



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT
CONFÉDÉRATION SUISSE
CONFEDERAZIONE SVIZZERA
CONFEDERAZIUN SVIZRA

Département fédéral de justice et police DFJP
Office fédéral des migrations ODM

Berne-Wabern, Mars 2005

Kse/Blu/Lry

Évaluation de l'aide individuelle (directive asile 62.2)



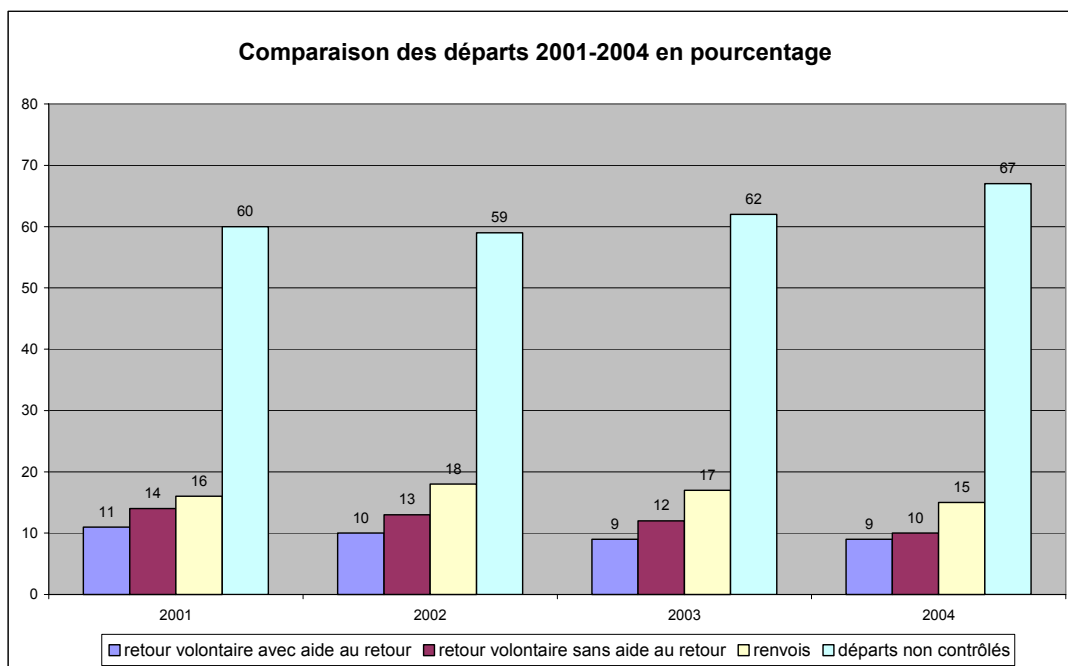
Période du rapport: 2001-2004

Table des matières:

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

1. Introduction et principales observations

L'aide au retour est inscrite dans la loi depuis 1998. Il s'agit d'un instrument visant à favoriser les départs volontaires et la réinsertion des requérants d'asile dans leur pays d'origine. Les requérants ont-ils recours à cette offre? Si l'on met en regard les scores relatifs des diverses formes de départ des personnes relevant de la législation sur l'asile,¹ il apparaît que l'aide au retour est bien utilisée en tant que mesure de soutien: depuis 2001, environ 10% des personnes qui retournent dans leur pays d'origine bénéficient d'une aide au retour; si l'on ne prend en considération que les personnes qui rentrent volontairement dans leur pays, la proportion des bénéficiaires passe à près de 45%. Ce chiffre remarquable témoigne du succès du travail de communication réalisé par les services compétents de la Confédération et des cantons.



Le 1^{er} juin 2002 est entrée en vigueur une nouvelle directive concernant l'aide individuelle au retour (Asile 62.2). Contrairement aux directives antérieures, qui prévoyaient des montants fixes, la nouvelle est fondée sur une approche plus flexible autorisant différentes prestations. Dorénavant, il est possible de combiner une aide au retour individuelle forfaitaire, attribuable à tous les requérants, avec une aide supplémentaire destinée à soutenir des projets individuels. Quant à l'aide médicale au retour, elle a été reprise telle quelle.

La saisie centralisée des données pertinentes par la Section Aide au retour permet d'évaluer, pour la première fois, l'aide au retour individuelle. Cette évaluation offre une vue d'ensemble sur l'usage qui est fait de cet instrument depuis 2001 et livre une base permettant de vérifier la pertinence de la directive Asile 62.2 et, si nécessaire, de l'adapter. La première partie, qui repose sur les chiffres des années 2001 à 2004, dresse un tableau général de l'aide au retour en portant une attention particulière aux différences cantonales et nationales. Les chapitres 6 à 8 analysent le nouvel instrument qu'est l'aide supplémentaire pour les deux années ayant suivi son introduction, soit entre le 1^{er} juin 2002 et le 31 mai 2004.

¹ Les chiffres émanent de la statistique annuelle de l'ODM et de la banque de données Auper. Ne sont pas prises en compte dans les départs les personnes dont le statut relève de la législation sur les étrangers.

Les principaux enseignements tirés de l'évaluation:

- Depuis 2001, 1124 personnes en moyenne par an ont quitté la Suisse en bénéficiant d'une aide au retour individuelle.
- Le nouvel instrument de l'aide au retour individuelle, comprenant un forfait de base et une aide supplémentaire destinée à soutenir des projets individuels, a fait ses preuves.
- La focalisation de l'aide complémentaire sur les projets de réinsertion professionnelle complique la recherche de solutions visant à promouvoir le retour des personnes sans ressources.
- En comparaison avec les frais découlant du séjour en Suisse, l'octroi de l'aide au retour constitue toujours la variante la plus avantageuse. Pour la période de juin 2002 à juin 2004, la différence en terme de coûts / bénéfice s'élève à quelque 300'000 francs.
- Le taux des retours en Suisse de personnes rapatriées est extrêmement faible. Le nombre de retours en Suisse est quatre fois moins élevé chez les personnes ayant bénéficié d'une aide individuelle que chez celles qui ont reçu uniquement l'aide forfaitaire.
- Le contrôle des projets d'aide supplémentaire dans le pays d'origine sur la base de critères coûts/bénéfice devrait être développé, afin de pouvoir disposer d'informations fiables sur la réalisation des projets individuels.
- L'exigence – tacite – d'un séjour minimum de douze mois pour pouvoir bénéficier de l'aide complémentaire mériterait d'être réexaminée; autrement, il faudrait introduire une réglementation adéquate dans la directive.

2. Individuelle Rückkehrhilfe

2.1 Überblick

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

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

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

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

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

2.2 Kosten

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

3. Auswertung nach Nationen

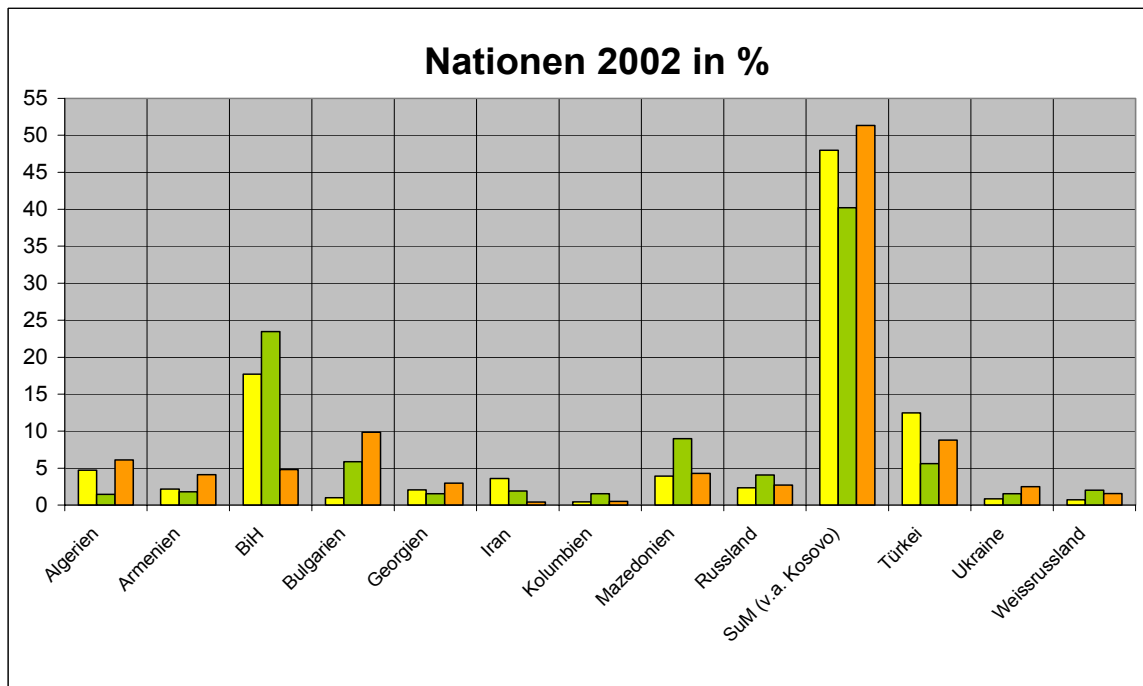
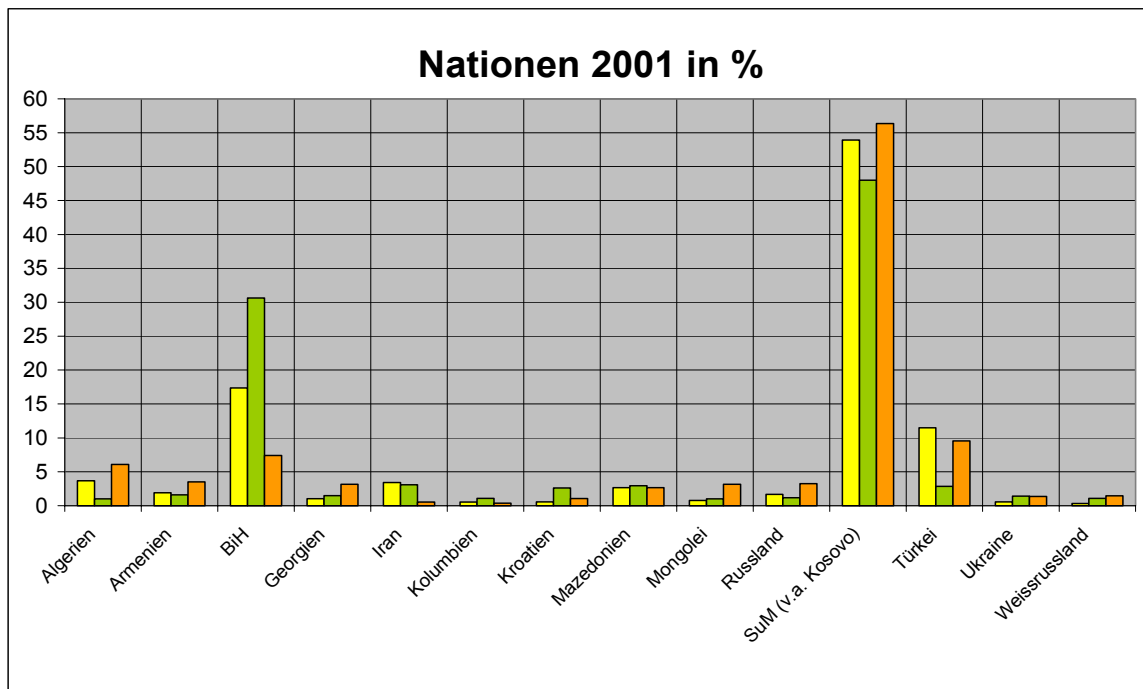
3.1 Vergleich zum Personenbestand und den Rückführungen

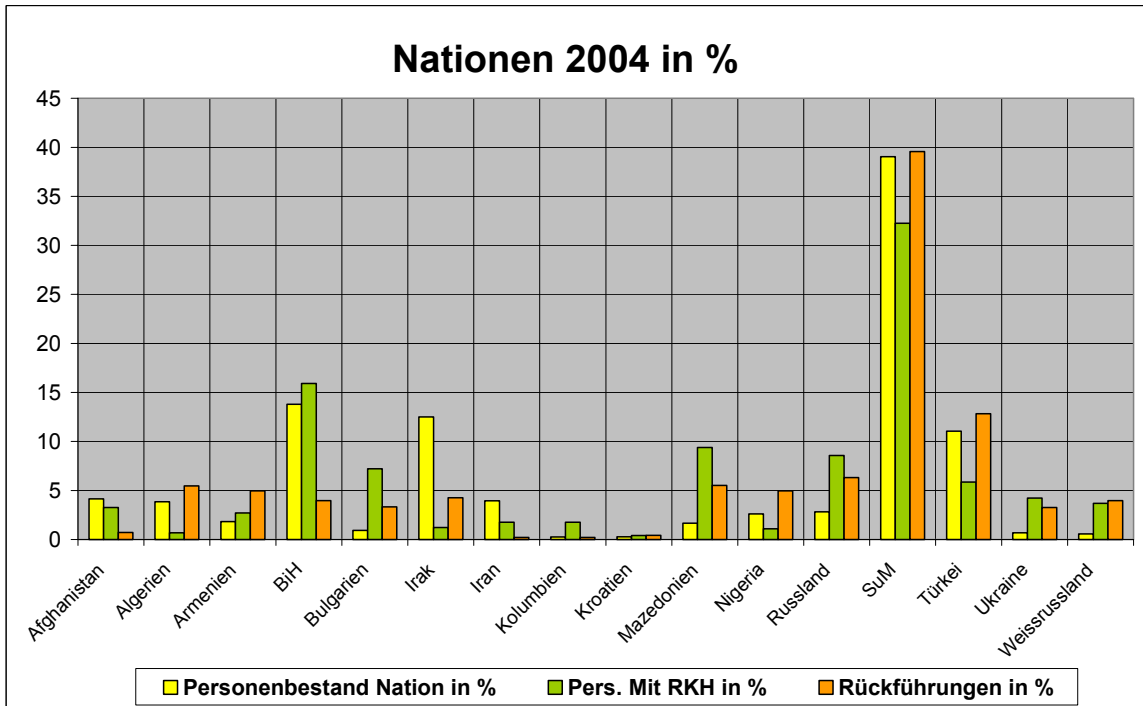
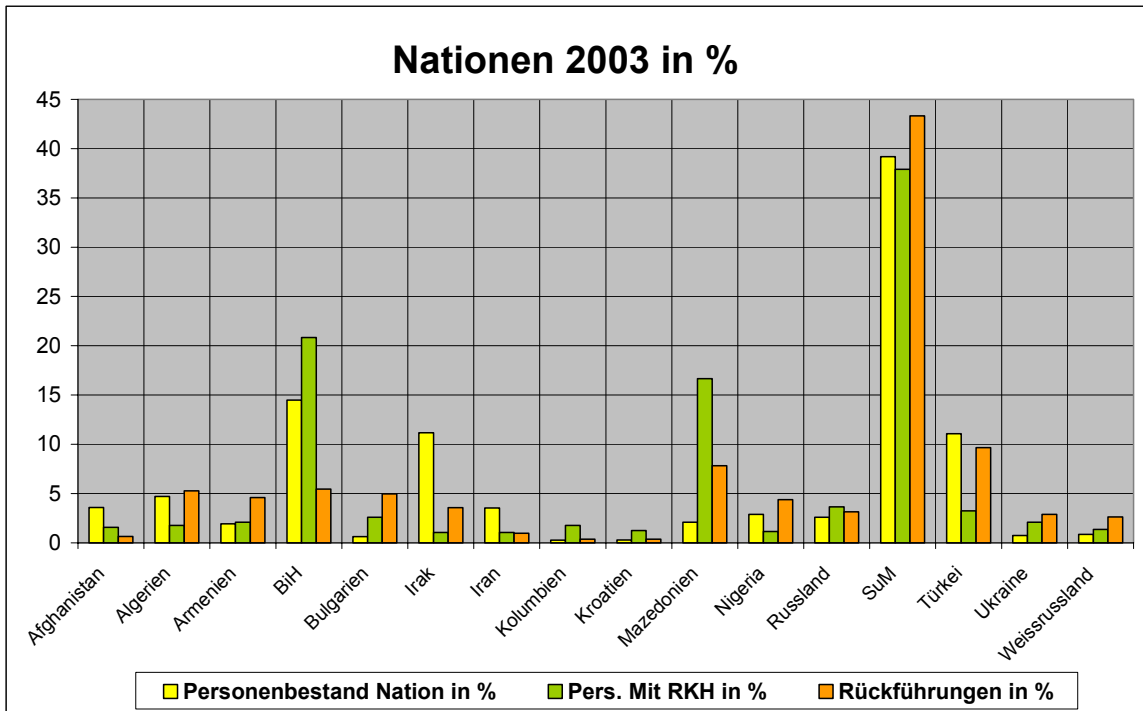
Die folgenden Diagramme zeigen eine Übersicht jener Nationalitäten, welche am häufigsten Rückkehrhilfe bezogen haben (mindestens 10 Personen pro Nation). Die gelben Säulen geben den prozentualen Personenbestand mit offenen Aufenthalten per Jahresende an (Gesuche erst- oder zweitinstanzlich hängig). Die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

In die Staaten Bosnien-Herzegowina, Iran, Kolumbien, Kroatien und Mazedonien, zum Teil Afghanistan und Russland sind in den letzten Jahren mehr Personen mit individuel-

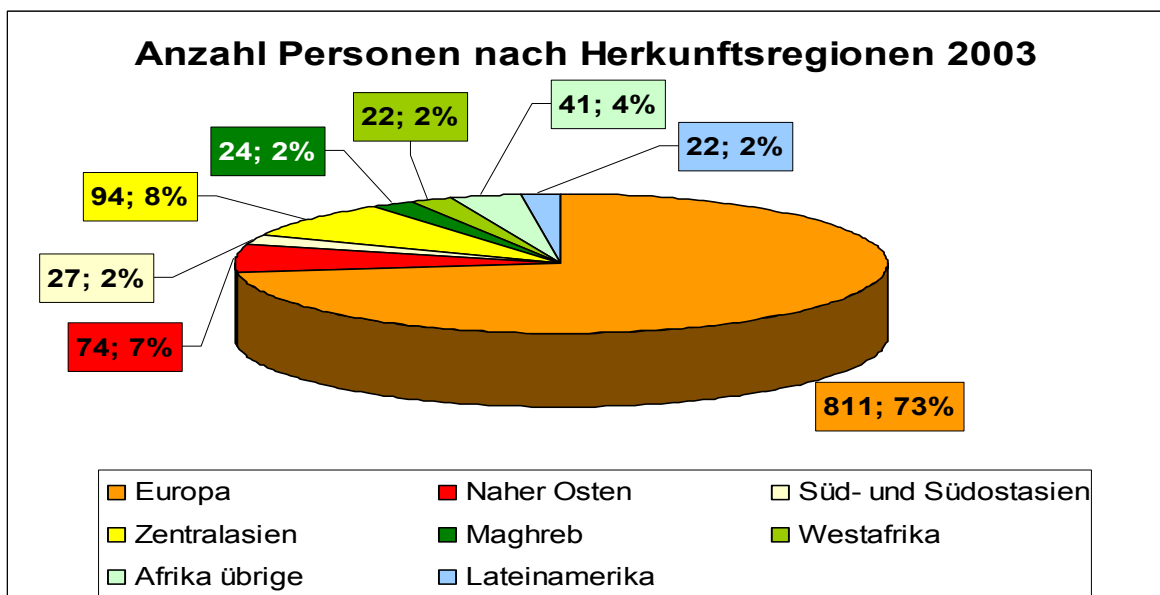
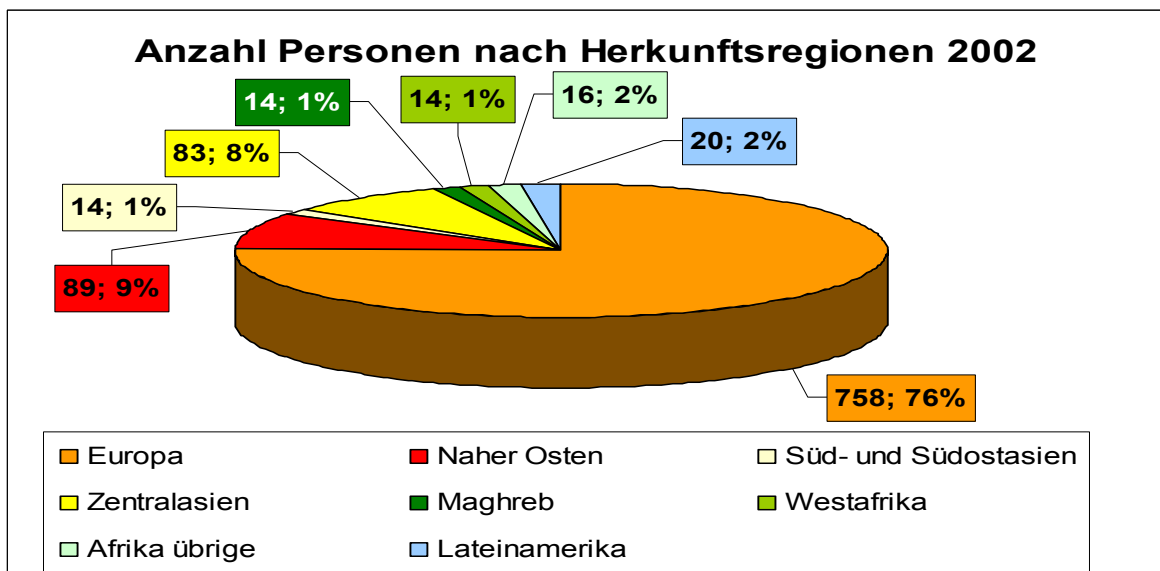
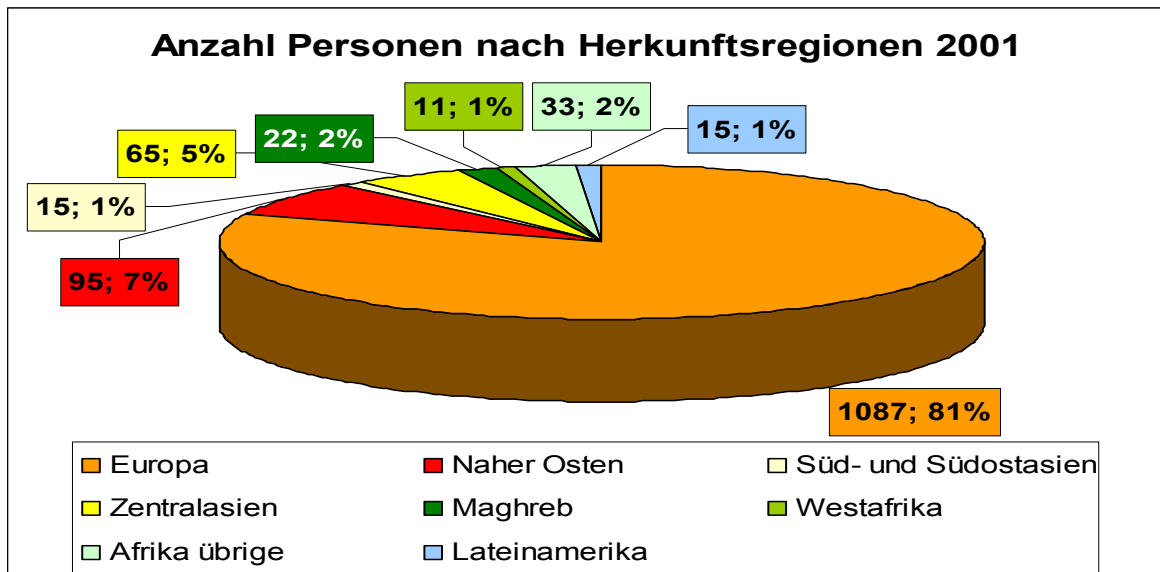
ler Rückkehrhilfe ausgereist als zurückgeführt werden mussten. Auffallend ist, dass insgesamt ein Grossteil der Personen aus dem Balkan stammte.

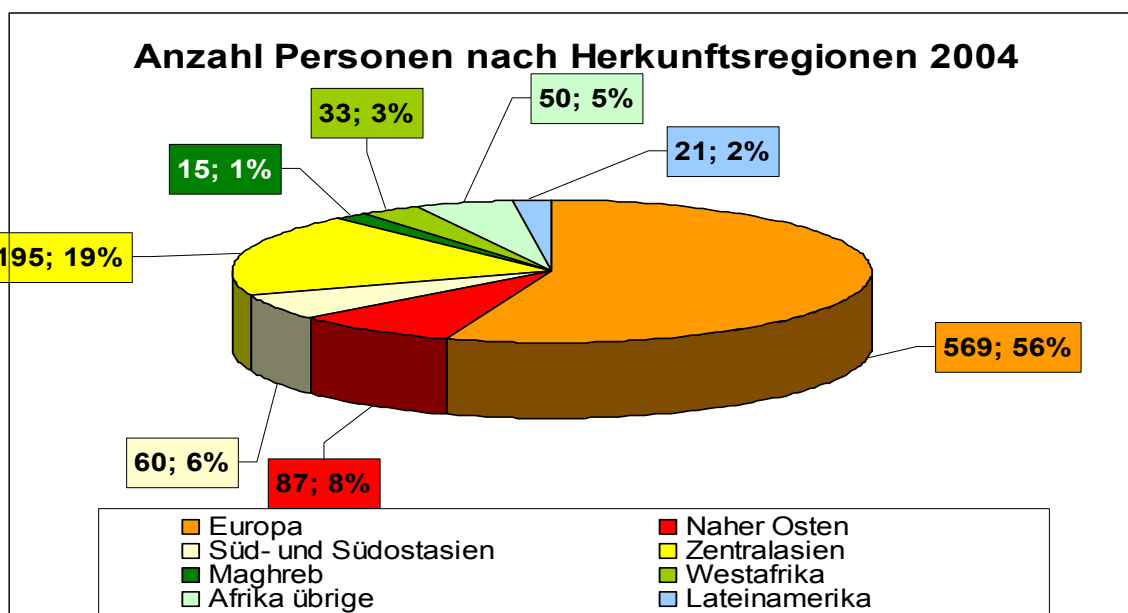
Die Zahlen für Serbien und Montenegro, Mazedonien, den Iran und die Türkei sind vor dem Hintergrund der parallel laufenden Länderprogramme (Serbien und Montenegro (ohne Kosovo) ab Oktober 2001 bis Ende Juli 2002, Mazedonien ab August 2002 bis Ende Juli 2003, Iran ab März 2002 bis März 2004, Türkei ab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





3.2 Personen mit Rückkehrhilfe nach Herkunftsregionen

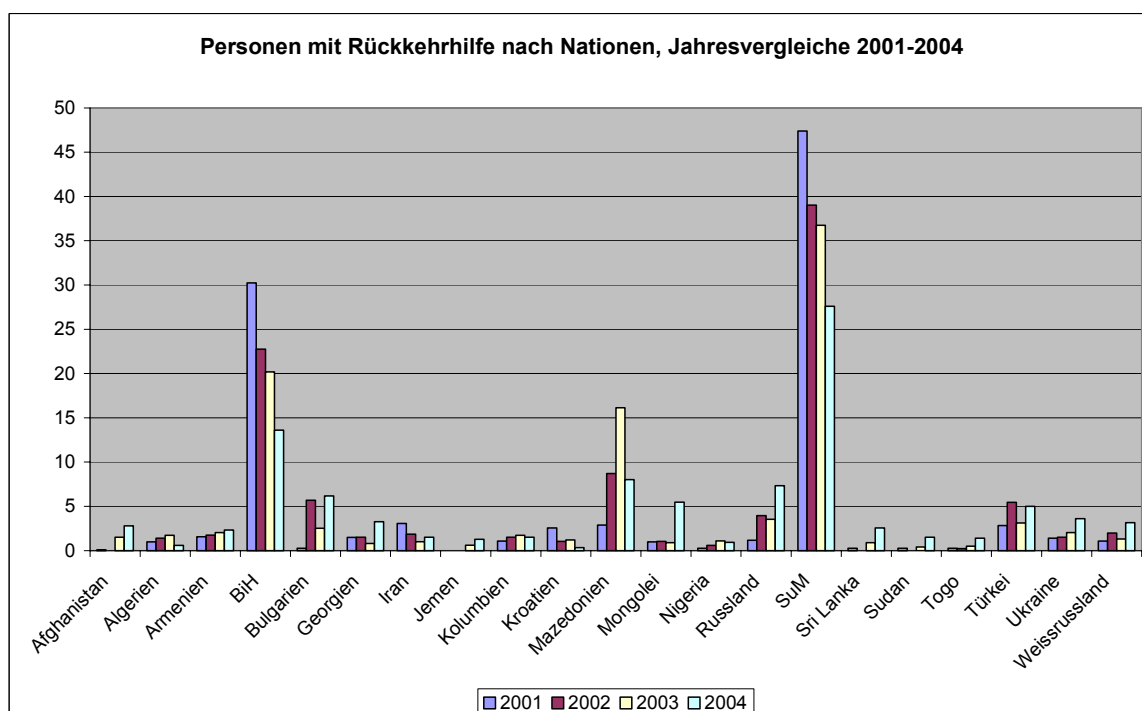




Die Kuchendiagramme der Herkunftsregionen machen deutlich, dass der Grossteil aller ausgereisten Personen mit Rückkehrhilfe aus Europa stammte, auch wenn deren Anteil kontinuierlich abnahm. Im Durchschnitt betrug er knapp drei Viertel aller Personen. Der Rest verteilte sich auf die übrigen Regionen,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

3.3 Entwicklung nach Nationen 2001-2004

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



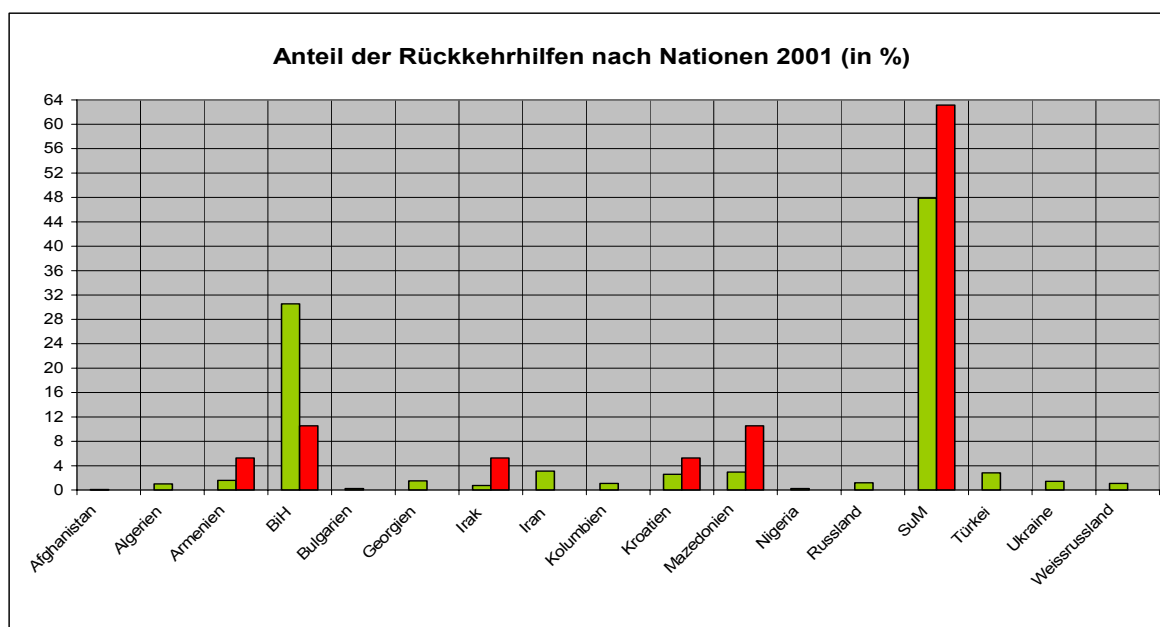
Markant abnehmend sind die Personenzahlen aus den Balkanländern (Bosnien-Herzegowina, Serbien und Montenegro) mit Ausnahme Mazedoniens, wo noch bis 2003 eine Zunahme zu verzeichnen ist und der Einbruch erst 2004 erfolgt. Eine stete Zunahme verzeichnen die Länder der ehemaligen Sowjetunion (Armenien,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

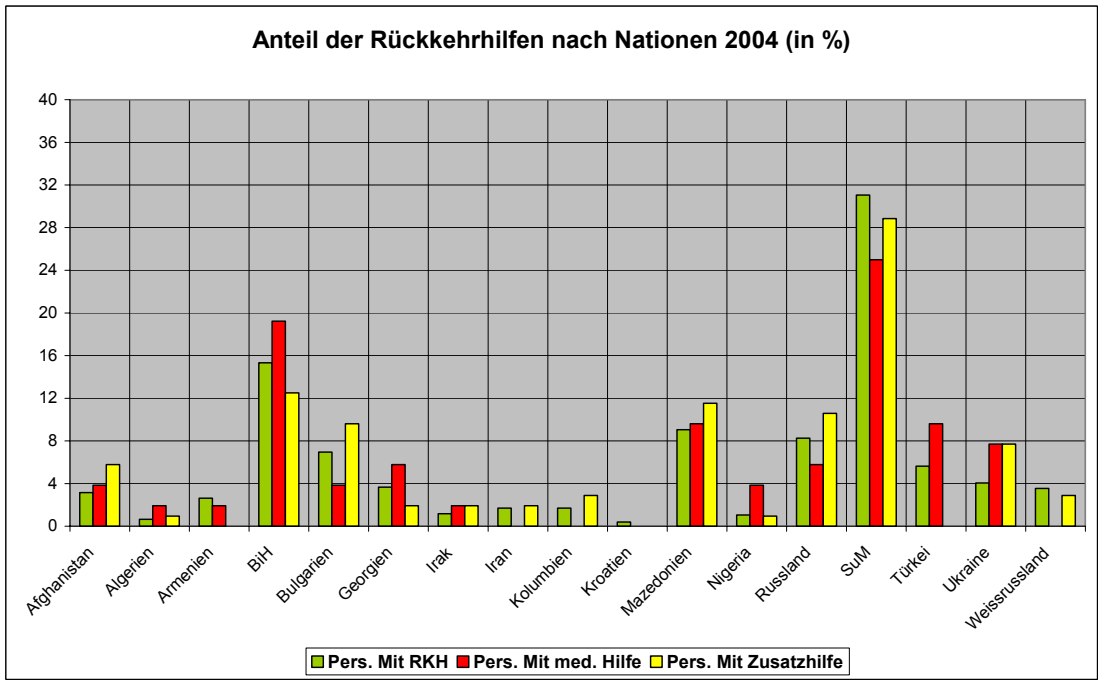
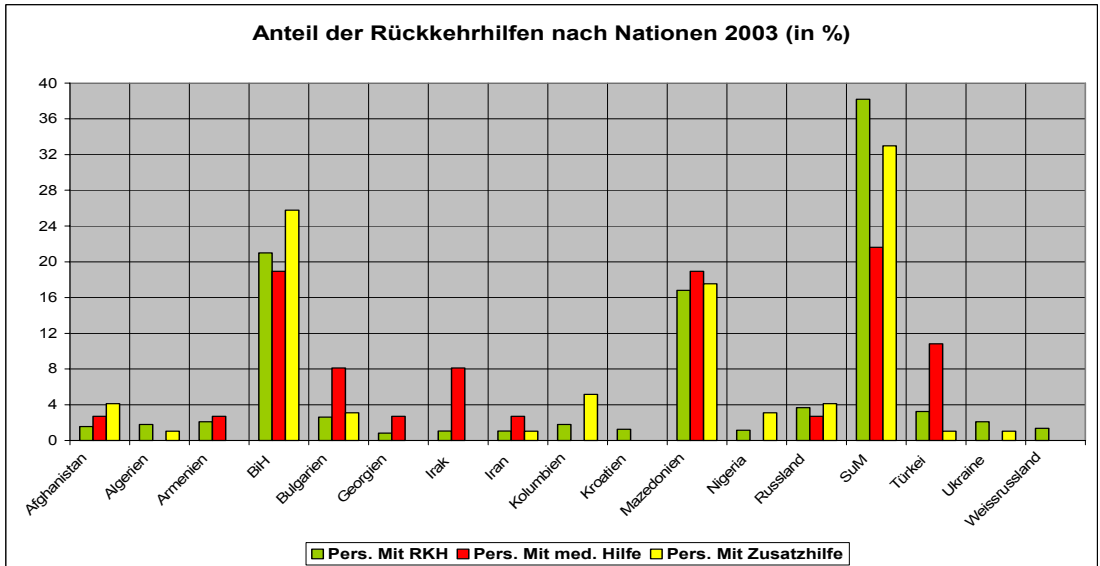
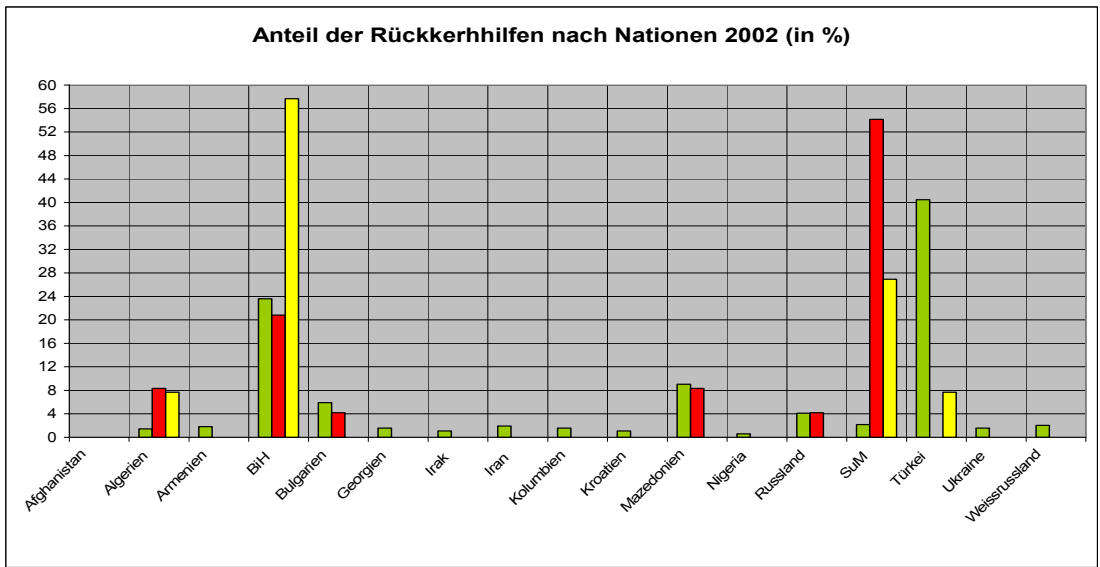
2003 hat mit Nigeria erstmals ein afrikanisches Land mehr als zehn mit Rückkehrhilfe ausgereiste Personen erreicht, 2004 sind mit Togo und dem Sudan zwei weitere dazu gekommen.

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

3.4 Anteile individueller, medizinischer und Zusatzhilfe

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





4. Zielgruppe

4.1 Geschlecht

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

	Männlich	Weiblich
2001	58%	42%
2002	65%	35%
2003	66%	34%
2004	66%	34%

4.2 Minderjährige und Volljährige

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

	Minderjährig	Volljährig
2001	31%	69%
2002	23%	77%
2003	34%	66%
2004	26%	74%

4.3 Freiwillige und pflichtgemässe Ausreisen

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

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

4.4 Rückkehr in Heimatstaat oder Drittstaat

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

	Heimatstaat	Drittstaat
2001	91%	9%
2002	98%	2%
2003	99%	1%
2004	99%	1%

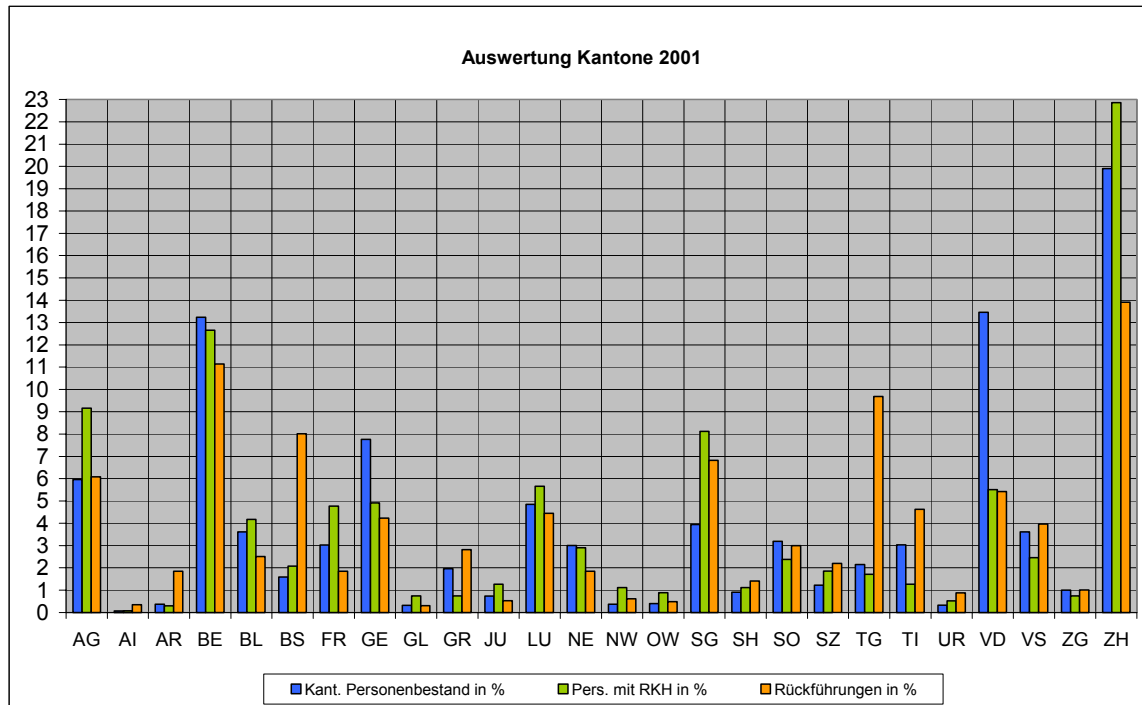
5. Auswertung nach Kantonen

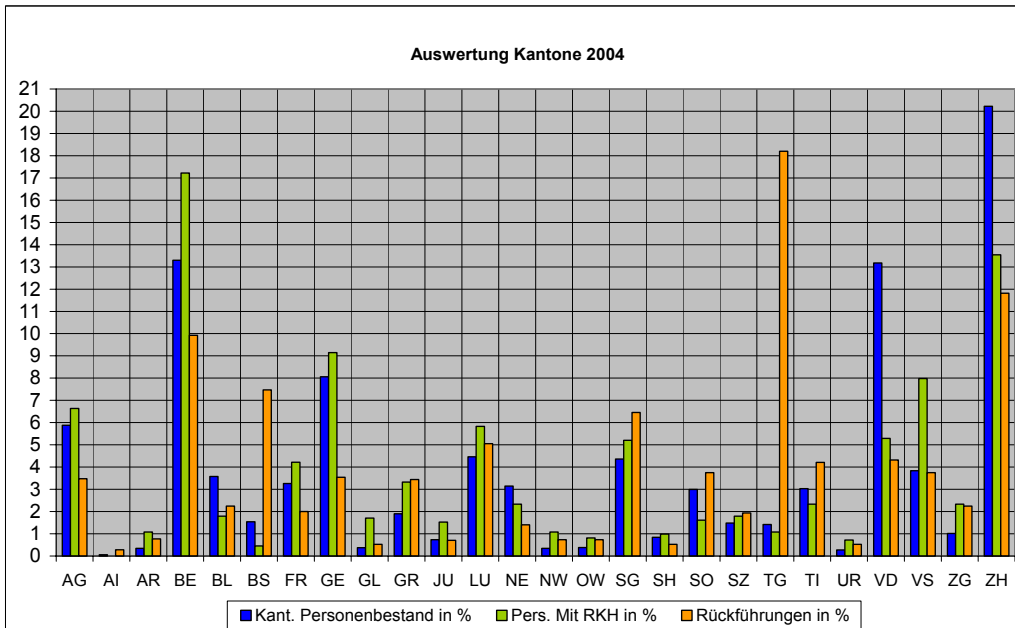
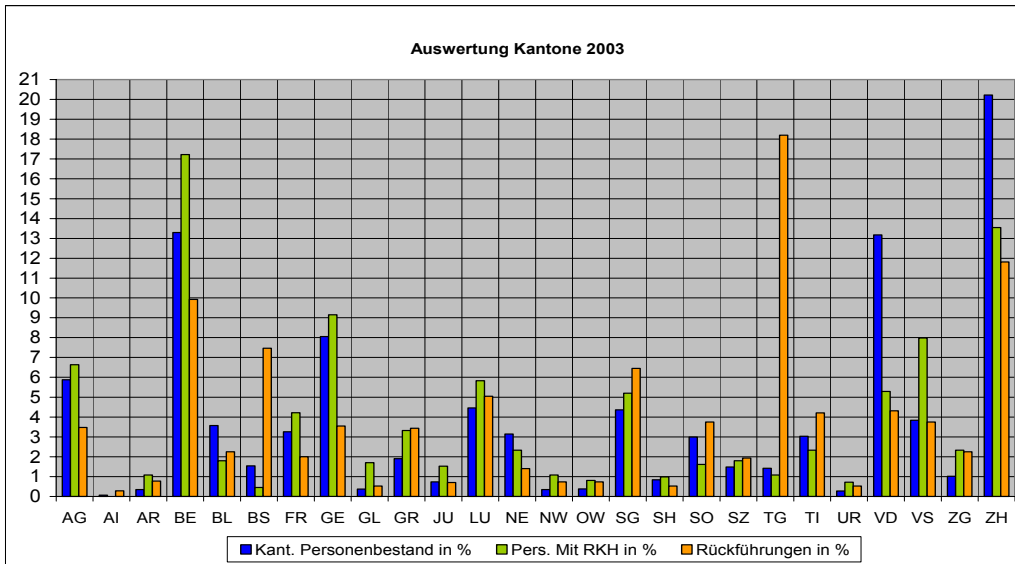
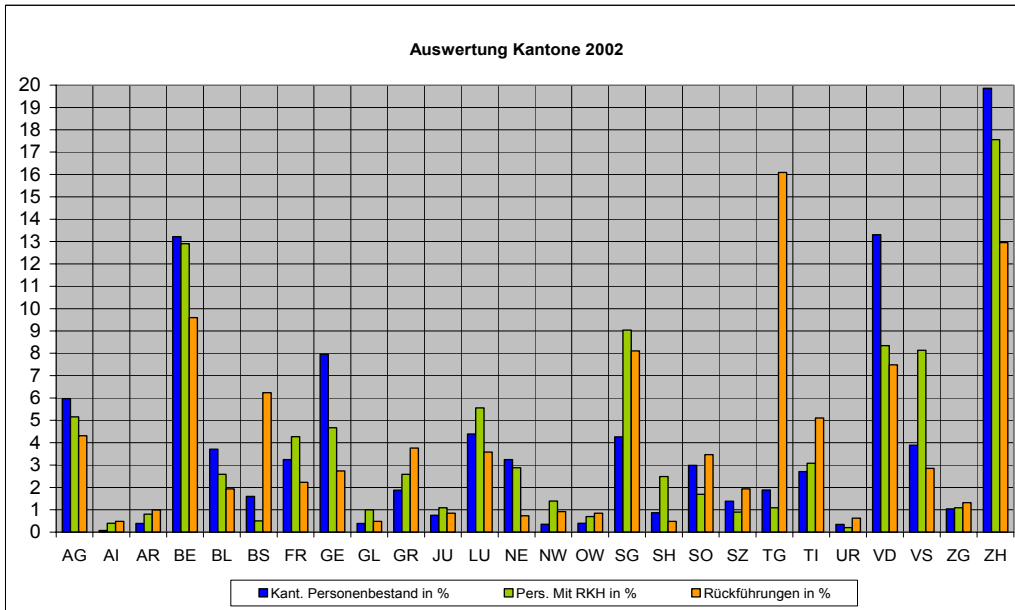
5.1 Vergleich zum gesamten Personenbestand und zu den Rückführungen

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

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

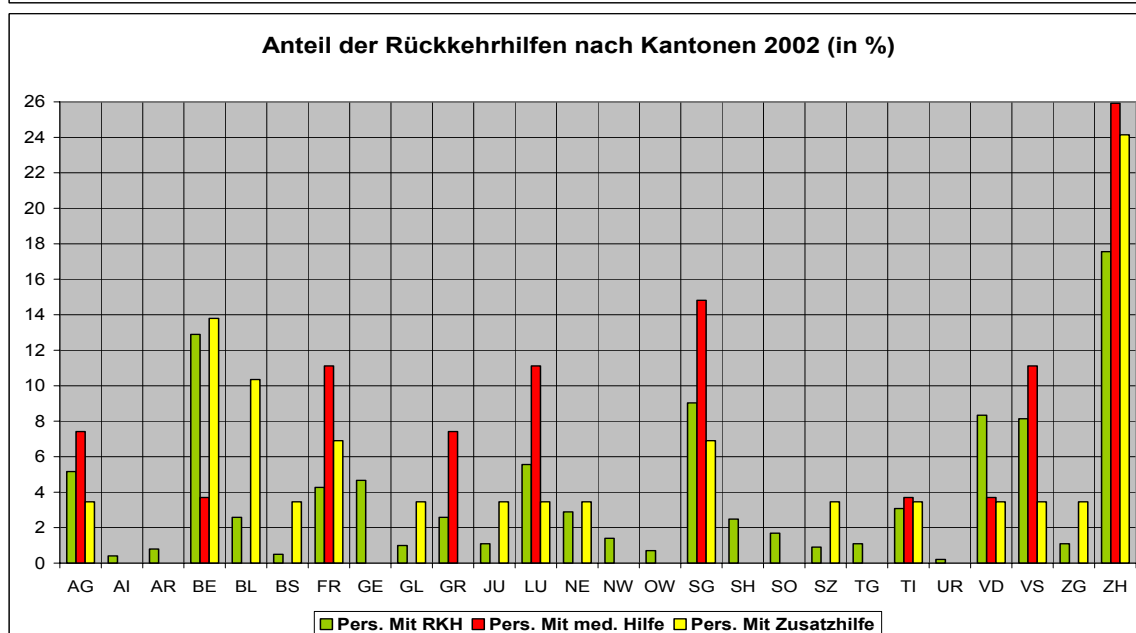
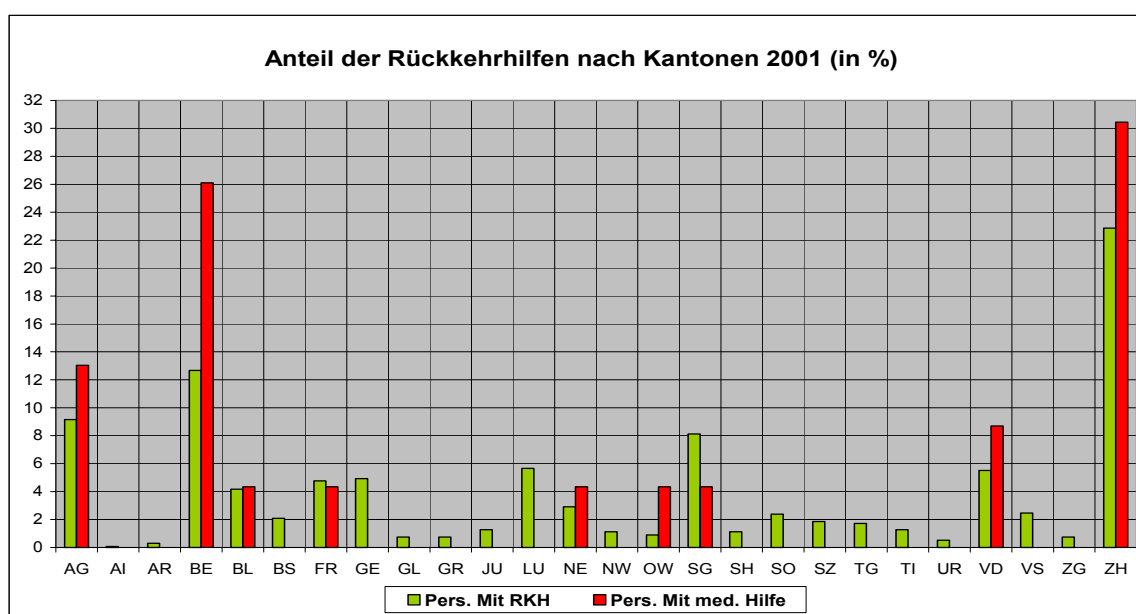
Die Empfangsstellen-Kantone (Tessin, Waadt, Thurgau, Basel-Stadt) fallen, mit Ausnahme des Kantons Waadt, mit ihrem grossen Anteil an Rückführungen auf, insbesondere der Kanton Thurgau, der die Rückführungen der Empfangsstelle Kreuzlingen verbucht.

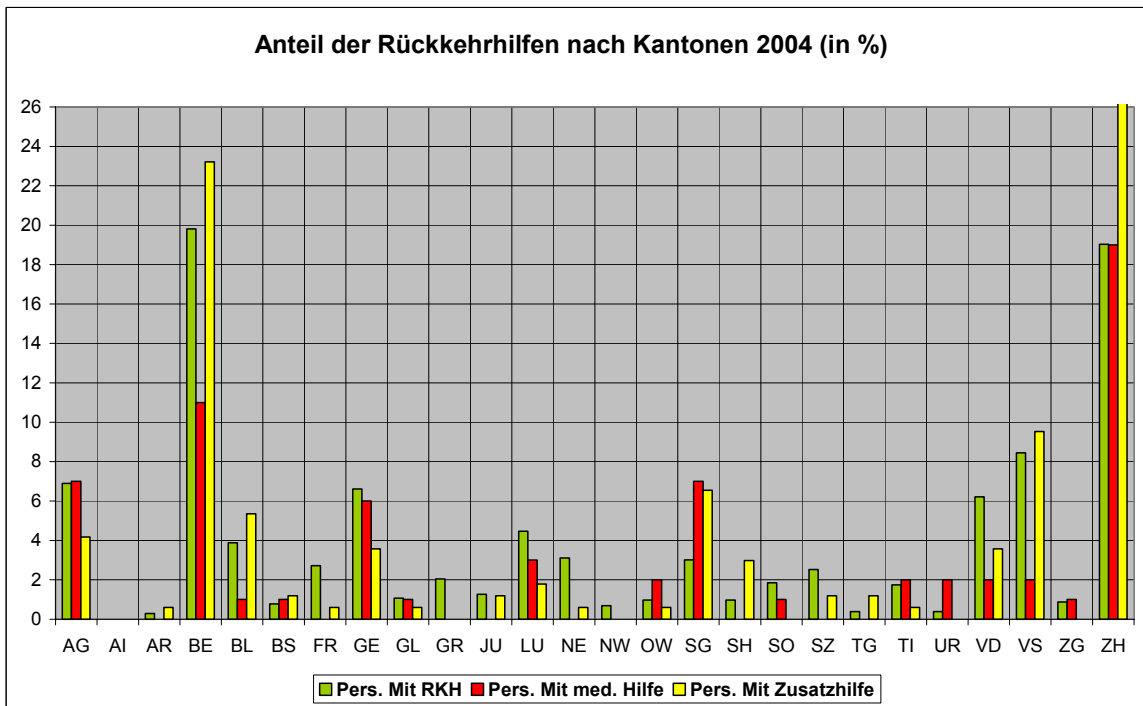
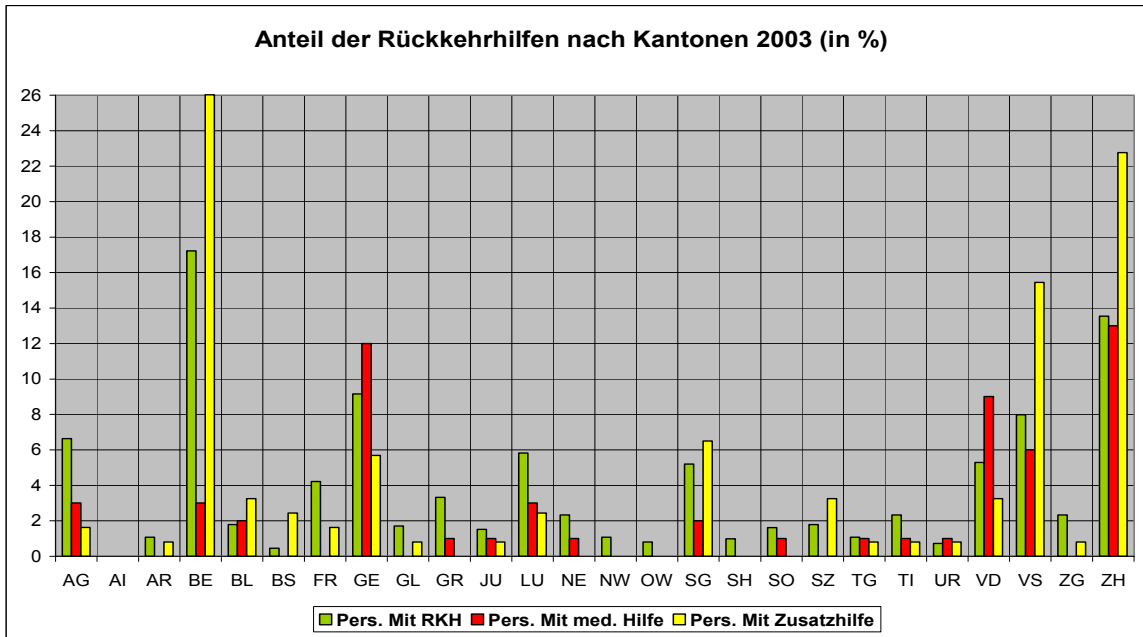




5.2 Anteile an individueller, medizinischer und Zusatzhilfe nach Kantonen

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



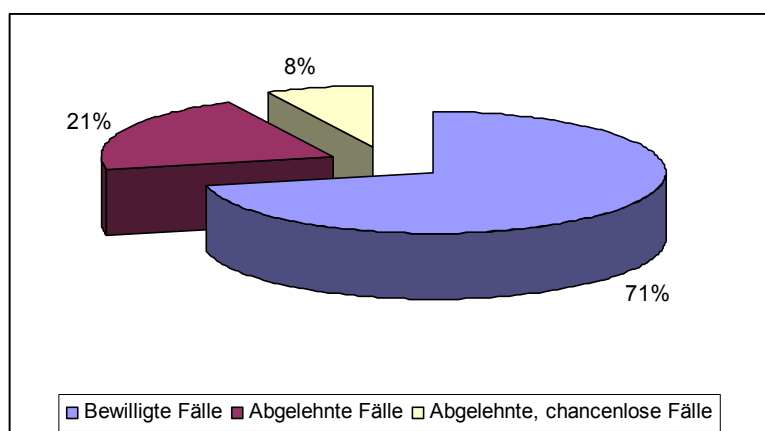


6. Zusatzhilfe vom 1. Juni 2002 bis 31. Mai 2004

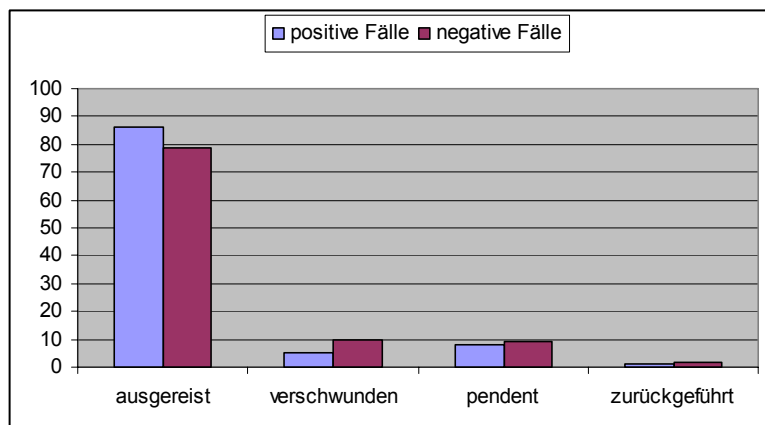
6.1. Anmeldungen und Ausreisen

Seit dem 1. Juni 2002 besteht die Möglichkeit, im Rahmen der individuellen Rückkehrhilfe gemäss Weisung Asyl 62.2 zusätzlich zur Basispauschale eine Zusatzhilfe zur Verbesserung der beruflichen Wiedereingliederung zu beantragen. In den ersten zwei Jahren ist dies in 320 Fällen (636 Personen) geschehen².

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



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



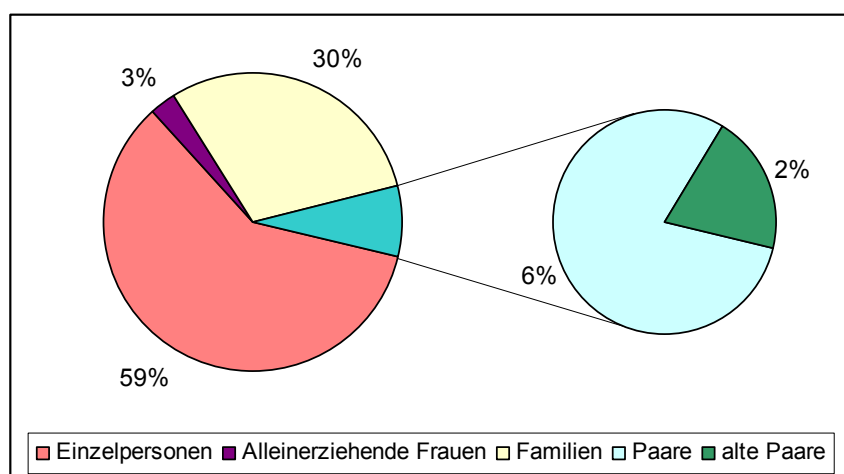
² Zahlen und Daten der folgenden Kapitel gemäss der Kasuistik Zusatzhilfe, welche auch als Quelle für die spätere Erfassung in der Datenbank Indirueck diente.

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

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

6.2 Profil der Eingaben

6.2.1 Familienstruktur:



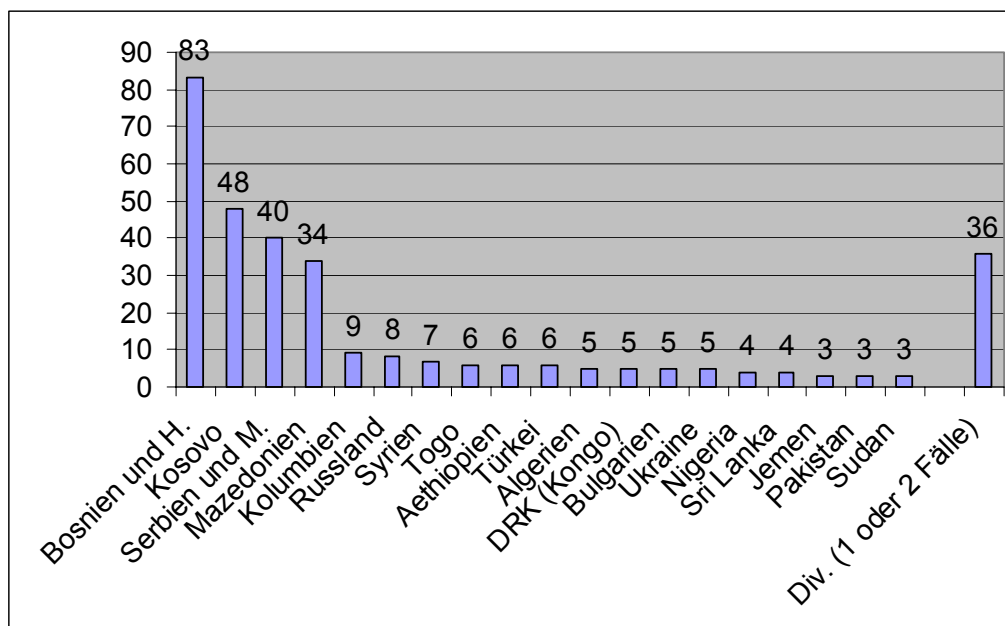
Die Konzeption der Zusatzhilfe mit dem Schwerpunkt der wirtschaftlichen Wiedereingliederung wirkte sich auf das Profil der Teilnehmenden aus. Es waren vorwiegend Einzelpersonen und Familienväter, welche Projekte ausarbeiteten. Für ältere Personen (60 Jahre und mehr) waren Berufsprojekte in der Regel kein Thema mehr. In den eingereichten Fällen von älteren Personen ging es denn auch um die Übernahme von Transportkosten oder Hausrenovationen⁴. Ebenso war es für allein erziehende Frauen schwierig neben der Kinderbetreuung selbstständig erwerbend zu werden.

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

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

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

6.2.2 Nationen

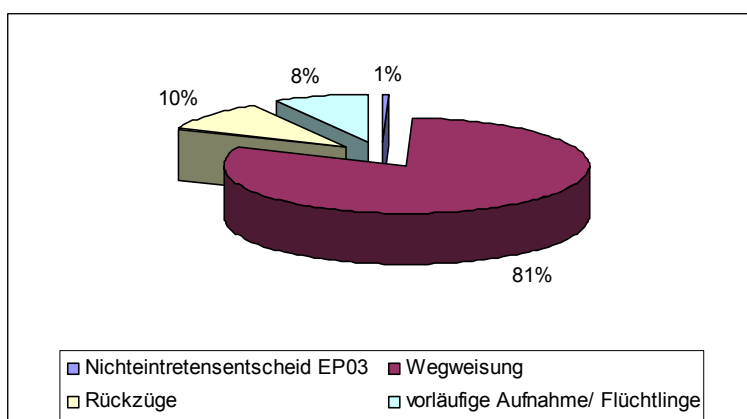


Es gab überdurchschnittlich viele Eingaben von Zusatzhilfeprojekten aus Bosnien und Herzegowina (26% bei einem Anteil von 5% der Asylgesuche 2002/2003), aber auch aus Serbien und Montenegro, Kosovo (28% bei 14% der Asylgesuche 2002/2003)⁵ sowie Mazedonien (11% bei 3% der Asylgesuche 2002/2003). Die hohen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

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

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

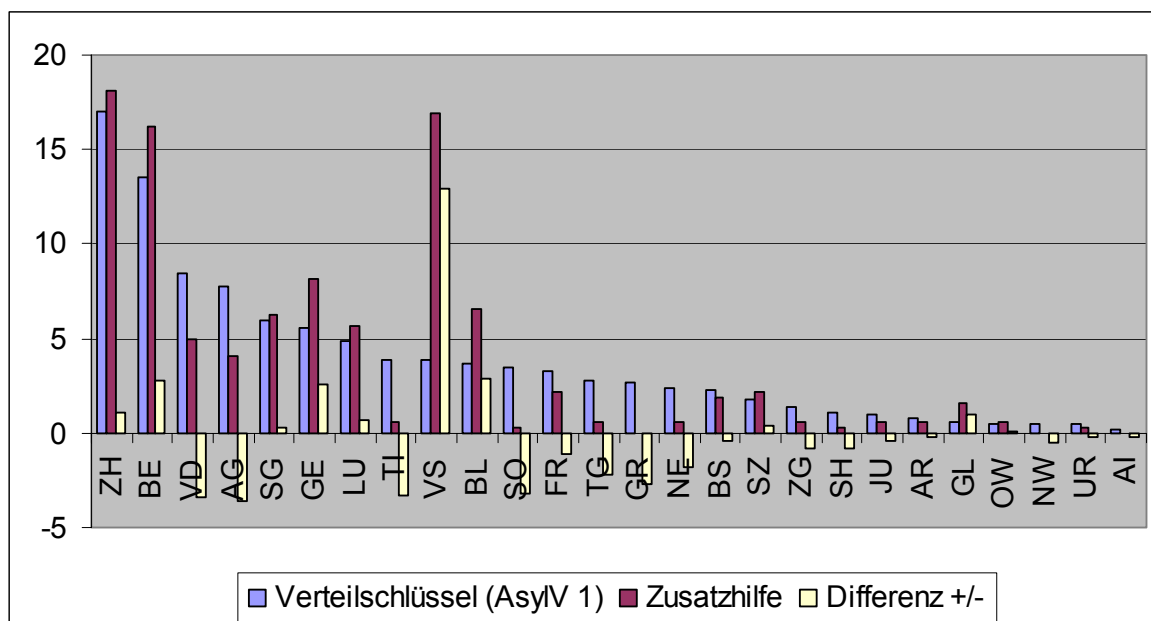
6.2.3 Aufenthaltsstatus:



⁵ In der Jahresstatistik des BFM ist Serbien und Montenegro inklusive Kosovo aufgeführt.

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

6.2.4 Kantone

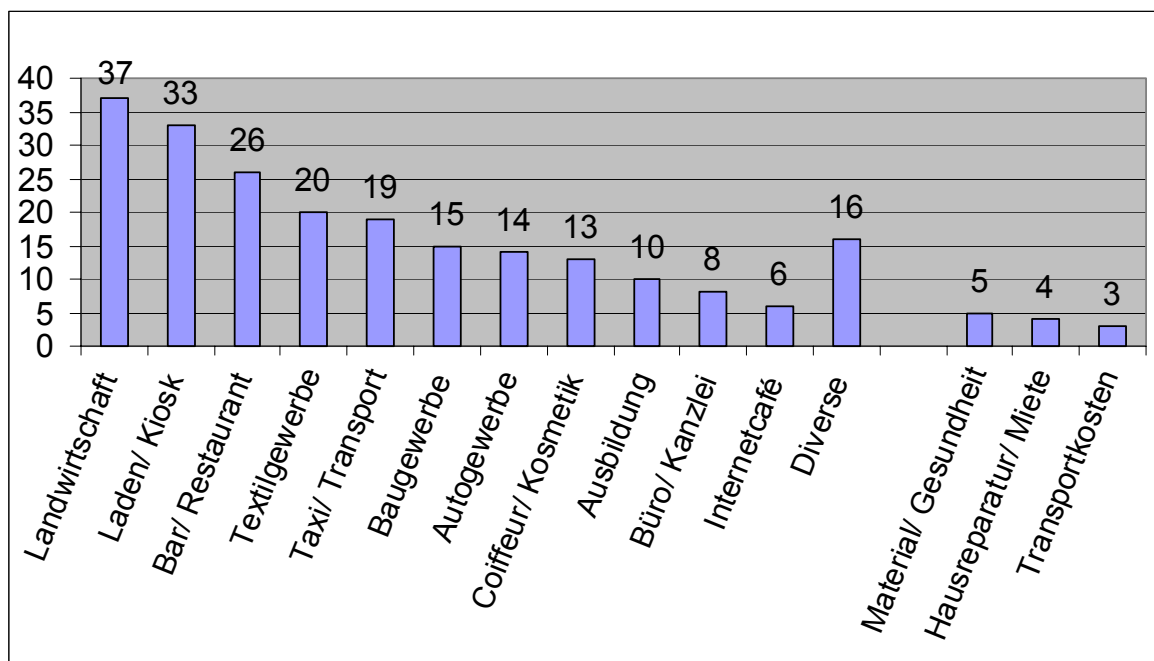


Überdurchschnittlich viele Zusatzhilfesgesuche verzeichneten die Kantone BE, GE und BL (+2.5 bis 2.9 Prozentpunkte Abweichung im Vergleich zum Verteilschlüssel). Das Resultat des Kantons VS gehört in eine positiv zu erwähnende Sonderkategorie (+13) und zeigt auf, welches zusätzliche Potenzial auch in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

7. Art der individuellen Zusatzhilfeprojekte

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

7.1 Bewilligte Projekte und Umsetzung



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

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

7.2 Monitoring vor Ort

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

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

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

7.3 Auszahlungsmodalitäten

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

In einem Viertel der Fälle (57) wurde die Auszahlung nach der Rückkehr vor Ort geplant. Eine Durchsicht der Dossiers⁶ hat ergeben, dass die Hälfte dieser Auszahlungen erfolgt ist, zumeist unmittelbar nach der Rückkehr, spätestens jedoch nach acht Monaten. Bei der anderen Hälfte der Fälle blieb eine Auszahlung auch acht bis zu 18 Monate nach der Rückkehr aus, weil sich die Rückkehrer nicht mehr bei der abgemachten Zahlstelle meldeten. In zwei Einzelfällen wurde die Auszahlung vor Ort verweigert, da die gewünschten Belege nicht beigebracht werden konnten.

7.4 Entscheidpraxis BFM

Folgende Entscheidungsmuster waren fest zu stellen:

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

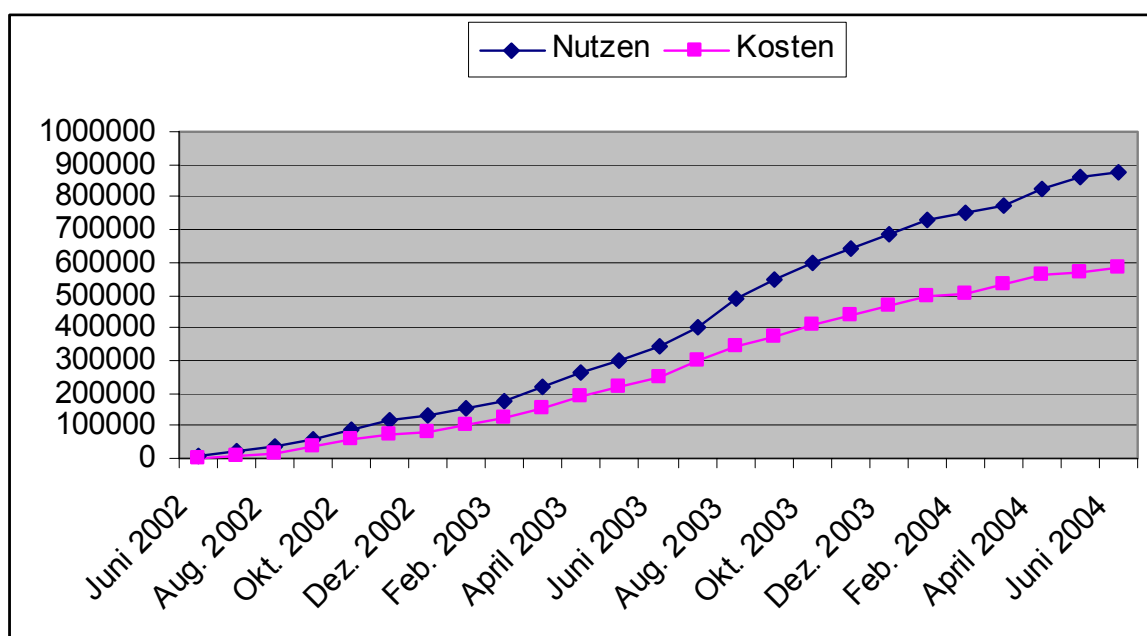
⁶ Von 30 vor 2004 ausgereisten Fällen wurden 24 geprüft.

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

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

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

8. Kosten-Nutzen-Analyse Zusatzhilfe



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

9. Bilan

Introduite en 2002, la nouvelle conception de l'aide au retour, qui repose sur une offre flexible combinant un montant forfaitaire avec une aide supplémentaire adaptée aux besoins individuels, a fait ses preuves. La comparaison entre le nombre de retours en

Suisse des personnes rapatriées ayant disposé de l'aide supplémentaire et celui des personnes ayant reçu uniquement le forfait démontre l'effet bénéfique du nouvel instrument: l'aide supplémentaire a un effet plus durable puisque la probabilité du retour en Suisse est quatre fois inférieure. L'éventail des projets professionnels ayant été présentés a été extrêmement large et il n'y a pratiquement pas eu d'effet d'imitation.

Dans la perspective d'une éventuelle révision de la directive en vigueur, plusieurs points méritent d'être mis en exergue:

- Plus d'un cinquième des projets d'aide supplémentaire soumis ont été rejetés. Le taux de refus des projets est élevé, surtout si l'on considère que les demandes sans chance de succès n'ont pas été comptabilisées. En cas de révision de la directive, il faudrait soumettre à une réflexion critique l'argument le plus fréquemment utilisé, à savoir la "durée de séjour trop courte". Faut-il accorder davantage de poids au délai de séjour par rapport à la qualité du projet? Quelle importance accorder à l'argument compte tenu du fait que la procédure d'asile tend à se raccourcir ou en regard du but de l'aide au retour, qui doit encourager les personnes concernées à retourner dans les délais impartis dans leur Etat d'origine ou de provenance (art. 62, al. 1, OA 2)?

S'il est vrai qu'une durée de séjour trop courte a été le principal motif de refus, il est vrai aussi que des exceptions ont été faites: pour près de 5% des aides accordées, la durée de séjour en Suisse des personnes rapatriées était inférieure à une année. Ces exceptions ont concerné exclusivement des personnes ayant séjourné dans des cantons qui avaient manifesté leur désaccord vis-à-vis de la pratique courante, et qui avaient déposé des demandes malgré tout. Quelle que soit la solution adoptée au terme de la révision, la nouvelle directive devra être très claire quant au critère de la durée du séjour, car la situation actuelle est insatisfaisante.

- Le suivi des projets a été une autre source d'insatisfaction. L'on ne saurait attendre d'un programme d'aide au retour que tous les projets soient systématiquement suivis; mais dans des cas particuliers, alors que le versement devait de toute façon être effectué sur place, il aurait été utile de saisir l'occasion pour questionner, sans devoir déployer d'efforts particuliers, les personnes rapatriées (questionnaire standard, caméra digitale). Par conséquent, il subsiste des doutes quant à savoir si les montants versés au titre de l'aide au retour ont servi à faciliter la réinsertion professionnelle ou si l'argent a été utilisé uniquement pour faire vivre le bénéficiaire et sa famille au cours des premiers mois.
- La créativité dont font preuve les auteurs de projets dévoile une faiblesse du concept actuel: les personnes inventives et actives sont en mesure de livrer sans problème les documents et les renseignements requis aux services-conseils, alors que d'autres sont au contraire effrayées par ces démarches. A cela s'ajoute que la directive actuelle ne prend pas en considération les plus démunis, ceux pour qui la réinsertion professionnelle s'avère difficile voire impossible. En cas de révision de la directive, il faudrait donc étudier la possibilité d'accorder aussi une aide aux personnes qui ne sont pas intégrées dans le marché du travail (pour des raisons aussi variées que l'âge, la maladie ou la garde des enfants). Cela signifierait que l'aide supplémentaire ne serait plus réservée uniquement à la réinsertion professionnelle. On pourrait envisager de financer également des petits projets de construction, d'achat de matériel, de formation ou de transport, ce qui s'était du reste déjà fait par le passé dans des cas exceptionnels. L'aide demeurerait

soumise à la condition qu'elle contribue à la réintégration durable des personnes dans leur pays d'origine.

- Indépendamment des résultats de cette évaluation, le rôle des services-conseils en vue du retour doit être rediscuté. Aujourd'hui, ces services décident de manière autonome de l'octroi du forfait de base. Il y a lieu d'examiner l'élargissement de leur compétence à l'aide complémentaire. Dès lors, la tâche de l'ODM serait réduite à une fonction de contrôle qui garantirait un traitement équitable et adéquat des affaires.

Für den Bericht:

BUNDESAMT FÜR MIGRATION
Abteilung Aufenthalt und Rückkehrförderung

Luzia Barreno, Sektion Rückkehrförderung

Thomas Lory, Sektion Rückkehrförderung

Visiert:

Eric Kaser, Sektionschef