



EJPD  
EDA

Bundesamt für Migration  
Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

BFM  
DEZA

Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe

ILR

SuD 382.3 - 005

# Schlussbericht Rückkehrhilfeprogramm Sri Lanka



**Berichtsperiode: Januar 2000 bis Dezember 2004**

Bern-Wabern, 17. März 2005

Projektteam Sri Lanka

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Zusammenfassung und Kernaussagen.....</b>	<b>S. 4</b>
<b>2. Einleitung.....</b>	<b>S. 7</b>
2.1. Allgemeiner Hintergrund.....	S. 7
2.2. Ziele des Schlussberichts.....	S. 8
<b>3. Programmkontext .....</b>	<b>S. 8</b>
<b>3.1. Situation in Sri Lanka .....</b>	<b>S. 8</b>
3.1.1. Die politische Lage im Jahr 2000 .....	S. 8
3.1.2. Die soziale und wirtschaftliche Situation .....	S. 8
3.1.3. Die Menschenrechtssituation .....	S. 9
<b>3.2. Situation in der Schweiz.....</b>	<b>S. 9</b>
3.2.1 Asylverfahren .....	S. 9
3.2.2 Statistische Angaben.....	S. 10
3.2.3. Notenwechsel und passives Monitoring .....	S. 11
3.2.4. Wegweisungsvollzug.....	S. 12
3.2.5. Humanitäre Aktion 2000 .....	S. 12
<b>3.3. Internationaler Kontext.....</b>	<b>S. 13</b>
<b>4. Zielsetzungen und Modalitäten .....</b>	<b>S. 13</b>
4.1. Zielsetzungen.....	S. 13
4.2. Modalitäten.....	S. 14
4.2.1. Bestehendes Angebot: Individuelle Rückkehrhilfe.....	S. 14
4.2.2. Programmberechtigte und Leistungen .....	S. 15
<b>5. Umsetzung.....</b>	<b>S.16</b>
<b>5.1. Informationsarbeit .....</b>	<b>S. 16</b>
5.1.1. BFM.....	S. 16
5.1.2. Medien .....	S. 16
5.1.3. Reaktionen der Hilfswerke .....	S. 17

<b>5.2. Dienstleistungen in der Schweiz .....</b>	<b>S. 18</b>
5.2.1. Reisepapiere .....	S. 18
5.2.2. Kontoeröffnung Habib Bank .....	S. 18
5.2.3. Sicherheitskonti (SiRück) und Sozialversicherungsansprüche.....	S. 19
5.2.4. Rückkehrorientierte Projekte in der Schweiz (RüPS) .....	S. 20
<b>5.3. Dienstleistungen in Sri Lanka.....</b>	<b>S. 21</b>
5.3.1. Einreise und Empfang am Flughafen durch Botschaftspersonal .....	S. 21
5.3.2. Transfer Airport-Red Cross Home bzw. Colombo .....	S. 21
5.3.3. Home for Human Rights (HHR).....	S. 22
5.3.4. Red Cross Home (RCH) und Übernachtung in Lodges.....	S. 22
5.3.5. Rückmeldung Attaché .....	S. 22
<b>5.4. Evaluation 2001 und Programmverlängerungen .....</b>	<b>S. 22</b>
<b>5.5. Programmabbau .....</b>	<b>S. 23</b>
<b>5.6. Strukturhilfe .....</b>	<b>S. 23</b>
<b>5.7. Programmkosten .....</b>	<b>S. 24</b>
<b>6. Ergebnisse.....</b>	<b>S.24</b>
<b>6.1. Programmteilnehmende.....</b>	<b>S. 24</b>
6.1.1. Anmeldungen und Ausreisen .....	S. 24
6.1.2. Aufenthaltstatus in der Schweiz.....	S. 26
6.1.3. Aufenthaltsdauer in der Schweiz .....	S. 26
6.1.4. Altersstruktur .....	S. 27
6.1.5. Familienstruktur.....	S. 27
6.1.6. Kantonale Verteilung.....	S. 28
<b>6.3. Kosten-Nutzen-Rechnung.....</b>	<b>S. 29</b>
<b>7. Ausblick .....</b>	<b>S.29</b>

## 1. Zusammenfassung und Kernaussagen

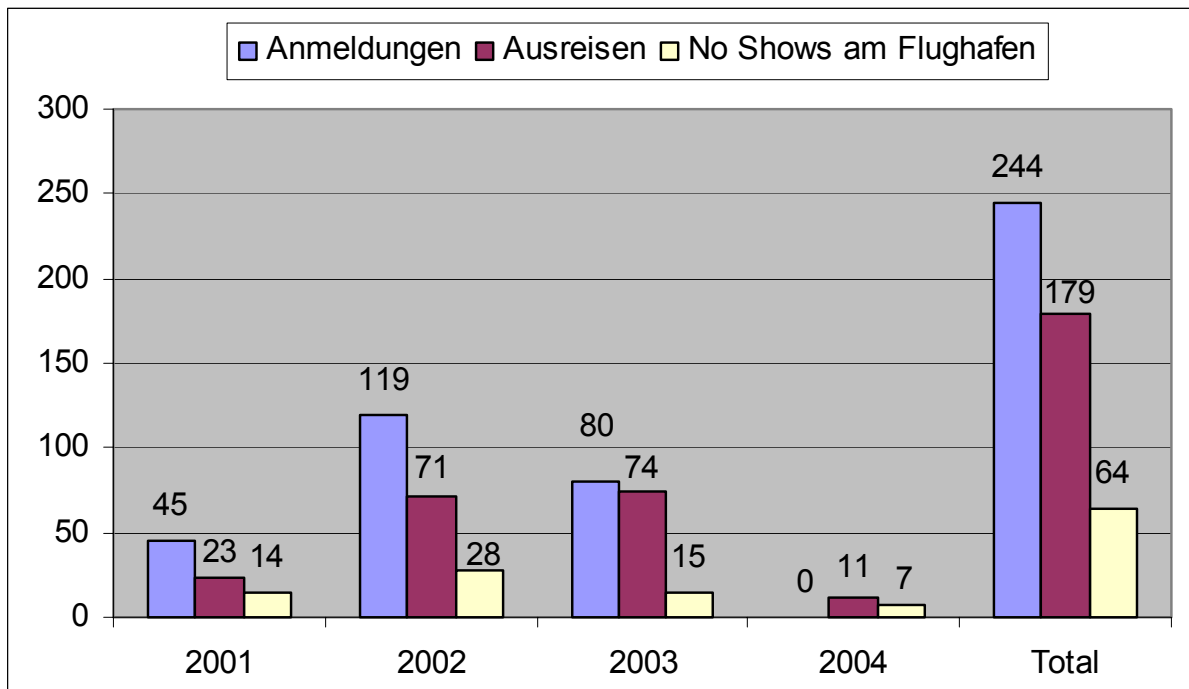
Das Rückkehrhilfeprogramm Sri Lanka startete im Oktober 2000 und lief bis Ende März 2004. Es musste sich an grundlegend anderen Rahmenbedingungen orientieren als die zwei erfolgreichen Rückkehrhilfeprogramme Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo. Eine wenn auch nur temporäre Friedenslösung für Sri Lanka war im Jahr 2000 nicht in Sicht und bei allen betroffenen Akteuren war die Rückkehr von Asylsuchenden kein Thema. Die im Vorfeld anlässlich von Hearings konsultierten externen Sri Lanka-Expertinnen und -Experten von Hilfswerken, Medien und Universitäten betrachteten die politischen Voraussetzungen für ein Rückkehrhilfeprogramm unisono als nicht gegeben. Eine grundsätzliche Rückkehrmotivation sei bei den Betroffenen zwar grundsätzlich vorhanden, nehme aber mit der fortschreitenden Integration ab. Zentraler Anreiz für eine Rückkehr liege in einer grösstmöglichen Sicherheit und einer Garantie vor Verhaftungen. Es bedürfe deshalb Vertrauenspersonen vor und nach der Rückkehr.

Es galt somit die Akzeptanz bei Betroffenen selber, der schweizerischen Öffentlichkeit, der srilankischen Regierung, welche die Bevorzugung der Tamilen befürchtete, und der "Tamil Tigers of Tamil Eelam" (LTTE), die am Ausbau einer starken und finanzkräftigen Diaspora interessiert war, erst zu schaffen.

Das Programm bot neben den finanziellen Leistungen denn auch umfangreiche Dienstleistungen vor, während und nach der Ausreise an: Aus- und Weiterbildung in der Schweiz, Rückkehrberatung, Eröffnung von Bankkonten, Transfer von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen, Hilfeleistungen bei der Ankunft, temporäre Unterbringung sowie eine Anlaufstelle bei administrativen Problemen. Die schwierigen Rahmenbedingungen verlangten innovative Lösungen.

Kurzfristiges Ziel war die Förderung der freiwilligen und pflichtgemässen Ausreisen und die soziale und wirtschaftliche Wiedereingliederung der Rückkehrenden im Heimatstaat. Mit dem durch die Erhöhung der Zahl der kontrollierten Ausreisen verbundenen Signal sollte als längerfristiges Ziel ein Trendbruch eingeleitet, das heisst mehr Ausreisen als Einreisen erreicht werden.

Im Vorfeld rechnete das damalige Bundesamt für Flüchtlinge, das heutige Bundesamt für Migration (BFM), mit jährlich 100 Teilnehmenden. Diese Zahl wurde im ersten Programmjahr verfehlt. Erst nach dem Waffenstillstandsabkommen zwischen der srilankischen Regierung und der LTTE im Februar 2002 konnte das angestrebte Ziel erreicht werden:



Allerdings lag der Zuspruch bei der eigentlich anvisierten Hauptzielgruppe der Personen mit rechtskräftiger Wegweisung klar hinter den Erwartungen zurück. Im Konzeptpapier des Projektteams vom 18. Februar 2000 war davon ausgegangen worden, dass bei Personen mit einer rechtskräftigen Wegweisung die Teilnahmemotivation grösser sein würde als bei Personen mit einem anderen Aufenthaltsstatus in der Schweiz. 38% der Teilnehmenden waren im Besitz einer vorläufigen Aufnahme und die 15% hatten ein noch hängiges Asylgesuch. Knapp die Hälfte (47%) der Teilnehmenden entsprach der in erster Linie angesprochenen und erwarteten Zielgruppe. Generell waren überproportional viele Altfälle unter den Teilnehmenden (fünf Jahre und längerer Aufenthalt in der Schweiz). Diese Befunde lassen folgende Schlussfolgerungen zu:

- Es gab eine Tendenz zur Programmteilnahme bei bereits bestehender eigener finanzieller Absicherung (langer Aufenthalt und/ oder Arbeitstätigkeit in der Schweiz). Zahlreiche anfangs der 1990er Jahre in der Schweiz eingereisten Tamilen hatten sich entschlossen mit dem in der Schweiz Ersparten ihren Lebensabend in der Heimat zu verbringen.
- Individuelle und somit *nicht* steuerbare Einflüsse waren ausschlaggebend für die Rückkehr bei Personen mit einer vorläufigen Aufnahme.
- Das Rückkehrhilfeprogramm wurde in diesen Fällen als attraktivstes Reiseangebot genutzt.

Von allen 340 seit Programmstart nach Sri Lanka freiwillig zurückgekehrten Personen waren 52% Teilnehmende des Programms (179 Personen). Insgesamt lagen die Ausreisezahlen im Rahmen des Vorjahres 2000 und tiefer als 1999. Die trotz Programm nicht steigenden Ausreisezahlen waren auf die Regelungen im Rahmen der Humanitären Aktion 2000, auf die verminderte Anzahl Einreisen und Wegweisungen sowie die zwischenzeitliche Blockierung des Notenwechsels über die Rückführung abgewiesener Asylbewerber durch Sri Lanka zurückzuführen. Im Zeitraum des Programms wurden 133 Personen nach Sri Lanka zurückgeführt und 1297 Personen tauchten unter. Der Zahl der Ausgereisten standen nicht mehr

sechsmal mehr Untergetauchte gegenüber wie vor Programmbeginn, sondern „nur“ noch viermal mehr. Die durch das Programm angestrebte Verminderung der Zahl der unkontrolliert Abreisenden konnte somit erreicht werden.

Die Rückkehr von Asylsuchenden mit Rückkehrhilfe ist im Vergleich zu den anfallenden Kosten in der Schweiz finanziell immer die vorteilhaftere Variante. Die finanziellen Aufwendungen für die individuelle Rückkehrhilfe waren im Programm bereits zwei Monate nach Beginn abgedeckt. Dies bei Verrechnung der Kosten für rückkehrorientierte Projekte (RüPS) und die geleistete Strukturhilfe in Sri Lanka sowie der pauschalisierten Fürsorgebeträge für die nicht erwerbstätige Hälfte der Programmteilnehmenden, ohne Einbezug allfälliger Ausbildungs-, Gesundheits- und Rückführungskosten, die nicht genau bezifferbar sind. Beim Programmabschluss Ende März 2004 betrug die Kosten-Nutzen-Differenz CHF 1'127'800.-.

### **Kernaussagen zum Programm:**

- **Den schwierigen Rahmenbedingungen bei Programmstart verlangten neue und innovative Lösungen. Die vor und nach der Ausreise gewählten Hilfeleistungen hatten teilweise wegweisenden Charakter. So z.B. bei der Regelung der Sozialversicherungsansprüche oder auch bei der Eröffnung von Konten bei einer Bank mit Zweigstelle in Sri Lanka.**
- **Nach dem Waffenstillstandsabkommen im Februar 2002 konnte die jährlich angestrebte Teilnehmerzahl erreicht werden.**
- **Die bei einem Verbleib der Teilnehmenden in der Schweiz anfallenden Fürsorgekosten hätten bereits zwei Monate nach Programmbeginn die ausbezahlten Rückkehrhilfegelder überstiegen.**
- **Mit gezielten Strukturhilfeprojekten und begleitenden Massnahmen wurde ein wichtiger Beitrag an die Erhöhung der Akzeptanz der Schweizerischen Rückkehrpolitik geleistet.**
- **Die Rückkehr verlief problemlos und ohne Zwischenfälle, wobei sich die getroffenen Massnahmen (Abholservice, Unterkunft, etc.) als richtig und notwendig erwiesen.**
- **Der Anteil von Personen mit rechtskräftiger Wegweisung war mit 47% eher gering. Dafür war der Anteil von Personen mit hängigen Gesuchen oder vorläufigen Aufnahmen hoch.**
- **Eine Rück-Rückkehr eines Programmteilnehmenden in die Schweiz gab es bis dato nicht.**

## 2. Einleitung

### 2.1. Rückblick: Von den ersten Asylgesuchen zum Rückkehrhilfeprogramm

1982 stellten erstmals gut hundert Tamilen in der Schweiz ein Asylgesuch. Während Sri Lanka in den folgenden Jahren ins Bewusstsein der Schweizer Bevölkerung rückte und in der Asylfrage zu einer Polarisierung der öffentlichen Meinung führte, wuchs der Zustrom von Asylsuchenden stetig an. Im Jahre 1991 wurde schliesslich ein Rekordergang von 7'349 Asylgesuchen aus Sri Lanka verzeichnet.

Bereits in den Achtziger Jahren konnte der Vollzug der Wegweisung nicht konsequent durchgesetzt werden, und hatte eine Stop-and-go-Politik der Asylbehörden zur Folge. Die Gründe dafür waren vielfältig: einerseits die politische Lage im Heimatstaat, aber mehr noch innenpolitische Faktoren in der Schweiz, wie das Zusammenspiel verschiedener Pressuregroups (Medien, Allianz von Wirten und Hilfswerken, Politiker und Kirchenkreise), aber auch technische Probleme beim Vollzug der Wegweisungen. So gingen Pendenzenabbau mittels Globallösung mit einem neuen Aufbau durch Behandlungs- oder Vollzugsstopps einher. Gegensteuer und mehr Kohärenz versprach 1994 der Notenwechsel mit der srilankischen Regierung. Noch im gleichen Jahr erliess das EJPD jedoch einen Behandlungs- und Vollzugsstopp für zwischen dem 1. Juli 1990 bis Ende 1992 eingereichte Asylgesuche srilankischer Asylsuchender.

Im Jahr 2000 standen den seit 1994 durchschnittlich 200 kontrollierten Ausreisen pro Jahr sechsmal mehr Untergetauchte und fast zehnmal mehr Einreisen entgegen. Die Zahl der Einreisen war somit noch immer grösser als die Zahl der Abgänge, zudem der Sistierungsbeschluss von 1994, der 6400 Personen betraf noch nicht aufgehoben.

Ausgangspunkt des Rückkehrhilfeprogramms war ein Auftrag der Interdepartementalen Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR). Sri Lanka war von der ILR im Herbst 1999 als eines der insgesamt fünf Schwerpunktländer bestimmt worden und ein Projektteam<sup>1</sup> wurde beauftragt, bis Ende Januar 2000 ein Rückkehrhilfekzept zuhanden der ILR auszuarbeiten. Der Auftrag war, die notwendigen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu identifizieren und die zur Umsetzung erforderlichen Strukturen festzulegen. Der entsprechende Schlussbericht lag im Februar 2000 vor.

Das Projektteam Sri Lanka legte das Konzept des Rückkehrhilfeprogramms am 3. März 2000 der ILR vor. Da die Verlängerung des Notenwechsels von srilankischer Seite verzögert wurde und erst am 25. Mai 2000 erfolgte, konnte mit der konkreten Umsetzung des Rückkehrhilfeprogramms erst im Sommer 2000 begonnen werden.

Mit Kreisschreiben vom 24. Oktober 2000 (Asyl 62.3) wurden die kantonalen Fremdenpolizeibehörden, Sozialämter und Rückkehrberatungsstellen über das vorerst bis 31. Dezember 2001 befristete Programm informiert.

---

<sup>1</sup> Mitglieder BFM: Urs von Arb (Leitung), Stephan Parak, Michael Morf, Christoph Erismann, Hanspeter Spaar, Michael Heckendorn, Matthias Keusch, Pia Borner (bis 2002), Karl Lorenz, Délice Benyat (bis 2000), Grégoire Crettaz, Pia Welcker (bis 2002), Thomas Lory (ab 2001); IOM: Antoine Gilliéron, Florian Forster; DEZA: Barbara Egger (bis 2000), Verena Noser; EDA: Beatrice Cabalzar.

## **2.2. Ziele des Schlussberichts**

Es soll unter Berücksichtigung eines vertretbaren Aufwandes ein möglichst kompletter Einblick in den Verlauf des Rückkehrhilfeprogramms gewährt werden, welcher sowohl quantitative als auch qualitative Merkmale erfassen soll. Der Schlussbericht soll unter Berücksichtigung der speziellen Rahmenbedingungen über Erfolg und Misserfolg des Programms Aufschluss geben und allfällige Anpassungen bei weiteren Rückkehrhilfeprogrammen ermöglichen.

## **3. Programmkontext**

Nachstehend werden die Rahmenbedingungen in Sri Lanka und in der Schweiz wie sie bei der Ausarbeitung des Programms bestanden recht ausführlich umrissen. Nur in diesem Zusammenhang sind die aufwändigen Abklärungen bei Planung und Umsetzung sowie das umfassende Dienstleistungsangebot im Rahmen des Sri Lanka-Programms zu verstehen.

### **3.1. Situation in Sri Lanka**

#### **3.1.1. Die politische Lage im Jahr 2000**

Bei den Präsidentschaftswahlen vom 21. Dezember 1999 wurde Chandrika Kumaratunga in ihrem Amt bestätigt. Ob es ihr in der zweiten Amtsperiode gelingen würde, den Konflikt zu beenden, blieb fraglich. Eine Friedenslösung war ohne internationale Vermittlung kaum denkbar, eine erneute Friedensinitiative der Norwegischen Regierung wurde am 16. Februar 2000 lanciert. Das am 22. Februar 2002 unterzeichnete Waffenstillstandsabkommen zwischen der srilankischen Regierung und der LTTE lag zu diesem Zeitpunkt noch in weiter Ferne.

Das Protestpotential konnte sich bei politischen Zugeständnissen erneut bemerkbar machen. So zog die Regierung das vorgesehene Gleichheitsgesetz (Equal Opportunity Bill), welches u. A. die Chancen der Tamilen in der Ausbildung und auf dem Arbeitsmarkt verbessert hätte, im Herbst 1999 kurzfristig zurück, nachdem es deswegen zu Strassenprotesten und Klagen vor dem Obersten Gericht gekommen war. Insgesamt konnte nicht mit einer raschen Beruhigung der labilen politischen Lage in Sri Lanka gerechnet werden.

#### **3.1.2. Die soziale und wirtschaftliche Situation**

Siebzehn Jahre Krieg hatten zu einem anhaltenden Zerfall der srilankischen Zivilgesellschaft geführt. Über eine halbe Million Menschen lebten als Binnenflüchtlinge („Internally Displaced Persons“ - IDP) im Land. Fast eine Million Menschen hatten sich ins Ausland abgesetzt. Als Folge des sozialen Zerfalls begann sich eine Kultur der Gewalt breit zu machen, wie die steigende Kriminalitätsrate deutlich belegte. Die Regierung versuchte mit der Wiedereinführung der Todesstrafe sowie der Schaffung von neuen Polizeieinheiten erfolglos Gegensteuer zu geben.

Andererseits verzeichnete Sri Lanka seit Beginn der neunziger Jahren



erstaunlicherweise ein anhaltendes Wirtschaftswachstum mit einem Jahresdurchschnitt von etwa fünf Prozent, was in den vom Krieg nicht direkt betroffenen Gebieten im Süden und Westen des Landes zu einer erheblichen Verbesserung der allgemeinen Lebensumstände geführt hatte. Dennoch blieb der bewaffnete Konflikt das Haupthindernis für die nötigen ausländischen Investitionen und Aufbauhilfen, um eine nachhaltige Entwicklung des Landes einleiten zu können.

### 3.1.3. Die Menschenrechtssituation

Die Menschenrechtssituation hatte sich seit Beginn der neunziger Jahre generell verbessert. Die Regierung war in diesem Bereich vermehrt aktiv geworden. Trotz diesen Bemühungen kam es in den von den kriegesischen Auseinandersetzungen betroffenen Gebieten im Norden und Osten des Landes immer wieder zu Übergriffen von Angehörigen der Sicherheitskräfte gegen Zivilpersonen oder Verdächtige. Auch gab es regelmässig Berichte über Misshandlungen und Folter von Untersuchungshäftlingen. Ebenfalls problematisch blieb die Anwendung von Ausnahmerecht („Prevention of Terrorism Act“ und „Emergency Regulations“). Allerdings hatte die Regierung eine Anzahl von Richtlinien erlassen und Institutionen ins Leben gerufen, welche betroffenen Personen die Möglichkeit gaben, gegen vorhandene Misstände zu klagen.

In den von der LTTE kontrollierten Gebieten des Landes wurden die Menschenrechte nicht respektiert. Stossend war hier insbesondere die Rekrutierung von minderjährigen Kindern für den Kriegseinsatz.

## 3.2. Situation in der Schweiz

### 3.2.1. Asylverfahren

Nachdem sich die Menschenrechtssituation in Sri Lanka verbessert hatte, wurde im Verlaufe des Jahres 1993 eine systematische Wiederaufnahme der Gesuchsbehandlung beschlossen. Da Rückführungen nach Sri Lanka nur in beschränktem Umfang vorsah, beschloss der Bundesrat am 20. April 1994, jene rund 6'000 srilankischen Asylsuchenden, die ihr Asylgesuch vor dem 1. Juli 1990 eingereicht hatten, wegen der Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufzunehmen. Bei den übrigen rund 12'000 srilankischen Staatsangehörigen, die ihr Asylgesuch nach dem 30. Juni 1990 eingereicht hatten, sollte gemäss dem Bundesratsbeschluss bei Ablehnung des Asylgesuches der Vollzug der Wegweisung angeordnet werden.

Insbesondere innenpolitische Interventionen sowie der stockende Wegweisungsvollzug erschwerten jedoch die Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 20. April 1994, der auf der Idee einer Balance zwischen vorläufigen Aufnahmen einerseits und dem Vollzug von Wegweisungen andererseits basierte. Am 6. Oktober 1994 wurde deshalb das BFM vom damaligen Vorsteher des EJPD angewiesen, die Behandlung aller zwischen dem 1. Juli 1990 und dem 31. Dezember 1992 eingereichten Asylgesuche srilankischer Staatsangehöriger bis auf weiteres zu sistieren und sich auf die Behandlung der nach diesem Datum eingereichten Asylgesuche zu konzentrieren. Ebenso sollten bereits rechtskräftige Wegweisungsverfügungen von Personen, die ihr Asylgesuch in der genannten Periode eingereicht hatten, nicht vollzogen werden. Das angestrebte Ziel, via den

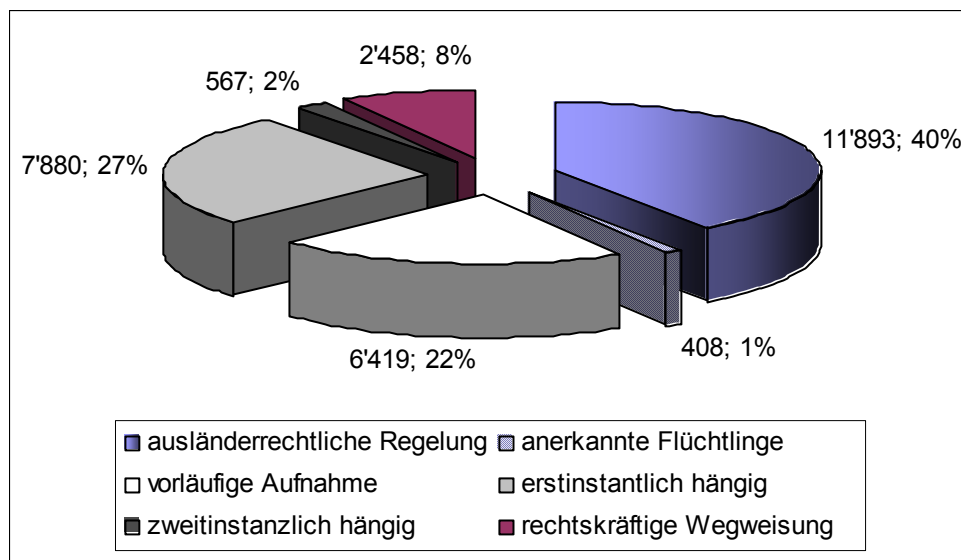
Bundesratsbeschluss vom 20. April 1994 eine quantitative sowie konzeptionelle Normalisierung des Sri Lanka-Dossiers zu erreichen, wurde in der Folge jedoch nicht erreicht: Während nämlich einerseits wegen des Familiennachzugs bedeutend mehr vorläufige Aufnahmen als ursprünglich beabsichtigt verfügt werden mussten, fanden andererseits Rückführungen nach Sri Lanka nur in beschränktem Umfang statt.

Seit 1996 hatten im Durchschnitt jährlich zirka 2'000 Srilanki in der Schweiz ein Asylgesuch eingereicht; rund die Hälfte dieser Asylgesuche stammte von ledigen Frauen, die zwecks einer in der Regel arrangierter Heirat ihrem Verlobten nachreisen. Die wichtigsten Asylvorbringen betrafen die durch militärische Operationen bedingten schwierigen Lebensbedingungen im Norden und Osten des Landes.

Die seit dem 1. Januar 1993 eingereichten Gesuche wurden durch die Hauptabteilung Asylverfahren „normal“ behandelt, d.h. bei einer Ablehnung des Asylgesuches wird in der Regel der Vollzug der Wegweisung angeordnet. Lediglich in einigen Spezialfällen, z.B. bei Minderjährigen oder Betagten, wurde gegebenenfalls eine vorläufige Aufnahme wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs verfügt.

### 3.2.2. Statistische Angaben

Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick über den Gesamtbestand der 29'625 srilankischen Staatsangehörigen in der Schweiz per Ende Januar 2000:



Die eigentliche Zielgruppe der Personen mit rechtskräftigen Wegweisungen betraf rund 2'500 Personen. Allerdings lebten diese teilweise schon sehr lange in der Schweiz. Die Gruppe die sich drei Jahre oder weniger in der Schweiz aufhielt, machte nur ein knappes Drittel (30%) aus und war mit 732 Personen viel kleiner.

Die unten stehende Tabelle ist eine Bestandesaufnahme Ende 1999 und zeigt, in welchem Zeitraum die Personen aufgeschlüsselt nach Aufenthaltsstatus in die Schweiz einreisten:

	Einreise bis Ende 1992	Einreise 1993-1996	Einreise 1997-1999	Total
Vorläufige Aufnahme	4958 (78%)	940 (15%)	485 (7%)	6383 (100%)
erstinstanzlich hängig	5'293 (67%)	961 (12%)	1'631 (21%)	7885 (100%)
bei ARK hängig	169 (27%)	128 (21%)	320 (52%)	617 (100%)
rechtskräftige Wegweisung	1'122 (46%)	589 (24%)	732 (30%)	2443 (100%)

### 3.2.3. Notenwechsel und passives Monitoring

Am 11. Januar 1994 konnte unter Einbezug des UNHCR ein Notenwechsel zwischen der Schweiz und Sri Lanka über die koordinierte Rückführung weggewiesener srilankischer Staatsangehöriger aus der Schweiz unterzeichnet werden. Nachfolgend die wichtigsten im Notenwechsel enthaltenen Bestimmungen:

- Die Rückführungen sollen in Sicherheit und Würde stattfinden.
- Rückführungen sind in beschränktem Umfang durchzuführen.
- Den Rückkehrenden werden gültige srilankische Reise- und Identitätspapiere ausgestellt.
- Rückkehrende dürfen gegen ihren Willen nicht gezwungen werden, in umkämpfte Gebiete des Landes zu reisen.
- Rückkehrende können sich bei allfälligen Sicherheitsproblemen in Sri Lanka jederzeit an das UNHCR oder an die Schweizerische Vertretung in Colombo wenden (passives Monitoring).
- Rückkehrende ohne festen Wohnsitz in Sri Lanka können sich in speziell zu schaffenden und vom srilankischen Roten Kreuz in Zusammenarbeit mit den srilankischen Behörden geführten Aufenthaltszentren aufhalten.
- Die zuständigen srilankischen Behörden stellen Rückkehrenden so schnell wie möglich Niederlassungsurkunden aus.

Gestützt auf den Notenwechsel wurde in Colombo im Sommer 1994 das "Red Cross Home for Returnees" mit einer Aufnahmekapazität von bis zu 40 Personen eröffnet. Diese Unterkunftsmöglichkeit für Rückkehrende aus der Schweiz stand unter der Leitung der nationalen Rotkreuz-Gesellschaft Sri Lankas und wurde vom BFM finanziert. Das Red Cross Home funktionierte im 24-Stundenbetrieb. Für die Betreuung der Rückkehrenden war ein dreiköpfiges Management (inkl. weibliche Angestellte für Rückkehrerinnen) zuständig. Diese Anlaufstelle diente als Aufenthaltsmöglichkeit für die ersten Wochen nach der Ankunft und stellte dadurch auch einen Schutz vor allfälligen Verhaftungen dar. Dies war ein Vorteil gegenüber dem Aufenthalt in so genannten "Lodges" (Billighotels), welche regelmässig Kontrollen der Sicherheitskräfte unterstanden. Darüber hinaus war das Management den Rückkehrenden bei der Wiedereingliederung in den srilankischen Alltag, beispielsweise bei der Papierbeschaffung, behilflich.

Im Zusammenhang mit dem passiven Monitoring erhielten Rückkehrende überdies vor ihrer Heimreise nach Sri Lanka ein Informationsblatt, welches die Adressen

beziehungsweise die Telefonnummern der Schweizerischen Vertretung, des UNHCR sowie des Red Cross Homes enthielt. Ein wesentlicher Bestandteil des passiven Monitorings bildete der Umstand, dass Rückkehrende nach ihrer Ankunft in Colombo ihren Familien- oder Bekanntenkreis oder den Lodge-Besitzer damit beauftragten, im Falle ihrer Verhaftung umgehend die Schweizerische Vertretung oder das UNHCR zu informieren. Das UNHCR oder die Schweizerische Vertretung intervenierten hierauf bei den srilankischen Behörden. Gestützt auf das passive Monitoring erfolgte somit die Freilassung Rückkehrender – welche meist im Rahmen von Sicherheitskontrollen (check points) vorübergehend festgenommen wurden - in der Regel nach Ablauf von 24 bis 72 Stunden. Das passive Monitoring stellte somit ein taugliches Instrument dar, welches sich bei den Rückführungen nach Sri Lanka bewährt hatte.

#### 3.2.4. Wegweisungsvollzug im Jahr 2000

Auf der Grundlage der mit dem Notenwechsel geschlossenen Vereinbarung hat das BFM die operationellen Abläufe bei der Regelung der Vollzugsmodalitäten, insbesondere die Beschaffung der Reisepapiere („Emergency Passports“), das Identifikationsprozedere durch das Generalkonsulat Sri Lankas in Genf, die Auszahlung des Zehrgelds (CHF 300.-) sowie die Überwachung und Meldung der Ausreise durch die Flughafenpolizei Zürich-Kloten, zentral strukturiert. Im Bereich Wegweisungsvollzug wurde im Falle Sri Lankas zum ersten Mal die generelle Zuständigkeit des BFM (Abteilung Rückkehr) im Rahmen der zentralen Papierbeschaffung institutionalisiert.

Gründe für den schleppenden Vollzug der Wegweisungen:

- Der Notenwechsel brachte einerseits eine Deblockierung, schränkte aber andererseits den Handlungsspielraum der Schweizerischen Behörden ein: So wurde in den letzten drei Jahren von den srilankischen Behörden die Anzahl der ausgestellten Reisedokumente auf jeweils rund 400 Exemplare oder weniger beschränkt.
- Die Identitätsabklärungen durch die srilankischen Behörden waren ausgesprochen zeitaufwändig und die Abläufe sehr komplex und arbeitsintensiv.
- Der Entscheid des Departementvorstehers vom Oktober 1994, die Behandlung und den Vollzug der zwischen dem 1. Juli 1990 und den 31. Dezember 1992 eingereichten Asylgesuche inklusive der bereits im Vollzug hängigen Fälle aus Sri Lanka zu sistieren, hatte sich bei einigen Kantonen unmittelbar auf die Bereitschaft ausgewirkt, rechtskräftige Wegweisungen nach Sri Lanka zu vollziehen.
- In den vergangenen Jahren hatten immer weniger Asylbewerber aus Sri Lanka in den Empfangsstellen gültige Identitätspapiere hinterlegt.
- Zwangsmassnahmen wurden bei srilankischen Staatsangehörigen nur sehr zögerlich und sehr unterschiedlich angewendet.

#### 3.2.5. Humanitäre Aktion 2000

Die langjährigen Behandlungs- und Vollzugspendenzen im Asylbereich mussten einer Lösung zugeführt werden. Mit Beschluss vom 1. März 2000 bewilligte der Bundesrat die Aufhebung des Behandlungsstopps srilankischer Asylgesuche vom Oktober 1994. Im Zusammenhang mit der Wiederaufnahme der Behandlung sollte

individuell und auf Antrag der Kantone geprüft werden, ob die Voraussetzungen für eine vorläufige Aufnahme, namentlich aufgrund einer schwerwiegenden persönlichen Notlage erfüllt waren. Von dieser Aktion profitierten auch die Asylsuchenden aller übrigen Länder, deren Asylgesuche bis zum 31. Dezember 1992 eingereicht worden waren, und die entweder im Verfahren oder im Vollzug hängig waren.

Mit Kreisschreiben vom 14. März 2000 wurden die Kantone über die vom Bundesrat beschlossene so genannte Humanitäre Aktion 2000 informiert.

Die Humanitäre Aktion hing somit massgeblich mit den pendenten Gesuchen aus Sri Lanka zusammen. Von den insgesamt rund 16'000 betroffenen Personen konnten schliesslich 97% vorläufig aufgenommen werden, und davon waren rund 9'000 Personen aus Sri Lanka.

### **3.3. Internationaler Kontext**

Die Schweiz war das erste Land das in Sri Lanka ein Rückkehrhilfeprogramm umsetzte, was sowohl von den srilankischen Behörden wie auch von den Botschaften und den internationalen Organisationen positiv wahrgenommen wurde. Erst im Jahr 2003 begann die Internationale Organisation für Migration (IOM) mit der Begleitung von Rückkehrenden aus anderen Ländern (vor allem Grossbritannien).

## **4. Zielsetzungen und Modalitäten**

### **4.1. Zielsetzungen**

Das Rückkehrhilfeprogramm Sri Lanka musste sich an grundlegend anderen Rahmenbedingungen orientieren. Im Gegensatz zu den zwei erfolgreichen Rückkehrhilfeprogrammen Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo war eine wenn auch nur temporäre Friedenslösung für Sri Lanka nicht in Sicht und bei allen betroffenen Akteuren war die Rückkehr von Asylsuchenden im Jahr 2000 kein Thema. Deshalb wurde ein neuer Ansatz gewählt und erstmals im Rahmen eines Rückkehrhilfeprogramms externe Sri Lanka-Expertinnen und Experten einbezogen. Es wurde versucht, neben dem Rückgriff auf vorhandenes Know-how auch den dringend notwendigen Goodwill für eine betreute freiwillige Rückkehr zu schaffen. Die anlässlich eines Hearings Ende November 1999 konsultierten Sri Lanka-Expertinnen und Experten von Hilfswerken, Medien und Universitäten<sup>2</sup> betrachteten jedoch unisono die politischen Voraussetzungen für ein Rückkehrhilfeprogramm als nicht gegeben. Eine grundsätzliche Rückkehrmotivation sei zwar vorhanden, nehme aber mit der fortschreitenden Integration ab. Zentraler Anreiz für eine Rückkehr liege in einer grösstmöglichen Sicherheit und einer Garantie vor Verhaftungen. Es bedürfe deshalb Vertrauenspersonen vor und nach der Rückkehr.

---

<sup>2</sup>Frau Barbara Frei-Koller, Präsidentin der Freiplatzaktion für Asylsuchende der Region Basel, Frau Brigitte Morgenthaler Subramaniam, Fachstelle Migration der Reformierten Kirchen Bern-Jura, Herr Walter Keller, Sri Lanka-Spezialist, Südasiensbüro Dortmund, Herr Martin Stürzinger, Journalist und Sri Lanka-Spezialist, Zürich, Herr Hans-Peter Müller-Tobler, Ethnologie-Professor, ETH Zürich, Herren Bertrand Cottet / Jürg Schertenleib, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Michel Morf, BFM-Mitarbeiter, früherer Attaché an der Schweizer Botschaft in Colombo sowie IKRK-Delegierter in Sri Lanka, Caspar Landolt, BFM-Mitarbeiter, früherer Attaché an der Schweizer Botschaft in Colombo.

Es galt somit die Akzeptanz bei Betroffenen selber, der schweizerischen Öffentlichkeit, der srilankischen Regierung, welche die Bevorzugung der Tamilen befürchtete, und der LTTE, die am Ausbau einer starken und finanzkräftigen Diaspora interessiert war, erst zu schaffen. Ein Programm zur Förderung der Rückkehr konnte zudem nur funktionieren, wenn es als Teil einer Gesamtstrategie (Altfallregelung, rasches Verfahren, effiziente Papierbeschaffung, konsequenter Vollzug, Einbindung der Kantone, Mitarbeit der srilankischen Behörden etc.) kommuniziert wurde.

Im Anschluss an das Expertenhearing wurden die Hilfswerksvertreter brieflich oder anlässlich von Treffen über die Arbeit des Projektteams und den Stand des Rückkehrhilfeprogramms informiert.<sup>3</sup> Die Gelegenheit zum Meinungs- und Erfahrungsaustausch wurde aufrechterhalten im Hinblick auf einen längerfristigen Grundkonsens in der Rückkehrhilfefrage.

Kurzfristiges Ziel des Rückkehrhilfeprogramms war die Förderung der freiwilligen und pflichtgemässen Ausreisen und die soziale und wirtschaftliche Wiedereingliederung der Rückkehrenden im Heimatstaat. Mit dem durch die Erhöhung der Zahl der kontrollierten Ausreisen verbundenen Signal sollte als längerfristiges Ziel ein Trendbruch eingeleitet und ein Ausgleich des aktuellen Einreiseüberhangs erwirkt werden. Das BFM rechnete jährlich mit rund 100 Teilnehmenden.

## 4.2. Modalitäten

### 4.2.1. Bestehendes Angebot: Individuelle Rückkehrhilfe

Gemäss der Weisung über die individuelle Rückkehrhilfe vom 20. September 1999 bewegten sich die ausbezahlten Beträge in folgendem Rahmen:

Individuelle Rückkehrhilfe Sri Lanka	Einzelperson	Ehepaar oder alleinerziehende Person mit 1 Kind
Verfahren weniger als 3 Monate hängig	270	360
Rechtskräftige Wegweisung (Ausreisefrist läuft)	630	870
Verfahren seit mehr als 3 Monaten hängig	960	1380
Vorläufige Aufnahme, vorübergehender Schutz, Flüchtlingsstatus	1290	1890

Zusätzlich wurde für den Kauf von Material, welches dem Wiederaufbau der Existenz im Heimatland diente, ein Betrag zwischen CHF 200.- und 500.- vergütet. Ebenfalls konnte eine Summe zwischen CHF 300.- und CHF 500.- für allfällige Transportkosten gewährt werden.

In der Praxis sah es so aus, dass es kaum srilankische Rückkehrende gab, welche diese Hilfe in Anspruch nahmen. Die genauen Gründe für die fehlende

<sup>3</sup> Treffen vom 16. Mai 2000 und 4. September 2001 sowie ein Informationsschreiben vom 24. Oktober 2000.

Auseinandersetzung mit einer freiwilligen Ausreise und einer dementsprechenden Vorbereitung waren unklar.

Die Teilnahme am Rückkehrhilfeprogramm schloss die Ausrichtung der individuellen Rückkehrhilfe prinzipiell aus.

#### 4.2.2. Programmberechtigte und Leistungen

Das Rückkehrhilfeprogramm Sri Lanka richtete sich an folgende srilankische Staatsangehörige:

- Asylsuchende Personen mit hängigem Asylgesuch
- Asylsuchende Personen mit einem negativen Asyl- und Wegweisungsentscheid, deren Ausreisefrist noch nicht abgelaufen ist oder bei denen die Papierbeschaffung hängig ist
- Personen mit einer vorläufigen Aufnahme
- Anerkannte Flüchtlinge

Zur Erleichterung der Wiedereingliederung in Sri Lanka erhielten die Teilnehmenden folgende Rückkehrhilfe:

- CHF 1'000.- (ab Februar 2002 CHF 2000.-) für eine erwachsene Person  
CHF 500.- (ab Februar 2002 CHF 1000.-) für ein Kind

Die Rückkehrenden erhielten wie bis anhin bei der Ausreise am Flughafen ein Zehrgeld ausbezahlt. Das Zehrgeld betrug neu CHF 200.-- pro erwachsene Person und CHF. 50.-- pro Kind. Pro Familie konnten maximal CHF 750.-- ausbezahlt werden.

Neben der finanziellen Hilfe beinhaltete das Programm verschiedene weitere Dienstleistungen:

- Aus- und Weiterbildung im Rahmen der RüPS (Existenzgründerhilfekurs);
- Transfer von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen:
  - Aufgrund der erfahrungsgemäss hohen Erwerbstätigkeit verfügen die Sri Lanki über teilweise beträchtliche Eigenmittel, insbesondere Si-Rück-Abzüge, AHV- und Pensionskassenbeiträge.
  - Hilfe bei der Feststellung der Ansprüche und bei der Abklärung der Rückzahlungsbedingungen durch die Rückkehrberatungsstellen;
  - Hilfe bei Realisierung der Ansprüche nach erfolgter Rückkehr über eine Anlaufstelle in Colombo;
  - Interessierte Rückkehrende erhalten zudem die Möglichkeit, vor ihrer Ausreise durch die kantonalen Rückkehrberatungsstellen bei der Habib Bank Zürich ein persönliches Konto zu eröffnen.
- Hilfestellung nach Ankunft:
  - Empfang am Flughafen Colombo von einem Mitarbeiter der Schweizerischen Botschaft oder dessen Vertreter;
  - Transfer Flughafen – Red Cross Home durch die Sri Lanka Red Cross Society;
  - Bescheinigung: Die Schweizerische Botschaft in Colombo stellt wie bisher den Rückkehrenden ein Schreiben aus, welches bestätigt, dass sie sich vor der Einreise in Sri Lanka in der Schweiz aufgehalten haben und dass sie gestützt auf das zwischen der srilankischen und

schweizerischen Regierung abgeschlossene Abkommen nach Sri Lanka zurückgekehrt sind.

- Unterbringung im Red Cross Home während einer Übergangszeit, längstens aber 45 Tage;
- Während dieser Zeit stellt das Management des Red Cross Home die Registrierung beim zuständigen Polizeiposten Mirihane sicher und hilft bei Bedarf bei der Beschaffung einer „National Identity Card“.
- Anlaufstelle in Colombo: In Zusammenarbeit mit der lokalen Nichtregierungsorganisation „Home for Human Rights“ baut das BFM eine Anlaufstelle in Colombo auf. Diese unterstützt die Rückkehrenden bei administrativen Problemen und Anliegen. (insbesondere auch bei allfälligen Ansprüchen gegenüber Schweizerischen Sozialversicherungen sowie Si-Rück).

## 5. Umsetzung

### 5.1. Informationsarbeit

#### 5.1.1. BFM

Am 28. Juli 2000 informierte das BFM die Öffentlichkeit mit einer Pressemitteilung über das geplante Rückkehrhilfeprogramm.

Die Kantone wurden mittels Kreisschreiben vom 24. Oktober 2000 (Asyl 62.3) über das Programm und die Umsetzungsmodalitäten in Kenntnis gesetzt. Weiter wurde den Kantonen eine Adressliste der dem jeweiligen Kanton zugeteilten Personen der Zielgruppe geschickt, mit der Aufforderung, diese Personen mit dem entsprechenden Merkblatt über das Programm zu informieren. Merkblätter wurden zusätzlich den vom BFM verfügbaren Entscheiden beigelegt. Auch auf den Webseiten von BFM und IOM wurde auf das Programm hingewiesen. Es blieb den Kantonen überlassen, allfällige Informationsveranstaltungen durchzuführen.

Erfolglos blieb eine Kontaktaufnahme mit Direktor Praba von „Swiss Millenium Film“, der schweizerischen Vertretung von „Tamil Television Net“ (TTN) im Frühling 2003. Er ist verantwortlich für die Sendungen aus der Schweiz im TTN-Programm. TTN wird über Satellit ausgestrahlt und kann in ganz Europa empfangen werden. Die Mehrheit der Tamilen in der Schweiz schauen die Sendungen. Herr Praba hat zudem Verbindungen zu den tamilischen Radiosendungen, welche in der Schweiz empfangen werden, und den tamilischen Zeitungen.<sup>4</sup> Eine entsprechende Anfrage der Sektion Rückkehrhilfe des BFM blieb unbeantwortet.

#### 5.1.2. Medien

Im ersten Jahr nach der Herausgabe der Pressemitteilung über das Rückkehrhilfeprogramm Sri Lanka im Oktober 2000 berichteten elf Deutschschweizer Zeitungen und ein tamilisches Blatt über das Programm. In der Regel wurden die Informationen der Pressemitteilung weiterverbreitet. Bereits im Dezember 2000 wurde in ersten Artikeln Zwischenbilanz gezogen. In „Die Südostschweiz“ vom 20.

---

<sup>4</sup> Gemäss Mitteilung von B. und E. Lerch (Tamilenorganisation „Swagatham“) vom 24.03.2004.



Dezember 2000 führte der interviewte Beamte der kantonalen Fremdenpolizei Graubünden die fehlenden Anmeldungen insbesondere auf die andere Kategorie von Teilnehmern im Vergleich zum Bosnien- und Kosovoprogramm zurück und wies auf die fehlende Befriedung in Sri Lanka hin. Von Seiten der Hilfswerke wurde in der „Basler Zeitung“ vom 19. Dezember 2000 zwar die Teilnahme am Programm wegen der allgemeinen Lage in Sri Lanka abgelehnt, aber immerhin die Schaffung der Hilfs- und Anlaufstellen in Sri Lanka positiv beurteilt. In „Südostasien“ (1/01) wurde das theoretische Konzept explizit gerühmt. Fundamentalkritik übte „Die WochenZeitung“ vom 15. März 2001, welche von freiwilliger Rückkehr nur in Anführungs- und Schlusszeichen schrieb, und diese generell in Frage stellte, selbst im Fall des erfolgreichen Kosovo-Programms. Hier wurde unausgesprochen übermittlelt, was in der „Basellandschaftliche Zeitung“ vom 28. Juni 2001 schwarz auf weiss stand, wenn vom „Rückführungs-“ statt vom Rückkehrhilfeprogramm geschrieben wurde.

In einem Artikel auf der Frontseite des Inlandteils der „Neue Zürcher Zeitung“ vom 10. August 2001 wurden Hintergründe und Schwierigkeiten des „vielversprechenden“ Programms ausführlich geschildert. Als Gründe für die ernüchternden Resultate wurden neben der politischen Unsicherheit und den wirtschaftlichen Problemen die Aussicht auf eine Aufenthaltsregelung durch die periodischen Aufnahmeaktionen des Bundesrates sowie das finanzielle Interesse der „Befreiungstiger“, die von ihnen kontrollierten Leute im Ausland zu behalten, angeführt. Ebenfalls auf der Frontseite des Inlandteils informierte „Der Bund“ eine Woche später über das Rückkehrhilfeprogramm. Noch am gleichen Tag reagierte Radio DRS in der Sendung „Rendezvous am Mittag“ auf diesen Artikel und brachte einen Beitrag mit Interview<sup>5</sup>.

### 5.1.3. Reaktionen der Hilfswerke

Bis Anfang Mai 2001 sammelte die Freiplatzaktion für Asylsuchende Basel zusammen mit befreundeten Organisationen 2'500 Unterschriften für eine an Bundesrat und Parlament eingereichte Petition mit dem Titel „Keine Rückkehr nach Sri Lanka ohne Sicherheit und Würde“, welche die Rückkehr für TAMILIEN und TAMILINNEN nach Sri Lanka als unzumutbar bezeichnete, auch im Rahmen des Rückkehrhilfeprogramms des BFM. Die diesbezügliche Stellungnahme des Departements wurde Ende August 2001 den Parlamentsdiensten zugestellt.

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe forderte in einer Pressemitteilung vom 10. August 2001 ebenfalls die vorläufige Aufnahme für tamilische Asylsuchende in der Schweiz.

Am 4. September 2001 fand ein weiteres Treffen mit den externen Experten der Hilfswerke statt, allerdings ohne die Vertreterin der Fachstelle Migration der reformierten Kirchen Bern-Jura, die sich aus Loyalitätsgründen aus der Gesprächsrunde zurückzog. Die Vertreter der Schweizerischen Flüchtlingshilfe sahen in der Sicherheitsproblematik und der fehlenden Zukunftsperspektive die Hauptgründe für den ausbleibenden Erfolg des Programms. Der Verbesserung der Rahmenbedingungen des Programms in der Schweiz und/ oder in Sri Lanka seien aber Grenzen gesetzt. Eventuell brächten weitere Gespräche mit der tamilischen Basis und Interessenvertretern zusätzliche Interessenten fürs Programm. Der finanzielle Anreiz bleibe angesichts der bedeutend höheren Kosten der Ausreise aus

---

<sup>5</sup> Interviewt wurde Eric Kaser, stv. Chef der Sektion Rückkehrhilfe.

Sri Lanka und dem deshalb drohenden Gesichtsverlust bei einer Rückkehr aus. Diese vorgebrachten Punkte wurden von der Freiplatzaktion Basel bestätigt. Daneben wurde noch auf die schwierigen Ausbildungs- und Studiumsbedingungen hingewiesen. Beide Hilfswerke waren trotz der geforderten vorläufigen Aufnahme für eine Weiterführung des Programms.

## **5.2. Dienstleistungen in der Schweiz**

### **5.2.1. Reisepapiere**

Von den ausgereisten Personen besaßen 34 eigene Pässe (19%), die übrigen reisten mit einem auf entsprechende Anfrage der Abteilung Rückkehr des BFM vom srilankischen Generalkonsulat ausgestellten „Emergency Passport“. Die durchschnittliche Ausstellungsdauer für einen „Emergency Passport“ betrug bei Vorliegen einer Identitätskarte einen Monat.

Eine entscheidende Verbesserung wurde im Frühjahr 2002 erreicht, als es gelang, Programmteilnehmende ohne gültige Identitätskarte ausserhalb der zirka zweimal pro Halbjahr zentral durchgeführten Identitätsbefragungen zu bearbeiten. Eine individuelle Vorsprache, jeweils freitags, beim Generalkonsulat in Genf wurde möglich. Die Dauer der Papierbeschaffung, die vorher in solchen Fällen im Schnitt vier bis fünf Monate betragen hatte, konnte erheblich gesenkt werden.

Die Geltungsdauer des „Emergency Passports“ betrug sechs Monate, war jedoch an den gebuchten Flug gebunden (Datum, Flugnummer) und musste deshalb zum Beispiel bei der Absage eines Fluges neu ausgestellt werden.

### **5.2.2. Kontoeröffnung Habib Bank**

Im Memorandum of Understanding (MoU) vom 24. November 2000 wurde mit der Habib Bank AG Zürich (HB) die Überweisungsmodalitäten für die finanzielle Rückkehrhilfe geregelt. Bis Programmende wurde in 27% aller Fälle die Eröffnung eines Kontos in die Wege geleitet (51 Konti). 1% aller Fälle bevorzugte ein Konto auf einer anderen Bank (zwei Konti). Die restlichen 72 % wurden bar ausbezahlt. Vom Antrag bis zur schriftlichen Rückmeldung der Kontoeröffnung dauerte es durchschnittlich knapp drei Wochen.

Der BFM-Attaché in Colombo informierte erstmals im August 2002 über Probleme bei Bankbezügen durch die Zurückgekehrten in Sri Lanka. Die Zweigstellen der Habib Bank in Sri Lanka waren über das MoU nicht informiert und nicht in der Lage ohne eine erneute, zusätzliche Kontoeröffnung den Banktransfer vom Konto in Zürich vorzunehmen. In der folgenden Zeit half das BFM bei sechs Fällen bei der Transferabwicklung.

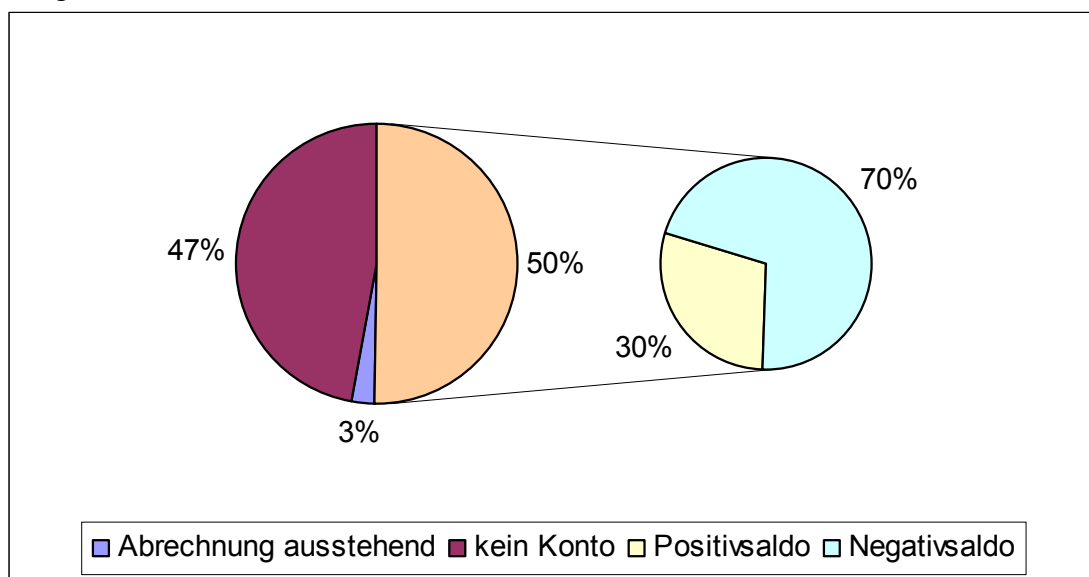
Anlässlich einer Aussprache im April 2003 wurde dem BFM beiläufig mitgeteilt, dass die HB ihre Zweigstellen in Sri Lanka geschlossen habe und nur noch mit dem Hauptsitz der assoziierten Hatton National Bank Ltd. geschäftlich verkehre.

Das MoU mit der HB wurde ursprünglich in erster Linie unterzeichnet, um dem Sicherheitsaspekt Rechnung zu tragen (Barauszahlung auf freiwilliger Basis) und um die Überweisung allfälliger Ansprüche an Sozialversicherungen und SiRückkonten

sicherzustellen. Bereits zum damaligen Zeitpunkt wurde in zwei Dritteln der Fälle auf die Eröffnung eines Kontos bei der HB verzichtet und das Geld am Flughafen Zürich bar ausbezahlt. Es kam nie zur Klage, dass einem Teilnehmenden bei der Einreise Geld abgenommen worden sei<sup>6</sup>. Die ursprünglich gehegten Sicherheitsbedenken waren deshalb nicht länger haltbar. Aus diesem Grund und wegen der nach der Schliessung der Zweigstellen in Sri Lanka grundlegend veränderten Rahmenbedingungen wurde in der Folge die Kantone informiert, HB-Konti in Zukunft nur noch in Fällen zu eröffnen, wo begründete Zweifel bezüglich Verlust der bar ausbezahlten Rückkehrhilfe bestanden (z.B. bei psychisch angeschlagenen oder alkoholkranken Personen). In jedem Fall sollte ausdrücklich auf die Notwendigkeit einer zweiten Kontoeröffnung in Sri Lanka hingewiesen werden, um die Gelder von der HB Zürich beziehen zu können. Zu einer, allerdings missglückten, Kontoeröffnung kam es in der Folge nur noch in einem Fall.

### 5.2.3. Sicherheitskonti (SiRück) und Sozialversicherungsansprüche

Von den Programmteilnehmern wurde eine regelmässig aktualisierte Liste geführt und die entsprechenden Dossiers den für die SiRück-Abrechnungen zuständigen Sachbearbeitern nach erfolgter Ausreise zugestellt. Falls ein positiver Saldo auf dem Konto blieb erfolgte die Auszahlung frühestens sechs Monate nach der definitiven Ausreise. Bei den bis Ende März 2004 betroffenen 121 Fällen sah die SiRück-Bilanz wie folgt aus:



#### Kommentar:

- Bei knapp der Hälfte der Fälle (47%) war kein Sicherheitskonto eröffnet worden, da die betroffenen Personen nicht gearbeitet hatten. Die Gründe dafür lagen zur Hauptsache beim hohen Alter (54%) und der kurzen Aufenthaltsdauer in der Schweiz von wenigen Monaten bis zu einem Jahr (23%). In einigen Fällen (11%) waren Frauen mit und ohne Kinder nicht in den Arbeitsmarkt integriert worden.
- Exakt bei der Hälfte aller Fälle lag die Abrechnung der Sicherheitskonti termingerecht vor. 30% wiesen positive Saldi auf (sie bewegten sich zwischen

<sup>6</sup> In einem Fall war einer stark alkoholisierten Person das Geld während einer Busfahrt von einer Privatperson gestohlen worden.

CHF 1'500.- und 19'000.-<sup>7)</sup> auf, 70% negative.

- Nur in 3% der Fälle waren die Abrechnungen vorhandener Konti noch ausstehend.

Da die Schweiz mit Sri Lanka kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, konnte nach erfolgter Ausreise kein Rentenanspruch, sondern bei der Schweizerischen Ausgleichskasse nur die Rückerstattung der vom Arbeitnehmer selbst geleisteten AHV-Beiträge geltend gemacht werden.

Beim Verfahren zur Auszahlung der Pensionskassenguthaben (Barauszahlung) haben die Vorsorgeeinrichtungen aufgrund der geltenden Rechtslage einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum (Vorlage einer Wohnsitzbestätigung und/oder anderer Dokumente, Auszahlung vor oder nach der Ausreise etc.). Die Möglichkeit zur Geltendmachung des Pensionskassenguthabens setzt jedoch voraus, dass die Rückkehrenden um ihre diesbezüglichen Ansprüche wissen und die zuständige Vorsorgeeinrichtung kennen.

Gerade in diesem Bereich kam der Arbeit der Rückkehrberatungsstellen grosse Bedeutung zu, um so mehr die einzuhaltenden Abläufe sehr kompliziert waren<sup>8)</sup>. Mit der im Mai 2003 – nicht zuletzt aufgrund der im Sri Lanka-Kontext gemachten Erfahrungen – zusammen mit dem Bundesamt für Sozialversicherung und dem Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung herausgegebenen Sozialversicherungsbroschüre hat das BFM die Information und Ausbildung zu dieser Thematik gezielt zu fördern versucht.

#### 5.2.4. Rückkehrorientierte Projekte in der Schweiz (RüPS)

Im April 2001 wurde mit Kreisschreiben Asyl 63.1.2 die rückkehrorientierten Projekte Sri Lanka im Zeitraum zwischen 1. April 2001 und 31. Dezember 2001 für prioritär erklärt und abweichende Beitragsbedingungen festgelegt.

Für das von den Kantonen Bern, Jura und Neuenburg (BEJUNE) angebotene Projekt im Bereich Hotelfach/Gastronomie wurde eine Einschreibefrist bis zum 31. Juli 2001 angesetzt. Bis zu diesem Zeitpunkt lagen keine definitiven Zusagen vor, drei bis vier Personen hatten ihr Interesse angemeldet. Trotz vermehrten Aktivitäten auch in den Kantonen Waadt, Genf, Freiburg, Wallis, Solothurn und Aargau konnte mangels Interesse kein Kurs organisiert werden.

Das vom Kanton Genf lancierte Projekt im Bereich Unternehmensgründung und -führung konnte zwischen dem 3. September 2001 und dem 18. Januar 2002 mit der erforderlichen Mindestteilnehmerzahl von elf Personen durchgeführt werden. Sieben der Angemeldeten besaßen eine vorläufige Aufnahme, vier waren im Verfahren hängig oder rechtskräftig Weggewiesene mit noch nicht abgelaufener Ausreisefrist. Von den elf Personen meldeten sich nach Abschluss des Kurses zwei fürs Rückkehrhilfeprogramm an, davon tauchte eine Person anschliessend unter und nur

---

<sup>7)</sup> Ein Kontostand von über CHF 20'000.- wies auf das Vorhandensein von genügend eigenen Mitteln hin, das heisst eine Programmteilnahme wurde in der Regel abgelehnt.

<sup>8)</sup> Zu Beginn des Programms waren die Hürden bei der Auszahlung der AHV-Beiträge sogar noch weitaus höher: Die Anträge konnten erst ein Jahr nach der Ausreise gestellt werden und Antragsformulare konnten vor der Ausreise nicht bezogen werden. Erst durch die Änderung der entsprechenden Weisung Anfang 2003 verbesserte sich die Situation.

eine einzige Person kehrte tatsächlich nach Sri Lanka zurück. Die Kosten für das Projekt beliefen sich auf CHF 155'000.-.

Die geringe Rückkehrbereitschaft trotz der Teilnahme am Genfer RüPS-Projekt führte dazu, dass das ursprünglich in Zusammenarbeit mit der Nichtregierungsorganisation Swisscontact geplante Projekt einer längerfristigen Betreuung nach der Rückkehr in Sri Lanka nicht weiter verfolgt wurde, und die im Kreisschreiben beschriebenen speziellen Rahmenbedingungen Ende 2001 nicht verlängert wurden.

### **5.3. Dienstleistungen in Sri Lanka**

#### **5.3.1. Einreise und Empfang am Flughafen durch Botschaftspersonal**

Im ersten Programmjahr konnte bis Ende August 2001 nur rund die Hälfte der Programmteilnehmenden ohne Probleme einreisen. Das bedeutete, dass sie lediglich durch die Immigration Authority kurz befragt worden waren. Die andere Hälfte wurde anlässlich der Ankunft angehalten und zusätzlich durch das „National Intelligence Bureau und Criminal Investigations Department of Police“ (CID) befragt (Personenüberprüfung/ Vergleich der Personalien mit der Liste der Verdächtigen), anschliessend an das „Magistrate Court“ in Negombo übergeben und am gleichen Tag vorläufig freigelassen („released on bail“), während die Fortsetzung des Verfahrens auf einen späteren Zeitpunkt festgesetzt wurde<sup>9</sup>.

In der Folge gingen die zusätzlichen Befragungen stark zurück und hörten nach dem im Februar 2002 unterzeichneten Waffenstillstand gänzlich auf. Neben den Standardbefragungen kam es aber regelmässig noch zu zwei- bis dreistündigen Befragungen durch das CID zur Ausreise (Informationen zum Schlepperwesen). Die Anwesenheit des Attaché oder seines Assistenten vermochte das Prozedere zu beschleunigen und wurde von den verunsicherten Rückkehrenden sehr geschätzt.

In fünf Fällen wurde nach der Einreise der Rückkehrhilfebetrag durch die Botschaft ausbezahlt.

#### **5.3.2. Transfer Flughafen Colombo – Red Cross Home bzw. Colombo Stadt**

Der Pendelbus des srilankischen Roten Kreuzes wurde zwischen November 2000 und Dezember 2002 nur von 25 Rückkehrenden benutzt (nicht nur Programmteilnehmende). In der Regel wurden die Programmteilnehmenden von den Familien am Flughafen abgeholt oder benutzten die öffentlichen Verkehrsmittel. Der Transferdienst wurde Ende 2002 mangels konkreten Bedarfs eingestellt und in der Folge in sieben Spezialfällen ad hoc organisiert.

2001 wurden drei Rückkehrende bei der Ankunft durch einen Arzt betreut. Sechs Personen (je drei 2002 und 2003) wurde mit Hilfe von UNHCR oder IOM die Weiterreise nach Jaffna organisiert.

---

<sup>9</sup> Wer „on bail“ freigelassen wurde, musste zum Zeitpunkt der Freilassung keine Kautionsleistung leisten. Hingegen musste jemand zugegen sein, der für den Freigelassenen eine Unterschrift leistete. Im Falle eines späteren Nichterscheinens des Freigelassenen hätte dieser eine Kautionsleistung von normalerweise 50'000 Rupees (zurzeit knapp Fr. 1000.-) leisten müssen.

### 5.3.3. Red Cross Home (RCH) und Übernachtungen in Lodges

Das RCH wurde 2001 von 13 Personen beansprucht. Nach dem Waffenstillstand und der grösseren Bewegungsfreiheit nahm die Belegung 2002 ab auf neun, 2003 auf zwei Personen. Die meisten waren nicht Programmteilnehmende, aber das RCH erwies sich als nützliche Anlaufstelle.

Ab September 2002 wurde das RCH für Botschaften und internationale Organisationen kostenlos zur Verfügung gestellt. Davon wurde von IOM und dem UNHCR sehr selten Gebrauch gemacht (weniger als fünf Fälle).

Aufgrund der geringen Auslastung und der verbesserten Menschenrechtsslage in Colombo wurde das RCH Ende April 2003 geschlossen. Ab diesem Zeitpunkt wurden fünf Personen in begründeten Einzelfällen temporär in Lodges untergebracht (zwei 2003, drei 2004).

### 5.3.4. Home for Human Rights (HHR)

Bis Ende 2004 wurden vom HHR 85 Fälle behandelt (vorwiegend nicht Programmteilnehmende), davon 52 erst im Jahr 2003. Diese eklatante Steigerung ist auf die Mund-zu-Mund-Propaganda zurückzuführen. Die bislang vollbrachten Dienstleistungen wurden offensichtlich geschätzt und entsprachen einem grossen Bedürfnis. Der Vertrag mit dem HRR lief Ende 2004 aus.

### 5.3.5. Rückmeldung Attaché

In seiner Stellungnahme vom 10. März 2004 hielt der BFM-Attaché Grégoire Crettaz fest, dass das Programm trotz der doch bescheidenen Teilnehmerzahl nützlich war und eine gewisse Rückkehrdynamik bewirkte. Die zusätzlichen Dienstleistungen (Unterkunft und Transport) hätten sich zwar in den meisten Fällen als überflüssig erwiesen, aber gerade vulnerablen Personen eine individuelle Begleitung und Nachbetreuung geboten. Er erachtete es als wichtig, dass die Dienstleistungen für die vulnerablen Personen (alte Leute, Kranke, Alleinstehende mit Kindern) über das Ende des Programms hinaus aufrecht erhalten werden könnten, und auch das HHR weiterhin finanziell unterstützt würde.

Folgende drei Punkte sollten seiner Meinung nach Ende des Programms in Betracht gezogen werden:

- Die Mandatierung von IOM zur Betreuung der Vulnerablen nach der Aufhebung des Attachépostens Ende August 2004.
- Die Aufrechterhaltung der Zusammenarbeit mit dem HHR in den nächsten Jahren.
- Eine Wiederaufnahme des Konflikts würde gleichzeitig erneute Probleme bei der Einreise, der Bewegungsfreiheit und der Ausstellung von Identitätskarten bedeuten und ein Monitoring durch die Botschaft und/oder das UNHCR erneut notwendig machen.

## 5.4. Zwischenevaluation 2001 und Programmverlängerungen

Im September verfasste das Projektteam Sri Lanka im Hinblick auf die Diskussion einer Programmverlängerung eine Zwischenevaluation des Programms. In folgenden

Bereichen wurden Programmanpassungen gewünscht und nach Beschluss zur Verlängerung anschliessend auch umgesetzt:

- die gesonderte Behandlung bei der Reisepapierbeschaffung der Programmteilnehmenden gegenüber unfreiwillig Zurückkehrenden;
- die Verbesserung der Information der Asylsuchenden über ihre sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche und das Verfahren zur Geltendmachung;
- die Erhöhung der finanziellen Rückkehrhilfe von CHF 1'000.- auf 2'000.-;
- die spezielle Beachtung von Kantonen mit unterdurchschnittlicher Teilnehmerzahl.

Die Kantone wurden mit Kreisschreiben vom 28. Februar 2002 auf die Verlängerung aufmerksam gemacht und mit einem aktualisierten Merkblatt bedient. Die Umsetzung einiger Optimierungsmöglichkeiten schlug fehl. So konnten keine weiteren Interviews mit Zurückkehrenden geführt werden, und auch die Bemühungen die RüPS-Strukturen zu verbessern, scheiterten. Eine zweite Verlängerung Ende 2002 wurde angesichts der nach dem Waffenstillstand in jeder Hinsicht deutlich verbesserten Bedingungen diskussionslos beschlossen und die Kantone mit Schreiben vom 20. Dezember 2002 entsprechend informiert. Die Programmbedingungen wurden bei dieser Gelegenheit den anderen Länderprogrammen angepasst, das heisst Personen mit abgelaufenen Ausreisefristen Programm konnten nicht mehr teilnehmen; zudem wurde ausgeschlossen, wer vor dem neu gesetzten Einreisestichdatum, der 31. Dezember 2002, in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt hatte.

## **5.5. Programmabbau**

Mit Schreiben vom 10. Oktober 2003 wurden die Kantone über den definitiven Anmeldeschluss des Rückkehrhilfeprogramms am 31. Dezember 2003 informiert. Die letzten Ausreisen hatten bis Ende März 2004 zu erfolgen. In einer Übergangszeit, bis zur Aufhebung der Attaché-Stelle in Colombo Ende August 2004, blieben für vulnerable Personen der Abholservice und die temporäre Unterbringung in Colombo gewährleistet. Das Angebot wurde nicht genutzt.

Seit September 2004 gilt für Personen aus Sri Lanka das im Rahmen der individuellen Rückkehrhilfe (Asyl 62.2) übliche Angebot. Durch das BFM noch bezahlt wurden bis Ende Jahr 2004 die Dienstleistungen des HHR, dann fand der kontinuierliche Abbau des Dienstleistungsangebotes seinen endgültigen Abschluss. Aus unterschiedlichen Gründen bereits früher eingestellt worden waren wie weiter oben erwähnt die RüPS, der Transferdienst am Flughafen, das RCH und die Kontoeröffnungen bei der Habib Bank.

## **5.6. Strukturhilfe**

Im Konzeptpapier des Rückkehrhilfeprogramms Sri Lanka wurde die Strukturhilfe neben der individuellen Hilfe explizit erwähnt. Diese sollte einerseits dem Herkunftsstaat einen zusätzlichen Anreiz zur Einreise von Zurückkehrenden geben sowie andererseits durch Projekte für Daheimgebliebene zum Abbau von Spannungen zwischen Zurückkehrenden und der lokalen Bevölkerung beitragen.

Der andauernde Konflikt bis Februar 2002 verhinderte die Umsetzung sinnvoller Strukturhilfeprojekte weitgehend. Erst im März 2002 konnte ein Teilbetrag von CHF 75'000.- an ein „Capacity Building Project“ der IOM in Colombo geleistet werden. Ende 2002 konnte die DEZA schliesslich eine umfassende Abklärungsmission nach Jaffna durchführen, die die Grundlagen für ein mehrjähriges DEZA-Programm im Norden Sri Lankas schufen. Die ILR hiess daraufhin den Vorschlag des Projektteams gut einen maximalen Betrag von CHF 800'000 an Projekte im Norden zu leisten. Im Juni 2003 wurde das DEZA Kobü in Jaffna eröffnet und operationell tätig.

Als Projekte wurden schliesslich acht Schulhausneubauten oder -renovierungen ausgewählt. Am 18. September 2003 begannen die Arbeiten beim ersten Bau. Die erste Schule wurde im April 2004 an die Gemeinde übergeben und feierlich eröffnet.



Schule und Eröffnung in Kaladdy sowie im Bau befindliche Schule in Drieberg (rechts) im April 2004

Die Bauten konnten bis Ende 2004 im vorgesehenen Budgetrahmen fertig gestellt werden.

## 5.7. Programmkosten

Neben den erwähnten CHF 155'000.- für das Genfer RüPS-Projekt und den CHF 875'000.- für die Strukturhilfeprojekte der DEZA, zahlte das BFM CHF 304'000.- Rückkehrhilfegelder an die Programmteilnehmenden.

Die gesamten Programmkosten betragen somit CHF 1'334'000.-.

## 6. Ergebnisse

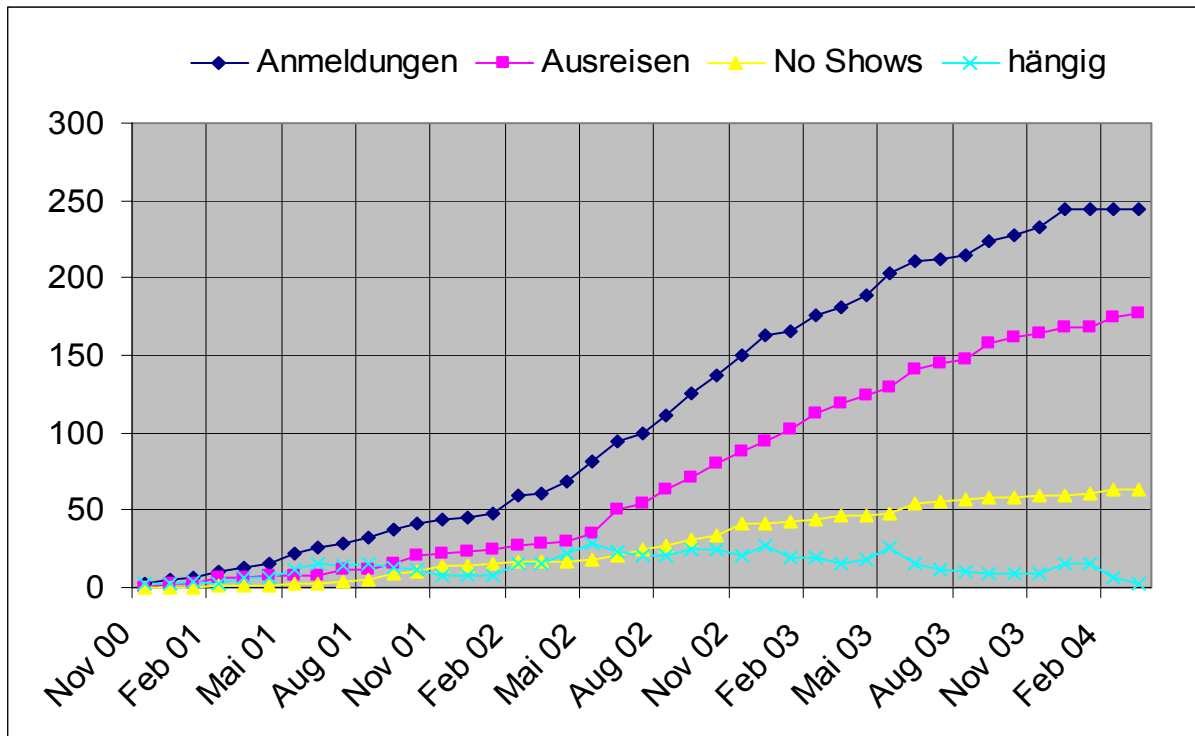
### 6.1. Profil der Programmteilnehmenden

#### 6.1.1. Anmeldungen und Ausreisen

Im Rahmen des Rückkehrhilfeprogramms meldeten sich insgesamt 266 Personen an, 22 mussten abgelehnt werden (8%), 244 konnten am Programm teilnehmen. 179 Personen reisten aus, 64 Personen erschienen nicht am Flughafen (No Shows), bei einer Person ist die Flugbuchung aus gesundheitlichen Gründen noch ausstehend. Es kam bis dato zu keiner einzigen Rück-Rückkehr eines Programmteilnehmenden.

Die folgende Grafik gibt eine Übersicht über die Entwicklung von Anmeldungen, Ausreisen, No Shows und hängige Flugbuchungen:





Kommentar:

- Der Knick bei den Anmeldungen im Frühjahr 2002 ist eine direkte Folge des Waffenstillstandsabkommens zwischen der srilankischen Regierung und der LTTE am 22. Februar 2002. Die durchschnittlichen Anmeldezahlen pro Monat stiegen von da an bis im Sommer 2003 von zirka vier auf zehn Personen merklich an. Danach nahm das Interesse merklich ab, lag aber mit sechs Interessierten pro Monat immer noch deutlich über dem Niveau des ersten Programmjahres.
- Die Schere zwischen Ausreisen und hängigen Flugbuchungen ging im Sommer 2002 markant auseinander. Dies war eine Folge der Bereitschaft des srilankischen Generalkonsulats Programmteilnehmende zur individuellen Vorsprache im Konsulat zu empfangen und nicht wie bis anhin anlässlich der nur zweimal im Jahr stattfindenden zentralen Befragungen in Bern zu interviewen.
- Von den 64 No Shows verschwanden 46 Personen, 14 reichten neue Gesuche ein, in drei Fällen blieb die vorläufige Aufnahme bestehen und in einem Fall kann statt zur Rückkehr im Rahmen des Programms zu einer unfreiwilligen Rückführung.
- Bei 22 nicht in der Grafik aufgeführten Personen musste die Teilnahme am Programm abgelehnt werden. Die Gründe waren vielfältig (keine definitive Rückkehr geplant, Verletzung der Mitwirkungspflicht, Nichteintretensentscheide, genügend eigene Mittel, Straffälligkeit).

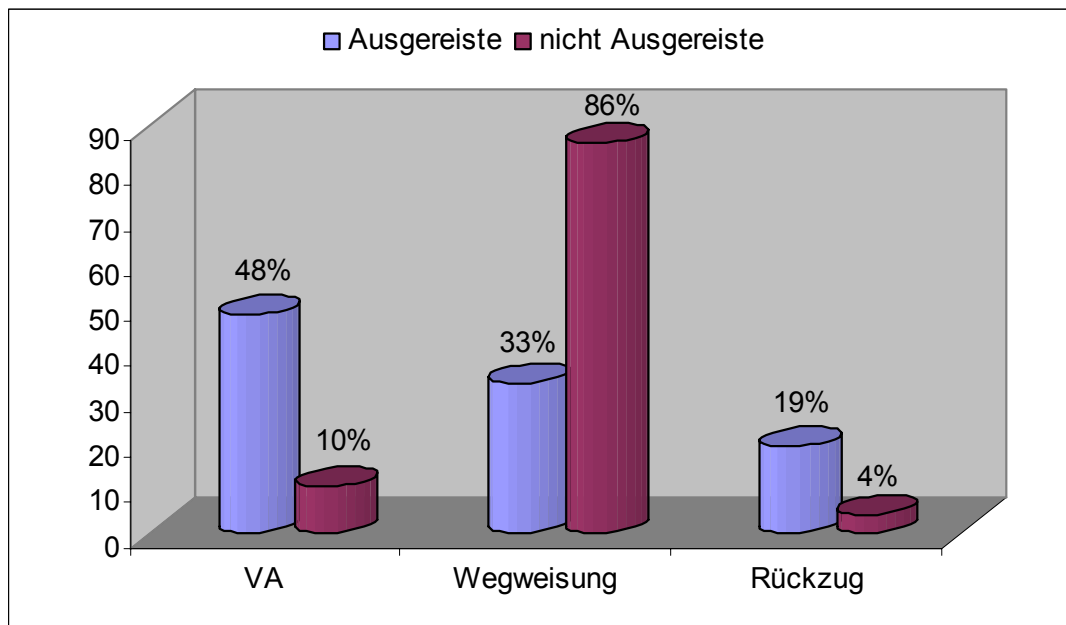
Im Zeitraum des Rückkehrhilfeprogramms sind 133 zwangsweise nach Sri Lanka zurückgeführt worden, 163 Personen zusätzlich ausserhalb des Programms freiwillig ausgereist, 1297 unkontrolliert abgereist (verschwunden)<sup>10</sup>. Der Zahl der

<sup>10</sup> Zahlen von November 2000 bis März 2004 laut Asylstatistik des BFM. Die Zahlen von November und Dezember 2000 wurden hochgerechnet.

Ausgereisten standen somit nicht mehr sechsmal mehr Untergetauchte gegenüber wie vor Programmbeginn, sondern „nur“ noch viermal mehr.

### 6.1.2. Aufenthaltsstatus in der Schweiz

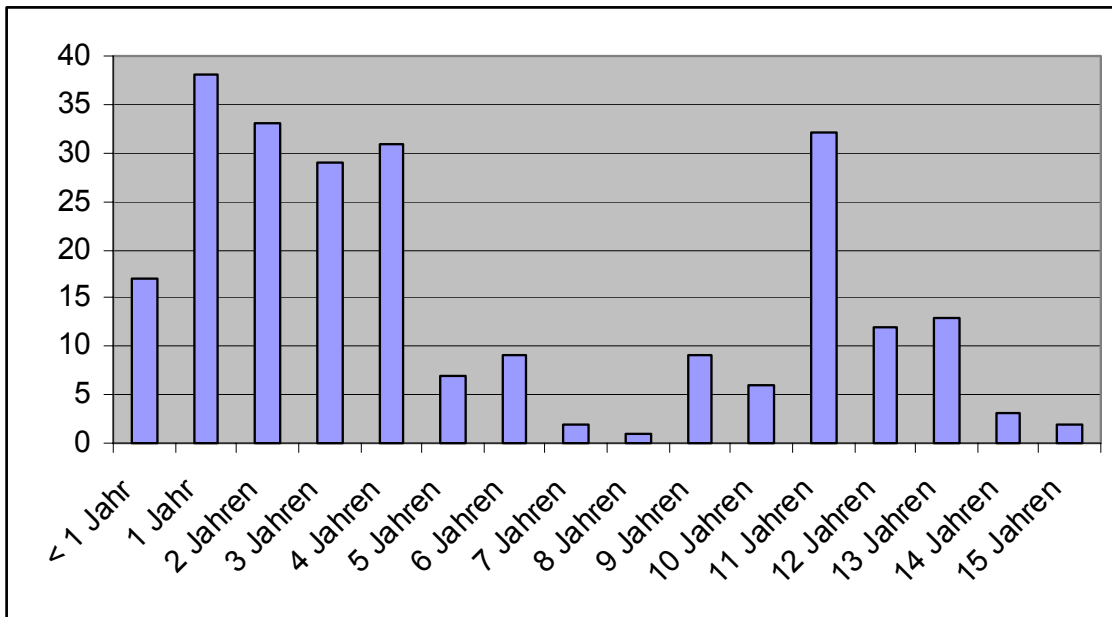
Von den 244 Programmteilnehmenden besaßen 115 eine rechtskräftige Wegweisung (47%), 93 eine vorläufige Aufnahme, respektive zwei den Flüchtlingsstatus (38%) und zogen 36 bei der Anmeldung ihr Asylgesuch zurück (15%). Der prozentuale Anteil nach Status unterscheidet sich allerdings erheblich zwischen den ausgereisten und den nicht ausgereisten Teilnehmenden, wie die folgende Grafik zeigt:



Zwei Drittel der Ausgereisten gingen aus absolut freiwillig (VA oder Rückzug), unter dieser Bedingung waren die Chancen einer Ausreise bei über 90%. Bei einem Drittel der Ausgereisten bestand durch eine rechtskräftige Wegweisung die Verpflichtung die Schweiz zu verlassen, und die Rückkehr erfolgte somit „halbfreiwillig“. Bei einer Person, die sich unter dieser Bedingung fürs Programm interessierte, waren die Chancen einer tatsächlich erfolgten Ausreise nur noch fünfzig zu fünfzig. Insgesamt betrug die Zahl der trotz Programmanmeldung nicht ausgereisten Personen 26%.

### 6.1.3. Aufenthaltsdauer in der Schweiz

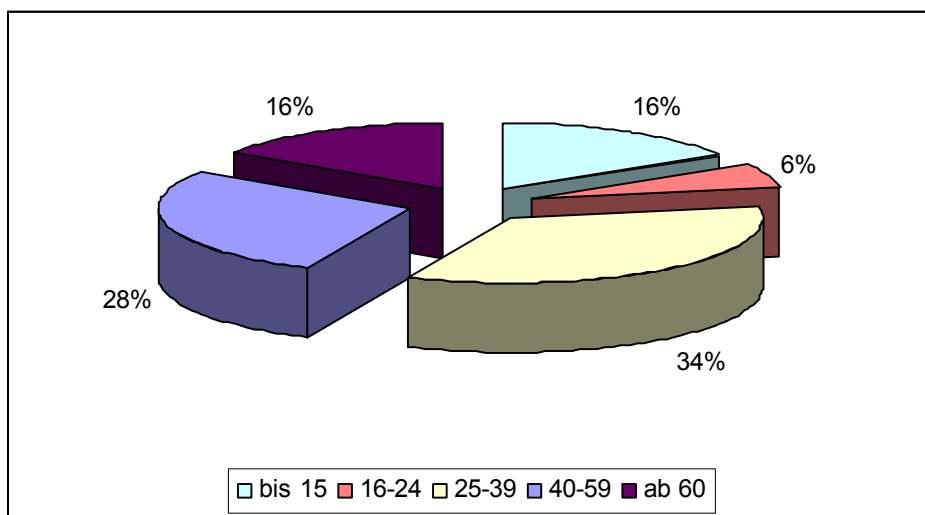
Die Aufenthaltsdauer in der Schweiz lag zwischen wenigen Monaten und 15 Jahren:



Mit 61% lebten beinahe zwei Drittel vier Jahre und weniger in der Schweiz. Dem gegenüber war aber auch der Anteil der Teilnehmenden die bereits länger als zehn Jahre in der Schweiz wohnten bei einem Viertel.

#### 6.1.4. Altersstruktur

Die lange Aufenthaltsdauer in der Schweiz widerspiegelte sich auch in der Altersstruktur. Der Anteil der über 40- und insbesondere der über 60jährigen war vergleichsweise hoch:



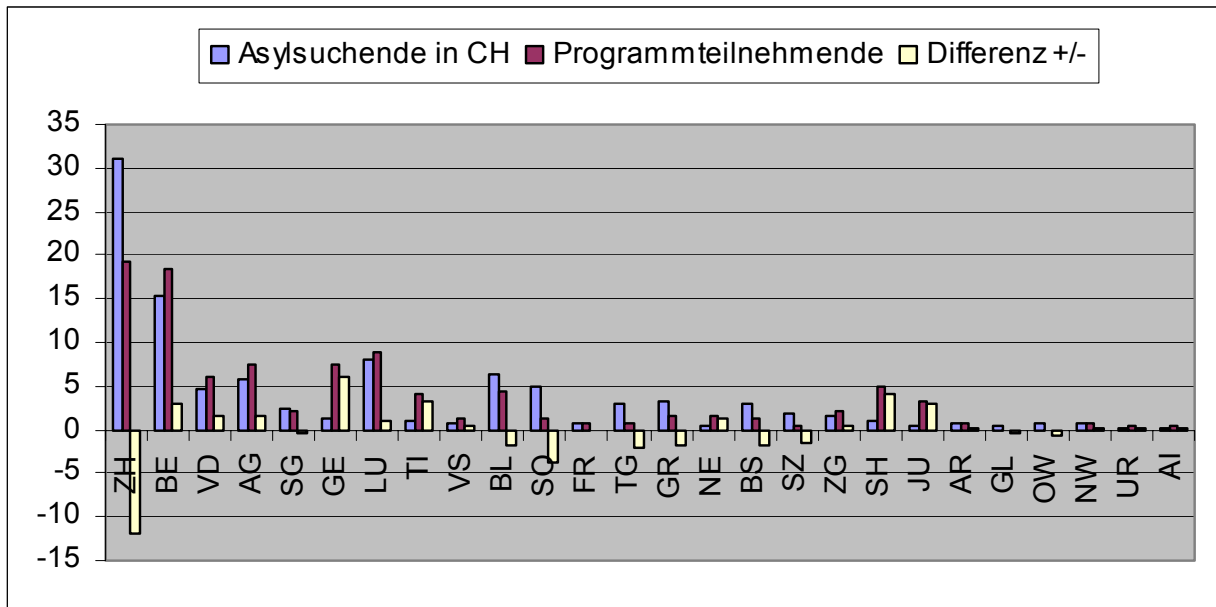
#### 6.1.5. Familienstruktur

Das familiäre Profil war geprägt von Einzelpersonen. Die Hälfte der Teilnehmenden waren allein stehende Männer (50%), 15 % allein stehende Frauen. Der Anteil der Ehepaare betrug 7%. Rund ein Viertel (28%) waren Familien. Bei den Familien reiste in acht Fällen die Frau alleine mit den Kindern zurück. In fünf Fällen blieben die

Ehemänner zwecks Erwerbstätigkeit in der CH zurück (vier mit B-Bewilligung, einer mit VA).

### 6.1.6. Kantonale Verteilung

Der Vergleich des prozentualen Anteils an Programmteilnehmenden pro Kanton mit den effektiv auf die Kantone verteilten Srilanki ergibt folgendes Bild<sup>11</sup>:

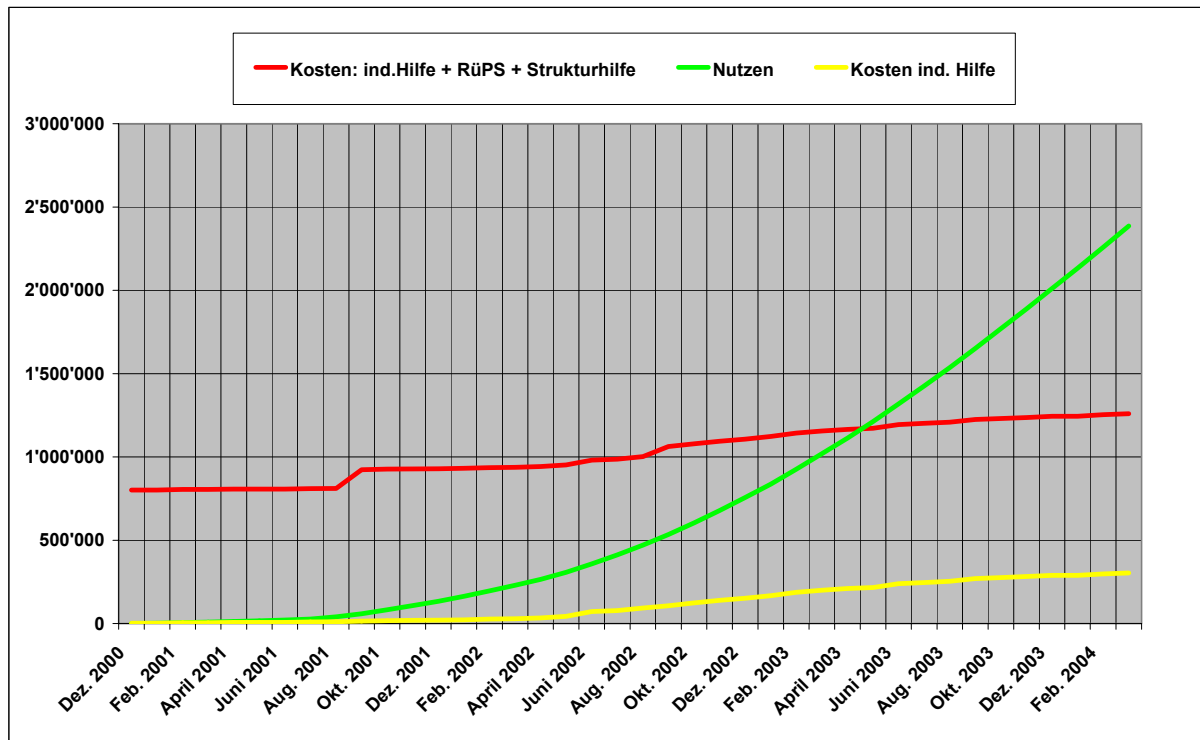


Der Kanton mit der mit 47 Personen absolut höchsten Anmeldezahl schnitt relativ gesehen dreimal schlechter ab (-11.9) als der nächstfolgende Kanton Solothurn (-3.7). Die übrigen Kantone bewegten sich im Rahmen der Erwartungen. Darüber lagen die Ergebnisse der Kantone Genf (+6.1), Schaffhausen (+4), Tessin (+3.2), Bern (+3) und Jura (+2.9) ab.

Im Vergleich mit dem prozentualen Anteil an Asylsuchenden pro Kanton fällt die überproportional tiefe Anzahl Anmeldungen aus dem Kanton Zürich auf. Der Grund ist nicht eindeutig bestimmbar, lag aber zu einem grossen Teil in der äusserst schwierigen Anfangsphase: Beim Kanton Zürich fiel der Programmstart in die Zeit der Übergabe der Rückkehrberatung von der Asyl-Organisation an das Rote Kreuz. In der Einarbeitungsphase konnte die Beratungsstelle des Roten Kreuzes weder von einem guten Namen oder von der guten Zusammenarbeit mit der Fremdenpolizei profitieren und bis Ende 2001 kam es gerade mal zu drei Anmeldungen aus dem Kanton Zürich. In der Folge wurde verbesserte sich die Situation zwar, die verpassten Startaktivitäten liessen sich jedoch bis zum Programmende nicht vollumfänglich kompensieren.

<sup>11</sup> Prozentualer Anteil an Srilanki pro Kanton gemäss Auper vom 29.02.2004. Es ergibt sich dabei eine erhebliche Abweichung vom kantonalen Verteilschlüssel nach AsylV2.

### 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 finanziellen Aufwendungen für die individuelle Rückkehrhilfe waren im Programm bereits zwei Monate nach Beginn abgedeckt. Dies bei Verrechnung pauschalisierter Fürsorgebeträge für die nicht erwerbstätige Hälfte der Programmteilnehmenden, ohne Einbezug allfälliger Ausbildungs-, Gesundheits- und Rückführungskosten, die nicht genau bezifferbar sind<sup>12</sup>. Beim Programmabschluss Ende März 2004 betrug die Kosten-Nutzen-Differenz CHF 2'082'800.-.

Werden die Kosten für das RüPS-Projekt in Genf und die geleistete Strukturhilfe in Sri Lanka ebenfalls mit eingerechnet, ist die Gewinnzone erst im Februar 2003 erreicht worden. Beim Programmabschluss Ende März 2004 betrug die Kosten-Nutzen-Differenz aber auch in diesem Fall CHF 1'127'800.-.

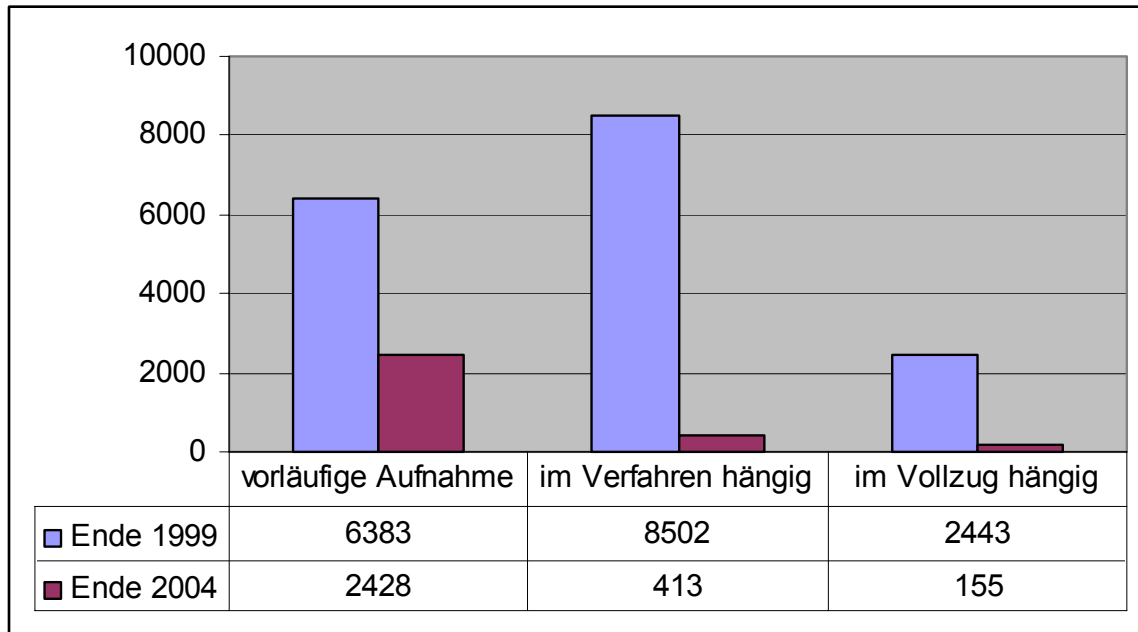
### 7. Ausblick

Ein Vergleich der Situation der Srilanki im Asylbereich zu Beginn des Rückkehrhilfeprogramms im Jahr 2000 mit der jetzigen, vier Jahre später und ein halbes Jahr nach Ende Programms, könnte nicht unterschiedlicher ausfallen: Ende 2000 waren über 17'000 Srilanki registriert, heute sind es noch etwas mehr als 3'000, davon sind 2'500 Personen mit einer vorläufigen Aufnahme, die früher oder später ausländerrechtlich geregelt werden. Reisten vor Programmbeginn jährlich rund 2'000

<sup>12</sup> Es wurde monatlich pro Person nur CHF 600.- verrechnet, die Hälfte der des Pauschalbetrages von CHF 1'200.-, weil aufgrund der SiRück-Abrechnungen davon ausgegangen werden kann, dass zirka die Hälfte der Teilnehmenden zum Zeitpunkt der Rückkehr nicht fürsorgeabhängig gewesen ist.

Personen in die Schweiz und stellten ein Asylgesuch, waren es im Jahr 2004 noch 251 Personen<sup>13</sup>. Betrachtet man die Personen im Vollzugsprozess, stehen den damals knapp 2'500 bei Programmbeginn Ende 2004 gerade noch 155 Personen gegenüber. Sofern der Waffenstillstand hält und der Friedensprozess in absehbarer Zeit wieder aufgenommen werden kann, wird Sri Lanka im Asylbereich in Zukunft eine marginale Rolle spielen. Sollte hingegen der Konflikt in Sri Lanka wieder ausbrechen, so ist – schon wegen der umfangreichen tamilischen Diaspora als Pullfaktor – mit einer erheblichen Zunahme von Asylgesuchen zu rechnen.

Die folgende Grafik vergleicht die Zahlen der Personen im Asylbereich Ende 1999 und Ende 2004:



Im Gegensatz zur massiven Abnahme im Asylbereich sind die Srilanki in der Bestandeszunahme der ausländerrechtlich geregelten Wohnbevölkerung in den Top-Five vertreten. Ende 2004 lebten 32'000 unter diesem Titel in der Schweiz<sup>14</sup>. Angesichts dieser grossen Zahl ist eine weitere Beschäftigung des BFM mit Sri Lanka trotz den sinkenden Zahlen im Asylbereich durchaus angezeigt. Es müssen jedoch neue Wege beschritten werden. Zwei diesbezügliche Möglichkeiten seien zum Abschluss dieses Berichtes kurz skizziert:

- Ein Ansatz, der aktuell diskutiert wird, ist der Versuch die Diaspora verstärkt in die Friedensförderung in Sri Lanka einzubinden. Das EDA möchte in diesem Zusammenhang ein Austausch-Projekt lancieren, welches jüngeren Diaspora-Angehörigen Praktikumseinsätze in verschiedenen internationalen Organisationen im Heimatland ermöglichen sollte, mit dem Ziel, ein realistischeres Bild der Situation in Sri Lanka zu gewinnen und der in der Diaspora vorherrschenden einseitigen LTTE-Meinung Paroli zu bieten. Nach der Rückkehr würden Informations- und Diskussionsveranstaltungen organisiert, um den Multiplikatoreffekt zu verstärken. Die Ausarbeitung und Umsetzung eines diesbezüglichen Projektes würde in den

<sup>13</sup> Aktuelle Zahlen gemäss Datenbank Auper, Stand Ende 2004.

<sup>14</sup> Zahlen gemäss BFM-Statistik. Beinahe 4'000 Srilanki sind zudem bereits Schweizer Bürger geworden.

Zuständigkeitsbereich des EDA fallen, eine wie auch immer ausgestaltete Mitarbeit des BFM wäre aber durchaus denkbar.

- Das Rückkehrhilfeprogramm Sri Lanka hat nicht zuletzt hinsichtlich der Sozialversicherungsansprüche einen wichtigen Anstoss zur Informations- und Aufklärungsarbeit auch der ausländerrechtlich geregelten Fälle geleistet. Das wichtigste Projekt war mit Sicherheit die in Zusammenarbeit mit dem damaligen Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) und dem Bundesamt für Sozialversicherung erfolgte Erarbeitung einer Broschüre zum Thema Rückkehr und Sozialversicherung. Eine erste Auflage in sechs Sprachen wurde 2003 gedruckt. 2004 erfolgte die Übersetzung in sechs weitere Sprachen<sup>15</sup>.

Im Bereich der versicherungsrechtlicher Beratung sind auch andere Aktivitäten im Gang. Seit 1999 besteht zum Beispiel eine von verschiedenen Stellen<sup>16</sup> betreute, mehrsprachige Website ([www.alter-migration.ch](http://www.alter-migration.ch)).

Eine umfassende und gezielte Rückkehrförderung im ausländerrechtlichen Bereich könnte dem BFM neue Betätigungsfelder eröffnen – unabhängig von der Thematik Sri Lanka. Insbesondere bei vulnerablen Personen gibt es auch bei dieser Gruppe eine erhebliche Nachfrage nach einer Rückkehrunterstützung.

Für das Projektteam Sri Lanka:

Thomas Lory

Eric Kaser

Sektion Rückkehrförderung

Chef Sektion Rückkehrförderung

visiert:

Urs von Arb, stv. Vizedirektor

---

<sup>15</sup> Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch, Portugiesisch, Spanisch, Albanisch, Arabisch, Russisch, Serbisch, Tamilisch, Türkisch.

<sup>16</sup> Eidgenössische Ausländerkommission (das Sekretariat ist dem BFM angegliedert), Caritas, Pro Senektute, Migros Kulturprozent, Schweizerisches Rotes Kreuz.