

Bern-Wabern, 24. März 2004

Kse/Lry/Bbr

Schlussbericht Rückkehrhilfeprogramm Bundesrepublik Jugoslawien (ohne Kosovo)



Berichtsperiode: Oktober 2001 bis November 2003

Projektteam Balkan

Inhaltsverzeichnis:

1 Zusammenfassung und Kernaussagen.....	3
2 Einleitung.....	5
2.1 <i>Allgemeiner Hintergrund.....</i>	<i>5</i>
2.2 <i>Ziele des Schlussberichts.....</i>	<i>5</i>
3 Programmkontext.....	5
3.1 <i>Situation in der Bundesrepublik Jugoslawien.....</i>	<i>5</i>
3.2 <i>Situation in der Schweiz.....</i>	<i>6</i>
3.3 <i>Internationaler Kontext.....</i>	<i>7</i>
4 Zielsetzungen und Modalitäten.....	7
4.1 <i>Zielsetzungen.....</i>	<i>7</i>
4.2 <i>Modalitäten.....</i>	<i>7</i>
5 Umsetzung.....	8
5.1 <i>Informationsarbeit.....</i>	<i>8</i>
5.2 <i>Papierbeschaffung.....</i>	<i>8</i>
5.3 <i>Strukturhilfe.....</i>	<i>8</i>
5.4 <i>Programmkosten.....</i>	<i>10</i>
6 Ergebnisse.....	11
6.1 <i>Programmteilnehmende.....</i>	<i>11</i>
6.2 <i>Rück-Rückkehr von Programmteilnehmenden.....</i>	<i>12</i>
6.2.1 <i>Ausgereiste Personen.....</i>	<i>13</i>
6.2.2 <i>Verschwundene Personen.....</i>	<i>13</i>
6.2.3 <i>Dauer zwischen Ausreise/ Verschwinden und erneuter Registrierung.....</i>	<i>13</i>
6.2.4 <i>Gründe für die erneuten Asylgesuche.....</i>	<i>14</i>
6.3 <i>Kosten-Nutzen-Rechnung.....</i>	<i>14</i>
7 Abschliessende Bemerkungen.....	15

1 Zusammenfassung und Kernaussagen

Die besondere Ausgangslage prägte Planung und Umsetzung dieses Rückkehrhilfeprogramms: Anlass war nicht, wie im Normalfall, eine Beruhigung der Lage im Herkunftsland, sondern ein rein technischer, nämlich die Wiederaufnahme des als Folge des Kosovokonflikts sistierten Rückübernahmeabkommens (RüA) der Schweiz mit der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien (heute: Serbien und Montenegro) im Spätsommer 2001. Für die potentiellen Teilnehmenden mit rechtskräftigen Wegweisungsentscheiden hatte die Aufforderung zur Rückkehr ins Heimatland immer bestanden, konnte aber nicht durchgesetzt werden. Die selbstständige Papierbeschaffung und freiwillige Rückkehr wäre aber bereits vor der Wiederaufnahme des RüA möglich gewesen. Der Entscheidung, die Rückkehr dieser Personengruppe mit einem länderspezifischen Programm aktiv zu fördern und die Wiedereingliederung zu unterstützen erwies sich als richtig.

Insgesamt meldeten sich 538 Personen für das Programm an. Von der eigentlichen Zielgruppe, die Personen mit rechtskräftigen Wegweisungsentscheiden, konnte ein Drittel erreicht werden. Dies ist ein guter Wert, obschon die Anmeldefrist für das Programm vom Zeitpunkt der Lancierung am 9. Oktober 2001 bis zum Anmeldeschluss am 30. November 2001 mit rund eineinhalb Monaten knapp bemessen worden war. Bei den Personen mit hängigem Asylverfahren oder vorläufiger Aufnahme fiel dagegen der Zuspruch mit einem Wert unter einem Prozent aller Teilnehmenden sehr bescheiden aus. Bei dieser Gruppe machten sich der rein technische Ausgangspunkt des Programms und die weiterhin unveränderte Situation im Herkunftsland deutlich bemerkbar – ein positiver Anreiz fehlte.

Innerhalb des Potentials der Personen mit Wegweisung war der Zuspruch bei Romas überdurchschnittlich hoch. Dass aus dieser ethnischen Gruppe auch die meisten Zweitesuchen stammten, könnte mit der oft zitierten erhöhten Mobilität dieser Gruppe zusammenhängen, die sich allerdings zum Beispiel im Rahmen des Minoritätenprogramms Kosovo in keiner Weise manifestierte. Zudem lag die Anzahl der Rück-Rückkehrenden im Rahmen dieses Programms mit 17% weit über den entsprechenden Zahlen bei andern Balkanprogrammen und kann deshalb nur zum Teil mit der Mobilität einer einzigen Gruppe erklärt werden. Gerade im Vergleich mit den andern Programmen zeigte sich bereits ein fundamentaler Unterschied bei den ursprünglichen Ausreisegründen. Sowohl im Kosovo als auch in Mazedonien lagen kriegerische Auseinandersetzungen und eine unmittelbare Bedrohung vor, in Serbien und Montenegro hingegen gab es keinen äusseren Konflikt, hingegen eine traditionelle Arbeitsmigration, zum Beispiel aus der vorwiegend albanisch besiedelten Region Südserbien.

Der Hauptgrund für die massive Rück-Rückkehr muss also letztendlich bei der nach wie vor unbefriedigenden politischen und wirtschaftlichen Situation im Herkunftsland gesucht werden. Folglich bei Faktoren, auf die ein Programm kurzfristig überhaupt keinen und längerfristig – zum Beispiel durch die Finanzierung von Strukturhilfeprojekten – nur bedingt Einfluss nehmen kann. Daneben dürften auch Einzelheiten in der technischen Abwicklung des Programms eine gewisse Rolle gespielt haben. Im Gegensatz zum Mazedonienprogramm wurde auf eine Teilauszahlung einige Zeit nach der Rückkehr im Heimatland verzichtet und alles Geld bei der Ausreise am Flughafen in Zürich-Kloten ausgehändigt.

Mit Sicherheit erleichterte das Programm die Umsetzung des RüA. In der Zeitspanne der Umsetzung des Programms zwischen Oktober 2001 und Juli 2002 lag die Zahl der unfreiwilligen Rückkehrenden mit 315 Personen¹ deutlich unter der Zahl der im Rahmen des Programms freiwillig Ausgereisten.

Die Kosten-Nutzen-Rechnung belegt, dass die Aufwendungen für die finanzielle Rückkehrhilfe bereits im Januar 2002, knapp vier Monate nach Programmbeginn, vollauf abgedeckt waren. Dies bei Verrechnung der pauschalisierten Fürsorgebeträge (CHF 1200.- pro Person und Monat) und ohne Einbezug allfälliger Ausbildungs-, Gesundheits- und Rückführungskosten, die nicht genau bezifferbar sind. Ab diesem Zeitpunkt bewegte sich das Programm in der Gewinnzone. Beim Programmabschluss Ende Juli 2002 betrug die Kosten-Nutzen-Differenz CHF 2'086'400.-. Auch die nur vorübergehende Rückkehr einer unerwartet hohen Anzahl Programmteilnehmenden, welche bereits nach durchschnittlich zehn Monaten wieder in die Schweiz zurückkehrten und ein zweites Asylgesuch einreichten, war rein finanziell betrachtet, gewinnbringend.

Der Grossteil (83%) der ausgereisten Personen blieb endgültig in der seiner Heimat, und insgesamt hat das Rückkehrhilfeprogramm die Erwartungen erfüllt. Es lassen sich folgende Kernaussagen machen:

- **Die Realisierung des Programms erleichterte die Umsetzung des RüA.**
- **Die bei einem Verbleib der Teilnehmenden in der Schweiz anfallenden Fürsorgekosten hätten bereits knapp vier Monate nach Programmbeginn die ausbezahlten Rückkehrhilfegelder überstiegen.**
- **Mit gezielten Strukturhilfeprojekten und begleitenden Massnahmen wurde ein Beitrag an die Erhöhung der Akzeptanz der Schweizerischen Rückkehrpolitik geleistet.**
- **Die Rückkehr verlief problemlos und ohne Zwischenfälle.**
- **Der Anteil von Personen mit rechtskräftiger Wegweisung ist mit einem Drittel des Potentials erfreulich hoch.**
- **Der Anteil von Personen mit hängigen Gesuchen oder vorläufigen Aufnahmen war mit einem Prozent des Potentials sehr gering.**
- **Die Rück-Rückkehr im Rahmen des Programms ist zwar unbefriedigend hoch, jedoch erfolgte die Wiedereinreise im Durchschnitt erst nach 10 Monaten.**

¹ Auper-Zahlen vom 9.10.2001 - 31.7.2002 für Personen aus Serbien und Montenegro (ohne Kosovo).

2 Einleitung

2.1 Allgemeiner Hintergrund

Mit Kreisschreiben vom 9. April 2001 (Asyl 52.3.5.1) hat das BFF die Ausreisefrist für Personen aus der Bundesrepublik Jugoslawien mit letztem Wohnsitz ausserhalb des Kosovo, insbesondere auch Albaner aus Südserbien, bis zum 31. Oktober 2001 verlängert. Grund dafür waren technische Hindernisse beim Vollzug der Wegweisung via Belgrad, da das Rückübernahmeabkommen (RüA) mit der Bundesrepublik Jugoslawien aus dem Jahr 1997 mit Beginn der NATO-Intervention am 24. März 1999 im Kosovo blockiert worden war. Die Ausreisefrist wurde im ordentlichen Verfahren von Amtes wegen angesetzt, in allen übrigen Fällen auf Gesuch der betroffenen Personen hin. Ausgenommen waren Personen, welche in der Schweiz straffällig geworden waren, die sich der Gewaltanwendung oder massiven Drohung gegen Amts- und Betreuungspersonen schuldig gemacht oder ihre Mitwirkungspflicht vorsätzlich in grober Weise verletzt hatten.

Im Juli 2001 beantragte das Projektteam Balkan (PT Balkan) angesichts der politischen Entwicklung in der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien und der sich abzeichnenden baldigen Wiederumsetzung des RüA und der damit ermöglichten Rückkehr vieler Asylsuchender, der Interdepartementalen Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR) die Lancierung eines Rückkehrhilfeprogramms. Der Antrag des PT Balkan für das Programm wurde durch die ILR und durch die Lenkungsgruppe Bundesrepublik Jugoslawien des BFF gutgeheissen. Die Umsetzungsmodalitäten des Programms wurden im Kreisschreiben vom 9. Oktober 2001 geregelt.

2.2 Ziele des Schlussberichts

Es wird unter Berücksichtigung eines vertretbaren Aufwandes ein möglichst kompletter Einblick in den Verlauf des Rückkehrhilfeprogramms gewährt, welcher sowohl quantitative als auch qualitative Merkmale umfasst. Der Schlussbericht zeigt die Ergebnisse des Programms auf und dient als Referenzdokument für die Planung und Umsetzung zukünftiger Programme im Ausland.

3 Programmkontext

3.1 Situation in der Bundesrepublik Jugoslawien

Ab Beginn der NATO-Intervention wurde das RüA zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Jugoslawien durch die jugoslawische Seite ohne Notifikation sistiert. Nach zahlreichen Interventionen auf verschiedenen Ebenen im Anschluss an den Regierungswechsel in Belgrad im Herbst 2000 haben die jugoslawischen Behörden am 10. April 2001 in einer diplomatischen Note die Bereitschaft zur erneuten Anwendung des Abkommens signalisiert. Anlässlich der durch das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) einberufenen Sitzung des Expertenausschusses vom 13. und 14. Juni 2001 in Olten bekräftigte die jugoslawische Delegation den Willen, das RüA wieder in vollem Umfang anzuwenden, ersuchte aber um technische Unterstützung im Bereich der Informatik (Computer), die für eine effiziente Umsetzung in Belgrad notwendig sei. Das BFF erklärte sich bereit, die erforderliche logistische Hilfe zu leisten. Die Kosten wurden zu je 50% von der Abteilung Vollzugsunterstützung des BFF und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) übernommen.

3.2 Situation in der Schweiz

Insgesamt waren im Asylbereich Mitte August 2001 17'730 Personen aus der Bundesrepublik Jugoslawien in der Datenbank AUPER registriert. Wurden die 10'100 Personen aus dem Kosovo subtrahiert, blieben 7'630 Personen übrig. Davon besaßen 3'240 Personen eine vorläufige Aufnahme (VA), 2'600 waren im Verfahren und 1'790 Personen waren im Vollzug hängig.

AUPER 15.08.2001	Total	Albaner	Romas/ Fahrende	Sonstige Minderheiten	Serben	Monte- griner	ohne Angaben/ Rest ²
Potential 1 (Weggewiesene)	1'790	1000	310	110	180	40	150
Potential 2 (im Verfahren Hängige)	2'600	1'530	420	280	160	20	190
Potential 3 (VA)	3'240	1'090	130	190	30	-	1'800
Total	7'630	3'620	860	580	370	60	2'140
Total ohne Potential 3	4'390	2'530	730	390	340	60	340

Im Vorfeld wurde von Seiten der Hauptabteilung Asylverfahren des BFF die Vermutung geäußert, dass bei der grössten und zweitgrössten betroffenen ethnischen Gruppe, Albaner und Romas/Fahrende, die Rückkehrbereitschaft am geringsten sein werde. Deshalb, wurde zur Planung die folgende Tabelle mit und ohne die entsprechenden Gruppen erstellt:

AUPER 15.08.2001	Total	Total ohne Romas/ Fahrende	Total ohne Albaner	Total ohne Albaner und Romas/ Fahrende
Potential 1 (Weggewiesene)	1'790	1'480	790	480
Potential 2 (im Verfahren Hängige)	2'600	2'180	1'070	650
Potential 3 (VA)	3'240	3'110	2'150	2'020
Total	7'630	6'770	4'010	3'150
Total ohne Potential 3	4'390	3'660	1'860	1'130

Viele der betroffenen Personen gaben als Herkunftsort Südserbien an. Von den Personen aus Potential 1 waren rund drei Viertel weniger als vier Jahre in der Schweiz, diejenigen aus Potential 2 durchschnittlich knapp drei Jahre. Es gab somit relativ wenig „Alt-fälle“, das heisst Personen, die sich über Jahre etwas aufgebaut und in der Schweiz gut

² Eine Stichprobenkontrolle hat ergeben, dass diese zum grössten Teil (>90%) Albaner sind.

integriert hatten. Gross war der Anteil an Familien, zwei Fünftel bei Potential 1 und sogar drei Viertel bei Potential 2 hatten eines oder mehrere Kinder.

Es scheint auf den ersten Blick problematisch ein Programm für Leute anzubieten, welche die Schweiz grundsätzlich schon seit längerem hätten verlassen müssen, da ein Programm nicht bereits laufende Vollzugsbemühungen unterlaufen sollte. In Anbetracht des Umstandes, dass der Vollzug der Wegweisung wohl nur in Ausnahmefällen bereits am 1. November 2001 technisch möglich sein würde, kam das Projektteam zur Auffassung, dass ein Rückkehrhilfeangebot trotzdem Sinn mache.

3.3 Internationaler Kontext

Die Schweiz konnte als erstes europäisches Land nach dem Krieg im Kosovo die Umsetzung eines RüA mit der Bundesrepublik Jugoslawien in die Wege leiten.

4 Zielsetzungen und Modalitäten

4.1 Zielsetzungen

Die freiwillige Rückkehr von jugoslawischen Asylsuchenden in der Schweiz und der Rückzug hängiger Gesuche sollte gefördert werden. Die Umsetzung des RüA sollte erleichtert und die gezielte Finanzierung von Strukturhilfeprojekten im Land ermöglicht werden.

4.2 Modalitäten

Personen mit rechtskräftig abgelehntem oder zurückgezogenem Asylgesuch, einer gültigen oder aufgehobenen vorläufigen Aufnahme sowie anerkannte Flüchtlinge mit letztem Wohnsitz in der Bundesrepublik Jugoslawien (ausserhalb der Provinz Kosovo) konnten am Programm teilnehmen, wenn sie das Asylgesuch in der Schweiz vor dem 1. September 2001 eingereicht hatten. Ebenfalls teilnahmeberechtigt waren Personen aus dem Ausländerbereich, die im Genuss einer vorläufigen Aufnahme waren oder deren vorläufige Aufnahme aufgehoben worden war.

Rechtskräftig weggewiesene Personen, die kein Gesuch um Fristverlängerung gemäss Kreisschreiben Asyl 52.3.5.1 eingereicht hatten, waren zur Teilnahme berechtigt, soweit sie die Voraussetzungen für eine Fristverlängerung erfüllten hätten.

Programmteilnehmende erhielten eine **Pauschale von CHF 2'000.- pro erwachsene und CHF 1'000.- pro minderjährige Person.**

Die Teilnahme am Rückkehrhilfeprogramm hatte grundsätzlich keine formelle Verlängerung der Ausreisefrist zur Folge. Die Ausreise hatte zu erfolgen, sobald ein gültiges Reisepapier vorlag.

Anmeldefrist war der 30. November 2001, die Ausreisen hatten bis spätestens am 31. März 2002, bei Fristverlängerungen bis zum 31. Juli 2002 zu erfolgen.

5 Umsetzung

5.1 Informationsarbeit

Am 19. September 2001 informierte das BFF die Öffentlichkeit mit einer Pressemitteilung über das Rückkehrhilfeprogramm für Personen aus der Bundesrepublik Jugoslawien mit letztem Wohnsitz ausserhalb des Kosovo.

Die Kantone wurden mittels Kreisschreiben vom 9. Oktober 2001 über das Programm und die Umsetzungsmodalitäten informiert. Weiter wurde den Kantonen ein Merkblatt zugestellt, welches auch den vom BFF verfügbaren negativen Asylentscheiden beigelegt wurde.

Am 20. November 2001 wurde die Öffentlichkeit mit einer zweiten Pressemitteilung über den Stand des Programms informiert.

Als Ergänzung zu den bisherigen Programminformationen erhielten die Kantone im Dezember 2001 ein Informationsblatt für Rückkehrende in die Bundesrepublik Jugoslawien. Es enthielt wichtige Informationen und Adressen zu den Themen Arbeit, Unterkunft/Wohnen, Ausbildung, Gesundheitswesen, Fernmeldewesen, Transport und Banken.

Das Koordinationsbüro der internationalen Organisation für Migration (IOM) in Bern hat zudem bei Bedarf die Programmteilnehmenden mit individuellen Informationen über die Situation vor Ort unterstützt.

5.2 Papierbeschaffung

Personen, die sich keine eigenen Reisepapiere beschaffen konnten, wurden durch die Abteilung Vollzugsunterstützung des BFF unterstützt. Dabei hat sich die Wiederaufnahme des RüA in der Praxis bewährt und die jugoslawischen Behörden stellten die gewünschten Papiere aus.

In schwierigen Einzelfällen dauerte die Papierbeschaffung allerdings sehr lange. So musste die ursprünglich zur Ausreise im Rahmen des Programms vorgesehene Frist per Ende März 2002 für diese Fälle immer wieder verlängert werden. Der Programmteilnehmende der am längsten auf die Zusage der jugoslawischen Behörden warten musste, hatte zudem das Pech, dass unmittelbar nach deren Eintreffen im Februar 2003, die zuständige Behörde zu existieren aufhörte, da mit Serbien und Montenegro ein neuer Staat entstanden war. Die Ausreise verzögerte sich deshalb nochmals um drei Monate.

Die Programmteilnehmenden albanischer Herkunft reisten alle via Pristina nach Südserbien zurück. In diesen Fällen konnten durch das EJPD selbständig Laissez-Passer ausgestellt und Wartezeiten vermieden werden.

5.3 Strukturhilfe

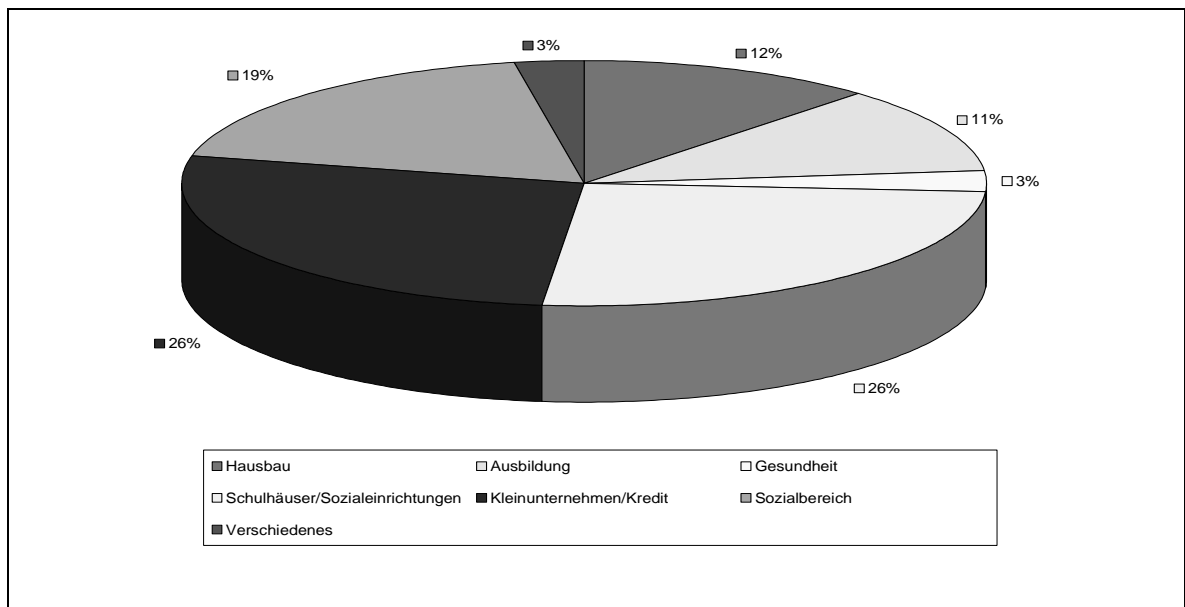
Bereits im Herbst 2001 hatte das BFF ein Cash-for-shelter-Programm der humanitären Hilfe der DEZA im Umfang von CHF 1'100'000.- in den Regionen von Kumanovo, Skop-

je und Tetovo mit CHF 550'000.- finanziert. Dabei wurden 3000 Gastgeberfamilien, die Vertriebene bei sich aufnahmen, mit einem Beitrag von € 125 unterstützt.

Im Rahmen der durch die DEZA umgesetzten Strukturhilfe wurde ein bedeutender Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Strukturen des Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesens geleistet. Zudem engagierte sich die Schweiz bei der Reintegration von Flüchtlingen und intern Vertriebenen indem sie dazu beitrug, dauerhafte Wohnlösungen bereitzustellen. Ein weiteres Element der BFF-finanzierten Unterstützung im Bereich der Strukturhilfe bildete die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

Die Programme dienten der Lokalbevölkerungen wie auch den Zurückkehrenden. Die Normalisierung der Verhältnisse erleichterte vielen den Entscheid, zurückzukehren bzw. gar nicht erst wegzuziehen.

Das BFF finanzierte die Aktionen der DEZA im Bereich der Strukturhilfe in der Bundesrepublik Jugoslawien (ohne Kosovo) mit CHF 6'000'000.-. Diese Mittel wurden in folgenden Bereichen eingesetzt:



In Südserbien wurden vier Gesundheitsposten für medizinische Erstversorgung in stand gestellt. In Pozarevac konnte ein Tageszentrum für geistig behinderte Kinder und in Kragujevac ein Heim für elternlose Kinder errichtet werden. Diese Sozialreinrichtungen zeichnen sich durch innovative Betriebskonzepte aus. Die kindergerechten und trotzdem kostengünstigen Lösungen finden auch bei anderen Institutionen Einzug.

Mit der Rehabilitierung und der teilweisen Erweiterung von 14 Grundschulen im ganzen Land wurde einem grossen Bedürfnis entsprochen. Die Sicherstellung eines geregelten Schulbetriebs wird von Eltern wie Behörden als eines der wichtigsten Anliegen genannt.

Für Flüchtlinge und intern Vertriebene entwickelte die DEZA so genannte Foster Social Housing Lösungen. Betreuungsbedürftige ältere Menschen und allein stehende Mütter mit ihren Kindern erhalten eine Unterkunft in eigens erstellten Wohnhäusern. Sie werden bei Bedarf bei alltäglichen Verrichtungen von einer im gleichen Haus lebenden Betreuerfamilie unterstützt, bleiben im übrigen aber selbstständig. Die Lösungen sind so ausgelegt, dass die Begünstigten nur jene Unterstützung erhalten, die sie tatsächlich

benötigen. Damit werden Unterhalts- und Betriebskosten gespart und gleichzeitig die Fähigkeiten der Begünstigten genutzt und erhalten. In Apatin und Pozega konnten vier Häuser mit insgesamt 24 Wohnungen realisiert werden. Dieser von der DEZA entwickelte Ansatz wurde in der Zwischenzeit auch durch das United Nations Development Programme (UNDP) für eigene Projekte übernommen.

Personen die aus den Nachbarländern nach Serbien-Montenegro geflohen sind und in ihr Ursprungsgebiet zurückkehren möchten wurden bei der Instandstellung ihrer früheren Wohnung unterstützt. In Zemun wurde eine neue Siedlung für ehemalige Flüchtlinge und intern Vertriebene an die öffentliche Infrastruktur (Wasser, Strom) angeschlossen.

In Vrnjecka Banja und Zemun wurden mit BFF-Geldern Gemeinde-Jugendzentren unterstützt, welche Unterrichts- und Freizeitgestaltungsaktivitäten mit Jugendlichen aus unterschiedlichen Ethnien durchführten. Spezifisch auf die Integration und Unterstützung der Roma-Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sind die Aktivitäten von verschiedenen Roma Ausbildungszentren in Südserbien, welche zum Ziel haben, Roma Kindern und Jugendlichen die Integration in die öffentlichen Schulen zu ermöglichen, ohne dass sie ihre kulturelle Identität aufgeben müssen. Gleichzeitig werden Eltern und LehrerInnen, die lokalen und nationalen Behörden einbezogen. BFF-Gelder wurden ebenfalls in Schulentwicklungsprogrammen und bei der Einrichtung von Nationalen und Regionalen LehrerInnen-Ausbildungszentren eingesetzt. Einen Beitrag zur Friedensförderung und Verminderung der ethnischen Distanz zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen leistet das Projekt „Haide da“, welches Bewusstseinsarbeit und Ausbildungen in gewaltfreier Kommunikation durchführt und Unterrichtsmaterial produziert.

Um die Gründung oder den Fortbestand von KMU zu fördern und damit einen Beitrag zur Verbesserung der ökonomischen Bedingungen zu leisten, wurde der European Fund for Serbia eingerichtet, welcher von der Kreditanstalt für Wiederaufbau verwaltet wird. Aus diesem Fonds werden über lokale Partnerbanken Kredite zur Finanzierung von KMU ermöglicht. Begleitende Ausbildungen innerhalb der Banken ergänzen dieses Programm. Sehr basisnah auf Haushaltebene arbeitet das Projekt HELP, welches benachteiligte Familien bei der Gründung von kleinen Unternehmen unterstützt und begleitet. Alle diese Projekte dienen der Verbesserung der sozialen, ökonomischen und kulturellen Lebensbedingungen benachteiligter Bevölkerungsgruppen.

Die vom BFF finanzierten Projekte ergänzten oder erweiterten die DEZA-Programmaktivitäten und trugen massgebend zu einer starken Präsenz der Schweiz bei.

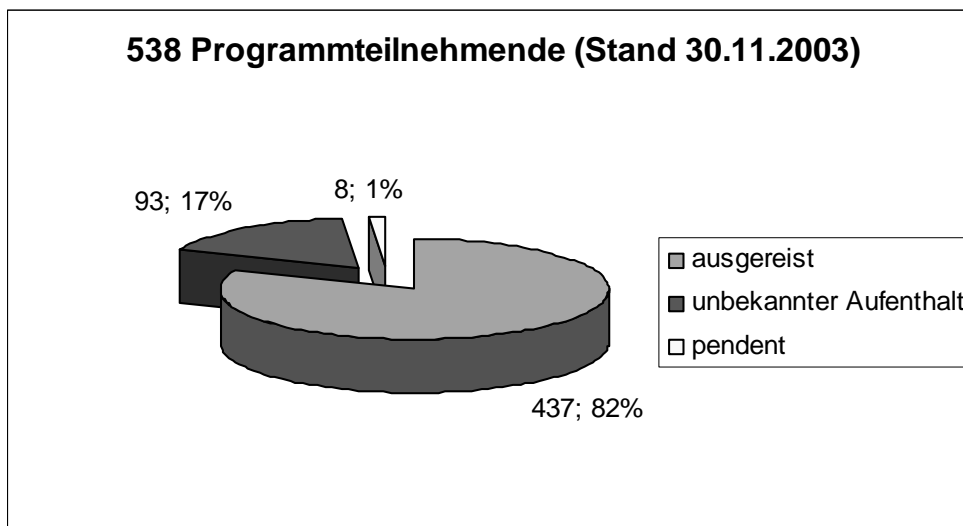
Weiter wurde im Rahmen der Strukturhilfe ein IOM Rückkehrhilfeprogramm für gestrandete Migranten in Serbien und Montenegro unterstützt. Insgesamt 128 Personen aus Tunesien, Moldawien, Türkei, Ukraine, Libanon, Bangladesch und Pakistan, welche sich auf dem Weg nach Westeuropa befanden, wurden im Rahmen des Projekts in Belgrad bei der Papierbeschaffung und der Reiseorganisation für die Rückkehr in ihren Heimatstaat unterstützt.

5.4 Programmkosten

Neben den erwähnten Mitteln für die Strukturhilfeprojekte der DEZA leistete das BFF CHF 745'000.- an individuellen Rückkehrhilfegeldern für die Programmteilnehmenden. Die Gesamtkosten betragen somit CHF 6'745'000.-.

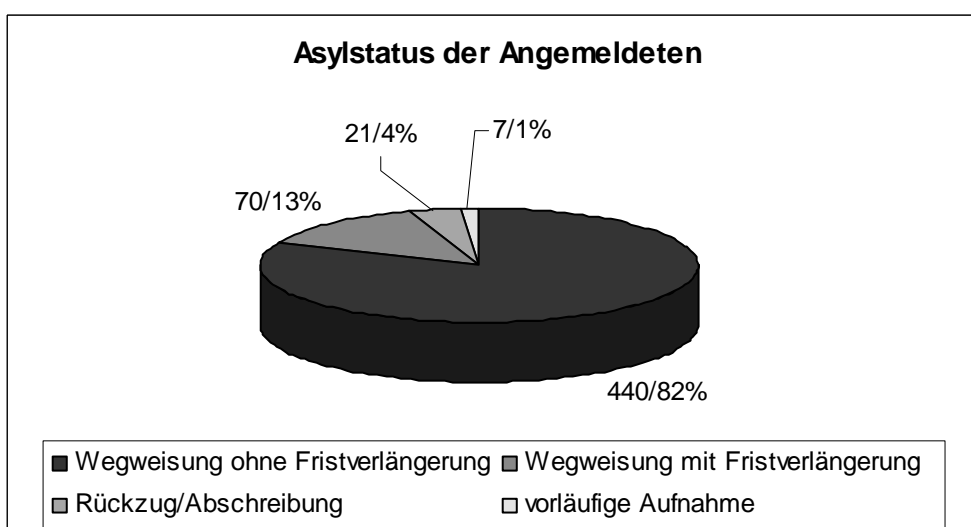
6 Ergebnisse

6.1 Programmteilnehmende



538 Personen haben sich für eine Programmteilnahme angemeldet. Davon sind 437 Personen ausgereist, 93 Personen sind nicht ausgereist und als verschwunden registriert worden und 8 Personen warten bis heute auf die Ausstellung von Reisepapieren durch die Behörden von Serbien und Montenegro in der Schweiz. 202 der angemeldeten Personen (38%) waren Frauen.

Zusätzlichen 93 Personen wurde die Programmteilnahme verweigert, da sie einzelne oder mehrere Bedingungen, wie Einreise vor dem Stichtag, letzter Wohnsitz in Serbien und Montenegro usw. nicht erfüllten. Im Vergleich zu anderen Länderprogrammen ist dieser Wert mit 15% der insgesamt Interessierten recht hoch (z.B. 9% im Mazedonienprogramm).

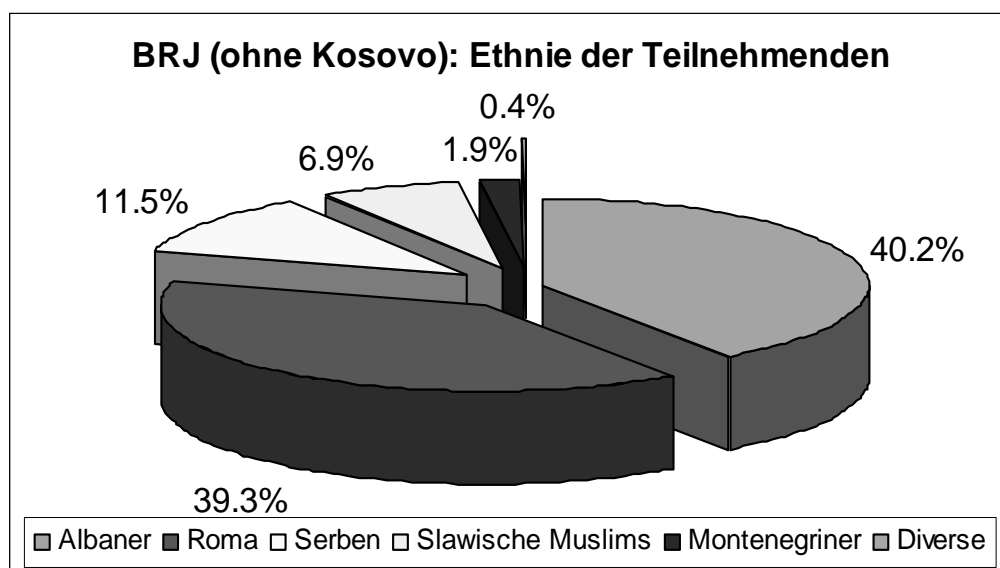


510 der insgesamt 538 angemeldeten Personen waren zum Zeitpunkt der Programm Anmeldung im Besitz eines Wegweisungsentscheides. Dies entspricht einem Drittel des

Potentials der im Konzept vorgesehenen Zielgruppe (1'790 Personen), die effektiv angesprochen werden konnten. 70 Personen aus dieser Gruppe wurde die Ausreisefrist aus individuellen Gründen verlängert (Krankheit, Schule, Ausbildung).

21 Personen sahen sich veranlasst für eine Programmteilnahme ihr Asylgesuch zurückzuziehen und 4 Personen verzichteten auf ihre gültige vorläufige Aufnahme in der Schweiz. Der Anteil dieser Personen am Potential ist mit einem Prozent sehr gering. Dies war jedoch bereits bei der Programmkonzeption so erwartet worden.

Der Anteil der Einzelpersonen lag beim Potential des Programms bei einem Drittel. Effektiv angemeldet haben sich erstaunlicherweise beinahe zwei Drittel. Bei den Familien geschah Gegenteiliges. Das Potential lag bei zwei Drittel und es meldete sich nur knapp ein Drittel für eine Programmteilnahme an. Das Profil der Teilnehmenden wurde folglich im Vergleich zum Potential stärker geprägt von männlichen Einzelpersonen, während der Anteil der Familien zurückging, sich aber immer noch auf einem respektablem Niveau hielt.



Unter den Teilnehmenden befanden sich alle jugoslawischen Ethnien. Die Albaner stellen zusammen mit den Roma die grösste Gruppe, deutlich vor den Serben.

Relativ betrachtet, fand das Programm aber mit gut einem Fünftel des Potentials aller weggewiesenen Personen aus Serbien und Montenegro (ohne Kosovo) bei den Albanern von den drei Hauptgruppen am wenigsten Anklang. Bei den Serben konnten immerhin knapp ein Drittel erreicht werden und entgegen den Erwartungen war der Zuspuch bei den Roma mit zwei Dritteln des Potentials am grössten.

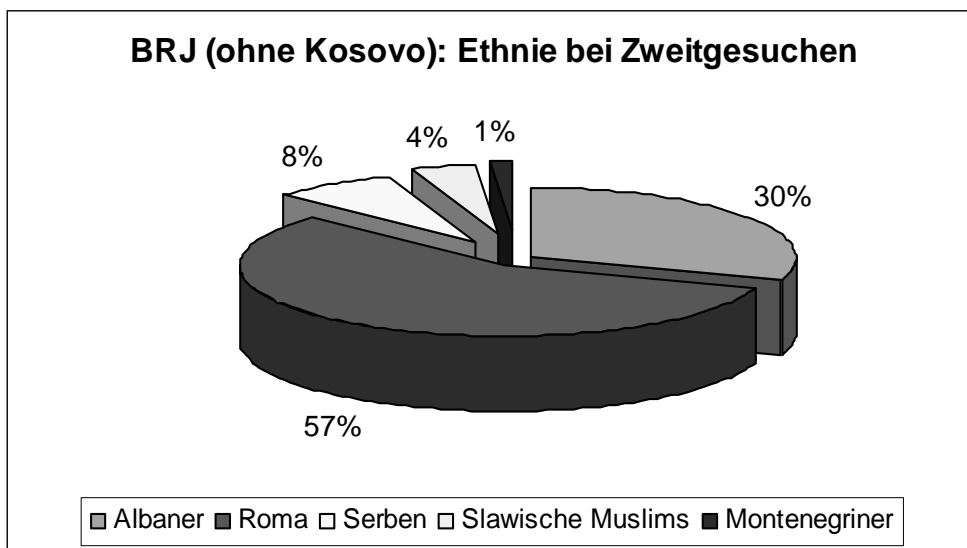
6.2 Rück-Rückkehr von Programmteilnehmenden

530 Programmteilnehmende haben die Schweiz verlassen. Davon sind 437 Personen kontrolliert ausgereist und 93 Personen sind als verschwunden registriert worden.

117 Personen oder 22% des Totals sind anschliessend ein zweites Mal in der Schweiz asyl- oder ausländerrechtlich in Erscheinung getreten. Im Vergleich zu anderen Länderprogrammen entspricht dies einem hohen Wert und es ist eine differenzierende Betrachtung angezeigt.

6.2.1 Ausgereiste Personen

Von den 437 mit Rückkehrhilfe ausgereisten Personen kehrten bis zum 30. November 2003 76 Personen oder 17% in die Schweiz zurück und stellten ein zweites Asylgesuch. Bei den vergleichbaren anderen Balkanprogrammen war diese Quote wesentlich tiefer (3% beim Mazedonienprogramm und 6% beim Minoritätenprogramm Kosovo). Betroffen waren 36 Einzelpersonen und 12 Familien. Aufgeteilt nach ethnischen Gruppen haben 27% der Romas, 12% der Albaner, 6% der Serben, 4% der slawischen Muslime sowie 1% der Montenegriner nach der Rückkehr ein zweites Mal in der Schweiz um Asyl nachgesucht. Dies führt bei der Aufteilung nach Ethnien im Rahmen des Programms zu einem von dem Roma dominierten Bild bei den Zweitgesuchten:



Zwei Personen sind zudem im Rahmen eines ausländerrechtlichen Verfahrens wieder in der Schweiz registriert worden, haben jedoch kein neues Asylgesuch mehr gestellt.

6.2.2 Verschwundene Personen

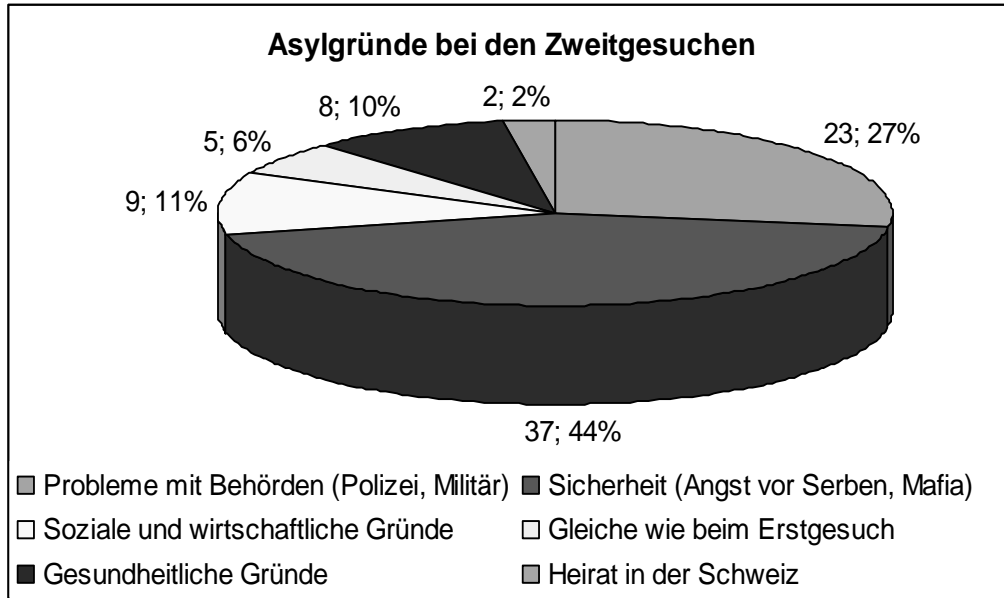
93 Personen haben sich zum Programm angemeldet, sind anschliessend jedoch verschwunden und haben keine Rückkehrhilfeleistungen bezogen. Von ihnen sind 54 Personen seither nicht mehr registriert worden, 31 Personen haben zu einem späteren Zeitpunkt ein neues Asylgesuch in der Schweiz gestellt und 8 Personen sind im Rahmen eines ausländerrechtlichen Verfahrens wieder in die Schweiz eingereist.

6.2.3 Dauer zwischen Ausreise oder Verschwinden und erneuter Registrierung

Von den insgesamt 117 Personen, welche in der Schweiz ein zweites Mal registriert wurden sind 32% nach ein bis sechs Monaten, 40% nach sieben bis zwölf Monaten und 28% nach mehr als einem Jahr in der Schweiz wieder asyl- oder ausländerrechtlich erfasst worden. Da die ausbezahlten Rückkehrhilfebeträge als Starthilfe für die ersten Monate im Heimatstaat gedacht sind und zwischen Ausreise und Wiedereinreise durchschnittlich zehn Monate verstrichen sind, kann davon ausgegangen werden, dass diese in den meisten Fällen nicht direkt für die Finanzierung der erneuten Reise in die Schweiz aufgewendet worden sind.

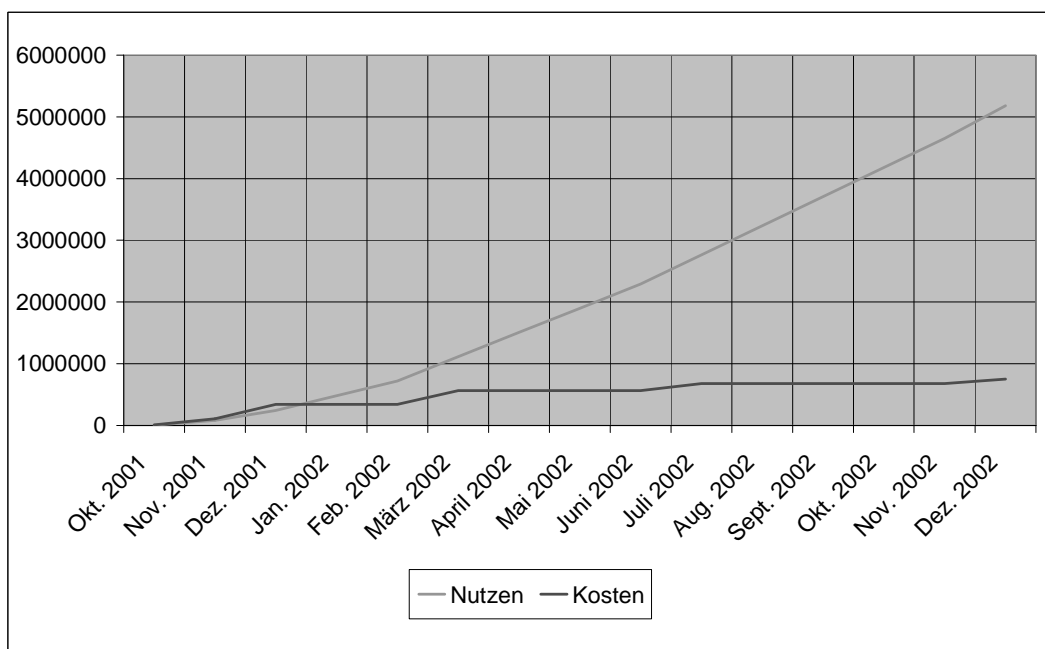
6.2.4 Gründe für die erneuten Asylgesuche

Eine Prüfung der Dossiers per Ende Juli 2003 hat ergeben, dass die meisten Personen die Sicherheit als Grund für die erneute Rückkehr angegeben haben (44%). Wobei auffällt, dass Romas oft Schutzgeldforderungen der Mafia als Grund angeben, die Albaner dagegen die Angst vor den Serben und Probleme mit der Polizei.



Anmerkung: Pro Person konnten mehrere Asylgründe angegeben werden. Personen, bei welchen die gleichen Gründe wie beim Erstgesuch angegeben sind, haben im zweiten Protokoll explizit darauf hingewiesen. Ausbezahlte Rückkehrhilfeleistungen werden grundsätzlich zurückgefordert.

6.3 Kosten-Nutzen-Rechnung



Die Grafik zeigt, dass die Rückkehr von Asylsuchenden mit Rückkehrhilfe im Vergleich zu den anfallenden Kosten in der Schweiz finanziell immer die vorteilhaftere Variante ist. Die Aufwendungen für die finanzielle Rückkehrhilfe waren im Programm bereits im Januar 2002, knapp vier Monate nach Programmbeginn, abgedeckt. Dies bei Verrechnung der pauschalisierten Fürsorgebeträge (CHF 1200.- pro Person und Monat) und ohne Einbezug allfälliger Ausbildungs-, Gesundheits- und Rückführungskosten, die nicht genau bezifferbar sind. Ab diesem Zeitpunkt bewegte sich das Programm in der Gewinnzone. Beim Programmabschluss Ende Juli 2002 betrug die Kosten-Nutzen-Differenz CHF 2'086'400.-.

Auch die nur vorübergehende Rückkehr von 17% der Programmteilnehmenden, welche bereits nach durchschnittlich zehn Monaten wieder in die Schweiz zurückkehrten und ein zweites Asylgesuch einreichten, war rein finanziell betrachtet gewinnbringend.

Werden die Kosten für die geleistete Strukturhilfe, welche jedoch in erster Linie für die Vorortgebliebenen gedacht ist, ebenfalls mit eingerechnet, ist die Gewinnzone im April 2003 erreicht worden.

7 Abschliessende Bemerkungen

Trotz des mit der Wiederaufnahme des RüA besonderen, technischen Anlasses für die Lancierung des Rückkehrhilfeprogramms Bundesrepublik Jugoslawien (ohne Kosovo) und der fehlenden Verbesserung der politischen Situation im Herkunftsland konnte ein Drittel der eigentlichen Zielgruppe, die Personen mit rechtskräftigen Wegweisungsentscheidungen, erreicht werden und zu einer vorzeitigen Rückkehr bewegt werden, was insbesondere die Umsetzung des RüA erleichterte.

Für den Schlussbericht:

Tanja Brombacher, Sektion Rückkehrhilfe

Thomas Lory, Sektion Rückkehrhilfe

Eric Kaser, stv. Sektionschef

vis:
Urs von Arb, stv. Vizedirektor
Leiter Projektteam