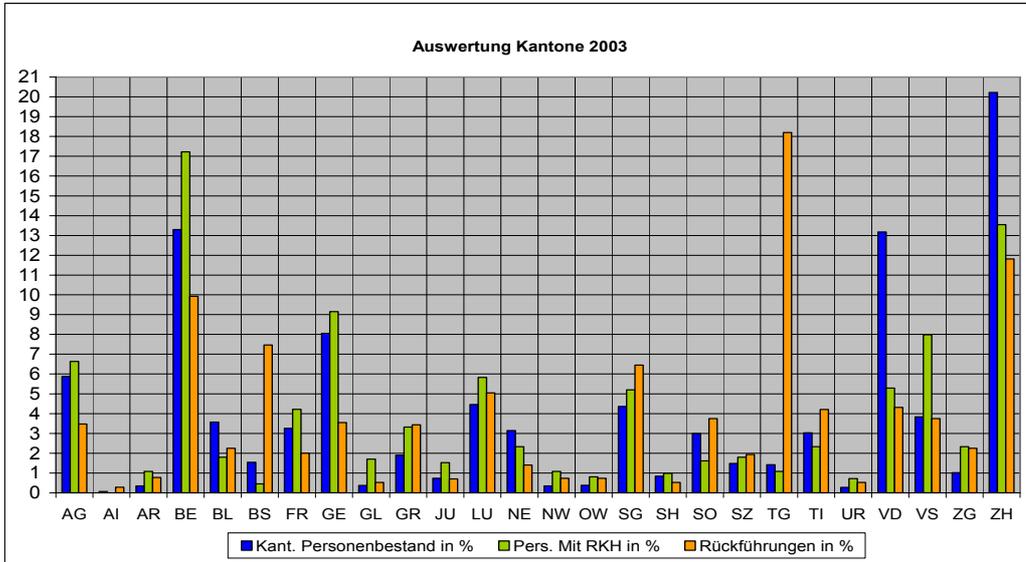
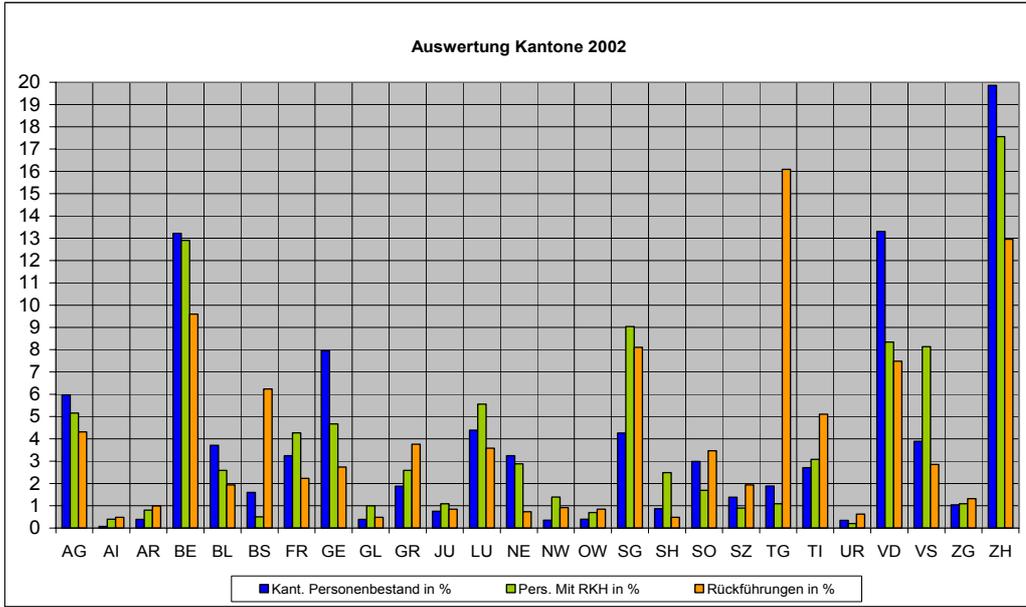
### 5.1 Vergleich zum gesamten Personenbestand und zu den Rückführungen

Die kantonale Auswertung zeigt, analog zur Auswertung der Nationen, den prozentualen Anteil der Personen mit individueller Rückkehrhilfe pro Kanton (grüne Säulen), verglichen mit dem kantonalen Personenbestand am Jahresende (blaue Säulen) und dem prozentualen Wert kantonalen Rückführungen (orange Säulen).

Generell kann folgende Aussage gemacht werden: Wo die grüne Säule die beiden anderen überragt findet ein positives „Rückkehrmanagement“ statt. Das heisst, es kehren proportional mehr Personen freiwillig oder pflichtgemäss zurück als dies gemessen am gesamten Personenbestand sein sollte. Über die vier Beobachtungsjahre hinweg betraf dies die Kantone Freiburg, Glarus, Jura, Luzern und Nidwalden. Aber auch die Kantone Aargau, Bern und Wallis weisen eine mehrheitlich positive Bilanz aus. Mit Rückkehrhilfe- und Rückführungswerten, die massiv unter dem Gesamt-Personenbestand liegen, fällt der Kanton Waadt auf. Der Kanton Zürich konnte nur im Jahr 2001 mehr freiwillige und pflichtgemässe Ausreisen mit Rückkehrhilfe ausweisen, danach nahm der Wert kontinuierlich ab.

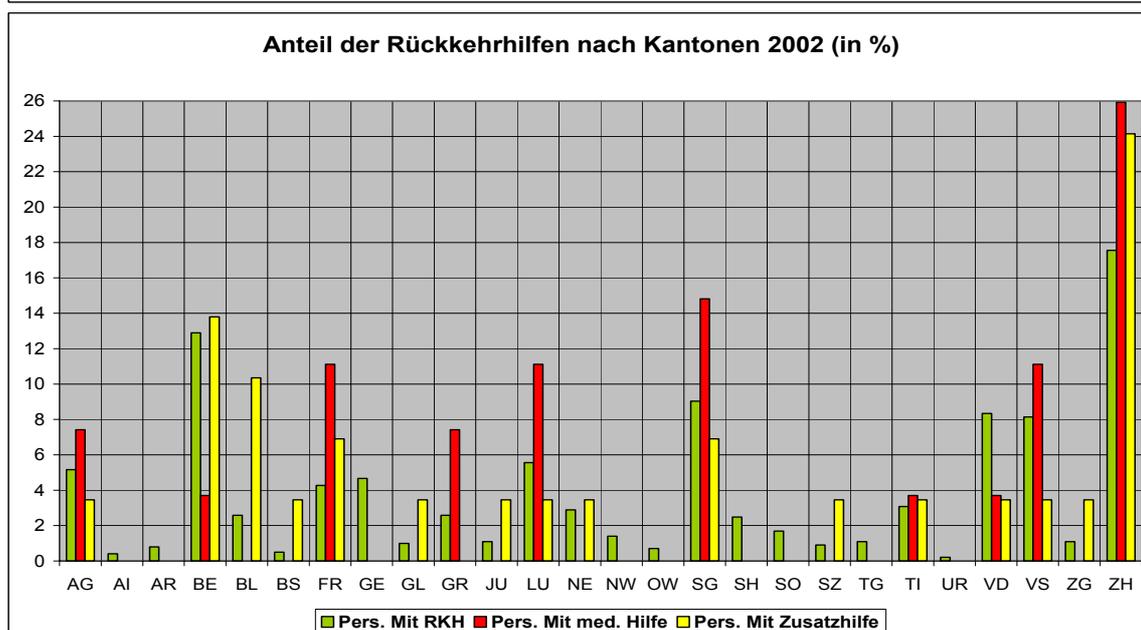
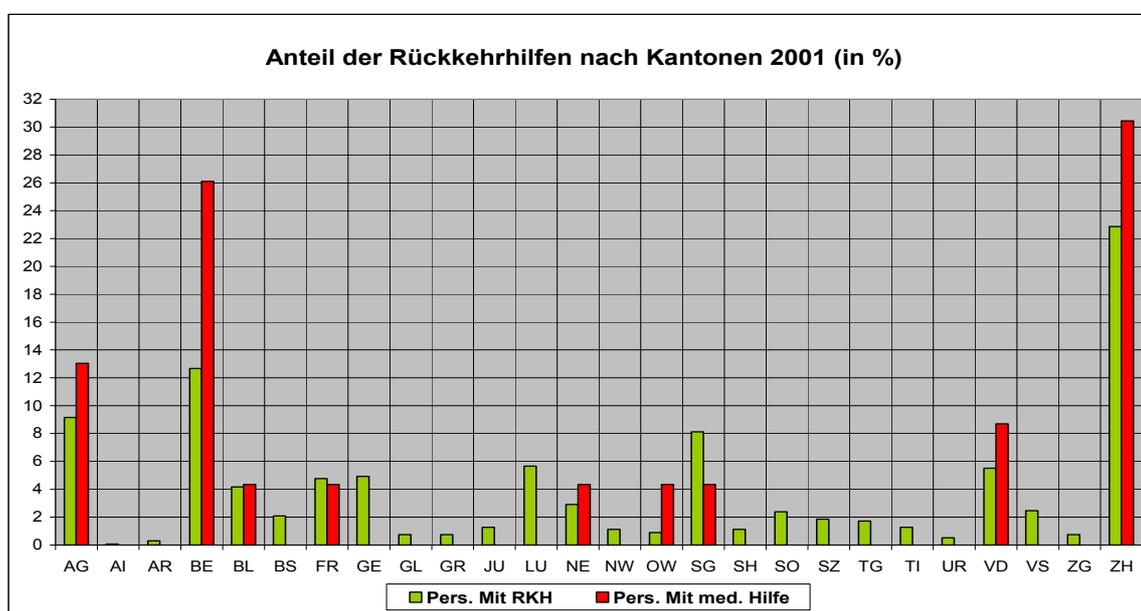
Die Empfangsstellen-Kantone (Tessin, Waadt, Thurgau, Basel-Stadt) fallen, mit Ausnahme des Kantons Waadt, mit ihrem grossen Anteil an Rückführungen auf, insbesondere der Kanton Thurgau, der die Rückführungen der Empfangsstelle Kreuzlingen verbucht.

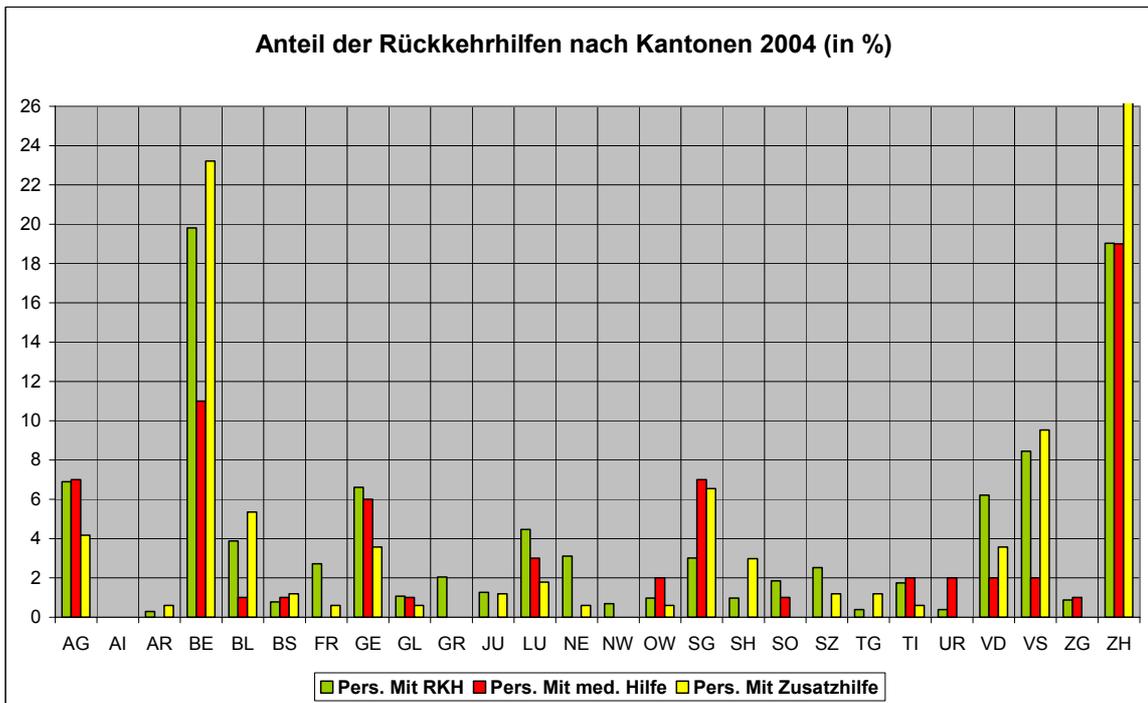
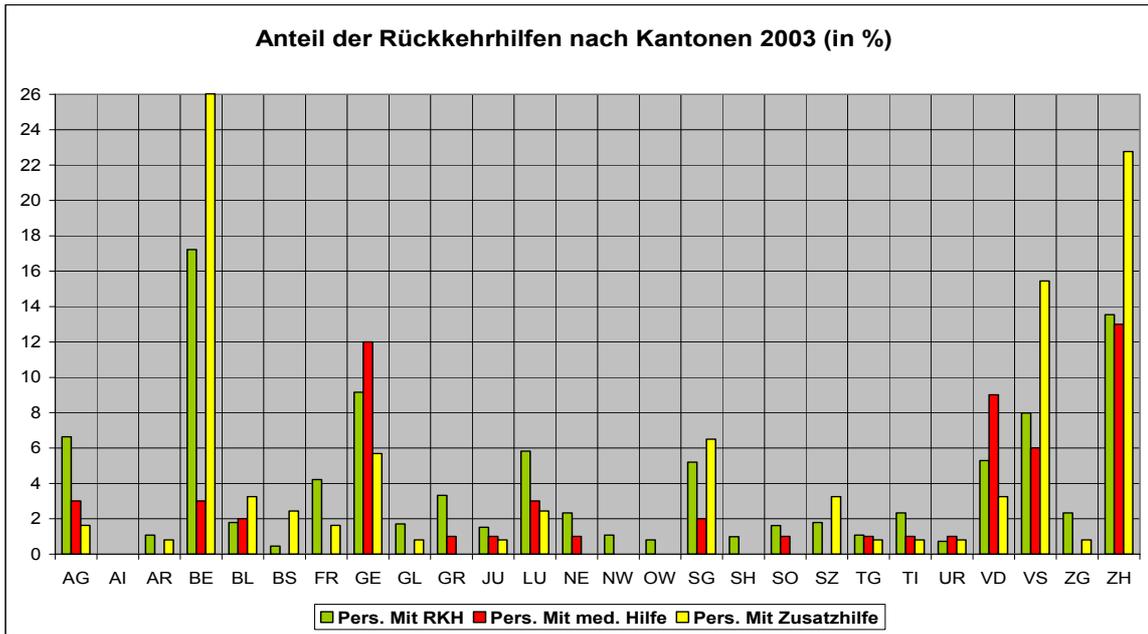




## 5.2 Anteile an individueller, medizinischer und Zusatzhilfe nach Kantonen

Der Einsatz der drei Rückkehrhilfeeinstrumente individuelle Rückkehrhilfe, medizinische Hilfe und Zusatzhilfe in den einzelnen Kantonen lässt sich der folgenden Darstellung entnehmen. Es ist schwer abzuschätzen, in wie weit die kantonale Praxis bestimmend ist für die Wahl der Rückkehrhilfe. Oft ist die individuelle Fallkonstellation ausschlaggebend. Dies zeigt sich in den stark ändernden Werten während der letzten vier Jahre: So weist z.B. der Kanton Bern für das Jahr 2001 einen übermässig hohen Anteil an medizinischer Hilfe auf. Dieser reduziert sich jedoch in den Folgejahren stark, wohingegen der Anteil an Zusatzhilfe ansteigt. In anderen Kantonen sind ähnliche Schwankungen festzustellen. So zum Beispiel in Genf, wo im Jahr 2003 überproportional viel medizinische Hilfe gewährt wurde, im Kanton Zürich, wo sich diese 2003 auf die Hälfte der Vorjahreswerte reduzierte und 2004 die Zusatzhilfe massiv anstieg, oder im Kanton St. Gallen, wo sich 2004 der Wert der medizinischen Hilfe gegenüber dem Vorjahr verdreifachte.



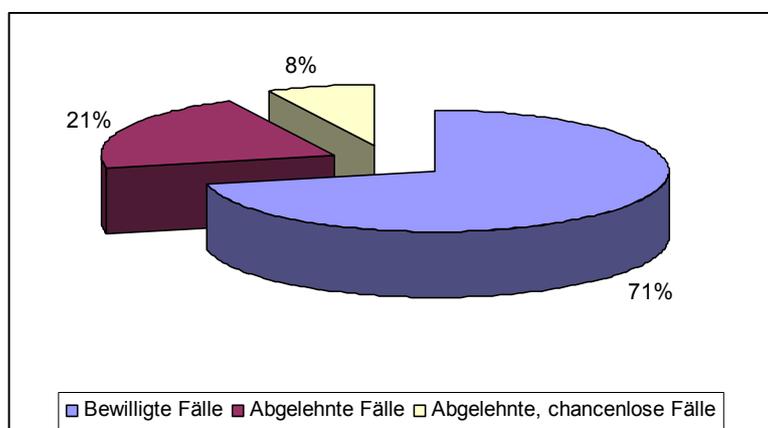


## 6. Zusatzhilfe vom 1. Juni 2002 bis 31. Mai 2004

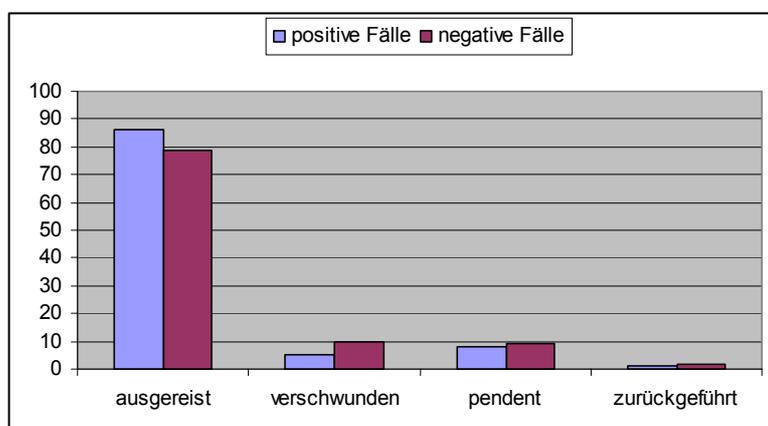
### 6.1. Anmeldungen und Ausreisen

Seit dem 1. Juni 2002 besteht die Möglichkeit, im Rahmen der individuellen Rückkehrhilfe gemäss Weisung Asyl 62.2 zusätzlich zur Basispauschale eine Zusatzhilfe zur Verbesserung der beruflichen Wiedereingliederung zu beantragen. In den ersten zwei Jahren ist dies in 320 Fällen (636 Personen) geschehen<sup>2</sup>.

Von den bis zum 31. Mai 2004 eingereichten 320 Fällen wurden 229 (466 Personen) genehmigt und 91 (170 Personen) abgelehnt. Die Annahmequote lag somit bei 72%. Die Quote liegt noch etwas höher, bei 79%, wenn mittels einer differenzierten Betrachtungsweise der negativen Fälle die 24 chancenlosen Eingaben (Delinquenz, Nichteintretensentscheide, abgelaufene Ausreisefristen) nicht mitgerechnet werden.



Bisher erfolgte die Ausreise von 197 (= 383 Personen) der bewilligten Fälle (86%) und von 72 (= 135 Personen) der abgelehnten Fälle (79%). Die Ausreise hing somit – wenn auch nur bescheiden – vom Entscheid betreffend Zusatzhilfe ab. Bei den bewilligten Fällen verschwanden 5% und waren 8% zum Zeitpunkt der Auswertung noch in der Schweiz. Bei den abgelehnten Fällen betrug die entsprechenden Werte 10 respektive 9%. Bei beiden Konstellationen kam es bei zwei Fällen zu unfreiwilligen Rückführungen (1% der bewilligten, 2% der abgelehnten Fälle).



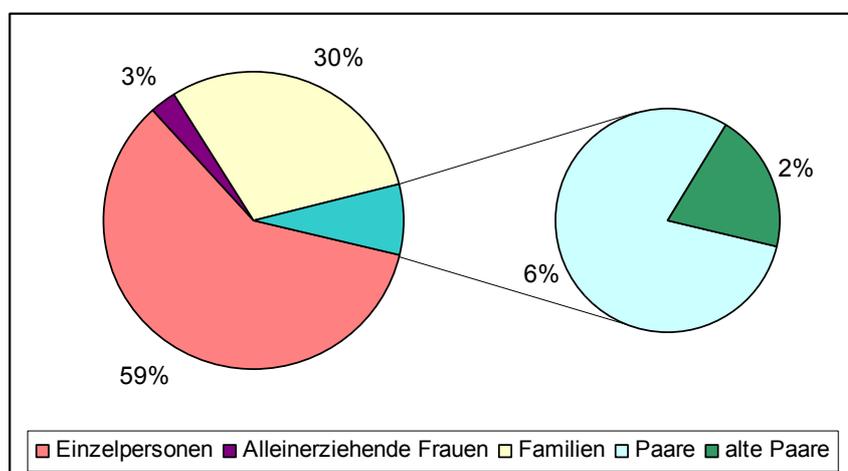
<sup>2</sup> Zahlen und Daten der folgenden Kapitel gemäss der Kasuistik Zusatzhilfe, welche auch als Quelle für die spätere Erfassung in der Datenbank Indirueck diente.

In vier positiven Fällen erfolgte nach der Ausreise die erneute Einreise in die Schweiz (5 Personen). Bei zwei Fällen kam es zu einer ausländerrechtlichen, bei zwei zu einer asylrechtlichen Registrierung. Es kehrten somit nur 1.3% der Personen, denen Geld für ein Zusatzhilfeprojekt ausbezahlt worden war, wieder in die Schweiz zurück.

Die Rück-Rückkehrquote bei Fällen mit Zusatzhilfe betrug 1,0%, bei Fällen mit Basispauschale 4,2%<sup>3</sup>. Es lässt sich folgende Aussage machen: Die Gefahr der Rück-Rückkehr in die Schweiz ist bei Fällen mit individuellen Wiedereingliederungsprojekten viermal kleiner als bei Ausreisen mit Basispauschale.

## 6.2 Profil der Eingaben

### 6.2.1 Familienstruktur:



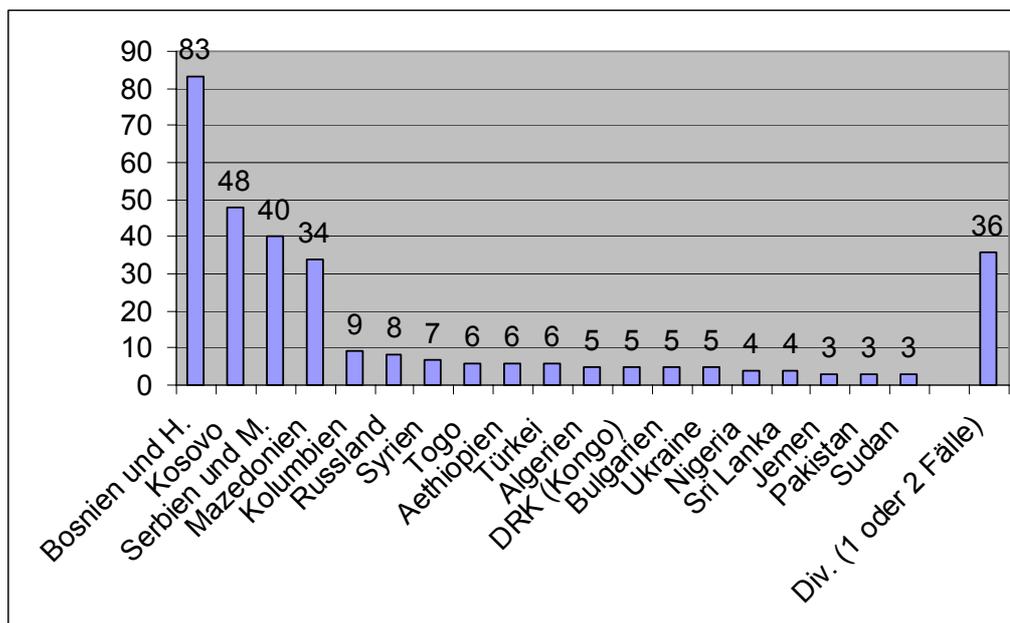
Die Konzeption der Zusatzhilfe mit dem Schwerpunkt der wirtschaftlichen Wiedereingliederung wirkte sich auf das Profil der Teilnehmenden aus. Es waren vorwiegend Einzelpersonen und Familienväter, welche Projekte ausarbeiteten. Für ältere Personen (60 Jahre und mehr) waren Berufsprojekte in der Regel kein Thema mehr. In den eingereichten Fällen von älteren Personen ging es denn auch um die Übernahme von Transportkosten oder Hausrenovationen<sup>4</sup>. Ebenso war es für allein erziehende Frauen schwierig neben der Kinderbetreuung selbstständig erwerbend zu werden.

- Bei der Überarbeitung der Weisung sollte die Festschreibung einer angepassten Projekteingabe für vulnerable Personen geprüft werden.

<sup>3</sup> Für den Vergleich wurde nur der Zeitraum vom 1. Juni 2002 bis zum 31. Dezember 2003 berücksichtigt. In dieser Zeit reisten mit Zusatzhilfe 313 Personen, 1419 ohne, aber mit Basispauschale aus. Eine Rück-Rückkehr fand bei drei respektive 59 Personen statt.

<sup>4</sup> Die einzige Ausnahme betraf einen Schriftsteller mit seiner Frau, welcher den Kauf eines Computers beantragte.

## 6.2.2 Nationen

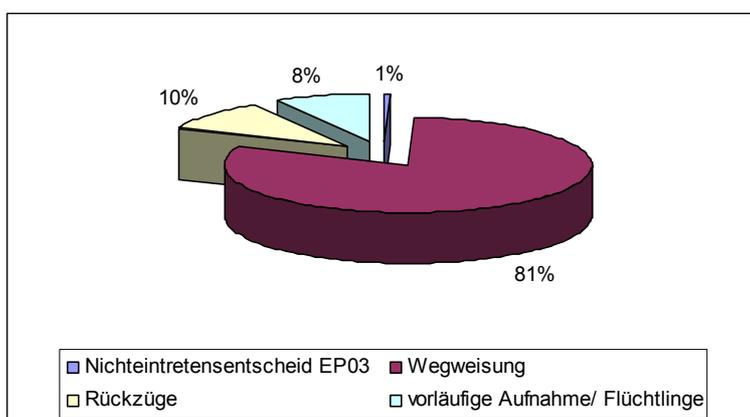


Es gab überdurchschnittlich viele Eingaben von Zusatzhilfeprojekten aus Bosnien und Herzegowina (26% bei einem Anteil von 5% der Asylgesuche 2002/2003), aber auch aus Serbien und Montenegro, Kosovo (28% bei 14% der Asylgesuche 2002/2003)<sup>5</sup> sowie Mazedonien (11% bei 3% der Asylgesuche 2002/2003). Die hohen Zahlen wurden dabei trotz zeitweilig parallel laufenden Länderprogrammen erreicht. Im Gegensatz dazu tauchten zum Beispiel Fälle aus Sri Lanka erst nach der Beendigung des Rückkehrhilfeprogramms Ende 2003 in der Statistik auf.

Das Interesse bei den übrigen Ländern lag im Verhältnis der jeweiligen Asylgesuchszahlen oder leicht darunter.

Eine Ausnahme bildeten die neun Fälle aus Kolumbien (3%-Anteil bei nur 0,2% der Asylgesuche 2002/2003). Darunter waren sieben Fälle aus dem gleichen Kanton, davon fünf aus der gleichen Familie. Hier spielte offensichtlich die Mund-zu-Mund-Propaganda eine Rolle.

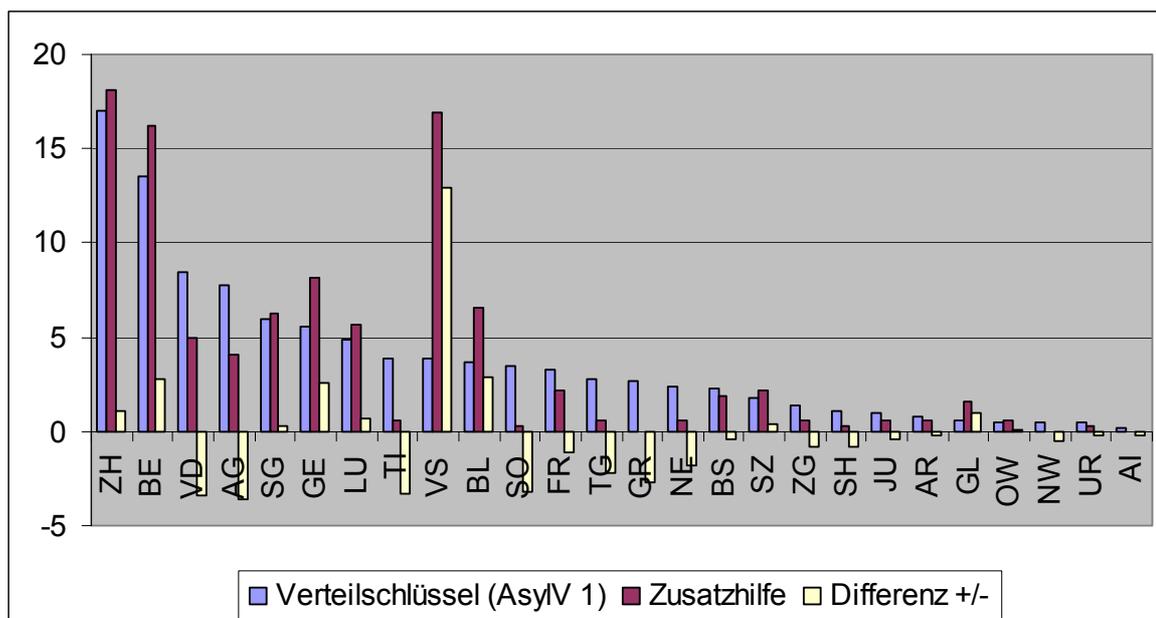
## 6.2.3 Aufenthaltsstatus:



<sup>5</sup> In der Jahresstatistik des BFM ist Serbien und Montenegro inklusive Kosovo aufgeführt.

Die Gesamtwerte aller Fälle, die mit Rückkehrhilfe ausgereist sind (inkl. der Fälle, die nur die Basispauschale bezogen haben) zeigen, dass 81% von einer Wegweisung betroffen waren und 13% ihr Asylgesuch zurückgezogen haben. Der Anteil der Personen, die auf ihren Flüchtlingsstatus oder die vorläufige Aufnahme verzichtet haben liegt bei 6%. Somit wurde in erster Linie die eigentliche Zielgruppe der Personen mit rechtskräftigen Wegweisungen erreicht.

#### 6.2.4 Kantone

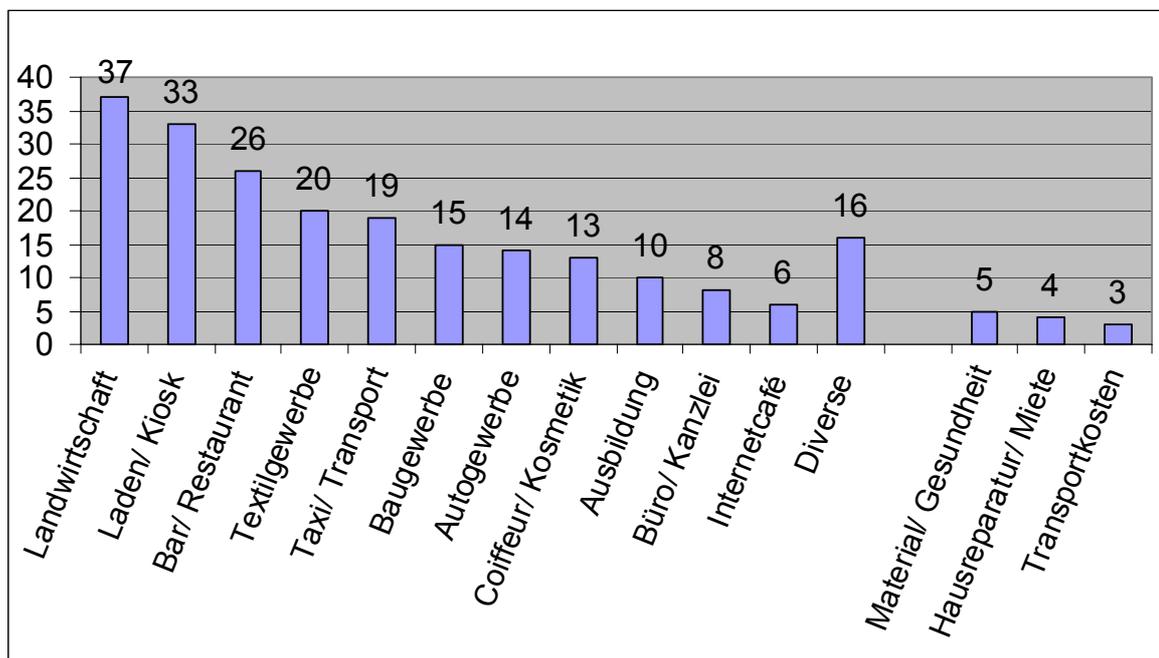


Überdurchschnittlich viele Zusatzhilfesgesuche verzeichneten die Kantone BE, GE und BL (+2.5 bis 2.9 Prozentpunkte Abweichung im Vergleich zum Verteilschlüssel). Das Resultat des Kantons VS gehört in eine positiv zu erwähnende Sonderkategorie (+13) und zeigt auf, welches zusätzliche Potenzial auch in anderen Kantonen vorhanden wäre. Am deutlichsten unter dem Durchschnitt blieben die Kantone VD, AG, TI, SO und GR (-2.7 bis -3.6).

### 7. Art der individuellen Zusatzhilfeprojekte

Zusätzlich zu den durch die Sektion Rückkehrförderung in Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern angebotenen Ausbildungsveranstaltungen zum Thema „Case Management“ wurde den kantonalen Rückkehrberatungsstellen zur Ausarbeitung der individuellen Businesspläne ein schriftlicher Ratgeber inklusive Fragebogen zur Verfügung gestellt. In regelmässigen Abständen wurden im weiteren eine aktualisierte Kasuistik der bewilligten und abgelehnten Fälle sowie eine Sammlung der am häufigsten gestellten Fragen (FAQ) an die zuständigen Sachbearbeiter von Bund und Kantonen verschickt. Eine kurze Zwischenbilanz nach Ablauf des ersten Jahres bot erstes konkretes Zahlenmaterial und Anregungen zur Weiterarbeit.

## 7.1 Bewilligte Projekte und Umsetzung



Der Anteil der landwirtschaftlichen Projekte war mit 16% am grössten. Dabei ging es in den meisten Fällen um den Kauf von Tieren (Schafe, Kühe, Hühner). Es gab aber auch einige sehr spezielle Projekte wie zum Beispiel die Zucht von Bienen, Chinchillas und Wachteileiern oder einen Schädlingsbekämpfungsbetrieb. Hinter der Landwirtschaft folgte mit 14% die Eröffnung von Lebensmittelgeschäften und Kiosken. Mit 11% auch noch über der Zehnprozentmarke lag die Eröffnung von Imbissbuden und Bars.

Nicht um berufsbezogene Projekte handelte es sich bei den drei Gruppen rechts in der Grafik (Hausreparaturen/Miete, Material/ Gesundheit, Transportkosten für Hausrat). Bei diesen "Projekten" erfolgte die Zustimmung ausnahmsweise angesichts besonderer Umstände. Es handelt sich meistens um besonders bedürftige, vulnerable Personen. Der Anteil dieser Gruppen betrug 5%.

## 7.2 Monitoring vor Ort

Die grosse Unbekannte bei den individuellen Projekten ist der Stand der Umsetzung nach der Rückkehr. Bei der Einführung der neuen Weisung war vorgesehen, in ausgewählten Einzelfällen ein spezifisches Monitoring vor Ort durchführen zu lassen. Dieses Minimalziel wurde nicht erreicht, selbst in Fällen nicht, wo sich anlässlich einer Auszahlung vor Ort die Gelegenheit dazu geboten hätte. Nur in einem Fall wurde dies gemacht und dem BFM Fotomaterial zum Stand der Projektumsetzung geschickt. Die Sektion Rückkehrförderung hat anlässlich einer Dienstreise im November 2003 in die Demokratische Republik Kongo im Sinne einer Stichprobe erfolglos versucht in Kinshasa Spuren von zwei Projekten (Bäckerei und Internet-Café) zu finden. Auf die teilweise vorgebrachte Kritik, das Geld fliesse nicht in die Projekte, sondern werde für den Lebensunterhalt gebraucht, kann somit nicht fundiert eingegangen werden, da zu wenig Informationen vorhanden sind. Würde sie stimmen, wäre die aufwändige Projektausarbeitung und –prüfung ad absurdum geführt und eine Änderung der Weisung angezeigt (zum Beispiel keine Projekte mehr oder nur noch grössere, aber auch nach der Rückkehr betreute).

In einigen länderspezifischen Rückkehrhilfeprogrammen (z.B. Angola, Vulnerable aus dem Balkan) wird die Umsetzung der individuellen Projekte nach der Rückkehr oftmals mit einem spezifischen Monitoring überwacht und das BFM ist somit ständig über Fortschritte oder Probleme informiert. Diese wichtigen Rückmeldungen dienen einerseits zur Anpassung von Projekten vor Ort oder andererseits zur Berücksichtigung und Verbesserung von neuen Projektideen in der Schweiz.

- ▶ Bei der Überarbeitung der Weisung aber insbesondere bei der künftigen Umsetzung muss dieser Sachverhalt kritisch geprüft und angepasst werden.

### 7.3 Auszahlungsmodalitäten

Bei den realisierten Fällen wurde eine Summe von Total CHF 681'060.- beantragt und schliesslich ein Betrag von CHF 547'039.- bewilligt. Dies ergibt einen Durchschnitt von CHF 1'174.- Zusatzhilfe pro Person.

In einem Viertel der Fälle (57) wurde die Auszahlung nach der Rückkehr vor Ort geplant. Eine Durchsicht der Dossiers<sup>6</sup> hat ergeben, dass die Hälfte dieser Auszahlungen erfolgt ist, zumeist unmittelbar nach der Rückkehr, spätestens jedoch nach acht Monaten. Bei der anderen Hälfte der Fälle blieb eine Auszahlung auch acht bis zu 18 Monate nach der Rückkehr aus, weil sich die Rückkehrer nicht mehr bei der abgemachten Zahlstelle meldeten. In zwei Einzelfällen wurde die Auszahlung vor Ort verweigert, da die gewünschten Belege nicht beigebracht werden konnten.

### 7.4 Entscheidpraxis BFM

Folgende Entscheidungsmuster waren fest zu stellen:

- 40% der abgelehnten Gesuche (36 von 91) wurden mit der **kurzen Aufenthaltsdauer** in der CH – zwischen zwei und elf Monaten – begründet. Rechnet man nur mit den abgelehnten „netto“ Fällen, sind es sogar 54%. In zwölf Fällen wurde trotz kurzem Aufenthalt zwischen 7 und 11 Monaten Zusatzhilfe gewährt. Bei diesen Fällen lagen in der Regel überzeugende Projekte, besondere Umstände, Gesuchsrückzüge oder Schwierigkeiten beim Wegweisungsvollzug vor.
  - ▶ Das Argument "zu kurze Aufenthaltsdauer" ist bei der Überarbeitung der Weisung zu überprüfen. In der bestehenden Weisung steht diesbezüglich nichts. Einzig für die Basispauschale wird eine Prüfung bei einem Aufenthalt unter drei Monaten angeregt. Ein überzeugendes Projekt sollte nicht an der Aufenthaltsdauer scheitern.
- In vier respektive drei Fällen wurde die Zusatzhilfe entweder zur Deckung von **Hausreparaturen/ Mietkosten oder für Transportkosten (Hausrat)** verwendet.
  - ▶ Bei der Überarbeitung der Weisung muss die Frage geprüft werden, ob dies grundsätzlich ermöglicht werden soll oder die Beispiele als Ausnahmefälle zu betrachten sind.
- In 12 von 91 Fällen wurde eine Projekteingabe mit dem Verweis auf ein **fehlendes Projekt** abgelehnt. Demgegenüber fallen bei der Aufteilung nach Berufsgruppen die fünf Fälle auf, bei denen Werkzeug oder Material *ohne* konkrete Projektideen gewährt wurde.

---

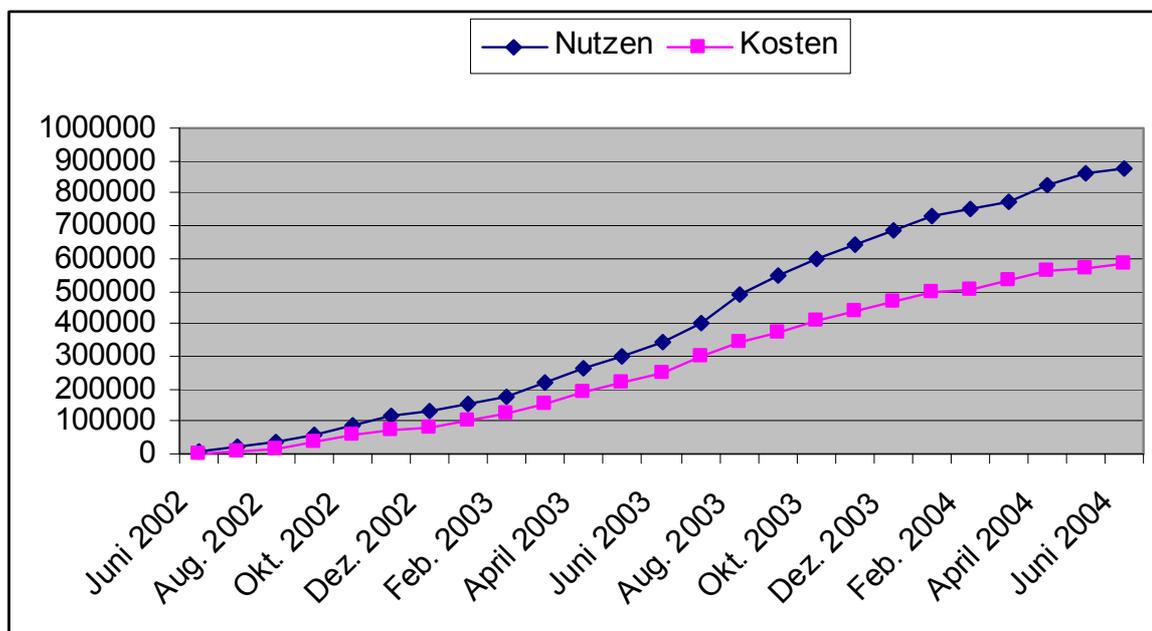
<sup>6</sup> Von 30 vor 2004 ausgereisten Fällen wurden 24 geprüft.

- In zwei Fällen wurde bei der Ablehnung eines Gesuches als Argument auf die frühere Möglichkeit der Teilnahme am abgelaufenen Kosovoprogramm 1999/2000 hingewiesen. Diese Argumentation ist fragwürdig und äussert sich *nicht* zum konkreten Projekt. Es gilt, soweit der grundsätzliche Zugang zur Rückkehrhilfe vorliegt, das Hier und Jetzt zu beurteilen.

Im Rahmen dieser Auswertung nicht geprüft werden konnte der Entscheidungsprozess, das heisst wie oft und aus welchen Gründen Nachbesserungen eines eingereichten Projektes verlangt worden waren.

In der Beobachtungsperiode von 24 Monaten wurden in der Abteilung Aufenthalt und Rückkehr 320 Fälle bearbeitet. Dies ergibt einen Durchschnitt von 13 Fällen pro Monat oder 3 Fällen pro Woche für die ganze Schweiz.

## 8. Kosten-Nutzen-Analyse Zusatzhilfe



Die Grafik zeigt, dass die Gewährung von Rückkehrhilfe an Asylsuchende, im Vergleich zu den anfallenden Kosten in der Schweiz (Fürsorge), finanziell immer die vorteilhaftere Variante ist. Die Aufwendungen für die finanzielle Rückkehrhilfe waren von Beginn weg abgedeckt, dies bei der konservativen Annahme, dass die Personen ohne das Instrument der Rückkehrhilfe durchschnittlich zwei Monate länger in der Schweiz geblieben wären. Verrechnet wurden die pauschalisierten Fürsorgebeträge (CHF 1200.- pro Person und Monat), aber nicht allfällige Ausbildungs-, Gesundheits- und Rückführungskosten, die nicht genau bezifferbar sind. Ende Mai/ Anfang Juni 2004 betrug die Kosten-Nutzen-Differenz CHF 296'096.-.

## 9. Fazit

Die Neuausrichtung der Rückkehrhilfe im Jahr 2002 zum einem flexiblen Angebot mit einer Kombination des Pauschalbetrages und der auf individuelle Bedürfnisse angepasste Zusatzhilfe hat sich grundsätzlich bewährt. Beim Vergleich der Rück-Rückkehrquote

der Zusatzhilfefälle mit derjenigen der Basispauschalefälle lässt sich eine positive Auswirkung der Zusatzhilfe ablesen: Die Zusatzhilfe wirkt nachhaltiger, denn die Wahrscheinlichkeit einer Rück-Rückkehr ist viermal kleiner. Die Bandbreite der eingereichten Berufsprojekte war gross und der Nachahmungseffekt spielte nur bei wenigen Fällen eine Rolle.

Im Hinblick auf eine allfällige Überarbeitung der bestehenden Weisung wird auf folgende Punkte hingewiesen:

- Über ein Fünftel der eingegebenen Zusatzhilfe-Projekte wurden abgelehnt, selbst wenn die chancenlosen Eingaben nicht mitgerechnet werden. Diese Ablehnungsquote ist hoch. Bei der Überarbeitung der Weisung sollte insbesondere das mit Abstand am häufigsten verwendete Argument "zu kurze Aufenthaltsdauer" kritisch hinterfragt werden. Soll eine Frist bezüglich Aufenthaltsdauer tatsächlich Vorrang haben gegenüber der Qualität eines Projektes? Was bedeutet dieses Argument vor dem Hintergrund der immer kürzer werdenden Behandlungsdauer im Asylverfahren oder hinsichtlich des Zwecks der Rückkehrhilfe, nämlich der Förderung der pflichtgemässen Ausreise (Art. 62 Abs. 1 der AsylV 2)?

Obschon die kurze Aufenthaltsdauer das bei Ablehnungen am häufigsten verwendete Argument war, wurde bei immerhin 5% aller bewilligten Fälle eine Ausnahme gemacht, das heisst die Aufenthaltsdauer der Rückkehrenden in der Schweiz lag unter einem Jahr. In den Genuss der Ausnahmen kamen aber nur Personen aus Kantonen, die die gängige Praxis in Frage stellten und trotzdem Gesuche einreichten. Wie auch immer der Entscheid nach der Überarbeitung lauten wird, die neue Weisung muss bezüglich dem Kriterium der Aufenthaltsdauer Klarheit schaffen. Die jetzige Situation ist unbefriedigend.

- Unbefriedigend gestaltete sich auch das Monitoring. Es kann nicht der Anspruch der Rückkehrhilfe sein, alle Projekte flächendeckend weiter zu verfolgen; im speziellen Einzelfall bei einer so oder so stattfindenden Auszahlung vor Ort wäre die gleichzeitige Befragung der Rückkehrenden aufschlussreich und mit wenig Aufwand verbunden gewesen (standardisierter Fragekatalog, Digitalkamera). So bleiben die Zweifel bestehen, ob mit den Rückkehrhilfebeträgen auch tatsächlich der beruflichen Wiedereingliederung Vorschub geleistet werden konnte oder ob das Geld allein den Lebensunterhalt für die ersten Monate finanzierte.
- Die Kreativität bei den Projekteingaben weist zugleich auf einen Schwachpunkt des heutigen Konzepts hin: Findige und aktive Personen vermögen den Rückkehrberatungsstellen problemlos die gewünschten Unterlagen und Auskünfte zu liefern, andere hingegen werden durch diese Umstände eher abgeschreckt. Zudem sind in der aktuellen Weisung die Bedürftigsten, für welche eine berufliche Wiedereingliederung generell schwierig bis unmöglich ist, nicht berücksichtigt. Bei einer Überarbeitung der heutigen Regelung müsste deshalb der gezielte Einbezug der aus unterschiedlichen Gründen (Alter, Krankheit, Kinderbetreuung) nicht im Arbeitsmarkt integrierten Personen diskutiert werden. Dies würde bedeuten, im Rahmen der Zusatzhilfe nicht nur rein beruflich orientierte Projekte zu berücksichtigen. Kleinere Bauvorhaben, Material-, Ausbildungs- oder Transportprojekte, welche de facto in Ausnahmefällen schon bewilligt worden sind, sollen gemäss neuer Weisung ebenfalls finanziert werden können, falls sie zur dauerhaften Wiedereingliederung beitragen.
- Unabhängig von den Resultaten dieser Auswertung muss auch die Rolle der Rückkehrberatungsstellen neu diskutiert werden. Heute entscheiden die Bera-

tungsstellen selbstständig über die Gewährung der Basispauschalen. Eine Ausweitung ihrer Kompetenz auf die Zusatzhilfe ist zu prüfen. Die Aufgabe des BFM würde sich in diesem Fall verlagern, hin zu einer reinen Kontrollfunktion, welche die ausgewogene und qualitativ saubere Behandlung der Fälle in den Kantonen gewährleisten müsste.

Für den Bericht:

BUNDESAMT FÜR MIGRATION  
Abteilung Aufenthalt und Rückkehrförderung

Luzia Barreno, Sektion Rückkehrförderung

Thomas Lory, Sektion Rückkehrförderung

Visiert:

Eric Kaser, Sektionschef